

Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet

Norges offentlige utredninger 2024

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører – Første delutredning
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
2. I samspill med naturen
Klima- og miljødepartementet
3. Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeid
Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Felles innsats mot ekstremisme: Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet

Utredning fra en kommisjon oppnevnt ved kongelig resolusjon 10. juni 2022.
Avgitt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 1. mars 2024.

ISSN 0806-2633 (online)
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

Aksell AS

Til Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Ekstremismekommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 10. juni 2022 for å frembringe og analysere kunnskap og fremme anbefalinger for å forbedre landets evne til å forebygge radikalisering og fremvekst av ekstremisme. Kommisjonen legger med dette frem sin utredning.

Oslo 1. mars 2024

Marie Cathrine Moe
Thorleifsson
Leder

Kari Mangrud Alvsvåg	Anders Bo Christensen	Kari Eilertsen
Kim Henrik Gronert	Pål Tore Haga	Cecilie Hellestveit
Espen Rutle Johansson	Erik Lindbæk Kruse	Claudia Sabine Lenz
Hawa Abshir Muuse	Petter Nesser	Lisbeth Røyneland
Gaute Børstad Skjervø	Ingvild Næss Stub	Sylo Taraku
Snorre Serigstad Valen		

Elisabeth Krüger Østbøll
Sekretariatsleder

Ane Marte Nordvik

Marianne Rusten

Anne Talsnes

Ingrid Egeland Thorsnes

Gunder Nordgården

Steinar Riksaasen

Innhold

Del I	Innledning	11	4.3.1	Handlinger	61
1	Sammendrag	13	4.3.2	Holdninger	62
1.1	Sammendrag av rapporten	13	4.3.3	Konspirasjonsfortellinger og konspirasjonssnakk	64
1.1.1	Samlet oversikt over kommisjonens anbefalinger	16	4.4	Rasisme	65
1.2	English Summary	19	4.4.1	Rasisme før og nå	65
1.3	Tegneserie for ungdom og unge voksne	22	4.4.2	Rasisme – biologi eller kultur?	66
			4.4.3	Individuell versus strukturell rasisme	66
			4.4.4	Hverdagsrasisme	67
2	Innledning	32	4.4.5	Andre begreper for rasisme	68
2.1	Kommisjonens mandat	34	4.5	Hva er populisme	69
2.2	Kommisjonens forståelse av mandatet	37	4.6	Hva er tillit?	69
2.3	Utvalgets sammensetning	38	4.7	Hva er forebygging?	70
2.4	Kommisjonens arbeid	39	4.7.1	Forebyggingsnivåer	70
2.5	Utredningens oppbygning	40			
3	Menneskerettslige rammer	42	Del II	Ekstremisme og tilgrensende fenomener	75
3.1	Menneskerettighetene i norsk rett	43	5	Innledning	77
3.2	Retten til liv	43	6	Ytre høyre og høyre- ekstremisme	80
3.3	Retten til privatliv	44	6.1	Hva kjennetegner høyre- ekstremisme?	80
3.4	Ytringsfrihet	45	6.2	Høyreekstremisme internasjonalt	82
3.5	Forsamlings- og foreningsfrihet	46	6.3	Høyreekstremisme i Norge	88
3.6	Religionsfrihet	46	6.3.1	Høyreekstrem vold og terror i Norge etter 2001	92
3.7	Ikke-diskriminering	47	6.4	Ytre høyre: partier og bevegelser etter 2001	95
3.8	Forbud mot tortur og umenneskelig behandling	47	6.4.1	Høyreekstremisme fremover	99
3.9	Unntak fra enkelte menneske- rettigheter i krisetid	48	6.5	Antistatlige strømninger	100
3.10	Barns menneskerettigheter	48	7	Islamisme og ekstrem islamisme	105
3.11	Rasediskrimineringskonvensjonen	49	7.1	Islamisme	105
3.12	Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme	49	7.2	Ekstrem islamisme	106
3.13	EUs personvernforordning	50	7.3	Kritikk av begrepene	106
3.14	Andre internasjonale forpliktelser	51	7.4	Ekstrem islamisme i bred forstand	107
4	Begreper og definisjoner	52	7.5	Global ekstrem islamisme	108
4.1	Hva er ekstremisme?	52	7.6	Ekstrem islamisme i Europa	111
4.1.1	Om begrepet	52	7.7	Ekstrem islamisme i Norge	115
4.1.2	Ulike definisjoner	53	8	Venstreekstremismen og dens omland	119
4.1.3	Kommisjonens forståelse av begrepet	54	8.1	Venstreekstremismen og dens omland internasjonalt	120
4.1.4	Fare for misbruk av ekstremisme- begrepet	55	8.2	Venstreekstremismen og dens omland i Norge	121
4.1.5	Ekstremistisk vold	55			
4.2	Hva er radikalisering?	59			
4.3	Handlinger og holdninger som er rettet mot grupper og individer og egnet til å undergrave demokratiet	61			

9	Normalisering av ekstrem diskurs	124	16	Regulering av ekstremisme på nettet	157
10	Tillit og mistillit	126	16.1	EU's forordning om digitale tjenester	157
11	Ekstremismens konsekvenser for utsatte grupper	129	Del IV	Radikalisering	161
11.1	Hatkriminalitet	130	17	Innledning	163
11.2	Trusler og ekstremistisk vold mot myndighetspersoner, politikere og samfunnsdebattanter	132	18	Hvordan skjer radikalisering?	164
11.3	Antisemittisme	133	18.1	Lineære modeller	164
11.4	Muslimfiendtlige holdninger og diskriminering av muslimer	136	18.2	Andre tilnærminger til radikalisering	165
11.5	Antisiganisme: hets og diskriminering av rom	138	19	Risiko-, sårbarhets- og beskyttelsesfaktorer	167
11.6	Hets og diskriminering av samer, kvener/norskfinner og skogfinner	139	19.1	Hvilke faktorer kan påvirke en person som radikaliseres?	167
11.7	Hets og trusler mot skeive	140	19.2	Sosiale og økonomiske forhold	169
11.8	Andre trusselutsatte	140	19.3	Radikalisering og psykisk helse ...	171
11.8.1	Ahmadiyya-muslimer	141	19.4	Radikalisering og rus	173
11.8.2	Utenlandsadopterte	141	19.5	Kriminalitet	174
11.8.3	Personer med nedsatt funksjonsevne	141	20	Barn og radikalisering	176
Del III	Ekstremisme i en digital tidsalder	143	20.1	Negative barndomsopplevelser	176
12	Innledning	145	20.2	Barn som radikaliseres	177
13	Ekstremisme i sosiale medier og andre digitale flater	146	21	Drivere og motivasjonsfaktorer	181
13.1	Ytre høyre og høyreekstremisme på internett	146	21.1	Internasjonal politikk, krig og konflikt	181
13.1.1	Alternative medier og klikkåte	146	21.2	Religion	183
13.1.2	Subkultur på internett	147	21.3	Tilhørighet og trygghet	183
13.2	Ekstrem islamisme på internett	147	21.4	Sosial frustrasjon	184
13.3	Gaming og ekstremisme	148	21.5	Spenning og heroisk maskulinitet	185
13.4	Digitale miljøers betydning for «enslige aktører» og solo-terrorister	149	22	Arenaer for radikalisering	188
13.5	Direktestrømming av ekstremisme og terror	149	22.1	Fysiske og digitale miljøer i samspill	188
14	Ekstremisme og kunstig intelligens	151	22.2	Radikalisering i fengsel	189
14.1	Ekstremisters bruk av kunstig intelligens	152	23	Hvordan skal man fange opp dem som radikaliseres?	190
14.2	Myndigheters bruk av kunstig intelligens	152	23.1	Hva er en bekymring?	190
15	Menneskerettighetene og ny teknologi	154	23.2	Bekymringsarbeidet	191
15.1	Digital overvåkning	154	23.2.1	Bekymringstegn	191
15.2	Ekstremistisk innhold	155	23.3	Om å melde bekymring	192
			23.4	Risikovurderingsverktøy	193
			23.4.1	Om risikovurderingsverktøy	193
			23.4.2	Ulike former for risikovurderinger	194
			23.4.3	Eksempler på risikovurderingsverktøy i bruk	194
			23.4.4	Risikovurderinger av radikaliserte individer i Norden	195

Del V	Det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme	197	26.1.1	Deltakelse i demokratiet	223
			26.1.2	Bygging av demokratiske ferdigheter hos barn og unge	224
24	Innledning	199	26.2	Møteplasser for barn og unge	224
24.1	Nasjonal styring av forebyggingsfeltet	200	26.3	Utekontakt	225
24.2	Evalueringer av det forebyggende arbeidet	202	26.4	Kommunens arbeid med forebygging av voldelig ekstremisme	227
24.3	Effekten av forebyggende arbeid	204	26.4.1	Kommunens rolle i det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme	227
24.4	Saker der man har lyktes med forebyggingen	204	26.4.2	Reintegrering og mentorordninger i norske kommuner	229
24.5	Reintegrering	206	26.5	Barnevernet	229
24.6	Familiens rolle i det forebyggende arbeidet	206			
25	Justissektoren	208	27	Skolen	231
25.1	Politiet	208	27.1	Organisering, roller og ansvar i det forebyggende arbeidet	231
25.1.1	Politiets organisering, roller og ansvar	208	27.2	Menneskerettigheter og demokratibygging i skolen	232
25.1.2	Radikaliseringskontaktordningen	209	27.2.1	Demokrati og kritisk tenkning	232
25.1.3	Forebyggende samtaler	211	27.2.2	Å etablere inkluderende og trygge skole- og læringsmiljøer	234
25.1.4	Dialog- og mangfoldsarbeid i politiet	211	27.2.3	Dembra	235
25.1.5	Politiets arbeid med hatkriminalitet	212	27.3	Forebygging av voldelig ekstremisme i skolen	236
25.1.6	Politiets nettpatroljer	214	28	Helse- og omsorgssektoren	238
25.2	Politiets sikkerhetstjeneste	215	28.1	Kommunale helse- og omsorgstjenester	238
25.2.1	PSTs organisering, roller og ansvar	215	28.2	Psykisk helsevern	239
25.2.2	PSTs forebyggende arbeid	216	28.3	Voldsrisikovurderinger	239
25.2.3	PSTs rolle som nasjonal etterretningstjeneste og bruk av åpent tilgjengelige kilder	216	28.4	Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging	240
25.3	Kriminalomsorgen	217	29	Arbeids- og velferdsforvaltningen	243
25.3.1	Kriminalomsorgens organisering, rolle og ansvar	217	29.1	Organisering, roller og ansvar i det forebyggende arbeidet	243
25.3.2	Radikaliseringskontakter og -koordinatorer i kriminalomsorgen	218	29.2	Nasjonal veiledningsfunksjon ved Nav Grünerløkka	244
25.3.3	Kriminalomsorgens kunnskap om ekstremisme og radikaliserings	219	30	Sivilsamfunnet	245
25.3.4	Religionsutøvelse i fengsler	219	30.1	Sivilsamfunnets rolle i det forebyggende arbeidet	245
25.3.5	Mentorordningen i kriminalomsorgen	220	30.2	Sivilsamfunnsarenaer	246
25.3.6	Tilbakeføring etter soning	221	30.2.1	Fritidsaktiviteter	246
25.4	Konflikttrådene	221	30.2.2	Organisasjoner	247
25.5	Samarbeid mellom aktørene i justissektoren	221	30.2.3	Tros- og livssynssamfunn	249
25.5.1	Samhandling og ansvarfordeling mellom PST og politiet	222	31	Forskning	253
25.5.2	Samhandling mellom PST, politiet og kriminalomsorgen	222	31.1	Forskningsaktører	254
26	Kommunene	223	31.1.1	Senter for ekstremismeforskning	254
26.1	Demokratibygging i kommunen ..	223			

31.1.2	Forsvarets forskningsinstitutt	255	34.18	Sivilsamfunnet	279
31.1.3	Norsk Utenrikspolitisk Institutt	256			
31.1.4	Universiteter og høyskoler	256	Del VI	Oppgjør, minne og læring	281
31.1.5	Andre forskningsinstitusjoner	257	35	Innledning	283
32	Andre aktørers rolle i det forebyggende arbeidet	258	36	Direkte berørte etter terror	284
32.1	Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste	258	36.1	Støttegrupper etter katastrofer, kriser og terror	284
32.2	Forsvaret	258	37	Kollektivt minnearbeid	287
32.3	Utlendings- og integreringsforvaltningen	259	37.1	Minnesteder	287
32.4	Tolletaten	260	38	Det offentlige ordskiftet etter terroren 22. juli 2011	291
33	Samarbeid mellom aktører i det forebyggende arbeidet	261	38.1	Motstridende, felles fortellinger ..	292
33.1	Etablerte samhandlingsstrukturer	261	39	Minne og læring	296
33.1.1	Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak ..	261	39.1	Freds- og menneskerettighetssentre	296
33.1.2	Politiråd	262	39.2	22. juli-senteret	297
33.1.3	Andre samarbeidsordninger	262	39.3	Utøya AS	298
33.2	Samarbeid mellom politiet og helsetjenesten	263	39.4	Stiftelsen 10. august	299
33.3	Samarbeid mellom de hemmelige tjenestene	263	39.5	Andre	299
			39.5.1	Skoleturer	299
			39.5.2	Veivisere	300
34	Taushetsplikt og informasjonsdeling	264	Del VII	Internasjonal forebyggende praksis	303
34.1	Informasjonsdeling mellom aktører med ulike samfunnsoppdrag	264	40	Innledning	305
34.2	En tredeling: Taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett	266	41	Danmark	307
34.3	Opplysningsplikt	267	41.1	Forebygging av ekstremisme i Danmark	307
34.4	Taushetsplikt: hovedregel og unntak	268	42	Sverige	312
34.5	Politiet	269	42.1	Forebygging av ekstremisme i Sverige	312
34.6	PST	270	43	Storbritannia	316
34.7	Helsepersonell	271	43.1	Forebygging av ekstremisme i Storbritannia	316
34.8	Forvaltningsmessig taushetsplikt	273	44	Frankrike	319
34.8.1	Hovedregel og unntak	273	44.1	Forebygging av ekstremisme i Frankrike	320
34.8.2	Erfaringer med regelverket	274	45	Belgia	323
34.8.3	Forvaltningsloven § 13 g	275	45.1	Forebygging av ekstremisme i Belgia	324
34.9	Kommunalt ansatte som SLT-koordinator eller utekontakt	275	46	Tyskland	326
34.10	Barnevernstjenesten	276	46.1	Forebygging av ekstremisme i Tyskland	327
34.11	Skolen	276			
34.12	Kriminalomsorgen	276			
34.13	Konfliktråd	277			
34.14	Arbeids- og velferdsforvaltningen	278			
34.15	Tollmyndighetene	278			
34.16	Etterretningstjenesten	279			
34.17	Utlendingsforvaltningen	279			

47	Multilateralt samarbeid	329	50.7	Situasjonen etter den straffbare handlingen	351
47.1	Samarbeidsfora og initiativer om ekstremisme på nett	330	50.7.1	Status etter hendelsen	351
47.2	Internasjonalt nettverk med berørte	331	50.7.2	Tjenesteapparatets håndtering etter hendelsen	351
	Del VIII Saksgjennomgang	333	50.7.3	Vurdering og læringspunkter etter hendelsen	352
			50.8	Vurdering rundt spørsmålene i mandatet	353
48	Innledning	335	Del IX Vurderinger og anbefalinger		359
48.1	Mandat for saksgjennomgangen ..	335	51	Innledning	361
48.2	Regelverk	336	52	Bedre organisering og mer forpliktende samarbeid	364
48.2.1	Tilgangsloven og rammene for utvalg av saker	336	52.1	Nasjonale nysatsinger	364
48.2.2	Kommisjonens erfaring med tilgangsloven	337	52.1.1	Et nasjonalt senter for innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme	364
48.3	Personvernkonsekvenser	337	52.1.2	En nasjonal veiledningstjeneste ved bekymring for radikaliserings	366
49	Metode og informasjonsinnhenting	339	52.2	En forpliktende samhandlingsmodell	367
49.1	Utvalg av saker	339	52.2.1	Kommunens mandat og kontaktpunkt for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme	367
49.2	Informasjonsinnhenting og gjennomgang	339	52.2.2	Lokale og regionale samarbeidsarenaer	369
49.2.1	Fremgangsmåte	339	52.2.3	Informasjonsdeling	371
49.2.2	Informasjon fra PST og politiet	340	52.2.4	Vurderingsverktøy	378
49.2.3	Særlig om PSTs forebyggende arbeid	340	52.2.5	Reintegrering	380
49.2.4	Informasjon fra andre aktører og kilder	341	52.3	Anbefalinger om enkelte sentrale aktører	381
49.2.5	Kodebok og tidslinjer	342	52.3.1	Politiet og PST	381
49.3	Kommisjonens vurdering av metoden og erfaring fra informasjonsinnhenting	342	52.3.2	Kriminalomsorgen	383
			52.3.3	Nav	384
50	Kommisjonens funn i saksgjennomgangen	344	52.4	Internasjonalt samarbeid	384
50.1	Innledning	344	53	Kunnskaps- og kompetanseløft i det forebyggende arbeidet	386
50.2	Deskriptive trekk ved sakene	344	53.1	Mer forskning og stabile rammevilkår	386
50.3	Risiko-, sårbarhets- og beskyttelsesfaktorer	344	53.1.1	Fremtidige forskningsbehov	386
50.3.1	Barndom og oppvekst	345	53.1.2	Organisering og finansiering av forskning på ekstremisme	388
50.3.2	Voksen alder	345	53.2	Et tverrsektorielt studieemne for dem som jobber med forebygging av radikaliserings og ekstremisme	392
50.3.3	Vurdering og læringspunkter om risiko-, sårbarhets- og beskyttelsesfaktorer	346	53.3	Styrket kompetanse hos ansatte i skolen	392
50.4	Radikaliseringsprosessen	346	53.4	Forebygging av ekstremisme og radikaliserings i en digital tidsalder	393
50.4.1	Personenes radikaliserings	346			
50.4.2	Vurdering og læringspunkter om radikaliseringsprosessen	347			
50.5	Tjenesteapparatets håndtering før hendelsen	347			
50.5.1	Kontakt og tiltak før hendelsen	347			
50.5.2	Vurdering og læringspunkter om tjenesteapparatet før hendelsen	349			
50.6	Privatpersoner og andre utenfor det offentlige tjenesteapparatet	350			

53.4.1	Oppsøkende og forebyggende arbeid på nett	393	55.2	Demokrati og menneskerettigheter i skolen	401
53.4.2	Gjennomføring av og tilsyn med EUs forordning om digitale tjenester i Norge	394	55.2.1	Inkluderende læringsmiljø, demokratilæring og elevenes demokratiske medvirkning	401
53.4.3	Legalitetskontroll av nye overvåkningsmuligheter	394	55.2.2	Styrke «laget rundt barnet» i barnehagen og skolen	402
54	Bedre ivaretagelse av og medvirkningsmuligheter for utsatte grupper	396	55.2.3	Styrking av Dembra	402
54.1	Politiet og PST i møte med trusselutsatte grupper	396	55.2.4	Veiviserordninger	403
54.2	Innsats mot hatkriminalitet	397	55.3	Planverk for sikring av spor og gjenstander etter terrorangrep i Norge	404
54.3	Forbud mot rasistiske organisasjoner?	398	55.4	Sivilsamfunnets rolle i det forebyggende arbeidet	405
55	Styrket oppslutning om demokrati og menneskerettigheter	399	55.5	Tros- og livssynsstøtte i fengsler ..	407
55.1	Styrking av arbeidet med demokratisk medborgerskap, historiebevissthet og minner	399	56	Økonomiske og administrative konsekvenser	409
55.1.1	Styrking av undervisningen ved freds- og menneskerettighets-sentrene	399	Referanseliste	414	
55.1.2	22. juli-senteret	400	Vedlegg		
55.1.3	Evalueringsordningen for turer til minne- og læringssteder	400	1	Kommisjonens møteoversikt	485
			2	Forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven § 13 g	499

Digitale vedlegg:

Vedlegg 3: Kodebok for Ekstremismekommisjonen

Vedlegg 4: Rapport om taushetsplikt og informasjonsdeling i det forebyggende arbeidet (professor Morten Holmboe)

Vedlegg 5: Rapport om økonomiske og administrative konsekvenser av kommisjonens forslag til tiltak (Menon Economics AS)

Vedlegg 6: Tegneserie for ungdom og unge voksne «Ekstremisme» (tegneserieskaper Jenny Jordahl)

Del I
Innledning

Kapittel 1

Sammendrag

1.1 Sammendrag av rapporten

Innledning

Ekstremismekommisjonen avgir med dette sin utredning etter halvannet års arbeid. Kommisjonen har vært sammensatt av 17 medlemmer med ulik kunnskap, erfaring og bakgrunn. Kommisjonens sammensetning og mandat dannet grunnlaget for en bred tilnærming til arbeidet. Mandatet gjenspeiler også forebyggingens to dimensjoner: det som skal avverges, og det som skal bevares og styrkes.

Bakgrunnen for at kommisjonen ble oppnevnt, er de brutale angrepene på regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011, der 77 mennesker ble drept og mange hardt skadet. Dette er dessverre ikke det eneste terrorangrepet i Norge de siste årene. Den 10. august 2019 ble en 17 år gammel jente drept i sitt eget hjem, og samme dag ble Al-Noor moskeen i Bærum forsøkt utsatt for et terrorangrep. Begge angrepene var motivert av høyre-ekstremisme. Den 25. juni 2022, kun to uker etter at kommisjonen var blitt oppnevnt, ble det utført et terrorangrep i Oslo sentrum av det som etter påtalemyndighetens vurdering var en ekstrem islamist.¹ To personer ble drept og minst 21 skadet. Konsekvensene av terror og ekstremisme er store, både for de berørte og for storsamfunnet.

Terror, som er ekstremismens ytterste konsekvens, kan i verste fall polarisere og destabilisere samfunn. Ingen demokratiske samfunn kan sikre seg helt og holdent mot terroranslag og ekstremisme, men historien har vist at det går an å forebygge ekstremisme og dempe effektene av radikaliseringsprosesser. Dette er noe som samfunnet bør prioritere og bruke ressurser på. Forebygging koster lite sammenlignet med de enorme omkostningene

gene det kan ha om ekstreme krefter får gjennomslag.

Hvordan kommisjonen har jobbet

Denne rapporten er basert på et omfattende kunnskapsgrunnlag. Kommisjonen har gjennomgått enkeltsaker om ekstremisme, eksisterende kunnskap i forskning og offentlige dokumenter. Kommisjonen har også innhentet kunnskap gjennom en rekke møter rundt i landet med blant andre berørte og trusselutsatte grupper, offentlige myndigheter, forskere og aktører i sivilsamfunnet. Kommisjonen har også besøkt andre land. Det har vært viktig for kommisjonen å innhente ulike perspektiver og erfaringer, ikke minst ved å inkludere unges stemmer i arbeidet.

Kommisjonen har også innhentet eksempler på tilfeller der man har lyktes med å forebygge radikaliseringsprosesser og voldelig ekstremisme, og sett på hvilke faktorer som har gjort at man har lyktes.

I tråd med sitt mandat har kommisjonen hatt en bred tilnærming til ekstremismefeltet. Denne tilnærmingen gjenspeiles i at rapporten har benyttet to ulike definisjoner av ekstremisme: en stram og en bred. Ifølge den stramme definisjonen er ekstremisme aksept av og bruk av vold for å nå politiske, ideologiske eller religiøse mål. Ifølge den brede definisjonen er ekstremisme holdninger og handlinger som avviser demokrati og menneskerettigheter. Rapporten omfatter derfor ikke bare radikaliseringsprosesser, voldelig ekstremisme og terror, men også holdninger og handlinger som kan undergrave demokratiet og menneskerettighetene.

Kommisjonens funn

I Norge har befolkningen relativ høy tillit til myndighetene og det politiske systemet. Det krever en kontinuerlig innsats å opprettholde det høye tillitsnivået i befolkningen og å vedlikeholde og videreutvikle demokratiet. Det må det demokratiske fellesskapet gjøre sammen. Ekstremistiske

¹ Kommisjonen bruker i denne rapporten begrepet terrorangrep basert på informasjonen som har kommet frem om angrepet så langt. Dette betyr på ingen måte at kommisjonen har tatt stilling til skyldspørsmål. Rettssaken er berammet i mars 2024, etter at kommisjonen har levert sin rapport

holdninger skaper uro og utrygghet mellom folk og bidrar til å rive grunnmuren under det demokratiske fellesskapet. Ekstremistiske aktører og strømninger som undergraver tillit og fellesskap, er derfor reelle trusler mot samfunnet og enkeltmennesker. Etter kommisjonens syn må det tas tydelige grep for å styrke oppslutningen om demokratiet og menneskerettighetene fremover.

Ekstremisme har store konsekvenser for enkeltmennesker, for grupper og for samfunnet. Ulike grupper som inngår i ekstremistenes fiendebilder, utsettes for rasisme, diskriminering og hatkriminalitet. De lever også med en utrygghet for ekstremismens virkninger. Kommisjonen mener at mennesker som inngår i ekstremistenes fiendebilder, må beskyttes bedre.

Autoritære stater, partier og bevegelser bidrar til demokratisk forvitring verden over, og de setter grunnleggende menneskerettigheter under press. Ekstreme ideologier sirkulerer over landegrensene, og utfordrings- og trusselbildet påvirkes av internasjonale kriser, konflikter og politiske strømninger. En rask teknologisk utvikling gir ekstremistene nye verktøy til å spre propaganda og ekstremistisk tankegodt. Den teknologiske utviklingen, inkludert kunstig intelligens, gir imidlertid også styresmaktene mulige nye verktøy til å bekjempe ekstremisme. Slike tiltak må alltid skje innenfor rammene av rettsstaten og menneskerettighetene.

Voldelige ekstreme ideologier har lav oppslutning i Norge. Samtidig har flere terrorangrep blitt gjennomført og avverget. Ekstrem islamisme og høyreekstremisme anses å utgjøre de største terrortruslene mot Norge i dag. Andre former for ekstremisme kan imidlertid utgjøre fremtidige trusler. Ekstremisme krever derfor vedvarende oppmerksomhet og forebygging.

Godt forebyggende arbeid mot ekstremisme forutsetter at samfunnet har presis og oppdatert kunnskap om fenomenet, særlig årsaker og kjennetegn. I tillegg må ulike aktører i samfunnet ha klare roller og mandater. Kommisjonen har avdekket at det er stor variasjon i praksis og kunnskap blant sentrale aktører på forebyggingsfeltet. Manglende fenomenforståelse eller oppdragsforståelse kan gjøre det forebyggende arbeidet mindre målrettet og effektivt. Det er behov for et betydelig kunnskapsløft og kompetanseheving i det forebyggende arbeidet.

Kommisjonen har kommet fram til at det er hensiktsmessig å benytte en utvidet form av «forebyggingstrekanten», som ofte brukes til å fremstille ulike forebyggingsnivåer fra individ- til samfunnsnivå. Kommisjonen presenterer derfor en

modell bestående av fem nivåer, fra det byggende nivået, som omfatter det å legge til rette for et godt liv og fellesskap, til reintegrering av allerede radikalisererte individer.

Kommisjonens saksgjennomgang

Kommisjonen fikk gjennom mandatet oppdrag om å gjennomgå og vurdere alvorlige saker om ekstremisme i Norge. I saksgjennomgangen har kommisjonen analysert 20 enkeltsaker om voldelig ekstremisme som gjelder brudd på straffebud med en strafferamme på minst seks år. Gjennom en egen lov som opphevet taushetsplikten for dem som ønsket å dele informasjon med kommisjonen, fikk kommisjonen tilgang til informasjon fra blant annet Politiets sikkerhetstjeneste, politiet, Nav, kriminalomsorgen og flere norske kommuner. Kommisjonen har slik fått et unikt innblikk i livene til norske radikalisererte, inkludert bakenforliggende faktorer, den enkeltes radikaliseringsprosess og hvordan de har blitt møtt av tjenesteparatet.

Kommisjonens saksgjennomgang bekrefter at mange av dem som radikaliseres til voldelig ekstremisme ikke mestrer skolen, har løs tilknytning til arbeidslivet og sliter med andre sosiale og økonomiske utfordringer. Det er mange som har vokst opp med en for dårlig omsorgssituasjon, og flere er utsatt for vold. Slike erfaringer kan gjøre enkeltmennesker mer sårbare for påvirkning fra ekstremistiske grupper som tilbyr et fellesskap, og som fremmer hat eller rettferdiggjør vold. Samtidig blir de aller fleste som har slike livserfaringer aldri ekstremister.

Hva er da grunnen til at noen blir ekstreme? Det er svært vanskelig å svare på, men saksgjennomgangen viser at innenfor ekstrem islamisme kan enkelte ideologisk drevne radikalisertere ha mye å si for radikalisering av enkeltpersoner og grupper. De står for aktiv rekruttering, og skaper og opprettholder miljøer som kan gi en opplevelse av tilhørighet og mening. Saksgjennomgangen har for få saker om høyreekstremisme til å gjøre tilsvarende vurdering for disse. For samtlige saker observerte kommisjonen imidlertid et komplekst samspill mellom risiko- og sårbarhetsfaktorer, gruppetilhørighet, ideologi og politikk.

Mange av personene i kommisjonens saksgjennomgang har vært i kontakt med tjenesteparatet, både før og etter at de ble radikalisert. Ifølge regjeringens handlingsplan er tidlig forebygging av voldelig ekstremisme et felles samfunnsprosjekt der en rekke aktører skal bidra. Hovedinntrykket fra saksgjennomgangen er at

dette ikke skjer i praksis. Kun i to saker fant kommisjonen informasjon om tverretatlig forebyggende samarbeid før hendelsen. Dette skyldes etter kommisjonens forståelse primært manglende juridiske og organisatoriske rammeverk for det forebyggende arbeidet.

Anbefalinger

Kommisjonens anbefalinger er delt inn i fire kategorier som omtales i det videre.

Bedre organisering og mer forpliktende samarbeid

Kommisjonen anbefaler etablering av *et nasjonalt senter for innsats mot voldelig ekstremisme*. Etter kommisjonens syn er det behov for et nasjonalt knutepunkt som kan bistå de nasjonale myndighetene og aktører som arbeider på feltet. Det kan bidra til å utvikle strategier og koordinere det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme nasjonalt. Senteret kan gi råd og tilby veiledning og kompetanseheving til ulike aktører, blant annet i fenomenforståelse, forebyggingsstrategier, reintegrering, vurderingsverktøy og regelverk. Senteret kan videre bygge en bro mellom forskning og praksis og kontinuerlig formidle oppdatert kunnskap om trender og fenomener. Senteret kan også være et kontaktpunkt for internasjonale aktører og delta i internasjonalt samarbeid. Det kan også etablere og ivareta en nasjonal veiledningstjeneste ved bekymring for radikaliseringsprosesser, som både pårørende, nærstående og andre aktører kan benytte seg av.

For at det forebyggende arbeidet skal ha et organisatorisk rammeverk som legger til rette for tverretatlig samarbeid anbefaler kommisjonen *en forpliktende samhandlingsmodell* for forebygging av ekstremisme. Modellen innebærer å gi kommunene et tydelig mandat i det forebyggende arbeidet, etablere og videreutvikle lokale og regionale *samarbeidsfora*, *utvide hjemlene for informasjonsdeling* av taushetsbelagte opplysninger i det tverretatlige samarbeidet og utvikle et *felles vurderingsverktøy* for radikaliseringsaker. Reintegrering av allerede radikalisererte er en del av modellen, og kommisjonen anbefaler at man i dette arbeidet har en særlig bevissthet rundt de som radikaliserer andre. Kommisjonen kommer også med flere anbefalinger om PST og politiet, blant annet om ansvarsfordelingen mellom disse to, behovet for et fagutviklingsapparat i politiet og klargjøring av hjemmelsgrunnlaget for forebyggende samtaler. Kommisjonen mener også Nav bør få en større rolle i det forebyggende arbeidet,

og at kriminalomsorgen må få tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre nødvendige tiltak.

Ettersom ekstremisme er et globalt fenomen, kreves det *innsats og samarbeid internasjonalt*. Kommisjonen anbefaler at norske myndigheter går inn for kontinuerlig og langsiktig representasjon og deltakelse i internasjonale fora og internasjonalt samarbeid mot ekstremisme. Gjennom bi- og multilaterale samarbeid kan Norge blant annet få bedre forståelse for trusselbildet, bidra til normutvikling og sikre ivaretagelse av menneskerettighetene i utvikling av nye forebyggingsstrategier.

Kunnskaps- og kompetanseløft i det forebyggende arbeidet

Kommisjonen anbefaler *mer forskning* og stabile rammevilkår. Kommisjonen anbefaler at senteret for forskning på høyreekstremisme, C-REX, blir et permanent senter, og at forskningsprosjektet Terra ved Forsvarets forskningsinstitutt styrkes og sikres videre finansiering. Kommisjonen har flere anbefalinger hva gjelder forskningsområder som bør prioriteres fremover. Dette gjelder spesielt forskning på hvordan ny teknologi påvirker ekstremismefeltet, effekten av forebyggingstiltak, ulike former for ekstremisme, og hvilke forhold som påvirker radikaliseringsprosesser. Kommisjonen anbefaler også at det opprettes *et tverrsektorielt studieemne* for dem som arbeider med forebygging og kompetansehevingstilbud innen forebygging til ansatte i skolen.

I tråd med den teknologiske utviklingen er det også behov for kunnskap og strukturer for å håndtere forebygging av ekstremisme i en digital tidsalder. Det forventes at blant annet politiet og kommunale aktører skal arbeide forebyggende og oppsøkende på nettet. Etter kommisjonens syn mangler det et faglig grunnlag for et slikt arbeid, inkludert personvern vurderinger. Dette reiser faglige og tekniske spørsmål som går utover kommisjonens mandat og kompetanse. Kommisjonen mener derfor det er behov for en egen *utredning om forebyggende arbeid på nett*.

Når nasjonale myndigheter som Politiets sikkerhetstjeneste og Etterretningstjenesten får utvidede hjemler til overvåkning og tar i bruk nye teknologier for å forebygge ekstremisme, er det også nødvendig med demokratisk kontroll. Kommisjonen anbefaler derfor også at *EOS-utvalget styrkes*, og at lovgivende myndighet sikrer at regelverket er oppdatert i tråd med den teknologiske utviklingen, slik at det kan gjennomføres legalitetskontroll. Myndighetene må også prioritere gjennom-

føringen av *EUs forordning om digitale tjenester* og sikre et sterkt tilsynsorgan på nasjonalt nivå.

Bedre ivaretagelse av og medvirkningsmuligheter for utsatte grupper

Kommisjonen mener at mennesker som inngår i ekstremistenes fiendebilder, må beskyttes bedre. Kommisjonen anbefaler at politiet og Politiets sikkerhetstjeneste tar et større ansvar for å *etablere faste møtepunkter med trusselutsatte grupper* og tilegner seg mer kunnskap og kompetanse om disse. Kommisjonen har også anbefalinger rettet mot hatkriminalitet. Dette inkluderer tydelige føringer fra Justis- og beredskapsdepartementet og utarbeidelsen av en nasjonal *handlingsplan mot hatkriminalitet*. Lokalt politi må i større grad bruke det nasjonale kompetansesenteret for hatkriminalitet og det anbefales at støttesentrene for kriminalitetsutsatte øker sin kompetanse på hatkriminalitet og gjøres kjent i målgruppen.

Styrket oppslutning om demokrati og menneskerettigheter

Et kjennetegn på ekstreme ideologier er at de avviser demokrati og menneskerettigheter for alle. Derfor må styrkingen av demokrati og menneskerettigheter være et mål for det forebyggende arbeidet. Kommisjonen foreslår at man *styrker undervisningen om demokrati og menneskerettigheter* og gjør undervisningen mer målrettet, blant annet ved å opprette flere undervisningsstillinger ved freds- og menneskerettighetssentrene. Kommisjonen har også flere anbefalinger rettet mot arbeidet med demokrati og menneskerettigheter i skolen. Dette omfatter å styrke kompetansehevingstilbudet Dembra og formalisere veiviserordningen for flere minoriteter.

Kommisjonen anbefaler også at det etableres *et planverk for å sikre spor og gjenstander etter terrorangrep*. Kommisjonen anbefaler videre at sivilsamfunnet i større grad involveres i det forebyggende arbeidet på ulike myndighetsnivåer. Kommisjonen vil også sikre at alle innsatte i *norske fengsler kan få mulighet til å utøve sin religion og sitt livssyn*. Det anbefales å etablere en tilskuddsordning for å imøtekomme dette.

1.1.1 Samlet oversikt over kommisjonens anbefalinger

Nedenfor følger en full oversikt over kommisjonens anbefalinger.

Bedre organisering og mer forpliktende samarbeid

Nasjonale nysatsinger

- Det opprettes et nasjonalt senter for innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme
- Det opprettes en nasjonal veiledningstjeneste for bekymringer om radikaliserings

En forpliktende samhandlingsmodell

Kommunens mandat og kontaktpunkt for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme

- Funksjonen kontaktpunkt for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme etableres i alle kommuner. Kommunens rolle i det forebyggende arbeidet og kontaktpunktfunksjonen fastsettes i lov

Lokale og regionale samarbeidsarenaer

- Alle kommuner inngår i forpliktende samarbeidsstrukturer for forebygging av voldelig ekstremisme
- Det etableres regionale samarbeidsfora for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme

Informasjonsdeling

- Justis- og beredskapsdepartementet oppdaterer veilederen om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen til å omfatte særlige spørsmål knyttet til det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme
- Kurs og opplæring i reglene om taushetsplikt og informasjonsdeling gjøres tilgjengelig for aktørene i førstelinjetjenesten²
- Justis- og beredskapsdepartementet fastsetter en forskrift om deling av taushetsbelagt informasjon i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme etter forvaltningsloven § 13 g
- Det gjennomføres nødvendige lovendringer på helseområdet for større adgang til å dele taushetsbelagt informasjon i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme

² Med førstelinjen mener kommisjonen det lokale nivået av offentlige tjenester. Dette kan være helsetjenesten eller politiet i kommunen eller fylket.

Vurderingsverktøy

- Det utvikles et felles vurderingsverktøy i arbeidet mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme i Norge, etter modell fra det danske vurderingsverktøyet, men tilpasset norske forhold og juridiske rammer

Reintegrering

- Personer som kan radikaliseres andre, må prioriteres i det forebyggende og reintegrerende arbeidet
- Myndighetenes veileder om exitarbeid oppdateres i tråd med ny kunnskap, inkludert større grad av involvering av sivilsamfunnet og et større fokus på rollen til politikk, ideologi og religion

Anbefalinger om enkelte sentrale aktører

Politiet

- Det opprettes et eget fagutviklingsapparat for forebygging av radikaliserings- og voldelig ekstremisme med Politidirektoratet som øverste fagansvarlige
- Justis- og beredskapsdepartementet klargjør ansvarsfordelingen mellom PST og politiet i saker som gjelder voldelig ekstremisme. PST må dele mer informasjon med politiet om sine vurderinger der saken skal følges opp av politiet
- Justis- og beredskapsdepartementet klargjør hjemmelsgrunnlaget for forebyggende samtaler i politiloven for personer over 18 år og barn som ikke omfattes av politiloven § 13 fjerde ledd. Det bør også utarbeides en veileder for bruk av forebyggende samtaler

Kriminalomsorgen

- Justis- og beredskapsdepartementet gir tydelige føringer om at kriminalomsorgen skal prioritere forebygging av radikaliserings- og ekstremisme, og sikrer at kriminalomsorgen har ressurser til å gjennomføre kompetanseheving og andre relevante tiltak

Nav

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet sørger for at Nav får økt bevissthet og kompetanse om sin rolle i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme. Departementet må også sikre at den nasjonale veiledningsfunksjonen gis en tydelig posisjon og res-

surser for kompetanseheving i Nav. Veiledningsfunksjonen flyttes fra Nav Grünerløkka til Arbeids- og velferdsdirektoratet

Internasjonalt samarbeid

- Norske myndigheter arbeider for kontinuerlig og langsiktig representasjon og deltakelse i internasjonale fora og internasjonalt samarbeid mot ekstremisme

Kunnskaps- og kompetanseløft i det forebyggende arbeidet

Mer forskning og stabile rammevilkår

- Forskingen på ekstremisme styrkes. Dette gjelder både voldelig ekstremisme og ekstremisme som avvisning av demokrati og menneskerettigheter. Kommisjonen mener det bør forskes spesielt på områdene ekstremisme og ny teknologi, forebygging, ulike former for ekstremisme og tilgrensende fenomener og dem som radikaliseres
- Senter for ekstremiseforskning, C-REX, videreføres som et permanent senter og fortsetter med dagens mandat om høyreekstremisme samt tilgrensende temaer
- Forsvarets forskningsinstituttets forskningsprosjekt Terra videreføres og styrkes finansielt

Et tverrsektorielt studieemne for dem som jobber med forebygging av radikaliserings- og ekstremisme

- Det opprettes et tverrsektorielt studieemne for dem som jobber med forebygging av radikaliserings- og ekstremisme

Styrket kompetanse hos ansatte i skolen

- Kompetansehevende tilbud innen forebygging av radikaliserings- og ekstremisme gjøres systematisk tilgjengelig for ansatte i skolen

Forebygging av ekstremisme og radikaliserings- i en digital tidsalder

- Det settes ned et utvalg som skal utrede oppsøkende og forebyggende arbeid på nett for politiet og kommunene
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet prioriterer gjennomføringen av EUs forordning om digitale tjenester i Norge og sikrer at organet som utpekes som tilsynsmyndighet, tildeles midler og personellressurser til å etablere et solid fagmiljø

- Ansvarlige departementer må ha kompetanse og arbeide raskere for å sikre at regelverket for forebygging av voldelig ekstremisme er oppdatert i tråd med den teknologiske utviklingen
- EOS-utvalget må sikres tilstrekkelig med personell og økonomiske ressurser for å kunne kontrollere tjenestene. Muligheten for nordisk eller europeisk samarbeid mellom kontrollorganer bør utredes

Bedre ivaretagelse av og medvirkningsmuligheter for utsatte grupper

Politi og PST i møte med trusselutsatte grupper

- Politiet og PST må arbeide med å tilegne seg bedre kunnskap og kontinuerlig kompetanseheving om utsatte grupper og deres situasjon i et skiftende trusselbilde
- Politiet og PST har ansvar for å etablere faste møtepunkter for dialog og utveksling av informasjon med trusselutsatte grupper

Innsats mot hatkriminalitet

- Politiets forsterkede innsats for forebygging av hatkriminalitet fortsetter og forankres i føring fra Justis- og beredskapsdepartementet. Lokalt politi må bruke kompetansen til det nasjonale kompetansemiljøet i behandlingen av saker om hatkriminalitet
- Det utarbeides en nasjonal handlingsplan mot hatkriminalitet i samarbeid med berørte grupper
- Støttesentrene for kriminalitetsforebygging øker sin kompetanse på hatkriminalitet og gjøres kjent blant trusselutsatte grupper

Styrket oppslutning om demokrati og menneskerettigheter

Styrking av arbeidet med demokrati, medborgerskap og minner

Styrking av undervisningen ved freds- og menneskerettighetsentrene

- Det opprettes flere undervisningsstillinger ved freds- og menneskerettighetsentrene øremerket deres arbeid med demokratisk medborgerskap og menneskerettigheter

Evaluering av tilskuddsordningen for turer til minne- og læringssteder

- Den nasjonale tilskuddsordningen for skoleturer som forvaltes av Utdanningsdirektoratet,

evalueres med spesielt henblikk på faglig forankring og likebehandling av elever

Demokrati og menneskerettigheter i skolen

Inkluderende læringsmiljø, demokratilæring og elevenes demokratiske medvirkning

- Implementeringen av føringene i LK20 om inkluderende læringsmiljø, demokratilæring og elevenes demokratiske medvirkning i skolene over hele Norge må styrkes gjennom tilskuddsordningen for kompetanseutvikling

Styrking av Dembra

- Dembra styrkes som et landsdekkende tilbud til elever og lærere, særlig med tanke på skoler i distriktet

Veiviserordninger

- Den muslimske veiviserordningen formaliseres med nødvendige tilpasninger
Det forutsettes tilknytning til en forskningsinstitusjon, slik tilfellet er for de allerede etablerte veiviserordningene for jøder og samer. Det forutsettes videre at mangfoldet i den norsk-muslimske minoriteten gjenspeiles
- Det vurderes tilsvarende veiviserordninger for andre minoriteter eller utsatte grupper, for eksempel en formalisering av veiviserordningen for rom

Planverk for sikring av spor og gjenstander etter terrorangrep i Norge

- Det utarbeides et planverk for sikring av spor og gjenstander etter terrorangrep i Norge
Dette må omfatte vurderinger av ivaretagelse av gjenstander og spor etter terrorhendelser, slik at dette utføres i henhold til museale standarder for samlingsforvaltning

Sivilsamfunnets rolle i det forebyggende arbeidet

- Sivilsamfunnet, inkludert organisasjoner, tros- og livssynssamfunn, partene i arbeidslivet og spillsamfunn, involveres i større grad i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings- og ekstremisme på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå

Tros- og livsynsstøtte i fengsler

- Det etableres en statlig finansiert tilskuddsordning til å utøve tros- og livsynsarbeid i fengsler og å lære opp og veilede dem som utfører det

1.2 English Summary

Introduction

The Commission on Extremism hereby submits its report following a year and a half of work. The Commission is composed of 17 members with different competence and experience. The composition and mandate of the Commission formed the basis for a broad, whole-of-society approach to preventing and countering extremism. The Commission's mandate reflects a two-pronged approach to prevention; countering violent extremism while fostering democratic resilience.

The Commission on Extremism was appointed eleven years following the deadliest domestic terrorist attack in Norway since World War II. On 22 July 2011, a right-wing extremist attacked the Norwegian Government Quarter and Utøya Island killing 77 people and severely injuring many more. This devastating attack has not been the only terrorist attack in Norway. On 10 August 2019, a right-wing extremist inspired by the Christchurch terrorist attacks killed a 17-year-old girl in her own home before attacking the Al-Noor Mosque in Bærum. On 25 June 2022, two weeks after the Commission's appointment, an Islamist extremist carried out an attack in downtown Oslo, killing two and injuring more than twenty.

The consequences of violent extremism, both for those directly affected and for society are large. No democratic and open society can protect itself fully against terrorism, but best practices have shown that it is possible to prevent radicalization to violent extremism. Early prevention and the fostering of resilience to extremism is of vital importance and must be prioritized with consistency and resources over time. Prevention is inexpensive compared to the enormous short and long-term effects and costs of terrorist attacks and the cost in fundamental rights and freedoms if extremist forces achieve their objectives.

The Commission's working methods

The Commission's findings and recommendations are based on an extensive body of knowledge.

The Commission has reviewed and analysed existing knowledge and practice as found in the

academic literature, public reports and documents. Furthermore, the Commission has gathered knowledge through extensive meetings across the country with representatives from groups affected by extremism, national, regional and local authorities, first-line practitioners (representing multi-agency work involving municipalities, schools, the police, social services), civil society organizations and research and education. The Commission has also gathered knowledge about preventing and countering violent extremism (P/CVE) programming and practices internationally. The Commission has strived to include the voices and experiences of a multiplicity of actors, including young people.

The Commission was mandated to review and assess severe cases of violent extremism in Norway. In its case review, the Commission analysed 20 individual cases involving offences with a penalty limit of imprisonment for a term of minimum six years. Through an act that set aside the duty of confidentiality for anyone who wished to share information with the Commission, the Commission obtained information from, among others, the Norwegian Police Security Service, the Norwegian Police, the Norwegian Labour and Welfare Administration, the Norwegian Correctional Service and several Norwegian municipalities. The Commission has gained a unique insight into the lives of radicalised Norwegians who have been involved in serious crimes, including the underlying factors, individual radicalisation processes and their interactions with public services.

The Commission has also gathered examples of best practices for P/CVE and examined the factors that have led to successful prevention.

In line with its mandate, the Commission has applied a broad approach to extremism. The report has employed two different definitions of extremism: one narrow and one broad. According to the narrow definition, extremism is the acceptance and use of violence to achieve political, ideological or religious goals. According to the broad definition, extremism is attitudes and actions that reject democracy and human rights. Therefore, the report covers not only radicalisation to violent extremism, but also views and actions that may undermine democracy and human rights.

The Commission has found it productive to apply the *prevention triangle*, which is often used to represent various prevention levels, from the individual to the societal level. The Commission introduces a revised model that includes new levels, highlighting the importance of early prevention and the fostering of resilience to radicali-

sation through social inclusion and practices grounded in an encompassing framework of democracy and human rights. Thus, the Commission presents a model consisting of five levels, from the «building» resilience level, which includes strengthening the conditions and facilitation of a good quality of life and community, to the reintegration of already radicalised individuals. Democracy and human rights constitute the framework for this work and must form the basis for all preventive efforts.

The Commission's findings

In Norway, the population has a relatively high level of trust in the authorities and the political system. Continuous efforts are required to maintain a high level of trust and further strengthen democracy. This requires the joint efforts of the whole of society.

Extremist attitudes foment unrest and insecurity and erode the foundations of democratic society. Extremist actors and currents that undermine trust therefore pose a profound threat to social cohesion. The Commission believes that clear steps must be taken to bolster democracy and human rights, going forward.

Extremism severely impacts individuals, groups and society. Various groups that form part of extremists' enemy images are subjected to racism, discrimination and hate crimes. They are also burdened with the negative impact of extremism on safety, security and well-being. The Commission believes that persons who are part of extremists' enemy images must be afforded stronger protection.

Authoritarian states, political parties and movements are contributing to democratic erosion worldwide and are subverting fundamental human rights. Extremist ideologies and actors move and network across national borders. The scope, character and direction of extremism in Norway is affected by changes in society, politics, economy, culture and technology. Digitalization and new and emerging technologies are utilized for extremists purposes. Innovations in technology, including artificial intelligence (AI), also offer new P/CVE tools and opportunities for states and tech companies. The use of such technologies must always be in conformity with human rights.

Although violent extremist ideologies enjoy little support in Norway, several terrorist attacks have either been carried out or averted. The greatest terrorist threats to Norway are currently believed to emanate from extreme Islamism and

right-wing extremism. However, the evolving landscape necessitates continued vigilance against emergent extremist currents.

Although most people in Norway enjoy a good quality of life and participate in society in various ways, not everyone does. In line with existing knowledge, the Commission's case review confirms that many of those who become radicalised into violent extremism exhibit challenges in educational attainment, have tenuous connections to working life, and experience other socio-economic adversities. Social exclusion can render individuals more vulnerable to the influence of extremist groups who offer a sense of belonging and who promote hatred or justify violence. Although there are many factors at play, it is difficult to point to a clear correlation between specific vulnerability and risk factors and violent extremism.

Many vulnerability and risk factors can render individuals more vulnerable to the influence of extremist communities. However, the vast majority of persons identified with such vulnerability and risk factors never become extremists. Nevertheless, the Commission's case review has shown that within extreme Islamism, certain ideologically-driven *radicalisers* can significantly influence the radicalisation of individuals and groups. Radicalisers engage in active recruitment and create and maintain extremist environments that provide a sense of belonging. The case review also showed that for many, international conflicts, politics and ideology have impacted their radicalisation process. Through the case review, the Commission observed a complex interaction between vulnerability and risk factors, group affiliation, ideology and international politics.

Sound P/CVE presupposes that society has access to precise and updated knowledge of the phenomenon, in particular its causes and characteristics. Furthermore, clear roles and mandates must be assigned to the various societal actors. The Commission has found considerable variation in practice and knowledge among key P/CVE actors. An inadequate understanding of phenomena or assignments diminishes the precision and effectiveness of P/CVE, entailing a need for considerable knowledge building and competence enhancement. Currently, a myriad of actors are involved in P/CVE. Through the case review and knowledge gathering in various regions, the Commission has observed a lot of solid P/CVE efforts and considerable commitment to the cause. Nevertheless, there is a dearth of clear organisational and regulatory frameworks to govern these efforts. In particular, there is an

absence of unambiguous mandates, arenas for cooperation, legal authorities for information sharing and proper tools for assessing concerns.

Recommendations

Preventing extremism is a shared responsibility that requires a whole of society approach. Both the efforts of responsible authorities and the daily acts of engaged, ordinary citizens are critical to foster democratic resilience. Acknowledging the necessity of combined efforts for successful prevention and resilience building, the Commission issues the following key recommendations to improve P/CVE in Norway.

Improved organisation and increased binding cooperation

P/CVE in Norway should be better organised. In the Commission's view, a national hub that can assist both the national authorities and actors working in the field, is needed. Therefore, the Commission recommends the establishment of a national centre for efforts against violent extremism. The Commission believes such a centre can carry out several relevant tasks and functions that society needs. It can help develop strategies and coordinate P/CVE, nationally. The centre can provide advice and offer guidance and competence enhancement to various actors, including in understanding phenomena, prevention strategies, reintegration, assessment tools and legislation. Furthermore, the centre can connect research and practice and continuously disseminate updated knowledge regarding trends and phenomena. The centre can also serve as a hub for international actors and participate in international cooperation. It can also establish and maintain a national counselling service in case of radicalisation concerns. Such a counselling service is intended as a low-threshold service available to relatives, closely associated persons and various actors. It will supplement the Norwegian Police's and the Norwegian Police Security Service's existing tip schemes.

For prevention to be organised and regulated in a manner conducive to interdisciplinary cooperation, the Commission proposes a new, binding model for interaction. The model will clarify the role of the municipalities in P/CVE, establish and further develop local and regional cooperation forums, expand the possibility of sharing otherwise

confidential information in interagency cooperation and develop a common assessment tool for radicalisation cases.

As extremism is a global phenomenon, international cooperation and efforts are of vital importance. The Commission recommends that the Norwegian authorities promote continuous and long-term representation and participation in international forums and international collaborative P/CVE efforts.

The Commission also recommends that the division of responsibility between the Norwegian Police Security Service and the Norwegian Police be clarified, that the Norwegian Labour and Welfare Administration be given a greater role in P/CVE, and that the Norwegian Correctional Service be allocated sufficient resources to implement necessary internal measures on preventing radicalisation.

Knowledge building and competence enhancement in P/CVE

P/CVE presupposes up-to-date knowledge. Therefore, the Commission recommends further investment in research on extremism, in particular research on how new technologies affect P/CVE, the effects of measures, various forms of extremism, and the factors that influence the radicalisation processes. The Commission recommends that the Centre for Research on Extremism (C-REX) become a permanent centre, and that the TERRA Project Series at the Norwegian Defence Research Establishment be strengthened and ensured additional funding.

Currently, the Norwegian Police and municipal actors are expected to carry out preventive and investigative work online. In the Commission's view, there is no professional basis for such work, including privacy assessments. The Commission believes a separate report on online P/CVE efforts is needed. Democratic control is necessary when national authorities such as the Norwegian Police Security Service and the Norwegian Intelligence Service adopt new technologies to prevent extremism. For this reason, the Commission also recommends that the Norwegian Parliamentary Oversight Committee on Intelligence and Security Services be strengthened.

The Commission further recommends the establishment of a cross-sectoral course on P/CVE and competence enhancement directed at persons working in schools.

Better safeguarding and participation opportunities for vulnerable groups

The Commission has held several meetings with groups that are part of extremists' simplified enemy images or who are otherwise marginalised or subjected to incitement to hatred, harassment and violence. Overall, the Commission finds that many people feel inadequately protected and safeguarded and that they are left to shoulder the responsibility for their security. Against this backdrop, the Commission recommends that the Norwegian Police and Norwegian Police Security Service take greater responsibility for establishing regular meetings with groups subjected to threats and acquire more knowledge and competence concerning such groups. The Commission also makes recommendations regarding hate crimes, including the development of an action plan.

Strengthened support for democracy and human rights

A hallmark of extremist ideologies is that they reject democracy and human rights for all. Therefore, the strengthening of democracy and human rights and the support thereof must be a goal of P/CVE. Currently, various actors offer educational programs on democratic citizenship and human rights education. The Commission proposes strengthening this work and making it more targeted, e.g., by creating additional teaching positions within the Network of Norwegian Peace and Human Rights Centres. The Commission also makes several recommendations regarding the work on democratic citizenship and human rights in schools. This includes strengthening the competence enhancement programme Dembra and formalising guide schemes for additional minorities.

The Commission also recommends the establishment of a plan to secure traces and objects following terrorist attacks, as this should be considered cultural heritage. Furthermore, the Commission also recommends that civil society be involved to a greater extent in P/CVE efforts at the various governmental levels. The Commission also wishes to ensure that all inmates in Norwegian prisons have the opportunity to practise their religion and beliefs. The Commission recommends the establishment of a grant scheme to facilitate this.

1.3 Tegneserie for ungdom og unge voksne

Kommisjonen har hatt gode og sterke møter med ungdom og unge voksne gjennom arbeidet. Kommisjonen har fått viktige innspill om utfordringer i hverdagen, hva de mener om dagens samfunn og hvilke krefter de frykter kan påvirke unge mennesker til å bevege seg mot ekstreme ideologier. Ungdommenes perspektiver har vært av stor betydning for kommisjonens arbeid. Tusen takk!

Selv om kommisjonen har prøvd å skrive rapporten på en måte som gjør at den kan leses av flest mulig, er den skrevet av godt voksne personer i kommisjonen og sekretariatet. For å kommunisere noe av det som har kommet frem i arbeidet til ungdom og unge voksne har kommisjonen derfor fått hjelp av tegneserieskaper Jenny Jordal til å lage en tegneserie om hva ekstremisme er, hvorfor det skjer og hva en kan gjøre med det. Det er kommisjonens ønske at den brukes til å starte en samtale om ekstremisme og radikaliserings med ungdom over hele landet.³

³ Tegneserien er også et digitalt vedlegg nr. 6, for enklere tilgang på tegneserien



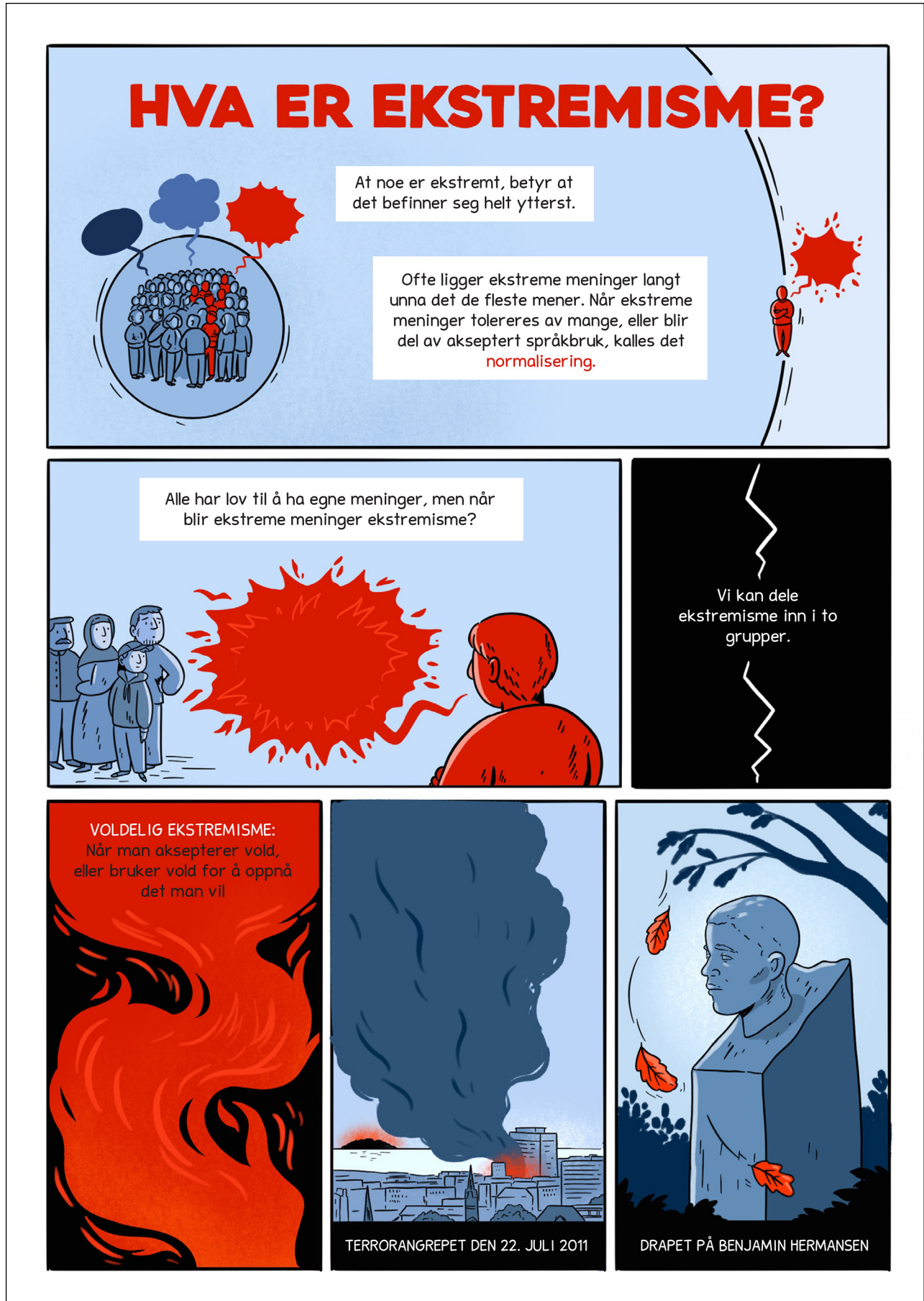
Figur 1.1 Tegneserie for ungdom og unge voksne av tegneserieskaper Jenny Jordahl



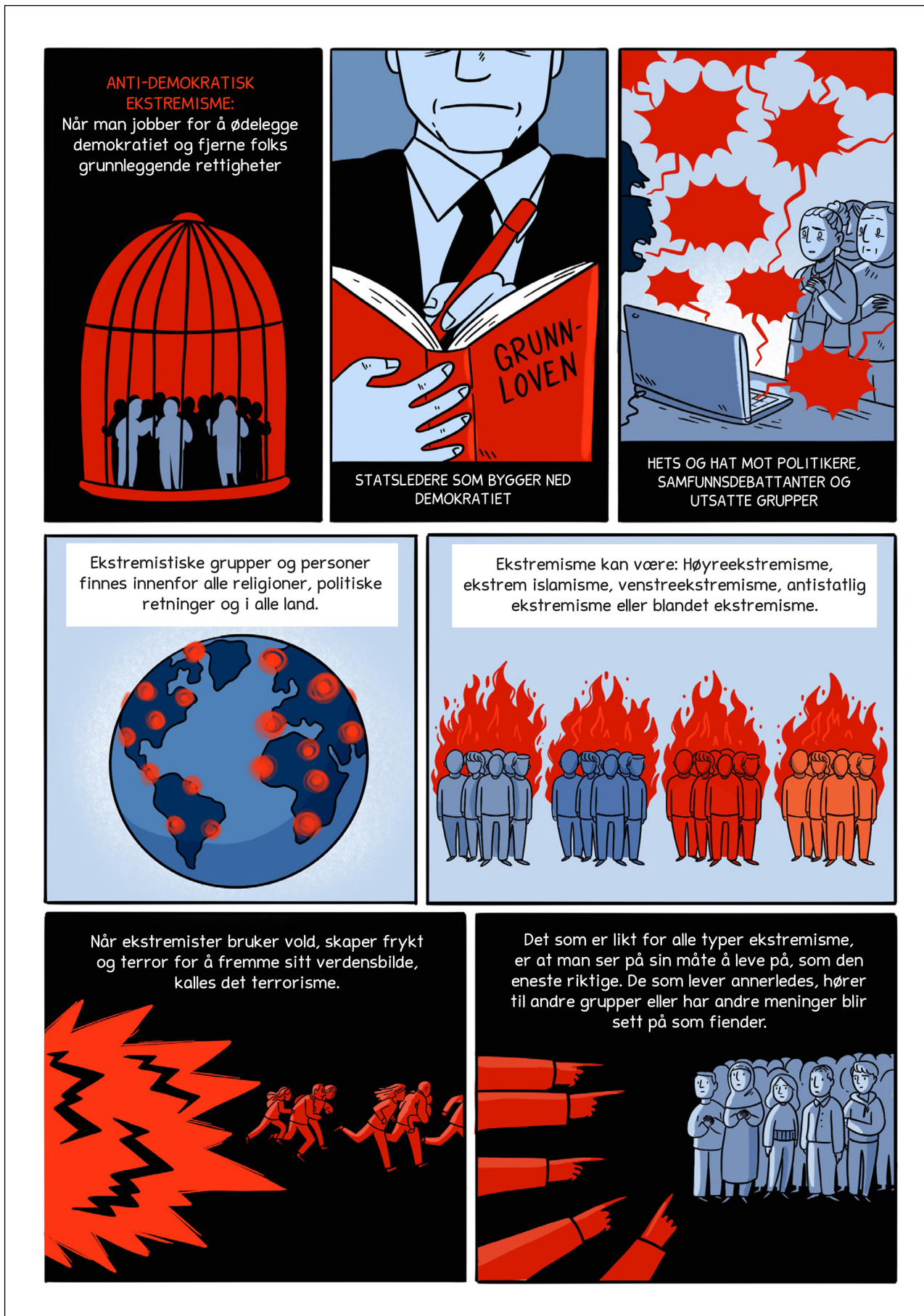
Figur 1.2 Tegneserie for ungdom og unge voksne av tegneserieskaper Jenny Jordahl



Figur 1.3 Tegneserie for ungdom og unge voksne av tegneserieskaper Jenny Jordahl



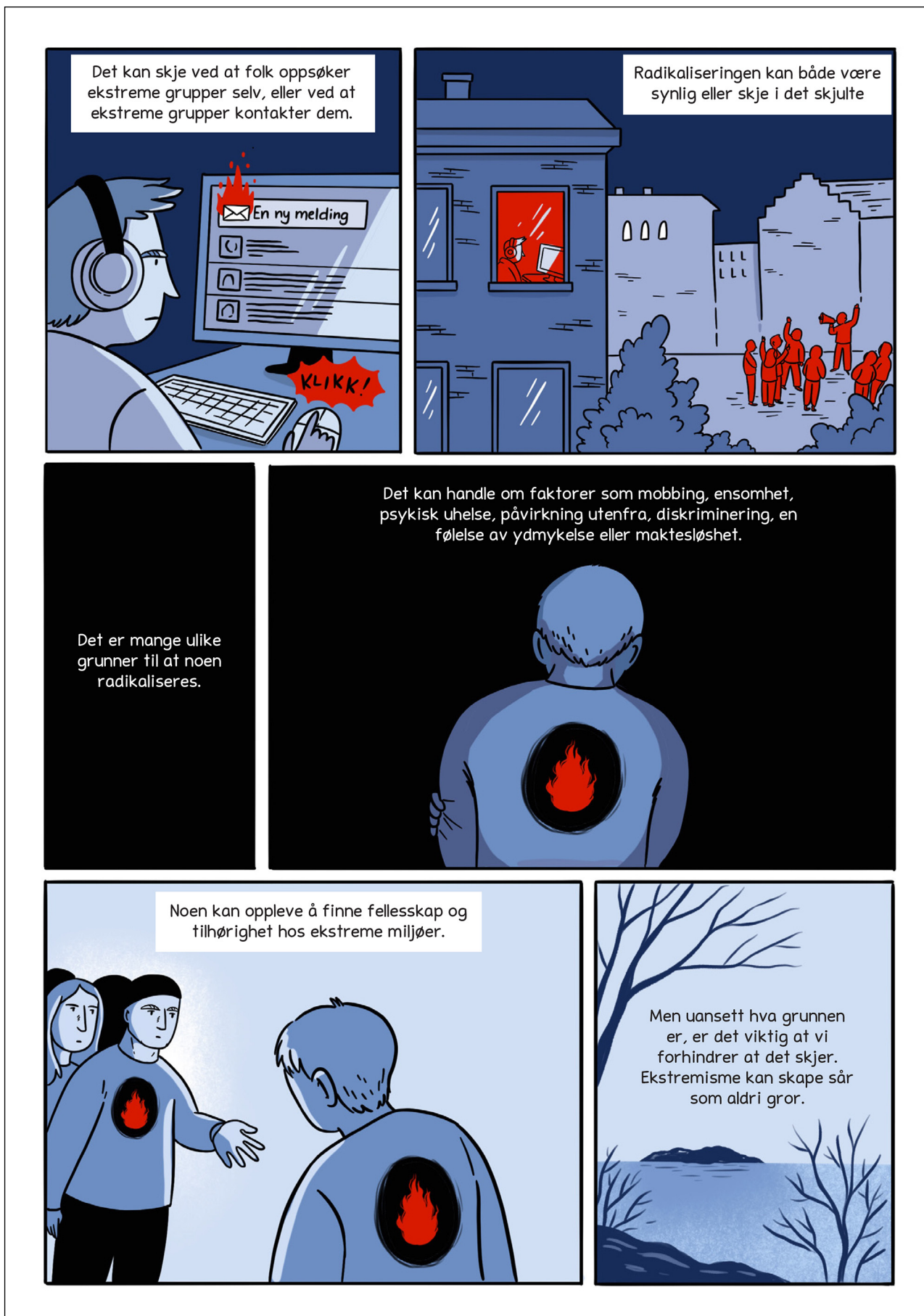
Figur 1.4 Tegneserie for ungdom og unge voksne av tegneserieskaper Jenny Jordahl



Figur 1.5 Tegneserie for ungdom og unge voksne av tegneserieskaper Jenny Jordahl



Figur 1.6 Tegneserie for ungdom og unge voksne av tegneserieskaper Jenny Jordahl



Figur 1.7 Tegneserie for ungdom og unge voksne av tegneserieskaper Jenny Jordahl

HVORDAN STOPPER VI RADIKALISERING OG EKSTREMISME?

De som styrer landet, altså myndighetene, har det største ansvaret for å forhindre radikaliserings og ekstremisme. Alle de ulike aktørene i samfunnet må jobbe sammen.

Dette kan gjøres på mange måter:



Organisere og jobbe sammen, både i Norge og i utlandet.



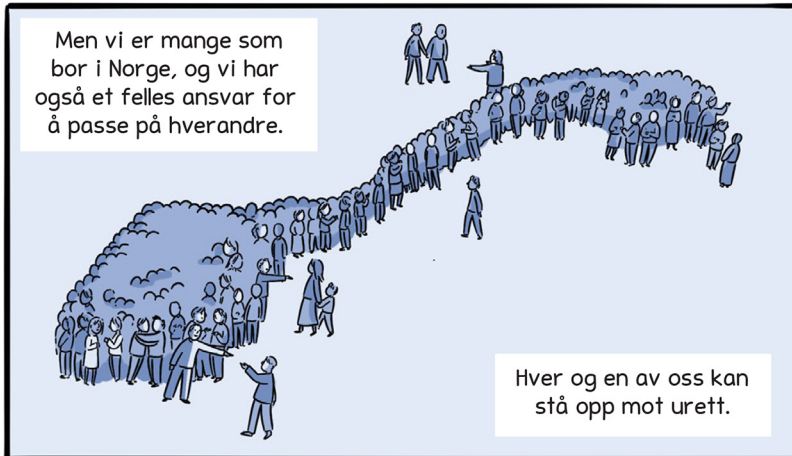
Styrke demokratiet og passe på at utsatte grupper er trygge og blir hørt.



Spre kunnskap og informasjon, som når ut til både tankene våre og til verdiene våre.



Men vi er mange som bor i Norge, og vi har også et felles ansvar for å passe på hverandre.



Hver og en av oss kan stå opp mot urett.

Dette kan vi gjøre sammen:



Figur 1.8 Tegneserie for ungdom og unge voksne av tegneserieskaper Jenny Jordahl



Figur 1.9 Tegneserie for ungdom og unge voksne av tegneserieskaper Jenny Jordahl

Kapittel 2

Innledning

Ekstremismekommisjonen ble oppnevnt i statsråd 10. juni 2022.

Kommisjonen ble oppnevnt for å gi bedre innsikt i hva som kan føre til ekstremisme, polarisering og vold i samfunnet, og hvordan dette kan forebygges.¹ Som bakteppe ligger brutale hendelser i nær fortid. Terrorangrepet 22. juli 2011 og drapet og moskéangrepet i Bærum i august 2019 var motivert av høyreekstremisme. Kort tid etter at kommisjonen ble oppnevnt, ble det gjennomført et dødelig terrorangrep mot puber i Oslo sentrum natten før pridefeiringen, 25. juni 2022. Påtalemyndigheten vurderer at angrepet var motivert av ekstrem islamisme. De siste årene har det også blitt avverget flere terrorhandlinger mot Norge, og flere nordmenn er dømt for å ha deltatt i terrororganisasjonen Den islamske staten (IS). Både berørte enkeltindivider og storsamfunnet må leve videre med trusselen om og konsekvensene av ekstremisme og terror i uoverskuelig fremtid.

Kommisjonen legger til grunn at ekstremisme er et samfunnsfenomen som alltid vil eksistere i større eller mindre grad. Samtidig er det ønskelig å minimere ekstremismens utbredelse og oppslutning. Det er imidlertid ikke én enkel løsning på dette. I dagens globaliserte og sammenvevde verden oppstår ikke utfordringene ved radikaliserings og ekstremisme i et vakuum eller kun i en norsk kontekst. Samfunnsmessige, økonomiske og sikkerhetspolitiske omveltninger og teknologisk utvikling påvirker utfordrings- og trusselbildet i Norge. Kriger i Midtøsten og Europa, erfarte krenkelser av Islam og muslimer, migrasjonskrisen i 2015, covid-19 pandemien og krigen i Ukraina har påvirket både karakter, omfang og retningen til radikaliserings og ekstremisme. Siden 7. oktober 2023 har Israel-Hamas krigen gitt grobunn for en kraftig økning i muslimfiendtlighet og antisemittisme² med et skjerpet trusselbilde mot norske jøder.³

Ekstremisme fremmes også av demokratisk valgte autoritære politikere i Europa som mobiliserer velgere ved å fremme polariserende skremmebilder av mangfold og minoriteter.⁴

Ved forebygging av ekstremisme kan det være nødvendig å snakke om grupper av mennesker som sårbare eller utsatte. Slike generaliserende merkelapper kan reprodusere fordommer. Samtidig er kommisjonen nødt til å omtale både grupper i ekstremistenes fiendebilder og dem som kan være særlig tilgjengelige for radikaliserings, for å oppfylle mandatet. Kommisjonen har også vært bevisst på at det kan oppleves mistenkeliggjørende, stigmatiserende og ekskluderende å bli definert som ekstrem, hvis en selv oppfatter at en har en legitim politisk eller religiøs overbevisning. Det kan også være ødeleggende for samfunnsdebatten om begrepet brukes ukritisk. I verste fall kan ekstremismebegrepet skape mistillit mellom samfunnsgrupper og mellom innbyggerne og staten. Ekstremismebegrepet kan dermed forsterke det man ønsker å motvirke.

Kommisjonen verken kan eller vil komme med føringer for hva som er akseptable meningsyttringer i et demokratisk ordskifte. Samtidig har kommisjonen ønsket å være presis og tydelig i sitt arbeid og tørre å snakke om vanskelige temaer, inkludert konsekvensene av yttringer som er ekstreme, men lovlige. Det kan være vanskelig å vurdere hvilke radikaliseringsbetyrninger som er reelle, særlig dersom bekymringen har oppstått på bakgrunn av yttringer. Samtidig må ikke frykten for å trå feil stå i veien for at styresmaktene tar bekymringer på alvor og eventuelt følger opp med forebyggende tiltak. Kommisjonen har tatt hensyn til balansen mellom samfunnets behov for sikkerhet på den ene siden og personlig frihet og utfoldelse på den andre. Dette blir satt på spissen når styresmaktene foretar inngrep i den enkeltes menneskerettigheter for å forebygge voldelig ekstremisme.

¹ Statsministerens kontor 2022a

² Renard og Cook 2023; FN's høykommissær for menneskerettigheter 2023

³ Solheim, Brekke og Elgaaen 2023

⁴ Thorleifsson 2019a

Dette er den andre kommisjonen som nedsettes for å utrede ekstremisme i Norge. 22. juli-kommisjonen overleverte sin rapport 13. august 2012 og hadde som oppdrag å gjennomgå samfunnets samlede håndtering av terrorangrepet i Norge 22. juli 2011.⁵ 22. juli-kommisjonens oppdrag ble avgrenset til å se på myndighetenes arbeid med å avdekke trusler og beskytte befolkningen, herunder håndtering av trusselen og angrepene den aktuelle dagen. Kommisjonen så ikke nærmere på spørsmål om gjerningsmannens motiv, oppvekst og bakgrunn eller samfunnets tiltak mot forebygging av radikaliseringsarbeid.

Ekstremismekommisjonen startet høsten 2022 med utredningen av det forebyggende arbeidet i Norge. Kunnskaps- og informasjonstilfanget som danner grunnlaget for denne rapporten, er hentet fra en rekke instanser og perspektiver. Kommisjonen har valgt en åpen og utadrettet arbeidsform og hatt møter med mange ulike aktører, gjennomført flere innspillmøter i ulike regioner og motatt skriftlige innspill i løpet av arbeidet. Kommisjonen har sett gode eksempler på innsats, tiltak og samarbeid mot radikaliseringsarbeid og ekstremisme som kan ha bidratt til å forebygge radikaliseringsforløp og dempet effekten av potensielt radikaliserende hendelser. Samtidig har kommisjonen fått høre om betydelige utfordringer i det forebyggende arbeidet. Kommisjonen har også hørt sterke beretninger om hvordan grupper og enkeltpersoner i ekstremistenes fiendebilder har blitt og blir rammet av ekstremisme i Norge i dag. De personlige vitnesbyrdene og erfaringene fra overlevende og berørte av terror og fra minoriteter som har blitt utsatt for rasisme, diskriminering, hat og vold, har gjort sterkt inntrykk.

En viktig del av kommisjonens kunnskapsgrunnlag er saksgjennomgangen. Kommisjonen har gjennomgått 20 saker om norske radikalisererte. Sakene gjelder alvorlig kriminalitet. Kommisjonen har gjennom omfattende informasjonshenting fått et bilde av livet til norske radikalisererte. Hvilken bakgrunn har de, hva har de opplevd og hvem eller hva har ført dem inn i voldelig ekstremisme? Kommisjonen har også fått tilgang til informasjon om disse menneskenes møte med tjenesteapparatet. Hvordan har de blitt møtt, og hvilke tiltak er satt i verk? Saksgjennomgangen viser at systemet dessverre ikke alltid fungerer slik nasjonale myndigheter forventer.

Kommisjonens mandat tar utgangspunkt i ekstremisme som aksept av vold for å nå politiske, religiøse eller ideologiske mål. Samtidig oppfatter

kommisjonen at mandatet forutsetter en bredere forståelse av ekstremisme. Kommisjonen har derfor tatt for seg et bredere spekter av det som kan betraktes og defineres som ekstremt. Som omtalt nærmere nedenfor i kapittelet om kommisjonens forståelse av mandatet, har kommisjonen valgt å benytte to innganger til begrepet ekstremisme. Dette gjelder ekstremisme som 1) aksept av vold for å oppnå religiøse, politiske eller ideologiske mål (voldelig ekstremisme) og 2) aktiv avvísning av demokratiet og motarbeidelse av grunnleggende menneskerettigheter (ekstremisme i bred forstand). Kommisjonen har i tråd med dette hatt søkelys på både enkeltindivider som radikaliseres, og ekstremisme på samfunnsnivå. Når kommisjonen bruker begrepet ekstremisme i denne rapporten, mener den både voldelig ekstremisme og ekstremisme i bred forstand. Noen steder refereres det til andre aktørers bruk av ekstremismebegrepet. Dette kan skille seg fra kommisjonens ovennevnte begrepsbruk.

Denne rapporten belyser ulike former for ekstremisme og hvordan og hvorfor radikaliseringsarbeid skjer. Rapporten omtaler hva som gjøres i dag for å forebygge radikaliseringsarbeid og ekstremisme, og hvilke utfordringer kommisjonen har funnet i dette arbeidet. Rapporten inneholder også kommisjonens anbefalinger.

Radikaliseringsarbeid og ekstremisme er dynamiske fenomener i stadig endring. Det understrekes derfor at kommisjonens arbeid er basert på den kunnskapen og erfaringen kommisjonen besitter i dag. Slik kan kommisjonen kun gi et øyeblikksbilde av situasjonen slik den er ved ferdigstilling av dens arbeid. Samtidig har kommisjonen vært opptatt av å analysere sentrale utviklingstrekk over tid og identifisere nye trender, slik at innholdet i rapporten kan være relevant i årene fremover.

Kommisjonen vil understreke at dens oppdrag omhandler reelle trusler mot demokratiet, enkeltindivider, grupper og samfunnet med store konsekvenser for liv, helse og trygghet. Kommisjonen har derfor kjent på et stort ansvar i løpet av arbeidet.

Etiske overveielser ved omtale av terrorister og ekstremister

Terrorister gjennomfører angrep for å få oppmerksomhet om en sak eller sin person. De fleste er også opptatt av å kommunisere med meningsfeller, gjennom både selve terrorhandlingen, og det oppgjøret som kommer i en etterfølgende rettsak og ved eventuell mediedekning. Forskning og litteratur om terror kan også være

⁵ NOU 2012: 14

ønskelig oppmerksomhet sett fra terroristers side; all oppmerksomhet gir potensielt status til den gjennomførte handlingen og den som utførte det- i et gitt meningsfellesskap av ekstremister. Det paradoksale, vonde og vanskelige ved dette sett fra samfunnet, og ikke minst direkte berørtes perspektiv, er at omtalen av terroristers ofre ofte kommer i bakgrunnen av omtalen av terroreren. Omtale av terrorister kan også bidra til glorifisering av terrorister og deres handlinger. Kommisjonen har i arbeidet med denne rapporten vært seg dette bevisst. I omtalen av ulike ekstremister har kommisjonen derfor vært opptatt av å ikke gi unødig oppmerksomhet gjennom å navngi for mange. Å helt unngå navn kan imidlertid bidra til unødig spekulasjon eller mystifisering rundt terrorister og de angrepene de har utført. Det skal denne rapporten ikke bidra til. Noen få internasjonale terrorister er navngitt på bakgrunn av påvirkning eller inspirasjon på andre ekstremister. Dømte norske terrorister og ekstremister er nevnt ved navn.⁶

2.1 Kommisjonens mandat

Kommisjonen fikk ved oppnevning 10. juni 2022 følgende mandat:

Bakgrunn

Radikalisering og ekstremisme er alvorlige samfunnsutfordringer som kan få store konsekvenser for liv, helse og trygghet. Å forebygge radikalisering og ekstremisme er viktig for å ivareta demokratiet.

Norge erfarte terrorrens konsekvenser 22. juli 2011, da en bombe eksploderte i regjeringskvartalet i Oslo, og et massedrap fant sted på Utøya. Til sammen ble 77 mennesker drept i angrepene. I NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* ble det foretatt en uavhengig og bred gjennomgang av disse terrorangrepene, og det ble fremmet 31 anbefalinger. Det var ikke en del av 22. juli-kommisjonens mandat å se nærmere på spørsmål knyttet til gjerningsmannens motiv, oppvekst eller bakgrunn, eller på samfunnets tiltak for tidlig forebygging av radikalisering.

Norge erfarte terrorrens konsekvenser igjen i forbindelse med moskéangrepet og drapet i

Bærum 10. august 2019. Noen sider ved denne saken har blitt evaluert av et eksternt utvalg. Gjerningsmennene i begge disse sakene var motivert av høyreekstremisme. Det siste tiåret har ekstreme grupper, miljøer og enkeltpersoner innen ekstrem islamisme og høyreekstremisme preget trusselbildet når det gjelder politisk motivert vold i Norge. Norske borgere har også deltatt som fremmedkrigere i konflikter i andre land. Norge skal ha vært blant landene i Europa med flest borgere som har deltatt som fremmedkrigere i borgerkrigen i Syria i forhold til folketallet, jf. Hegghammer (2014).

Per april 2022 pågår det en krig i Europa. Russlands invasjon av Ukraina vil på sikt kunne påvirke trusselbildet i Norge, blant annet gjennom fremmedkrigeraktivitet fra ulike miljøer til ulike sider i konflikten.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) offentliggjør årlig Nasjonal trusselvurdering, som publiseres på PSTs nettsider. Den inkluderer blant annet vurderinger av trusler innen politisk motivert vold. De siste årene har PST sett en større bredde i ideologisk tankegodt og i former for ekstremisme. I tillegg er stadig yngre aktører involvert. Ekstremisme har dessuten blitt et mer transnasjonalt fenomen, blant annet gjennom økt bruk av digitale kommunikasjonsplattformer og flere tilfeller hvor terrorangrep ett sted i verden har inspirert til angrep i andre land.

Norge har hatt en bred innsats mot radikalisering og ekstremisme over flere år. Arbeidet er forankret i en egen handlingsplan på feltet og en nasjonal kontraterrorstrategi. Det er opprettet en egen nettside om myndighetenes arbeid på feltet (radikalisering.no). Det er etablert en rekke tiltak for å forebygge radikalisering og ekstremisme. Disse involverer mange sektorer og tjenester på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Radikalisering og ekstremisme er internasjonale utfordringer som forekommer over hele verden, og som påvirker utviklingen i Norge.

For å best mulig kunne forebygge radikalisering og ekstremisme i framtiden, er det behov for mer kunnskap. Det er også behov for å se den kunnskapen og de erfaringene som allerede foreligger om ekstreme grupperinger og enkeltpersoner i sammenheng. Regjeringen oppnevner derfor en ekstremismekommisjon.

Kommisjonens oppgaver

Kommisjonen skal frembringe og analysere kunnskap og komme med anbefalinger. Kommisjonen skal belyse ulike forhold som har gitt grobunn for

⁶ 22. juli-terroristen endret i 2017 navn til Fjotolf Hansen. I denne rapporten vil han benevnes ved det navnet han var registrert i folkeregisteret med da han i 2011 utførte og i 2012 ble dømt til 21 års forvaring for terrorangrepet 22. juli, Anders Behring Breivik

fremvekst av radikaliserings og ekstremisme i Norge i nyere tid, og hvordan dette kan forebygges bedre framover. Med radikaliserings menes her en prosess der en person utvikler aksept for eller vilje til aktivt å støtte eller delta i voldshandlinger for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål. Med ekstremisme menes her handlemåter eller forestillinger som innebærer aksept av, aktiv støtte til eller deltakelse i voldshandlinger for å nå politiske, religiøse eller ideologiske mål. Det er tatt utgangspunkt i PSTs definisjon av begrepene «radikaliserings» og «ekstrem» i nasjonal trusselvurdering for 2022.

Ekstremisme kan forekomme innenfor flere ulike ideologier. Kommisjonen skal ha en bred tilnærming til ekstremismefeltet. Den skal frambringe kunnskap om radikaliserings til ulike ideologier, som blant annet høyreekstremisme, ekstrem islamisme, venstreekstremisme og såkalte antistatlige strømninger. Den skal også ta for seg holdninger og handlinger mot grupper og enkeltindivider som er egnet til å undergrave demokratiet.

Kommisjonen skal frembringe kunnskap som kan bidra til å styrke vår evne til å forebygge radikaliserings og ekstremisme, samtidig som en tar vare på sentrale verdier som åpenhet, demokrati, menneskerettigheter, rettssikkerhet og yringsfrihet. Dette omfatter også myndighetenes ansvar for å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Kommisjonen skal

- beskrive utviklingstrekk ved radikaliserings og ekstremisme – den skal ta for seg radikaliserings på og utenfor internett og i og utenfor grupper
- belyse sentrale forhold ved samfunnsutviklingen internasjonalt og nasjonalt som kan gi grunn for ekstremisme og som kan gjøre at enkelte radikaliseres
- belyse hva som kjennetegner radikaliseringsprosesser, og hvilke risiko- og beskyttelsesfaktorer som kan påvirke radikaliserings
- belyse hvilken rolle personer og miljøer som ikke selv vurderes å ha evne eller vilje til å utføre voldelige handlinger, likevel kan spille i andres radikaliseringsprosesser, og hvordan de bruker åpne og lukkede kommunikasjonsplattformer til dette
- belyse hvordan samarbeidet og samhandlingen fungerer innad og mellom involverte myndigheter og tjenester på ulike nivåer, samt mellom sivilt samfunn og myndigheter, knyttet til forebygging av radikaliserings og ekstremisme

- beskrive tilfeller der samfunnet har lyktes med å forebygge og hindre radikaliseringsprosesser og bruk av vold, og belyse faktorer som gjør at man har lyktes i disse tilfellene
- belyse hvilke tiltak og systemforbedringer som kan gjøres for bedre å forebygge radikaliserings og ekstremisme – dette kan for eksempel være bedre informasjonsdeling mellom ulike etater og bedre oppfølging av personer som er særlig sårbare for radikaliserings

Kommisjonen skal fremme anbefalinger den mener er nødvendige for å forbedre landets evne til å forebygge radikaliserings og fremvekst av ekstremisme. Dette omfatter hvordan ulike sektorer og tjenester kan bidra enda bedre i det forebyggende arbeidet og gjelder både tiltak rettet mot samfunnet og befolkningen generelt, tiltak rettet mot personer som befinner seg i faresonen for å bli radikaliserede, og tiltak rettet mot personer som allerede er radikaliserede.

Forebyggingsbegrepet omfatter her også tiltak for å stanse radikaliseringsprosesser, exitarbeid rettet mot allerede radikaliserede, forebygging av nye terrorhandlinger, samt reintegrering og tilbakeføring til samfunnet etter straffegjennomføring.

Kommisjonens kunnskapsgrunnlag

Kommisjonen skal i sitt arbeid se hen til relevant forskning i Norge og internasjonalt, arbeider fra relevante utvalg og ekspertgrupper og informasjon og kunnskap om relevante tjenester, praksis og tiltak i Norge og andre land. Kommisjonen bestemmer selv hvilke og hvor mange land den ønsker å se til. Kommisjonen kan innhente informasjon og kunnskap gjennom å innhente skriftlig materiale og også på andre måter, for eksempel gjennom intervjuer. Kommisjonen vurderer selv om den vil innhente ekstern kompetanse til bruk for kommisjonens arbeid eller bestille delutredninger fra forskningsmiljøer og andre fagmiljøer.

Kommisjonen skal gjennomgå saker

For bedre å forstå hvordan ekstremisme kan oppstå, skal kommisjonen gjennomgå og vurdere alvorlige saker som omhandler ekstremisme. Dette kan gjelde saker om terrorhandlinger eller andre handlinger som faller inn under gjerningsbeskrivelsen i straffeloven kapittel 16, 17 eller 18, men er ikke begrenset til det hvis kommisjonen finner andre passende saker. Sakene kan blant annet gjelde personer som har utviklet seg til å bli

høyreekstremister eller ekstreme islamister. Kommisjonen velger selv hvilke konkrete saker den vil vurdere. Reglene i forvaltningsloven §§ 13 og følgende, om taushetsplikt om det man gjennom arbeidet får vite om noens personlige forhold, vil gjelde for kommisjonen, med mindre strengere taushetsplikt følger av annen lov. Kommisjonens taushetsplikt vil reguleres nærmere i lov.

Formålet med en slik gjennomgang er å gå dypere inn i hvordan radikalising og ekstremisme oppstår og å trekke lærdom fra sakene med sikte på å forbedre det norske samfunnets evne til å forebygge radikalising og ekstremisme. Kommisjonen skal redegjøre for læringspunktene i sin utredning, på en måte som ivaretar den enkeltes personvern. Hensikten med gjennomgangen er ikke en granskning av eller ansvarliggjøringsprosess for ulike etaters håndtering av enkeltsaker. Saksgjennomgangen skal, sammen med kommisjonens øvrige arbeid, gi grunnlag for anbefalinger som kan bidra til at fremtidige tilfeller forebygges og forhindres og i den forbindelsen belyse hva de offentlige tjenestene trenger i framtiden for å forebygge at lignende hendelser skjer igjen. Saksgjennomgangen skal belyse i hvilken grad og eventuelt på hvilken måte det har forekommet svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering i forkant av disse sakene som har hatt betydning for radikaliseringsprosesser

- hvordan og hvorfor enkelte har blitt radikalisert
- hvilke bekymringstegn for radikalising som har foreligget
- hvorfor personer ikke har blitt stoppet i sin radikaliseringsprosess
- hva som burde blitt gjort fra ulike tjenester for å forhindre radikaliseringsprosesser
- hvordan disse sakene skiller seg fra saker der man har lyktes i å forbygge radikalising og ekstremisme
- hvorfor tjenestene ikke har klart å forebygge i de tilfellene der de har blitt varslet eller har vært oppmerksomme på personer som er i risiko for å bli radikalisert eller i risiko for å utføre ekstremistiske handlinger

Mulige eksempler på svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering kan være manglende eller mangelfull samhandling eller kommunikasjon mellom tjenester, mangelfullt regelverk, svak forståelse av eksisterende regelverk, manglende kunnskap, manglende risikoforståelse, svak eller hemmende organisasjonskultur, at essensielle tje-

nester eller samordningsmekanismer er fraværende eller andre forhold. Kommisjonen skal blant annet se på hvordan svikt kan oppstå i og mellom ulike etater, sektorer og nivåer.

Det tas sikte på å fremme et lovforslag for å gi tilstrekkelig tilgang til taushetsbelagte opplysninger til kommisjonen og dens sekretariat, samt å gi et rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger. I forbindelse med lovforslaget vil det bli foretatt en nærmere avgrensning av hvilke saker kommisjonen skal kunne vurdere, hvilke taushetsbelagte opplysninger som skal kunne innhentes fra hvilke tjenester og etater, og hvordan taushetsbelagt informasjon skal behandles.

I forbindelse med gjennomgangen av de aktuelle enkeltsakene og annet relevant materiale, vil kommisjonen kunne ha behov for tilgang til sikkerhetsgradert informasjon. Før det gis tilgang til slik informasjon, må det derfor gjennomføres autorisasjon og sikkerhetsklarering etter sikkerhetsloven kapittel 8 for eventuelle kommisjons- og sekretariatsmedlemmer som har et slikt behov, og som ikke allerede er autorisert og klarert for tilgang til slik informasjon. Behovet for tilgang til slik informasjon og gjennomføringen av autorisasjons- og klareringsprosessen vil bli nærmere omtalt i forbindelse med lovforslaget. Kommisjonen kan også vurdere en eller flere saker som har funnet sted i andre land, og som ikke gjelder norske borgere, så lenge det kan gi nyttig kunnskap som er overførbar til norske forhold. Spørsmålet om taushetsplikt og tilgang til opplysninger må da løses etter det aktuelle landets rett.

Kommisjonen skal ikke ta stilling til rettslig ansvar

Det inngår ikke i kommisjonens arbeid å ta stilling til straffansvar eller annet rettslig ansvar i forbindelse med enkeltsaker. I situasjoner hvor ansvarsforholdet til enkeltpersoner likevel blir direkte eller indirekte berørt, skal kommisjonens gjennomgang så langt som mulig være i samsvar med de reglene og prinsippene som er lagt til grunn i Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-48/75 Regler for granskingskommisjoner.

Kommisjonen skal bidra til offentlig debatt

Kommisjonen skal bidra til den offentlige debatten om forebygging av radikalising og ekstremisme. Dette kan gjennomføres ved åpne seminarer, invitasjon til innspill eller på andre måter som kommisjonen finner hensiktsmessig.

Kommisjonen skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvensene av anbefalte tiltak skal utredes i samsvar med reglene i utredningsinstruksen.

Kommisjonens arbeid

Kommisjonen skal være uavhengig av regjeringen i sitt arbeid.

Kommisjonen skal avgi sin utredning i form av en NOU innen utgangen av 2023 til Arbeids og inkluderingsdepartementet. Kommisjonens rapport skal utformes slik at den kan sendes på høring uten ytterligere utredning fra departementet.

Kommisjonen vurderer selv om det er behov for en eller flere referansegrupper som kan bistå med innspill.

Kommisjonen kan ta opp spørsmål om tolkning eller avgrensning av mandatet med Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Departementet kan supplere mandatet ved behov.

Administrative forhold

Kommisjonen vil få et eget sekretariat som administrativt er tilknyttet Integreringsavdelingen i Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Kommisjonens budsjett vil bli fastsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Om godtgjøring gjelder de til enhver tid gjeldende bestemmelsene i Statens personalhåndbok om godtgjøring mv. til leder, medlemmer og sekretærer i utvalg.»

2.2 Kommisjonens forståelse av mandatet

Kommisjonens mandat angir at den skal ha en bred tilnærming til ekstremismefeltet. Dette reflekterer den brede nasjonale og lokale innsatsen mot radikaliserings- og ekstremisme i Norge i dag som favner en rekke sektorer og tjenester, og som omtales nærmere i denne rapporten. Kommisjonen er bedt om å dekke både radikaliserings- og ekstremismemessige perspektivet. Kommisjonen anerkjenner at det finnes ulike definisjoner av ekstremisme, og at én definisjon ikke nødvendigvis utelukker en annen.⁷

I lys av det brede mandatet har kommisjonen drøftet grundig hva som ligger i begrepet ekstreme-

misme. For å svare på bredden i mandatet har kommisjonen valgt å benytte to innganger til begrepet ekstremisme i sitt arbeid og i denne rapporten:

- Ekstremisme som aksept og bruk av vold for å nå bestemte mål
- Ekstremisme som aktiv avvisning av demokratiet og aktiv motarbeidelse av grunnleggende menneskerettigheter

Førstnevnte er i tråd med Politiets sikkerhetstjenestes (PST) definisjon, som definerer ekstremisme som aksept av vold, aktiv støtte til eller deltakelse i voldshandlinger for å nå ideologiske, politiske eller religiøse mål. Ifølge denne definisjonen er det ikke nødvendigvis slik at en ekstremist bruker vold selv. Denne definisjonen er særlig relevant for den delen av kommisjonens mandat som omhandler forebyggende arbeid rettet mot enkeltpersoner som er i en radikaliseringsprosess, og i arbeidet med forebygging og avverging av ekstremistisk vold, inkludert terror og voldelig hatkriminalitet. Kommisjonen har for øvrig lagt til grunn at det er terrorhandlinger som begås av ikke statlige-aktører, som inngår i dens mandat.

Den andre forståelsen av begrepet åpner for en bredere oppfatning av hva ekstremisme innebærer. Dette inkluderer politiske bevegelser, ideologier og strømninger som avviser demokrati og universelle menneskerettigheter. Etter kommisjonens syn er denne definisjonen nødvendig for å svare ut delene av mandatet som ber kommisjonen ta for seg et bredere samfunnsperspektiv og bevegelser i ekstremismens omland. Dette omfatter for eksempel aktører med anti-statlige overbevisninger om at staten ikke har et legitimt grunnlag for maktutøvelse.⁸ Ekstremisme i bred forstand kan komme til uttrykk gjennom holdninger og handlinger mot grupper og enkeltindivider. I dette legger kommisjonen eksempelvis gruppefiendtlige holdninger, hatefulle ytringer og trusler rettet mot for eksempel etniske, religiøse eller seksuelle minoriteter, mennesker med nedsatt funksjonsevne, folkevalgte eller samfunnsdebattanter.

Historiske så vel som samtidige hendelser har vist konsekvensene det kan ha når minoriteter avhumaniseres og demokrati og menneskerettigheter ikke anses som allmenngyldige og ufravikelige.

Den brede tilnærmingen til ekstremisme kan i noen tilfeller omfatte lovlige ytringer. Å omtale slike ytringer som ekstremisme kan oppfattes

⁷ Dette drøftes nærmere i kapittel 4.1 Hva er ekstremisme

⁸ Politiets sikkerhetstjeneste 2023a

som å innskrenke sivile rettigheter. I Norge er yrings- og meningsfrihet beskyttet av Grunnlovens paragraf 100. Kommisjonen vil derfor presisere at ekstremisme i en slik bredere forstand primært må forebygges på samfunnsnivå. Dette henger også sammen med en bred forståelse av hva forebygging innebærer.⁹

Selv om kommisjonen inkluderer anti-demokratiske krefter og strømninger i forståelsen av ekstremisme, har kommisjonen valgt å avgrense dette mot såkalte påvirkningskampanjer med mål om å destabilisere demokratier, polarisere samfunnet, spre falsk informasjon mv. Slike kampanjer anerkjennes som en viktig del av utfordringsbildet og er med på å forsterke spredning av ekstremistisk tankegods, men kommisjonen anser dette for å være utenfor mandatet. Samtidig vil forebyggings tiltak som blant annet skal styrke kunnskap om demokrati og menneskerettigheter, kritisk tenkning og kunnskap om ny teknologi, bidra til økt motstandskraft mot slike kampanjer som er laget for å polarisere og destabilisere demokratier.

Kommisjonen har fulgt mandatets brede tilnærming også når det gjelder former for ekstremisme, samtidig som den har vektlagt noen ideologier mer enn andre. Kommisjonen har gjennomgående fokusert mest på høyreekstremisme og ekstrem islamisme i arbeidet. Utvalget har sin forklaring i at det er grupper, miljøer og enkeltpersoner innen disse ideologiene som har preget trusselbildet i Norge og Europa de siste årene. Det er også ekstrem islamisme og høyreekstremisme som utgjør de største terrortruslene mot Norge.¹⁰ Samtidig peker trusselvurderingen 2023 fra PST på at det er en større bredde i ekstremismeformer enn før, noe som blant annet er muliggjort av internettkultur og ny teknologi.¹¹ Forskning, rapporter og innspill fra praksisfeltet viser hvordan ekstremistiske aktører i større grad tilpasser ideologiske narrativer, og fremgangsmåter fra egne preferanser, en prosess som omtales som hybridisering av ekstremisme¹² eller «salatbar».¹³ Sikkerhetstjenester i en rekke land har også fremhevet at «antistatlig ekstremisme» og antimyndighetsekstremisme¹⁴ som ikke alltid springer ut ifra etablerte ekstremistiske ideologier utgjør en økende trussel mot demokratiet, politiske proses-

ser og institusjoner.¹⁵ Kommisjonen har vært oppmerksom på disse utviklingstrekkene. I henhold til mandatet skal kommisjonen også inkludere venstreekstremisme i arbeidet sitt. PST beskriver den historiske venstreekstremismen i Norge som et marginalt problem¹⁶ og har gjentatte år vurdert det venstreekstre miljøet mer som et ordensproblem enn en terrortrussel. Venstreekstremisme er viet noe mindre plass i rapporten enn de øvrige ideologiene av ovennevnte årsaker. Det understrekes imidlertid at kommisjonen anerkjenner at ekstremismefenomener er dynamiske og endrer seg over tid, slik at venstreekstremisme ikke kan utelukkes som en trussel på sikt. Kommisjonens anbefalinger vil derfor også være gjeldende og aktuelle for venstreekstremisme.

Av kommisjonens mandat fulgte det at kommisjonen skulle gjennomgå og vurdere alvorlige saker som omhandler ekstremisme. Som forutsatt i mandatet har saksgjennomgangen vært konsentrert om å identifisere læringspunkter og berike kommisjonens øvrige arbeid for å gi grunnlag for anbefalingene. Kommisjonens øvrige refleksjoner rundt denne delen av mandatet følger i del VIII Saksgjennomgang.

2.3 Utvalgets sammensetning

Kommisjonen har bestått av 17 medlemmer og har hatt følgende sammensetning:

- førsteamanuensis Marie Cathrine Moe Thorleifsson, Oslo
- biskop Kari Mangrud Alvsvåg, Sarpsborg
- chefkonsulent Anders Bo Christensen, København
- enhetsleder Kari Eilertsen, Gratangen
- rådgiver Kim Henrik Gronert, Kristiansand
- radikaliseringskontakt Pål Tore Haga, Bjørnafjorden
- forsker Cecilie Hellestveit, Oslo
- senterleder Espen Rutle Johansson, Bergen
- SLT-koordinator Erik Lindbæk Kruse, Fredrikstad
- professor Claudia Sabine Lenz, Oslo
- seniorrådgiver Hawa Abshir Muuse, Bærum
- sjefsforsker Petter Nesser, Oslo
- leder Lisbeth Røynealand, Oslo
- nestleder Gaute Børstad Skjervø, Levanger
- direktør Ingvild Næss Stub, Oslo
- rådgiver Sylo Taraku, Drammen
- redaktør Snorre Serigstad Valen, Trondheim

⁹ Det vises til kapittel 4.7 Hva er forebygging? for nærmere omtale av forebyggingsnivåer

¹⁰ Politiets sikkerhetstjeneste 2023a

¹¹ Politiets sikkerhetstjeneste 2023a

¹² Center for Terroranalys 2023

¹³ The Soufan Center 2021

¹⁴ Center for Terroranalyse 2023

¹⁵ Norsk utenrikspolitisk institutt 2023

¹⁶ Politiets sikkerhetstjeneste 2023a

Leder for Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli, Lisbeth Røynealand, ble oppnevnt som medlem av kommisjonen 5. september 2022.

2.4 Kommisjonens arbeid

Møter

Kommisjonen har avholdt 13 møter i løpet av arbeidet. Tre av møtene har blitt gjennomført hel-digitalt. Det første kommisjonsmøtet ble avholdt 18. august 2022 med et påfølgende seminar på Utøya 19. august. Det siste møtet ble avholdt 20.–21. november 2023.

Kommisjonen har avholdt de fysiske møtene flere steder i landet for å innhente erfaringer og kunnskap fra lokalt og regionalt nivå. Møtene har vært avholdt i Oslo, Fredrikstad, Kristiansand, Bergen og Tromsø. Eksterne aktører har holdt innledning og belyst tema til diskusjon på ulike kommisjonsmøter. Kommisjonens leder og medlemmer har også gjennomført møter nasjonalt og internasjonalt med ulike aktører om utfordringer og forebyggende praksis. Ytterligere informasjon om kommisjonsmøter og møter med ulike aktører står i vedlegg 1.

Kommisjonen organiserte for øvrig arbeidet mellom møtene med ulike interne arbeidsgrupper som i en lengre periode jobbet med analyser til diskusjon og vurdering.

Habilitet

Habilitetsreglene i forvaltningsloven gjelder alle som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, jf. forvaltningsloven §§ 6 og 10. Kommisjonen bestemte seg tidlig for å legge seg på en forsiktig linje. Kommisjonsmedlemmene har trådt ut av behandlingen når kommisjonen har tatt beslutninger om anbefalinger som kunne komme medlemmene eller nærstående til gode – eller oppfattes slik.

Offentlig debatt og innspill

Kommisjonens mandat anga at kommisjonen skulle bidra til offentlig debatt om forebygging av radikaliserings og ekstremisme.

For å innhente innspill fra sentrale aktører med kjennskap til fagfeltet og tilgrensende tematikk avholdt kommisjonen fire innspillmøter i henholdsvis Oslo, Trondheim, Bergen og Tromsø. Møtene ble gjennomført som gruppearbeid, kafédialog, hvor kommisjonsmedlemmene kom i direkte dialog og samtale med sentrale res-

surspersoner og organisasjoner. I tillegg bidro møteformen til erfaringsutveksling, kunnskap og kontakt mellom ulike aktører og sektorer i selve møtet. Kommisjonen mottok mange positive tilbakemeldinger på denne innspillsformen.

Kommisjonen har også ønsket dialog med og perspektiver fra ungdom og unge voksne. I tillegg til møter med representanter for ungdom i ulike byer gjennomførte kommisjonen et innspillsmøte med barne- og ungdomsorganisasjoner. Kommisjonen arrangerte også to innspillmøter med representanter for politiske ungdomspartier.

I samarbeid med Utøya ble et seminar om «Medias rolle og ansvar i møte med ekstremisme» avholdt 23. november 2022. Redaktører, journalister, forskere og andre deltok. I samarbeid med Det Europeiske Wergelandsenteret (EWC) og Utøya ble det gjennomført en konferanse på Utøya 27. mars 2023 om skolen som forebyggingsarena. Konferansen hadde tittelen «Er skolen alltid svaret», og alle med interesse for skolens rolle i forebygging av ekstremisme kunne delta.¹⁷

Den 11. april 2023 avholdt kommisjonen en paneldebatt med tittelen «Hvorfor er de fleste ekstremister menn?». Panelsamtalen fant sted på Universitetet i Oslos debattscene.

Kommisjonen mottok 18 skriftlige innspill på sine nettsider. Alle innspillene ble gjort tilgjengelige for kommisjonsmedlemmene.

Kommisjonens medlemmer og sekretariatet har deltatt på flere seminarer og konferanser nasjonalt og internasjonalt, og har holdt foredrag og innlegg om kommisjonens mandat og arbeid på flere arrangementer. Formidling til den bredere offentligheten har også skjedd gjennom diverse formidling i mediene på forespørsel.

Ytterligere informasjon står i vedlegg 1.

Nettside

Kommisjonen har hatt en egen nettside: ekstremismekommisjonen.no. Nettsiden har blitt brukt til å informere om kommisjonens løpende arbeid. Fra 21. november 2022 til 1. april 2023 var kommisjonens nettsider åpne for skriftlige innspill.

Innspillsmøtet som ble avholdt i Oslo 21. november 2022, ble strømmet på nettsiden, og opptaket ble liggende der. Panelsamtalen som fant sted 11. april 2023, ble strømmet direkte på nettsiden under arrangementet.

Alle innspill, all kunnskap og alle erfaringer kommisjonen har mottatt i løpet av arbeidet, har

¹⁷ Det Europeiske Wergelandsenteret og Utøya u.å.

blitt tatt med i kommisjonens arbeid og vurderinger.

Kommisjonen takker for alle bidrag.

2.5 Utredningens oppbygning

Kommisjonens rapport består av følgende fire hovedkategorier med ni deler:

Innledning

Del I er rapportens innledning med sammendrag. Delen består også av kommisjonens forståelse av mandatet og en gjennomgang av hvordan kommisjonen har arbeidet. Delen inneholder videre omtale av menneskerettslige rammer og sentrale begreper og definisjoner.

Kommisjonen har fått laget en tegneserie, primært rettet mot ungdom og unge voksne. Tegneserien er ment som informasjon om hva radikalisering og ekstremisme er i et tilgjengelig format, og som et overordnet sammendrag av kommisjonens rapport. Tegneserien er tegnet av tegneserieskaper Jenny Jordahl på oppdrag fra kommisjonen.

Situasjonsbeskrivelse

De følgende delene utgjør situasjonsbildet.

Del II redegjør for ulike ekstremismereformer og tilgrensende fenomener. Delen omhandler også hets og hat mot grupper i ekstremismens fiendebilder.

Del III omhandler ekstremisme, digitalisering og ny teknologi. Den teknologiske utviklingen påvirker muligheten for spredning av ekstremistisk innhold, samtidig som myndighetene får nye verktøy i forebyggingen av radikalisering og ekstremisme.

Del IV omtaler hvordan og hvorfor noen radikaliseres, herunder faktorer som både kan bidra til og beskytte mot radikalisering. Delen tar også for seg hva som utgjør en radikaliseringsbekymring, og hvordan slike bekymringer kan fanges opp.

Del V tar for seg det brede forebyggende arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme i ulike sektorer, inkludert aktørenes roller og ansvar. Samarbeid dem imellom er også omtalt, herunder muligheter for informasjonsdeling mellom ulike aktører. Eksempler på saker der man har lykket med forebygging, er også omtalt.

Del VI omtaler direkte berørte av terror, minnearbeid etter terror, støttegrupper etter kriser og

terror og ulike minne- og læringsarenaer. Samlet sett er omtalen ment å dekke en del av samfunnets forebyggende innsats. Delen kompletterer del V om det forebyggende arbeidet.

Del VII redegjør for kommisjonens internasjonale kunnskapsinnhenting med søkelys på de landene kommisjonen har innhentet kunnskap fra og aktører kommisjonen har hatt møter med. Det er også omtale av internasjonale fora og samarbeid.

Saksgjennomgang

Del VIII er viet kommisjonens gjennomgang av alvorlige enkeltsaker som omhandler ekstremisme. Det redegjøres for loven som dannet grunnlaget for kommisjonens informasjonsinnhenting i saksgjennomgangen, og metoden i arbeidet. Deretter presenteres og drøftes kommisjonens funn om risiko- og sårbarhetsfaktorer, radikaliseringsprosesser og tjenesteapparatets håndtering før og etter den straffbare handlingen.

Vurderinger og anbefalinger

Del IX presenterer kommisjonens vurderinger og anbefalinger. Økonomiske og administrative konsekvenser er også omtalt, blant annet basert på den eksterne utredningen kommisjonen fikk gjennomført på området, jf. vedlegg 5.

Rapporten har også følgende vedlegg:

Trykte vedlegg:

- vedlegg 1: Kommisjonens møteoversikt
- vedlegg 2: Kommisjonens forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven § 13 g

Digitale vedlegg:

- vedlegg 3: Kommisjonens kodebok, som ble benyttet under saksgjennomgangen
- vedlegg 4: Rapport om taushetsplikt og informasjonsdeling i det forebyggende arbeidet (professor Morten Holmboe)
- vedlegg 5: Rapport om økonomiske og administrative konsekvenser av kommisjonens forslag til tiltak (Menon Economics AS)
- vedlegg 6: Tegneserie for ungdom og unge voksne «Ekstremisme» (tegneserieskaper Jenny Jordahl)

Eksterne bidrag

Enkelt personer har bidratt med tekst til rapporten. Kommisjonen takker førsteamanuensis Nik

Brandal, som har bidratt med omtale av venstre-ekstremisme, forsker II Marius Linge, som har bidratt med omtale av Islam Net og nestleder ved C-REX, Anders Jupskås som har gitt vesentlige innspill til rapportens omtale av høyreekstremisme. Professor Morten Holmboe har utført en utredning om taushetsplikt og informasjonsdeling i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme og radikaliserings, jf. vedlegg 4. Holmboe har også gitt innspill til omtale av denne tematikken i kommisjonens rapport.

Tilgrensende utredninger og prosesser

Parallelt med kommisjonens arbeid har det pågått andre regjeringsoppnevnte arbeider som er relevante for kommisjonens arbeid generelt og forebygging av radikaliserings og ekstremisme spesielt, og slike arbeid pågår stadig. Dette gjelder blant annet Ytringsfrihetskommisjonens rapport,¹⁸ som ble overlevert regjeringen da Ekstremismekommisjonen var i ferd med å starte sitt

arbeid. Parallelt med kommisjonen har også Totalberedskapskommisjonen¹⁹ og Forsvarskommisjonen²⁰ arbeidet. Deres rapporter ble overlevert våren 2023. Sannhets- og forsoningskommisjonen²¹ leverte sin utredning 1. juni 2023. I tillegg forventes det at Mannsutvalget, som utreder gutter og menns likestillingsutfordringer, vil ha informasjon og funn som er relevante for deler av Ekstremismekommisjonens mandat. Deres rapport er planlagt overlevert i april 2024. Det pågår også andre tilgrensende arbeider og prosesser på ulike myndighetsnivåer som drøfter tematikk med betydning for feltet. Dette omtales der det er hensiktsmessig i denne rapporten.²²

¹⁸ NOU 2022: 9

¹⁹ NOU 2023: 17

²⁰ NOU 2023: 14

²¹ Dokument 19 (2022–2023)

²² Rett før denne rapporten gikk i trykken, utkom de årlige trusselvurderingene fra de tre hemmelige tjenestene. Disse er ikke reflektert i denne rapporten

Kapittel 3

Menneskerettslige rammer

Av mandatet følger det at kommisjonen skal frembringe kunnskap som kan bidra til å styrke evnen til å forebygge radikaliserings og ekstremisme og samtidig ivareta sentrale verdier som åpenhet, demokrati, menneskerettigheter, rettssikkerhet og ytringsfrihet. Kommisjonen har i sitt arbeid tatt utgangspunkt i den menneskerettslige beskyttelsen av liv som pålegger myndighetene å beskytte sine innbyggere, for eksempel gjennom å forebygge og bekjempe voldelig ekstremisme og terror, ofte kalt sikringsplikten.

I en virkelighet der myndighetene vet alt om alle, kan man se for seg at det er lettere å forebygge vold og terror. Et slikt overvåkningssamfunn er imidlertid noe de færreste ønsker seg, fordi det ville gi styresmaktene for mye informasjon og øke risikoen for myndighetsmisbruk betydelig. Retten til privatliv og personvern er derfor viktige skranker i arbeidet med å forebygge ekstremisme og terror.

Innenfor menneskerettighetenes absolutte grenser har myndighetene betydelig handlingsrom i hvordan forebyggingen skal innrettes. En forutsetning for det norske demokratiet er at det i arbeidet med å forebygge og bekjempe ekstremisme og terror er en god balansegang mellom statens sikringsplikt på den ene siden og vern mot urettmessige inngrep i individenes menneskerettigheter på den andre.

Kommisjonen har i sitt arbeid vært særlig oppmerksom på at kampen mot terror i mange land har blitt brukt til å legitimere alvorlige krenkelser av individers rettigheter.¹ Tiltak for å forebygge terror og ekstremisme, kan også ha en politisk motivasjon og gi styresmaktene en «sidegevinst» ved å gjøre voldsomme inngrep i meningsmotstanderes eller minoriteters sivile rettigheter. Dette kan for eksempel være ulovlig overvåkning eller innskrenking av ytrings- og forsamlingsfriheten for

journalister eller opposisjonelle som myndighetene definerer som «ekstreme». For eksempel ble den avdøde russiske opposisjonspolitikeren Aleksej Navalnyj fengslet og dømt for «ekstremisme».² I november 2023 ble også «den internasjonale LHBT-bevegelsen» definert som ekstrem av russisk høyesterett.³

Etter hvert som bekymringer for nasjonal sikkerhet har vokst i omfang i Norge og Europa, har styresmaktene blitt stadig mer ambisiøse i å nyttiggjøre seg ny teknologi, for eksempel bruk av algoritmer på internettplattformer for å identifisere mulige sikkerhetstrusler, inkludert terrorisme eller kontoer som utvikler og sprer ekstremistisk innhold. Digital overvåkning setter motsetningene mellom sikkerhet og demokrati på spissen. Begrunnelsen for overvåkning er borgerens sikkerhet og i siste instans retten til liv. Men overvåkning gjør inngrep i grunnpilarene i demokratiet: borgernes rett til å ha, forme og utveksle meninger og ideer fritt og uten statlig kontroll eller inngripen – retten til privatliv og personvern, tankefrihet, religionsfrihet og ytringsfrihet. Digital overvåkning aktualiserer derfor en rekke menneskerettslige problemstillinger.⁴

Dette kapitlet handler om menneskerettslige forpliktelser som er særlig relevante for kommisjonens arbeid. Kommisjonens mandat handler om forebygging av radikaliserings og ekstremisme, ikke om håndtering av straffbare handlinger. Derfor har kommisjonen i liten grad behandlet tilgrensende menneskerettslige temaer som kan settes på dagsordenen når myndighetene håndterer avvergede eller gjennomførte terrorhandlinger, for eksempel retten til frihet og rettferdig rettergang. I tillegg til menneskerettighetene tar kapitlet kort for seg enkelte andre internasjonale forpliktelser.

¹ Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism 2023

² Picheta, Chernova, Tarasova og Pennington 2023

³ Holm 2023

⁴ Dette omtales nærmere i del III Ekstremisme i en digital tidsalder

3.1 Menneskerettighetene i norsk rett

Norges menneskerettslige forpliktelser er nedfelt i Grunnloven og internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til, slik som Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs barnekonvensjon (BK). Flere konvensjoner, for eksempel EMK, er tatt inn i norsk lov gjennom menneskerettsloven som gir forrang foran nasjonal lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3. FNs rasediskrimineringskonvensjon er gjennomført i likestillings- og diskrimineringsloven. Flere av menneskerettighetsbestemmelsene i Grunnloven er utformet etter EMK og skal tolkes i lys av konvensjonen.⁵

EMK håndheves av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD), og norske myndigheter skal følge rettspraksis fra domstolen. Av EMDs praksis følger det at statene har handlingsrom, ofte omtalt som statenes skjønnsmargin, i hvordan de implementerer konvensjonen og vektet to eller flere menneskerettigheter som står mot hverandre. Hvor stort handlingsrom statene har, varierer mellom ulike typer saker.⁶ Selv om konvensjonen og domstolens praksis setter rammer for hvor langt statene kan gå i å gjøre inngrep i borgernes rettigheter, innebærer skjønnsmarginen altså at EMD er tilbakeholden med å overstyre vurderinger statene gjør, for eksempel når det gjelder vektingen av sikkerhetsinteresser og retten til liv, opp mot retten til privatliv.

I FN-systemet er traktatorganene komiteer som følger med på om konvensjonene etterleves av statene. For eksempel overvåker menneskerettighetskomiteen SP mens barnekomiteen overvåker BK. Disse komiteene undersøker statenes etterlevelse av konvensjonene og utgir rapporter om dette. Komiteene kan også behandle enkeltsaker og gi generelle kommentarer om tolkningen av konvensjonene. Komiteenes tolkning av konvensjonene slik den kommer til uttrykk gjennom generelle kommentarer skal tillegges «betydelig vekt» i norsk rett.⁷

Det vises for øvrig til Norges institusjon for menneskerettigheters grundige gjennomgang av menneskerettslige rettskilder og deres betydning i norsk rett.⁸

⁵ Dokument 16 (2011–2012)

⁶ Se Norges institusjon for menneskerettigheter 2023b

⁷ Norges Høyesterett, Rt. 2008 1764

⁸ Norges institusjon for menneskerettigheter 2023b

3.2 Retten til liv

Retten til liv er nedfelt i Grunnloven § 93 første ledd, EMK artikkel 2 og SP artikkel 6. Retten til liv innebærer at myndighetene har plikt til å ikke ta liv og beskytte den enkelte mot at andre tar deres liv. EMD har gitt uttrykk for at vernet etter artikkel 2 er en av de mest grunnleggende bestemmelsene i konvensjonen.⁹ Av EMDs praksis følger det at staten har plikt til å treffe tiltak for å beskytte liv i en rekke forskjellige tilfeller, og at forpliktelsen kan ta forskjellige former alt etter hvilken trussel det skal beskyttes mot.¹⁰ I mange av sakene som har blitt behandlet i domstolen om mulige brudd på artikkel 2, er spørsmålet om staten har gjort nok for å forhindre at liv har gått tapt.¹¹

Stater har etter dette en menneskerettslig plikt til å beskytte mot terrorisme og annen ekstremistisk vold som kan true borgernes rett til liv. Plikten innebærer at styresmaktene må ha og håndheve lover som straffer dem som tar liv (plikt til straffeforfølgelse). I tillegg må statene iverksette tiltak for å redusere faren for at liv blir tatt (sikringsplikt gjennom beskyttelsestiltak). For at staten skal være forpliktet til å iverksette beskyttelsestiltak etter EMK, kreves det at myndighetene visste, eller burde ha visst, om en reell og umiddelbar risiko.¹² Sikringsplikten innebærer at staten har plikt til å ha på plass systemer som gir offentlige myndigheter forsvarlig og relevant kunnskap om risiko. Staten holdes ansvarlig basert på risiko som staten hadde eller burde hatt kunnskap om i henhold til en rimelighetsvurdering.¹³ Det må også finnes tiltak som det er mulig for staten å iverksette, og som det er rimelig å anse at vil redusere risikoen.

I 2017 kom EMD til at Russland hadde brutt sine forpliktelser etter artikkel 2 i forbindelse med sikkerhetsstyrkenes væpnede motaksjon under terrorangrepet på en barneskole i Beslan i Nord-Ossetia i 2004, der 330 mennesker, inkludert 180 barn, ble drept.¹⁴ Domstolen fant brudd på kon-

⁹ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 1995 McCann mfl. mot Storbritannia

¹⁰ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2020 Kotilainen mfl. mot Finland; Norges institusjon for menneskerettigheter 2023c

¹¹ Se for eksempel Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2002 Paul og Audrey Edwards mot Storbritannia, Norges institusjon for menneskerettigheter, 2023c

¹² Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 1998b Osman mot Storbritannia

¹³ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 1998b, Osman mot Storbritannia

¹⁴ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2017c Tagayeva mfl. mot Russland

vensjonen på flere grunnlag, inkludert statens manglende tiltak for å stoppe angrepet i lys av at staten hadde tilgang til informasjon i forkant av terrorhandlingen, både i form av trusler og tidligere, lignende angrep.

I sin generelle kommentar om retten til liv peker Menneskerettighetskomiteen på statenes plikt til å stanse vold fra terrorgrupper.¹⁵ Komiteen understreker at statene har et særlig ansvar for grupper som er særlig utsatt på grunn av trusler eller eksisterende voldsmønstre. Blant disse gruppene nevnes flere som ofte inngår i ekstremistenes fiendebilder, inkludert etniske eller religiøse minoriteter, skeive og flyktninger.¹⁶

3.3 Retten til privatliv

Retten til privatliv er nedfelt i Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 og beskytter blant annet fysisk og psykisk integritet, den enkeltes identitet og personlig autonomi.¹⁷ Retten til privatliv står i noen grad i motsetning til statlige myndigheters sikringsplikt og den informasjonen det er rimelig å forvente at statlige myndigheter har om risikoen for voldelig ekstremisme eller terrorangrep. Samhandling og informasjonsdeling mellom ulike offentlige tjenester har vært et sentralt tema for kommisjonen. Både deling av personopplysninger mellom tjenester og offentlige myndigheters lagring av personopplysninger kan utgjøre et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 første ledd.¹⁸

Retten til privatliv er ikke absolutt, og etter EMK artikkel 8 andre ledd kan det gjøres inngrep i rettigheten dersom det foreligger lovhjemmel og inngrepet er «nødvendig i et demokratisk samfunn» for å oppnå bestemte formål. Av praksis fra EMD følger det at nødvendighetskravet innebærer at det må foreligge «a pressing social need», og at inngrepet må stå i et rimelig forhold til formålet.¹⁹ Det aktuelle formålet kan etter bestemmelsen være å beskytte «den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte

helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter». Retten til liv og sikringsplikten er blant rettighetene som i størst grad gir anledning til inngrep i retten til privatliv.

Inngrepsretten er likevel begrenset på en måte som skal beskytte borgernes rett til privatliv i møte med en stat som har en god begrunnelse (sikre borgernes liv) og som får en stadig bedre evne til å avdekke svært detaljert informasjon om borgernes holdninger og handlinger gjennom inngripende teknologiske løsninger. Spørsmålet om hvor høy terskelen for inngrep i retten til privatliv skal være, handler ikke om hvilke private opplysninger statlige myndigheter har teknisk mulighet til å få kunnskap om og samle inn, men hva staten bør gis anledning til å få kunnskap om for å ivareta sikringsplikten.

Av EMDs praksis følger det at noen kategorier av opplysninger er særlig sensitive, og at staten må sikre slike opplysninger en særlig grad av beskyttelse. Domstolen har blant annet trukket frem medisinske opplysninger som en type privat informasjon som har et særskilt vern:

[T]he Court will take into account that the protection of personal data, not least medical data, is of fundamental importance to a person's enjoyment of his or her right to respect for private and family life as guaranteed by Article 8 of the Convention (art. 8). Respecting the confidentiality of health data is a vital principle in the legal systems of all the Contracting Parties to the Convention. It is crucial not only to respect the sense of privacy of a patient but also to preserve his or her confidence in the medical profession and in the health services in general.

Without such protection, those in need of medical assistance may be deterred from revealing such information of a personal and intimate nature as may be necessary in order to receive appropriate treatment and, even, from seeking such assistance, thereby endangering their own health... (...) The domestic law must therefore afford appropriate safeguards to prevent any such communication or disclosure of personal health data as may be inconsistent with the guarantees in Article 8 of the Convention. (Den europeiske menneskerettighetsdomstolen, 1997 Z mot Finland avsnitt 95)

Det bør utvises tilsvarende varsomhet når det gjelder andre sensitive opplysninger, for eksempel om etnisitet,²⁰ og politiske holdninger. I en sak

¹⁵ Menneskerettighetskomiteen 2019

¹⁶ For ytterligere omtale om grupper i ekstremistenes fiendebilder vises det til del II Ekstremisme og tilgrensende fenomener

¹⁷ Norges Høyesterett, Rt. 2015 93

¹⁸ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2000a Amann mot Sveits; Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2008a S. og Marper mot Storbritannia

¹⁹ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2012b Michaud mot Frankrike

²⁰ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2008a S. og Marper mot Storbritannia

som ble avgjort i EMD i 2019 kom domstolen til at Storbritannia hadde brutt sine forpliktelser etter EMK artikkel 8.²¹ Saken gjaldt en person som var registrert i politiets register for *domestic extremists*, og som ønsket opplysningene slettet. Etter nasjonal rett kunne opplysningene oppbevares i seks år. Etter det kunne sletting vurderes konkret. Domstolen fant at oppbevaringen av personopplysninger utgjorde et inngrep i artikkel 8. I vurderingen om det likevel var lovlig å oppbevare opplysningene, kommenterte domstolen innledningsvis at det ikke var klart hva som lå i begrepet *domestic extremism*, og at ulike aktører bruker begrepet på ulike måter. Hjemmelsgrunnlaget for inngrepet var derfor uklart. Dette var imidlertid ikke avgjørende for domstolen. Det var ikke omtvistet at oppbevaringen hadde et legitimt formål (sikkerhet). I vurderingen av om inngrepet var «nødvendig i et demokratisk samfunn», mente domstolen at selv om de nasjonale domstolene hadde vurdert artikkel 8 grundig, ville EMD likevel gå inn i vurderingen fordi saken handlet om særlig sensitive opplysninger (politisk oppfatning). Domstolen kom til at det var innenfor konvensjonens rammer å samle inn opplysningene fordi personen hadde kontakt med en gruppe som var kjent for å være voldelige og begå ulovlige handlinger. Oppbevaringen av opplysningene var imidlertid i strid med artikkel 8 fordi det ikke var satt en absolutt tidsavgrensning for oppbevaringen av opplysningene. At opplysningene kunne slettes etter seks år, gjorde at man var avhengig av en særlig årvåken bruk av ellers svært fleksible sikkerhetsmekanismer. Domstolen kom til at manglende tiltak for å sikre slettingen av dataene så snart oppbevaringsperioden var over, gjorde at inngrepet i personens privatliv var uforholdsmessig. Manglende sletting var spesielt urovekkende fordi opplysningene gjaldt politiske meninger.

I arbeidet med å forebygge og avverge voldelig ekstremisme gjør europeiske stater, inkludert Norge, en rekke inngrep i retten til privatliv, særlig gjennom overvåkning. I disse sakene kan stor-samfunnets behov for beskyttelse komme på kant med individets rettigheter. Inngrepene skal kunne overprøves av nasjonale instanser og i siste instans av EMD for å sørge for at overvåkning av enkeltmennesker for å forebygge eller avverge terrorisme ikke bryter med menneskerettighetene. Det finnes mye rettspraksis fra EMD på dette området.²² EMD har også behandlet flere

saker som gjelder staters mulighet til masseovervåkning av hensyn til sikkerhet.

3.4 Ytringsfrihet

Ytringsfriheten er beskyttet i Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Ytringsfriheten omfatter retten til å ha meninger uten inngripen og retten til å søke, motta og dele informasjon og ideer av alle typer, uavhengig av landegrenser og gjennom ethvert medium, *online* eller *offline*.²³ Ytringsfriheten beskytter også retten til å forholde seg taus. Ytringsfriheten har grunnleggende betydning både for demokratiet og for øvrige menneskerettigheter. Det medfører at ytringer som er av offentlig interesse, som kritikk av regjeringer og politiske ledere, taler av politikere og andre offentlige personligheter, samt pressefriheten, har et særlig sterkt vern mot inngrep.²⁴

Retten til fri meningsdannelse er absolutt, men retten til å ytre seg kan begrenses i enkelte situasjoner. Staten har plikt til å avstå fra å begrense ytringsfriheten uten lovlig grunnlag og har også en plikt til å sørge for at andre, inkludert selskaper, ikke begrenser ytringsfriheten.

Retten til ytringsfrihet må ses i sammenheng med EMK artikkel 17, som fastsetter at menneskerettighetene ikke skal misbrukes til å undergrave de demokratiske og menneskerettslige prinsippene de er ment å beskytte. Denne bestemmelsen gjør at visse ekstreme ytringer faller utenfor det som er vernet etter artikkel 10.²⁵ Av praksis fra EMD følger det for eksempel at ytringer som er antisemittiske, ytringer som uttrykker støtte til ekstrem islamisme, og terrorpropaganda kan falle utenfor beskyttelsen i artikkel 10.²⁶ EMD har imidlertid etablert en høy terskel for at ytringer ikke skal være beskyttet av ytringsfriheten fordi meningsinnholdet er ekstremt. Dersom ytringer ikke er klart ekstremistiske og derfor ikke faller under artikkel 17, kan det likevel reises spørsmål om staten har rett til å innskrenke en borgers ytringsfrihet etter artikkel 10 andre ledd. Som for

²¹ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2019a Catt mot Storbritannia

²² Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2022a Guide to the case-law of the European Court of Human Rights – Terrorism

²³ Menneskerettighetskomiteen 2011 § 1; Menneskerettighetsrådet 2012

²⁴ Menneskerettighetskomiteen 2011

²⁵ NOU 2022: 9

²⁶ Se blant annet Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2015 M'Bala M'Bala mot Frankrike; Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2017a Belkacem mot Belgia; Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2018b ROJ TV A/S mot Danmark

retten til privatliv blir det et spørsmål om lovlighet, legitimt formål og proporsjonalitet.

Et tema som ofte kommer opp i forbindelse med ekstremisme og radikaliserings, er grense-dragningen mellom ytringsfrihet og religiøse krenkelser. Et typisk eksempel vil være ytringer som oppleves å krenke profeten Muhammed, for eksempel gjennom karikaturer. I saken E.S. mot Østerrike ble dette spørsmålet behandlet i EMD.²⁷ På et seminar arrangert av det østerrikske frihetspartiet (*Freiheitliche Partei Österreichs*) hadde en underviser omtalt profeten Muhammed som en pedofil. Underviseren ble ilagt en bot på 480 euro, og etter flere runder i nasjonale domstoler klaget hen saken inn for menneskerettsdomstolen for brudd på retten til ytringsfrihet. Domstolen fant at statene har en vid skjønnsmargin i slike saker, og at det ikke forelå brudd på konvensjonen. Statene har med andre ord et bredt politisk handlingsrom for hvordan slike verdikonflikter kan håndteres når to menneskerettigheter står mot hverandre.

I sin generelle kommentar om retten til ytringsfrihet fra 2011 uttalte menneskerettskomiteen at myndighetene må sikre at inngrep i ytringsfriheten må ha klare hjemmelsgrunnlag, og at dersom inngrep baserer seg på begreper av typen «oppfordring til», «rettferdiggjøring» og «støtte til» terror, samt «ekstreme aktiviteter», må innholdet defineres klart for å unngå unødvendige eller uproporsjonale inngrep i ytringsfriheten.²⁸

Kommisjonen viser for øvrig til Ytringsfrihet-kommisjonens grundige gjennomgang.²⁹

3.5 Forsamlings- og foreningsfrihet

Forsamlings- og foreningsfrihet er retten til å samle seg i grupper, for eksempel private, religiøse eller politiske grupper, uten innblanding fra politiet eller andre myndigheter. Rettighetene er vernet i Grunnloven § 101, EMK artikkel 11 og SP artikkel 21. Beskyttelsen er forbeholdt «fredelige» forsamlinger. Med dette menes forsamlinger som foregår fredelig, uavhengig av innholdet i meninger som blir fremsatt i forsamlingen.³⁰ Medlemskap i en terrororganisasjon vil derfor ikke være beskyttet av forsamlingsfriheten, mens medlemskap i en ikke-

voldelig organisasjon med ekstreme meninger vil være beskyttet.

Retten er ikke absolutt og kan begrenses etter andre ledd, for eksempel av hensyn til «den nasjonale sikkerhet eller offentlige trygghet». Forsamlingsfriheten er derfor ikke til hinder for at myndighetene kan forby bevegelser av slike hensyn. I menneskerettighetsdomstolens avgjørelse i Herri Batasuna og Batasuna mot Spania vant staten for eksempel frem med at det var tillatt å forby et politisk parti som ble ansett for å være den politiske armen av den baskiske nasjonalistiske separatistgruppen *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA).³¹ ETA kjempet ved bruk av vold og terrorhandlinger for baskisk selvstyre.

I en generell kommentar fra 2020 pekte Menneskerettskomiteen på at deltakelse i fredelige forsamlinger ikke kan kriminaliseres under terrorlovgivning.³²

3.6 Religionsfrihet

Tros- og livssynsfriheten er nedfelt i Grunnloven § 16, EMK artikkel 9 og SP artikkel 18 og gir alle mennesker frihet til å utøve sin tro, alene eller sammen med andre, offentlig som privat. Religionsfrihet omfatter også retten til fritt å konvertere, til å utfordre andres tro eller til ikke å ha noen religion eller tro. Retten er ikke absolutt. Som for retten til privatliv blir det et spørsmål om lovlighet, legitimt formål og proporsjonalitet.

I en sak fra 2022 kom EMD til at Russland hadde brutt sine forpliktelser etter artikkel 9 og 11 etter å ha innført ekstremismelovgivning som blant annet førte til tvungen oppløsning av Jehovas vitner-organisasjoner, forbud og konfiskering av religiøse publikasjoner, rettsforfølgelse av hundrevis av personer for distribusjon av «ekstremistisk litteratur», og konfiskering av eiendeler og eiendom.³³

Bevegelser med ekstreme holdninger som baserer seg på religiøs ideologi, vil ikke være beskyttet av tros- og livssynsfriheten mot tiltak fra myndighetene. I en sak fra 2005 kom EMD for eksempel til at det ikke var et brudd på artikkel 9 at en medisinstudent i Tyrkia ikke fikk bruke det islamske hodeplagget hijab ved sin utdanningsinstitusjon. Domstolen begrunnet avgjørelsen blant

²⁷ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2018a E.S. mot Østerrike

²⁸ Menneskerettighetskomiteen 2011

²⁹ NOU 2022: 9

³⁰ Prop. 131 L (2012–2013)

³¹ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2009a Herri Batasuna og Batasuna mot Spania

³² Menneskerettighetskomiteen 2020

³³ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2022b Taganrog LRO mfl. mot Russland

annet med at det i Tyrkia eksisterte ekstremistiske religiøse bevegelser som forsøker å påtvinge samfunnet som helhet deres religiøse symboler og oppfatninger.³⁴ Kvinnen var selv ikke del av en slik bevegelse.

Det foreligger også et menneskerettslig vern mot diskriminering på grunnlag av religion. Dette omtales nedenfor.

3.7 Ikke-diskriminering

Prinsippet om ikke-diskriminering følger av Grunnloven § 98 andre ledd og handler om at ingen må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling. Forbudet mot diskriminering er også nedfelt i EMK artikkel 14 og SP artikkel 2. Dette forbudet gjelder for utøvelsen av de rettighetene og frihetene som er nedfelt i konvensjonene. I tillegg gir SP artikkel 26 en generell diskrimineringsbeskyttelse. Det finnes også flere konvensjoner som beskytter grupper mot diskriminering, for eksempel FNs rasediskrimineringskonvensjon, FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, FNs kvinnekonvensjon og ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter.

Enkelte lands arbeid med forebygging og radikaliseringsarbeid er blitt beskyldt for å være diskriminerende.³⁵ Dette handler ofte om at enkelte grupper, for eksempel minoritetsungdom, utpekes som målgruppe for forebyggende arbeid. I kombinasjon med «sikkerhetisering» av fellesarenaer som skolen, kan dette få negative konsekvenser for den enkelte.

Av EMDs praksis følger det at statene har en forpliktelse til å etterforske mulige rasistiske motiver bak voldsutøvelse.³⁶ Tilsvarende vil gjelde for vold motivert av andre grunnlag, som for eksempel at fornærmede er homofil. Domstolen har også mye rettspraksis om hatefulle ytringer.³⁷ Der risikoen for hatefulle ytringer er kjent, har myndighetene en forpliktelse til å beskytte borgerne mot hatefulle ytringer.³⁸

Av SP artikkel 20 nr. 2 følger det også at «[e]nhver form for fremme av nasjonalhat, rasehat eller religiøst hat som innebærer tilskyndelse til diskriminering, fiendskap eller vold, skal forbys ved lov».

3.8 Forbud mot tortur og umenneskelig behandling

Grunnloven § 93 andre ledd, EMK artikkel 3 og SP artikkel 7 forbyr tortur og umenneskelig behandling. Fra menneskerettighetsdomstolen finnes det omfattende rettspraksis om slik behandling om personer som er fengslet for terrorrelatert kriminalitet.³⁹ I Norge har terroristen Anders Behring Breivik gått til sak mot myndighetene med påstand om umenneskelig behandling på grunn av sine soningsforhold. Han har ikke vunnet frem med denne påstanden,⁴⁰ og i juni 2018 ble saken avvist av menneskerettighetsdomstolen.⁴¹ Det ble gjennomført en ny rettssak i januar 2024. Heller ikke denne gangen vant Breivik frem med at soningsforholdene krenker hans menneskerettigheter.⁴²

Et annet spørsmål som har kommet opp for domstolen flere ganger, er utvisning og retur av personer som blir ansett som en trussel av myndighetene, til land der det er fare for at de utsettes for tortur og umenneskelig behandling. Domstolen har også slått fast at vernet mot retur under EMK gjelder uavhengig av om personen utgjør en sikkerhetstrussel.⁴³ Dermed er det forholdene i mottakerlandet som vil avgjøre om retur i slike tilfeller er et brudd med konvensjonen. EMD går slik lenger enn returvernet etter Flyktningkonvensjonen artikkel 33. I en sak for norske domstoler ble en kvinne dømt for deltagelse i terrororganisasjonen IS for så å bli utvist.⁴⁴ I 2021 fikk kvinnen returvern på grunn av fare for dødsstraff, tortur eller annen forfølgelse ved retur til Somalia. Etter noe tid fattet Justis- og beredskapsdepartementet vedtak om at det ikke lenger forelå slikt vern, og kvinnen ble returnert.⁴⁵

³⁴ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2005a Leyla Şahin mot Tyrkia

³⁵ Se for eksempel Child Rights International Network 2022

³⁶ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2005b Nachova mfl. mot Bulgaria

³⁷ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2023a

³⁸ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2021 Association ACCEPT mfl. mot Romania

³⁹ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2023b

⁴⁰ Norges Høyesterett HR-2017-1127-U

⁴¹ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2017b Fjotolf Hansen mot Norge

⁴² TOSL-2023-120011-2 (Oslo tingrett)

⁴³ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2008b Saadi mot Italia

⁴⁴ TOSLO-2018-136259 (Oslo tingrett)

⁴⁵ Svendsen og Døvik 2023

3.9 Unntak fra enkelte menneskerettigheter i krisetid

Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 15 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 4 er såkalte derogasjonsbestemmelser.⁴⁶ I situasjoner som truer rikets sikkerhet, har myndighetene anledning til å derogere fra, altså fravike, enkelte menneskerettighetsforpliktelser. Derogasjon innebærer at statlige myndigheter får betydelig større anledning til å gripe inn i menneskerettigheter som det kan derogeres fra. Dette gjelder blant annet forsamlingsfriheten. Samtidig må tiltakene være tilpasset trusselen, og ytringsfriheten vil derfor sjeldent kunne settes til side.⁴⁷

Storbritannia derogerte for eksempel fra begrensningene på frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5 etter terrorangrepene i USA i 2001. I en sak som EMD behandlet i 2005, mente flere personer at de var utsatt for brudd på konvensjonen i denne perioden. Personene var fengslet fordi myndighetene mente de kunne utgjøre en terrortrussel. De kunne imidlertid ikke utvises, fordi det var fare for at de ville bli utsatt for krenkelser i strid med artikkel 3.⁴⁸ Før EMD behandlet saken, hadde britiske domstoler allerede konkludert med at fravikelsestiltakene var ulovlige. Domsto-

len konkluderte med at det forelå et brudd på artikkel 5 om retten til frihet og sikkerhet. Etter IS' terrorangrep mot Paris i 2015 erklærte Frankrike krig mot IS. Myndighetene innførte unntakstilstand og derogerte fra konvensjonen.⁴⁹ Unntakstilstanden og derogasjonen opphørte i 2017.⁵⁰ Flere utvidede inngrepshjemler ble likevel videreført i en ny innenrikslov som gir franske styresmakter utvidede fullmakter til å gjøre inngrep i sivile rettigheter.⁵¹

3.10 Barns menneskerettigheter

Barn kan rammes av ekstremisme som personer i ekstremistenes fiendebilder eller bli ofre for terror, men barn kan også radikaliseres.⁵² Barns menneskerettigheter er beskyttet i Grunnloven § 104 og FNs konvensjon om barnets rettigheter som er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettighetsloven. Konvensjonen definerer et barn som et menneske under 18 år.

Grunnloven § 104 og BK artikkel 3 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn. Både Grunnloven og BK stadfester også barns rett til å bli hørt. Mange tiltak mot ekstremisme og radikalise-

⁴⁶ Grunnloven inneholder ingen uttrykkelig hjemmel for fravikelse av menneskerettigheter

⁴⁷ Norges institusjon for menneskerettigheter 2023b

⁴⁸ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2009b A. mfl. mot Storbritannia

⁴⁹ Ministère de l'intérieur 2015

⁵⁰ Europarådet 2023

⁵¹ LOI n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

⁵² Se omtale i kapittel 20

Boks 3.1 Rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 4

«Konvensjonspartene fordømmer all propaganda og alle organisasjoner som er basert på ideer eller teorier om at en rase eller gruppe mennesker av en bestemt hudfarge eller etnisk opprinnelse er andre overlegen, eller som søker å rettferdiggjøre eller fremme rasehat og rasediskriminering i enhver form, og de forplikter seg til å treffe øyeblikkelige og positive tiltak med sikte på å fjerne all diskriminering eller tilskyndelse til diskriminering, idet det tas behørig hensyn til prinsippene nedfelt i Verdenserklæringen om menneskerettighetene og de rettigheter som er uttrykkelig fastslått i artikkel 5 i denne konvensjon, og de skal for dette formål blant annet

- a. erklære at enhver spredning av ideer basert på tanken om rasemessig overlegenhet eller

- a. rasehat, enhver tilskyndelse til rasediskriminering, så vel som enhver voldshandling eller tilskyndelse til voldshandling mot en rase eller gruppe personer av en annen hudfarge eller etnisk opprinnelse, samt enhver støtte til rasistisk virksomhet, herunder økonomisk støtte, er en straffbar handling,
- b. erklære at organisasjoner og organisert og annen propagandavirksomhet som fremmer og tilskynder til rasediskriminering, er ulovlig og forbudt, og at det er straffbart å delta i slike organisasjoner eller slik virksomhet,
- c. ikke tillate at offentlige myndigheter eller offentlige institusjoner, på nasjonalt eller lokalt nivå, fremmer eller tilskynder til rasediskriminering»

Boks 3.2 Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme Artikkel 3 Nasjonal forebyggende politikk

1. «Hver part skal treffe egnede tiltak, særlig for opplæring av rettshåndhevende myndigheter og andre organer og på områdene utdanning, kultur, opplysning, media og holdningsskapende arbeid, med henblikk på å forebygge terrorhandlinger og deres negative virkninger, samtidig som menneskerettighetene slik de er fastsatt i Den europeiske menneskerettskonvensjon, Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, og andre folkerettslige forpliktelser som gjelder for parten, respekteres.
2. Hver part skal treffe de tiltak som er nødvendige for å bedre og utvikle samarbeidet mellom nasjonale myndigheter med henblikk på å forebygge terrorhandlinger og deres negative virkninger, blant annet ved å:
 - a) utveksle informasjon,
 - b) styrke den fysiske beskyttelsen av personer og infrastrukturer,
 - c) bedre opplærings- og samordningsplanene for krisesituasjoner.
3. Hver part skal fremme toleranse ved å oppmuntre til dialog på tvers av religioner og kulturer, eventuelt ved å involvere ikke-statlige organisasjoner og andre aktører i det sivile samfunn, for å forebygge spenninger som kan medvirke til terrorhandlinger.
4. Hver part skal arbeide for å øke bevisstheten om forekomsten av, årsakene til, alvorligheten av og trusselen som terrorhandlinger og de straffbare handlingene etter denne konvensjon representerer, og skal vurdere å oppfordre offentligheten til å yte faktisk og spesifikk hjelp til de kompetente myndigheter som kan bidra til å forebygge terrorhandlinger og de straffbare handlingene etter denne konvensjonen.»

ring er rettet mot barn og unge. I utformingen og gjennomføringen av disse tiltakene er det avgjørende at barnets beste er i fokus, og at barn selv får gitt uttrykk for sine synspunkter. Barnekonvensjonen slår også fast at barn, som voksne, har rett til blant annet ytringsfrihet (artikkel 13), tankefrihet (artikkel 14) og privatliv (artikkel 16).

3.11 Rasediskrimineringskonvensjonen

FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering forplikter konvensjonspartene til å fordømme rasediskriminering og til «å føre en politikk som tar sikte på å avskaffe alle former for rasediskriminering og øke forståelsen mellom alle raser». Konvensjonen er implementert i norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringsloven.

Rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 4 utfordrer grensene mellom rasediskrimineringskonvensjonen og ytrings- og forsamlingsfriheten. Dette omtales i kapittel 11 Ekstremismens konsekvenser for utsatte grupper.

I en klagesak fra 2005 fra Det Mosaiske Trossamfund mot norske myndigheter vant trossamfunnet frem med at Norge hadde brutt sine for-

pliktelser etter konvensjonen.⁵³ Saken gjaldt en tale holdt av lederen av den høyreekstreme organisasjonen Boot Boys. Norges Høyesterett hadde konkludert med at talen lå innenfor ytringsfrihetens grenser,⁵⁴ mens FNs rasediskrimineringskomité fant at det forelå et brudd på konvensjonen fordi uttalelsene som var fremsatt, inneholdt ideer basert på raseoverlegenhet eller hat, og at aktelsen for nazi-lederen Adolf Hitler og hans prinsipper måtte ses som oppfordring til rasediskriminering.⁵⁵

3.12 Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme

Europarådets⁵⁶ konvensjon om forebygging av terrorisme ble ratifisert av Norge i 2009 og trådte i

⁵³ FNs rasediskrimineringskomité 2003

⁵⁴ Norges Høyesterett, Rt-2002-1618

⁵⁵ Det vises til kommisjonens omtale av kriminalisering av rasistiske organisasjoner i del II Ekstremisme og tilgrensende fenomener

⁵⁶ Europarådet er en traktatfestet, mellomstatlig organisasjon med 46 medlemsstater, hovedsakelig europeiske. Rådets viktigste oppgave er å verne om menneskerettighetene, demokrati og rettsstatsprinsippet. Lundbo 2023

Boks 3.3 Informasjonsdeling og EUs personvernforordning

I drøftelser rundt deling av informasjon underlagt taushetsplikt er artikkel 6 og 9 i personvernforordningen særlig viktige. Etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 er behandling av personopplysninger bare lovlig dersom minst ett av behandlingsgrunnlagene i bestemmelsen foreligger. For offentlige myndigheter er de aktuelle bestemmelsene særlig bokstav c om behandling som er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse, og bokstav e om behandling for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet. Samtykke vil normalt ikke kunne brukes av offentlige myndigheter som behandlingsgrunnlag, jf. fortalepunkt 43 i personvernforordningen.

Etter artikkel 6 nr. 3 kan behandlingsgrunnlagene i bokstav c og e ikke anvendes uten at det foreligger hjemmel i nasjonal rett eller EU-retten (supplerende rettsgrunnlag). Viderebehandling som ikke er forenlig med formålet opplysningene var innsamlet for, må også ha et særskilt rettsgrunnlag, jf. forordningens artikkel 6 nr. 4.

Forordningens artikkel 9 nr. 1 forbyr i utgangspunktet behandling av særlig sensitive

personopplysninger. Slike særlige kategorier inkluderer blant annet opplysninger om rase eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, helseopplysninger eller seksuelle forhold eller seksuell orientering. Etter artikkel 9 nr. 2 bokstav g kan behandling likevel være tillatt dersom behandlingen er «nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, på grunnlag av unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som skal stå i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser». Det er imidlertid ikke helt klart hva som ligger i «egne og særlige tiltak».¹ Dette må vurderes for den enkelte behandling. Relevante tiltak kan for eksempel være pseudonymisering, kryptering og tilgangsstyring.²

¹ Prop. 166 L (2020–2021), s. 22

² Se personvernforordningen artikkel 32, jf. artikkel 89 nr. 1

kraft i 2010. Konvensjonen har som mål å øke partenes innsats for å forebygge terrorisme og dens negative virkninger for menneskerettighetene, særlig retten til liv. Konvensjonens artikkel 3 om nasjonale forebyggende tiltak er av særlig relevans for kommisjonens arbeid. Se boks 3.2. I 2015 vedtok Europarådet en tilleggsprotokoll som skulle styrke statenes mulighet til å forhindre at fremmedkrigere reiser til utlandet for å utføre terrorhandlinger, kalt Riga-protollen. Tilleggsprotokollen ble ratifisert av Norge i 2023.⁵⁷

3.13 EUs personvernforordning

EUs personvernforordning (*General Data Protection Regulation / GDPR*) er tatt inn i norsk rett gjennom personopplysningsloven. Artikkel 1 i

⁵⁷ Prop. 35 S (2022–2023), Innst. S 274 (2022–2023) (Samtykke til ratifikasjon av tilleggsprotokoll av 19. mai 2015 til Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme)

personvernforordningen angir at formålet med forordningen er å sørge for at personopplysninger beskyttes på en god måte, og at personopplysninger kan utveksles fritt innenfor EØS-området. Bakgrunnen for loven og forordningen som trådte i kraft i norsk rett 2021 er «rask utvikling av teknologi som har gjort det lettere å samle inn, bruke og utveksle personopplysninger, og dermed også å misbruke slike opplysninger».⁵⁸

Regelverket handler om innsamling og bruk av personopplysninger. Personopplysninger er «enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person», jf. artikkel 4 nr. 1. Reglene gir alle offentlige og private virksomheter en rekke plikter og gir enkeltpersoner, ofte kalt registrerte, en rekke rettigheter.⁵⁹ Det nærmere innholdet i forordningen tolkes av EU-domstolen i lys av EUs pakt om grunnleggende rettigheter. Pakten gir et sterkere vern av retten til private (digi-

⁵⁸ Glagstad og Gisle 2023

⁵⁹ Datatilsynet 2018

tale) data enn EMK, og den får indirekte effekt i Norge gjennom personvernforordningen.⁶⁰

I kommisjonens arbeid har personvernregelverket vært viktig i drøftelse av deling av informasjon underlagt taushetsplikt. Se boks 3.3

3.14 Andre internasjonale forpliktelser

En rekke mellomstatlige traktater pålegger stater å redusere trusselen fra terrorisme, både innad i hvert land og mot andre stater. Etter maktforbudet i FN-pakten og Folkerettskommisjonens artikler om statsansvar har Norge for eksempel plikt til å hindre at terrorangrep mot andre staters territorier eller infrastruktur organiseres eller iverksettes fra norsk jord.⁶¹ Det er imidlertid en

⁶⁰ Se særlig Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter, artikkel 8

betydelig utfordring at det ikke finnes en juridisk bindende definisjon i folkeretten som klargjør hva statene mener med «terrorisme». Det svekker styrken i det globale antiterror samarbeidet og åpner for politisk misbruk av terrorbegrepet. Det finnes heller ingen traktat om samarbeid mot ekstremisme. Også ekstremismebegrepet savner en folkerettslig bindende definisjon.⁶²

Ettersom kommisjonens mandat primært handler om forebygging, er ikke internasjonale forpliktelser om kriminalisering av ulik terrorrelatert kriminalitet i kjernen av kommisjonen oppdrag. Særlig relevante internasjonale forpliktelser med betydning for norsk terrorlovgivning behandles i del V.

⁶¹ De Forente Nasjoners Pakt, 1945 og Folkerettskommisjonen 2001

⁶² Se kapittel 4.1 Hva er ekstremisme?

Kapittel 4

Begreper og definisjoner

Ekstremisme og terror er begreper som de fleste i samfunnet har en oppfatning av. Samtidig finnes det ikke noen universelle definisjoner av disse begrepene. Ekstremisme er ikke definert i folkeretten, altså i dokumenter som er juridisk bindende for stater. Det finnes heller ikke noen universell, juridisk bindende definisjon av terrorisme.¹ Forskere opererer med ulike definisjoner av terrorisme, men enes om noen kjerneelementer.²

Sentrale begreper i denne utredningen kjenne-tegnes av stor variasjon i hvordan de defineres i ulike regioner, samfunn, kulturer og historiske epoker. Mangfoldet av definisjoner som finnes, viser at begrepene ikke er løsrevet fra maktstrukturer og geopolitiske forhold. Begrepene kan misbrukes og blir for eksempel utnyttet av autoritære regimer som overvåker, forfølger og undertrykker politiske motstandere eller andre samfunnsgrupper.

Feltet som dekkes av kommisjonens mandat, er dynamisk og i stadig endring. Nye aktører, fenomener og utviklingstrekk representerer betydelige trusler mot stater, utsatte grupper, individer og demokratiet som sådan. Begrepene som omfattes av kommisjonens mandat, krever derfor en nyansert og veloverveid tilnærming.

Kommisjonen har vært opptatt av å bruke et tydelig og presist språk. I det ligger bruk av begreper som er forståelige, og et språk som i minst mulig grad åpner for misforståelser eller feiltolkninger. Kommisjonen har forsøkt å unngå en begrepsbruk som bidrar til å mistenkeliggjøre individer eller grupper unødige, og som bidrar til å stigmatisere avvikende holdninger, ytringer og maktkritikk eller fortrenge meninger fra det offentlige ordskiftet.

Kommisjonens tilnærming til ekstremismebegrepet følger to spor, jf. kapittel 2.2 Kommisjonens forståelse av mandatet. I dette kapitlet drøftes sentrale begreper og utfordringer ved kommisjonens mandat og arbeid, og ekstremismefeltet

generelt. Dette er for å forklare begreper som brukes aktivt i rapporten, og for å omtale sentrale forhold som hører til ekstremismens landskap. Andre begreper forklares der de står omtalt i rapporten.

4.1 Hva er ekstremisme?

4.1.1 Om begrepet

Begrepet ekstrem har sin opprinnelse i det latinske ordet *extremus*, som betyr «det ytterste».² Det som er ekstremt, er alltid ekstremt i forhold til noe som befinner seg i midten.

Forskere illustrerer gjerne det ekstreme med modeller, som en linje eller en sirkel. Modellen har nettopp et midtpunkt hvorfra det ekstreme måles. Dette i sin tur muliggjør en gradering av det ekstreme med utgangspunkt i hvor langt det befinner seg fra midtpunktet.³ Verken i forskningen på fenomenet ekstremisme eller i dagligtalen er det entydig hva dette noe i midten er, som det som er ytterliggående og ekstremt står i forhold til. Forklaringen på hvorfor man ikke har lykkes med å komme frem til en universell definisjon og fenomenforståelse av ekstremisme, ligger nettopp i at det ikke finnes noen allmenngyldig definisjon på hva som utgjør midtpunktet.⁴

Begrepet ekstremisme er kontekstavhengig, normativt og relativt. Hva som defineres som ekstremt, handler ofte om hvem du spør, og hvor du er. Samfunnet den enkelte lever i, vil til enhver tid sette rammene for dette. Historisk har oppfatelsen av hva som er ekstremt, endret seg både rettslig og normativt, også i Norge. Det som før i tiden ble ansett som normale holdninger og handlinger, kan i dag anses som ekstremt. Grunnloven fra 1814 forbød jøder adgang til riket frem til 1852. Grunnloven ga heller ingen likhet for loven

² Gule 2012

³ Gule 2012

⁴ Gule 2012

¹ United Nations Office of Counter-Terrorism u.å.-b



Figur 4.1 Hva er ekstremisme? Hva forbinder du med ekstremisme?

Respons på Mentimeter-undersøkelse med ungdom utarbeidet av kommisjonen (direkte utklipp). Det ble stilt flere spørsmål om radikaliserings- og ekstremisme i løpet av samtalen mellom kommisjonen og ungdommene og den tilhørende digitale Mentimeter-undersøkelsen.

Kilde: Kommisjonens samtale med ungdom

mellom kvinner og menn. Stemmerett for kvinner på like vilkår som menn ble først innført i kommunalvalget i 1910. I nåtiden kan slik historisk diskriminering av kvinner og religiøse minoriteter bli vurdert som ekstremt fordi det bryter med fellesskapets verdier slik de kommer til uttrykk gjennom menneskerettighetene.

Det er viktig å skille mellom ekstreme målsettinger og ekstreme virkemidler. Ekstreme målsettinger ledsages ikke alltid av ekstreme virkemidler, og ekstreme virkemidler ledsages ikke alltid av ekstreme målsettinger. Deler av *Suffragettebevegelsen* i England⁵ brukte i perioden 1912–1914 ekstreme virkemidler som brannstiftelser og bomber for å oppnå et mål som er lite ekstremistisk i dagens kontekst: stemmerett for kvinner.⁶

Hvordan kan man da slå fast hva som er ekstremt, og hva som skal klassifiseres som ekstremisme? Er det en subjektiv vurdering som er opp til den enkelte? Skal det ekstreme måles opp mot det som til enhver tid anses som det politiske sentrum eller hovedstrømmen i ordskiftet? Eller står det ekstreme i forhold til noe mer kon-

stant, for eksempel det norske kristen-humanistiske verdigrunnlaget, slik det er nedfelt i Grunnloven, eller et sett med verdier som er felles for liberale demokratier i verden i dag?

4.1.2 Ulike definisjoner

Selv om det ikke finnes juridisk bindende eller omforente universelle definisjoner av ekstremisme og terrorisme, opererer nasjonale myndigheter med definisjoner som brukes i hvert enkelt land. Ekstremismekommisjonens mandat tar utgangspunkt i PSTs definisjon av ekstremisme:

Med ekstrem mener PST aksept for bruk av vold for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål. En ekstremist aksepterer bruk av vold, men bruker ikke nødvendigvis vold selv. (Politiets sikkerhetstjeneste, 2023a, s. 26)

I det britiske nasjonale sikkerhetsprogrammet *Prevent* defineres ekstremisme som følger:

Vocal or active opposition to fundamental British values, including democracy, the rule of law, individual liberty and mutual respect and tolerance of different faiths and beliefs. We also

⁵ For mer informasjon om bevegelsen, se eksempelvis Store norske leksikon 2005-2007b

⁶ Bjørge 2018a

include in our definition of extremism calls for the death of members of our armed forces, whether in this country or overseas. (Home Office, 2011, s. 107)

I den danske handlingsplanen om forebygging og bekjempelse av ekstremisme og radikaliserings defineres ekstremisme som følger:

Personer eller grupper, som begår eller søker at legitimere vold eller andre ulovlige handlinger med henvisning til samfunnsforhold, de er utilfredse med. (Justitsministeriet, 2016, s. 7)

4.1.3 Kommisjonens forståelse av begrepet

Ekstremismekommisjonens mandat tar utgangspunkt i en bred tilnærming til ekstremismefeltet. Det innebærer at mandatet også omfatter bevegelser og strømninger som ikke nødvendigvis dekkes av PST-definisjonen av ekstremisme. Som beskrevet ovenfor har kommisjonen bestemt seg for å operere med to innganger til begrepet ekstremisme. Det som kan sies å være en mer snever definisjon, som forutsetter aksept av vold (virkemiddelet avgjør), og en bredere forståelse som omfatter det kommisjonen mener er ekstreme målsettinger.

I denne utredningen defineres ekstremisme derfor langs to spor:

- 1) Ekstremisme i snever forstand. PST definerer ekstremisme som aksept for bruk av vold til å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål. Kommisjonen benytter denne definisjonen når den drøfter forebygging og avverging av terrorhandlinger og annen ekstremistisk vold samt spørsmål som berører enkeltpersoner som er i en radikaliseringsprosess.
- 2) Ekstremisme i bredere forstand. I sin forståelse av fenomenet ekstremisme i bredere forstand inkluderer kommisjonen bevegelser, ideologier og strømninger som aktivt avviser og motarbeider grunnleggende menneskerettigheter og demokrati.

Voldsforherliggende ideologier eller ekstremistiske bevegelser forbundet med radikaliserings av individer er dekket av den førstnevnte definisjonen. Et spekter av holdninger og handlinger som kan gi grobunn for polarisering og voldelig radikaliserings, men ikke nødvendigvis fører til dette, dekkes av den andre. Der den førstnevnte ekstremismen blant annet kan ha som mål å bekjempe eller avskaffe demokratiet, vil den andre som regel bevege seg innenfor rammene for demokra-

tisk meningsmangfold og ytringsfrihet. Samtidig vil den kunne undergrave demokratisk orden. Ekstreme fiendebilder eller ekstreme ytringer kan ha store konsekvenser for menneskers liv og frihet, selv uten at voldselementet er eksplisitt til stede. Ekstreme holdninger kan eksempelvis få utsatte grupper og individer til å avstå fra å delta i det politiske liv eller ytre seg i offentligheten av frykt for vold, hets eller sjikane mot seg selv, familier eller andre nærstående. Historiske så vel som samtidige hendelser har også vist hvilke store individuelle og samfunnsmessige konsekvenser det kan ha dersom demokrati og menneskerettigheter ikke anses som allmenngyldige og ufravikelige. Ytterligere omtale av det sistnevnte følger nedenfor i kapittel 4.3 Handlinger og holdninger som er rettet mot grupper og individer og egnet til å undergrave demokratiet.

Gjennom den brede definisjonen legger kommisjonen til grunn at det er avgjørende å hegne om visse verdier, slik de kommer til uttrykk i de universelle menneskerettighetene og gjennom demokratisk styresett. Samtidig skal ikke kommisjonen være et meningspoliti. I tråd med tanke- og ytringsfriheten står man i Norge fritt til å være motstander av både menneskerettigheter og demokrati. Kommisjonen vil derfor presisere at den brede forståelsen av begrepet ekstremisme er

Boks 4.1 Hva mener vi når vi snakker om demokrati og menneskerettigheter?

Demokrati betyr at alle kan delta og være med på å bestemme.¹ Når kommisjonen omtaler demokrati, menes liberale demokratiske prinsipper og verdier. Demokrati forstås dermed som et allmenngyldig ideal hvor det er ytrings- og organisasjonsfrihet, og hvor individers rettigheter er sikret.

Det er flere forhold som må være på plass for at et land kan kalles demokratisk. Et av disse er menneskerettigheter.² Begrepet «menneskerettigheter» kan vise til to ulike forhold. Det kan handle om staters rettslige forpliktelser til å respektere og sikre menneskerettighetene, eller det kan vise til det underliggende verdigrunnlaget for menneskerettighetene.³

¹ Stortinget 2022

² Stortinget 2022

³ En ytterligere omtale av menneskerettigheter står i kapittel 3 Menneskerettslige rammer

et fenomen som primært må forebygges på samfunnsnivå, gjennom bred forebygging, og ikke gjennom forebyggende arbeid rettet mot enkeltpersoner. Samtidig kan det i konkrete saker der det foreligger en radikaliseringsbekymring, være utfordrende å skille legitime, men svært ubehagelige ytringer og holdninger fra ytringer som tilsier at en person er i en radikaliseringsprosessen på vei mot voldelig ekstremisme.

4.1.4 Fare for misbruk av ekstremismebegrepet

I PSTs definisjon er det aksept av vold som gjør at noe er ekstremt, og PST foretar ingen etisk vurdering av formålet. Det er gode grunner til å argumentere for at voldsaspektet er ufravikelig i definisjonen av ekstremisme. Dette hindrer en utglidning der ekstremisme betegner alt man «ikke liker» av ytringer og holdninger. Dersom voldsaspektet er fraværende i definisjonen av ekstremisme, kan de politiske og sivile rettighetene til mennesker med avvikende, kritiske eller nye og revolusjonerende tanker settes under press. I denne sammenhengen er det særlig verdt å nevne tanke- og meningsfriheten samt ytringsfriheten, som alle er uunnværlige bestanddeler i et demokratisk samfunn.

Reell meningsbrytning i det offentlige rom forutsetter at det finnes et stort mangfold av meninger som også kan ytres, selv om det innebærer at det tillates ytringer noen eller de fleste ikke liker eller skulle ønske ikke fantes. Det er et viktig fundament for demokratiet. En ekstremismedefinisjon bør ikke legge til rette for at mennesker legger bånd på ytringer som avviker fra hovedstrømmen, i frykt for represalier fra myndighetene eller andre. Dette vil ha svært negative virkninger på samfunnet.⁷

Et sted hvor anklager om ekstremistiske holdninger benyttes som redskap for myndighetenes styring av «tillatte meninger», og hvor ekstremismelovgivning hjemler politisk forfølgelse, er Xinjiang-provinsen i Kina. De dokumenterte overgrepene mot uigurene og andre (særlig muslimske) minoriteter i Xinjiang legitimeres av kinesiske styresmakter gjennom lovbestemmelser som er basert på romslige definisjoner av ekstremisme. Der er det vanskelig å få øye på skillet mellom ordinær religionsutøvelse og ekstremisme, slik kinesiske myndigheter definerer det.⁸ Et annet eksempel er russiske styresmakters tilsvarende

vide tilnærming til begrepet ekstremisme, som hindrer enkelte opposisjonelle i å stille til valg og åpner for forfølgelse av meningsmotstandere og minoriteter.⁹ I autoritære regimer vil nettopp ofte staten selv anklage andre for ekstremisme for å rettferdiggjøre egen bruk av ekstreme virkemidler for å bevare makt og posisjon.

Den snevre definisjonen av ekstremisme, den som bare knytter ekstremisme til vold, kan også gi grunnlag for svært problematisk virkemiddelbruk som kan bryte med menneskerettighetene. Trenden med å ta ekstreme virkemidler i bruk i kampen mot voldelig ekstremisme og terrorisme er også i økende grad synlig i demokratiske stater som oppfatter at de er under angrep. Etter terrorangrepene på USA 11. september 2001 ble for eksempel 780 muslimske menn internert av amerikanske myndigheter på den tidligere amerikanske marinebasen på Guantanamo Bay, og ifølge FN hadde majoriteten av dem ingen forbindelse til angrepet i 2001. Noen var internert uten tiltale i 21 år.¹⁰

Kommisjonen har hatt stor bevissthet rundt risikoen ved misbruk og en for vid tolkning av ekstremismebegrepet.

4.1.5 Ekstremistisk vold

Selv om kommisjonen som nevnt ikke utelukkende har sett på voldelig ekstremisme, er det viktig å forstå karakteren til ekstremistisk vold. Voldelig ekstremisme anses ofte som et bredere spekter av handlinger og virkemidler som terror, hatkriminalitet, demonstrasjonsvold, skadeverk, sabotasje eller deltakelse i borgerkrig.¹¹

Voldelig hatkriminalitet

Hatkriminalitet kan være et uttrykk for voldelig ekstremisme. Hatkriminalitet dekker imidlertid et bredere spekter av kriminelle handlinger enn vold, og kan utføres av personer med fordommer uten en ideologisk forankring.¹²

Hatkriminalitet er kriminelle handlinger motivert av hat eller negative holdninger til bestemte kategorier mennesker.¹³ Begrepet oppsto i borgerrettighetskampen i USA på 1950- og 60-tallet

⁹ Organization for Security and Co-operation in Europe 2022b

¹⁰ Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism 2023

¹¹ Bjørge 2018a

¹² Bjørge 2018a

¹³ Solhjell, Høy-Petersen og Haanshuus 2020

⁷ NOU 2022: 9

⁸ FNs høykommissær for menneskerettigheter 2022

og har senere blitt tatt i bruk av andre bevegelser og spredt seg til andre land. Begrepet har svart på et behov for å beskrive den urett som blir begått mot minoriteter og utsatte grupper.¹⁴ Hatkriminalitet kan komme til uttrykk gjennom både verbal og fysisk vold.¹⁵ Begrepet kan favne hatefulle og diskriminerende ytringer, men også vold og trusler, skadeverk, oppfordring til en straffbar handling eller hensynsløs atferd, som å personforfølge noen eller krenke noens fred.¹⁶ Hatefulle ytringer omtales i kapittel 4.3.1.

Det finnes ingen juridisk bindende definisjon av hatkriminalitet, verken nasjonalt eller internasjonalt. Det er betydelige internasjonale forskjeller i hva som karakteriserer hatkriminalitet, hvem som skal vernes, og hvordan straffutmålingen for denne typen kriminalitet skal være.¹⁷ Bestemmelsen i straffeloven §§ 185 og 186,¹⁸ er lagt til grunn for politiets definisjon:

Hatkriminalitet er straffbare handlinger som helt eller delvis er motivert av, eller har sin bakgrunn i andres hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion/livssyn, seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk og/eller nedsatt funksjonsevne. (Politidirektoratet & Oslo politidistrikt, 2023, s. 5)

Likestillings- og diskrimineringsombudet beskriver hatkriminalitet slik:

Hatkriminalitet er kriminelle handlinger eller straffbare ytringer som gir uttrykk for intoleranse og diskriminering, og som strider mot de mest grunnleggende demokratiske prinsippene i vårt samfunn, nemlig likeverd og ikke-diskriminering. Hatkriminalitet gir også stor skadevirkning for offeret, gruppen som identifiserer seg med offeret og på samfunnet som helhet. (Likestillings- og diskrimineringsombudet, 2015, s. 30)

Hatkriminalitet kan være motivert av politikk, fremmedfrykt, ideologi eller fordommer. Følel-

sen «hat» må ikke være til stede for å kunne fastslå at hatkriminalitet har funnet sted.¹⁹

Det er debattert om hatkriminalitet bør forstås som en nær eller fjern slektning av terrorisme.²⁰ Hatkriminalitet skiller seg imidlertid fra terrorisme ved at den kan være mindre eksplisitt og tydelig politisk, og ved at den er mindre organisert og mer spontan i formen. Der ofrene for terror kan være stedfortredende, fordi budskapet er det sentrale, kjennetegnes hatkriminalitet av at hatet nettopp rettes mot offeret eller den gruppen offeret anses å representere.

Hatkriminalitet angriper menneskers identitet og kan få konsekvenser langt utover den eller dem som rammes direkte av den kriminelle handlingen. Indirekte kan hatkriminalitet skape frykt blant gruppene som rammes. Ved å begå en handling mot et enkeltmenneske signaliserer gjerningspersonen til en hel gruppe at de ikke skal føle seg trygge.²¹

Terrorisme

Om begrepet

Terrorisme kan være en form for ekstremistisk vold. Ordet terrorisme har sin opprinnelse i det latinske ordet *terrere*, som betyr å skremme.²²

Selv om terrorisme som taktikk for å spre frykt er et fenomen som kan spores til sivilisasjoner som fantes for flere tusen år siden, er dagens forståelse av begrepet knyttet til terrorisme som et moderne fenomen. Historisk kan begrepet terror spores tilbake til *la terreur*. Dette var terroren eller skrekkveldet under den revolusjonære unntakstilstanden i Frankrike i perioden 1793–1794, da enhver som kunne oppfattes som motstander av revolusjonen, risikerte henrettelse.²³ Begrepet har dermed opphav i et historisk eksempel på statsterrorisme, et omdiskutert begrep som er beskrevet mer utfyllende nedenfor. Det foreligger ingen allment akseptert definisjon av begrepet terrorisme, og det finnes atskillige variasjoner i hvordan begrepet forstås og defineres. Begrepet er forbundet med politiske interesser og maktstrukturer. Akkurat som begrepet ekstremisme kan terrorismebegrepet misbrukes som en etikett til å feste på fiender.²⁴ Internasjonalt påpekes det at fraværet av en universell, bin-

¹⁴ Høy-Petersen og Fangen 2018

¹⁵ Solhjell, Høy-Petersen og Haanshuus 2020

¹⁶ Politiet u.å.-b

¹⁷ Høy-Petersen og Fangen 2018, s. 249

¹⁸ Straffeloven §§ 185 og 186 gjelder hatefulle ytringer og diskriminering. I tillegg kan hatkriminalitet være andre straffbare forhold, for eksempel trusler (straffeloven § 264), som blir vurdert som grove fordi lovbruddet er motivert av et av grunnlagene nevnt i politiets definisjon. Endelig kan straffen skjerpes etter straffeloven § 77 om lovbruddet var motivert av slike grunnlag

¹⁹ Likestillings- og diskrimineringsombudet 2015

²⁰ Deloughery, King og Asal 2012

²¹ Likestillings- og diskrimineringsombudet 2015

²² Sitter 2022

²³ Sitter og Stenersen 2022

²⁴ NOU 2016: 19

dende definisjon gjør forebygging av terrorisme vanskelig:

While a definition of terrorism, like a definition of war is not solving the underlying problem, a lack of definition is perceived widely as one of the factors likely to encourage future terrorism. (Schmid, 2004, s. 378)

Selv om det ikke foreligger en klar definisjon av fenomenet, er det lite omstridt at terrorisme er en kriminell handling, og at den politiske dimensjonen avgrenser terrorisme fra øvrig kriminalitet.²⁵ Det ligger imidlertid særlige kriterier til grunn for at handlingen skal kategoriseres som terrorisme og ikke annen politisk vold. Distinksjonen kan blant annet knyttes til aktørenes selvforståelse, der ekstremister ikke definerer seg selv som ekstremister, gjør terrorister ofte nettopp det:

Terror as we know it today strikes without any preliminary provocation, its victims are innocent, even from the point of view of the persecutor. (Arendt, 1976, s. 6)

Terrorisme skiller seg også fra hatkriminalitet og noen ganger også voldelig ekstremisme ved at målet for angrepet ofte er stedfortredende, det vil si ikke primært. Terrorhandlingen er altså ofte adressert til noen helt andre enn dem som faktisk rammes av den. Terrorismen og voldelig ekstremisme kan være overlappende. Terrorismen er imidlertid et snevrere begrep, først og fremst når det gjelder mål. Videre er det bred enighet om at kommunikasjon er en viktig ingrediens i terrorisme, og at volden eller voldstrusselen finner sted for et publikum. Publikum kan gjerne finne seg langt fra terrorens åsted. Jo mer spektakulært, desto mer vellykket. Terrorismen blir på bakgrunn av dette gjerne sammenlignet med teater eller andre kulturprodukter.²⁶

Terroristene designer nyheter. De faktorerer inn mediedekningen i sine kalkyler. De utnytter mediene fordi de tvinger dem til å dekke deres voldelige aksjoner. Nyhetsjournalister som følger sine normale profesjonsinstinkter, vil måtte dekke terrorhandlinger. (Romarheim, 2012, s. 35)

Terrorisme er planlagte handlinger, som oftest begått av organisasjoner, nettverk og celler. Ter-

ror skal være rasjonelt i den forstand at den som står bak handlingen, må vite hva hen gjør og ha en politisk plan med det. Terrorismen kan formuleres som «en voldelig, politisk, fryktspredende strategi».²⁷ Også det som ofte betegnes som religiøs terrorisme, fanges opp av denne definisjonen. Ettersom dette også er terror som begås med mål om politisk triumf eller gjennomslag, slik tilfellet var for eksempel da IS kjempet for og opprettet det islamske kalifatet i Syria og Irak fra 2014 og fremover. Terrorhandlinger rammer i stor grad uskyldige tredjeparter, og virkningen av terrorhandlinger går lenger enn tap av menneskeliv og materielle skader, gjennom den frykt og utrygghet som skapes.

Å definere terrorisme er krevende fordi begrepet er sterkt politisert og negativt ladet.²⁸ En akademisk definisjon av terrorisme vil søke å beskrive hvem som utøver terrorisme, hvem som rammes, og hvilken målsetting og effekt terroristene ønsker å oppnå. Legaldefinisjoner oppfyller en annen funksjon fordi hensikten med dem er at de skal være redskaper i internasjonalt forpliktende samarbeid eller gi rammer for rettsforfølgelse etter straffeloven gjennom å gi klare og forutsigbare hjemler.

Legaldefinisjon i norsk rett

I norsk strafferett er terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger regulert i straffeloven kapittel 18. Straffeloven forbyr terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger som forbund, trusler, finansiering, oppfordring, rekruttering mm. Kapitlet forbyr også deltakelse i terrororganisasjon, reise med terrorformål og deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt i utlandet.

Av § 131 første ledd følger det at en rekke straffbare handlinger, blant annet drap, grov kroppsskade, bombing og gisseltaking anses som terrorhandling dersom handlingene er begått med terrorhensikt. Av § 131 andre ledd følger det:

Terrorhensikt foreligger dersom en handling som nevnt i første ledd begås i den hensikt

- a. å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, som for eksempel lovgivende, utøvende eller dømmende myndighet, energiforsyning, sikker forsyning av mat eller vann, bank- og pengevesen eller helseberedskap og smittevern,
- b. å skape alvorlig frykt i en befolkning, eller

²⁵ NOU 2016: 19

²⁶ Cowen 2006

²⁷ Romarheim 2012, s. 22

²⁸ Romarheim 2012

- c. urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen, eller for et annet land eller en mellomstatlig organisasjon

Statlige og ikke-statlige aktører

Avhengig av hvem du spør, kan både geriljakrigføring og motstandskamp så vel som statsterrorisme høre hjemme i en terrorismedefinisjon.²⁹ Terror, forfølgelse og vilkårlig vold mot sivile har ikke minst vært vanlige virkemidler i totalitære regimer.

Det er også en faktor i definisjonsøyemed at terrorisme som gjennomføres av ikke-statlige aktører, ofte er en respons på det som kan omtales som statsterror.³⁰ Hvem som er frihetskjemper, og hvem som er terrorist, kan nettopp handle om hvem som har makten til å definere.³¹ Problemstillingen er den kanskje viktigste politiske årsaksforklaringen til at man ikke har klart å samles om en juridisk bindende terrorismedefinisjon.³²

Den alminnelige oppfattelsen av terrorisme, er at terrorisme utføres av ikke-statlige aktører.

Voldshandlinger som begås som ledd i en væpnet konflikt, reguleres av reglene for krigføring.³³ Der er det underordnet om den som angriper med bruk av vold, er statlig eller ikke-statlig. Det avgjørende er om vedkommende deltar som stridende, og om angrepet retter seg mot et militært mål under reglene for krigføring. Å angripe en fiendtlig stridende eller infrastruktur som er militære mål, er ikke forbudt under disse reglene dersom det foregår som ledd i en væpnet konflikt. Under disse reglene er også terror forbudt. Definisjonen av terror som krigsforbrytelse er betydelig snev-

rere enn det som forbindes med terrorisme utenfor væpnet konflikt.³⁴ Enhver som begår krigsforbrytelsen terror i væpnet konflikt, skal straffefølges for det. I de fleste folkerettslige dokumenter skilles det mellom terrorisme og maktbruk som foregår som ledd i en væpnet konflikt. Dette skillet gjøres derimot sjelden i statistikker over fenomenet terrorisme. For eksempel vil globale oversikter over terrorisme i verden fange opp svært mye voldsbruk som inngår som stridshandlinger på ikke-statlig side.³⁵

Ifølge PSTs vurderinger kommer terrortrusselelen i Norge fra ikke-statlige aktører. Det er også denne typen terrorangrep som har funnet sted i Norge etter 1945, og det er slike angrep som behandles i denne rapporten. Bruken av begrepet terrorisme i rapporten avgrenses ikke mot volds handlinger som begås av en part som ledd i en væpnet konflikt i henhold til folkerettens regler.³⁶

Enslige aktører

Terrorangrep utføres i økende grad av såkalt enslige aktører, ofte omtalt som ensomme ulver. Dette er en faglig sett noe upresis betegnelse på aktører som er motivert av ulike former for ekstremisme, og som i varierende grad er knyttet til et etablert terrornettverk.³⁷ Noen angrep utført av enslige aktører har fått svært dødelige utfall, slik som angrepet i Oslo og på Utøya i 2011, hvor 77 mennesker ble drept. Et annet eksempel er angrepet på Promenade des Anglais i Nice i Frankrike 14. juli 2016, hvor 86 mennesker ble drept.

Enslige aktører er vanskelige å overvåke, angrepene skjer gjerne spontant uten mye planlegging i forkant. De representerer derfor en ny

²⁹ Lia 2000

³⁰ Lia 2000

³¹ Tidligere president i Sør-Afrika, Nelson Mandela, som i dag for mange er selve innbegrepet av frihetskjemper etter sine år i fengsel, ble så sent som i 2008 tatt ut av USAs såkalte terrorliste for sin kamp mot apartheid-regimet for den sørafrikanske organisasjonen ANC. 110th Congress (2007–2008)

³² Et målrettet arbeid ble igangsatt av FNs generalforsamling med henblikk på å oppnå enighet blant FNs medlemsland etter terrorangrepet på de olympiske sommerlekene i München i september 1972 og igjen etter angrepet på USA 11. september 2001. Forsøkene strandet imidlertid. Det har også vært andre forsøk på å komme frem til en felles definisjon. Schmid 2004

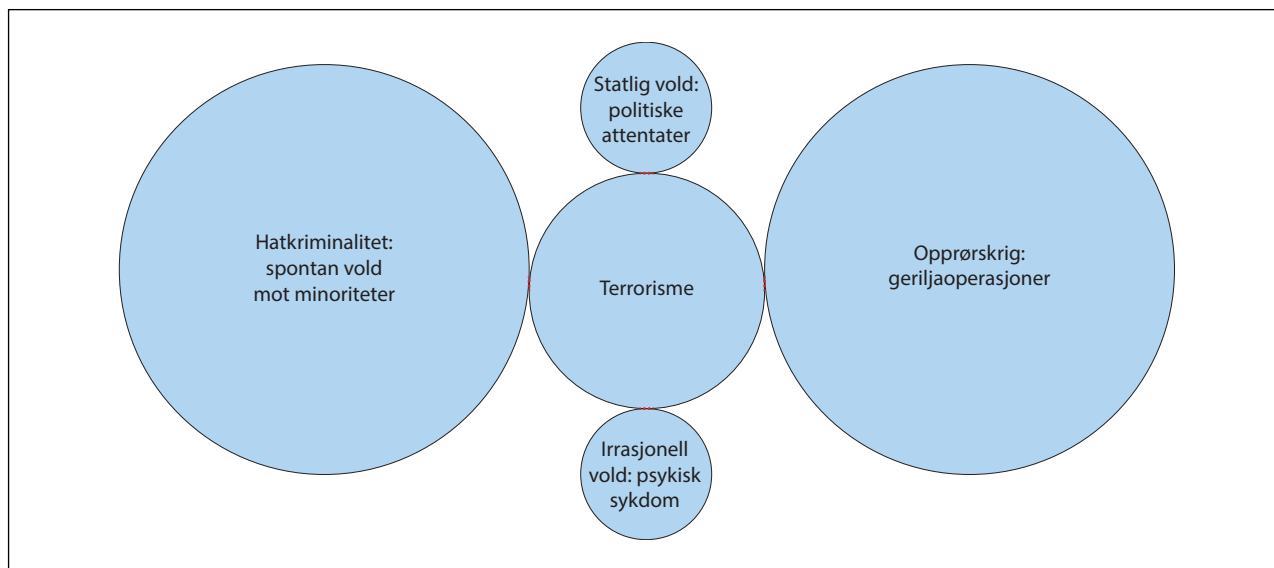
³³ I enhver væpnet konflikt gir folkeretten beskyttelse til både stridende og sivile gjennom internasjonal rett, forankret i 4. Haag-konvensjon av 1907 og Genèvekonvensjonene av 1949. Den internasjonale Røde Kors-komiteen 2023

³⁴ Se for eksempel 1. tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 51 andre ledd, og 2. tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 4. andre ledd bokstav d, og artikkel 13. andre ledd

³⁵ Institute for Economics and Peace u.å.

³⁶ I dommen fra Høyesterett (HR-2020-1340-A) ble den norske straffeloven tolket utvidende, slik at den i praksis får jurisdiksjon for terrorisme utenfor landets grenser (HR-2020-1340-A). En syrer i Norge kan dermed dømmes for terrorisme på lik linje med en norsk statsborger for handlinger begått i Syria, og dermed gi likebehandling for loven. Denne dommen tar ikke hensyn til at handlinger som begås av en utlending i utlandet, men straffes i Norge, kan være lovlige under folkeretten. Kommisjonen noterer seg at de fleste internasjonale autoriteter advarer mot slik ekstraterritoriell straffeforfølgning for terrorisme av ikke-statlige deltakere i væpnede konflikter i andre land. Argumentet mot slik straffeforfølgelse er at det svekker håndhevelseskraften til reglene for krigføring. Se for eksempel Den internasjonale Røde Kors-komiteen 2019

³⁷ Lloyd og Pauwels 2021



Figur 4.2 Hva er terror

Figuren viser at terror er et distinkt fenomen som grenser til to store fenomener: opprørskrig og hatkriminalitet og to mindre fenomener: illegitim statlig vold og irrasjonell vold. I skjæringspunktet finnes tvilstilfeller. Figuren viser dermed at flere typer politisk vold grenser til og ligner på det man forstår som terror i snever forstand.

Statlige agenter kan begå eller forsøke seg på attentater på avhoppere, som i Skripal-saken.¹ Terrorgrupper som IS driver mest med opprørs- og geriljakrig, men også terror i snever forstand, både lokalt og internasjonalt. Voldshandlinger utført av alvorlig psykisk syke kan ligne på terror, slik som i Kongsberg-saken i 2021.² men mangler den rasjonaliteten som er et krav etter den snevre definisjonen av terrorisme. Videre vil noen tilfeller av hatkriminalitet ligge helt i grenseland opp mot terror i snever forstand. Hatkriminalitet og opprørskrig har langt større omfang enn terrorisme. Statlige attentater er sjeldnere, men mørketallene kan være betydelige. Terrorlignende vold utført av alvorlig psykisk syke forekommer relativt sjelden.

¹ For informasjon om saken, se eksempelvis Jentoft 2021

² For informasjon om saken, se Henriksen, Brenden, Hoel, Kruke og Myhrer 2022

Kilde: Petter Nesser, FFI, i kommisjonsmøte 15. september 2022

form for trussel i forebyggingsfeltet.³⁸ Samtidig er det i et forebyggingsperspektiv viktig å understreke at mange av de enslige aktørene som gjennomfører terrorhandlinger, har meddelt dette i forkant, enten til venner eller familie eller i ulike kanaler på internett.³⁹ Betegnelsen kritiseres derfor for å bidra til et feilaktig inntrykk av at planleggingen av et terrorangrep var umulig å legge merke til fordi det kom ut av ingenting. Begrepet kritiseres også fordi det kan skape et feilaktig inntrykk av at terroristen ikke har vært en del av et ekstremistisk miljø i bredere forstand. Enslige aktører kan inngå i ulike former for meningsfelleskap, fysisk eller bare digitalt.⁴⁰

I de fleste tilfeller har enslige aktører sosiale bånd. Begrepet kan dermed tilsløre at terroristen har meningsfeller som støtter handlingene, og at terroristen har pleiet kontakt med meningsfeller

og grupper før planleggingen av angrepet.⁴¹ Overordnet er likevel bildet at enslige aktører ikke har gjennomføringsevne på linje med etablerte nettverk. Dette har blant annet å gjøre med at de ikke har samme tilgang på avanserte våpen og avansert utstyr som det etablerte grupper har.⁴²

4.2 Hva er radikalisering?

Begrepene radikal og radikalisering har sin opprinnelse i det latinske ordet *radix*, som betyr «rot».⁴³ Begrepet radikal brukes i betydningen omveltende eller ytterliggående, mens antonymet konservativ beskriver noen som vil bevare det som er nedarvet eller gjeldende nå.

Det er forskjell på å være radikal og å være radikalisert. Å være radikal eller innta et radikalt

³⁸ Lloyd og Pauwels 2021

³⁹ Schuurman, Lindekilde, Malthaner, O'Connor, Gill og Bouhana 2019

⁴⁰ Schuurman, Lindekilde, Malthaner, O'Connor, Gill og Bouhana 2019

⁴¹ Schuurman, Lindekilde, Malthaner, O'Connor, Gill og Bouhana 2019

⁴² Lloyd og Pauwels 2021. For mer om radikalisering vises det til del IV

⁴³ Thorsen 2019

standpunkt handler om å jobbe for en sak som befinner seg langt fra den bestående samfunnsorden, som man ønsker å endre raskt. Radikalisme kan betegne bevegelser både til høyre og venstre som vil rykke det bestående opp med roten. Som med betegnelsen ekstrem er også radikal et relativt begrep som er avhengig av konteksten. Radikale bevegelser og strømninger har ført til viktige omveltninger som mennesker og samfunn nyter godt av i dag:

For eksempel var man på 1800-tallet radikal på venstresiden dersom man ønsket stemmerett for alle, eller radikal på høyresiden dersom man ønsket seg tilbake til eneveldet. I dag ville det snarere bli oppfattet som radikalt å ønske seg noe annet enn et representativt demokrati. (Wolff, 2022b, s. 19)

Radikalisering er et allment begrep om en prosess der en person eller gruppe i økende grad aksepterer bruk av vold som virkemiddel for å nå politiske, ideologiske eller religiøse mål, og der voldelig ekstremisme kan bli en følge.⁴⁴ Dette gjelder blant annet i regjeringens offisielle dokumenter, for eksempel Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme, uten at begrepet der er nærmere problematisert.⁴⁵ I kommisjonens mandat er det også for begrepet radikalisme tatt utgangspunkt i PSTs definisjon, som lyder slik: «en prosess der en person utvikler aksept for eller vilje til aktivt å støtte eller delta i voldshandlinger for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål».⁴⁶ Det er i prinsippet ingen grense for hvilke politiske standpunkter eller livssyn som kan danne ideologisk ramme for en radikaliseringssprosess.

Radikalisering som begrep, slik det brukes av Norge og andre vestlige land i dag, oppsto etter terroren mot USA 2001, som del av amerikanske myndigheters forsøk på å forstå, forutsi og avverge terrorangrep fra grupper som al-Qaida.⁴⁷ Begrepet er også påvirket av senere terrorangrep i Europa som skapte et behov for å kunne diskutere terrorisme utført av landenes egne borgere. Radikalisering er etter hvert blitt et omstridt begrep. Det er uenighet både om hvordan begrepet skal forstås og om det i det hele tatt bør brukes. Noe av kritikken rundt begrepet er at det er

for individfokusert og ikke i tilstrekkelig grad tar innover seg overordnede samfunnsaspekter som kan legge grunnlaget for et radikaliseringsforløp, og konteksten som voldshandlingene utøves i. Det etterlyses en bevissthet omkring hvordan prosesser og relasjoner i samfunnet bidrar til ekstremisme. Andre påpeker at radikaliseringsbegrepet er lite empirisk fundert, og at vi ikke vet om det faktisk er slik at ekstremister flest går gjennom en gradvis endring av holdninger, der endestasjonen er vold dersom prosessen ikke blir avbrutt.⁴⁸ Andre igjen kritiserer begrepet for å legge for stor vekt på radikale ideer i seg selv, eller de er kritiske til begrepet fordi de mener at det fremstiller radikal islamsk teologi som den underliggende årsaken til ekstremistisk vold. De som hevder dette, mener forebyggingsarbeidet da i sin tur blir for konsentrert om å hindre spredning av islamske ideer i seg selv. Videre mener de at dette fører til stigmatisering av muslimer og hindrer en diskusjon om betydningen av de politiske konfliktene vestlige regjeringer er involvert i.⁴⁹ Radikaliseringsbegrepet kritiseres også for å være upresist ettersom det peker mot ekstremisme og ikke mot begrepet radikal, som ville vært det logiske.⁵⁰

Tatt i betraktning at voldelig ekstremisme er straffbart, innebærer mangelen på språklig presisjon at man kan stigmatisere posisjoner, personer, grupper og partier på feilaktig grunnlag – gjennom påstander om radikalisering som ender i juridisk kriminaliserte holdninger og handlinger. (Gule, 2012, s. 233)

Siden radikalisering og ekstremisme er så tett knyttet sammen, har de mange problemstillinger til felles. Særlig gjelder dette forholdet mellom vold på den ene siden og ord og handling på den andre. For mange er sluttproduktet eller handlingen, altså volden, det avgjørende, slik tilfellet er med ekstremisme.⁵¹ Andre vektlegger såkalt kognitiv radikalisering.⁵²

I det videre tar kommisjonen utgangspunkt i PSTs radikaliseringsdefinisjon, som er brukt i mandatet, samtidig som kommisjonen anerkjenner at andre tilnæringer beriker forståelsen av fenomenet og kan gi viktige bidrag til arbeidet på feltet.

⁴⁴ Regjeringen 2016a

⁴⁵ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

⁴⁶ Politiets sikkerhetstjeneste 2023a, s. 26

⁴⁷ Førde og Andersen 2018. Al-Qaida omtales nærmere i kapittel 7 Islamisme og ekstrem islamisme

⁴⁸ Førde, Andersen og Hellevik 2023

⁴⁹ Førde, Andersen og Hellevik 2023

⁵⁰ Gule 2012

⁵¹ Neumann 2013

⁵² Neumann 2013

Boks 4.2 Fremmedkrigere

Begrepet fremmedkriger har ingen legaldefinisjon i norsk lovgivning, men straffeloven § 145, regulerer «deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt i utlandet». Etter denne bestemmelsen er slik deltakelse straffbart, med mindre den er på vegne av en statlig styrke. Etter straffeloven § 128 er det straffbart å rekruttere noen til militær virksomhet for en fremmed stat. Flere av dem som reiste for å tilslutte seg IS i Syria, og som ofte omtales som fremmedkrigere, er dømt for deltakelse i terrororganisasjon etter straffeloven § 136 a.

Fremmedkriger¹ er et begrep som brukes om privatpersoner som deltar ulønnet i en væpnet konflikt i et land eller en region de selv ikke er borger i. Fremmedkrigere skiller seg fra leiesoldater ved at de er ideologisk motiverte.² Fenomenet er imidlertid ikke nytt eller knyttet til en bestemt krig eller politisk retning. Det finnes flere historiske eksempler fra moderne tid på at væpnede grupper har rekruttert stridende fra andre land ved å presentere en lokal konflikt som noe som truer et større transnasjonalt iden-

titetsfelleskap. De mest kjente eksemplene på fremmedkriging i moderne internasjonal historie er de internasjonale brigadene som kriget på den republikanske siden mot diktatoren Francisco Franco i den spanske borgerkrigen på 1930-tallet, og muslimer som reiste til Afghanistan for å kjempe sammen med for eksempel mujahedin-styrkene etter den sovjetiske invasjonen i 1979.³ I nyere tid har fremmedkrigere vært forbundet med ekstreme islamister som sluttet seg til ulike jihadistbevegelser i borgerkrigen i Syria, særlig IS.⁴ Siden Russland annekterte Krim i 2014 og senere gikk til fullskala krig mot Ukraina, har også fremmedkrigeraktiviteten økt på begge sider av denne krigen.⁵

¹ Se FNs sikkerhetsråd 2014 resolusjon 2178 som pålegger FNs medlemsstater å straffeforfølge fremmedkrigere

² Hegghammer 2014

³ Malet 2013

⁴ Fremmedkrigere omtales også i kapittel 7 Islamisme og ekstrem islamisme

⁵ Rekawek 2022

4.3 Handlinger og holdninger som er rettet mot grupper og individer og egnet til å undergrave demokratiet

Av kommisjonens mandat følger det at kommisjonen skal ta for seg «holdninger og handlinger som er rettet mot grupper og enkeltindivider og egnet til å undergrave demokratiet».

Kommisjonen vil innledningsvis bemerke at holdninger og handlinger som er egnet til å svekke demokratiet, kan beskrives som ekstreme uten at det nødvendigvis er riktig eller hensiktsmessig å bruke ekstremistbegrepet om alle som ytrer det som defineres som ekstremt. I dette kapitlet omtales holdninger og handlinger på et overordnet nivå. Eksempler og mer inngående beskrivelser av ulike holdninger og handlinger, slik som muslimfiendtlige holdninger, antisemittisme, antisiganisme og hets mot samer, skeive og funksjonshemmede, omtales i del II Ekstremisme og tilgrensende fenomener.

4.3.1 Handlinger

Handlinger som «er rettet mot grupper og enkeltindivider og egnet til å undergrave demokratiet»

kan for eksempel være trakassering av politikere eller hatkriminalitet. Hatkriminalitet kan være en form for voldelig ekstremisme begått mot en enkelt person, men kan også ramme grupper og personer i ekstremistenes fiendebilder uten å være motivert av en ideologisk, religiøs eller politisk målsetting.

Hatefulle ytringer

Begrepet hatefulle ytringer er hentet fra det engelske *hate speech* eller *atrociti speech*. Det finnes ingen omforent internasjonal juridisk eller akademisk definisjon av fenomenet.⁵³ Hatefulle ytringer eller hatytringer omfatter både lovlige og ulovlige ytringer, og begrepet favner alt fra krenkende ytringer til direkte avhumanisering, bruk av symboler og voldstrussel. Det er mange ytringer som oppleves både ubehagelige og provoserende uten at de er straffbare.⁵⁴ Etter straffeloven § 185 straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter frem en diskriminerende eller hatefull

⁵³ Nadim, Fladmoe og Enjolras 2018

⁵⁴ Politiet u.å.-a

ytring, med bot eller fengsel inntil tre år. Diskriminerende eller hatefulle ytringer i straffeloven gjelder «det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse, religion eller livssyn, seksuelle orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk, eller nedsatte funksjonsevne».⁵⁵

Digitaliseringen har hatt stor betydning for spredningen av hatefulle ytringer,⁵⁶ men fenomenet er ikke nytt, heller ikke i juridisk sammenheng. Det finnes en rekke historiske eksempler på at hatefulle ytringer er blitt brukt til å undertrykke, forfølge og diskriminere bestemte grupper i samfunnet. Julius Streicher ble i Nürnbergprosessen etter 2. verdenskrig dømt skyldig i forbrytelser mot menneskeheten for sin rolle som redaktør for det nazistiske, sterkt antisemittiske bladet *Der Stürmer*.

For his twenty-five years of speaking, writing, and preaching hatred of the Jews, Streicher was widely known as «Jew-Baiter Number One.» In his speeches and articles, week after week, month after month, he infected the German mind with the virus of anti-Semitism and incited the German people to active persecution. (International military tribunal (Nuremberg), 1946, s. 120)

Hatefulle ytringer kan få alvorlige konsekvenser for samfunnet fordi de skaper avstand og mistillit mellom grupper. Ifølge internasjonal forskning kan hatytringer

- virke skremmende, slik at færre deltar i fellesskapet
- holde liv i og skape fordommer
- bidra til sosial utstøting og økte motsetninger som bryter ned det sosiale fellesskapet
- skape frykt og frata mennesker deres verdighet ved å si at de ikke er likeverdige borgere av samfunnet⁵⁷

Boks 4.3 Hatefulle ytringer

«Hatefulle ytringer kan ses på som et samlebegrep som omfatter mer konkrete begreper som rasistiske, homofobiske, antisemittiske, anti-muslimske eller fremmedfiendtlige ytringer.» (Nadim, Fladmoe og Enjolras 2018, s. 14)

Forskning viser at mennesker som rammes særlig av hatefulle ytringer, trekker seg fra det offentlige ordskiftet.⁵⁸ Hatefulle ytringer kan derfor begrense den enkeltes mulighet til å delta i samfunnsdebatten. Slike ytringer kan også få alvorlige konsekvenser for samfunnet fordi de skaper avstand og mistillit mellom grupper. Slike ytringer gjør prisen for deltakelse i det offentlige ordskiftet høy og kan slik skremme bort eksempelvis minoritetsstemmer fra debatten. Det finnes en risiko for en systematisk underrepresentasjon av bestemte grupper i offentligheten, og det er potensielt undergravende for demokratiet.⁵⁹

Avhumaniserende og voldelig retorikk kan nøre opp under fiendebilder, konspirasjonsforestillinger og oppfatningen om at samfunnet befinner seg i en krigslignende tilstand som krever selvforsvar mot en eksistensiell trussel.

4.3.2 Holdninger

Holdninger kan defineres som innstillinger en person har til noe eller noen. Holdninger kommer til uttrykk gjennom et kognitivt aspekt (forestillinger eller meninger) og et emosjonelt aspekt (sympati eller motvilje). En holdning kan også komme til uttrykk som et ønske om kontakt eller sosial avstand.⁶⁰ Holdninger er sosialt innlært og ofte preget av nære relasjoner, for eksempel av familie eller venner. Derfor er det vanskeligere å endre holdninger enn rene kognitive oppfatninger.

Fordommer er en form for holdninger. De innebærer en generaliserende, ofte negativ forutinntatthet overfor eksempelvis en person på grunn av personens reelle eller antatte gruppetilhørighet. Det finnes ulike grader av fordommer, og graden av emosjonell involvering er avgjørende. Uvitenhet og mangel på kunnskap kan være en av årsakene til fordomsfulle holdninger. Økt kunnskap om andre grupper i samfunnet enn ens inngruppe kan føre til en endring henimot mer positive holdninger.⁶¹ Det er imidlertid krevende å endre fordommer bare gjennom kunnskapstilføring. Kontaktteori er på sin side en tilnærming som tar utgangspunkt i at negative fordommer bare kan endres gjennom langvarig og meningsfull kontakt mellom mennesker.⁶²

⁵⁷ Dovidio, Glick og Rudman 2005

⁵⁸ Eggebø og Stubberud 2016

⁵⁹ Eggebø og Stubberud 2016

⁶⁰ Hoffmann, Kopperud og Moe 2012

⁶¹ Mansouri og Vergani 2018; Thornicroft, Rose, Kassam og Sartorius 2007

⁶² Allport 1954; Pettigrew og Tropp 2005

⁵⁵ Se NOU 2022:9 for grundig omtale

⁵⁶ Nadim og Fladmoe 2016

Boks 4.4 Trykkokerargumentet

Noen tar til orde for at ekstreme ytringer hører hjemme i det offentlige ordskiftet. Det såkalte trykkokerargumentet går ut på at dersom ekstreme ytringer ikke får slippe til i offentligheten, men fortrenses til randsonene, vil det ekstreme i stedet komme til uttrykk som terrorisme og ekstremistisk vold. Spørsmålet om hvorvidt en slik ventilerings er sunt for et samfunn, ble også behandlet av Ytringsfrihetskommisjonen. Slik også Ytringsfrihetskommisjonen pekte på, brukes gjerne førsteamanuensis Jacob Ravndals doktoravhandling for å underbygge dette argumentet. Avhandlingen viste at høyreekstreme i større grad har lyktes med å mobilisere medlemmer og utøve høyreekstrem vold og terror i land med høy innvandring hvor det tradisjonelt har vært lav oppslutning rundt partier på ytre høyre, og hvor innvandringskritiske stemmer ikke i stor grad preger det offentlige ordskiftet.¹ I Sverige har det lenge eksistert en

oppfatning av at ytringsrommet er trangt for innvandringskritiske holdninger. Dette kan være én årsak, ifølge Ravndal, til at rekrutteringen til militante høyreekstremister har hatt bedre vilkår der enn i Norge, Danmark og Finland.

Motstandere av trykkokerargumentet har pekt på at dersom ventilen for hatefulle holdninger og ytringer åpnes, vil de fortsette å spre seg, med negative konsekvenser for dem som rammes. Noen hevder at dersom villedende virkelighetsbeskrivelser og elementer av konspirasjonssnakk² finner veien inn i hverdagssamtalen og ytres av opinionsdannere eller beslutningstakere, medfører dette en økt fare for at det ekstreme normaliseres.³

¹ Ravndal 2017a

² Dyrendal og Emberland 2019

³ Bjørge og Gjelsvik 2018; Tromp 2022

Senter for studier av Holocaust og Livssynsminoriteter (HL-senteret) sin undersøkelse av befolkningens holdninger til muslimer og jøder fra 2022 understrekte at:

Mens holdninger i en befolkning kan ha stor betydning for hvordan mennesker lever sammen og dypest sett hvordan samfunnet fungerer, er det viktig å påpeke at handlinger ikke er bestemt av holdninger på individnivå; negative holdninger medfører ikke nødvendigvis at disse holdningene settes ut i praksis i form av ytringer eller andre handlinger. (Moe, 2022, s. 25)

Dette eksemplifiseres på følgende måte:

Mens for eksempel radikaliserings i enkelte miljøer og spredning av hatytringer i digitale medier kan bidra til økt synlighet av gruppefientlige holdninger, kan utbredelsen av slike holdninger i befolkningen generelt likevel være stabil eller sågar reduseres. Den økte synligheten kan samtidig bidra til at minoritetene oftere har negative erfaringer. (Moe, 2022, s. 25)

Holdninger som er egnet til å undergrave demokratiet, kan være alt fra legitimering av forskjellsbehandling til det uttalt voldelige. Holdningene er gjerne tuftet på avvisning av likeverd og menneskerverd. Dette reflekteres ikke bare i voldelige holdninger eller handlinger, men kan også være en underliggende antidemokratisk holdning mot utsatte grupper i samfunnet, som minoriteter og personer med funksjonsnedsettelse.⁶³

Det er påvist en global demokratisk tilbakegang.⁶⁴ Det er betydelige regionale og lokale forskjeller, men globalt er bildet at mer enn 35 år med fremskritt er visket ut de siste årene. Demokratnivået for den gjennomsnittlige verdensborger var i 2022 tilbake på 1986-nivå.

Presse og sivilsamfunnsaktører settes i økende grad under press. I mer enn 25 land som anses for å gå i autokratisk retning, er den akademiske friheten redusert. Autokratiske ledere går typisk til angrep på akademisk og kulturell frihet så vel som friheten til å delta i den frie meningsbrytingen.⁶⁵ Demokratiet trues på denne måten innenfra:

⁶³ Pettigrew og Tropp 2005

⁶⁴ V-Dem institute 2023

⁶⁵ V-Dem institute 2023

Democracies may die at the hands not of generals but of elected leaders – presidents or prime ministers who subvert the very process that brought them to power. (Levitsky & Ziblatt, 2018)

Hva som er ekstremt uten voldselementet, kan ikke bestemmes uten et sterkt innslag av normative vurderinger gjort i egen samtid. Kommisjonen anerkjenner det utfordrende ved dette. Det normative kompasset som det ekstreme må defineres ut fra, er etter kommisjonens syn prinsippet om menneskeverd, likeverd og demokrati.

Det ekstreme defineres ikke ut fra hvor vanlig et synspunkt er, men om synspunktet avviker fra en bredt anerkjent norm som i prinsippet krever at alles menneskeverd anerkjennes som likeverdig. (Gule, 2012, s. 86)

4.3.3 Konspirasjonsfortellinger og konspirasjonssnakk

Konspirasjoner brukes som begrep når det spekuleres i om mennesker sammensverger seg med eller mot hverandre. Slike sammensvergelses skjær, men når man snakker om konspirasjonsteorier, dreier det seg om noen helt spesielle felles trekk ved disse, som høyst tvilsomme og udokumenterte «fakta» og premisser og konklusjoner preget av merkelige og ulogiske tankesprang.⁶⁶

Forskning på forebygging av ekstremisme foreslår at det mer kjente «konspirasjonsteorier» erstattes med «konspirasjonsnarrativer». Målet er å fjerne enhver legitimitet fra denne måten å tenke på.⁶⁷ Kommisjonen anerkjenner denne vurderingen og vil i det videre bruke den norske betegnelsen «konspirasjonsfortelling» om dette fenomenet.

Konspirasjonsfortellinger har eksistert til alle tider. De har ofte handlet om minoriteter. I middelalderen sirkulerte antisemittiske konspirasjonsfortellinger om at jøder ofret barn i ritualmord, spredte pest, forgiftet og planla sammensvergelses.⁶⁸ Middelalderske stereotyper har overlevd frem til i dag og moderne konspirasjonsfortellinger om jøder som forrædere har vært sentrale i mange ekstremisters verdensbilder. Slike undergravende fortellinger har vært standhaftige. De bidro til folkemordet på Europas jøder under 2. verdenskrig og gjør seg gjeldende også i dag

ved å fornekte eller så tvil om sentrale fakta ved folkemordet.

Konspirasjonsfortellinger kan også dreie seg om andre samfunnsforhold. Forestillinger om at artisten Elvis Presley fortsatt lever eller at jorden er flat, er kjente konspirasjonsfortellinger som ikke går ut over andre enn dem som kanskje bruker mye tid og krefter på å bevise at det de sier er sant.

Konspirasjonsmentalitet betyr at alle mennesker er tilbøyelige til å tenke konspirasjonsteoretisk fordi det handler om å se ting og hendelser i sammenheng. Dette er noe mennesker trenger for å orientere seg i verden og være oppmerksom på farer som truer.⁶⁹ Samtidig er noen mennesker mer tilbøyelige til å se intensjoner og sammenhenger der de ikke finnes. Konspirasjonstenkning er ikke likt fordelt innad i en befolkning eller mellom land. Tilbøyeligheten til å tro på konspirasjonsfortellinger henger sammen med hvor mennesker befinner seg geografisk eller i samfunnet. Erfaringer med avmakt og tap av kontroll over eget liv og mangel på tillit til andre og samfunnets systemer spiller også inn. Konspirasjonsfortellinger blir identitetsmarkører og lar seg ikke så lett bekjempe med kunnskap alene, fordi å gå bort fra konspirasjonsfortellingene kan bety at man samtidig må tre ut av et identitetsfellesskap.

Karakteristisk for konspirasjonsfortellinger er at de beskriver hendelser som en del av en villet plan hvor bestemte aktører systematisk og gjerne i det skjulte har iverksatt tiltak.⁷⁰ Historiens og samtidens mest undergravende konspirasjonsfortellinger er såkalte subversjonsmyter, det vil si forestillinger om at fienden er midt iblant oss og står i ledtog med krefter utenfra for å ødelegge det bestående samfunnet innenfra.

Konspirasjonsfortellinger fungerer som årsaksforklaringer på at ting går galt og kan ramme mennesker urettferdig.⁷¹ De kjennetegnes av logiske feilslutninger kombinert med manglende analytisk tenkning og en overaktiv leting etter aktører, skjulte sammenhenger og intensjoner. Konspiratoriske forestillinger holder seg ikke konstant i bestemte miljøer. De kan for eksempel opptre først i høyreorienterte og så i venstreorienterte miljøer.⁷²

Konspirasjonsfortellinger står gjerne sentralt i ulike autokratiske regimers propaganda.⁷³ Holo-

⁶⁶ Dyrendal og Emberland 2019

⁶⁷ Ran Practicioners 2021

⁶⁸ Eriksen, Harket og Lorenz 2009

⁶⁹ Dyrendal og Emberland 2019

⁷⁰ Emberland 2019

⁷¹ Dyrendal og Emberland 2019

⁷² Færseth 2017

⁷³ Giry og Gürpınar 2020

caustfornektelse har for eksempel vært brukt aktivt av regimet i Iran.⁷⁴ I samfunn uten en fri presse som kan utfordre regimets fortelling og desinformasjon, vil publikum gjerne svare med å lage sine egne (konspirasjons)fortellinger om hva som «egentlig foregår».

Konspirasjonsfortellinger er ofte sentrale i ekstremisters forestillinger om virkeligheten. Konspirasjonsfortellinger og desinformasjon har de siste årene i økende grad blitt tatt i bruk av voldelige ekstremister og terrorister som et verktøy for å rekruttere allerede sårbare individer. Dette begrunnes i utviklingen av internett og covid-19-pandemiens potensial til å rekruttere allerede sårbare individer.⁷⁵

Undersøkelser har vist at konspirasjonsfortellinger og konspirasjonssnakk er særlig egnet til å mobilisere når det oppstår kriser eller utfordringer på samfunnsplan. I krisetider kan både individer og samfunn bli sårbare for enkle og entydige svar og for inndelinger i inn- og utgrupper. Mange ulike konspirasjonsfortellinger har oppstått i kjølvannet av store flyktningstrømmer til Europa.⁷⁶ Fortellingene begrenset seg ikke til ekstreme aktører, det var et samspill mellom politiske aktører og ekstremister i et «digitalt økosystem» av hat og desinformasjon rettet mot flyktninger. Covid-19 pandemien førte ikke minst også til at konspirasjonsfortellinger og desinformasjon ble mer utbredt.⁷⁷ Det oppsto en rekke konspirasjonsfortellinger om både viruset og vaksinen. I tillegg skjedde det en digital transformasjon i forbindelse med pandemien, som fikk betydning for spredningen av desinformasjonen og konspirasjonsfortellingene.⁷⁸

Konspirasjonsfortellinger er omfattende og detaljrike, fulle av påstander og anekdoter.⁷⁹ Fortellingene overlever fordi de som oftest ikke kommer til syne i sin helhet. Det dreier seg heller om elementer som løsrives fra de store fortellingene og dukker opp i hverdagslig politisk samtale som konspirasjonssnakk.⁸⁰ Konspirasjonssnakk kan defineres som menings- og fellesskapssøkende samtaler der konspirasjonstematikk er involvert, som regel som en fragmentarisk, komprimert og i

⁷⁴ Savyon og Manzour 2023

⁷⁵ Lewandowsky 2021

⁷⁶ Institute for Strategic Dialogue 2021

⁷⁷ Pummerer, Böhm, Lilleholt, Winter, Zettler og Sassenberg 2021

⁷⁸ Ran Practicioners 2022. Ytterligere omtale av ulike konspirasjonsfortellinger står i del II Ekstremisme og tilgrensende fenomener

⁷⁹ Dyrendal og Emberland 2019

⁸⁰ Dyrendal og Emberland 2019

Boks 4.5 Eksempel på holdninger og handlinger som kan undergrave demokratiet

«Antisemittisme, rasisme og andre former for gruppefiendtlighet påfører andre lidelse. [...] De ulike formene for gruppefiendtlighet handler også om å ekskludere noen fra full deltakelse på grunn av (antatt) gruppetilknytning. Derfor er dette også en form for udemokratiske holdninger. Den gruppetenkningen som slike holdninger bygger på, underminerer de inkluderende og pluralistiske premissene som er avgjørende for en fungerende demokratisk kultur». (Lenz & Nustad, 2016, s. 49)

stor grad underforstått form. Gjennom konspirasjonssnakkets upresise, springende, anekdotiske og underforståtte form sås det tvil om samfunnsautoritetenes fortellinger, uten at det lanseres noen konsistent mothypotese. Budskapet kan forstås, men er samtidig så underforstått at man lett kan hevde at man «bare stiller spørsmål».⁸¹

4.4 Rasisme

4.4.1 Rasisme før og nå

Rasisme ble i norsk språkbruk lenge forstått som synonymt med troen på raselære, slik nazistene under 2. verdenskrig rangerte mennesker og koblet fysiske trekk og hudfarge til intelligens. Raseteorier er for lengst avvist som forklaring på biologiske forskjeller mellom mennesker, uten at dette betyr at den biologiske rasismen har forsvunnet. Det er imidlertid ikke lenger vanlig å knytte menneskers intelligens til deres utseende og tilskrive hele grupper de samme egenskapene basert på hudfarge eller fysiske trekk. Denne typen rasisme ble sanksjonert i både internasjonal og nasjonal lovgivning etter forbrytelsene under 2. verdenskrig.

Hudfarge og nasjonal eller etnisk opprinnelse er det vanligste hatmotivet i politiets registre over hatkriminalitet og utgjør 55 prosent av alle registrerte hatmotiver.⁸² Rassistisk vold har hatt fatale konsekvenser for mennesker i Norge etter 2. verdenskrig og helt inn i samtiden. 15 år gamle Ben-

⁸¹ Dyrendal og Emberland 2019

⁸² Politidirektoratet og Oslo politidistrikt 2023

jamin Hermansen og 17 år gamle Johanne Zhan-gija Ihle-Hansen ble begge drept på grunn av sin hudfarge.⁸³ Mennesker som rammes av rasisme trekker nettopp frem sin synlighet og først og fremst hudfarge som årsak til at de utsettes for rasistiske uttalelser.⁸⁴ Det at en høy andel utenlandsadopterte utsettes for rasisme og forskjellsbehandling, er et funn som får forskere til å minne om at den biologisk begrunnede rasismen fortsatt finnes.⁸⁵

4.4.2 Rasisme – biologi eller kultur?

Rasismebegrepet har vært debattert og blir det fortsatt, både globalt og i norsk offentlighet. Mange har ment at begrepet bare skal brukes om den biologiske rasismen. Dette har igjen hatt betydning for hvor utbredt man har ment at rasisme har vært til ulike tider, både i Norge og andre steder i verden.

Rasismebegrepet har ikke minst vært krevende fordi det uvegerlig står i et forhold til begrepet rase. I Norge og de andre skandinaviske landene har standarden for klassifisering i migrasjonsforskning lenge vært etnisitet og ikke rase.⁸⁶ I USA og Storbritannia blir rase derimot fortsatt brukt som identifikasjonskategori og i forskning på ulikhet. Begrepet har vært aktivt brukt av minoriteter selv i deres motstandskamp mot nettopp rasisme.⁸⁷

Rasistiske forklaringer på forskjeller mellom mennesker lever videre i samfunnet, og den biologiske rasismen har dels blitt erstattet av «den kulturelle rasismen».⁸⁸ En av grunnene til dette er at den biologiske rasismen i stor grad ble diskreditert etter holocaust og den nazistiske rasetenkningen. Aktører ytterst til høyre verden over har gått bort fra rasetenkning for å få oppslutning blant bredere lag av befolkningen og av frykt for å bli straffeforfulgt i forbindelse med ny rasismelovgivning i flere land. Forskere påpeker ellers at den nye eller kulturelle varianten skjuler et rasistisk menneskesyn bak religions- eller kulturkritikk og at dette har vært en retorisk strategi for å legitimere uttalelser både for voldelige nynazister og aktører som ikke nødvendigvis støtter vold, for

eksempel den europeiske identitære bevegelsen.⁸⁹

Den kulturelle rasismen kommer til uttrykk når for eksempel representanter for den norske organisasjonen Stopp islamiseringen av Norge, SIAN, Folkebevegelsen mot innvandring (FMI) og *Norwegian Defence League* (NDL) sier at de tar avstand fra rasisme og fremmedfrykt, men at de er motstandere av «islamiseringen» av Norge.⁹⁰ Dette er et eksempel på endret retorikk fra rase og hudfarge til kultur og religion. Når kultur og religion forstås som nedarvet og statisk, gir det mening å kalle dette rasisme, på lik linje med annen rasisme gjennom historien.⁹¹ Når muslimer grupperes etter tro og kulturell tilhørighet og det hevdes at det finnes iboende egenskaper hos denne gruppen som ikke er forenlige med et liv sammen med øvrige nordmenn, viser dette en rasistisk tenkemåte.

4.4.3 Individuell versus strukturell rasisme

Forskningen så vel som den offentlige samtalen har i økende grad åpnet for en videre fortolkning av begrepet rasisme. For eksempel har paraplybegrepet *strukturell rasisme* funnet vei inn i det norske språket.⁹² Det er ulike meninger om hvorvidt dette begrepet er egnet til å beskrive norske forhold.⁹³ Kritikken har blant annet dreid seg om at begrepet ble utviklet i en amerikansk kontekst for å sette ord på diskriminering og ulikheter som har vedvart også etter at institusjonalisert rasisme ble avskaffet i det amerikanske samfunnet.

Globale fenomener har betydning for norske forhold. Samtidig er det viktig å påpeke vesentlige forskjeller og særegenheter som gjelder for Norge. Den første store innvandringen til Norge kom sent på 1960-tallet og i dag beskrives Norge som et innvandringsland på lik linje med land som Frankrike og Storbritannia.⁹⁴ På grunn av at Norge ble et innvandringsland sent sammenliknet med mange andre europeiske land, har det vært vanlig å omtale den norske befolkningssammensetningen som homogen. Det er imidlertid viktig å nyansere dette bildet med at Norge har en lang historie med både urbefolkning og nasjonale minoriteter. Urbefolkning og nasjonale minoriteter har vært utsatt for fornorskning, deportasjo-

⁸³ En nærmere omtale av disse drapene står i kapittel 6.3.1 Høyreekstrem vold og terror i Norge etter 2001

⁸⁴ Døving 2022a

⁸⁵ Leirvik, Hernes, Liodden og Tronstad 2021

⁸⁶ Andersson 2022

⁸⁷ Andersson 2022

⁸⁸ Bangstad 2022

⁸⁹ Bangstad 2022; Bangstad og Døving 2023

⁹⁰ Bangstad og Døving 2023

⁹¹ Bangstad og Døving 2023

⁹² Midtbøen 2022

⁹³ Brekke 2021; Aasmundsen 2021

⁹⁴ NOU 2022: 18

ner, tvangssterilisering og marginalisering. Det er sider ved norsk minoritetspolitikk som har hatt store omkostninger for samfunn, grupper og individer.

Reproduksjon av «rasebaserte» ulikhetsmønstre, slik man ser i USA, er i liten grad å finne i den norske innvandrerbefolkningen, der hovedbildet er oppadstigende sosioøkonomisk mobilitet mer enn reproduksjon av ulikhet over generasjonene.⁹⁵ De fleste samfunnsforskere i Norge i dag vil likevel si at det gir mening å snakke om strukturell rasisme også i en norsk kontekst. Den strukturelle rasismen betegnes også som «fargeblind rasisme» eller «rasismen uten rasister».⁹⁶ Forskningen på strukturell rasisme er mindre opptatt av hvem som er rasist, og mer engasjert i hvordan hudfarge og etnisitet kan skape ulikhet og utenforskap både gjennom enkeltindividers ekstremisme og hat og gjennom tilsynelatende nøytrale institusjonelle praksiser og strukturer.⁹⁷ Forskning har for eksempel vist at personer med minoritetsbakgrunn har lavere sannsynlighet for å bli innkalt til jobbintervjuer enn etniske nordmenn med lignende kvalifikasjoner.⁹⁸ Innvandrere som er i jobb, er oftere enn andre overkvalifiserte for den jobben de gjør. I 2021 jobbet 73 000 innvandrere i yrker med lavere krav til utdanning.⁹⁹ Andre studier viser tegn til etnisk diskriminering i boligleiemarkedet.¹⁰⁰

4.4.4 Hverdagsrasisme

Hverdagsrasisme er en betegnelse for rasisme som verken er politisk eller rasistisk eller springer ut av et miljø med åpenbar rasistisk ideologi.¹⁰¹ Begrepet, som kom inn i vokabularet på 1990-tallet,¹⁰² setter personlige erfaringer i sentrum av rasismeforskningen og åpner opp for forskning på rasismens mest subtile former. Begrepets opphavskvinne, professor Philomena Essed, mente at manglende innsikt i rasismens systemiske vesen gir næring til påstander om at svarte er overfølsomme og bruker enhver anledning til å stemple noe for rasistisk. Et av de mest virksomme verk-

⁹⁵ Midtbøen 2021

⁹⁶ Bonilla-Silva 2022

⁹⁷ Orupabo 2021

⁹⁸ Midtbøen og Quillian 2021

⁹⁹ Statistisk Sentralbyrå 2022

¹⁰⁰ Samfunnsøkonomisk analyse 2023

¹⁰¹ Døving 2022a

¹⁰² Begrepet *everyday racism* ble introdusert av Philomena Essed som en metodologi etter at det var identifisert en rekke barrierer som møtte svarte migranter i Nederland og USA i hverdagslige institusjoner og praksiser. Essed 1991

Boks 4.6 Om rasisme i Norge

«I Norge har man det bra utad, men det er mye interpersonell rasisme i Norge. Mange har *casual* rasisme, kvinnehat, som foreldre og skole ikke tar tak i. Det er mye språk som ikke blir tatt tak i. Det er vanskeligere å si ifra når det snakkes stygt i grupper. Viktig å si ifra med en gang, være oppmerksom på interaksjonen barn har. Ingen sa ifra da jeg gikk på ungdomsskolen.» (Fra kommisjonens møter med ungdommer, jf. vedlegg 1)

tøyene ved hverdagsrasismen er at den ikke anerkjenner at de som utsettes for diskriminering, er i stand til å gjøre en adekvat vurdering av situasjonen som utspiller seg, mente hun.¹⁰³

Den oppriktige unnskyldningen er forløsende. Den er viktig! Og den uteblir ofte fordi man må inn i så lange diskusjoner om intensjon. Den som utsetter andre for rasisme har ofte en selvforståelse som kolliderer med den rasistiske handlingen, føler ofte at det er de som er mest truet. Det språket du kan gå til som fanger opp dine erfaringer av rasisme, det opplever de som en sosial dødsdom. Så da neker de heller for at det er en forbindelse mellom egne handlinger og det du har følt på kroppen. (Sumaya Jirde Ali i intervju med Morgenbladet, Lindgren & Hustad, 2023)

Hverdagsrasisme dreier seg ofte om tvetydige hendelser og erfaringer. Noen tar til orde for at begrepet egner seg for undersøkelser i et land som Norge, hvor rasisme er forbudt, siden dette handler om handlinger som ikke kan sanksjoneres juridisk, men som likevel kan ha helsemessige konsekvenser eller skape ulikheter i befolkningen. Studier av hverdagsrasisme kan gi et språk for den formen for rasisme som er mest utbredt i Norge i dag.¹⁰⁴

Der det finnes mange undersøkelser av graden av rasistiske holdninger i majoritetsbefolkningen, er det færre studier av hvordan rasisme erfarer og håndteres av dem som rammes av den.¹⁰⁵ Sammenlignet med eksplisitt rasisme, som gjerne genererer aktiv motstand både for den som utset-

¹⁰³ Essed 2008

¹⁰⁴ Døving 2022a

¹⁰⁵ Orupabo, Vassenden og Handulle 2022

tes for det, og eventuelle tilskuere til den, er den mer subtile formen ikke alltid synlig for andre enn dem som rammes av den.¹⁰⁶

4.4.5 Andre begreper for rasisme

Kritisk raseteori er en teoretisk retning med opphav i amerikansk juss på 1980-tallet. Retningen har innført mange av begrepene som har kommet inn i det norske vokabularet i senere år. Premisset for kritisk raseteori er at ulikheten som skal undersøkes, må kunne navngis. Begrepet kritisk raseteori er ment å navngi rasebaserte ulikheter.¹⁰⁷ Nettopp spørsmål om språk og begreper er i kjernen av kritisk raseteori, fordi premisset er at språket legger føringer for hva som oppfattes som rasisme. Kritisk raseteori er et omstridt begrep. Særlig i USA har det vært en stor debatt og sterk polarisering, særlig knyttet til skolens pensum. I flere delstater har det som blir beskrevet som en «kulturkrig» gitt seg utslag i fjerning av fag fra skolens pensum eller bøker fra biblioteket.¹⁰⁸ Aspekter ved kritisk raseteori har blitt kritisert for å være for unyansert i sin analyse av amerikanske forhold, og for å ikke i tilstrekkelig grad ta inn over seg fremskritt som har skjedd i USA. President Barack Obamas åtte år som president trekkes frem som eksempel for å underbygge dette.¹⁰⁹

Andre begreper som har blitt tilført språket, er mikroagresjoner og hvite privilegier. Mikroagresjoner kan komme til uttrykk gjennom både adferd og verbale ytringer. «Mikro» er med på å understreke det dagligdage og uklare ved de fornærmelsene marginaliserte grupper kan utsettes for. Det er ofte uklart selv for de fornærmede hvorvidt de har grunn til å føle seg ydmyket.¹¹⁰ Sentralt for forståelsen av mikroagresjoner er deres kumulative karakter, altså at alle de gangene du for eksempel blir spurt om hvor du «egentlig kommer fra», blir snakket engelsk til eller får et mistenkelig blikk, til sammen har konsekvenser for menneskene som opplever dette. Mikroagresjoner foregår i «hverdagslige, mellommenneskelige situasjoner når en person med eller uten hensikt påminnes egen tilhørighet som historisk eller ideologisk har vært henvist til et lavere trinn på skalaen over verdifulle menneskeliv».¹¹¹ Hvite privilegier er på sin side et begrep

som forsøker å beskrive hvordan fravær av rasisme arter seg, og ble utviklet av den hvite amerikanske kjønnsforskeren Peggy McIntosh. Hun fremhevet flere privilegier og «den usynlige ryggsekken» til mennesker som går gjennom livet med en velbegrunnet forventning om å behandles bra i det offentlige rom og ikke utsettes for diskriminering og vold.¹¹² Hvithet brukes i denne sammenhengen og i kritisk raseteori i symbolsk forstand. Hvite betegner dem som til enhver tid får fordeler av rasisme. Hvithet viser til den dominerende gruppen i rasistiske samfunn som har en historie med europeisk kolonialisme, og det mest kjente symbolet for denne gruppen er hvit hud.¹¹³ Hvithet beskriver i denne sammenhengen en strukturell interessekategori, dem som får fordeler av strukturell rasisme. Det er ikke en identitet eller fenotype.

Interseksjonalitet er et annet begrep som har fått innpass i forskning og offentlig debatt om rasisme; jo flere sårbarhets kategorier du tilhører, jo mer utsatt kan du være, både for voldelig ekstremisme og hets og marginalisering av stor-samfunnet. Skeive flyktninger i Norge er en gruppe som er særlig utsatt for vold og diskriminering.¹¹⁴

Norsk rasismediskurs har gjennomgått et paradigmeskifte. Der det tidligere var vanlig å si at rasisme ikke finnes i Norge, er det i dag bred enighet i forskningen og den offentlige samtalen om det motsatte.¹¹⁵ Det debatteres imidlertid fortsatt hvorvidt begrepene som har opprinnelse i amerikansk kontekst, egner seg til å beskrive en norsk virkelighet.¹¹⁶ Kritisk raseteori har blitt kritisert for å være for aktivistisk.¹¹⁷ Teoriene har også blitt kritisert for å innskrenke ytringsrommet og true den akademiske ytringsfriheten. En debatt ved Kunsthøgskolen i Oslo i 2020 rundt fjerningen av et kunstverk flere studenter oppfattet som rasistisk, og innføringen av nye postkoloniale fag etter et opprop fra en gruppe studenter, ble av protesterende kunststudenter rammet inn som en kamp mellom kunnskap og ideologi.¹¹⁸

At begreper for rasisme fra andre geografiske steder og kontekster hentes inn og gis betydning i

¹¹¹ Harlap 2022, s. 140

¹¹² McIntosh 1989; McIntosh 2010

¹¹³ Svendsen 2022

¹¹⁴ Stubberud og Eggebø 2020

¹¹⁵ Døving 2022b

¹¹⁶ Brekke 2020

¹¹⁷ For ulike posisjoner rundt kritisk raseteori og begrepets overførbarhet til norsk kontekst vises det til debatt i Morgenbladet, se Morgenbladet u.å. – kritisk raseteori

¹¹⁸ Pedersen og Vanebo 2020

¹⁰⁶ Orupabo, Vassenden og Handulle 2022

¹⁰⁷ Svendsen 2022

¹⁰⁸ Aasmundsen 2023

¹⁰⁹ Reed 2021

¹¹⁰ Harlap 2022

en norsk kontekst, skyldes flere faktorer. Det pekes blant annet på at det har skjedd en demokratisering av rasismedebatten. Sosiale medier gjør at langt flere enn et lite knippe forskere deltar i debatter om rasisme. Det anses som særlig viktig at en betydelig andel flere minoritetsnordmenn som er født og oppvokst i Norge, deltar i debatter. De har mulighet til å stille krav på en annen måte enn generasjoner før dem, og de vil snakke på egne vegne.¹¹⁹

Det vises ellers til omtalen av FNs rasediskrimineringskonvensjon som gjelder som norsk rett gjennom likestillings- og diskrimineringsloven og som forplikter norske myndigheter til å «hindre og bekjempe rasistiske teorier og rasistisk praksis», jf. kapittel 3 Menneskerettslige rammer.

4.5 Hva er populisme

Populisme er en diskurs eller politikk som setter opp et tenkt skille mellom «folket» og en «korrump elite».¹²⁰ Populistisk politikk finnes på begge sider av høyre/venstre-aksen og beskrives gjerne som en «tynn ideologi», diskurs eller strategi som kobler seg på mer utbygde ideologier.¹²¹ Hvilken slik ideologi populismen kobles på, henger sammen med hvilke utfordringer som ellers finnes i et samfunn, en tid eller en kontekst. Populismen er derfor et kontekstavhengig fenomen som antar ulike former i ulike regioner, alt etter hva slags politisk misnøye den tilpasses. Konspirasjonsfortellinger og elementer av disse er sentrale i populistisk retorikk, siden de tilbyr enkle forklaringer på kompliserte problemstillinger.¹²²

Populisme er et begrep som ikke er ensidig knyttet til ekstremisme, men når det likevel omtales her, er det fordi populistisk retorikk kan bidra til å polarisere debatten og til å undergrave både minoriteters rettigheter og liberale institusjoner. Populistene utfordrer det liberale demokratiet når de fremstiller seg selv som de eneste representantene for folket, og når de fremstiller sine politiske motstandere som moralsk og politisk illegitime. På denne måten kan særlig høyrepopulistisk politikk undergrave pluralismen som er det sentrale elementet i et demokrati.

4.6 Hva er tillit?

Tillit er et sentralt begrep innenfor ulike fagdisipliner som beskjeftiger seg med menneskers sameksistens og sosial og politisk orden. En lang rekke tenkere har interessert seg for og vektlagt tillit som en sentral betingelse for menneskers måte å leve sammen på.

Ulike tenkere har hatt ulik tilnærming til hvorvidt tillit er et menneskelig grunnvilkår,¹²³ eller om tillit er noe man går inn i etter rasjonelle overveielser.¹²⁴ Nyere samfunnsforskere har vært opptatt av tillitens betydning i senmoderne, komplekse samfunn hvor informasjonstilfanget har økt.¹²⁵ Menneskers tillit, både til sine medmennesker og til samfunnets systemer, innebærer å akseptere en viss grad av usikkerhet og risiko. Når samfunnet blir mer komplekst, øker behovet for å redusere kompleksiteten. Tillit er en mekanisme som gjør at mennesker kan ta beslutninger effektivt og handle innenfor denne kompleksiteten uten å lammes helt.¹²⁶

Without the general trust that people have in each other, society itself would disintegrate, for very few relationships are based entirely upon what is known with certainty about another person, and very few relationships would endure if trust were not as strong as, or stronger than, rational proof or personal observation. (Simmel, 1978, s. 179)

Tillit kan også ses som en måte å forholde seg til kunnskap på. Tillit kan gjøre mennesker handlingsdyktige både når de mangler kunnskap, og når de er stilt overfor en kunnskapsoverflod.¹²⁷

Å ha tillit til kompetanse eller ekspertise innebærer å ha tillit til de institusjonene som forvalter kompetanse eller ekspertise i et gitt samfunn.¹²⁸ Graden av tillit er ulik i ulike deler av en befolkning og til ulike tider.

Et velfungerende demokrati er avhengig av at tilliten i samfunnet er høy, både innad i befolkningen (den sosiale eller mellommenneskelige tilliten) og mellom myndighetene og befolkningen (den institusjonelle tilliten). Tillit avhenger av flere faktorer. Et samfunn oppnår høy institusjonell tillit dersom det er en utbredt oppfatning at

¹¹⁹ Midtbøen 2022

¹²⁰ Jupskås 2020

¹²¹ Mudde og Kaltwasser 2013

¹²² Døving og Emberland 2018

¹²³ Løgstrup 1999

¹²⁴ Skirbekk og Grimen 2012

¹²⁵ Mangset 2021

¹²⁶ Luhmann, Davis, Raffan, Rooney, King og Morgner 2017

¹²⁷ Mangset 2021

¹²⁸ Mangset 2021

folk får de tilbudene og offentlige tjenestene de har krav på, at den politiske ledelsen og embetsfolkene er tilstrekkelig åpne og ikke utnytter sine verv til egen vinning, og at mange har påvirkningsmulighet i politiske prosesser. Norge og de øvrige nordiske landene kjennetegnes av generell høy tillit i befolkningen. Nordmenn har både høy sosial tillit, altså tillit til hverandre, og høy institusjonell tillit, altså tillit til samfunnsinstitusjonene, politikerne og forvaltningen.¹²⁹

4.7 Hva er forebygging?

Begrepet forebygging har sin opprinnelse i det tyske ordet *vorbauen*, som blant annet betyr å bygge noe foran noe annet for å beskytte det. I det norske språket brukes det i betydningen å hindre noe uheldig eller skadelig i å skje eller utvikle seg, altså å avverge noe (på kort eller lang sikt).¹³⁰ Et viktig element i forebyggingsbegrepet er altså å være forut for en negativ utvikling, noe som innebærer en analyse og eliminering av årsaker og sårbarhets- og risikofaktorer.

Ulike definisjoner tar høyde for at forebygging kan redusere, men ikke fullstendig fjerne forekomsten av uønskede fenomener. I dette ligger en påminnelse om at forebyggingen alltid har to mål som henger sammen, men som allikevel er ulike: å avverge noe som er uønsket/skadelig, og verne noe som verdsettes. Et eksempel kan være et godt og sunt liv for den enkelte og et trygt samfunn bygget på demokratiske prinsipper og verdier. Det finnes mange ulike definisjoner og inndelinger på forebyggingsfeltet.

Som beskrevet ovenfor anser kommisjonen både voldelig ekstremisme og ekstremisme i bredere forstand for å være en del av mandatet. I omtalen av det forebyggende arbeidet er det viktig å skille mellom de to formene. Hva er det man søker å forebygge? Målgruppene kan være store befolkningsgrupper og avgrensede grupper eller enkeltindivider med forhøyet sårbarhet. Voldelig ekstremisme kan forebygges gjennom tiltak rettet mot enkeltpersoner, grupper eller samfunnet som helhet. Ved ekstremisme i bred forstand, som kan komme til uttrykk gjennom rasistiske ytringer, kan individ- eller grupperettet forebygging komme på kant med individers sivile og politiske rettigheter. Den brede formen for ekstremisme bør derfor primært møtes med det som kalles byggende tiltak og universelt forebyggende tiltak

fra det offentliges side, og som omtales nærmere nedenfor. Samtidig vil det være naturlig i relasjoner og mindre grupper at mer eller mindre ekstreme holdninger og ytringer møtes av reaksjoner og sosialisering fra andre deltakere i relasjonen/gruppen.

Forebyggingsparadokset

Forebyggende arbeid foregår på mange ulike samfunnsområder. Forebyggende tiltak kan handle om alt fra fysisk og psykisk helse til rus, kriminalitet og utfordringer som har kommet med digitaliseringen av samfunnet.

«Forebyggingsparadokset» ble innført av epidemiologen Geoffrey Rose i forbindelse med forebyggende helsearbeid.¹³¹ Det er ikke nødvendigvis intuitivt at det har større effekt å sette inn brede tiltak mot hele eller store deler av befolkningen enn å rette tiltak mot dem som har høyest sårbarhet eller risiko. Dette er forebyggingsparadokset. Forklaringen er at selv om individer eller små grupper opplever større utfordringer i livet, er lavrisikogruppen så mye større at selv en liten effekt på denne gruppen vil kunne få svært stor effekt totalt. I arbeidet med å bedre folkehelsen i Norge står forebyggingsparadokset sentralt. Mynighetene må hele tiden vurdere hva som fungerer best av tiltak rettet mot enkeltpersoner og små målgrupper og store befolkningsrettede innsatser.¹³² Videre må de vurdere hva som har størst effekt, selv om ikke effektene er umiddelbart åpenbare rett etter innsatsen.

Forebyggingsparadokset er relevant også for forebygging av radikaliserings og ekstremisme, og det reflekteres i kommisjonens todelte mandat. Mandatet synliggjør at det er viktig både med tiltak som treffer hele eller store deler av befolkningen, og med tiltak som påvirker små grupper eller enkeltindivider. Det er altså ikke et spørsmål om enten/eller, det handler om å ha tiltak rettet mot flere fenomener og på forskjellige forebyggingsnivåer.

4.7.1 Forebyggingsnivåer

Det er vanlig å snakke om tre forebyggingsnivåer: universell, selektiv og indikativ forebygging. Dette kan illustreres med en forebyggingsstrekant hvor den bredere innsatsen universell er nederst, og deretter følger selektiv og indikativ oppover i trekanten. Kommisjonen vil imidlertid fremheve

¹²⁹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring u.å.

¹³⁰ Det norske akademis ordbok u.å.

¹³¹ NOU 1991: 10; Rose 1981

¹³² Helsedirektoratet 2016

ytterligere to nivåer, som er illustrert i figur 4.3. Forebyggingsnivåene, slik kommisjonen behandler dem, består da av byggende arbeid, de nevnte tre forebyggende nivåene og reintegrering/exit. En vektlegging av demokrati og menneskerettigheter ligger som en ramme for alt arbeidet, siden dette må ligge til grunn i alt arbeid på alle nivåer.

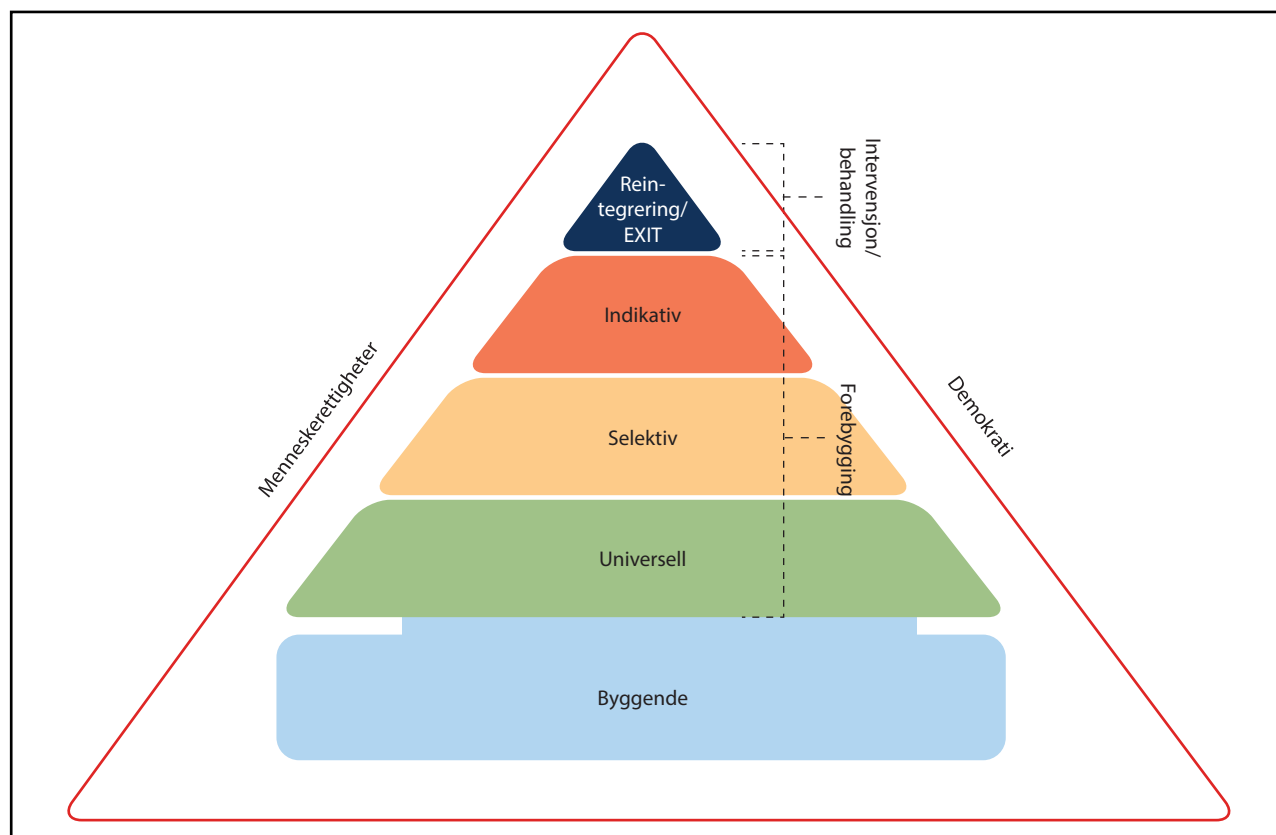
Denne inndelingen i forebyggingsnivåer anses for å være mest dekkende når nivåene brukes til å systematisere en forebyggende innsats rettet mot et konkret forebyggende tema, enten det er rus, psykisk uhelse eller voldelig ekstremisme eller ekstremisme i betydningen anti-demokratisk og avhumaniserende. Det anføres imidlertid at tiltak kan være glidende mellom ulike forebyggingsnivåer. Et eksempel på dette, som omtales senere i rapporten, er mentorordningen som er utviklet for det øverste nivået i trekanten, men som også i praksis kan brukes på indikativt og selektivt nivå.

Byggende arbeid

Kommisjonens vurdering er at forebygging av radikaliserings også innebærer at det jobbes for å bygge gode og inkluderende fellesskap, såkalt

byggende arbeid. Kommisjonen forstår det byggende arbeidet som å sikre forutsetninger for et godt liv og likeverdig sosial og politisk deltakelse for alle som bor i Norge. Gode velferdsordninger som sikrer alle medborgere en mulighet til å leve et godt og anstendig liv, er også en slik forutsetning. Byggende arbeid skal blant annet sikre gode oppvekstmiljøer, et inkluderende arbeidsliv og legge til rette for gode fellesarenaer for alle som bor i Norge. Byggende arbeid har hele befolkningen som målgruppe og foregår på alle samfunnsnivåer og i mange ulike sektorer. Byggende arbeid foregår i kommuner og bydeler, i det offentlige tjenestetilbudet og i idrettslag og fritidsklubber, på arbeidsplasser, i religiøse samfunn og i frivillige organisasjoner. Det byggende arbeidet har som mål å styrke og bevare et samfunn med høy grad av tillit, hvor medborgerne opplever trygghet og inkludering i samfunnet og demokratiet.

At ekstremisme og gruppefiendtlige holdninger ikke bare er et individuelt anliggende, men også har samfunnsmessige forklaringer, betyr at en overordnet identifisering og kompensering av rotårsakene til ekstremisme har stor betydning i fore-



Figur 4.3 Kommisjonens fremstilling av forebyggingsnivåer

For å synliggjøre viktigheten av demokrati og menneskerettigheter i et inkluderende og mangfoldig fellesskap har kommisjonen lagt inn dette som ramme for forebyggende arbeid mot radikaliserings og ekstremisme.

Kilde: Kommisjonens fremstilling av forebyggingsnivåer

byggingsfeltet.¹³³ Rotårsakene til ekstremisme kan være utenforskap, marginalisering eller en opplevelse av at livet mangler mening.¹³⁴

Sentralt for det byggende arbeidet er også at slike tiltak skal bygge et godt samfunn med gode systemer for innbyggerne. Begrunnelsen for innsatsen er altså ikke konkret å forebygge radikalisering eller ekstremisme, innsatsen har en annen primærhensikt og en egen eksistensberettigelse. Et eksempel er fritidsklubber, som kan ha en kriminalitetsforebyggende effekt på universelt nivå, men som først og fremst skal være en lavterskelmøteplass for ungdommer. Fritidsklubber er altså et byggende tiltak. Andre eksempler på byggende arbeid i denne konteksten er gode barnehager og skoler. De er arenaer som alle barn bør ha tilgang til. De gjør at barn og unge deltar i viktige fellesskap og relasjoner gjennom lek og læring. Lokale møteplasser der innbyggerne kan møtes på tvers av alder og sosial bakgrunn er et annet eksempel – nettopp fordi de legger til rette for relasjonsbygging mellom befolkningsgrupper, og er arenaer for aktiviteter og for dialog. Styrking av sivilsamfunnet og organisasjonslivet er også byggende tiltak. Tilskuddsordninger, møteplasser og strukturer for samarbeid kan styrke frivilligheten og sivilsamfunnet, som igjen er et viktig «lim» i lokalsamfunnene. I flere tilfeller vil byggende arbeid gradvis gå over på forebyggingsnivået universell forebygging. Arbeid med å bygge en demokratisk kultur i skolen er et eksempel på dette.

Universell forebygging

Universell forebygging retter seg mot hele befolkningen eller befolkningsgrupper. Et universelt tiltak må imidlertid ikke bare rette seg mot svært store grupper. Universelle tiltak skiller ikke mellom risikonivåer eller andre kjennetegn. Eksempler på slik forebygging er en opplysningskampanje i det offentlige rom mot røyking eller for bruk av kondom, eller et forebyggende undervisningsopplegg om radikalisering som gjennomføres på en universell arena, for eksempel en skole.

Universell forebygging av voldelig ekstremisme

I skolesammenheng kan undervisningsopplegg om radikalisering være et eksempel på universell forebygging. Flere kommuner har gjennomført

målrettet arbeid med dette. Oslo¹³⁵ og Fredrikstad¹³⁶ utviklet undervisningsopplegg om radikalisering som ble innført i kommunenes skoler i henholdsvis 2015 og 2016. Nå er radikalisering og ekstremisme tematisert i økende grad i skolens læreplaner. Andre eksempler er gruppeopplegg i fritidsklubber, for eksempel RadEscape. Dette er en *escape-room*-øvelse utviklet av finske Redd Barna som tematiserer radikalisering i gruppeøvelser rettet mot fritidsklubber.¹³⁷

De universelt forebyggende tiltakene trenger ikke å være rettet spesifikt mot radikalisering og ekstremisme. De kan heller være rettet mot en utfordrende livssituasjon og risiko- og sårbarhetsfaktorer mer generelt. De forebyggende tiltakene tar sikte på å redusere risiko- og sårbarhetsfaktorer, og dermed tar tiltakene også sikte på å snu negative utviklingstrender på gruppe- og institusjonsnivå.

Universell forebygging av ekstremisme i bred forstand

Dette kan være ulike innsatser som har som mål å styrke demokratiet og bidrar til å bevisstgjøre og motarbeide fenomener som kan undergrave demokratiet. Eksempler på dette er tiltak for å styrke marginaliserte gruppers demokratiske deltakelse eller programmer for å styrke barn og unges demokratiske mestringstro. Andre eksempler er tiltak og programmer som handler om menneskerettigheter, interreligiøst dialogarbeid, arbeid mot konspirasjonsfortellinger og gruppefiendtlighet eller kampanjer mot hatprat. Mange av disse retter seg i dag mot barn og unge i barnehager, skoler og fritidsklubber. Eksempler på dette er veiviserordninger, kompetansehevingstilbudet Dembra og Dialogpilotene.¹³⁸

Selv om universell forebygging ikke er rettet mot spesifikke utsatte risikogrupper, er arbeidet rettet mot såkalte risiko- og sårbarhetsfaktorer hos individer eller grupper og utfordringer i samfunnet som kan være koblet til risikoen for negativ utvikling.¹³⁹ Dette gjelder både voldelig ekstremisme og ekstremisme i bred forstand, slik kommisjonen har definert den. En fordel ved en universell tilnærming er at man potensielt når alle i

¹³⁵ Fladberg 2015

¹³⁶ Fredrikstad kommune 2015; Holter 2015

¹³⁷ Pelastakaa Lapset u.å.

¹³⁸ For mer informasjon, se Dialogpilotene u.å. Veiviserordninger er omtalt i kapittel 39.5.2 og Dembra er omtalt i kapittel 27.2.3

¹³⁹ Lenz 2020b

¹³³ Bjørge og Gjelsvik 2015

¹³⁴ Kruse 2018; Lenz 2020a. En nærmere omtale av drivere og motivasjonsfaktorer for radikalisering står i kapittel 21

en gruppe – individer med økt sårbarhet- og risikofaktorer, og alle andre. Dermed kan individer i en risikosituasjon nås uten at man risikerer stigmatisering og «stempling» ved å identifisere noen målgrupper eller individer.

Selektiv forebygging

Selektiv forebygging beskriver tiltak som forsøker å redusere eller fjerne sårbarhets- og risikofaktorer eller yte bistand og hjelp når innbyggere har behov for dette. Eksempler kan være å bedre situasjonen for mennesker som lever i en familie med omsorgssvikt og/eller overgrep, å gi folk bedre tilknytning til arbeidslivet eller å bedre et liv preget av dårlig psykisk helse.

Selektiv forebygging av voldelig ekstremisme

På dette nivået ligger det en antakelse om at ulike sårbarhets- og risikofaktorer som preger en persons liv, kan øke sjansen for at personen rekrutteres til eller selv aktivt søker seg inn i voldelige og ekstreme miljøer og grupper. Dette er et kjent perspektiv i flere former for forebygging, for eksempel forebygging av rus og ungdomskriminalitet. De selektivt forebyggende tiltakene trenger derfor ikke å være rettet spesifikt mot radikaliserings- og ekstremisme, de kan heller være rettet mot en utfordrende livssituasjon og risiko- og sårbarhetsfaktorer mer generelt. De forebyggende tiltakene tar sikte på å redusere faktorer som kan gjøre personer sårbare for radikaliserings- og ekstremisme. Dermed skal tiltakene bidra til å snu negative utviklingstrender på gruppe- og institusjonsnivå.

Tiltaksansvarlig på selektivt nivå kan eksempelvis være Nav, helsevesenet og barnevernet. Nav kan hjelpe til med jobb og bosituasjon, helsevesenet kan hjelpe til med psykisk helse, og barnevernet kan hjelpe mennesker som lever under omsorgssvikt, og som blir utsatt for vold og overgrep. Utekontakten kan også være en ressurs i oppsøkende sosialarbeid, den kan komme i kontakt med og tilby oppfølging av sårbare barn, ungdom og unge voksne. Livssynstøtte i fengsler og Røde Kors' visitortjeneste¹⁴⁰ er andre eksempler på slike forebyggende tiltak.

Selektiv forebygging av ekstremisme i bred forstand

Selektiv forebygging kan også være rettet mot holdninger og handlinger som kan undergrave demokratiet, gjennom tiltak på gruppe- og institu-

sjonsnivå. Dette kan handle om å skape forutsetninger for konstruktiv samhandling og medvirkning eller å fremme kunnskap og kritisk tenkning. Mange tiltak på dette nivået kan ligne det byggende arbeidet, men blir brukt mer målrettet til å møte og snu problematisk utvikling. For skolen kan dette bety å styrke «laget rundt eleven» dersom problematiske holdninger hos enkelt-elever avdekkes.

Indikativ forebygging

Indikativ forebygging er rettet mot personer der bekymringen for radikaliserings- og/eller ekstremisme allerede er etablert, men i en tidlig fase. Dette kan dreie seg om ekstreme holdninger eller ytringer, ekstreme handlinger som hatkriminalitet, tilhørighet til et ekstremt miljø eller faktisk voldsutøvelse.¹⁴¹ Eksempler på tiltak på dette nivået er mentoroppfølging på individ-, familie- og systemnivå og politiets bekymrings- eller avklaringsamtaler. Mentorforløp kan igangsettes også når bekymringen er vag eller uklar. Det må ikke foreligge dokumentert risiko eller spesifikke bekymringstegn.¹⁴²

Forebygging av ekstremisme i bred forstand er etter kommisjonens mening ikke relevant når det gjelder indikativt nivå, fordi det vil kunne være svært uheldig å sette inn offentlige tiltak på individnivå mot ekstremisme som aktiv avvisning av demokrati og menneskerettigheter.

Reintegrering

Dette nivået handler om tiltak og intervensjoner når utfordringen allerede er godt etablert. Det handler primært om tiltak og intervensjoner rettet mot personer som er radikalisererte og følgelig faller inn under definisjonen av voldelig ekstremisme. Målet er å forhindre en videre skjevutvikling og å rehabilitere den radikalisererte personen eller arbeide for å reintegrere vedkommende i samfunnet. Eksempler på dette kan være ulike exitprogrammer, rehabilitering av hjemvendte fremmedkrigere eller tyngre intervensjoner rettet mot reintegrering. Samtidig kan det være andre elementer av forebygging også på dette nivået som omfatter å forebygge at personen går tilbake til radikalisererte miljøer. Her kan man nevne overgang fra kriminalomsorg og de kommunale tjenestenes oppfølging under soning samt oppfølging fra tjenester i hjemstedskommunen ved

¹⁴¹ Kruse 2018

¹⁴² Utveier 2022b

¹⁴⁰ For mer informasjon, se Røde Kors u.å.-a

avsluttet soning. Innsats for reintegrering skal både beskytte samfunnet og støtte den enkelte. Målet med slik innsats er å tilby støtte slik at den enkelte kan få reelle muligheter til å delta i utdan-

ning, arbeid eller andre former for aktiviteter og derigjennom bli en del av samfunnet.¹⁴³

¹⁴³ Lid og Christensen 2023

Del II
Ekstremisme og tilgrensende fenomener

Kapittel 5

Innledning

Ekstremisme finnes i alle samfunn. Den opptrer i ulike former og har ulike årsaker. Som nevnt i kapittel 4 Begreper og definisjoner kan ekstremisme forstås og tolkes ulikt i ulike samfunn og til ulike tider. Ekstremisme og tilgrensende fenomener er ikke løsrevet fra verden og samfunnet for øvrig. De er ikke statiske størrelser, men kan endre seg over tid og tilpasses samtidens samfunn og trender.

Det finnes en dynamikk mellom det som befinner seg innenfor demokratiets rammer, og det som krysser grensen til noe samfunnet anser for å ligge utenfor disse rammene. De fleste ekstremistiske retninger har til enhver tid en kobling til samfunnets politiske spektrum. Denne dynamikken er viktig å erkjenne for å forstå sentrale sider ved ulike former for ekstremisme og forholdet til samfunnet og det politiske landskapet de oppstår og virker i. Ideologier, verdensanskuelser og fiendebilder som fremmes av ekstremister, kan derfor finnes hos grupper, partier og enkeltmennesker som ikke karakteriseres som ekstremistiske.

Det er viktig og samtidig vanskelig å skille mellom voldsforherligende ideologier på den ene siden og et bredt spekter av polariserende holdninger på den andre. Det førstnevnte kan ha som mål å bekjempe eller avskaffe demokratiet, mens det sistnevnte som regel vil være innenfor rammene for demokratisk meningsmangfold og ytringsfrihet.

Kommisjonen definerer ekstremisme på to måter og markerer dermed et skille mellom vold og aktiv avvisning av demokrati og menneskerettigheter. Det sistnevnte er ikke ensbetydende med faktisk vilje eller evne til å utøve politisk vold mot sine motstandere.¹ Disse to definisjonene av ekstremisme gjør det mulig å forklare hvorfor fenomener som befinner seg innenfor grensen av det som er og fortsatt skal være lov å mene og uttrykke, omtales parallelt med fenomener som har krysset denne grensen. Den bredere defini-

sjonen av ekstremisme omfatter ord og handlinger som ikke alltid kan reguleres ved lov. Når mange enkeltmennesker som følger demokratiske spilleregler, sprer retorikk og tankemønstre som er ekstreme, kan dette svekke demokratiet på sikt. Dette gjelder for eksempel retorikk som bestrider minoriteters rettigheter.

Ekstremisme, terror, antistatlige strømninger og krefter som forsøker å undergrave demokratiet, er ikke nye fenomener. Når demokratiet undergraves, kan det gi rom for ekstreme krefter som i siste instans beveger samfunnet i totalitær og genocidal retning. Europas moderne politiske historie er i stor grad preget av nazistenes maktovertakelse i Tyskland og overgrepene som fulgte i årene frem mot slutten på 2. verdenskrig. 8. mai 1945, som markerte slutten på andre verdenskrig de fleste steder, fikk benevnelsen *Stunde Null*, nullpunktet, og skulle betegne en ny begynnelse for Tyskland, Europa og verden.²

Etter drap på og forfølgelse av en rekke utsatte grupper kom universelle menneskerettigheter og behovet for et sterkere vern om disse høyt opp på den internasjonale dagsordenen. Det var bred internasjonal enighet om at grusomhetene mot jødene og andre minoritetsgrupper aldri måtte skje igjen. Folkemord, etnisk rensing og andre alvorlige handlinger mot utsatte grupper har imidlertid funnet sted etter dette, også i Europa. Samtidig har flere av de samme gruppene vært diskriminert eller tilsidesatt i samfunnet eller ikke vært anerkjent før nærmere samtiden. Andre grupper, også utover dem som ble forfulgt under krigen, kjemper enten stille eller høylytt for sine rettigheter fortsatt. Dette gjelder både i Norge og internasjonalt.

Krig og væpnet konflikt vil alltid virke radikaliserende på samfunn. I en globalisert verden kan den iboende radikaliseringen som skjer i tilknytning til krig og konflikt spre seg til et mye større internasjonalt publikum, og forsterke polariseringen i andre samfunn. Slik radikalisering kan sær-

¹ Berntzen 2018

² Giles 1997

lig eksponere allerede utsatte minoritetsgrupper som av ulike årsaker kan assosieres med krigen eller krigens parter. Det er også en kontinuitet i avhumaniserende rasisme utenfor krig og konflikt som strekker seg frem til nåtiden.

Konsekvensene av voldelig ekstremisme er umiddelbar, og i all hovedsak anerkjent av samfunnet for øvrig. Dette er ikke alltid tilfellet med den bredere definerte ekstremismen. Ekstremisme som mangler voldselementet, men er forbundet med aktiv avvísning av demokratiet og aktiv motarbeidelse av grunnleggende menneskerettigheter, arter seg på andre måter og gir andre typer konsekvenser. Når demokratisk valgte politikere bygger ned demokratiet innenfra, vedtar lover som fratrukket minoriteter rettigheter eller sprer farlige konspirasjonsfortellinger, skjer dette med penn eller mikrofon og ikke med våpen. Denne typen ekstremisme har også gjerne et lengre forløp. Demokratiske institusjoner rases ikke på én dag, til det er demokratiene i verden for robuste. Når demokratier dør sakte, er det imidlertid også ekstreme krefter til stede.

«Norge er et av verdens mest demokratiske land.»³ I Norge er det funnet at det «politiske systemet skårer høyt på demokratisk kvalitet langs ulike dimensjoner».⁴ Dette betyr ikke at det ikke også er utfordringer i Norge slik som sosiale

³ Knutsen, Dahlum, Allern, Hagfors, Klausen, Søyland, Wig 2023, s. 3

skjevheter i rekrutteringen til ulike politiske partier. Samtidig er det norske demokratiet forventet å være motstandsdyktig mot ulike autoritære utfordringer. Det norske demokratiet er imidlertid ikke immunt mot demokratisk tilbakegang. Sannsynligheten for en betydelig demokratisk tilbakegang er angitt å kunne være omtrent ti prosent i et ti års perspektiv.⁵

En rapport fra 2023 viste en global demokratisk tilbakegang.⁶ Det er betydelige regionale og lokale forskjeller, men globalt er bildet at de siste tiårenes fremskritt er borte.

Presse og sivilsamfunnsaktører settes i økende grad under press. I mer enn 25 land som anses for å gå i autokratisk retning, er den akademiske friheten redusert. Autokratiske ledere går typisk til angrep på akademisk og kulturell frihet så vel som friheten til å delta i den frie meningsbrytningen.⁷ Demokratiet trues på denne måten innenfra:

Democracies may die at the hands not of generals but of elected leaders - presidents or prime ministers who subvert the very process that brought them to power. (Levitsky & Ziblatt, 2018)

⁴ Knutsen, Dahlum, Allern, Hagfors, Klausen, Søyland, Wig 2023, s. 3

⁵ Knutsen, Dahlum, Allern, Hagfors, Klausen, Søyland, Wig 2023

⁶ V-Dem institute 2023

⁷ V-Dem institute 2023

Boks 5.1 Konsekvenser av ekstremisme i nyere tid – noen eksempler

I løpet av de siste tolv årene har tre terrorangrep funnet sted i Norge: Det første var 22. juli 2011 mot regjeringskvartalet og Utøya, hvor til sammen 77 mennesker ble drept. Norge erfarte terrorens konsekvenser igjen med moskéangrepet og drapet i Bærum 10. august 2019 og med angrepet 25. juni 2022 mot publikum ved det skeive utestedet London Pub og utestedet Per på Hjørnet i Oslo. Her ble to mennesker drept og minst 21 skadet.¹ Terroristene 22. juli og 10. august var motivert av høyreekstremisme, og påtalemyndigheten mener at terroristen 25. juni var motivert av ekstrem islamisme. Alle gjerningsmennene har vært inspirert av transnasjonale ekstremistiske strømninger.

Nærmere 3000 mennesker ble drept 11. september 2001 da terrororganisasjonen al-Qaida angrep USA. Senere har al-Qaida, IS og støtte-

spillere gjennomført terrorangrep i flere europeiske byer, som London, Madrid, Brussel, Paris, Berlin, København, Manchester, Stockholm og Oslo. Noen land og byer har vært utsatt for flere angrep, som Paris og London.

15. mars 2019 gjennomførte en høyreekstrem terrorist en masseskyting mot muslimer i to moskeer i Christchurch på New Zealand og drepte 51 mennesker. Terroristen var direkte inspirert av 22. juli-terroristen. 21. april 2019 gjennomførte IS-tilknyttede terrorister syv koordinerte selvmordsangrep mot kirker og hoteller i Sri Lanka, hvor totalt 269 ble drept.² Det har også blitt gjennomført terrorangrep mens kommisjonen har arbeidet.

¹ 25. juni-utvalget 2023

² Amarasingam 2019

Ekstremisme har store konsekvenser, både for enkeltpersoner og samfunn. Samtidens terrorisme er ofte grenseløs i den betydningen at den lar seg inspirere over landegrensene og har konsekvenser uavhengig av landegrensener. I en globalisert tidsalder rammer og truer terrorisme uskylde mennesker som lever i samfunn utenfor væpnede konflikter over hele verden. Gjennom rapporten kommer dette til uttrykk gjennom at flere hendelser både i Norge og i utlandet trekkes frem, hvor noen ofre navngis. Kommisjonen synes i noen tilfeller det har vært utfordrende å finne kriterier for hvilke hendelser som skal inkluderes, og hvilke som ikke gjør det. Mange angrep som har funnet sted i verden kunne vært omtalt i denne rapporten. Mange navn som kunne vært nevnt, er ikke det. Dette er ekstremismens brutale logikk; Når angrepene blir mange og tapstallene er store, blir det til slutt utfordrende å omtale alle angrep i dybden og alle ofre som rammes av ekstremisme. Kommisjonen har likevel forsøkt å omtale viktige hendelser i Norge med respekt for de som ble drept, de som er pårørende, og også de som lever videre med tap og traumer.

Denne delen presenterer kommisjonens situasjonsforståelse av ekstremisme i smal og bredere forstand. Det redegjøres for sentrale historiske og nåtidige ekstremistiske utviklingstrekk og aktører. For å dekke kommisjonens bredere forståelse av ekstremisme er også tilgrensende fenomener omtalt. Ekstremisters ulike og overlappende fiendebilder inngår også i omtalen. Kommisjonen ønsker å vise hvordan ekstremisme kan komme til uttrykk, og hvilke konsekvenser dette kan ha for enkeltindivider og samfunn.

Boks 5.2 Ungdoms forståelse av trusler

«Den neste generasjonen unge voksne mennesker i Norge bærer med seg en bevissthet om trusselen fra potensielle terrorhandlinger og andre alvorlige voldshandlinger.» (Haugstvedt & Bjørge, 2022, s. 22)

Kapittel 6

Ytre høyre og høyreekstremisme

6.1 Hva kjennetegner høyreekstremisme?

Høyreekstremisme forbindes historisk med nazistiske og fascistiske bevegelser og betegner i dag et bredt felt av grupper og ideologier med bestemte fellestrekk.¹ I Norge defineres høyreekstremisme av myndighetene og justissektoren som politisk motivert voldelig atferd, eller rettferdiggjørelsen av en slik atferd innenfor et demokratisk system der staten har monopol på vold. Høyreekstremisme brukes både om politiske partier, bevegelser, grupperinger, enkeltstående aktivister og nettsteder. Som med andre definisjoner denne rapporten har omtalt, jf. kapittel 4 Begreper og definisjoner, kan ulike land legge ulike definisjoner til grunn hva gjelder ulike former for ekstre-

¹ Jupskås 2019

misme. Tyske myndigheter legger eksempelvis en bredere definisjon av høyreekstremisme til grunn.²

Forskningen og den offentlige samtalen definerer ikke høyreekstremisme like strengt knyttet til voldskriteriet.³ Høyreekstre ideologier er anti-egalitære og anser at sosial ulikhet er uunngåelig, naturlig eller ønskelig. At noen «raser» skal underordnes andre, og at kvinner skal underordnes menn er en del av en slik tankegang.⁴

Høyreekstremisme preges av tydelige fiendebilder. Fiendene anses som en eksistensiell trussel mot nasjonen, kulturen eller rasen. Innvandrere, muslimer, ikke-hvite, jøder, skeive, anti-rasister, feminister eller liberale eliter er katego-

² Bundesamt für Verfassungsschutz u.å.

³ Jupskås 2019; Carter 2018

⁴ Center for Research on Extremism 2022

Boks 6.1 Antisemittiske konspirasjonsfortellinger

Antisemittiske konspirasjonsfortellinger er sentrale elementer i en rekke høyreekstre ideologier. Dette omfatter holocaustfornektelse, altså påstander om at Europas jøder ikke ble utsatt for folkemord under 2. verdenskrig, kombinert med påstander om at jøder konspirerer i en skjult sammensvergelse, med mål om verdensherredømme. Illuminati er en slik konspirasjonsfortelling om en påstått sammensvergelse mellom jøder og frimurere. *Zionist Occupation Government (ZOG)* er en annen slik fortelling som hevder at USAs regjering i virkeligheten er styrt av jødiske interesser.¹

Grunnmaterialet til alle disse konspirasjonsfortellingene kan spores tilbake til konspirasjonsfortellingen «Sions vises protokoller», som hadde stor innflytelse på antisemittismen i Europa og USA i mange tiår frem mot 2. verdenskrig.² Selv om London-avisen Times

avslørte protokollene som et falsum allerede i 1921, var det i 1920- og 1930-årene bare Bibelen som ble trykket i større opplag. Protokollene ble utgitt første gang i 1903, og er en samling tekster som er fabrikkert, for å tjene som bevis for at jøder planla en verdenskonspirasjon. I Russland ble falsumet brukt til å legitimere massevold mot jøder, som ble ansett som synonymt med bolsjeviker, under den russiske borgerkrigen. I årene mellom 1918 og 1920 ble mer enn 100 000 jøder massakrert. I Tyskland innførte nazistene falsumet i skolens pensum fra 1935.³ I nyere tid lever Sions vises protokoller videre i høyreekstre og ekstreme islamisters verdensbilder, gjennom avarter av den opprinnelige fortellingen, som ovennevnte ZOG og illuminati.

¹ Færseth 2020a

² Eriksen, Harket og Lorenz 2009

³ Eriksen, Harket og Lorenz 2009

Boks 6.2 Høyreekstremisme og kjønn

Forestillinger om kjønn er sentrale innenfor ytre høyre og høyreekstremistiske grupper og strømninger.

Retorikk fra ytre høyre dreier seg ofte om å bevare såkalte «tradisjonelle verdier» og forsvare nasjoner eller kulturer mot det som anses som en truende samfunnsutvikling med mer likestilling mellom kjønnene. Det pågår også en transnasjonal kamp mot såkalt kjønnsideologi, det vil si mot dem som forfekter teorier som anser kjønn som en sosial konstruksjon.¹ Der ytre-høyre-partier har kommet til makten, har denne måten å tenke på de senere årene også manifestert seg gjennom for eksempel kriminalisering av abort i Polen og innskrenking av skeives rettigheter i Ungarn.² Flere grupperinger på ytre høyre har imidlertid i senere tid løftet frem skeives rettigheter som en verdi de anser er viktig å beskytte. Homonasjonalisme er en betegnelse som beskriver dette som en form for strategi. Den progressive, liberale nasjonalstaten som ivaretar rettssikkerheten til skeive, blir slik stående i opposisjon til reaksjonære muslimer.³

Grupper som *English Defence League* (EDL) i Storbritannia og Stopp islamiseringen av Norge (SIAN) og enkeltpersoner som den nederlandske høyrepopulisten Geert Wilders har på sin side posisjonert seg som progressive i spørsmål om kjønn og har rammet inn sin kamp mot den

ytre fienden islam og muslimer som en likestillingskamp.⁴ Fenomenet som har fått benevnelsen femonasjonalisme⁵, har fått drahjelp av kjente feminister som den avdøde journalisten og forfatteren Oriana Fallaci, som er sentral i den kontrajihadistiske sfæren. Selv om noen aktører på ytre høyre fremmer likestilling og er LHBTIQ+-vennlige, legger de fleste imidlertid vekt på at det finnes biologiske forskjeller mellom menn og kvinner og tradisjonelle kjønnsnormer som følger av disse biologiske egenskapene.⁶

Krenket maskulinitet og mannlig harme har blitt sett på som en av mange faktorer som har drevet ytre høyres mobilisering de siste årene, fra partier og bevegelser på ytre høyre⁷ til høyreekstrem radikaliserings og utenfor nett.⁸ Selv om de fleste medlemmer av høyreekstreme bevegelser er menn, spiller kvinner sentrale roller som aktivister, ledere og som symboler i ytre-høyre-propaganda.⁹

¹ Fangen og Skjelsbæk 2020

² Kijewski 2023

³ Puar 2007

⁴ Fangen og Skjelsbæk 2020

⁵ Farris 2017

⁶ Skjelsbæk, Leidig, Segers og Thorleifsson 2020

⁷ Meret og Siim 2013

⁸ Kimmel 2013

⁹ Pearson 2019; Leidig og Kunkeler 2023

rier av mennesker som inngår i høyreekstremisters fiendebilde. Retorikk som portretterer muslimske menn som en fare fordi de begår overgrep mot kvinner, er en del av en anti-innvandringsdiskurs, blant både partier og utenomparlamentariske bevegelser på ytre høyre.⁵ Høyreekstreme fremmer gjerne også forakt for mennesker de mener er «svake». Det kan for eksempel være hjemløse eller personer med ulike funksjonsnedsettelse.⁶

Det er likhetstrekk og overlapp mellom fiendebilder og menneskesyn hos høyreekstreme og høyreradikale. Begrepene ble lenge brukt om hverandre, inntil forskningen skilte mellom fenomenene. Forenklet er høyreekstremister grunnleggende antidemokratiske og tilhengere av vold,

mens høyreradikale ikke aviser demokratiet.⁷ Det finnes imidlertid atskillige eksempler på at dette skillet ikke er absolutt, og i det følgende vil rapporten også beskrive aktører og strømninger som innenfor rammene av demokratiet forsøker å bygge det ned.

Høyreekstremisme forbindes videre med antidemokratiske holdninger og konspirasjonsfortellinger.⁸ Historiske og nye konspirasjonsfortellinger som konstruerer minoriteter som jøder eller muslimer som «den andre», spiller en viktig rolle i høyreekstreme verdensbilder. Det høyreekstremistiske landskapet er imidlertid komplekst. Hvem som inngår i fiendebildet, kan variere. SIAN er for eksempel anti-muslimske, men ikke anti-jødiske. Den nordiske motstandsbevegelsen (DNM) derimot er

⁵ Thorleifsson 2019b

⁶ Jupskås 2019

⁷ Mudde 2007

⁸ Jupskås 2019

anti-jødiske, men ikke nødvendigvis anti-muslimske. De har for eksempel støttet Hamas' terrorangrep mot Israel 7. oktober 2023.⁹ Mens minoriteter betraktes som en trussel for det nasjonale fellesskapet, mistenkes «eliten» for å med vilje undergrave nasjonen ved å tillate innvandring eller minoritetsrettigheter. Tanken om forræderske eliter utgjør kjernen i konspirasjonsfortellingene Eurabia og *White genocide*. De gjør seg videre gjeldende i *deep state*-forestillinger i USA.

6.2 Høyreekstremisme internasjonalt

Den moderne høyreekstremismen stammer fra mellomkrigstiden da den italienske fascismen inspirerte andre.¹⁰ Fremveksten av denne la grunnlaget for 2. verdenskrig og holocaust, nazistenes folkemord på jødene og andre grupper. Folkemordet er det historisk mest brutale eksempelet på høyreekstremismens ytterste konsekvenser. Som internasjonale fenomener har fascisme, nazisme og andre former for høyreekstremisme overlevd i årene etter

⁹ Den nordiske motstandsbevegelsen 2023

¹⁰ Gale u.å.

2. verdenskrig, men i forskjellige former og uttrykk. Trender og utviklingstrekk i det høyreekstremlandskapet i USA påvirker og inspirerer aktører og trender i Europa og Norge.¹¹ Høyreekstremisme er med andre ord grenseløs.

Ytre-høyre-politikk etter 1945

Etterkrigstiden kjennetegnes som en periode hvor høyreekstremer fikk marginalt gjennomslag og dermed ikke påvirket samfunnsutviklingen i særlig grad.¹² I Tyskland og Italia ble nyfascistiske partier forbudt, noe som ble spesielt håndhevet av tyske myndigheter. Det fantes imidlertid fortsatt politiske partier, også i Tyskland og Italia, som fungerte som en viktig base for å holde høyreekstremer nettverk i live.¹³ Noen grupper fikk betegnelsen «nyfascister», men forskere har pekt på at det var lite som var nytt ved denne fascismen. Dette var personer som dyrket den gamle ideologien.¹⁴ Både Hellas, Portugal og Spania ble

¹¹ Pitcavage 2019

¹² Jupskås 2012

¹³ Koehler 2016

¹⁴ Mudde 2021

Boks 6.3 Nouvelle droite

Nouvelle droite, «nye høyre», betegnet en løs bevegelse eller strømning som oppsto blant intellektuelle i Frankrike i 1968, og som skiller seg fra resten av ytre høyre, som ofte er selverklærte anti-intellektuelle og stempler intellektuelle som «kulturmarxister».¹ Den fremste talspersonen, filosofen og forfatteren Alain de Benoist og andre representanter for denne retningen, forkastet likhetsidealene fra den franske revolusjonen og lengtet tilbake til de «naturlige hierarkiene» fra før 1789.² Tanken om at fellesskapet konstitueres av identitet, var sentral, og de Benoist tok avstand fra begreper som var forbundet med fascisme, rasisme, kolonialisme og antisemittisme i sitt prosjekt med å gjenreise ytre høyre.³ *Nouvelle droite* har gjennom flere tiår bidratt med å levere sentrale begreper til ytre høyre som erstatning for den mindre stuerene biologiske rasismen.⁴ I stedet har de fremmet en diskriminerende retorikk som baserer seg på etnisitet eller kulturelle forskjeller.⁵ *Nouvelle droite* introduserte også begrepet «etnopluralisme», som skal beskrive at ingen

raser er overlegne andre, men at de skal holdes atskilt. Der tilhengere av denne tenkningen påstår at dette er for å beholde de ulike etnisitetenes egenart og kultur og i siste instans bevare mangfold, påpeker forskere at andre vil oppfatte en slik tenkning som en ny form for apartheid.⁶

Nouvelle droite var influert av ulike ideologiske og filosofiske strømninger og satte også avtrykk i politikken i mange europeiske land i tiårene som fulgte. *Nouvelle droite* har vært en viktig bidragsyter til et mer pan-europeisk ytre-høyre-miljø.⁷ Tankeretningen la også det ideologiske grunnlaget for de europeiske identitære som omtales nedenfor.

¹ Mudde 2021

² Rueda 2021

³ Bar-On 2011

⁴ For omtale av biologisk rasisme vises det til kapittel 4.4. Rasisme

⁵ Rueda 2021

⁶ Bjørge og Ravndal 2019

⁷ Bar-On 2011

styrt av udemokratiske regimer med forankring på høyresiden frem til midten av 1970-tallet.¹⁵ I Storbritannia hadde *The British National Front* et visst lokalt gjennomslag bak slagord som *Stop immigration* og *Make Britain Great Again* i samme tidsrom.¹⁶

Høyreekstrem aktivisme og vold

Manglende politisk gjennomslag for høyreekstrem politikk i etterkrigstiden betød ikke fravær av høyreekstrem aktivisme og vold.

Det går en uavbrutt linje fra rett etter avslutningen av 2. verdenskrig, da aktører i Tyskland forsøkte å holde nazismen i live, og helt frem til i dag.¹⁷ I Sverige ble heller ikke nasjonalsosialismen knust etter krigen, noe som delvis forklarer utbredelsen av høyreekstreme miljøer i dag. Flere partimedlemmer fra *Sverigedemokraterna* har blitt tvunget ut av partiet eller valgt å trekke seg etter medieavsløringer om medlemskap i nazistiske organisasjoner.¹⁸

Det var en bølge av høyreekstrem vold i Frankrike på 1960-tallet.¹⁹ På 1980- og 1990-tallet var det også en opphopning av høyreekstrem aktivitet²⁰ i noen europeiske land. Det mest dødelige høyreekstreme angrepet i Europa etter 2. verdenskrig var bombingene av togstasjonen i Bologna i Italia i 1980, hvor 85 mennesker ble drept og over 200 skadet.²¹ Samme år ble tolv mennesker drept i et høyreekstremt bombeangrep under oktoberfesten i München i Tyskland.²² I perioden mellom 1990 og 2015 opplevde særlig Sverige, Italia, Tyskland, Storbritannia, Hellas og Spania mer høyreekstrem vold per innbygger enn andre land.²³ Det var i denne perioden betydelig kontakt over landegrensene mellom høyreekstreme grupperinger i Europa og mellom Europa og USA.

I Tyskland begikk gruppen *Nationalsozialistischer Untergrund* (NSU) i perioden 2000–2007 en

rekke rene henrettelser av butikkeiere av tyrkisk og gresk opphav. Gruppen gjennomførte også bankran og bombeangrep rettet mot etniske minoriteter.²⁴ Gruppen lyktes med å gå under jorden i over et tiår ved hjelp av et mangfoldig og intrikat nettverk av støttespillere fra et høyreekstremt omland, blant annet det nynazistiske musikkmiljøet *Blood and Honor* og også medlemmer fra ytre høyre og det nazistiske partiet *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD).²⁵

Enslige aktører har utført flere angrep i Tyskland i senere år. I München ble ni mennesker drept ved et kjøpesenter 22. juli 2016. Gjerningsmannen var motivert av rasisme og rettet angrepet mot personer han antok var innvandrere, muslimer og sinti.²⁶ Han var inspirert av terrorangrepet på Utøya og regjeringskvartalet i Oslo samme dag fem år tidligere. Den 9. oktober 2019 mislyktes en annen gjerningsperson med sin opprinnelige plan om å ta seg inn i en synagoge i Halle i Tyskland for å angripe jøder mens de feiret helligdagen jom kippur. Han drepte da i stedet først ett menneske utenfor synagogen og deretter drepte han en gjest på en tyrkisk restaurant. Vedkommende sendte ut et manifest i forkant og direkte sendte angrepet. Han fulgte på den måten en trend innen høyreekstreme terroraksjoner, med publisering av manifest og direktesending av høyreekstreme terrorangrep, som også angrepene i Christchurch på New Zealand og Al-Noor Islamic Centre, heretter Al-Noor-moskeen, i Bærum i 2019 var eksempler på.²⁷ 19. februar 2020 drepte en annen gjerningsperson ni mennesker på kafeer i Hanau, før han drepte sin mor, forsøkte å drepe sin far, som unnslopp, for så å ta sitt eget liv. Alle ofrene, bortsett fra hans egen mor, hadde innvandringsbakgrunn.²⁸

I USA har det høyreekstreme landskapet vært dominert av hvit-makt-grupperinger med røtter tilbake til slaveriet, og ikke minst til motstanden mot opphevelsen av det i 1865.²⁹ Denne motstanden var bakgrunnen for dannelsen av den høyreekstreme terrororganisasjonen Ku Klux Klan.³⁰ Utviklingen i USA har hatt sine egne særtrekk og det har vært varianter av høyreekstremisme der

¹⁵ Jupskås 2012

¹⁶ Mudde 2021

¹⁷ Koehler 2016

¹⁸ Dagsavisen 2018

¹⁹ Ravndal, Tandberg, Sessolo, Jupskås og Bjørge 2023

²⁰ Etersom definisjonene av terror, ekstremisme og politisk motivert vold varierer mellom både forskere, myndigheter og medier, kan antall ekstremistiske voldshandlinger variere ut ifra hvilke kriterier som legges til grunn

²¹ Angrepet ble utført av gruppen *Nuclei Armati Rivoluzionari* (NAR), som utførte en rekke drap i Italia i perioden 1977–81. Jupskås 2012

²² Hoffman 1984

²³ Ravndal 2017b

²⁴ Koehler 2016

²⁵ Koehler 2016

²⁶ Rom som migrerte til tyskspråklige landområder på 1400- og 1500-tallet, kalte seg selv *sinti*, som trolig stammer fra Sindh i Pakistan. Minority Rights Group International 2008

²⁷ Koehler 2019

²⁸ Crawford og Keen 2020. Se også omtale av ekstremisme i andre land i del VII Internasjonal forebyggende praksis

²⁹ Steen og Hansen 2022

³⁰ Glass 2016

Boks 6.4 Skoleskyting og massevold

Når man skal beskrive berøringspunktene mellom vold og drap, terror, hatkriminalitet og såkalt massevold/massedrap, er grensedragnin- gene kompliserte. Eksempler på det siste er situasjoner der enkeltindivider sårer og/eller dreper mange mennesker, ofte på offentlige are- naer, som ved skytingen på kjøpesenteret Field's på Amager i Danmark i juli 2022, der tre ble drept og flere skadet.¹ Andre eksempler er Kongsberg-angrepet i oktober 2021, der fem mennesker ble drept og tre skadet.² og forskjel-

lige episoder med skoleskyting. Det som ofte kjennetegner disse sakene, er at det er krevende å definere om gjerningspersonen primært er psykisk syk, er radikaliseret eller har andre moti- ver. Disse tilfellene er ikke nødvendigvis et radi- kaliseringfenomen, men er like fullt alvorlige samfunnsutfordringer med potensielt store kon- sekvenser.

¹ Waaler, Undheim, Tinmannsvik, Senstad, Marvik og Bryn 2022

² Henriksen, Brenden, Hoel, Kruke og Myhrer 2022

som ikke har preget Europa på samme måte eller i samme omfang. Særegent for USA er det høye innslaget av private militsgrupper med sterke anti- statlige overbevisninger, kombinert med konspi- ratorisk tenkning om både myndigheter og bestemte folkegrupper.³¹ Terroristen Timothy McVeigh gjennomførte et bombeangrep mot den føderale Alfred P. Murrah-bygningen i Oklahoma City 19. april 1995, som drepte 168 personer, inkludert 19 barnehagebarn. McVeigh og hans medsammensvorne sympatiserte med militsbeve- gelsen og var motivert av hevn³² og sterke antipa- tier mot og konspirasjonsfortellinger om de føde- rale myndighetene.³³

Høyreekstremer verdensbilder og fortellinger

The Turner Diaries og de 14 ordene

Tekster, referanser, symboler og *memer*³⁴ er sen- trale når høyreekstremer grupper og individer legi- timerer sine angrep og kommuniserer sitt ver- densbilde til hverandre og omverdenen. Science-

³¹ Jenkins og Duignan 2023

³² Hevnmotivet knyttes særlig til FBIs angrep på sekten Branch Davidians tilholdssted i Waco i Texas etter en raz- zia grunnet ulovlig våpenbesittelse. Etter en 51 dager lang beleiring døde 70 sektmedlemmer deriblant mange barn 19. april 1993, da hovedkvarteret ble antent. Ulike teorier sirkulerte i den amerikanske befolkningen rundt skyld og ansvar og konspirasjonsfortellinger om myndighetene mobiliserte blant høyreekstremer og i militsbevegelsen. McVeigh gjennomførte angrepet i Oklahoma City på årsda- gen to år senere, 19. april 1995. For mer, se for eksempel Hamm 1997

³³ Hamm 1997; Doxsee 2021

³⁴ Memer er kulturelle uttrykk, gjerne bilder eller videoer, som spres på internett og utvikler seg gjennom kopier og etterligning, se Ervik 2022

fiction-romanen *The Turner Diaries* har spilt en sentral rolle for høyreekstremer fra den ble utgitt i 1978, og helt frem til i dag. Boken er skrevet av den amerikanske nazilederen William Luther Pierce under pseudonymet Andrew Macdonald. I boken går gruppen *The order* til angrep på både minoriteter og sentrale institusjoner i USA og utlø- ser en verdensomspennende rasekrig. I bokens epilog beskrives en verden hvor ikke-hvite har blitt myrdet med masseødeleggelsesvåpen av hvite nasjonalister. Konspirasjonsfortellingen ZOG står sentralt i boken.³⁵

The Turner Diaries fikk mye oppmerksomhet etter stormingen av den amerikanske Kongressen 6. januar 2021, og parallellen mellom boken og de virkelige hendelsene ble gjort både av militante ekstremister selv og forskere som analyserte hen- delsen.³⁶ Den digitale boktjenesten Amazon.com valgte å fjerne boken etter stormingen. Boken har inspirert flere høyreekstremer angrep.³⁷ Oven- nevnte McVeigh leste boken før han angrep regje- ringsbygningen i Oklahoma i 1995. Over 40 høyre- ekstremer terrorister har hentet inspirasjon fra boken,³⁸ herunder NSU i Tyskland.³⁹

Den amerikanske terrorgruppen *The order* tok inspirasjon fra den fiktive gruppen i boken, og «de 14 ordene» er en referanse til en setning som ble formulert av David Lane, en av medlemmene i gruppen: «*We must secure the existence of our peo- ple and a future for white children*». Philip Mans-

³⁵ Færseth 2020a

³⁶ Alter 2021

³⁷ Berger 2016

³⁸ Alter 2021

³⁹ Hate speech international 2013

haus refererte til «de 14 ordene» i rettssaken etter drapet og terrorangrepet i Bærum i 2019.⁴⁰

Eurabia

Forestillingen om Eurabia er en muslimfiendtlig konspirasjonsfortelling som ble fremtredende etter terrorangrepet på USA 11. september 2001. Tekster av forfatterne Oriana Fallaci, Pamela Geller, Robert Spencer og Gisèle Littmann har vært sentrale for spredningen av denne fortellingen. Særlig sistnevnte, som skriver under pseudonymet Bat Ye'or, spilte en hovedrolle med sin bok *Eurabia: The Euro-Arab Axis*.⁴¹ Kjernen i Eurabiafortellingen er at det pågår en islamisering av Europa gjennom innvandring. Den endelige planen for konspirasjonen er ifølge dem som fremsetter påstanden, å innføre islamsk lov, *sharia*, i Europa. Vestlige politikere, akademikere, journalister, næringslivstopper og religiøse ledere påstås å være en del av denne hemmelige planen.

I Norge ble litteraturen videreført i stor grad av Peder Are Nøstvold Jensen, som på nettet kalte seg Fjordman. Fjordman var en inspirasjonskilde for terroristen som utførte terrorangrepet i juli 2011, Anders Behring Breivik. Allerede i 2007 skal Breivik ha brukt sentrale begreper fra Eurabia-teorien i samtaler med venner.⁴²

Skribenten og aktivisten Hege Storhaug har også blitt kritisert for å i forkant av angrepet 22. juli 2011 gjengi tekster fra både Fjordman, Bat Ye'or og Robert Spencer og elementer fra Eurabiafortellingen i sin bok «Islam- Den ellefte landeplage» og på Human Rights Services' nettsider, Rights.no.⁴³ Konspirasjonsfortellingen om Eurabia danner et «ideologisk bakteppe» for meninger som deles av mange i sosiale medier.⁴⁴ Særlig ofte gjentatte påstander er

- «at Europa islamiseres og derved er i ferd med å gå under
- at islamiseringen skjer i ly av politisk korrekthet og i ledtog med venstreorienterte politikere
- at muslimer er illojale overfor europeiske verdier og ikke ønsker å bli integrert
- at muslimer lyver om sine egentlige intensjoner

- at liberale muslimer avleder oppmerksomheten fra det «virkelige» islam
- at sharia snikinnføres i Europa
- at muslimene gjennom høy fødselsrate og migrasjon planlegger en demografisk overtakelse».

Kilde: Døving og Emberland 2018, s. 200

Konspirasjonsfortellinger om hvitt folkemord og den store utskiftningen

Konspirasjonsfortellingen om hvitt folkemord, *white genocide*, påstår at jøder konspirerer om en plan om å fjerne det de oppfatter som «hvit kultur» og «den hvite sivilisasjonen».⁴⁵ De som forfekter dette verdensbildet oppfatter at mangfold er en trussel og at «hvithet» er i ferd med å bli utryddet gjennom blant annet innvandring og at «raser blander seg.» Kjernen i denne fortellingen er at dette er en villet utvikling. De som tror på denne fortellingen, ønsker seg en etnisk homogen stat og tar til orde for drastiske innstramminger i innvandring.

The great replacement theory

Konspirasjonsfortellingen om den store utskiftningen, har mange likhetstrekk med fortellingen om hvitt folkemord. Den påstår at den opprinnelige befolkningen i Europa er i ferd med å bli erstattet av ikke-europeiske innvandrere. Dette kan ifølge fortellingen kalles en slags omvendt kolonisering av hvite europeere.⁴⁶ Fortellingen tar utgangspunkt i forfatteren Renaud Camus' bok *Le Grand Remplacement*, som ble gitt ut i 2012. Fortellingen står sentralt hos etnonasjonalister som tar avstand til vold, som de identitære. Høyre-ekstreme terrorister har også begrunnet sine angrep med referanser til teorien, slik som Brenton Tarrant som sirkulerte et manifest med navnet «The Great Replacement» før han skjøt og drepte 51 mennesker i to forskjellige moskeer i Christchurch på New Zealand 15. mars 2019.⁴⁷

Akselerasjonisme og Siege-kultur

Begrepet akselerasjonisme brukes av ekstremister som ønsker at samfunnet, med de strukturene og politiske systemene som finnes i dag, skal kollapse hurtig. Akselerasjonister mener at man alltid skal stemme på den mest radikale kandidaten

⁴⁰ Færseth 2020b

⁴¹ Yeor 2005

⁴² Færseth 2017

⁴³ Strømmen 2011; Bangstad og Helland 2018; Bangstad 2020; Brekke 2019

⁴⁴ Døving og Emberland 2018

⁴⁵ Institute for Strategic Dialogue u.å.-b

⁴⁶ Counter Extremism Project u.å.

⁴⁷ The High Court of New Zealand 2020 Dronningen mot Brenton Harrison Tarrant

ved valg, uavhengig av politisk ståsted, fordi det overordnede målet er å underminere samhold og skape kaos.⁴⁸

Akselerasjonisme henger sammen med konspirasjonsfortellinger om at det pågår et hvitt folkemord, som omtalt ovenfor, og at jøder er en hovedfiende.

Akselerasjonisme er også et sentralt konsept hos den amerikanske nynazisten James Mason, som har fått en renessanse som ideolog hos mange av dagens nynazister, spesielt i den såkalte *Siege*-kulturen. Mason publiserte på 1980-tallet en rekke nyhetsbrev med tittelen *Siege* (beleiring), som tok til orde for terror fra enslige aktører. Mason ville gjennom terrorhandlinger fremprovosere uforholdsmessige mottiltak mot systemet og på den måten radikalisere flere. Antisemittiske konspirasjonsfortellinger og holocaustfornektelse er sentrale elementer i *Siege*-kulturen. Mason anser det politiske systemet i USA som fullstendig kontrollert av jøder, og som en fiende som må styrtes.⁴⁹

Akselerasjonistisk ideologi har inspirert både grupper og enslige aktører som mobiliserer i digitale subkulturer.

Tarrants manifest omtalte akselerasjonisme. Tarrant direktestrømmet også angrepet på Facebook. Flere angrep har skjedd i kjølvannet av dette, hvor inspirasjonen fra Tarrant og akselerasjonismen er åpenbar, for eksempel oppga Philip Manshaus Tarrant som sin største inspirasjonskilde etter drapet på stesøsteren og terrorforsøket mot Al-Noor-moskeen i Bærum 10. august 2019.⁵⁰

Incels

Incels og incel-ideologi er fenomener som relativt nylig har kommet til i ytre-høyre-landsskapet.⁵¹ Begrepet *incel* er en forkortelse av det engelske begrepet *involuntary celibate*, som betyr ufrivillig sølibat. Incel-samfunnet oppsto på og opererer utelukkende på ulike plattformer på internett.⁵² Det er en sfære for menn, hvor de kan ta ut sinne og frustrasjon overfor kvinner og hele samfunnet som de opplever at hindrer dem fra å oppleve seksuell kontakt og romantiske relasjoner. På disse plattformene diskuteres alt fra selvmordsplaner og voldtekstfantasier til store massakrer.⁵³ Incels utgjør en del av den såkalte mannosfæren, som er en betegnelse

for ulike digitale rom for menn og mannsaktivisme som formidler ideer om maskulinitet, kvinnefiendtlighet og en sterk antifeminisme.⁵⁴

Incel-ideologien har flere ideer om kjønn, seksualitet og maskulinitet. Incels opererer videre med arketypiske manns- og kvinnekategorier som skal indikere hvor attraktive de er.⁵⁵ Incels definerer seg som uattraktive og dermed uaktuelle som romantiske og seksuelle partnere for kvinner.⁵⁶ Menn som definerer seg som incels, anser at kvinner befinner seg på toppen av et seksuelt hierarki. Menn er avhengige av kvinner for å få tilgang til sex og blir dermed ofre for dette hierarkiet.

«Mens noen tenderer i ekstremistisk retning gjennom et intenst hat mot kvinner, homofile, minoriteter og melaninrike mennesker, finner vi også mer moderate grupperinger, som i større grad legger ansvaret for sin ensomhet og, etter egen vurdering mislykkede, situasjon, utelukkende på seg selv, sitt utseende og en selverklært inkompetanse som samtalepartner.» (Reform 2022, s. 6)

Incels har overveiende utført angrep i Nord-Amerika. Drapene på seks mennesker i California i 2014 regnes oftest for å være det første angrepet utført av en incel.⁵⁷ Gjerningsmannen forfattet et manifest og lastet opp flere videoer på YouTube, hvor han redegjorde for sitt hat mot kvinner, mørkhudede og andre menn og rettferdiggjorde drapene ved å vise til urettferdigheten han opplevde ved å ikke kunne ta del i de samme gledene som andre eller bli akseptert av dem.⁵⁸ En annen terrorist som begrunnet angrepet i incel-ideologi, drepte ti og skadet 14 i et bilangrep i Toronto i Canada i 2018.⁵⁹ Terroristen refererte til ovennevnte terrorist i et innlegg på sosiale medier før angrepet.⁶⁰

I Norge kom incels på dagsordenen gjennom Philip Manshaus' drap på sin stesøster og terrorangrepet mot Al-Noor-moskeen 10. august 2019. Et meme postet i forkant av angrepet som glorifiserte andre terrorister brukte referanser fra incelkultur. Det er imidlertid viktig å understreke at de fleste incels ikke tyr til vold.⁶¹

⁴⁸ Beauchamp 2019

⁴⁹ Johnson og Feldman 2021

⁵⁰ TAHER-2020-5113 (Asker og Bærum tingrett)

⁵¹ Pitcavage 2019

⁵² Prøitz, Langeland, Steinnes og Mainsah 2022

⁵³ Fernquist, Kaati, Pelzer, Cohen og Akrami 2020

⁵⁴ Foruten incels består mannosfæren blant annet av grupperinger som *Men Going Their Own Way* (MGTOW), *Men's Rights Activists* (MRA) og *Pickup Artists* (PUAs)

⁵⁵ Institute for Strategic Dialogue u.å.-a

⁵⁶ Reform 2022

⁵⁷ BBC 2018; Nagourney, Cieply, Feuer og Lovett 2014

⁵⁸ Bloom 2022

⁵⁹ BBC 2021

⁶⁰ Feldman 2018

Boks 6.5 Den røde pillen

Både mannosfæren, *alt-right* og høyreekstreme fora er dominert av den rådende *red pill*-filosofien, inspirert av filmen «The Matrix». Filmens hovedperson får muligheten til å svelge en rød pille som gir innsikt i verdens sanne natur med alle dens skjulte sammensvergelses, eller å forbli ignorant ved å svelge en blå pille i stedet. Å svelge den «røde pillen» innebærer å brått få en oppvåkning og innse hvordan samfunnet egentlig henger sammen. Denne innsikten kan være smertefull, men likevel sannere og bedre enn å leve i uvitenhet.

Alt-right-bevegelsen tolker metaforen om den røde pillen som at amerikanere har internalisert en likhetstankegang som gjør dem blinde for det de mener er iboende forskjeller mellom raser og den store jødiske innflytelsen på det amerikanske samfunnet.¹ I incel-fora brukes den røde pillen om brukere som har innsett hvor feminisert samfunnet er.²

¹ Hawley 2018

² Van Valkenburgh 2021

Det finnes ikke en helhetlig oversikt over hvor mange som er en del av miljøet i Norge.⁶² Videre er det store kunnskapshull knyttet til incels.⁶³ Det finnes få kvalitative studier som tar for seg hvordan incels forstår seg selv og sin virkelighet.⁶⁴

Ytre-høyre-bevegelser

Det europeiske ytre-høyre-landskapet har vært preget av organisatorisk ustabilitet og endring over tid.⁶⁵ De siste årene har en rekke protestorienterte bevegelser med en ytre høyre (høyre-radikal eller høyreekstrem) profil vokst frem i flere europeiske land.⁶⁶ Det inkluderer både anti-islam-nettverk, bevegelser som *Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes* (Pegida) i Tyskland og mer intellektuelle miljøer knyttet til identitetær-bevegelsen.

⁶¹ Williams og Arntfield 2020

⁶² Reform 2022

⁶³ Bitsch 2022b

⁶⁴ Reform 2022; Prøitz, Langeland, Steinnes og Mainsah 2022

⁶⁵ Morrow og Meadowcroft 2019; Dostal 2015

⁶⁶ Gattinara og Pirro 2018

Identitær-bevegelsen

De identitære, *Génération Identitaire*, har vært aktive i flere land i Europa.⁶⁷ De tar ideologisk utgangspunkt i Nouvelle droites tanker om etno-pluralisme og identitet og bruker slagordet «0 prosent rasisme, 100 prosent identitet» når de demonstrerer mot muslimsk innvandring til Europa spesielt. De typisk velkledde og unge identitære kaller seg demokrater og tar avstand fra fascisme og nazisme. De har benyttet seg av aksjonsformer som har blitt lagt merke til, blant annet okkupasjoner av moskeer, og har planlagt storstilte aksjoner mot sivilsamfunnsorganisasjoner som forsøker å hjelpe migranter i Middelhavet.⁶⁸ De identitære har tatt til seg, og vært fanebærere for, konspirasjonsfortellingen om den store utskiftingen, som omtalt ovenfor. Bevegelsen har likhetstrekk med alt-right-bevegelsen idet den ikke har ambisjoner om direkte partipolitisk innflytelse. Den har imidlertid bevisst forsøkt å flytte grensene for den politiske diskursen og påvirke hvilke temaer som preger den offentlige samtalen, og hvordan de snakkes om.⁶⁹ De identitære har ikke lyktes med å etablere seg i Norge, men forskere anser at «dette er en type ytre-høyre-bevegelse som potensielt kan rekruttere blant yngre i Norge».⁷⁰

Alt-right-bevegelsen

Alt-right er en forkortelse for *alternative right*. Denne tilsynelatende ufarlige betegnelsen anses å ha bidratt til at bevegelsen vokste.⁷¹ Alt-right var i starten en paraplybetegnelse som appellerte til mennesker som identifiserte seg politisk til høyre, og som avviste mer tradisjonell konservativisme. Mot 2016 ble den tydeligere rasistisk.⁷² Den løst organiserte bevegelsen hadde stor betydning i den amerikanske offentlige samtalen frem mot presidentvalget i 2016, da Donald Trump vant valget.⁷³ President Trump og alt-right-bevegelsen hadde gjensidig utbytte av hverandre, men ingen formell forbindelse. Trump både retvitret alt-right-propaganda og ansatte folk med tilknytning til alt-right i sin administrasjon.

⁶⁷ Mudde 2021

⁶⁸ Dettmer 2017

⁶⁹ Bjørge og Gjelsvik 2018

⁷⁰ Jupskås og Bjørge 2023, s. 176-177

⁷¹ Thompson og Hawley 2021

⁷² Hawley 2018

⁷³ Thompson og Hawley 2021

På den milde enden av skalaen har representanter fra alt-right tatt til orde for en tydelig rasisistisk politikk i favør av hvite. Den ekstreme enden av skalaen har jobbet for opprettelsen av rene «etnostater» i USA. Richard Spencer har vært bevegelsens mest kjente ansikt utad, men den består i stor grad av ulike bidragsytere som velger å publisere sine meninger bak pseudonymer i forskjellige formater på internett.⁷⁴ Gjennom å opprette forskjellige falske kontoer på sosiale medier og bedrive effektiv trolling, altså å spre villedende eller diskrediterende informasjon, lyktes et i utgangspunktet begrenset antall mennesker å trenge gjennom i den amerikanske offentlige diskursen.⁷⁵

Alt-right bevegelsen søker å påvirke opinionen i retning av hvit-overmakt-rasisme. Det gjøres gjennom å fremme antisemittisme, muslimhat, rasisme og kvinnehat gjennom grensesoverskridende humor og referanser. Memetisk ironi blir brukt for å trolle og vilde utenforstående og inspirere tilhengere.⁷⁶ Frosken Pepe, i utgangspunktet en tegneseriefigur, ble omgjort til en meme og viralt alt-right symbol som også tidligere president Trump anvendte i mobilisering av velgere fra ytre høyre under presidentvalgkampen i 2016.⁷⁷

Bevegelsen var sentral i planleggingen og gjennomføringen av demonstrasjoner i Charlottesville i 2017, hvor en av de høyreekstremer demonstrantene kjørte inn i en folkemengde av motdemonstranter og drepte ett menneske og såret 19.⁷⁸ Et allerede polarisert USA reagerte da Trump oppsummerte hendelsen med ordene «[d]et er fine folk på begge sider».⁷⁹ Alt-right-bevegelsen kom svekket ut etter Charlottesvill. Ikke bare ble bevegelsen mer splittet, den mistet også betydelig oppslutning blant folk.⁸⁰

Andre

Den innvandrings- og islamkritiske organisasjonen Pegida mobiliserte mot det de kalte «islamiseringen av Vesten» gjennom en rekke demonstrasjoner i Tyskland i 2014.⁸¹ I 2015 ble en Pegida-

marsj arrangert i Oslo, inspirert av bevegelsen i Tyskland.⁸²

I kjølvannet av migrasjonskrisen i 2015 ble en rekke borgerverngrupper etablert. Odins soldater ble etablert i Finland i 2015 og opprettet avdelinger i Danmark, Sverige, Island og Norge. Organisasjonen hadde på et tidspunkt representasjon i over 20 land. Medlemmer av Odins soldater patruljerte gatene for det de omtalte som å øke folks følelse av sikkerhet og beskytte kvinner og barn fra migranter.⁸³ Både Pegida Norge og Odins soldater ble lagt ned i Norge kort tid etter at de ble etablert.⁸⁴

6.3 Høyreekstremisme i Norge

Høyreekstremer har ikke hatt bred oppslutning eller fått feste over tid slik man har sett for eksempel i Sverige, hvor nynazistiske grupperinger har markert seg i sterkere grad.⁸⁵ Selv uten en tilstedeværelse av store høyreekstremer miljøer over tid har de miljøene som i perioder har vært aktive, likevel gjort stor skade og spredt frykt. Angrep utført av høyreekstremer aktører i fredstid har hatt fatale konsekvenser for enkeltmennesker og grupper i Norge.

Høyreekstremismens faser i Norge etter 1945

Det høyreekstremer landskapet i Norge kan deles inn i fem ulike historiske faser.⁸⁶ Fasene har glidende overganger, og skisserer hovedtrekk i trusselbildet.

1945–1970: Søken etter oppreisning

Etter 2. verdenskrig sprang den høyreekstremer virksomheten primært ut fra miljøer som hadde kjempet på østfronten på tysk side under krigen. Mange av disse hadde blitt dømt under landssvikoppgjøret og var motivert av en følelse av urettferdighet og et ønske om oppreisning. Det var med få unntak liten angrepsaktivitet i denne perioden.⁸⁷ Den lave aktiviteten i de første tiårene etter krigen og okkupasjonen skyldtes trolig at nasjonalisme og fascisme ble assosiert med landssvik.⁸⁸

⁷⁴ Hawley 2018

⁷⁵ Trolling omtales nærmere i del III

⁷⁶ Miller-Idriss 2019

⁷⁷ Milligan 2019

⁷⁸ Daniels 2018

⁷⁹ Politico 2017. Uoffisiell oversettelse av kommisjonens sekretariat

⁸⁰ Thompson og Hawley 2021

⁸¹ Knight 2017; Berntzen og Tøllefsen 2021; Dostal 2015

⁸² NTB 2015a

⁸³ Laizans og Dagenborg 2016; Faiola 2016; Kotonen 2019

⁸⁴ Bjørge og Gjelsvik 2020

⁸⁵ Jupskås 2019

⁸⁶ Ravndal 2020

⁸⁷ Ravndal 2020

⁸⁸ Bjørge og Gjelsvik 2018

1970–1980: Revolusjonær motstandskamp

Flere høyreekstreme grupper og partier vokste frem på 1970-tallet. Noen av de sentrale lederne hadde en forbindelse til det nasjonalsosialistiske partiets ungdomsorganisasjon Nasjonal ungdomsfylking som ble opprettet av det nazistiske partiet Nasjonal Samling.⁸⁹ Den mest markante gruppen var Norsk Front som sto bak bombingene av 1. mai-toget i Oslo i 1979.

1980–2001: Rasistisk vold og skinheadkultur

1980- og 1990-tallet var preget av både innvandringsfiendtlige og nynazistiske miljøer lokalisert ulike steder i landet. Karakteristisk for 1990-tallet var den voldelige innvandringsmotstanden og nynazismen knyttet til særlige bydeler, byer eller tettsteder.⁹⁰ De nynazistiske miljøene hentet inspirasjon fra blant annet hvit-makt-musikk og skinheadkulturen i Storbritannia og fra svenske nynazister, særlig nettverket *Vitt arisk motstånd* (VAR) og deres forestillinger om rase. Disse var igjen hentet fra den amerikanske raserevolusjonære ideologien om ZOG.⁹¹

Nynazister på 1990-tallet var synlige i gatebildet. Både menn og kvinner frekventerte miljøene. Forskningen har imidlertid vist at det var en overvekt av unge menn med lav mestringsfølelse og «lite å tape».⁹² Gruppene hadde også markante lederskikkelser, slik som Tore Tvedt som var leder for den høyreorienterte nynazistiske og rasistiske organisasjonen Vigrid.⁹³

Lederen av Folkebevegelsen mot innvandring (FMI), Arne Myrdal, mobiliserte også blant allerede utsatte og marginaliserte ungdommer da han aksjonerte i ulike norske byer på 1980- og 1990-tallet.⁹⁴ Mange av de i hovedsak unge høyreekstremistene i denne perioden var i liten grad ideologisk skolerte eller veldig overbeviste. Myrdal fremmet en voldelig diskurs mot innvandring, men også mot regjeringen og Stortinget som han anklaget for landssvik for å tillate innvandring, som han omtalte som en invasjon. Det såkalte «Myrdal-slaget» i Brumunddal markerte et vendepunkt, da tilreisende antirasister ble jaget ut av

bygda med stokker og steiner av tilreisende nasjonalister og lokale rasister. Dette ble betraktet som en seier for det norske nasjonalistmiljøet.⁹⁵

Sent på 1990-tallet oppsto et høyreekstremt miljø på Nordstrand i Oslo. De som var en del av dette miljøet, hadde middelklassebakgrunn og skilte seg derfor fra nynazister og innvandringsmotstandere før dem, som i hovedsak slet med sosioøkonomiske utfordringer. Ofte var problemene deres av psykososial karakter og handlet mer om mobbing og utestenging.⁹⁶ Derfra kom først gruppen Viking og senere den Bøler-baserte gruppen Boot Boys. Medlemmer av denne gruppen skulle senere begå ett av de mest omtalte høyreekstreme angrepene i Norge, drapet på Benjamin Hermansen 26. januar 2001.

2001–2011: Den islamfiendtlige bevegelsen og enslige aktører

Terrorangrepet mot USA og reaksjonene på det innledet en fase hvor høyreekstreme rettet sitt fokus mot muslimer. Høyreekstreme brukte internett til aktivisme og global spredning av propaganda.⁹⁷ Kontrajihadismen vokste frem og fikk betydning for aktivisme i Norge. Muslimer ble et særlig utsatt mål, og enslige aktører gikk til voldelige angrep mot muslimer, eksemplifisert i Norge med drapet på norsk-somaliske Mahmed Jamal Shirwac utenfor Trondheim 23. april 2008. Tre år senere ble 77 mennesker drept av en høyreekstrem i terrorangrepene på regjeringskvartalet og Utøya.

Terrorangrepene den 22. juli 2011 markerte et vannskille ikke bare i det norske, men også i det internasjonale høyreekstreme trusselbildet. Dette kom delvis av antallet ofre, som var sjeldent høyt i høyreekstrem sammenheng, men også av kompleksiteten i angrepet (kombinasjonen av eksplosiver og halvautomatisk skytevåpen), den omfattende planleggingen og ikke minst betydningen av internett for selvdikalisering og angrepsplanlegging. (Ravndal, 2020)

2011–2019: Militant aktivisme, transnasjonale subkulturer og «trollterror»

Etableringen av DNM markerte en dreining hvor nazister igjen samlet seg i gatene.⁹⁸ Siden midten

⁸⁹ Bjørge og Gjelsvik 2018

⁹⁰ Særlig utsatt var bydelene Nordstrand og Bøler i Oslo, Romerike, Brumunddal, Hokksund, Halden, Tønsbergdistriktet, Kristiansand, Vennesla, Karmøy/Haugesund og Bergen. Fangen 2001; Bjørge og Gjelsvik 2018

⁹¹ Bjørge og Gjelsvik 2018

⁹² Fangen 1999

⁹³ Fangen og Carlsson 2013

⁹⁴ Bjørge og Gjelsvik 2018

⁹⁵ Bjørge og Gjelsvik 2018

⁹⁶ Bjørge og Gjelsvik 2018

⁹⁷ Haanshuus og Jupskås 2017

⁹⁸ Ravndal 2020

Boks 6.6 Kontrajihadismen

I kjølvannet av al-Qaidas terrorangrep mot USA 11. september 2001 vokste det frem et globalt kontrajihadistisk meningsfellesskap på og utenfor internett, som tegnet et bilde av islam og muslimer som en eksistensiell trussel for Vesten. Ulike kontrajihadistiske grupperinger ble forent med et sterkt fokus på kampen mot jihadistene. *English Defence League* var den største av de internasjonale fysiske gruppene, og i Norge har SIAN vært den største.¹

Etter 2001 delte kontrajihadister sitt verdensbilde og sin terminologi i en ekspanderende bloggsfære på internett, som blant annet hyppig ble frekventert av den norske terroristen

Anders Behring Breivik i årene frem mot terrorangrepet i 2011. Den mest kjente av disse er bloggen *Gates of Vienna*. Bloggnavnet er en referanse til slaget ved Wien i 1683, som anses som slutten på den osmanske ekspansjonen i Europa. Kontrajihadister betrakter dette som en viktig milepæl i det de oppfatter som Europas kamp mot islam. Årstallet i kompendiet Breivik sendte ut før han utførte terroren, 2083, var også en historisk referanse som pekte mot en ønsket reprise av slaget i Wien, 400 år senere.²

¹ Berntzen 2020

² Berntzen 2020

av 2010-tallet har høyreekstrem mobilisering, organisering og aktivisme også endret karakter i takt med den digitale utviklingen. Høyreekstremer grupper og bevegelser har tradisjonelt fulgt en autoritær og hierarkisk modell styrt ovenfra og ned. I dag ses ofte løsere nettverk og individuelle aktivister som i stor grad har flyttet seg «vekk fra gata» og inn i digitale nettsamfunn. Det er snakk om en postorganisatorisk høyreekstremisme.⁹⁹ Digitaliseringens betydning for spredningen av ekstremt tankegods kan ikke overdrives, og høyreekstremismen er i dag i stor grad et transnasjonalt fenomen.¹⁰⁰ Ekstremistiske verdensbilder og voldsforherligelse forfektes i globale, digitale fellesskap. Selv om de enslige aktørene handler alene, finner de tilhørighet og legitimitet for sine handlinger i grenseløse digitale fellesskap.¹⁰¹ At mennesker med høyreekstremer ideer og vilje til vold sitter foran hver sin skjerm betyr ikke at de opplever å være alene om sine ideer, holdninger eller voldsplaner. I digitale subkulturer foregår en transnasjonal produksjon av fiendebilder og retorikk.¹⁰²

Høyreekstremer organisasjoner og bevegelser

Norge har ikke et organisasjonsforbud mot nazistiske, rasistiske eller andre ekstreme grupperin-

ger, og fysiske organisasjoner har fremdeles en betydning for aktivister. I det organiserte landskapet i dag er det to organisasjoner som har vært aktive over tid, DNM og SIAN.

Den nordiske motstandsbevegelsen

DNM har hovedbase i Sverige og springer ut av det nynazistiske miljøet der.¹⁰³ DNM har sine røtter i en lang tradisjon av nynazistisk ideologi og aktivisme og har en alvorlig voldshistorikk. Antisemittisme og holocaustfornektelse er kjernen i DNMs ideologi.¹⁰⁴ Organisasjonen avviser demokrati, immigrasjon, multikulturalisme og kapitalisme, kommunisme, feminisme, skeive og «globalisme», som i denne sammenhengen er en kode som betyr jøder.¹⁰⁵ Målet deres er å styrte den demokratiske ordenen og å etablere en totalitær nasjonalsosialistisk republikk i Norden.¹⁰⁶ DNM er det største organiserte hvit-makt-miljøet i Norden. Organisasjonen har anslagsvis noen titalls aktive medlemmer i Norge, men nordmenn tilknyttet bevegelsen har en historikk med både sterk ideologisk overbevisning og alvorlig vold.¹⁰⁷

De siste årene har DNM marsjert i norske gater ved flere anledninger. I 2018 samlet en gatemønstring mot FN's migrasjonsavtale mellom 100 og 200 aktivister, inkludert aktivister fra både

⁹⁹ Mulhall 2018; Koehler 2018; Davey, Comerford, Guhl, Bal-det og Colliver 2021

¹⁰⁰ Kotonen, Malmros, Sivenbring, Christensen, Emberland, Karcher, Löow, Malkki, Mattsson, Jupskås, Ritol, Sallamaa og Silvennoinen 2023; Caiani og Kröll 2015

¹⁰¹ Thorleifsson og Dücker 2021

¹⁰² Thorleifsson 2022a

¹⁰³ Klungtveit 2020; Bjørge og Gjelsvik 2018

¹⁰⁴ For mer informasjon om ideologien vises det til Ravndal 2019

¹⁰⁵ Kenes 2021

¹⁰⁶ Bjørge og Ravndal 2018; Kenes 2021

¹⁰⁷ Klungtveit 2020

SIAN og DNM, foran Stortinget.¹⁰⁸ I oktober 2022 demonstrerte en gruppe på 30–40 nynazister utenfor Stortinget før de marsjerte i gatene.¹⁰⁹ En rapport fra Nordisk Samarbeid har påpekt organisasjonens transnasjonale karakter og aktivisme. «Når nynazister marsjerer i norske gater, er det veldig mye svensk å høre.»¹¹⁰

Stopp islamiseringen av Norge

I tillegg til de «klassiske» nynazistene, som uttrykker sin beundring for Adolf Hitler og sitt hat mot grupper i fiendebildet, slik som jøder, har det de siste 15 årene vokst frem et landskap av sterkt antimuslimske miljøer.

Den mest fremtredende organisasjonen blant disse i dag er SIAN. Lederen av SIAN har også blitt dømt for hatefulle ytringer mot muslimer,¹¹¹ jf. omtale i kapittel 11.4.

I dag er det i hovedsak bevegelser mot muslimsk innvandring slik som SIAN som er synlige i det norske gatebildet, selv om medlemsmassen ikke er betydelig.¹¹² Hvis man imidlertid ser på nettsider og sosiale medier med antimuslimsk innhold, er oppslutningen stor.¹¹³ SIAN bruker en konfronterende demonstrasjonsform hvor de i økende grad har tatt i bruk brenning av Koranen på offentlig sted som aksjonsform.¹¹⁴ Dette gjelder også andre antiislamske aktører. Fenomenet er ikke nytt, men i den formen det gjøres i dag, spores det tilbake til tiden etter al-Qaidas angrep på USA 11. september 2001 og den etterfølgende krigen mot terror. Ved hjelp av sosiale medier har de aktuelle aktørene lyktes med å få mediernes oppmerksomhet og skape konflikt gjennom å iscenesette de antiislamske protestene som en kamp for ytringsfriheten.¹¹⁵ Særlig det danske ytre høyre-partiet Stram kurs har gjort denne typen demonstrasjonsform kjent i Skandinavia.¹¹⁶

Møteplasser

Høyreekstreme grupper som samler seg fysisk domineres ikke lenger av ungdommer, slik de

gjorde på 1990-tallet og tidlig på 2000-tallet. Aktivistene «på gata» har blitt eldre, og de er ofte marginaliserte, med lav utdanning og uten arbeid.¹¹⁷ Høy alder på aktivister i organiserte miljøer, kan blant annet forklares med at det ikke tilbys fysiske samlingssteder som appellerer til unge. En annen forklaring kan være at yngre personer scorer lavere enn eldre både på antisemittisme og antimuslimske holdninger.¹¹⁸

Det høyreekstreme partiet Alliansen som ble stiftet i 2016, har hatt lav oppslutning ved valg. Partiet har koblinger til det nynazistiske miljøet, og partileder Hans Jørgen Lysglimt Johansen har ved flere anledninger stått frem med rasistiske og antisemittiske holdninger.¹¹⁹ En av partiets strategier har vært å rekruttere ungdom på Discord-serveren «Alliansen».¹²⁰ Partiet gjorde det godt i noen fylker ved skolevalget i 2023.¹²¹

Utsagn i sosiale medier som at «horder av negere vil rive Europa i filler» og at norske regjeringspolitikere er «jødelakeier» som skal hanskens med i et kommende «oppgjør», har sammen med absurde PR-stunt gjort Lysglimt Johansen til en kultfigur for norske tenåringer som flørter med høyreekstremisme. (Klungtveit & Skybakmoen, 2021)

Hvit-overmakt-aktivister

I en globalisert og hyperdigitalisert verden kan geografisk fjerne bevegelser inspirere norske aktører.

Stormingen av Kongressen 6. januar 2021 og den påfølgende straffeforfølgelsen av aktivistene endret ekstremismelandskapet i USA.¹²² Sentrale lederskikkelser ble fengslet, og det skjedde en fraksjonering i mindre grupper uten sentrale ledere og styring. Det er utfordrende for myndighetene å fange opp slike celler. I et fragmentert ekstremismelandskap er såkalte *Active Clubs*-nettverk blitt etablert i USA og en rekke andre land, inkludert Norge.¹²³ I nettverkene fremmes hvit-makt-ideologi med fokus på hypermaskulinitet og kampsport, særlig kampsporten MMA.¹²⁴ *Active Clubs* organiserer seg på lukkede Telegram-kanaler og med kontoer som abonnerer på eller fremmer militant hvit

¹⁰⁸ Jupskås og Bjørgo 2023

¹⁰⁹ Benjaminsen, Njie og Hamre 2022

¹¹⁰ Kotonen, Malmros, Sivenbring, Christensen, Emberland, Karcher, Löow, Malkki, Mattsson, Jupskås, Ritol, Sallamaa og Silvennoinen 2023

¹¹¹ NTB 2019

¹¹² Fangen og Nilsen 2020

¹¹³ Jupskås og Bjørgo 2023; Haanshuus og Jupskås 2017

¹¹⁴ Bangstad og Linge 2022

¹¹⁵ Bangstad og Linge 2022

¹¹⁶ Switzer og Beauduin 2023

¹¹⁷ Jupskås og Bjørgo 2023

¹¹⁸ Moe 2022

¹¹⁹ Klungtveit 2020

¹²⁰ Klungtveit og Skybakmoen 2021

¹²¹ Bu, Nymoan, Setten og Ødegården 2023

¹²² Clarke 2022

¹²³ Kommisjonens møte med Glitterpill 13. oktober 2023

¹²⁴ Strømmen 2023

makt. Flere av disse hvit-makt-aktivistene begynner sin radikalisering på nett og søker seg deretter til fellesskap og handling IRL, *in real life*.¹²⁵

Konspirasjonsfortellingen om Arbeiderpartiet

Innbakt i forestillingen om Eurabia ligger overbevisningen om at Vestens ledere står i ledtog med muslimer. Hos Breivik ble dette rettet spesifikt mot Arbeiderpartiet, som er det partiet som satt ved makten i Norge i store deler av hans barndom og oppvekst. Hans hat mot Arbeiderpartiet var intenst og var spesielt rettet mot tidligere statsminister Gro Harlem Brundtland, som han anklaget for å «feminisere» det norske samfunnet.

Hat mot og konspirasjonsfortellinger om Arbeiderpartiet har sin opprinnelse i mellomkrigstiden, da den politiske høyresiden, hovedsakelig Nasjonal Samling, sådde tvil om Arbeiderpartiets lojalitet til nasjonen ettersom de hadde en revolusjonær fortid og en tradisjon for å samarbeide med arbeiderbevegelsen og kommunister i andre land.¹²⁶ Dette forestillingskomplekset var ofte antisemittisk, ettersom kommunismen ble oppfattet som et jødisk komplott.¹²⁷

Arbeiderpartiet har ifølge denne konspirasjonsfortellingen tillatt en «islamisering av Norge» og gjort seg skyldig i landsforræderi. Dette er en anklage som deles av mange med tilknytning til grupper som SIAN og DNM og var også del av Breiviks oppfatning slik det kom til uttrykk i hans såkalte manifest.¹²⁸

Arbeiderpartihatet eksisterer i mange ulike fora og kan ta form av påstander om at det påstått totalitære Arbeiderpartiet står bak alt som hevdes å gå galt, fra barnevern til helsemyndigheters inngripen i folks liv.¹²⁹

Det er vesentlige forskjeller mellom politikerforakt generelt og hatet som kommer til uttrykk mot Arbeiderpartiet, spesielt. Dette har særtrekk som nettopp en borgerkrigsliknende terminologi med anklager om at partiets representanter er landssvikere og femtekolonister.¹³⁰

Konspirasjonsfortellingene om Arbeiderpartiet og Eurabia forsvant ikke etter terrorangrepet på regjeringskvartalet og Utøya i 2011. Terrorangrepet ble i stedet en del av konspirasjonsfortellingene, eksemplifisert gjennom tittelen i kontrajaha-

¹²⁵ Strømmen 2023

¹²⁶ Emberland 2019

¹²⁷ Dyrendal og Emberland 2019

¹²⁸ Færseth 2017

¹²⁹ Færseth 2017

¹³⁰ Dyrendal og Emberland 2019

Boks 6.7 Drapet på Benjamin Hermansen

Den 26. januar 2001 ble 15 år gamle norsk-ghanesiske Benjamin Hermansen drept på Holmlia utenfor Oslo. Drapsmennene var Ole Nikolai Kvisler og Joe Erling Jahr, begge fra den nynazistiske gruppen Boot Boys. I bilen satt Veronica Andreassen som hadde tilknytning til organisasjonen Vigrid. Etter drapet på Hermansen stanset aktiviteten i dette miljøet og det høyreekstreme miljøet imploderte, ifølge forskning. Innvandringsmotstanden ble mindre voldelig i en periode. Aktiviteten flyttet seg til nettet og rettet seg mer mot én bestemt innvandrergruppe, nemlig muslimer.¹

¹ Ravndal 2020

disten Bruce Bawers bok *The New Quislings: How the International Left Used the Oslo Massacre to Silence Debate About Islam*.¹³¹ Det har også vært eksempler på nettsider og enkeltpersoner, som sår tvil om hvem som «egentlig» sto bak angrepene på regjeringskvartalet og Utøya.¹³²

6.3.1 Høyreekstrem vold og terror i Norge etter 2001

Høyreekstreme angrep har vært fatale for enkeltpersoner i Norge og har satt preg på det norske samfunnet frem til i dag. Terrorangrepet 22. juli 2011 er ekstraordinært når det gjelder antall døde og skadede. Samtidig har angrepsaktiviteten fra høyreekstreme gått ned sammenlignet med den aktiviteten som fant sted på 1990-tallet. Høyreekstreme angrep har også ført til en avskalling av høyreekstreme miljøer, eksemplifisert med drapet på Benjamin Hermansen.

Det høyreekstreme terrorangrepet i 2011 og terrorangrepet og drapet i 2019 ble begge utført av enslige aktører, Anders Behring Breivik og Philip Manshaus, etter en henholdsvis lang og forholdsvis kort høyreekstrem radikaliseringsprosess på internett. Begge terroristene oppga at motivet bak handlingene var å beskytte deres eget folk og kultur mot en pågående demografisk utskiftning og undergang gjennom innvandring. Breivik hevdet å ha handlet i nødverge da han drepte åtte mennesker i regjeringskvartalet og 69 mennesker på

¹³¹ Bawer 2012

¹³² Eidsvik og Nicolaisen 2011

Utøya. Også Manshaus påberopte seg nødrett etter at han skjøt og drepte stesøsteren i deres felles hjem før han dro til den lokale moskeen med mål om å drepe så mange muslimer som mulig.

Terrorangrepet 22. juli 2011

«Fredag den 22. juli 2011 kl. 15.25 eksploderte en bombe i regjeringskvartalet i Oslo. Eksplosjonen forårsaket at åtte personer ble drept og ni personer alvorlig skadet. Nærmere 500 personer befant seg i området da bomben eksploderte, og var følgelig også i fare. Mange av disse ble påført fysiske skader og psykiske lidelser. Eksplosjonen forårsaket også omfattende materielle ødeleggelser, først og fremst av statsministerens og departementenes lokaler i regjeringskvartalet, men også av omkringliggende bygninger. Senere samme dag, fra ca. kl. 17.21, begikk Breivik et massedrap på Utøya i Hole kommune. Det befant seg da 564 personer på øya, hvorav 530 var ungdommer som deltok på AUFs sommerleir. 69 personer ble drept på Utøya. De fleste ble drept ved skyting eller som følge av skyting. I tillegg ble 33 ungdommer skadet, også dette ved skyting eller som følge av skyting. I tillegg til fysiske skader

ble et stort antall personer påført psykiske lidelser.»¹³³

Av dommen fra Oslo tingrett følger det at de «materielle ødeleggelsene er enorme. Grusomhetene i tiltalte handlinger savner sidestykke i norsk historie.»¹³⁴ Angrepet regnes som ett av de verste terrorangrepene i Vest-Europa i fredstid og beskrives i forskningen som starten på en post-organisatorisk høyreekstrem terrorbølge, begått av unge menn radikalisert på internett.¹³⁵

I rettssaken redegjorde terroristen Anders Behring Breivik for hendelsesforløpet og motivasjonen bak terroren.¹³⁶ I sitt såkalte manifest¹³⁷ og i sin forklaring i rettssaken begrunnet han motivene bak terrorhandlingen. Det fremgikk

¹³³ RG-2012-1153 (Oslo tingrett)

¹³⁴ RG-2012-1153 (Oslo tingrett)

¹³⁵ Macklin 2019

¹³⁶ RG-2012-1153 (Oslo tingrett)

¹³⁷ Breivik distribuerte en over 1 500 sider lang tekst til rundt tusen e-postadresser før han utførte terrorangrepet. Han kalte teksten et manifest. Etter at det ble kjent at teksten i stor grad består av andres tekster, er det vanlig å omtale den som et kompendium eller et såkalt manifest, for å understreke dette

Boks 6.8 Høyreekstrem aktivitet og vold i Norge

Forskere har funnet at protestaktiviteten blant norske ytre-høyre-aktører har vært økende siden 2008. Mellom 2008 og 2014 var det omtrent ti demonstrasjoner per år, mens det var ca. 60 i 2018. Konfronterende aktivisme var den nest vanligste formen for aktivisme. Det var kun noen få voldelige episoder. En annen trend er at det er endringer blant hvilke aktører som kommer til og forsvinner, og at dette kan skje relativt raskt. Vigrind var aktiv i første del av tidlig 2000-tall, Pegida var spesielt aktiv i 2015 etterfulgt av Odins soldater året etter og DNM etter 2017 og frem til ca. 2019. SIAN har økt sin aktivitet siden 2017. Antallet arrangementer sier imidlertid ikke noe om antallet deltakere på slike arrangementer. De fleste arrangementene har hatt relativt lavt oppmøte tilsvarende færre enn 20 aktivister mellom 2015 og 2020. Økt aktivitet i gatene samsvarer derfor ikke nødvendigvis med økt mobilisering.

81 mennesker i Norge har blitt drept siden 1990 på bakgrunn av høyreekstrem ideologi, hvorav 77 ble drept 22. juli. 322 har blitt alvorlig

skadet i angrep som har vært motivert av høyreekstrem ideologi. De fleste angrepene har vært rettet mot etniske minoriteter, og flere mot muslimske mål spesielt, slik tilfellet var for angrepet mot Al-Noor-moskeen i Bærum i 2019. Det ser også ut til at mesteparten av volden er spontan. Det er registrert 53 alvorlige voldelige angrep utført av høyreekstremer siden 2000. Forskere påpeker imidlertid at det er utfordrende å registrere ulike og mindre alvorlige former for vold. Det ser likevel ut til at antallet voldelige angrep var høyere på 1990-tallet enn 2010-tallet med henholdsvis 26 versus 16 angrep. Det har også vært en endring fra gruppetilknytning på 1990-tallet til ekstremister som ikke er del av et organisert miljø i nyere tid, såkalte enslige aktører. Sistnevnte kan imidlertid være tilknyttet digitale plattformer med ekstremistisk innhold og dialog. Det var ingen alvorlige høyreekstremer angrep i Norge i 2022.¹ Data for 2023 var ikke tilgjengelige da denne rapporten ble ferdigstilt.

¹ Jupskås og Bjørge 2023

tydelig at den høyreekstreme Eurabia-fortellingen sto sentralt i hans verdensbilde.

Hovedmålet for Breiviks terrorhandlinger var landets ledende regjeringsparti og største parti ved alle norske valg siden 1924, Arbeiderpartiet. I sitt såkalte manifest beskrev han at målet med angrepet var å «strupe rekrutteringen til Arbeiderpartiet».¹³⁸ I dommen heter det at «Utøya ble valgt blant annet fordi deltakerne på sommerleiren ifølge tiltalte var 'politiske aktivister' fra Arbeiderpartiets ungdomsorganisasjon AUF, og følgende 'legitime mål'».¹³⁹

I rettssaken var Breiviks tilregnelighet et sentralt stridstema.¹⁴⁰ Den første rettspsykiatriske rapporten i 22. juli-saken konkluderte med at Breivik led av paranoid schizofreni og var psykotisk både under handlings- og observasjonstidspunktet.¹⁴¹ Konklusjonen ble kritisert, blant annet fordi de første sakkyndige ikke hadde lest Breiviks tankeverden og terminologi inn i en større politisk kontekst og meningsfellesskap.¹⁴² Retten oppnevnte to nye rettssakkyndige som konkluderte med at Breivik ikke led av paranoid schizofreni, men dyssosial og narsissistisk personlighetsforstyrrelse. Altså hadde ikke terroristen ifølge denne undersøkelsen en alvorlig psykisk lidelse som hindret en realistisk vurdering av hans forhold til omverdenen. Begge de sakkyndige undersøkelsene mente at det var høy risiko for gjentatte voldelige handlinger. Retten fant Breivik tilregnelig, og 24. august 2012 ble han dømt til 21 års forvaring med ti års minstetid.

Terrorangrepet 22. juli og påvirkning på andre

Flere høyreekstreme enslige aktører som har gjennomført eller planlagt angrep etter 2011, har direkte eller indirekte referert til Breivik som inspirasjon. Angrepet i Christchurch på New Zealand i 2019 er det som tydeligst kan knyttes til Breivik.¹⁴³ Også angrepet i München på femårsdagen etter 22. juli i 2016¹⁴⁴ var inspirert av terrorangrepet i Norge. Det er imidlertid ingenting som tyder på at terrorangrepet 22. juli skapte noen vesentlig endring i terroristers *modus operandi*, ettersom få angrep siden, bortsett fra

Christchurch, kan sammenliknes med angrepet 22. juli 2011.¹⁴⁵ Etter angrepet mot regjeringskvartalet og Utøya fryktet mange at Breivik ville finne støtte hos ytre-høyre-partier, da han var inspirert av muslimfiendtlighet og konspiratoriske forestillinger, som preget både ytre-høyre-partier og ytre-høyre i Vest-Europa.¹⁴⁶ Terrorangrepet ble imidlertid fordømt av ytre-høyre-partier over hele Vest-Europa. Fordømmelsen var sterkest hos partier som befant seg geografisk nært angrepet. Fremskrittspartiet (FrP) og Sverigedemokraterna i Sverige tok sterk avstand til terroristen. FrP var opptatt av å distansere seg fra terroristen som hadde vært tidligere medlem av partiet, og erklærte at de ville tone ned sin retorikk. Flere ytre-høyre-partier tok tydelig avstand fra Breiviks handlinger og erklærte at Breivik var syk, samtidig som de uttrykte bekymring for at angrepene diskrediterte kampen mot islam.¹⁴⁷ Gateaktivister i grupper som English Defence League og SIAN i Norge tok avstand fra de fysiske handlingene men gikk lenger enn politiske partier i å støtte ideene og uttrykte bekymring over at Breiviks handlinger ødela for den viktige kampen mot islam. Både ytre-høyre-partier og aktivister omtalte Breivik som «gal» og «et monster». I USA gikk noen aktører, som kontrajihadisten Pamela Geller lenger i å forsvare Breivik gjennom beskyldninger om at de drepte ungdommene på Utøya hadde fremmet en pro-islamisk agenda.¹⁴⁸ Det hvite nasjonalistmiljøet har forholdt seg ambivalent til Breivik, siden Breivik drepte hvite barn og siden kontrajihadismen, ifølge dem er for israelfvennlig og for lite opptatt av den hvite rase. Flere høyreekstreme har likevel hyllet Breivik i senere år.¹⁴⁹ Høyreekstreme i Russland viste sin støtte til terroristen umiddelbart etter angrepet og frem til i dag.¹⁵⁰ Russiske nasjonalister er lite interessert i Breiviks ideer, men mer opptatt av at hans handlinger kan inspirere dem i deres lokale prosjekt.¹⁵¹

I perioden 2011-2015 hadde Breivik en viss tilhengerskare på internett. Forskere har delt tilhengerne i denne perioden inn i tre kategorier i henhold til deres motivasjon for å være opptatt av Breivik: de som var opptatt av massedrap, romantisk interesserte kvinner og de som var ideologisk

¹³⁸ RG-2012-1153 (Oslo tingrett)

¹³⁹ RG-2012-1153 (Oslo tingrett)

¹⁴⁰ Se kapittel 19.3 Radikalisering og psykisk helse

¹⁴¹ RG-2012-1153 (Oslo tingrett)

¹⁴² Se for eksempel Gitmark 2012. Se også boks. 19.5 Tilregnelighet

¹⁴³ Macklin og Bjørge 2021

¹⁴⁴ Martin 2016

¹⁴⁵ Macklin og Bjørge 2021

¹⁴⁶ Berntzen og Ravndal 2021

¹⁴⁷ Berntzen og Ravndal 2021

¹⁴⁸ Berntzen og Ravndal 2021

¹⁴⁹ Berntzen og Ravndal 2021

¹⁵⁰ Enstad 2017

¹⁵¹ Berntzen og Ravndal 2021

overbeviste. Den ideologiske nettbaserte tilhengerskaren imploderte etter at identiteten til en sentral figur som hadde stått bak mye av denne aktiviteten ble avslørt. I senere år har en «ny bølge» av støtte til Breivik kommet til uttrykk i chanfora og i siege-kulturen.

Tid og sted spiller en rolle i hvem som viser støtte til terroristen. Med utgangspunkt i en antakelse om at vold er internalisert som tabu i Vest-Europa på en annen måte enn i USA og Russland, forklarer forskerne Ravndal og Berntzen hvorfor det ble så maktpåliggende for ytre- høyre i Vest-Europa å markere avstand til angrepene. Enhver berøring med angrepet kunne bli tolket som støtte til vold, og derfor tok så mange avstand til terroristen.¹⁵² Samtidig gikk aktører som befant seg geografisk nært angrepet lengre i å markere ideologisk avstand til angrepet enn aktører lengre sør i Europa. Med tiden har støtte til terroristen blomstret opp igjen og dette settes i sammenheng med at tabuet ved å knytte seg til angrepet oppfattes som mindre med økende avstand til hendelsen.¹⁵³

PST uttrykker bekymring for at Breiviks status opprettholdes og forsterkes i digitale subkulturer på nettet og at han fungerer som en internasjonal inspirasjonskilde når det gjelder oppfordring til terror. Det pekes særlig på at han i det transnasjonale høyreekstreme landskapet har helgenstatus på grunn av det høye drapstallet 22. juli 2011, som i det høyreekstreme landskapet omtales som «kill score». Gjennom rettssakene han har ført mot staten de siste årene har han brukt anledningen til å vise at han har tilpasset seg dagsaktuell høyreekstremisme og nyere konspirasjonstallinger og dette vurderes som at Breiviks høyreekstreme ideologi og langsiktige plan består. PST peker også på en bekymring for at den økende avstand i tid til terrorangrepet i 2011 vil kunne ha en dempende effekt med hensyn til å forholde seg til de faktiske voldshandlingene 22. juli, og bidra til å øke støtten til Breivik i tiden fremover.¹⁵⁴

Drapet og terrorangrepet i Bærum 10. august 2019

Lørdag 10. august 2019 mellom kl. 14.45 og 15.00 skjøt og drepte Philip Manshaus sin stesøster Johanne Zhangjia Ihle-Hansen i deres felles hjem i Bærum. Han kjørte deretter til Al-Noor-moskeen i Bærum. Bevæpnet med en jaktrifle og et haglggevær tok han seg inn i moskeen med intensjon om å drepe så mange muslimer som mulig. Han skjøt

seg inn i moskeen og gikk deretter inn i bønnerommet hvor han rettet våpenet mot tre personer som befant seg der. Manshaus ble angrepet av en av mennene i moskeen og etter hvert overmannet. I basketaket avfyrte han to skudd som ikke traff noen i rommet.¹⁵⁵

I rettssaken som fulgte, oppga Manshaus politiske motiver for handlingene. Han anså at Europa var utrydningstruet som resultat av innvandring og lave fødselstall. Han begrunnet drapet på stesøsteren med at hun var født i Kina, og dermed ikke en del av hans folk, «den hvite rase», som han kjempet for eksistensberettigelsen til. Angrepet i moskeen var motivert ut fra en opplevelse av at muslimer søker dominans i Europa. Ellers i redegjørelsen kom det frem at han anså jøder som hovedfienden, og at han fornæktet holocaust. Manshaus oppga videre at han var inspirert av terrorangrepet i Christchurch seks måneder tidligere.

Mot klientens vilje anførte Manshaus' advokat i retten at han ikke var strafferettslig tilregnelig. I månedene før angrepet var Manshaus i kontakt med DNM. Retten fant imidlertid at han var strafferettslig tilregnelig på gjerningstidspunktet og kunne idømmes straff.¹⁵⁶ Manshaus ble dømt til 21 års forvaring med en minstetid på 14 år for drapet på sin stesøster og terrorforsøket mot Al-Noor-moskeen. I mars 2023 ble det kjent at Manshaus hadde vært innlagt på psykiatrisk sykehus siden januar. Manshaus' advokat uttalte til media at han hadde en alvorlig psykoselidelse. Samme måned sendte advokaten begjæring om gjenåpning av terrorsaken til Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker.¹⁵⁷

6.4 Ytre høyre: partier og bevegelser etter 2001

Motstandere av den liberale moderniteten – reaksjonære krefter, det radikale høyre, fascistiske, nyfascistiske, det nye høyre, radikale og høyrepopulistiske partier – har sjelden klart å gripe makten på egen hånd. Støtten har til enhver tid kommet fra aktører som i utgangspunktet er liberale, men som har mistet troen på liberaliserings- og demokratiprosessen, ofte i en kontekst preget av politisk og sosial uro og synkende tillit overfor elitene. (Wolff, 2022b, s. 257)

¹⁵² Berntzen og Ravndal 2021

¹⁵³ Berntzen og Ravndal 2021

¹⁵⁴ Politiets sikkerhetstjeneste 2023c

¹⁵⁵ TAHER-2020-5113 (Asker og Bærum tingrett)

¹⁵⁶ TAHER-2020-5113 (Asker og Bærum tingrett)

¹⁵⁷ Klungtveit 2023

Boks 6.9 Johanne Zhangjia Ihle-Hansen

Johanne Zhangjia Ihle-Hansen ble født i Kina 18. november 2002. Ni måneder senere kom hun til sin adoptivmor i Norge. Hun vokste opp i Eiksmarka i Bærum sammen med mor, stefar og tre stebrødre. Forut for drapet hadde Ihle-Hansen levd i sitt eget hjem med hatefulle utsagn fra sin egen stebror rettet mot hennes person og alle som ikke var hvite. Til venner hadde hun fortalt at hun var redd.¹

¹ Bitsch 2022a

Partier og bevegelser på ytre høyre kjennetegnes av nativism, autoritarisme og populisme og avviser sentrale trekk og verdier ved det liberale demokratiet.¹⁵⁸ Nativisme er en ekskluderende form for nasjonalisme som tar til orde for at fremmedelementer, om det er mennesker eller tankegods, utgjør en eksistensiell trussel mot den homogene nasjonalstaten.¹⁵⁹ Slik avvises sentrale verdier og rettigheter som kjennetegner liberalt demokrati, inkludert mangfold og minoriteters rettigheter. En rekke høyre-radikale partier i Europa har brukt skremmebilder av innvandring, islam og muslimer og minoriteter. Fiendebilder av minoriteter som en eksistensiell trussel blir også brukt i autoritær nedbrytning av demokratiet.¹⁶⁰

Ytre høyre er grupperinger som kombinerer en ekskluderende nasjonalisme med en autoritær politikk. Dette kommer særlig til syne gjennom fremmedfrykt og krav om streng innvandringspolitikk, om assimilering av alle innvandrere til det de mener er eksempelvis «norsk kultur», og om mye strengere straffer, særlig for volds- og seksualforbrytelser.¹⁶¹

Et annet kjennetegn ved ytre-høyre-partier og -bevegelser er populisme.¹⁶² Populisme er en «ideologi, strategi eller kommunikasjonsform» som beskriver et motsetningsforhold mellom eliter og folket. Populisme ser på politikken som en grunnleggende konflikt mellom «folket» og «eliten», og populistene hevder å representere det såkalte sanne folket og folkets autentiske stemme.¹⁶³ Når

populister sier at de er de eneste som vil gjennomføre den sanne folkeviljen, er dette i realiteten antidemokratisk retorikk, siden essensen i demokratiet nettopp er dets pluralisme, at det er mangfoldig.¹⁶⁴

Ytre høyre eksisterer i dag i alle verdenshjørner, både som politiske partier, bevegelser og subkulturelle fenomener.¹⁶⁵ Ytre-høyre-partier har fått regjeringsmakt og kommet i posisjon til å kunne forme politikken i retning av en mer ekskluderende nasjonalisme og innskrenke sosiale og politiske rettigheter for bestemte samfunnsgrupper.

Politikken som føres av for eksempel hindunasjonisten og statsminister Narendra Modi i India, tilhører ytre-høyre-landskapet.¹⁶⁶ Likedan beskrives Benjamin Netanyahus koalisjon i Israel som en ytre-høyre-koalisjon.¹⁶⁷

Flere demokratier går i autokratisk retning.¹⁶⁸ Den globale bølgen av demokratisk tilbakegang det siste tiåret har vist at selv relativt etablerte demokratier kan oppleve demokratisk forvitring. Dette viser at demokrati ikke er en statisk størrelse som kan tas for gitt. Når demokratisk valgte politikere fra ytre høyre bygger ned demokratiet innenfra, angriper domstolens uavhengighet eller vedtar lover som bryter med menneskerettigheter, skjer dette i stor grad med penn og ikke med våpen. Ytre-høyre-partier forholder seg tradisjonelt til demokratiske valg og tar til forskjell fra høyreekstreme avstand fra vold i politisk øyemed. Høyre-radikale partier er motstandere av det liberale demokratiet.¹⁶⁹

Ytre-høyre-partier har i økende grad fått gjennomslag i Europa og blitt akseptert som regjeringspartnere av tradisjonelle konservative partier. I en rekke vesteuropeiske land har EU-skeptiske og innvandringskritiske partier som *Rassemblement National* i Frankrike, *Schweizerische Volkspartei* og Sverigedemokraterna fått tosifret oppslutning ved valg. I Østerrike ble *Freiheitliche Partei Österreichs* landets tredje største parti i 2017, samtidig som daværende leder Heinz-Christian Strache uttalte at islam ikke var en del av Østerrike.¹⁷⁰

¹⁶³ Jupskås 2016; Thorleifsson 2019a

¹⁶⁴ Müller og Holm-Hansen 2016

¹⁶⁵ Gattinara, Leidig og Ravndal 2020

¹⁶⁶ Gattinara, Leidig og Ravndal 2020

¹⁶⁷ Guyer 2023

¹⁶⁸ Müller og Holm-Hansen 2016

¹⁶⁹ Bötticher 2017

¹⁷⁰ Reuters 2017

¹⁵⁸ Mudde 2021; Thorleifsson 2019a

¹⁵⁹ Mudde 2021

¹⁶⁰ Mudde 2021

¹⁶¹ Jupskås 2021

¹⁶² Jupskås 2020

Med innsettelsen av Giorgia Meloni fra ytre-høyre-partiet *Fratelli d'Italia* som statsminister i nok en italiensk regjeringskoalisjon i 2022, har det ifølge forskere skjedd en ideologisk forskyvning enda lenger til høyre i Italia.¹⁷¹ Melonis inntreden i italiensk politikk har satt i gang en debatt om arven etter fascismen i dagens Italia.¹⁷² Høsten 2023 ble den islamfiendtlige høyrepopulisten Geert Wilders fra det nederlandske frihetspartiet, *Partij voor de Vrijheid*, valgvinger. Wilders har blant annet tidligere uttalt at han vil forby Koranen.¹⁷³ Ytre-høyre-partier har også fått stor oppslutning i Øst-Europa. De siste årene har EU-land som Polen og Ungarn utfordret det liberale demokratiet og sentrale rettigheter og verdier.

I Ungarn har den stadig mer autoritære statsministeren Viktor Orbán erklært at han er imot det liberale demokratiet og vil ha et såkalt «illiberalt demokrati». Orbán leder det høyre-radikale partiet *Fidesz*¹⁷⁴ og har gjennomført en rekke lovendringer som angriper de uavhengige domstolene, pressen og den akademiske friheten. Samtidig har *Fidesz* latt seg inspirere av det ultranasjonalistiske og antisemittiske partiet *Jobbik* i både politikk og retorikk.¹⁷⁵ Orbán har over tid mobilisert antisemittiske troer med en politisk kam-

panje mot den ungarsk-amerikanske jødiske filantropen og forretningsmannen George Soros. Ved å rokke ved demokratiets kontrollfunksjoner og maktbalanse rammes den politiske opposisjonen. Orbán og *Fidesz* har gjentatte ganger blitt kritisert av EU-parlamentet for å sette minoriteters rettigheter under press.¹⁷⁶ Etter Orbáns fjerde seier på rad i 2022 uttalte EU-parlamentet at Ungarn ikke lenger er å anse som et demokrati.¹⁷⁷ Den demokratiske tilbakegangen i Ungarn er en påminnelse om at demokratiseringsprosesser i det postkommunistiske Øst-Europa er reversible.

Også i Polen, som ikke før Russlands invasjon av Ukraina¹⁷⁸ har opplevd høy innvandringsøkning, har ytre høyre opplevd økt oppslutning. I Polen satt Lov- og rettferdighetspartiet, *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS), ved makten mellom 2015 og 2023. Partiet gjorde endringer i rettssystemet som truet både domstolenes uavhengighet og enkeltmenneskers rettssikkerhet. Den akademiske friheten ble også truet, og regjeringen la blant annet press på institusjoner som forvalter arven etter holocaust og 2. verdenskrig, gjennom å fjerne personer som ikke ble ansett å støtte den riktige fortellingen om krigen, fra viktige posisjoner.¹⁷⁹

¹⁷¹ Wolff 2022a; Strand og Andreassen 2022

¹⁷² Bruno, Downes og Scopelliti 2021

¹⁷³ Ekern 2023

¹⁷⁴ Mudde 2015

¹⁷⁵ Scheppele 2022

¹⁷⁶ Se eksempelvis Europaparlamentet 2022

¹⁷⁷ Europaparlamentet 2022

¹⁷⁸ Flyktninghjelpen u.å.

¹⁷⁹ Michalska 2017

Boks 6.10 Ytre høyre og religion

Partier og bevegelser på ytre høyre, enten de er i den radikale eller ekstreme enden av skalaen, knytter seg ofte til kristendommen på ulike måter. Det tidligere regjeringspartiet i Polen, det høyrepopulistiske partiet PiS, har forbindelser til nasjonalistiske og ortodokse elementer i den katolske kirken.¹ I Brasil knyttet den tidligere presidenten Jair Bolsonaro seg til kristne ytre-høyre-krefter og satte sekularismen i Brasil under press. I sin innsettelsestale i 2018 erklærte han at «Gud er over alle».² I Russland løfter både Putin og den russisk-ortodokse kirken frem tradisjonelle familieverdier som et vern mot det liberale og såkalte tradisjonsnedbrytende Vesten.³

Det er ofte den kristne kulturtradisjonen som vektlegges hos ytre høyre, mer enn en dyp

religiøs forankring. Dette har i nyere tid særlig vært knyttet til motstand mot muslimsk innvandring. Både Dansk folkeparti og Sverigedemokraterna har vært opptatt av å fastslå at én religion, nemlig folkekirken og den svenske statskirken, hører sammen med nasjonen.⁴ I identitær kristentisme, som også hører til på ytre høyre, brukes ofte religion mer som tilhørighet og kulturell proteksjonisme enn som tro.⁵

¹ Mudde 2021

² Løland og Kasahara 2021

³ Graff-Kallevåg, Kloster og Stålsett 2022

⁴ Mudde 2021

⁵ Thorleifsson og Jupskås 2019

EU-kommisjonen har kritisert både Ungarn og Polen for en rekke forhold knyttet til blant annet diskriminering av skeive miljøer,¹⁸⁰ og EU-domstolen har ved dom slått fast at EU kan holde tilbake midler til stater som bryter prinsipper som er viktige for å opprettholde demokratiet og rettsstaten.¹⁸¹

Årsaker til ytre-høyre-partiers vekst

Forklaringen på ytre-høyre-partiers oppslutning i dagens Europa er sammensatt, men noen sentrale drivere er identifisert i faglitteraturen.

Postindustrialisering og økonomisk usikkerhet

Et sentralt perspektiv i analysen av ytre høyres fremgang er konsekvensene av globalisering og raske sosiale og økonomiske endringsprosesser. En nyliberalistisk omstilling av økonomien har i flere land og regioner ført til tap av arbeidsplasser, økende ulikhet og usikkerhet, og partier på ytre høyre fanger opp misnøyen til «globaliseringens tapere». Ytre høyre mobiliserer med en proteksjonistisk agenda og motstand mot innvandring, EU og det politiske etablissementet. Forskere har analysert hvordan ytre-høyre-partier blir støttet av velgere som er overflødiggjort av moderniseringsprosesser. I noen land får ytre-høyre-partier mest støtte fra velgergruppen ufaglærte menn som er økonomisk vanskeligstilte og bosatt utenfor de urbane storbyene. I 2016 meldte Storbritannia seg ut av EU, og velgerne som støttet Det britiske uavhengighetspartiet UKIP, bodde hovedsakelig i periferien.¹⁸² Samme år ble Donald Trump valgt til president i USA og mobiliserte flere velgere i rurale strøk enn noen tidligere republikansk presidentkandidat har gjort i moderne tid.¹⁸³ Tesen om «moderniseringstapere» har imidlertid blitt kritisert av forskere, som understreker at ytre høyre har en bredere og mer sammensatt velgergruppe på tvers av kjønn, klasse og region.¹⁸⁴

Motstand mot innvandring og raske kulturelle endringer

Det økonomiske usikkerhetsperspektivet som forklaring på ytre høyres fremgang har blitt kritisert

av flere forskere.¹⁸⁵ De hevder i stedet at fremgangen må forstås som en reaksjon mot progressive verdier og kulturelle endringer. Innvandring, spesielt fra land med lavere inntekt, har endret den etniske sammensetningen og skapt en «hypermangfoldig» befolkning med et mangfold av ulike religioner og livsstiler. Ytre høyres oppslutning er i denne analysen primært en reaksjon mot en rekke raske kulturelle endringer som blir ansett som en trussel mot nasjonale, tradisjonelle verdier og levemåter.¹⁸⁶ Ytre-høyre-partier har fanget opp en del av befolkningens frykt for konsekvensene som innvandringen kan ha for nasjonal identitet, verdigrunnlag, sikkerhet og velferd,¹⁸⁷ i følge denne teorien.

Kritiske hendelser

Kritiske hendelser som rask, økt immigrasjon kan også påvirke støtten til ulike partier. Ytre høyre, som allerede hadde sakseierskap til innvandring og islam, fikk økt oppslutning under den såkalte flyktningkrisen i 2015, da over en million asylsøkere ankom Europa. I 2015 tok Tyskland imot i underkant av en halv million asylsøkere, som det største mottakerlandet i Europa.¹⁸⁸ Ved valget i 2017 fikk partiet *Alternative für Deutschland*, AfD,¹⁸⁹ 12,6 prosent av stemmene og ble dermed landets tredje største parti. Forskere har pekt på at stemmene blant annet kom fra de fattigste områdene i det tidligere Øst-Tyskland, og ser oppslutningen i sammenheng med det høye antallet asylsøkere som kom til Tyskland etter 2015.¹⁹⁰ Flere regionale AfD-lag blir nå klassifisert som *verfassungsfeindlich*, grunnlovsstridig, av den tyske sikkerhetstjenesten.¹⁹¹

Sterkt innvandrings- og islamkritiske AfD som hevder at de tar avstand fra rasisme gjør det historisk godt i meningsmålinger og er i forkant av det tyske valget i 2024 Tysklands nest største parti.¹⁹² I januar 2024 avslørte tyske medier at et hemmelig møte hadde funnet sted på et hotell utenfor Potsdam 25. november året før.¹⁹³ På møtet deltok

¹⁸⁵ Mudde 2021

¹⁸⁶ Norris og Inglehart 2019

¹⁸⁷ Thorleifsson 2016

¹⁸⁸ Thorleifsson 2016

¹⁸⁹ AfD startet ikke som et høyre-radikalt parti, men et anti-euro-parti som ville gjeninnføre en egen tysk valuta. Etter interne retningskamper har partiet tatt en vending fra et (høyre)populistisk til et høyre-radikalt parti. AFP 2023a

¹⁹⁰ Wolff 2022b

¹⁹¹ Deutsche Welle 2023a; Deutsche Welle 2023b; Hülsemann og Wilke 2023

¹⁹² Parker 2024

¹⁸⁰ Europakommisjonen 2021a

¹⁸¹ Court of Justice of the European Union 2022

¹⁸² Hobolt 2016

¹⁸³ Ulrich-Schad og Duncan 2018

¹⁸⁴ Thorleifsson 2019a

sentrale AfD-medlemmer, medlemmer av sentrum-høyre-partiet (CDU), identitære, nynazister, studenter, og kjente aktører fra tysk ytre-høyre. Temaet for møtet, hvor også velstående personer fra tysk næringsliv deltok, var en plan om å iverksette en «remigrasjon», av personer med innvandringsbakgrunn, både med og uten tysk statsborgerskap.¹⁹⁴ Avsløringen av den detaljerte planen om massedeportasjoner innebar en betydelig underminering av det tyske demokratiet og møtte sterke protester¹⁹⁵ over hele Tyskland. Flere politikere tok til orde for å forby partiet.¹⁹⁶ Avsløringen hadde sterke berøringspunkter med Tysklands historiske arv og vekket assosiasjoner til nazistenes planer om å deportere de europeiske jødene til Madagaskar før folkemordet under 2. verdenskrig.

I et komparativt sett velstående Norden har ytre-høyre-partier som Sverigedemokraterna, Dansk Folkeparti og Sannfinnene lenge fremmet en politikk og retorikk som peker på innvandring, spesielt fra muslimske majoritetsland, som en trussel mot nasjonal identitet og sikkerhet. I Sverige vil partiet Alternativ for Sverige, som ble dannet i 2018 av en gruppe utestengte og tidligere medlemmer av Sverigedemokratene, blant annet forby bygging av moskeer i Sverige.¹⁹⁷ I Danmark har flere politiske partier de senere årene fremmet en politikk og en retorikk som særlig peker på muslimer som et samfunnsproblem.

I mange østeuropeiske land er oppløsningen av Sovjetunionen og senere innlemmelsen i EU viktige faktorer i fremveksten av ytre-høyre-partier. Overgangen fra autoritær kommunisme til demokrati har hatt noen av de samme konsekvensene som moderniseringsprosesser i Vest-Europa. Noen deler av befolkningen har erfart vekst og velstand, andre har erfart langvarig økonomisk usikkerhet og fremtidspessimisme.¹⁹⁸ Religion spiller en større rolle blant ytre-høyre-partier i Øst-Europa enn i Vest-Europa. I noen land spiller kirken også en aktiv rolle som bidragsyter til ytre-høyre-ideologi.

Det er forskjeller i fiendebildene som dominerer hos ytre høyre i henholdsvis Øst- og Vest-Europa. I øst er det særlig nasjonale minoriteter som jøder og rom og folkegrupper fra ulike gren-

seland som sammenfaller med de etniske gruppene som var regjerende i disse landene tidligere, som utsettes for fiendtlige holdninger. Et ytterligere trekk som skiller øst fra vest, er at der koalisjoner i Vest-Europa gjerne har ført til at de høyre-radikale populistpartiene har moderert seg, har det gått i motsatt retning i øst, hvor utviklingen heller har gått i retning av mer fremmedfiendtlig og illiberal nasjonalistisk retorikk og politikk hos de etablerte partiene.¹⁹⁹

Ytre-høyre-partier i Norge

Norge har ikke partier med stor oppslutning ytterst til høyre på det politiske spekteret. Sammenlignet med tilsvarende partier både i Sverige og Danmark, er det store partiet som plasserer seg til høyre for Høyre i Norge, et moderat høyre-populistisk parti.²⁰⁰ En rekke politiske partier har forsøkt å etablere seg til høyre for FrP, uten å få stor oppslutning. Noen partier har sporadisk lykkes med å mobilisere, særlig ved lokalvalg og rundt særlige saker, slik tilfellet var da partiet Demokratene fikk en oppslutning på 13,4 prosent ved kommunevalget i Kristiansand i 2019.²⁰¹

6.4.1 Høyreekstremisme fremover

Norge og Europa står overfor sammensatte utfordringer fra høyre-radikale og høyreekstremistiske krefter, der ulike høyre-radikale aktører fremmer polarisering rundt temaer som innvandring og vaksiner og forsøker å undergrave og svekke tilliten til det demokratiske systemet og de demokratiske institusjonene.

Mediedekningen av høyreekstrem vold og terror i den vestlige verden har en tendens til å fremstille høyreekstrem vold som en større trussel enn den i virkeligheten er.²⁰² I realiteten ses en tydelig nedgang i høyreekstre angrep, også i land som tidligere hadde høy angrepsaktivitet, som Sverige, Tyskland og Storbritannia. Den største trusselen fra ytre høyre i samtiden anses derfor å komme fra den økende påvirkningen som ytre høyre i dag har på liberale demokratier.²⁰³ Høyreekstre politiske miljøer har vokst frem i en lang rekke land i vesten. Voldspotensialet

¹⁹³ Correctiv 2024

¹⁹⁴ Correctiv 2024

¹⁹⁵ Kort tid etter avsløringen kom tyske myndigheter med en handlingsplan mot høyreekstremisme

¹⁹⁶ Parker 2024

¹⁹⁷ Expo 2022

¹⁹⁸ Thorleifsson 2015

¹⁹⁹ Wolff 2022b

²⁰⁰ Jupskås og Bjørgo 2023

²⁰¹ NRK 2019

²⁰² Counter-terrorism Committee Executive Directorate 2020
Ifølge disse dataene var det kun noen ytterst få høyreekstre terrorangrep i Hellas og Sverige mellom 1990 og 2014/2015. Senere skal det ha vært mange.

²⁰³ Cas Mudde, Minkenberg og Vég 2023

blant eksempelvis Donald Trumps tilhengere har vært gjenstand for diskusjon etter stormingen av kongressen i 2021. Som omtalt i dette kapittelet er det også i europeiske land eksempler på at politikere med ekstreme meninger har kommet til makten.

Samtidig er de høyreekstremer angrepene som finner sted, nesten utelukkende gjennomført av enslige aktører, noe som gjør at trusselbildet, selv om det ikke er økende, er annerledes, fordi angrep kan skje hvor som helst og ramme hvem som helst. Det manes også til en vedvarende oppmerksomhet på den spontane høyreekstremer volden som begås av uorganiserte gjenger og grupper, og som spesielt rammer etniske minoriteter, innvandrere og asylsøkere, særlig muslimer.²⁰⁴ Fenomenene beskrevet ovenfor bør derfor vies oppmerksomhet i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme og radikalisering.

6.5 Antistatlige strømninger

Antistatlige strømninger, eller antimyndighets-ekstremisme er betegnelser som har fått mye oppmerksomhet de siste årene, men som egentlig favner ganske ulike fenomener og konsepter.²⁰⁵ Flere av ekstremismeformene som er beskrevet i kapitlene i denne delen kjennetegnes av et betydelig islett av antistatlige overbevisninger, men det betyr ikke at alle ekstremister er antistatlige. Det er også betydelige regionale forskjeller i hvilke grupper som faller inn under denne betegnelsen. Utviklingen i USA de senere årene har for eksempel sammenheng med ideologiske strømninger med lange røtter i amerikansk historie og samfunn. Der noen antistatlige aktører er motstandere av staten på prinsipielt grunnlag og er mer ideologisk drevet, er andre motivert av motstanden mot enkeltsaker og vil kunne endre innstilling dersom myndighetene endrer politikk.²⁰⁶

Antimyndighetsektremisme/antistatlige strømninger kan inndeles som følger:

- 1) bevegelser, nettverk eller aktører som på prinsipielt grunnlag avviser myndighetene, også omtalt som ideologisk drevet antimyndighets-ekstremisme.
- 2) konspirasjonsfortellinger som forsøker å underminere myndighetene.
- 3) enkeltsaksorientert antimyndighetsektremisme.

- 4) vold og trusler som retter seg mot folkevalgte og politikere.²⁰⁷

Ifølge PST er et sentralt tankegods hos personer med antistatlige overbevisninger at staten ikke har et legitimt grunnlag for maktutøvelse. Statens lover og regler oppfattes i stedet som maktmidler som krenker den enkelte borgers frihet og suverenitet.²⁰⁸

Antistatlige strømninger er ikke et nytt fenomen. Anarkistbevegelsen som oppsto på venstresiden på siste halvdel av 1800-tallet, respekterte ikke statens legitimitet, og den revolusjonære russeren Mikhail Bakunin mente at den herskende statsmakten måtte kastes gjennom opprør.²⁰⁹ Den anarkistiske terrorbølgen på 1800-tallet regnes som opphavet til fenomenet «lederløs motstand», også kjent som «soloterrorisme», som er angrep utført av enkeltpersoner på vegne av ekstreme bevegelser og meningsfellesskap.²¹⁰ Begrepet lederløs motstand ble spesielt kjent gjennom en publikasjon av Louis R. Beam i 1992.²¹¹ I senere år forbindes antistatlige strømninger først og fremst med ytre høyre. I Europa har ytre høyre tradisjonelt støttet opp om en sterk sentralisert stat med diktatorer som Hitler i Tyskland, Mussolini i Italia og Franco i Spania. I USA har det vært en større tradisjon for, særlig innenfor det republikanske partiet, å innta en kritisk innstilling overfor den føderale regjeringen.²¹²

Antistatlige strømninger, konspirasjonsfortellinger og alternative virkelighetsbeskrivelser kom for første gang inn i PSTs årlige trusselvurdering i 2021.²¹³ PST vurderer det per i dag ikke som sannsynlig at personer i Norge som fremmer antistatlige holdninger, vil utføre terror, men regner det som mulig at enkelte med slike holdninger her til lands vil radikaliseres ytterligere.²¹⁴ Antistatlige holdninger i Norge henger sammen med og påvirkes av internasjonale forhold. Teknologitvillingen, internett og sosiale medier gjør at påvirkningskampanjer fra såkalte trollfabrikker kan få stor spredning og effekt.²¹⁵ Desinformasjon som spres av både statlige og ikkestatlige

²⁰⁷ Bjørge og Braddock 2022

²⁰⁸ Politiets sikkerhetstjeneste 2023b

²⁰⁹ Berg og Schou 2022

²¹⁰ Det kan også i dag bety enkeltpersoner som begår eller forsøker å begå terror mens de blir «styrt» av ekstremister andre steder, for eksempel ved en leder på øret eller få instruksjoner over krypterte meldingstjenester

²¹¹ Beam 1983

²¹² Bjørge og Braddock 2022

²¹³ Politiets sikkerhetstjeneste 2021d

²¹⁴ Politiets sikkerhetstjeneste 2023a

²⁰⁴ Ravndal, Tandberg, Sessolo, Jupskås og Bjørge 2023

²⁰⁵ Bjørge og Braddock 2022

²⁰⁶ Jackson 2022

Boks 6.11 Den dype staten

Uttrykket *deep state*, «den dype staten», kan ifølge forskere beskrive situasjonen i enkelte land, som for eksempel Tyrkia og Pakistan, hvor det rent faktisk finnes nettverk hvor deler av for eksempel militæret, embetsverket og sikkerhetstjenestene styrer politikken og slik underminerer demokratiske prosesser.¹ De antistatlige militante ekstremistene i USA anser seg som de egentlige væpnede beskytterne av landet og grunnloven «mot tyrannene i regjeringen» og mot ulike «medløpere» slik som antifascister (ANTIFA), *Black lives matter*-bevegelsen og muslimer.² Forestillingen om den dype staten kan beskrives som følger:

Et embetsverk som er så profesjonalisert at dets makt er uutfordret, uavhengig av politiske trender. Den har utviklet en kultur for å helt overse politiske skifter ettersom denne sfæren er helt under dens kontroll. (Earle, 2019)

Før 2017 og innsettelsen av Donald Trump i presidentembetet var ikke forestillinger om den dype staten utbredt i USA. Kort tid etter innsettelsen erklærte Trumps sjefsstrateg, Stephen K. Bannon, at Trump-administrasjonen ville kjempe en «daglig kamp for å dekonstruere den administrative staten».³ «Den dype staten» ble en del av retorikken i Trump-administrasjonen og ifølge forskere en *convenient enemy from within*, for Trump og hans tilhengere. Avsløringer om korrupsjon eller andre kritikkverdige forhold i Det hvite hus ble avvist og delegitimert av Trump-administrasjonen gjennom henvisninger til den dype staten.⁴

¹ Benjamin og Simon 2017

² Beutel og Johnson 2021

³ Rucker og Costa 2017

⁴ Michaels 2018

aktører, og restriksjoner i forbindelse med covid-19-pandemien er eksempler på globale påvirkninger og hendelser som gjør individer og samfunn sårbare for at antistatlige strømninger får ytterligere feste.²¹⁶

Antistatlige holdninger kombineres ofte med mistro til tradisjonelle, redaktørstyrte medier eller *mainstream media*, et uttrykk som særlig den tidligere amerikanske presidenten Donald Trump og hans tilhengere har brukt i stort omfang. Nytt og særegent ved de antistatlige bevegelsene, aksjonene og grupperingene man har sett de siste årene, er at grupperinger som tidligere har stått mot hverandre, forenes i felles front mot myndighetene.²¹⁷ Under covid-19-pandemien samlet demonstrasjonene mot myndighetenes smitteverntiltak svært forskjellige grupper foran Stortinget. Kjente vaksinemotstandere, talere som forfektet QAnon-retorikk, og aktører med tilknytning til høyreekstremer og det høyreekstremer partiet Alliansen samlet seg i felles skepsis og motstand mot det etablerte.

²¹⁵ For ytterligere omtale av dette vises det til del III Ekstremisme i en digital tidsalder og kapittel 22 Arenaer for radikaliserings

²¹⁶ Politiets sikkerhetstjeneste 2023a

²¹⁷ Ran Practicioners 2022

Antistatlige strømninger forfekter ofte konspirasjonsfortellinger rettet mot samfunnseliter og samfunnsinstitusjoner. Hets og hat mot politikere²¹⁸ er også del av dette bildet, og har innvirkning på de som blir utsatt, og for demokratiet som sådan. Det kan være krevende å trekke opp klare grenser mellom hva som er legitim kritikk av makt og myndigheter, og hva som er ekstremt og underminerende for demokratiet i dette landskapet. I ekstreme konspirasjonsfortellinger knyttet til covid-19-pandemien ble «folket» portrettert som inn-gruppen som ble undertrykket av den politiske og økonomiske eliten, som brukte eller også hadde funnet opp pandemien til dette formålet.²¹⁹

Angrepet på den amerikanske Kongressen 6. januar 2021 viste at antistatlige grupper er en trussel og har kapasitet til å planlegge og gjennomføre angrep på demokratiske institusjoner i USA.²²⁰

²¹⁸ Se kapittel 11.2 Trusler og ekstremistisk vold mot myndighetspersoner, politikere og samfunnsdebattanter. For mer informasjon, se også Bjørge, Jupskås, Thomassen og Strype 2022

²¹⁹ van Dongen 2021. For ytterligere omtale av konspirasjonsfortellinger, vises det til kapittel 4.3.3 Konspirasjonsfortellinger og konspirasjonssnakk. For nærmere omtale av trusler og ekstremistisk vold mot politikere mv. vises det til kapittel 11.2

²²⁰ Robinson, Malone og Crenshaw 2023

Boks 6.12 Riksrettssakene mot president Donald Trump

President Donald Trump er den eneste amerikanske presidenten som har blitt stilt for riksrett to ganger. I den første riksrettssaken i 2020 ble Trump tiltalt for to forhold, maktmisbruk og å hindre Kongressen i å utføre sitt arbeid. Det første punktet handlet om at Trump utnyttet presidentembetet til egen vinning da han involverte en annen stat (Ukraina) i det amerikanske presidentvalget og forsøkte å presse den ukrainske presidenten Volodymyr Zelenskyj til å sette i gang undersøkelser som ville sverte hans motstander og påvirke valget i USA.¹ Ifølge det første tiltalepunktet brukte Trump makten som ligger til presidentembetet, på en slik måte at den nasjonale sikkerheten ble kompromittert og integriteten til den demokratiske prosessen i USA underminert. Det andre tiltalepunktet

handlet om at Trump misbrukte presidentembetet gjennom å hindre ansatte i Det hvite hus, departementer, øvrige organer og andre i å overlevere viktig informasjon til etterforskningen.²

Kun en uke etter stormingen av Kongressen 6. januar 2021 var tiltalen klar for Trumps andre riksrettssak, hvor han sto tiltalt for å ha oppfordret til opprør (*inciting insurrection*). I tiltalen sto det blant annet at presidentens uttalelser i den gitte konteksten oppfordret til, og som forventet resulterte i, lovløse handlinger på Kongressen. Trumps uttalelse «*if you don't fight like hell, you're not going to have a country anymore*» trekkes frem som en slik uttalelse.³

¹ Nadler 2019

² Nadler 2019

³ Nadler 2019

De som stormet Kongressen delte en overbevisning om at den republikanske presidentkandidaten og daværende presidenten, Donald Trump, var den rettmessige vinneren av det amerikanske presidentvalget i 2020. De mente at valget var «stjålet» og rigget i favør av demokratenes kandidat, Joe Biden. Trump hadde gjennom hele sin presidentperiode fra januar 2017 underminert demokratiets institusjoner og normer og banet veien mot en ultranasjonalisme mens han hevdet å beskytte den amerikanske befolkningen mot «fiendtlige grupper».²²¹ Både før og etter valget høsten 2020 sådde han tvil om valgsystemets troverdighet. Da valgnederlaget var et faktum, oppfordret han sine tilhengere til å ta seg til Kongressen for å protestere.

Noen forskere har pekt på særlige forhold i USA som gjør at den antistatlige bevegelsen der har vært vanskelig å bekjempe.²²² Bevegelsen har ifølge forskerne dype ideologiske røtter og tilbyr en ultranasjonalistisk retorikk med et patriotisk narrativ som kan appellere bredt fordi den vanskelig kan kalles ekstremistisk. En flytende, desentralisert organisasjonsstruktur og en blanding av voldelige og ikke-voldelige metoder, hvor det siste er mest utberedt, gjør at aktiviteten som utføres av disse gruppene er beskyttet av den amerikanske grunnloven.²²³

²²¹ Thorleifsson 2022a

²²² Robinson, Malone og Crenshaw 2023

Ulike internasjonale bevegelser

QAnon

Konspirasjonsfortellingen QAnon dukket opp på alt-right-forumet 4chan i oktober 2017 og spredte seg til de store plattformene som Facebook og daværende Twitter, nå X. På fire år ble forestillingen om at sentrale styresmakter og politikere i virkeligheten er en pedofil satanistsekt som bedriver menneskehandel og ofrer barn, et kultlignende fenomen, med millioner av tilhengere over hele verden. Konspirasjonsfortellingen har mest av alt gjort betydelig skade i form av alvorlige voldshendelser som kidnappinger og drap i USA og har skapt splittelse i amerikansk politikk etter hvert som den spredte seg inn i den politiske hovedstrømmen.²²⁴ Sentralt for fortellingen er at den tidligere presidenten i USA, Donald Trump, er den eneste som kan redde barna og samfunnet. I det amerikanske primærvalget i 2020 var 97 kandidater åpent tilhengere av QAnon. Trump selv forholdt seg noenlunde taus rundt innholdet i konspirasjonsfortellingen, men retvitret fra Twitterkontoer som var tilknyttet bevegelsen.²²⁵ Han forholdt seg også tvetydig da han ble konfrontert med innholdet i fortellingen.²²⁶

²²³ Robinson, Malone og Crenshaw 2023

²²⁴ Bloom og Moskalenko 2021

²²⁵ Sommer 2020

²²⁶ Kunzelman 2020

QAnon kan beskrives som en rekke konspirasjonsfortellinger samlet under samme paraply. Innslaget av historisk nedarvet antisemittisme som påstår at det pågår en konspirasjon hvor jøder arbeider i det skjulte for verdensherredømme, som kjent fra konspirasjonsfortellingen Sions vises protokoller, er betydelig. Den ungar-skamerikanske jødiske filantropen George Soros pekes nok en gang på som den store sydebukken i alle disse fortellingene.²²⁷ Påstander om at jøder driver med blodofring av barn, er kjent allerede fra kristne konspirasjonsfortellinger som rådet i tidlig middelalder.²²⁸ QAnon blander elementer herfra med innslag fra fiksjonssjangeren.²²⁹

En undersøkelse viste at 16 prosent eller 41 millioner amerikanere trodde på QAnon i 2021.²³⁰ At Donald Trump gikk av som president, ser altså ikke ut til å ha dempet tilslutningen til denne overbevisningen. I senere tid har Trump i større grad åpent omfavnet QAnon-bevegelsen.²³¹

Reichsbürger-bevegelsen og Querdenker-bevegelsen

Den 7. desember 2022 utførte tysk politi razziaer i over 130 hjem og arresterte 25 mennesker i elleve forskjellige delstater i Tyskland.²³² Dette var en av de største kontraterrorsakene i forbundsrepublikkens historie. Gruppen som kalte seg *Reichsbürger*, hadde planlagt at en væpnet gren av bevegelsen skulle gå til angrep på parlamentet og styrte forbundsrepublikken. Planen var så å etablere en stat etter modell fra keiserriket av 1871 og innsette en interimregjering som skulle ledes av gruppens leder, prins Heinrich XIII. Et tidligere parlamentsmedlem fra ytre-høyre-partiet AfD var tiltenkt posten som justisminister.²³³

Reichsbürger-bevegelsen, som kan spores tilbake til 1980-tallet, forfekter en historisk revisjonisme som påstår at dagens forbundsrepublikk ikke er legitim. Revisjonismen tar ulike former. Der noen i bevegelsen mener at «Det tredje riket», altså Nazi-Tyskland, fortsatt er gjeldende, men at det er okkupert, hevder andre at det tyske keiserriket fra 1871 er den legitime styreform. I 2021 estimerte den tyske sikkerhetstjenesten at bevegelsen talte 21 000 tyskere. Fire prosent av

disse anslås å kunne klassifiseres som høyreekstreme. Tyske høyreekstreme og antisemitter trekkes til bevegelsen på grunn av at den historiske revisjonismen er så sentral. At dette tallet likevel er såpass lavt, forklares med at Reichsbürger-bevegelsen først og fremst er satt sammen av ulike konspirasjonsfortellinger. En sentral faktor for myndighetenes bekymring rundt bevegelsen har vært at en betydelig andel av gruppens medlemmer skal ha vært nåværende eller tidligere soldater i den tyske hæren og i besittelse av våpen. Det er overlapp og likheter mellom Reichsbürger-bevegelsen og den amerikanske konspirasjonsfortellingen QAnon spesifikt og forestillinger om «den dype staten» generelt.²³⁴

Reichsbürger-bevegelsen er også dels overlappende med Querdenker-bevegelsen som har gjort seg bemerket i Tyskland og Østerrike de siste årene.²³⁵ Querdenker-bevegelsen oppsto i utgangspunktet som en reaksjon på restriksjoner i forbindelse med covid-19-pandemien. Demonstra-

Boks 6.13 Forholdet mellom høyreekstreme og ekstreme islamistiske trusler

Ekstrem islamisme og høyreekstremisme ventes å utgjøre de største terrortruslene mot Norge i dag. PST vurderte det som mulig at både ekstreme islamister og høyreekstremister ville forsøke å gjennomføre terrorhandlinger i Norge i 2023.¹

Norske forskere har nylig begynt et samarbeid om å sammenligne høyreekstrem og ekstrem islamistisk terrorisme i Europa etter 1990. De foreløpige funnene har vist at jihadistisk terrorisme dominerer i Europa og at den er mest dødelig og mer organisert. Forskerne har funnet at den er seks ganger mer dødelig enn høyreekstremisme. Trusler fra høyreekstreme kommer i hovedsak fra enkeltpersoner og løst sammensatte grupper. Videre faller flere av de høyreekstreme voldshendelsene inn under andre kategorier enn terrorisme, slik som hatkriminalitet som anses som hovedtrusselen fra høyreekstremisme i dag.²

¹ Politiets sikkerhetstjeneste 2023a

² Forsvarets forskningsinstitutt 2022

²²⁷ Bloom og Moskalenko 2021

²²⁸ Eriksen, Harket og Lorenz 2009

²²⁹ Bloom og Moskalenko 2021

²³⁰ Public Religion Research Institute 2022

²³¹ Klepper og Swenson 2022

²³² Guhl og Hammer u.å.

²³³ Guhl og Hammer u.å.

²³⁴ Guhl u.å.

²³⁵ Hartleb, Schlieffsteiner og Schiebel 2023

sjoner fant sted i hele Tyskland. Bevegelsen besto av en blanding av miljøer som før pandemien trolig ikke ville funnet sammen: tilhengere av alternativ medisin, nynazister og folk som til å begynne med kun var kritiske mot inngripende pandemiltak. De høyreekstreme delene av bevegelsen var pådrivere for en ideologisk radikalisering i retning konspirasjonsteorier med delvis åpne antisemittiske innslag.

Bevegelsen rettet anklager mot myndighetene og gjennomførte store protester. De demonstrerte sitt voldspotensial da hundrevis av demonstranter tok seg gjennom politisperringene og forsøkte å ta seg inn i det tyske parlamentet den 29. august 2020.²³⁶ Bevegelsens demonstrasjoner fulgte i stor grad utviklingen i pandemien.²³⁷

²³⁶ Heinke 2022

²³⁷ Heinke 2022

Kapittel 7

Islamisme og ekstrem islamisme

7.1 Islamisme

Begrepet islamisme brukes om politisk islam eller islam som politisk ideologi. Det finnes mange typer islamister. Et mindretall er ekstremister eller militante.¹ Islamister utgjør imidlertid en betydelig andel av menneskene som bekjenner seg til verdensreligionen islam.

Islamismen er en moderne filosofi som går ut på at islam skal utgjøre et fundament for politisk styring. Denne filosofien knyttes til opprettelsen av Det muslimske brorskap i Egypt i 1928.² Bror-

skapet ble dannet som en motreaksjon mot vestlig, spesielt britisk og fransk, dominans i Midtøsten og andre deler av den muslimske verden. Det ble en transnasjonal massebevegelse utover 1900-tallet som etter hvert sto i opposisjon til arabiske nasjonalistbevegelser som «nasserismen» eller den sosialistiske og sekulære baath-bevegelsen.³ Med støtte fra Saudi-Arabia og andre gulfstater etablerte islamistene organisasjoner, nettverk, moskeer og skoler (madraser) over hele den muslimske verden. Islamismen fikk fornyet mobiliseringskraft gjennom den islamske revolusjo-

¹ Lia 2018

² Lia 1999

³ Milton-Edwards 2016

Boks 7.1 Islam

Muslimere verden over praktiserer troen sin på mange forskjellige måter. Et viktig skille går mellom sunnimuslimere (majoriteten) og sjiamuslimere (minoriteten). Disse to retningene har ulike syn på flere religiøse praksiser, men et hovedskille handler om hvordan det religiøse fellesskapet (umma) skal styres. Sjamuslimere mener fellesskapet skal ledes av profeten Muhammeds etterkommere, mens sunnimuslimere vil velge en leder blant de best egnede av muslimene. Sjiaislam har et strengt hierarki med et presteskap som gjør autoritative tolkninger av de religiøse kildene. Sunniislam har en flatere struktur hvor det er mer rom for tolkning innenfor de ulike lovskolene.¹

Det som gjerne omtales som *mainstream* islam («alminnelig islam»), rommer svært mye og omfatter konservative muslimere, som tolker religionen strengt; kulturelle muslimere, som er muslim i navnet, men ikke spesielt opptatt av religion; liberale muslimere, som tolker religionen relativt fritt; progressive muslimere, som er opptatt av å modernisere religionen. Disse grup-

pene kan være mer eller mindre sekulære, agnostiske eller bare litt religiøse.

Koranen er ifølge muslimsk tro Guds ord. Påbudene og forbudene som legger grunnlaget for den hellige loven sharia, er nedfelt i Koranen og bygger også på *hadith*-litteraturen, som er fortellinger om profeten.² Sharia tolkes av ulike lovskoler innenfor islam. Det er ulike meninger innad i islam om hvordan sharia skal tilpasses dagens samfunn.³ Det er ikke belegg for å si at det er et større innslag av vold eller voldsforherligelse i islamske religiøse tekster enn det er i andre hellige tekster. Religiøse tekster reflekterer tiden de ble skrevet i, og har gjerne innslag av både voldsskildringer og legitimering av vold. På samme måte som innenfor islam kan ulike ideologier og ytterliggående tolkninger innenfor kristendom, jødedom og andre religioner motivere til og legitimere terror.⁴

¹ Vogt 2007

² Eggen og Vogt 2021

³ Zorgati og Vogt 2021

⁴ Hoffman 1995

nen i Iran i 1979 og den sovjetiske invasjonen av Afghanistan samme år.⁴

Islamister arbeider for at samfunn skal styres mest mulig i tråd med islamske lover og tradisjoner. Noen islamister jobber for dette gjennom etablerte politiske systemer som partipolitikk og folkelig mobilisering. Andre jobber for islamisering ved å utdanne og sosialisere borgere inn i islamsk tankesett. En tredje type islamister betegnes gjerne som ekstremister eller «jihadister».⁵ De skiller seg fra de andre ved at de har en tydelig vilje til å bruke vold for å islamisere samfunnet.

Forskere ser et behov for at beslutningstakere bidrar til en klarere distinksjon mellom mainstream islam, som praktiseres av de aller fleste muslimer, og ekstrem islamisme, som handler om bestemte politiske målsettinger og vilje til voldsbruk for å oppnå dem, og som støttes av langt færre mennesker.⁶ Forskningen peker videre på at langt de fleste ofrene for islamistisk terror er tilhengere av mainstream islam.⁷

7.2 Ekstrem islamisme

Jihadister støtter og tar i bruk vold som virkemiddel for å styrte det de oppfatter som «vantrø» regimer i den islamske verden, bekjempe vestlig-støttet okkupasjon av muslimske land og islamisere samfunn i tråd med fundamentalistiske fortolkninger av islam.⁸ Jihadisme er imidlertid et omstridt begrep fordi det henspiller på det religiøse ordet *jihad*, som betyr «streben» på arabisk. Det kan referere både til en personlig kamp for å være en god muslim og til hellig krig for å forsvare islam og muslimer mot ytre trusler. Jihadisme er et begrep som er tatt i bruk om transnasjonal voldelig islamisme.⁹

Eksempler på transnasjonal jihadisme er fremmedkrigervirksomhet og voldsangrep utenfor konfliktsoner, som terrorangrep i Vesten og bistand til slike aktiviteter.¹⁰ Et eksempel på jihadisme innenfor sunniislam er al-Qaida, og et eksempel innenfor sjiaislam er den libanesiske, Iran-støttede *Hizbollah*-bevegelsen.¹¹ Begrepet

forbindes imidlertid som oftest med transnasjonale sunnimuslimske militante nettverk, i første rekke al-Qaida og IS. Det brukes sjeldnere om sjiamuslimske bevegelser. Jihadismen bygger ideologisk på tekster forfattet av reformistiske islamister. Gjennom det siste århundret har disse tekstene skapt en fortelling om at vestlig dominans og kolonisering samt opprettelsen av staten Israel skyldtes at muslimene hadde vendt seg bort fra den rene og autentiske formen for islam, den som ble praktisert av de første muslimene. En av de aller viktigste ideologene og tenkerne innenfor jihadismen er den egyptiske Sayyid Qutb (1906–1966), som egget til kamp mot det egyptiske regimet og produserte det teologiske legitimeringsgrunnlaget for voldelig opprør mot muslimske herskere.¹² Et annet viktig eksempel er palestineren Abdallah Azzam (1941–1989), som forfektet doktrinen om den individuelle plikten til jihad og belønningene ved martyriet, for å forsvare muslimske land nærmest uavhengig av hvor langt unna det muslimske landet lå.¹³

Gjennom 1990-tallet og begynnelsen på 2000-tallet har det kommet til nye generasjoner av jihadistiske ideologer, meningsdannere og strateger. De har bygget seg opp tilhengerskarer både lokalt i en rekke land og internasjonalt. De har spredd ekstrem islamisme gjennom ytterliggående budskap i moskeer, i mediene, på internett, gjennom demonstrasjoner og på annet vis. Gjennom 2010-tallet og med IS-kalifatet vokste det også frem en yngre garde av predikanter og «influensere» som spredte jihadistisk tankegods i sosiale medier.¹⁴

7.3 Kritikk av begrepene

Islamisme og jihadisme er omstridte begreper. Mange muslimer mener at det å bruke disse ordene om ekstremisme og terror overdriver religionens betydning i årsaksforklaringer. Videre viser de til at ekstremister får definisjonsmakten over en hel religion. Kommisjonen anerkjenner det problematiske ved dette. Begrepene er imidlertid etablert i internasjonal forskning, også blant muslimske forskere og eksperter på feltet.¹⁵ Det er krevende å finne alternativer til begreper for den typen ekstremisme som er tuftet på en ekstrem fortolkning av islam, all den tid grupper

⁴ Roy 1990; Rubin 1995; Jones 2009

⁵ Lia 2018

⁶ Poushter 2015; Wilkinson 2018; Wilkinson og Quraishi 2024

⁷ Comerford og Bryson 2017; Cordesman 2017

⁸ Wiktorowicz 2006

⁹ Hegghammer 2018

¹⁰ Hegghammer 2018

¹¹ Norton, Eickelman og Norton 2018

¹² Kepel 2003

¹³ Hegghammer 2020

¹⁴ Carter, Maher og Neumann 2014

¹⁵ Se for eksempel studiene til de jordanske ekspertene Rumman og Hanieh 2009

Boks 7.2 Salafisme og jihadister

Jihadister bekjenner seg til den puritanske retningen salafisme. Salafismen er en type islamisme som er svært bokstavtro og gjør snevre tolkninger av Koranen og profetfortellingene.¹ Salafister ønsker at samfunnet og alt mennesker foretar seg, skal forankres i Koranen og profetfortellingene. De lever så likt det livet profeten og de første muslimene levde, som det lar seg gjøre i moderne samfunn, i alt fra religiøs praksis og klesdrakt til familieliv og personlig hygiene. De fleste salafistene opererer i stillhet (*quietist*) med oppmerksomhet på utdanning og sosialisering, og de skiller seg fra Det muslimske brorskap ved at de sjelden danner politiske partier. Det finnes imidlertid unntak fra dette, for eksempel *Hizb Al Nour* i Egypt.² Salafismen

er en stor bevegelse, og de voldelige salafistene som al-Qaida og IS utgjør et mindretall. Den salafistiske dimensjonen av jihadismen kommer ofte til uttrykk gjennom at ideologer og ledere viser til den salafistiske middelalderteologen Ibn Taymiyyah (1263–1328), som blant annet skrev en kjent *fatwa* (teologisk betenkning), «Det trukne sverd mot den som fornærmer profeten,» som har blitt brukt til å rettferdiggjøre terrorangrep, som angrepet på det franske satiremagasinet *Charlie Hebdo* i 2015.³

¹ Meijer 2011

² Lacroix 2016

³ Nesser 2018

som al-Qaida og IS¹⁶ selv kaller seg jihadister. Kommisjonen vil understreke at den anerkjenner at islamisme er et sammensatt fenomen som endrer seg over tid. Videre anerkjenner kommisjonen at det ikke nødvendigvis er tette skott mellom ikke-voldelig og voldelig islamisme. Voldelige grupper kan moderere seg og bli mer politiske eller apolitiske over tid, og ikke-voldelige grupper kan radikaliseres og bli truende eller voldelige.¹⁷ Et eksempel på en islamistisk terrorgruppe som ble avradikalisert, er den egyptiske *Al Gamaa Al Islamiyya*.¹⁸ Et eksempel på en ikke-voldelig gruppe som gikk over til væpnet kamp, er det syriske muslimske brorskapet under Assad-regimet på 1970- og 80-tallet.¹⁹

7.4 Ekstrem islamisme i bred forstand

Også innenfor den brede paraplyen islamisme finnes det bevegelser som ikke så lett lar seg kategorisere som ekstremistiske i henhold til PSTs definisjon, ettersom de ikke selv tar til orde for vold som politisk virkemiddel. Flere av disse bevegelsene avviser imidlertid aktivt demokratiet som styreform og grunnleggende menneskerettigheter for andre grupper i samfunnet, eksempelvis skeive.

Hizb ut-Tahrir

Hizb ut-Tahrir er en transnasjonal islamistisk bevegelse som anses som radikal og også som ekstrem av mange. Gruppen er forbudt i mange land, deriblant Tyskland og Østerrike.²⁰ Gruppen fremmer antisemittiske holdninger og en hatefull retorikk mot skeive. Den jobber for å samle land med muslimske majoriteter under ett globalt kalifat. Gruppen er antidemokratisk, men tar ikke til orde for vold. Det er imidlertid påvist at mange enkeltindivider som har vært involvert i voldelige angrep, har blitt radikalisert gjennom Hizb ut-Tahrir og gått over til jihadistiske grupper.²¹ Dette gjelder eksempelvis Mohammed Emwazi, som også har gått under navnet «Jihadi John», og som ble en bødde for IS.

Hizb ut-Tahrir har etablert seg i både Danmark og Sverige. Terroristen som utførte terrorangrepet som tok livet av fem mennesker i Drottninggatan i Stockholm i Sverige 7. april 2017, hadde delt propaganda fra både IS og Hizb ut-Tahrir i forkant.²² Hizb ut-Tahrirs avdeling i Danmark ser seg selv som det regionale hovedkontoret, noe som antydes av navnet HT Scandinavia. I Danmark har det flere ganger blitt diskutert i Folketinget hvorvidt gruppen skal forbys.²³ Siden

¹⁶ Se omtale av IS i Barrett 2014; Barrett 2017

¹⁷ Nesser 2018; Lia 2016a; Ashour 2009

¹⁸ Ashour 2009

¹⁹ Lia 2016a

²⁰ The Counter Extremism Project u.å.

²¹ The Counter Extremism Project u.å.

²² Ekman, Osman, Dalsbro og Leman 2017

²³ Skaarup, Adelsteen, Christiansen, Dahl, Henriksen og Kjærsgaard 2010; Heinskou og Sheikh 2015; NTB 2015b; Mercado, Karlsen og Poulsen 2023

gruppen tar offentlig avstand fra vold og det dreier seg om ekstreme utsagn og ikke handlinger, har forbud ikke blitt innført. Som ved den brede ekstremismen på ytre høyre blir det også her vist til trykkokerargumentet²⁴ om at å til late ekstreme uttalelser kan ha en ventilerende funksjon og hindre at radikaliseringsen antar voldelige former.²⁵

Islam Net

Det islamske nettverket Islam Net ble etablert i 2008 av en krets unge muslimer ved lærestedet som i dag er OsloMet. Gruppen oppsto som en lekmannsbevegelse uten bindinger til norske moskéer eller imamer. I dag har Islam Net omtrent 1500 norske medlemmer, et islamsk aktivitetssenter og lønnete lærere med teologisk utdanning, blant annet fra det verdenskjente saudiarabiske universitetet i Medina, til å lede bønn og tilføre organisasjonen faglig tyngde. De som grunnla organisasjonen, har blitt predikanter og fremstår som Islam Nets ansikt utad.²⁶

Islam Nets vekst kan forstås i lys av at det skjedde en vekkelse blant unge muslimer i europeiske land på begynnelsen av 2000-tallet. Organisasjonens grunnleggere var dyktige organisasjonsbyggere som nøt godt av de nye mulighetene YouTube og Facebook ga til å lansere en ny type islamsk organisasjon i Norge. Islam Net har siden etableringen fremstått som en forkynningsorganisasjon inspirert av den verdenskjente TV-predikanten Zakir Naik og hans *Islamic Peace Conference*.²⁷ Islam Nets tilsvarende «fredskonferanser» ble arrangert hvert år fra 2010 til 2019 og ble besøkt av tusenvis av norske muslimer, både fysisk og digitalt. Vekkelsesmøtene ble populære i Norge fordi de gjorde andregenerasjonsmuslimer, som opplevde muslimhat og rasisme, stolte av islam.

Islam Net ble utover 2010-tallet et norsk uttrykk for salafisme. Dragningen mot salafismen innebar at Islam Net forkynte dommedagsprofetier og steining som avstraffelsesmetode for utroskap, og de brukte betegnelsen «vantro» om muslimer og ikke-muslimer som var uenige med dem. Et omdiskutert forskningsspørsmål internasjonalt har vært om salafisme er et springbrett til jihadisme.²⁸ Selv om Islam Net tok avstand fra

ekstrem islamisme, betød den bokstavtro forkynnelsen at både tankegods og enkeltindivider beveget seg fra Islam Net og over til den norske gruppen Profetens Ummah i tiden før etableringen av IS.²⁹

De siste årene har Islam Net gradvis blitt mer moderat i sin islamfortolkning, og gruppens utvikling samsvarer med et historisk skifte som beskrives som post-salafisme. Europeisk salafisme endret seg som følge av 1) sjokkeffekten av IS, 2) Saudi-Arabias stopp av salafismesport og 3) lokal (politisk) tilpasning.³⁰ Denne utviklingen har også vært synlig i Norge, der Islam Net har tatt tydelig avstand fra jihadisme, tonet ned beundringen for salafistiske saudiarabiske lærere og oppfordret til demokratisk deltakelse. Likevel er Islam Net fortsatt en av Norges mest sosialkonservative islamske aktører og lar blant annet samarbeidspartneren Mohammed Hijab, som er en britisk predikant, spille på frykt for skeive for å samle inn penger til gruppens nye aktivitetssenter i Groruddalen i Oslo.³¹ Islam Net har over tre millioner følgere fra hele verden på Facebook og har samlet inn nærmere hundre millioner kroner til å utvikle senteret.³² Islam Nets store følgerskare og finansielle muskler gjør gruppen til en viktig religiøs aktør i Norge, men flere har advart mot gruppen.³³ Flere politikere frykter at ungdom i Groruddalen skal bli radikaliseret på grunn av et slikt senter.³⁴ Andre tegner et mildere bilde av Islam Net.³⁵

7.5 Global ekstrem islamisme

Fremvekst

Jihadismen gikk fra å være hovedsakelig lokal og regional i den arabisk-muslimske verden, i land som Egypt og Syria, til å bli transnasjonal etter 1979. Det året stormet jihadister stormoskeen i Mekka i protest, den islamske revolusjonen fant sted i Iran og Sovjetunionen invaderte det sunnimuslimske landet Afghanistan. Sunnimuslimer over hele verden opplevde denne invasjonen som en eksistensiell krise og trussel.³⁶ Dette var store, skjellsettende hendelser for hele den muslimske

²⁴ For omtale av trykkokerargumentet, se boks 4.4

²⁵ Wolfhagen og Pål 2015

²⁶ Islam Net u.å.

²⁷ Linge 2014

²⁸ Wiktorowicz 2005; Rougier 2020

²⁹ Linge og Bangstad 2020

³⁰ Blanc og Roy 2021

³¹ Hijab 2023; Hijab 2022

³² Gilje 2023

³³ Teigen 2021; Helgheim 2021

³⁴ Teigen 2021

³⁵ Gilje 2023

³⁶ Nesser 2018

verden som bidro til polarisering og radikalisering.

Den sjiamuslimske revolusjonen i Iran er sentral i historien om ekstrem islamisme fordi den signaliserte at islam og politikk kan høre sammen, og at en teokratisk stat er mulig.³⁷ Revolusjonen var grunnleggende anti-imperialistisk, antivestlig og antiamerikansk, og den endte med at den amerikansk-støttede sjahen måtte flykte landet. De revolusjonære okkuperte den amerikanske ambassaden og holdt amerikanske gisler fanget i 444 dager. Det iranske prestestyret gjorde Iran til en sentral aktør og mobilisator i den regionale striden mot Israel. Iran har støttet ulike opprørs- og terrorgrupper i den arabisk-muslimske verden for å presse Israel og sikre iranske sikkerhetsinteresser.³⁸

Etter at staten Israel ble etablert i 1948, var militante sunnimuslimer over hele den arabisk-muslimske verden sterke motstandere av voksende israelsk og amerikansk innflytelse i regionen. Som i det sjiadominerte Iran anklaget de sine ledere for å inngå allianser med vestlige ledere og innføre vestlige politiske systemer.³⁹

I flere land forsøkte ytterliggående islamistiske eller jihadistiske grupperinger å velte sine ledere. Drapet på den egyptiske presidenten Anwar Sadat, som ble utført av terrorgruppen *Al Jihad* i 1981, regnes som det første eksemplet på islamistisk terror som fikk bred internasjonal oppmerksomhet.⁴⁰ Alle forsøkene på opprør og regimeendring i Egypt ble kraftig slått tilbake og resulterte i en voldsspiral.⁴¹ Inntil denne perioden var det stort sett sekulære, nasjonalistiske grupper som dominerte terrorbildet i Midtøsten. Eksempler på slike grupper er de nasjonale frigjøringsbevegelsene *Palestine Liberation Organisation* (PLO) og den algeriske *Front de Libération Nationale* (FLN). Den sistnevnte kjempet mot den franske kolonimakten frem til 1962.⁴²

Muslimer fra hele verden støttet den afghanske motstandskampen mot Sovjetunionen gjennom humanitær hjelp, og noen deltok også i den væpnede kampen, særlig gjaldt dette et mindre antall fremmedkrigere fra Saudi-Arabia, Egypt og Algerie.⁴³ Muslimene som reiste for å slutte seg til krigen i Afghanistan var motivert av ulike grun-

ner, i likhet med dagens fremmedkrigere. Noen hadde en sterk religiøs overbevisning, mens andre var motivert av eventyrlyst og kameratskap. Andre igjen startet sin hjemlige væpnede kamp mot ateistisk kommunisme med å bekjempe Sovjetunionen i Afghanistan. Afghansk jihad var myteomspunnet og fremsto attraktiv for noen.⁴⁴ Den omfattende amerikanske, pakistanske og saudiarabiske støtten til den afghanske mujahedin-bevegelsen, som kjempet mot Sovjetunionen under Afghanistan-krigen, sørget for at Sovjetunionen ikke lyktes med å slå ned opprørsbevegelsen. Den langvarige krigen gjorde det mulig for terrornettverket al-Qaida å bygge seg opp. Gruppen har involvert seg som fremmedkrigere i utallige konflikter i den arabisk-muslimske verden.⁴⁵

Samtidig som al-Qaida vokste frem, fikk motstanden mot Israel i Midtøsten et mer islamistisk preg. På 1980-tallet vokste den iranskstøttede, sjiamilitante Hizbollah-bevegelsen frem som en reaksjon på israelsk okkupasjon av Sør-Libanon. Hizbollah ble en maktfaktor i Libanon og en trussel mot Israel og amerikanske interesser i landet. Gruppen var tidlig ute med selvmordsbombing som taktikk og gjennomførte et stort selvmordsangrep mot amerikanske og franske styrker i Libanon i 1983.⁴⁶ Det sjiamuslimske Iran har også støttet de palestinske sunniislamistiske organisasjonene Islamsk Jihad og i stadig større grad også Hamas-bevegelsen, som ble en maktfaktor i palestinske områder under den første intifadaen fra 1987, og som tok makten på Gaza gjennom demokratiske valg i 2006.⁴⁷ Både Hamas og Hizbollah omtales i noen sammenhenger som jihadistiske og bruker ordet jihad om sin kamp mot Israel. Med unntak av flere terroraksjoner som ble utført av støttespillere av Hizbollah i Europa på 1980-tallet, har imidlertid både Hamas og Hizbollah vært lokalt orienterte.

Begrepet jihadisme brukes i dag i all hovedsak om de sunniislamistiske terrorgruppene al-Qaida og IS samt undergrupperinger og nettverk som springer ut av disse. Denne formen for voldelig islamisme er transnasjonal på den måten at den ikke begrenser seg til aktørenes opprinnelsesland, men har regionale eller globale ambisjoner og opererer over landegrensene.⁴⁸ Jihadismen er, som nevnt ovenfor, nært knyttet til det som kalles

³⁷ Sitter 2017

³⁸ Loft 2023; Yazdanshenas 2023

³⁹ Nesser 2018

⁴⁰ Sitter 2017

⁴¹ Nesser 2018

⁴² Sitter 2017

⁴³ Hegghammer 2020

⁴⁴ Hegghammer 2010b

⁴⁵ National commission on terrorist attacks 2004; Tawil 2010

⁴⁶ Norton 2014

⁴⁷ Milton-Edwards og Farrell 2010

⁴⁸ Hegghammer 2010a; Hegghammer 2010b

fremmedkrigere.⁴⁹ Al-Qaida oppsto for øvrig blant fremmedkrigere i Afghanistan og Pakistan.

Militante islamister i eksil ble ikke sett på som et problem på 1980-tallet da vestlige land stilte seg positive til at konservative muslimer og islamister støttet opp om afghansk jihad mot det kommunistiske Sovjetunionen.⁵⁰ Irans fatwa mot forfatteren Salman Rushdie i 1989 var den første store saken som illustrerte hvordan konservativ islam kunne komme i konflikt med grunnleggende liberale demokratiske prinsipper utenfor Iran.⁵¹

Al-Qaida

Al-Qaida ble dannet i 1988, mot slutten av krigen i Afghanistan. Al-Qaida ville fortsette jihadisme både lokalt i den arabisk-muslimske verden og globalt etter den sovjetiske tilbaketrekningen.⁵²

Den saudiarabiske milliardærsønnen Osama bin Laden var en av grunnleggerne og den suverene lederen av organisasjonen. Bin Laden fikk en særlig status etter selv å ha deltatt i væpnet motstand og var angivelig med på å beseire sovjetiske spesialstyrker i slaget ved Jaji i 1987.⁵³ At en liten gruppe muslimer kunne beseire en supermakt, styrket moralen blant krigerne og bidro til en mytedannelse omkring afghansk jihad og bin Laden.⁵⁴ Den primære rekrutteringsarenaen for al-Qaida var treningsleirene i Afghanistan. Bildene fra det som foregikk i treningsleirene i Afghanistan, Pakistan og andre steder, gjorde at al-Qaida oppnådde kultstatus og ble etterlignet av andre jihadistiske grupperinger i Midtøsten, også senere av IS.⁵⁵

Al-Qaida var opprinnelig en organisasjon med mål om å frigjøre muslimer fra arabiske diktatorer eller okkupasjonsmakter i den arabiske verden, men i løpet av 1990-tallet utviklet organisasjonen en strategi for global jihad. Målet var å presse vestlige makter til å slutte å blande seg i forhold som angikk muslimer.⁵⁶ Før hadde den islamistiske terrorismen hatt «nære fiender», men al-Qaida utviklet idéen om den «fjerne fienden». Med bakgrunn i en forestilling om at de hadde fordrevet Sovjetunionen fra Afghanistan, mente de at de kunne drive supermakten USA ut av hele

den islamske verden.⁵⁷ Den globale jihadismen ble gjennom Osama bin Laden og al-Qaida presentert som en eksistensiell kamp mellom hele den muslimske verden og Vesten.

Al-Qaida har utført en lang rekke terrorangrep mot vestlige mål med omfattende menneskelige og materielle tap, som de store koordinerte selvmordsangrepene mot de amerikanske ambassadene i Nairobi og Dar-es-Salaam i 1998. Disse angrepene og mange avvergede forsøk på terrorangrep førte til en opptrapping av amerikansk antiterrorvirksomhet og en økt oppmerksomhet for al-Qaida.⁵⁸ Al-Qaida erklærte jihad mot amerikanere som «okkuperer den arabiske halvøy», i 1996. To år senere erklærte de global jihad mot «jøder og korsfarere» i betydningen Israel, USA og deres allierte.⁵⁹ Terrorcellen som utførte bombeangrepet mot World Trade Center i New York i 1993, hadde også forbindelser til al-Qaida-nettverket.⁶⁰ De store dødelige ambassadebombingene i Øst-Afrika i 1998 og et annet stort selvmordsangrep mot det amerikanske krigsskipet USS Cole i 2000 utenfor kysten av Jemen bar bud om et paradigmeskifte i internasjonal terror, med koordinerte selvmordsaksjoner til lands, til havs og til slutt i luften med historiens største terrorangrep mot blant annet New York 11. september 2001.⁶¹

Terrorangrepet 11. september løftet frem al-Qaida som verdens fremste terrortrussel og førte til at USA innledet en global krig mot terror.⁶² Angrepene ble tolket som at ekstrem islamisme ikke bare var et samfunnsproblem, men en direkte voldelig trussel mot statssikkerheten, en trussel som utløste NATOs artikkel 5. Denne artikkelen sier at et angrep på et av medlemmene i NATO er å anse som et angrep på alle.⁶³

Krigen mot terror

Amerikanske myndigheters respons på terrorangrepene 11. september 2001, krigen mot terror,⁶⁴ har hatt stor betydning i verden og har preget internasjonal sikkerhet. Invasjonen av Afghanistan i 2001 og Irak i 2003 var de største militære operasjonene i perioden. Noen forskere mener at

⁴⁹ Malet 2013; Hegghammer 2010b

⁵⁰ Hegghammer 2020

⁵¹ Kepel 2006

⁵² Sitter 2017

⁵³ Stenersen 2016

⁵⁴ Nesser 2018; Wright 2007

⁵⁵ Nesser 2018; Stenersen 2017

⁵⁶ Nesser 2018

⁵⁷ Sitter 2017

⁵⁸ FBI u.å.

⁵⁹ Nesser 2018

⁶⁰ Reeve 1999

⁶¹ Pew Research Center 2021

⁶² National commission on terrorist attacks 2004

⁶³ Traktat for det nordatlantiske området 1949

⁶⁴ Også kjent som den globale krigen mot terror (*Global War on Terrorism* (GWOT)). National Archives u.å.; I tjeneste for Norge u.å.

krigen mot terror bidro til å avverge jihadistiske angrep og «et nytt 11. september» i USA.⁶⁵ Amerikanske spesialstyrker oppspørte og drepte al-Qaidas leder Osama bin Laden i 2011 og fengslet og drepte andre ekstreme islamister og terrorister.

Men prisen var høy. Krigen mot terror ble en vedvarende militær konflikt som forårsaket store sivile tap, og som på flere områder førte med seg handlinger som ikke var forenlige med demokrati og menneskerettigheter, blant annet tortur og arrestasjoner i hemmelige fengsler uten rettergang og dom samt ekstraterritoriale henrettelser med førerløse droner som også rammet sivile. Mange forskere mener at dette ødela for mykere forebyggende tiltak mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.⁶⁶ Jihadister har – gjennom å vise til de mange sivile livene som har gått tapt i krigen mot terror – langt på vei lyktes med å finne legitimitet for sin påstand om at krigen mot terror i virkeligheten var en «krig mot islam», og slik har jihadistene vunnet sympati i befolkningen i mange av landene som ble berørt av den amerikansk-ledede internasjonale kampanjen etter 2001.⁶⁷ Særlig invasjonen av Irak i 2003 har blitt pekt på som en radikaliseringsfaktor, ettersom invasjonen skal ha økt frustrasjonen mot det som ble oppfattet som en aggressiv amerikansk utenrikspolitikk i den muslimske verden, og dermed bidro invasjonen til å forme den globale jihadismens narrativ.⁶⁸

Selv om krigen mot terror ikke lyktes med å nøytralisere den globale jihadismen, svekket den al-Qaidas evne til å utføre den typen storskala angrep som 11. september var. Krigen mot terror kan imidlertid ha skapt flere problemer enn den løste, og ført til at verden sto overfor en større jihadistbevegelse etter krigen enn ved krigens start.⁶⁹

Den arabiske våren og Den islamske staten

I 2011 startet den arabiske våren. I Nord-Afrika og Midtøsten stilte nye generasjoner krav om reform og demokrati gjennom protester, og flere autoritære ledere ble presset til å gi fra seg makten gjennom opprør og demokratiske overgangsprosesser, som i Tunisia og Egypt, eller etter internasjonal militær intervensjon, som i Libya. I noen land

som Jemen, Syria og Libya sluttet deler av militæret seg til protestene.⁷⁰ Protestene førte til store omkalfatringer i regionen. Imidlertid har svært få av landene hvor det skjedde protester, beholdt et demokratisk styresett frem til i dag.⁷¹ Frie valg ble gjennomført i Tunisia og Egypt, men overgangen endte begge steder med at militæret tok over makten igjen. I Jemen, Libya og Syria utviklet opprøret seg til borgerkrig, og befolkningen der lever fortsatt med væpnet konflikt.⁷² For Syrias del endte protestene i en langvarig borgerkrig som fortsatt pågår. Hundretusener er drept, byer er sønderknuste, og befolkningen er på flukt over hele verden. Uroen i regionen la til rette for fremveksten av IS, som vokste ut av al-Qaidas skygge i Irak.⁷³

Terrororganisasjonen IS startet som en irakisk gren av al-Qaida i kjølvannet av invasjonen av Irak i 2003 og utviklet seg til en uavhengig bevegelse som la under seg store deler av Syria og Irak i 2014. Det kalifatet som IS hadde proklamert, falt i 2017, og bevegelsen ble nedkjempet som territoriell aktør i Irak og Syria i 2019.⁷⁴ Selv om det ikke lyktes IS å opprettholde kalifatet i Syria og Irak, var den internasjonale terroraktiviteten under IS' flagg av et kaliber man ikke tidligere hadde sett. Under IS' vekstperiode etablerte organisasjonen seg i en rekke land med svake statsapparater i Midtøsten og Afrika. Her lever bevegelsen videre i ulike former i skyggen av lokale væpnede konflikter.

7.6 Ekstrem islamisme i Europa

Jihadister begynte å bygge nettverk i Europa på slutten av 1980-tallet og utover på 1990-tallet for å understøtte væpnede opprør mot regimer i muslimske land og kamp mot ikke-muslimske intervensjoner eller okkupasjon i muslimske land. Fra Europa har jihadister understøttet væpnet kamp i Afghanistan, Pakistan, Bosnia, Algerie, Irak, Somalia, Jemen og Syria. Ulike typer ekstremister (ledere, rekrutterere og ideologer)⁷⁵ søkte asyl og fikk opphold i europeiske land som politisk forfulgte.⁷⁶ I Europa utviklet det seg et mangfoldig diasporamiljø av islamister på denne tiden. I rand-

⁶⁵ Clarke 2021

⁶⁶ Lia 2017

⁶⁷ Lia 2017

⁶⁸ Hegghammer 2005

⁶⁹ Lia 2016b

⁷⁰ Tveit 2020

⁷¹ Utvik 2022

⁷² Utvik 2022

⁷³ Sitter 2017

⁷⁴ Sheikh og Krause 2022

⁷⁵ Det vises til kapittel 21 Drivere og motivasjonsfaktorer for ytterligere omtale av typologi

⁷⁶ Nesser 2018; Thomas 2003; O'Neill og McGrory 2010; Webb og Sutton 2016

sonen vokste det frem organiserte ekstreme islamistiske grupperinger på 1990-tallet og begynnelsen på 2000-tallet, som Al Muhajiroun-bevegelsen i Storbritannia, som først var ekstreme og truende uten å bruke vold, men som over tid koblet seg opp til terrornettverkene til al-Qaida og IS.⁷⁷ Selv om Al Muhajiroun og det likesinnede *Supporters of Sharia* (SoS) i Storbritannia ikke gjennomførte angrep innenlands på 1990-tallet og tidlig 2000-tallet, deltok personer fra det ekstreme britiske miljøet i terroraksjoner i land som Jemen, Pakistan (Kashmir) og Israel.⁷⁸

Storbritannia og London fungerte som sentret for den europeiske jihadismen og ble det stedet hvor de viktigste ideologene og lederne samlet seg.⁷⁹ Nettverkene i Europa har vært multinasjonale. De var dominert av nordafrikanere på 1990-tallet, av pakistanere på begynnelsen av 2000-tallet og i økende grad av personer med bakgrunn fra Kaukasus-regionen på 2010-tallet. Sosio-økonomisk besto nettverkene hovedsakelig av unge menn med løs tilknytning til arbeidslivet, og mange hadde en historikk med småkriminalitet, men det var også store variasjoner mellom land, innad i land og over tid. Nettverkene i Storbritannia hadde for eksempel større innslag av ressurssterke og utdannede, mens nettverk i land som Belgia og Frankrike hadde et større innslag av kriminelle og personer med sosiale risiko- og sårbarhetsfaktorer. Gjennom det første tiåret av 2000-tallet og utover på 2010-tallet ble rekruttene yngre og hadde en tydeligere europeisk profil (andre og tredje generasjons innvandrere og konvertitter). Dessuten opptrådte også kvinner som propagandister, rekrutterere og terrorister.⁸⁰

De fleste jihadistnettverkene som etablerte seg i Europa, holdt en lav profil, men i 1996 ble det dannet en organisasjon av Omar Bakri fra Al Muhajiroun-bevegelsen, som spesialiserte seg på å utnytte frihetene i liberale demokratier til å drive åpen politisk mobilisering og aktivisme for al-Qaida, gjennom medier og demonstrasjoner og på internett. Bakri og Al Muhajiroun kommuniserte på engelsk og henvendte seg til unge andre generasjons muslimer og konvertitter. På begynnelsen av 2000-tallet ble medlemmer av Al Muhajiroun knyttet til terroraksjoner som selvmordsangrepet på Mike's Place i Tel Aviv i 2003 og de koordinerte selvmordsangrepene mot T-banesystemet og en buss i London 5. juli 2005. Bakri hadde for-

melt oppløst Al Muhajiroun i 2004, men organisasjonen levde videre under et annet navn før den ble terrorlistet⁸¹ i 2006. Organisasjonen gjenopptok med et nytt navn, *Islam4UK*, under ledelse av Bakris høyre hånd, Anjem Choudary. Denne organisasjonen spredte seg til mange land⁸² og ble en betydelig bevegelse som spilte en viktig rolle i rekrutteringen av europeiske fremmedkrigere til IS i Syria. Bakri og Choudary var over tid i kontakt med norske ekstremister, og den norske organisasjonen Profetens Ummah kan langt på vei ses på som en manifestasjon av Islam4UK i Norge.

Jihadistiske terrorplaner i Europa

Fra midten av 1990-tallet ble det klart at Europa ikke lenger bare var et fristed og en arena for mobilisering av jihadisme, men også et angrepsmål.

Terrorforskning deler jihadisters angrepsaktivitet i Vest-Europa inn i tre perioder.⁸³ Den algeriske *Groupe Islamique Armée* (GIA) kapring av et fransk passasjerfly på vei fra Alger til Paris i desember 1994 regnes som det første jihadistiske angrepet på europeisk jord. Gruppen gjennomførte en serie bombeangrep i og rundt Paris det etterfølgende året. GIA hadde et betydelig støttenettverk i Europa med forgreninger i hele regionen, inkludert Skandinavia. Dette nettverket understøttet organisasjonen i Algerie med logistikk, penger, våpen og propaganda. Jihadistisk terror ble imidlertid ikke sett som et europeisk problem i denne perioden, fordi mesteparten av gruppen konsentrerte seg om konflikten mellom islamistene og regimet i Algerie. Videre var terroraksjonene i 1994–1996 i all hovedsak rettet mot den tidligere kolonimakten Frankrike, ikke Europa som region.

Rundt årtusenskiftet oppdaget europeiske sikkerhetstjenester flere terrorceller med tilknytning til al-Qaida som planla aksjoner mot amerikanske og israelske mål i Vest-Europa. Disse terrorplanene ble avverget. Etter al-Qaidas terrorangrep på USA 11. september 2001 kom en ny bølge terrorangrep til Europa. Denne andre jihadistiske angrepsbølgen varte fra 2001 til 2014. Det ble blant annet gjennomført koordinerte bombeangrep mot tog i Madrid i 2004,⁸⁴ hvor 192 liv gikk tapt, og i angrepet på Londons kollektivsystem i 2005 døde 52 mennesker. Flere tusen ble skadet. Al-Qaida sto bak begge angrepene.⁸⁵

⁷⁷ Wiktorowicz 2005

⁷⁸ O'Neill og McGrory 2010; Nesser 2018

⁷⁹ Nesser 2018

⁸⁰ Nesser 2018

⁸¹ Home Office 2023c

⁸² Vidino 2015

⁸³ Nesser 2018

⁸⁴ Sitter 2017

⁸⁵ Nesser 2018

Forskningen finner tydelige sammenhenger mellom jihadistiske terrorplaner i Europa og triggerhendelser regionalt, lokalt og internasjonalt.⁸⁶ Publiseringer av Muhammed-karikaturer i europeisk presse og pågripelser av radikale forkynnere og andre islamister har blitt etterfulgt av flere terrorplaner på europeisk jord. Likedan har invasjonene av henholdsvis Afghanistan og Irak også sammenfalt med en økning i angrepsaktivitet i Europa. Jihadistiske angrep i Europa har også blitt rettferdiggjort som hevn over drepte sivile i israelske militære intervensjoner på Gazastripen. Trenden har blitt sterkere med europeiske militære intervensjoner mot IS-grupperinger i Midtøsten og Afrika fra 2014. Intervensjoner har med andre ord motivert både gjennomførte og avvergete terrorangrep i europeiske land. Det er imidlertid viktig å slå fast at flere faktorer spiller inn. Selv om de nevnte militære intervensjonene og tegningene av profeten vekker sterke følelser hos mange, både muslimer og ikke-muslimer, er det bare et fåtall som er villig til å planlegge og gjennomføre terror.⁸⁷

Både IS og al-Qaida har opptrådt som sentrale organisasjoner som har sendt terrorister til Europa for å gjennomføre angrep. Utover 2010-tallet har de også forsøkt å inspirere enkeltpersoner til å angripe på vegne av organisasjonene, lik en modell som ble utviklet av høyreekstreme i USA kalt «lederløs motstand».⁸⁸ Angrepet på satiremagasinet Charlie Hebdo i Paris i 2015 ble utført av to brødre som sa de utførte det for al-Qaida i Jemen. Angrep mot sårbare og ubeskyttede mål på konsertarenaer og fotballkamper og i gågater har kjennetegnet den europeiske IS-terroren, både med bomber og skytevåpen, men også lett tilgjengelige virkemidler som stikkvåpen og store kjøretøy (mot store folkemengder som angrepet i Nice i juli 2016, Stockholm i april 2017 og Barcelona i august 2017).⁸⁹ Etter at en talsmann for IS oppfordret til angrep mot representanter for myndighetene, har også politifolk og militære vakter vært utsatte mål i europeiske byer. Europeiske myndigheter avdekker og avverger stadig et betydelig antall angrepsplaner i større og mindre skala.

Karikaturer av profeten Muhammed

Ulike varianter av islamsk lære, som konservativ islam og salafistisk islam, forbyr bilder av levende vesener, mennesker og dyr, og særlig gjelder forbudet bilder av profeten Muhammed. Bildeforbudet er ikke gitt i Koranen, men i profetfortellinger som tolkes ulikt innad i islam.⁹⁰ Gjennom 2010-tallet har det jihadistene omtaler som fornærmelser mot islam og profeten Muhammed, stadig oftere blitt brukt til å rettferdiggjøre terrorangrep i Europa. Jihadistenes mål om å straffe profettegnerne kan se ut til å ha vært effektivt i den forstand at det har vært en økning i angrep mot tegnere og andre som ifølge jihadistene har vanhelliget profeten Muhammed og religionen islam.

I 2005 trykte den danske avisen Jyllands-Posten tolv karikaturer av profeten Muhammed. En av tegningene viste profeten med en bombe i turbanen. Redaktøren i Jyllands-Posten uttrykte at avisen gjennom å trykke tegningene ville demonstrere pressens frihet til å kritisere religioner på lik linje med alt annet, også om det betød å harselere og latterliggjøre.⁹¹ I Danmark og andre steder i Europa foregikk det på det tidspunktet et opphetet ordskifte om pressefrihet forbundet med ekstrem islamisme og kritikk av islam, spesielt i forbindelse med drapet på den nederlandske filmregissøren Theo van Gogh, som ble utført av en jihadist.⁹² Van Gogh ble drept etter at han hadde produsert og regissert filmen *Submission*, som viste tekst fra Koranen på kvinnehud.⁹³

Trykkingen av bildene i Jyllands-Posten ble fordømt av muslimer over hele verden.⁹⁴ Både tegnerne og redaksjonene som trykte dem, ble utsatt for drapstrusler. Tegningene ble raskt til et internasjonalt politisk anliggende. En koalisjon av muslimske grupperinger fra Danmark som forgjebes jobbet for å få en unnskyldning for karikaturene, bidro til å «internasjonalisere konflikten».⁹⁵ Dette foregikk i stor grad gjennom kampanjer på sosiale medier. Det fikk stor oppmerksomhet da en gruppe imamer fra Danmark reiste til Midtøsten for å søke støtte hos politiske og religiøse ledere for sine krav til danske myndigheter.⁹⁶ Delegasjonen spredte på denne reisen falske karikaturer som aldri hadde blitt trykket og en av ima-

⁸⁶ Nesser 2018

⁸⁷ Nesser 2018. Det vises for øvrig til omtale av drivere og motivasjonsfaktorer for radikaliserings i kapittel 21

⁸⁸ Sitter 2017. Lederløs motstand omtales også i kapittel 6.5

⁸⁹ Sitter 2017; Nesser 2023

⁹⁰ Vogt 2022

⁹¹ Gregersen 2009

⁹² Gregersen 2009

⁹³ Nesser 2005

⁹⁴ Tønnessen 2006

⁹⁵ Lindekilde 2012a

⁹⁶ Lindekilde, Mouritsen og Zapata-Barrero 2009

mene som reiste har senere innrømmet at intensjonen med reisen var å *inflame passions*, altså å forsterke sinnet.⁹⁷ Store voldelige demonstrasjoner mot Danmark og andre skandinaviske land fant sted flere steder i Midtøsten og Afrika. Den danske og den norske ambassaden i Damaskus ble brent ned av demonstranter og flere andre ambassader i byen ble angrepet.⁹⁸ Etter arrestasjonen av tre ekstreme islamister som hadde planlagt å drepe karikaturtegneren Kurt Westergaard, publiserte en rekke danske aviser igjen karikaturene i 2008 som en støtteerklæring,⁹⁹ og konflikten spisset seg nok en gang til. Danmarks ambassade i Islamabad i Pakistan ble utsatt for et bombeangrep som tok livet av åtte mennesker.¹⁰⁰ Jyllands-Postens redaksjon, redaktør og tegnere har i en årrekke etterpå levd med trusler. I januar 2010 ble tegneren Kurt Westergaard utsatt for et drapsforsøk. Gjerningsmannen ble dømt for terror i dansk høyesterett.¹⁰¹

⁹⁷ Brabant 2015

⁹⁸ Welle-Strand 2006

⁹⁹ Helljesen og Svaar 2017

¹⁰⁰ Lindekilde, Mouritsen og Zapata-Barrero 2009

En beslektet situasjon foranlediget angrepet på det franske satiremagasinet Charlie Hebdos redaksjon 7. januar 2015. Tolv mennesker ble drept i angrepet.¹⁰² Redaksjonen hadde publisert en hel satirisk tegneserie om profeten og hans liv. Kort tid etter, 14. og 15. februar, ble et arrangement i København, hvor den svenske karikaturtegneren Lars Vilks deltok, utsatt for et terrorangrep som tok livet av en person, før gjerningspersonen tok seg videre til synagogen midt i København hvor han drepte en vakt.¹⁰³

Selv om det jihadistene kaller «overgrep mot muslimer» eller «fornærmelser mot profeten», har blitt viktigere i mobiliseringen og rettferdiggjøringen av europeisk jihadisme, finnes likevel hoveddrivkreftene i den muslimske verden. Lokale og regionale konflikter om styresett, fordeling av makt og ressurser samt religionens rolle spiller

¹⁰¹ Kott 2012

¹⁰² Angrepet 7. januar innledet en serie terrorangrep som fant sted i Paris over tre døgn hvor til sammen 17 mennesker ble drept. For mer om disse angrepene, se for eksempel Williams 2015

¹⁰³ Det vises også til omtale i kapittel 41 Danmark

Boks 7.3 Fremmedkrigere i IS

Det er flere grunner til at IS-kalifatet fikk så stor tiltrekningskraft på unge europeere, og på mange måter var det en «perfekt storm» av push- og pull-faktorer. Konflikten i Syria hadde svært klare konfliktlinjer mellom den brutale diktatoren Assad som tilhørte den alawittiske minoriteten, og den undertrykte sunnimajoriteten i landet. Altruistiske motiver om å hjelpe befolkningen mot overgrepene, enten humanitært eller militært, var trolig en viktig drivkraft for mange. Da IS tok seg inn i Syria fra Irak og erklærte en islamsk stat i hjertet av det historiske islamske kalifatet, fikk også ideen om det perfekte islamske samfunn en tiltrekningskraft på europeiske rekrutter. Dette var godt hjulpet av et sofistikert propagandaapparat som viste et skrekkbilde av det syriske regimets tortur og krigsforbrytelser mot sunnimuslimer som bidro til å rettferdiggjøre krig på Allahs vegne. Det presenterte også et glansbilde av hvordan muslimer kunne bygge et nytt liv i IS, i et samfunn som ble drevet helt etter boken med Allahs påbud. En annen viktig faktor var at det var lett å komme seg til Syria fra Europa via Tyrkia i den

tidlige fasen av konflikten. Det var også enklere både språklig og kulturelt å ta seg til Syria enn andre konfliktområder som for eksempel Vest-Afrika. I tillegg var det ved inngangen til Syria-krigen et betydelig jihadistisk nettverk i Europa som mobiliserte rundt konflikten og la til rette for «jihad-reiser» for unge europeere. Helt sentralt i dette sto nettverket til tidligere nevnte Anjem Choudary, som ledet Islam4UK og hadde sverget troskap til IS-kalifen. Choudary var på dette tidspunktet den viktigste nettverksbyggeren for europeisk jihadisme og hadde stor påvirkning på unge ekstremister i regionen.¹

Choudary og hjelperne hans var i kontakt med jihadister i Europa og i konfliktsonene og fungerte som et viktig transnasjonalt bindeledd for fremmedkriging og terror. Choudary og støttespillere reiste rundt i flere europeiske land for å koordinere underavdelingene til Islam4UK og mobilisere nye rekrutter, og han tok også turen til Norden og Norge.

¹ Nesser 2019; Moghadam 2016

inn i dette, slik verden har sett med den arabiske våren. Borgerkrigen i Syria og mobiliseringen av europeiske fremmedkrigere sprang ut av en kombinasjon av politisk undertrykking, kamp om makt og ressurser samt sekteriske spenninger. Involvering fra regionale og internasjonale stormakter bidro også til at konflikten fikk så dype og langvarige virkninger.

Islamistiske fremmedkrigere

Fremmedkriging¹⁰⁴ har vært en sentral aktivitet for europeiske jihadister siden 1990-tallet. Europeiske jihadister har deltatt som fremmedkrigere i mange konflikter i muslimske majoritetsland, hovedsakelig i Afghanistan, Bosnia, Irak og Syria. Det er usikkert hvor mange europeere som har reist til disse konfliktene, men det kan være snakk om noen hundre til konflikter i Afghanistan og Bosnia, noen dusin til krigen i Irak som startet i 2003, og 4000–6000 til Syria (og Irak) under IS-kalifatet.¹⁰⁵

Fremmedkriging har hatt stor betydning for fremveksten og utviklingen av den europeiske jihadismen, og fremmedkrigere har skjerpet terrortrusselen i regionen. Et mindretall blant fremmedkrigere har gjennomført terror etter å ha returnert til Europa,¹⁰⁶ men fremmedkrigere har spilt en nøkkelrolle i noen av de dødeligste angrepene. Fremmedkrigere har oppnådd en spesiell status i nettverkene og har i flere tilfeller agert som entreprenører bak terrorceller. På siste halvdel av 2010-tallet var det flere eksempler på at europeiske fremmedkrigere styrte terrorceller i Europa fra IS-territorier via kommunikasjonsapper som Telegram.¹⁰⁷

7.7 Ekstrem islamisme i Norge

Nyere historie

Som i de fleste europeiske land fikk konservativ islam og islamisme fotfeste i Norge ved at politisk forfulgte islamister fikk beskyttelse gjennom asylinstituttet. På 1990-tallet og begynnelsen på 2000-tallet kom militante islamister fra land som Algerie, Marokko, Somalia, Afghanistan og Irak for å bo i eksil i Norge. Bortsett fra mulla Krekar er

ikke disse eksil-islamistene særlig kjent i den norske offentligheten. Flere har likevel drevet nokså åpenlys støttevirksomhet for grupper i hjemlandene, som pengeinnsamling og propagandavirksomhet i sosiale medier.¹⁰⁸

Ekstrem islamisme kom gradvis til syne i Norge utover det første tiåret av 2000-tallet. På tidlig 2000-tall ble sikkerhetstjenesten mer oppmerksom på denne trusselen og anerkjente at Norge var en del av et transnasjonalt trusselbilde.¹⁰⁹ Den nå nedlagte norske gruppen Profetens Ummah var aktiv med å spre sin ekstreme tolkning av islam og rekrutterte til gruppen og til fremmedkrigeraktivitet i Syria. De fulgte en ortodoks tolkning av islam.¹¹⁰ Av andre aktiviteter kan nevnes demonstrasjoner, pressekonferanser, trusler i mediene og trusler mot politikere eller vitner. Enkeltpersoner fra miljøet har også blitt knyttet til terrorhandlinger både nasjonalt og internasjonalt.¹¹¹ En av lederne for gruppen var den kjente Arfan Bhatti. Han erklærte i et intervju i 2002 at han levde for islam og hatet norske verdier.¹¹² Bhatti ble arrestert i Kiel i Tyskland i 2006, mistenkt for å ha planlagt terror under fotball-VM. Han ble også mistenkt for terrorplaner i Norge etter å ha sittet i en bil utenfor den amerikanske ambassaden i Oslo og snakket med en antatt medsamsvoren om å kaste granater over ambassadens sikkerhetsgjerd. Det var ikke tilstrekkelig bevis for å dømme etter såkalt «terrorforbund» etter loven. I samme sakskompleks ble imidlertid Bhatti dømt for å ha medvirket til før nevnte skyting med automatvåpen mot synagogen i Oslo i september 2006. Bhatti fikk straff for medvirkning til skytingen og var fengslet en periode før han ble løslatt i 2009.¹¹³

Av andre norske erfaringer med ekstrem islamisme kan det nevnes at Norge mottok en direkte terrortrussel fra den daværende nestlederen og senere lederen i al-Qaida, Ayman al-Zawahiri, i 2003. Samme år ble mulla Krekar utvist fra Norge av hensyn til rikets sikkerhet. Krekar kom til Norge som kvoteflyktning i 1991. I 2001 ble han leder for jihadistgruppen *Ansar Al Islam* i Nord-Irak. Krekar ble til slutt utlevert til italienske myndigheter og fengslet i Italia i 2020.¹¹⁴

¹⁰⁸ Lia og Nesser 2016

¹⁰⁹ Politiets sikkerhetstjeneste 2005

¹¹⁰ Løge, Lie og Rolfsen 2017

¹¹¹ Lia og Nesser 2016

¹¹² Hultgreen 2002

¹¹³ Ighoubah 2018; Hallgren, Stokke og Dragland 2022

¹¹⁴ Garvik og Wiborg 2022

¹⁰⁴ For ytterligere omtale av fremmedkrigere, vises det blant annet til boks 4.2 Fremmedkrigere

¹⁰⁵ Hegghammer 2013; Malet 2013

¹⁰⁶ Hegghammer 2013

¹⁰⁷ Gartenstein-Ross og Blackman 2017; Meleagrou-Hitchens og Hughes 2017

I 2004 ble det kjent at militante aktivister fra den al-Qaida-tilknyttede gruppen GSPC, som senere tok navnet al-Qaida i det islamske Maghreb (AQIM), hadde forsøkt å rekruttere fremmedkrigere fra moskeer i Oslo. Disse fremmedkrigerne skulle kjempe mot amerikansk okkupasjon av Irak.¹¹⁵ Samme år gikk en person amok med øks under en flygning i Nord-Norge. Selv om denne saken ikke ble sett på som terror, men et utslag av psykiske eller personlige problemer, skal mannen ha støttet islamistpartiet under konflikten med regimet i hjemlandet, og han skal ha opptrådt som det som ble oppfattet som en radikal imam på asylmottaket i Norge.¹¹⁶

Jihadisme i Norge har gått fra å være knyttet til nasjonale gruppers kampsaker til å bli fleretnisk og flerkulturelt. Det felles språket er blitt norsk, og deltakerne bruker mediene til å gjøre seg kjent. Deltakernes unge alder, flerkulturelle profil og evne til å nå ut og bruke sosiale medier og internett har vært utslagsgivende.¹¹⁷

Fremveksten av ekstrem islamisme i Norge skjedde i tråd med funn fra radikaliseringsforskningen om samspillet mellom sosiale og ideologiske drivkrefter, betydningen av sosiale nettverk og det at konflikter andre steder kan forårsake transnasjonal radikalisering i et land som ikke er en direkte part i konflikten. Dette viser hvordan et lite antall sentrale skikkelser, såkalte entreprenører, kan skape problemer for dem som påvirkes, og utgjøre et betydelig samfunnsproblem og en betydelig trussel.¹¹⁸

Jihadistiske terrorplaner i Norge

I 2010 kunngjorde PST at de hadde sprengt en al-Qaida-celle i Norge som skulle ha planlagt terroraksjon(er) i Danmark mot karikaturtegnere og avisen Jyllands-Posten. Hovedmannen, uiguren Mikael Davud, ble dømt til fengselsstraff sammen med den irakiske Shawan B, mens en tredje mistenkt, David J., ble frikjent for terrortiltalen, men dømt for forsøk på anskaffelse og oppbevaring av hydrogenperoksid, som skulle brukes til å lage sprengstoff.¹¹⁹ Davud skal ha trent med al-Qaida i Waziristan, og cellen hadde internasjonale koblinger til en terrorcelle i Manchester og en celle som skulle angripe T-banesystemet i New York. Under

rettssaken mot Davud-cellen dukket Arfan Bhatti opp og hilste på de tiltalte før han ble utvist fra rettssalen fordi han hadde en nylig dom på seg.¹²⁰ Samme år viste Dagbladet en Muhammed-karikatur på forsiden av avisen. Flere norske muslimer reagerte kraftig og Profetens Ummah arrangerte en protestmarsj. En av lederne fra Profetens Ummah, den norsk-irakiske Mohyeldeen Mohammad sa under arrangementet at norske myndigheter og medier måtte forstå alvoret med publiseringen av karikaturer for å unngå «en 11. september og en 7. juni [juli] på norsk jord».¹²¹ Han la til det som skulle bli en av Profetens Ummahs signaturer: «Det er ingen trussel, men en advarsel».¹²² Mohyeldeen Mohammad, Arfan Bhatti og norsk-pakistaneren Ubaydullah Husain fremsto som henholdsvis ideologen, igangsetteren (entreprenøren) og rekruttereren i Profetens Ummah. Den kombinerte effekten av at IS ble nedkjempet, at mange i kjernen av jihadistmiljøet døde, at det oppsto interne konflikter, og at det ble gjort forebyggings tiltak, fikk Profetens Ummah til å gå i oppløsning, og den norske jihadismen ble mindre synlig.¹²³

En rekke andre alvorlige hendelser knyttet til ekstrem islamisme har funnet sted i Norge siden IS ble svekket i Syria og Irak i 2017. I 2017 ble en 17-åring pågrepet på Grønland i Oslo med en bombe. Han var opprinnelig fra Russland og hadde bodd i Vadsø som flyktning. Han ble fengslet og fikk etter hvert et utvisningsvedtak.¹²⁴ Han ble uttransportert til Russland i 2019, men dukket opp i Norge igjen i 2022. Han ble arrestert da han krysset grensen til Norge, og før han på nytt ble uttransportert ble han avhørt om en vedvarende relasjon til Bhatti.¹²⁵ Bhatti var kommet i søkelyset på grunn av det påtalemyndigheten vurderer som ekstrem islamisme i Norge: terrorangrepet den 25. juni 2022 i Oslo.

Før terrorangrepet var det også flere andre alvorlige saker med norske jihadister. I 2019 kom det frem at en 25 år gammel norsk-somalier i Skien hadde vært med i chattegrupper med IS-tilhengere i Storbritannia og Danmark og planlagt å gjennomføre terrorangrep i landene. Saken ble prøvd i tre rettsinstanser, og han ble til slutt dømt til nesten 14 års fengsel for IS-medlemskap og for

¹¹⁵ Rosbach 2005

¹¹⁶ Jacobsen 2006

¹¹⁷ Noor 2018. Det vises for øvrig til del III

¹¹⁸ For ytterligere omtale av drivere og motivasjonsfaktorer, vises det til kapittel 21

¹¹⁹ Norges Høyesterett Rt-2013-789

¹²⁰ Skevik 2011

¹²¹ Granbo og Carlsen 2010

¹²² Granbo og Carlsen 2010

¹²³ Svendsen og Døvik 2016

¹²⁴ Krosby 2018

¹²⁵ Ismaeli og Riaz 2023

Boks 7.4 Profetens Ummah

Profetens Ummah besto av unge norske muslimer og konvertitter fra Østlandet, som hadde møttes blant annet i forbindelse med de voldsomme demonstrasjonene mot Israel i Oslo sentrum etter angrep mot Gaza i 2009. De hadde også møtt hverandre i radikale moskémiljøer, gjerne improviserte private «kjellermoskeer». I slike settinger møtte ungdommene erfarne eksil-islamister som mulla Krekar og den tidligere vise-helseministeren i Taliban-regimet Abdul Rauf Muhammad som inspirerte og underviste dem.¹ Rauf kom til Norge som kvoteflyktning gjennom FN-systemet i 2001. Miljøet hadde også kontakter med Omar Bakri og Anjem Choudary i London og Al Muhajiroun- og Sharia4-nettverkene deres. Den norske rekruttereren Ubaydullah Hussain sendte sitt første brev til Omar Bakri allerede som 14-åring og hadde et ønske om å etablere en variant av Al Muhajiroun i Norge.² Både Bakri og Choudary underviste de norske jihadistene via videochat-ten Paltalk. Choudary kom også på besøk til Norge under Krekar-rettssaken i 2012 og hadde møter med jihadister fra flere av de nordiske landene i Oslo.³ Profetens Ummah fulgte malen til sine britiske forbilder og utnyttet det norske demokratiet til å demonstrere mot norske styr-

ker i Afghanistan utenfor Stortinget, til støtte for Osama bin Laden utenfor den amerikanske ambassaden og mot Muhammed-karikaturer. De markerte også motstand mot rettsforfølgningen av mulla Krekar. De sto på stand for å rekruttere, holdt pressekonferanse og rekrutterte etter hvert norske fremmedkrigere til IS i Syria og Irak. Gruppen var også svært aktiv i sosiale medier som Facebook, YouTube og daværende Twitter, og den satte opp egne web-sider der den promoterte seg og mobiliserte rundt kampsakene sine. Den viktigste kampsaken ble etter hvert Syria, og sentrale medlemmer reiste til landet som fremmedkrigere fra høsten 2012. Rekruttereren Ubaydullah Hussain ble igjen i Norge og fikk etter hvert en sentral rolle i å tilrettelegge reisevirksomheten til flere av «Syria-farerne». Han rekrutterte blant andre en sårbar ungdom med rusproblemer som ble drept i Syria. Han ble dømt til langvarig fengselsstraff for rekruttering til IS.⁴

¹ Akerhaug 2013; Lia og Nesser 2016

² VG 2017

³ Persen 2013

⁴ Løge, Lie og Rolfsen 2017

forsøk på medvirkning til terrorhandling i Danmark og England.

I 2021 arresterte PST en 16-åring med syrisk bakgrunn i Oslo som skulle ha planlagt å fremstille nikotiningift i terrorøyemed. Etterforskingen viste at han hadde sverget troskapsed til IS, lastet ned bombematerialer og hadde Arfan Bhatti som profilbilde på Telegram-kontoen sin.¹²⁶ Han ble dømt til fem år i fengsel.¹²⁷

Norske fremmedkrigere

De første norske fremmedkrigerne i Syria ble med i den al-Qaida-tilknyttede gruppen *Jabhat Al Nusra* inntil IS erklærte kalifatet sommeren 2014 og brøt med al-Qaida. Fra da av søkte de norske fremmedkrigerne seg mot IS. Norsk-chilenske Bastian Vasquez fra Skien dukket plutselig opp i den nå historiske IS-propagandafilmen *The End of*

Sykes-Picot, som viste sprenging av en grensepolitibygning mellom Syria og Irak og symboliserte at IS-kalifatet hadde visket ut grensen bestemt av de tidligere kolonimaktene i området, Storbritannia og Frankrike. Rapporter begynte å komme om at nordmenn fikk militære oppgaver i IS, oppgaver som trenere og snikskyttere, og at de bidro i propaganda og annen støttevirksomhet. Snart begynte også unge norske kvinner å reise til IS-kalifatet i håp om å gifte seg med norske fremmedkrigere og stifte familie i det religiøse ideal-samfunnet IS prøvde å fremstille, slik som to søstre fra Bærum¹²⁸ og en norsk-pakistansk kvinne som vendte tilbake til Norge med barna sine. Hun skal ha blitt med i IS fordi mannen, Bastian Vasquez, sluttet seg til gruppen. Sistnevnte sak fikk FrP til å gå ut av regjering i 2020.¹²⁹

¹²⁶ Ighoubah 2021

¹²⁷ Thommessen 2021

¹²⁸ Seierstad 2016

¹²⁹ Vignæs, Fjeld, Kampevoll og Svendsen 2020; Brekke, Zondag og Døvik 2021

Norge hadde stor fremmedkrigeraktivitet i forhold til folketallet.¹³⁰ Til sammen reiste omkring 100 «Syria-farere» fra Norge som fremmedkrigere.¹³¹ Omkring 40 skal ha dødd. Omkring 40 har returnert til Norge eller oppholder seg i andre land. Flere er ikke gjort rede for eller kan befinne seg i leirer i Syria. Omkring 40 barn med norsk tilknytning skal ha levd i IS-kalifatet. Norge har straffeforfulgt mer enn halvparten av de returnerte. Det var anslagsvis ti kvinner blant de norske fremmedkrigerne.¹³²

25. juni 2022

Målet med terrorangrepet i Oslo sentrum 25. juni 2022 var mest sannsynlig å gjennomføre masse- drap mot skeive som skulle delta i pridefeiringen. En ekstrem islamist som hadde vært i PSTs, søkelys åpnet ild med automatvåpen mot utestedet Per på Hjørnet og etter det mot inngangen til utestedet London Pub, som er et kjent samlingspunkt for det skeive miljøet.¹³³ To ble drept og 23 skadet før gjerningsmannen fikk problemer med våpenet og ble stoppet av publikum og så arrestert.

¹³⁰ Lia og Nesser 2014. Flestparten av de norske fremmedkri- gerne oppfylte flere av risiko- og sårbarhetsfaktorene som er omtalt i kapittel 19 Risiko-, sårbarhets- og beskyttelses- faktorer

¹³¹ Johnsen, Byermoen, Arntsen, Vikås og Worren 2019

¹³² Svendsen 2019

¹³³ Foss og Riaz 2023

Etterforskingen viste at gjerningsmannen, norsk-iranske Zaniar Matapour, hadde hatt nær kontakt med Arfan Bhatti over tid, og at de hadde en felles chattegruppe med flere personer kjent fra tidligere terroretterforskninger i Norge. Etter hvert avslørte VG at Etterretningstjenesten hadde hatt en operasjon gående mot en kvinnelig isla- mist i utlandet.¹³⁴ De hadde utgitt seg for å repre- sentere IS og gjennom dette oppnådd direkte kon- takt med Arfan Bhatti. Han fortalte om et planlagt angrep i Norge som han ville at IS skulle velsigne. Etterretningstjenesten skal ha varslet PST om et forestående angrep, men adekvate tiltak ble ikke satt inn tidnok. Det er gjennomført en evaluering av angrepet og politiets og PSTs arbeid med å avverge det.¹³⁵ Det ble tatt ut tiltale mot Matapour i november 2023. Rettssaken er planlagt våren 2024. Det er også fire andre siktede i saken.

Antallet angrep fra ekstreme islamister har gått noe ned, og europeiske sikkerhetstjenester har blitt mer effektive til å stoppe de største og dødeligste terrorcellene. Det avsløres imidlertid stadig terrorplaner, og det gjennomføres stadig angrep i Europa. 25. juni viste at trusselen fra ekstreme islamister er til stede også i Norge.

¹³⁴ Hopperstad, Haram, Bergo, Olsen, Christensen og Ryd- ning 2023

¹³⁵ 25. juni-utvalget 2023. Samarbeidet mellom PST og Etter- retningstjenesten samt oppfølgingen av dette forholdet etter terrorangrepet er nærmere omtalt i del V Det fore- byggende arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme

Kapittel 8

Venstreekstemismen og dens omland

Venstreekstemisme kan betegne forskjellige former for politiske ideologier til venstre for den parlamentariske sosialismen. Begrepet omfatter i denne betydningen både ikke-voldsaksjoner og terrorisme. I PSTs nasjonale trusselvurdering for 2023 er definisjonen «ideologiske overbevisninger [...] forankret i voldsforherligende varianter av kommunisme, anarkisme og antifascisme.»¹ Begrepet har imidlertid vært definert noe ulikt, også av PST, gjennom de siste årene.² PSTs tyske søsterorganisasjon, *Verfassungsschutz*, ser venstreekstemisme som en «helhetlig ideologisk forståelse og begrunnelse for politisk handling, inkludert voldshandlinger».³ Venstreekstemisme kjennetegnes ut fra dette av at den søker å erstatte den eksisterende stats- og samfunnsordningen, herunder den liberale demokratiske grunnordningen, som nevnt i den tyske grunnloven, med et kommunistisk eller anarkistisk system.⁴ Det viktige er da ikke faktisk bruk av vold, men den ideologiske begrunnelsen for om og når voldsbruk er legitimt for å oppnå politiske mål. *Verfassungsschutz* opererer derfor også med kategorien «voldsberedte».⁵

Forskjellen mellom norsk og tysk etterretningsdefinisjon av venstreekstemisme kan sies å komme fra de ulike historiske erfaringene med fenomenet. Viktigheten av å forstå det sympatiserende omlandet og dets potensial er en viktig lærdom fra terrorbølgen i det tidligere Vest-Tyskland på 1970-tallet. Den norske lærdommen fra samme periode er derimot at det er viktig å skille klart mellom holdninger og handlinger i møte med politisk radikaliserings. Et slikt skille gjør at man kan unngå en ytterligere radikaliserings og voldseskalerings.⁶

I trusselvurderingen for 2023 anga PST at det er svært lite sannsynlig at venstreekstemister vil

forsøke å gjennomføre terrorhandlinger i Norge i 2023. Det er ventet at venstreekstreme miljøer forblir små.⁷ Likevel er det mulig at verdenssyn og holdninger som tradisjonelt forbindes med venstreekstreme, kan inngå i et radikaliseringsløp eller i antidemokratisk tankegods.

Historisk har venstreekstreme i hovedsak tatt utgangspunkt i revolusjonære ideer som ble utviklet i andre halvdel av 1800-tallet, og som har blitt videreutviklet i ulike retninger. Venstreekstemismen har videre historiske røtter i revolusjonære og totalitære regimer i det 20. århundre. Venstreekstemister oppfattet tradisjonelt demokratiet som et maskert borgerlig diktatur, som de ville erstatte med et samfunn uten klasseskiller, privat eiendom og statsmakt.⁸ Etter revolusjonen skulle proletariatets diktatur oppstå, og mange venstreekstreme argumenterte for at vold og tvang måtte brukes mot revolusjonens fiender og restene av det gamle borgerlige samfunnet.⁹

Venstreekstreme miljøer etter 1960 kjennetegnes ikke av at de har en homogen ideologisk forståelsesramme som peker mot en bestemt samfunnstype som skal erstatte den eksisterende. Konspirasjonsfortellinger om jødiske sammensvergelses er ikke forbeholdt ytre høyre og ekstrem islamisme, men kan også prege verdensbildet til mennesker på venstresiden.¹⁰ De er gjerne knyttet til en generell anti-amerikanisme som kan gå over i konspiratoriske tanker om hvem som egentlig sto bak angrepene 11. september 2001.¹¹ Venstreekstreme kjemper mot det de oppfatter som en urettferdig verdensorden som anses som dysfunksjonell og ansvarlig for ødeleggelse av miljøet, kriger og undertrykkelse av svake og fattige.¹²

¹ Politiets sikkerhetstjeneste 2023a

² Se Politiets sikkerhetstjeneste 2013; Politiets sikkerhetstjeneste 2020a

³ Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat 2019. Uoffisiell oversettelse

⁴ Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat 2019

⁵ Uoffisiell oversettelse

⁶ Brandal og Thorsen 2021

⁷ Politiets sikkerhetstjeneste 2023a

⁸ Sørensen 2014

⁹ Sørensen 2014

¹⁰ Farinelli 2021

¹¹ Færseth 2017

¹² Center for Dokumentation og Innsats mod Ekstremisme 2019

Når det gjelder motiver og potensiale, kan venstreekstremisters forhold til vold inndeles i tre undergrupper:

- tradisjonelle kommunistpartier som er åpne for at en revolusjonær omveltning vil innebære vold mot revolusjonens fiender
- grupperinger som er villige til å bruke vold for å fremprovosere økte motsetninger i samfunnet for å få økt oppslutning om revolusjonære ideer
- autonome miljøer som bruker vold mot politiske motstandere for å hindre dem i å vokse frem og bre seg¹³

8.1 Venstreekstremismen og dens omland internasjonalt

En kommunistisk fremtid virket forlokkende på mange unge intellektuelle fra middelklassen i både Øst- og Vest-Europa etter 2. verdenskrig.¹⁴ Mange følte seg underlegne det arbeidende folket, proletariatet, og mange meldte seg inn i kommunistiske partier.

Kommunistiske regimer som Sovjetunionen og senere Kina og Kambodsja utviklet seg imidlertid til svært voldelige regimer som utsatte befolkningen i egne land for brutalitet og forfølgelse. Særlig gikk det ut over «revolusjonens fiender», som ble fjernet i såkalte utrenskninger.

Selv om brutaliteten i kommunistiske regimer var kjent i Vesten, var mange på venstresiden i Vest-Europa tilhengere av kommunisme og følgelig også kommunistiske regimer som Sovjetunionen. Sovjetregimet nøt godt av den aura av antifascisme som kom som følge av de store ofrene russiske soldater gjorde på slagmarken under 2. verdenskrig.¹⁵ Denne strategien og tankegangen appellerte særlig til intellektuelle på venstresiden. Som motstandere av alt som var fascistisk ble den logiske slutningen for mange å akseptere og tolerere volden utført av det kommunistiske regimet i Sovjetunionen, som ikke sto tilbake for den volden som hadde blitt utført av det nazistiske regimet under 2. verdenskrig. De kriminelle handlingene som ble utført av Sovjetunionen, kunne unnskylde fordi de var midler til å nå et høyere mål.¹⁶

Sovjetunionen og de øvrige kommunistlandene i Øst-Europa begynte i etterkrigsårene å legge for dagen en statlig sanksjonert antisemittisme.

Jødiske skoler ble stengt, jøder ble kastet ut av kommunistpartiene, og antisemittiske utsagn som anklaget jøder for å være «rotløse kosmopolitter uten identitet», dominerte den kommunistiske partipressen.¹⁷ Befolkningen i Sovjetunionen og Øst-Europa ble utsatt for overvåkning, vilkårlige arrestasjoner, deportasjoner og likvidasjoner. Noen steder ble det utstedt visum, slik at jødene kunne forlate landet. Mange jøder reiste til USA og Israel.

Både i Øst- og i Vest-Europa dalte begeistringen for den sovjetiske kommunismen etter opprøret mot de sovjetisk-styrte styresmaktene i Ungarn, et opprør som ble slått brutalt ned av sovjetiske styrker i 1956.¹⁸ Kommunistpartiene mistet et stort antall medlemmer over hele Vest-Europa, og bevegelser ytterst til venstre i Vesten vendte oppmerksomheten mot asiatisk og latinamerikansk anti-imperialistisk kommunisme. Sympatiserende på venstresiden tok avstand fra den volden som utspant seg på deres eget kontinent, fordi den ble utført av staten. Vold som ble utført av frihetskjemperne, ble ansett som legitim.¹⁹ Venstreekstreme grupperinger, herunder terrorgrupper, utgjorde en trussel mot mange av de vesteuropeiske demokratiene under den kalde krigen.

Venstreekstreme grupper i dag har i hovedsak forankring i antifascistiske og anarkistiske strømninger. Etter kommunismens fall og slutten på den kalde krigen mener imidlertid forskere at det ekstreme venstre har vært i en ideologisk krise. Like fullt er fiendebildet av det internasjonale pengefondet IMF, NATO, EU og supermakten USA relativt uendret. Det samme er nasjonale politiske eliter som oppfattes som kontrollert av multinasjonale selskaper.²⁰

Et eksempel på en bevegelse i dag er Antifascistisk aksjon, Antifa eller AfA. Det er en løst sammensatt, transnasjonal politisk bevegelse som aksepterer bruk av vold mot antifascister. Et viktig prinsipp for Antifa er at fascistiske med alle nødvendige midler må hindres i å få en plattform å snakke fra.²¹ I bydelen Nørrebro i København har gruppen hengt opp klistremerker hvor det står *WARNING – Fascists will be assaulted in this area.*²² Militante antifascister vil ha direkte kon-

¹⁷ Judt 2005

¹⁸ Opprøret startet som en studentdemonstrasjon og utviklet seg til en virkelig folkeoppstand med krav om politisk frihet og økonomiske reformer, og at de sovjetiske styrkene skulle trekkes ut av landet. Sarfi 2022

¹⁹ Judt 2005

²⁰ Center for Dokumentation og Innsats mod Ekstremisme 2019

²¹ Copsey og Merrill 2021

²² Sindberg 2019

¹³ Brandal og Thorsen 2021

¹⁴ Judt 2005

¹⁵ Judt 2005

¹⁶ Judt 2005

frontasjoner med fascistene, og i senere år har Antifa benyttet seg av såkalt *doxing*, som vil si å avsløre identiteten til høyreekstreme personer på digitale plattformer.²³

Venstreekstrem terror og ekstremisme

Venstreekstrem terrorisme i Vest-Europa har kommet fra små miljøer som i hovedsak har vært isolerte fra det politiske landskapet for øvrig. Unntaket er Italia, hvor skillet mellom venstreekstreme, venstreterrorister og venstreradikale har vært mer flytende.²⁴ I Italia fantes det på venstresiden en frykt for at fascistene skulle ta over makten i landet.²⁵

I Tyskland dreide opprøret seg for mange om det de anså som et manglende oppgjør med den nære nazifortiden, som viste seg gjennom at tidligere nazister gikk inn i ledende posisjoner i den nye republikken Vest-Tyskland.²⁶

De venstreekstreme terrorgruppene som har gjort mest skade, var *Rote Armee Fraktion* (RAF), også kjent som *Baader-Meinhof*-gruppen,²⁷ og *Brigate Rosse*²⁸ i henholdsvis Vest-Tyskland og Italia. Disse gruppene, som særlig besto av unge studenter, næret mistillit til de nye demokratiene som oppsto etter 2. verdenskrig, som de oppfattet som imperialistiske og kapitalistiske.

Ungdomsbevegelsene på ytre venstre utviklet et konsept om «legitim motvold» som knyttet seg til en internasjonal kamp mot kolonialisme og for borgerrettigheter i USA og klassekamp i Europa.²⁹ Gjennom såkalt «defensiv vold» ville de provosere frem det de mente var styresmaktens sanne, fascistiske natur. Det var ulike meninger om hva defensiv vold innebar. De mest ytterliggående gikk fra demonstrasjoner til symbolsk vold i form av for eksempel ødeleggelse av eiendom. Følgen av dette ble at de i noen grad lyktes med å fremprovosere den motreaksjonen de ønsket seg: Staten tok i bruk mer vold. Da den tyske studenten Benno Ohnesorg ble drept av politiet i Vest-Berlin i 1967, mente mange at analysen deres var bekreftet.³⁰ Utover på 1970-tallet sto RAF bak en rekke bombeangrep, skytinger, kidnappinger og bankran. Toppen av angrepsaktiviteten ble nådd med

«den tyske høsten» i 1977. Bevegelsen mistet mye av den støtten som den hadde vært avhengig av, samtidig som myndighetene intensiverte kampen mot RAF. 34 mennesker mistet livet på grunn av terror utført av RAF. Motstanden fra ytre venstre fortsatte etter dette mer som småskalavold mot politiske motstandere på ytre høyre, fra grupper som Antifa.

I Italia kidnappet *Brigate Rosse* politikere, næringslivstopper og advokater og forlangte løsepenger. De mistet sympati blant folk da de kidnappet og myrdet den tidligere statsministeren Aldo Moro i 1978. Mange politikere på venstresiden og fengslede medlemmer fra gruppen selv tok avstand fra drapet.³¹

Fra slutten av 1960-tallet og frem til slutten på den kalde krigen var det også eksempler på politisk vold utført av venstreekstreme grupper i Danmark og Sverige. *Blekingegadebanden* fra København gjennomførte ran og andre kriminelle handlinger på 1970- og 80-tallet, blant annet for å skaffe penger til den palestinske organisasjonen *Popular Front for the Liberation of Palestine*, PFLP.³²

Dagens utenomparlamentariske venstreside er radikale i sin samfunnskritikk, men støtter ikke eller bruker ikke politisk vold. Venstreekstreme miljøer skiller seg altså fra den øvrige venstresiden, som klart tar avstand fra vold. Venstreekstremister ser på seg selv som en del av en større internasjonal kamp mot global urettferdighet og orienterer seg gjerne i retning av større transnasjonale fellesskap.

8.2 Venstreekstremismen og dens omland i Norge

Norsk venstreekstremisme har ikke kommet til uttrykk gjennom mange ekstreme handlinger. Hovedbildet er at de partiene og bevegelsene på venstresiden som her til lands har støttet væpnet revolusjon eller på andre måter ansett vold som legitimt virkemiddel, historisk sett ikke har satt denne tankegangen ut i livet. Det er også viktig å anerkjenne at Stortingets granskningskommisjon, Lund-kommisjonen, kom frem til at det hadde foregått ulovlig overvåking i stor skala av norske borgere, særlig på venstresiden.³³

Når Ekstremismekommisjonen likevel velger å omtale bevegelser som deltok i valg og ikke

²³ Copsey og Merrill 2021

²⁴ Sitter 2017

²⁵ Sönmez 2019

²⁶ Sönmez 2019

²⁷ For mer informasjon, se Dalen 2023

²⁸ For mer informasjon, se Lima 2023

²⁹ Sönmez 2019

³⁰ Sönmez 2019

³¹ Sönmez 2019

³² Knudsen 2007

³³ NOU 1998: 4

brukte eller argumenterte direkte for å bruke politisk vold, er dette fordi legitimeringen av vold hos disse gruppene på ulike tidspunkter var en sentral del av deres partiprogram og tankegodts. Lund-kommisjonen formuerte det slik: «Kommisjonen har ikke funnet at det frem til siste halvdel av 1960-årene skjedde avgjørende endringer i NKPs holdninger som gjorde det uforsvarlig at norske myndigheter ikke tidligere endret sin oppfatning av kommunister som en mulig sikkerhets-trussel.»³⁴ Dette støttes også av forskere som har pekt på at partiet NKPs ytre tilslutning til Grunnloven ikke gjenspeilte seg i partiorganisasjonen.³⁵

Norske kommunister og Sovjetunionens bidrag til nedkjempingen av nazismen bidro til en viss folkelig sympati med NKP, som tidoblet sin medlemsmasse sammenlignet med før 2. verdenskrig. Partiet fikk ti prosent av stemmene og elleve representanter inn på Stortinget ved stortingsvalget i 1945. Dette var for øvrig en trend også ellers i Europa. NKP sluttet opp om den felles politiske plattformen Fellesprogrammet,³⁶ som dannet grunnlaget for politisk styring av Norge i etterkrigstiden, og NKP forpliktet seg dermed til de demokratiske prinsippene som er nedfelt i Grunnloven.³⁷ Det oppsto imidlertid tvil om NKPs nasjonale og demokratiske holdning, noe som skyldtes den internasjonale utviklingen med motsetninger mellom øst og vest og partiets ideologiske dreining. Overvåkningstjenesten begynte å overvåke og etterforske kommunistenes handlinger.³⁸ Overvåkningstjenestens interesse for NKP avtok etter hvert.

Ved inngangen til 1970-tallet og gjennom 80-tallet ble det maoistiske og revolusjonære Arbeidernes Kommunistparti (marxist-leninistene), eller AKP-ml, dominerende på den radikale venstresiden i Norge. Ml-bevegelsens forhold til vold har vært omdiskutert. Det ble bygget opp en organisering for illegal virksomhet og deler av organisasjonen ble holdt hemmelig, selv for interne medlemmer. Enkeltpersoner gikk inn i Heimevernet eller avtjente militær verneplikt, enten for å svekke «det borgerlige militærapparatet» eller for å forberede seg på den kommende motstandskampen eller den sovjetiske invasjonen.³⁹ Et særtrekk ved den revolusjonære ml-bevegelsen i Norge var at den sprang ut av en hel organisasjon, Sosialistisk Folkepartis

ungdomsorganisasjon (SUF), som ble maoistisk. Noen analyser vektlegger betydningen av at det fantes et organisasjonsapparat over hele landet, og at ml-bevegelsen måtte forholde seg til en norsk virkelighet og en bred kontaktflate.⁴⁰

AKP-ml hadde en voldelig ideologi og retorikk, og det ble også pekt på konkrete personer som skulle likvideres etter revolusjonen. Ideologien og retorikken forble imidlertid «på papiret». AKP-ere var involvert i mye demonstrasjonsvold, men partiet hadde en klar linje mot «individuell terrorisme».⁴¹ En annen årsaksforklaring på hvorfor det ikke vokste frem venstreterrorismen i Norge, antas å være at AKP tidlig tok et oppgjør med anarkistiske krefter som gikk inn for «individuell vold», altså terrorisme, og i stedet gikk inn for «væpna revolusjon» som en form for kollektiv vold.⁴² En annen faktor som er fremhevet, er at ml-bevegelsen fikk et betydelig kulturelt gjennomslag og politisk spillerom og ikke risikerte sanksjoner som kriminalisering eller yrkesforbud, slik tilfellet var i andre land.⁴³ Dette bidro trolig til at det fremsto mer formålstjenlig for partiet å operere innenfor organiserte rammer. Ikke bare ideologi, men også tilhørighet og fellesskap var viktige drivere for mange av dem som søkte seg til og ikke minst ble værende i bevegelsen.⁴⁴ Både gjennom sakprosa og skjønnlitterære verker⁴⁵ har tidligere medlemmer av ml-bevegelsen bidratt til en innsikt i hvilke faktorer som spilte inn da de gikk inn i bevegelsen.

Dagens arvtaker til ml-bevegelsen, partiet Rødt, karakteriserer seg fortsatt som et revolusjonært politisk parti. Forskere peker imidlertid på at selv om det fortsatt finnes formuleringer i partiprogrammet som kan tolkes revolusjonært og antidemokratisk, er partiet i praksis lojalt mot systemet og forsvarer det.⁴⁶

Ungdom og motkultur i Norge

På 1970- og 80-tallet var det opptøyer og husokkupasjoner i flere norske byer, igangsatt av en løst sammensatt gruppe unge mennesker. Ut fra dette vokste det frem en ungdomsbevegelse som stilte krav, særlig for å få mulighet til kulturell og politisk utfoldelse og innflytelse på bylivet. Deres

³⁴ NOU 1998: 4, s. 9. NKP står for Norges Kommunistiske Parti

³⁵ Sørensen og Brandal 2018

³⁶ Store norske leksikon 2005–2007a

³⁷ Sørensen og Brandal 2018

³⁸ Sørensen og Brandal 2018; NOU 1998: 4

³⁹ Sørensen og Brandal 2018

⁴⁰ Sørensen og Brandal 2018

⁴¹ Bjørge og Gjelsvik 2015

⁴² Bjørge og Gjelsvik 2015

⁴³ Bjørge og Gjelsvik 2015

⁴⁴ Rognlien 2007

⁴⁵ Solstad 1982

⁴⁶ Sørensen og Brandal 2018

kampformer og uttrykk hadde innslag av blant annet humoristiske aktiviststunt, sabotasje og ramponeringer. Ungdommer fra Blitzhuset i Oslo gjorde seg bemerket i forbindelse med alt fra budsjettnedskjæringer, politivold, apartheid til NATO i løpet av 80-tallet. Det politiske venstre, blant annet med representanter fra ungdomspartiene Rød ungdom og Sosialistisk ungdom, forsøkte forgjeves å få makt og innflytelse over Blitz-miljøet.⁴⁷ Hovedmotstanderen til blitzerne og miljøet som sprang ut av Blitz på 1980- og 90-tallet, var nynazister. Det kom til jevnlig konfrontasjoner mellom disse to gruppene, etter hvert også med våpen.

Den norske fraksjonen av Antifa ble grunnlagt i 1994. Antifas mål var å være en militant og direkte respons på økningen av nynazistiske grupperinger i Norge på 1980- og 1990-tallet. Den kommunistiske gruppen Tjen folket ser også vold som

⁴⁷ Giske 2020

et akseptabelt middel i kampen mot fascismen. Både Antifa og Tjen folket er små grupper i Norge, og de anses ikke som en stor trussel av politiet eller PST. Likevel mener politiet at voldspotensialet hos disse gruppene har kommet til uttrykk, spesielt rundt demonstrasjoner mot høyreekstreme grupper som DNM og SIAN etc.⁴⁸

Enkelte klimaaktivister har i senere år tatt til orde for at vold kan bli nødvendig i kampen for å redde klimaet.⁴⁹ PST vurderer at det er svært lite sannsynlig at venstreekstremister eller ekstremister motivert av klima-, miljø- og naturvernsaker, vil forsøke å gjennomføre terrorhandlinger i Norge i 2023. PSTs vurdering er likevel at klima-, miljø- og naturvernsaker har et potensial til å radikalisere.⁵⁰

⁴⁸ Klungtveit 2018

⁴⁹ Ness og Lejon 2022

⁵⁰ Politiets sikkerhetstjeneste 2023a

Kapittel 9

Normalisering av ekstrem diskurs

Verdenssyn som bygger på konspirasjonsfortellinger og rasistiske og antisemittiske stereotyper samt en forestilling om at demokratisk valgte regjeringer er forrædere eller landssvikere, var for ti-femten år siden i all hovedsak isolert til nettfora, undergrunnsbevegelser og marginale politiske miljøer. I dag er slike ideer toneangivende flere steder, både blant mennesker som besitter mye makt, og blant enkeltborgere.

Antidemokratisk og ekstremt tankegods brukes ikke kun av aktører som befinner seg utenfor det demokratiske systemet. Utviklingen i det politiske ordsiftet i flere land de siste årene har satt i gang en samtale om *mainstreaming* eller normalisering av ekstrem diskurs, spesielt fra ytre høyre.¹ Normalisering eller *mainstreaming* av ekstrem diskurs beskriver en prosess hvor språk eller elementer fra konspirasjonsfortellinger eller avhumaniserende og nativistisk retorikk tas inn i det offentlige ordsiftet.

Proessen frem mot Storbritannias utmeldelse av EU, Brexit², og Donald Trumps presidentkampanje og seier i USA i 2016 var hendelser som bidro til å legitimere og operasjonalisere forestillinger om rase, kultur, innvandring og nasjonal identitet.³ Det har også vakt oppsikt at teknologimogulen Elon Musk har spredt konspirasjonsfortellinger om jøder til 140 millioner følgere på plattformen X.⁴

«Overton-vinduet» er et begrep som kan forklare denne utviklingen. Joseph Overton beskrev det som i hverdagsspråket kalles ytringsrommet, som et vindu av det som er akseptert diskurs. Det som er upopulært eller ansett som ikke fornuftig å si, befinner seg utenfor vinduet. Politisk påvirkning vil da si å utvide vinduet eller flytte det som tidligere ikke var akseptert å si, inn i vinduet.⁵

Dette fenomenet har vært mye diskutert i norsk kontekst. Dersom elementer av konspirasjonsfortellinger, såkalt konspirasjonssnakk, tas i bruk av politiske ledere eller andre fremtredende stemmer, kan de bakenforliggende ideene legitimeres i fellesskap som fra før preges av mistillit, fordommer og et negativt syn på demokratiet, minoriteter eller utsatte grupper. I slike fellesskap deles også forestillinger om skjulte eliter med hemmelige planer. Det har særlig blitt rettet oppmerksomhet mot at elementer fra konspirasjonsfortellingen Eurabia⁶ har kommet inn i hovedstrømmen.⁷

Når påstander om «snikislamisering» og støtte til islamistiske terrorister blir framført av framstående politikere, kan det bidra til å normalisere konspiratoriske forestillinger om at politiske motstandere bevisst legger til rette for Islams invasjon av Europa. (Bjørge og Gjelsvik 2018, s. 36)

Normaliseringsfenomenet forbindes oftest med strømninger fra eller representanter for ytre høyre. Det er likevel viktig å forstå at dette fenomenet ikke utelukkende skjer på ytre høyre. Desinformasjon og konspirasjonsfortellinger er virksomme verktøy i ustabile tider, særlig i forkant av eller underveis i krig. Russlands konspirasjonsfortellinger om Ukraina har vært et fremtredende eksempel på dette, og de har hatt en viktig plassering i Russlands propagandakrigføring i forbindelse med krigen.⁸ Etter Russlands annektering av Krim i 2014 og fullskalakrig mot Ukraina i 2022 har det pågått en debatt om hvordan konflikten skal forstås, analyseres og møtes av Vesten. Ulike forklaringsmodeller og fortellinger konkurrerer mot hverandre og det strides om i hvilken grad slike analyser skal trekke USAs og NATOs handlinger inn i forklaringsmodellene av den utviklingen som har funnet sted. Slike analyser er

¹ Krzyżanowski og Ekström 2022; Tromp 2022; Mudde 2021; Bjørge og Gjelsvik 2018

² Mustad 2022

³ Brown, Mondon og Winter 2023

⁴ Ghaffary 2023

⁵ Robertson 2018

⁶ Se omtale i kapittel 6.2 om Eurabiasteorien

⁷ Fangen og Nilsen 2020

⁸ Østrem 2023

ikke kontroversielle, og er en del av den politiske diskursen, både i USA⁹ og Europa, herunder Norge.¹⁰ Enkelte miljøer og enkeltpersoner som tradisjonelt forbindes med venstresiden går imidlertid lenger i sin kritikk av Vestens rolle i konflikten, og sprer russisk propaganda inn i den norske offentligheten. Nettstedet Steigan.no har blitt pekt på som en bidragsyter til dette.¹¹

Ekstreme utsagn er mer utbredt enn tidligere, noe som skyldes de mulighetene for rask spredning som den digitale tidsalderen gir, og det politiske klimaet utsagnene har oppstått i. Det er for øvrig ingen gitt sammenheng mellom utbredelsen av ekstreme holdninger eller utsagn og effekten av dem. Fenomenet er globalt, men effekten av det er ikke den samme over alt.

At det blir mer vanlig å uttale seg med små henvisninger til store konspirasjonsfortellinger eller stigmatiserende retorikk mot utsatte grupper, kan ha ulike effekter, fra forskyvning av diskurs og politikk i en bestemt retning til vold og drap på mennesker i ekstremistenes fiendebilder. Metaforen «hundefløyte» beskriver hvordan budskap kan kodes med ekstremt innhold slik at det når innvidde uten at avsenderen kan straffes for det hen har uttalt. Hundefløyten er et effektivt virkemiddel for politiske stemmer som ønsker å nå ut til ytterliggående grupperinger uten selv å fremstå ytterliggående. Etter 22. juli 2011 har dette vært en aktuell og

mye diskutert problemstilling i Norge.¹² Mennesker som befinner seg i ekstremisters fiendebilder, frykter ofte ikke avsenderen av et ekstremt, kodet budskap, men effekten hundefløyten kan ha på individer som har voldspotensial.¹³ I møte med økt utbredelse av nettopp denne typen retorikk er det trolig avgjørende at det finnes tilstrekkelig demokratisk motstandskraft¹⁴ i befolkningen. Befolkningen må være oppmerksom på desinformasjon og villedende virkelighetsbeskrivelser som på kort og lang sikt er undergravende for demokratiet.

Et normativt standpunkt kan være at ekstreme utsagn ikke blir mindre ekstreme eller farlige selv om de har blitt vanligere. Når elementer av ekstremt tankegods tas i bruk av demokratisk valgte politikere, kan dette være med på å bygge ned demokratiet innenfra og sette utsatte grupper under press. Dette kan dreie seg om verdensbilder som peker på opplevde indre eller ytre fiender, eller konspirasjonsfortellinger om sårbare eller utsatte grupper eller enkeltpersoner. Dette er samfunnstrusler som ikke kun kan løses på individnivå, og som understreker betydningen av hele samfunnets fellesansvar.

⁹ Mankoff 2023

¹⁰ Lodgaard 2022; Wilhelmsen 2023

¹¹ Kvalsvik 2022; Valen 2022; Strømmen 2022

¹² Harsvik 2018

¹³ Ipsos og Lund & Co 2020

¹⁴ Demokratisk motstandskraft kan sies å være motstandskraften til å forhindre tilbakegang av demokratiske institusjoner og praksiser. Boese, Edgell, Hellmeier, Maerz og Lindberg 2021. For ytterligere omtale av demokratisk motstandskraft vises det til kapitlene 26 og 27 om forebygging i kommunene og skolen

Kapittel 10

Tillit og mistillit

Tilliten til myndighetene er nedadgående i mange liberale demokratier i dag. I USA ble tilliten til myndighetene målt til «historisk lav» i 2022.¹ Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling, OECD, har i befolkningsundersøkelsen fra 2021 vist at tilliten til myndighetene ikke har vært så lav siden finanskrisen i 2008.² Den norske befolkningens tillit til myndighetene ligger langt over gjennomsnittet i undersøkelsen.³ En robust velferdsstat, en sterk økonomi og et nokså homogent samfunn pekes på som sentrale faktorer for at tilliten lenge har vært så høy i Norge.⁴ Rapporten pekte likevel på noen særskilte utfordringer, som at norske myndigheter og norske institusjoner bør være særlig oppmerksomme på at den norske befolkningen er i endring, og at det offentlige tjenesteapparatet bør rustes til å håndtere og inkludere en befolkning som blir stadig mer mangfoldig, både hva gjelder alder og bakgrunn. Rapporten pekte på sårbarhetsfaktorer for tillit som er særskilte for Norge, som forholdet sentrum-periferi, og mellom høyt og lavt utdannede.⁵ I perioden juni til desember 2021 falt befolkningens tillit til Stortinget med ni prosentpoeng, fra 78 til 69 prosent.⁶ Nedgangen har blitt forklart med «pendlerboligsaken», som avdekket at flere stortingspolitikere og regjeringsmedlemmer hadde benyttet ordningen med gratis pendlerbolig på en måte som stred med regelverket, og som begünstiget dem økonomisk.⁷ Befolkningens tillit til folkevalgte politikere og politiske institusjoner ble også et stort diskusjonstema i norsk offentlighet etter flere habilitetssaker blant både regjerings-

medlemmer og stortingspolitikere på sensommeren og høsten 2023.⁸

Når det gjelder institusjonell politisk tillit, er det stor forskjell på tap av tillit til enkeltpolitikere og tap av tillit til politiske institusjoner. Det siste har langt større konsekvenser, ettersom enkeltpolitikere er utbyttbare ved valg.⁹

Den institusjonelle tilliten er ulik i ulike deler av befolkningen. To befolkningsgrupper, som til dels overlapper hverandre, har lavere tillit enn resten av befolkningen: personer uten høyere utdanning og arbeidsledige eller personer på annen trygd eller pensjon. Disse to sosiodemografiske gruppene opplever ofte utenforskap på andre arenaer, som den politiske og den økonomiske.¹⁰ Opplevelsen av utenforskap kan underbygge befolkningsgruppens opplevelse av at samfunnets aktører og institusjoner ikke ivaretar interessene deres. Over tid ser man at de som har mest tillit, beholder den. De som er sosialt, økonomisk og politisk ressurssterke, blir ikke like påvirket. De som har minst tillit til myndighetene fra før, har også lettest for å miste den.¹¹

I kriser og perioder preget av unntakstilstand der myndigheter tar avgjørelser som griper inn i folks liv og frihet, kan det være krevende å opprettholde eller få tillit. Tilliten til myndighetene påvirkes også hvis det avdekkes systemsvikt i det offentlige tjenesteapparatet, eller hvis folkevalgte eller regjeringsmedlemmer misbruker sine verv.¹² Kriser kan også styrke tilliten til myndighetene. I tiden umiddelbart etter terrorangrepet 22. juli 2011 økte både den mellommenneskelige og den institusjonelle tilliten i Norge betraktelig, for så å falle tilbake til normalnivået nokså hurtig.¹³ Lignende opinionismålinger av kortvarig styrket tillit er gjort etter andre terrorangrep og

¹ Pew Research Center 2022

² Nesten halvparten tror en høytstående myndighetsperson ville yte en politisk tjeneste i bytte mot en godt betalt jobb i privat sektor. En tredjedel av respondentene i undersøkelsen tror ikke myndighetene vil lytte til deres bekymringer. OECD 2022a

³ 77 prosent mot gjennomsnittet som er 47 prosent

⁴ OECD 2022b

⁵ OECD 2022b

⁶ Lysberg og Christiansen 2021

⁷ Hoel 2022

⁸ Høeg, Jakobsen og Time 2023

⁹ Seggaard og Saglie 2023

¹⁰ Seggaard og Saglie 2023

¹¹ Seggaard og Saglie 2023

¹² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring u.å.

¹³ Wollebæk, Enjolras og Ødegård 2013

Boks 10.1 Tillit og demokratisk motstandskraft

Både individuelle og kollektive radikaliseringsprosesser kjennetegnes av lav tillit.¹ Mistillit kan være en drivkraft som får folk til å søke seg til lukkede meningsfellesskaper, for eksempel antistatlige bevegelser som baserer seg på konspirasjonsfortellinger, som *QAnon*-bevegelsen i USA eller *Reichsbürger*-bevegelsen i Tyskland. Motivasjon for å engasjere seg i demokratiske prosesser forutsetter både interpersonell og systemisk tillit. Man må ha en grunnleggende antakelse om at den andre «vil noe godt», og at det faktisk er mulig å komme frem til gode løsninger i det eksisterende politiske systemet. Å motarbeide tendenser som kan bidra til å bryte ned tillit på alle samfunnsnivåer, inngår dermed i en styrking av demokratisk motstandskraft.

¹ Bjørge 2018b

kriser. Samfunnsforskere beskriver fenomenet som *the rallying effect* eller *rallying around the flag*.¹⁴ Forklaringen går ut på at en befolkning gjerne samler seg rundt den øverste politiske ledelsen for å få beskyttelse når de rammes av terror, krig eller andre kriser. De nordiske landene hadde eksempelvis vesentlig forskjellige strategier i møtet med covid-19-pandemien. Forsknin-

¹⁴ Mueller 1970

gen viser imidlertid at tilliten til myndighetene økte i hele Norden i pandemiens første fase.¹⁵

Tillit til medier

Svak tillit til myndigheter er gjerne også forbundet med svak eller ingen tillit til det som omtales som *mainstream media* eller tradisjonelle, redaktørstyrte medier.¹⁶ Norge er blant de landene i verden som har høyest tillit til nyheter, og nordmenn har generelt høy tillit til norske nyhetsmedier, uavhengig av kjønn og aldersgrupper.¹⁷ Undersøkelser av befolkningens tillit til medier viser at denne tilliten henger sammen med økonomi og utdanning. Lav tillit til mediene henger sammen med lav utdanning og lav husholdningsinntekt.¹⁸ Alder spiller også en rolle. De under 35 år har merkbart lavere tillit til mediene enn resten av befolkningen.¹⁹

Redaktørstyrte medier har høy tillit i den norske befolkningen og skiller seg klart fra alternative medier og sosiale medier, som har lav tillit i befolkningen. Undersøkelser under covid-19-pandemien tyder videre på at nordmenn søker til redaktørstyrte medier i krisetider.²⁰

Medietilsynet har pekt på en markant økning i andelen av yngre som overhodet ikke bruker nyhetskilder som papiravis, TV, radio eller net-tavis. I gruppen ni til femten år var andelen 63 pro-

¹⁵ Ihlen, Lindholm, Johansson og Blach-Ørsten 2023

¹⁶ Figenschou 2020

¹⁷ Medietilsynet 2023

¹⁸ Moe og Bjørgan u.å.

¹⁹ Moe og Bjørgan u.å.

²⁰ Medietilsynet 2023

Boks 10.2 Demokratisk kultur

En demokratisk kultur kjennetegnes av at ting gjøres på en demokratisk måte. Skal demokratiet være robust og motstandsdyktig, må demokratiske prinsipper gjennomsyre samtlige aspekter ved samfunnslivet.¹ Dette innebærer at praksiser og samhandlingsformer for eksempel i arbeidslivet, på utdanningsfeltet eller i kulturlivet er basert på likeverd, gjensidig respekt og inkludering. En slik innarbeidet demokratisk kultur kan bidra til en «demokratisk ryggmargsrefleks» i møtet med nye situasjoner og utfordringer. Særlig i krisetider viser det seg om demokratiske samfunn er robuste. Både histo-

riske og mer samtidige eksempler har vist at demokratiske institusjoner kan miste legitimitet og oppslutning hvis de ikke bygger på og «næres» av reelle demokratiske prosesser. Demokratiet blir sårbart når demokratiske verdier og prinsipper undergraves. Motstandsdyktige demokratier er ikke bare avhengige av robuste institusjoner, de er også avhengige av tillit og legitimitet som skapes gjennom en demokratisk kultur.²

¹ Dewey 1993

² Europarådet 2016

sent i 2020. Tallet hadde steget til 72 prosent i en undersøkelse gjort i 2021.²¹ I alderen 16–24 år var det 35 prosent som ikke hadde brukt nyheter på disse plattformene. Andelen som oppsøker nyheter daglig, stiger betraktelig i disse gruppene hvis nyheter på sosiale medier regnes med. Det rapporteres om at yngre i mindre grad enn eldre consumerer såkalt «harde nyheter» om politikk, samfunn og økonomi og i stedet oppsøker underholdnings- og kjendisnyheter. Dette er en indikasjon på at de yngre velger bort informasjon om politikk og samfunn. Medietilsynet påpeker følgende:

²¹ Medietilsynet 2023

«Sjølvs om andelen som ikkje er 'påkopla', og har ei meir ein-sidig nyheitsorientering enn befolkninga generelt, totalt sett er liten, er det viktig å følge med på utviklinga langs demografiske og sosiale skiljelinjer. Ei informasjonskløft mellom majoriteten av borgarane og nokre grupper kan føre til ei meir fragmentert offentlegheit og auka risiko for polarisering og ekkokammer».²²

²² Medietilsynet 2023. Ekkokammer betyr at informasjon og meninger blir gjentatt og forsterket innen en gruppe eller et medium uten diskusjon med dem som har andre synspunkter. Det norske akademis ordbok u.å.

Kapittel 11

Ekstremismens konsekvenser for utsatte grupper

Ekstremister retter sitt hat mot ulike grupper. Fiendebildet begrunnes ulikt i forskjellige ideologier, men det er påfallende hvordan noen grupper går igjen i fiendebildet til ulike ekstreme retninger. For eksempel retter både høyre-, og venstre-ekstremister og ekstreme islamister mye hat mot jøder. Grupper som inngår i fiendebildet til flere forskjellige ideologier, er særlig utsatt for hat og vold. Selv om fiendebildene kan overleve i århundrer, er de også elastiske i den forstand at nye grupper kan komme til. Hvem som utsettes for hat påvirkes av samfunnsutviklingen. For eksempel kan skeives synlighet i samfunnet generelt også føre til økt hat fra ekstreme grupper. I rapporten «Det kan skje igjen» fra Kunnskapsdepartementets arbeidsgruppe om anti-semittisme og rasisme i skolen står følgende:

Hvis Auschwitz skjer igjen, er det ikke sikkert at ofrene vil være jøder, rombefolkningen, romanifolket, homofile eller funksjonshemmete. Da kan det være andre grupper som skiller seg ut fra flertallet. (Kunnskapsdepartementet, 2011, s. 5)

Grupper som inngår i ekstremistenes fiendebilder, er vanligvis etniske, religiøse, språklige eller seksuelle minoriteter, men også politikere, journalister og samfunnsdebattanter er utsatt. Kvinnehat er også utbredt blant ekstremister. Interseksjonalitet spiller videre inn; jo flere minoritetskategorier du tilhører, jo mer utsatt kan du være, både for voldelig ekstremisme og hets og for marginalisering av storsamfunnet. Skeive flyktninger i Norge er en gruppe som er særlig utsatt for vold og diskriminering.¹ Enkelt personer som anses som representanter for grupper og individer med fremstående posisjoner i samfunnet, får gjerne en særlig rolle i ekstremisters verdensforståelse. Et eksempel er den tidligere nevnte filantropen og forretningsmannen George Soros, som er jødisk,

og som det også finnes en rekke konspirasjonsfortellinger om.²

Trusler og hatefulle ytringer kan være belastende og ødeleggende for enkeltmennesker og deres nærstående. Rasisme og diskriminering kan blant annet påvirke folks helse negativt både direkte og indirekte.³ Trusler og hatefulle ytringer er skadelige for demokratiet dersom de fører til at mennesker avstår fra å ytre eller engasjere seg eller trekker seg ut av politikken og samfunnsdebatten.

Mange av gruppene som er utsatt for trusler og hat fra ekstremister, er ofte også allerede marginaliserte. Ekstremisters fiendebilder er ikke løst fra holdninger som finnes ellers i befolkningen, de har også sammenheng med politisk og statlig sanksjonert diskriminering eller historisk utestengelse i flere land. Holdningsundersøkelser de senere årene peker også på kunnskapsunderskudd i befolkningen og negative forestillinger om særlig utsatte grupper.⁴

Kommisjonen har hatt flere møter med grupper som inngår i ekstremisters fiendebilder eller på andre måter er marginalisert og utsatt for hets, trakassering og vold. Samlet sett er inntrykket at flere ikke opplever seg tilstrekkelig beskyttet og ivaretatt. De er bekymret for at myndighetene som skal beskytte dem, ikke har nok kunnskap om trusselen de lever med, og de er bekymret for at befolkningen generelt har lav kunnskap om hvem de er, og hvilke utfordringer de lever med.⁵ Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering, som kom høsten 2023, inneholder

¹ Stubberud og Eggebø 2020

² New York Times 2018. Se mer om slike fortellinger i kapittel 4.3.3 Konspirasjonsfortellinger og konspirasjonssnakk.

³ Spilker, Indseth, Hussaini, Labberton, Ali, Syse, Olsen, Qureshi, Straiton, Kumar og Bruun 2022; Devakumar, Selvarajah, Abubakar, Kim, McKee, Sabharwal, Saini, Shannon, White og Achiume 2022

⁴ Hoffmann, Kopperud og Moe 2012; Hoffmann og Moe 2017; Moe 2022; Norges institusjon for menneskerettigheter 2022a

⁵ Se vedlegg 1 for oversikt over kommisjonens møter

flere tiltak som retter seg mot å ivareta utsatte grupper.⁶

Noen av gruppene eller personene i ekstremistenes fiendebilder har ressurser til å beskytte seg selv og er ikke marginaliserte. Hat og trusler mot øvrige myndighetspersoner behandles nedenfor. I tillegg til politikere og samfunnsdebattanter er det flere grupper og minoriteter som opplever ulike former for fordommer og negative holdninger i Norge i dag.

For mange er det en stor belastning å leve med vissheten om at en selv og ens nærstående inngår i ekstreme gruppers fiendebilder. Det kan gjøre stor skade og være livsbegrensende å vite at mennesker som ligner deg, lever som deg eller har samme tro som deg, blir drept, skadet eller er utsatt for avhumaniserende holdninger eller handlinger. Kommisjonen har hatt samtaler med mennesker som trekker frem hverdagslige utfordringer med å tilhøre en minoritet. Konsekvensene for noen er at de «skjuler» hvem de er, unngår å vise frem sin tilhørighet eller på andre måter begrenser sine liv. Aktører kommisjonen har snakket med, trekker frem viktigheten av hva myndigheter og politiske representanter faktisk sier og gjør, og hvordan de omtaler minoriteter i offentligheten.

De ulike minoritetene som er del av ekstremismens fiendebilder, er en uensartet gruppe med ulike behov og ulike opplevelser av støtte og inkludering. Samtidig er de utsatt for den samme trusselen om ytringer og handlinger som ofte er del av hverdagen, og som er både synlig og usynlig for majoritetsbefolkningen.

Fordommer om at religiøse aktører utgjør «negative størrelser», oppleves som utbredt, og kunnskapen om det forebyggende arbeidet er lite kjent.⁷ Et presist offentlig ordskifte og riktig begrepsbruk er eksempelvis viktig for mange muslimer som har spilt inn til kommisjonen at det oppleves stigmatiserende og kunnskapsløst når islamisme i mange sammenhenger blir synonymt med ekstremisme. Flere har poengtert at det er viktig å ikke sidestille ekstremisme og radikalisme med sosialkonservatisme.⁸

Både grupper kommisjonen har snakket med, og myndigheter understreker betydningen av tillit og likebehandling. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet rapporterer om tilfeller av tilbakemel-

linger fra kommuner om forskjellsbehandling mellom ukrainere og andre flyktninger og mener det er grunn til å være obs på at dette kan generere polarisering.⁹

Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering slår fast følgende: «Selv om det er godt dokumentert at rasisme og diskriminering forekommer i Norge, og at det er en alvorlig utfordring, er det fortsatt behov for mer kunnskap. Det gjelder omfang og virkning på ulike samfunnsarenaer. Ikke minst gjelder det hvordan rasisme og diskriminering kan forebygges og bekjempes, og kunnskap om hvilke virkemidler som fungerer best».¹⁰ For omtale av denne og andre relevante handlingsplaner vises det til del V.

11.1 Hatkriminalitet

Hatkriminalitet er kriminelle handlinger som er motivert av hat eller negative holdninger til bestemte grupper av mennesker.¹¹ I 2022 registrerte politiet 923 anmeldelser med et hatmotiv, og av disse utgjorde hatefulle ytringer 42 prosent.¹² Hudfarge og nasjonal eller etnisk opprinnelse er det vanligste hatmotivet og utgjorde 55 prosent av alle registrerte hatmotiver, deretter kom seksuell orientering, som utgjorde 21 prosent. Ulike typer vold, herunder trusler, utgjorde om lag 30 prosent av anmeldelsene. De to siste

Boks 11.1 Hatkriminalitetsnettverket

Likestillings- og diskrimineringsombudet har koordineringsansvar for Hatkriminalitetsnettverket, som består av frivillige brukerorganisasjoner, Justis- og beredskapsdepartementet, Bufdir, Kripos og politiets nasjonale kompetansemiljø på hatkriminalitet. Nettverket jobber aktivt rettet mot myndighetene for å forbedre arbeidet mot hatkriminalitet både på politisk nivå, i undervisningen og i politiet.¹

¹ Likestillings- og diskrimineringsombudet u.å.

⁶ Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2023a

⁷ Skriftlig innspill til kommisjonen fra Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn

⁸ Eksempelvis gjennom skriftlig innspill til kommisjonen fra Tankesmien Wasila

⁹ Kommisjonens møte med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2. november 2022

¹⁰ Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2023a, s. 15

¹¹ Se kapittel 4 Begreper og definisjoner og 25.1.5 om politiets arbeid med hatkriminalitet. Solhjell, Høy-Petersen og Haanshuus 2020

¹² Politidirektoratet og Oslo politidistrikt 2023

årene har det vært en markant stigning i antall anmeldelser der det er et hatmotiv på grunnlag av seksuell orientering. Både politiet og forskere mener at det er store mørketall, og at mye hatkriminalitet i Norge ikke anmeldes.¹³ Funn i Nasjonal trygghetsundersøkelse har pekt mot at innvandrerbefolkningen er særlig utsatt.¹⁴ Personer

med funksjonsnedsettelse og skeive er også mer utsatt enn resten av befolkningen.

Selv om de fleste tilfellene av hatkriminalitet ikke er ekstremistisk motivert, er hatkriminalitet ofte rettet mot grupper i ekstremistenes fiendebilder. Det finnes også grove eksempler på ekstremistisk motivert hatkriminalitet i Norge. Arve

¹³ Løvgren, Høgestøl og Kotsadam 2022

¹⁴ Løvgren, Skjervheim, Høgestøl, Kotsadam, Bjørnshagen, Hyggen og Lid 2023

Boks 11.2 Kriminalisering av rasistiske organisasjoner

Av FNs rasediskrimineringskonvensjon CERD artikkel 4 bokstav c følger det at statene skal forby «organisasjoner og organisert og annen propagandavirksomhet som fremmer og tilskynder til rasediskriminering». Bestemmelsen støtter mot andre rettigheter, særlig retten til forenings- og ytringsfrihet. Det er uenighet om hvorvidt et slikt forbud vil utgjøre et for stort inngrep i andre rettigheter.

Rasediskrimineringskomiteen, som følger med på statenes implementering av konvensjonen, har drøftet forholdet mellom bestemmelsen og andre menneskerettigheter og konkludert med at de ikke står i motstrid til hverandre.¹ Norske myndigheter har likevel ikke ønsket å kriminalisere slike organisasjoner.²

I sin avsluttende rapport til Norge skriver komiteen følgende:

The Committee is deeply concerned that racist and neo-Nazi organizations have become more visible on social media and through demonstrations in the State party. The Committee remains concerned that the State party has not declared illegal and prohibited organizations that promote and incite racial hatred, in line with its obligations under article 4 (b) of the Convention (...)

(...) the Committee recommends that the State party amend its legislation, in line with article 4 of the Convention, and prohibit the organization of groups that promote and incite racial hatred. (FNs rasediskrimineringskomité, 2019, s. 4)

I 2016 bestilte regjeringen en ekspertutredning om det strafferettslige diskrimineringsvernet som blant annet behandlet denne problemstillingen.³ Utredningen støttet norske myndigheters

syn om at forbud som bestemmelsen legger opp til vil kunne utgjøre et for stort inngrep i andre rettigheter. I tillegg ble det pekt på at et forbud kan styrke gruppefølelsen internt i rasistiske organisasjoner. Utredningen foreslo heller å gjeninnføre en bestemmelse som åpner for å straffeforfølge deltakelse i en organisasjon som har til formål å begå eller oppmuntre til en handling som kan straffes med fengsel i minst seks måneder. En slik bestemmelse ville ikke være spesifikt rettet mot rasistiske organisasjoner, men ville likevel kunne ramme slike. Saken ble delvis fulgt opp av Straffelovrådet, som i 2020 foreslo straff for deltakelse mv. i organisert kriminell sammenslutning.⁴ I forslaget ble det presisert at bestemmelsen vil kunne ramme rasistiske organisasjoner som tar i bruk «relativt grove virkemidler» i sin rasistiske virksomhet.

Basert på rådets forslag ble det i 2021 innført et slikt forbud i straffeloven § 199,⁵ jf. straffeprosessloven § 222 e.⁶

¹ FNs rasediskrimineringskomité 2013

² Barne- og familiedepartementet 2017

³ Justis- og beredskapsdepartementet 2018

⁴ NOU 2020: 4

⁵ Straffeloven § 199. Straff for deltakelse mv. i en forbudt kriminell sammenslutning: Med fengsel inntil 3 år straffes den som deltar i, rekrutterer medlemmer til eller på annen måte viderefører aktiviteten til en kriminell sammenslutning som er forbudt etter straffeprosessloven § 222 e

⁶ Straffeprosessloven § 222 e: Etter begjæring fra statsadvokaten kan retten ved kjennelse forby en sammenslutning når

a. deltakere i sammenslutningen har begått gjentatte lovbrudd mot noens liv, helse eller frihet,

b. overtredelsene er egnet til å fremkalle frykt i befolkningen eller nærmiljøet for nye lovbrudd av samme art fra sammenslutningens deltakere, og

c. et forbud er nødvendig for å forebygge alvorlig kriminalitet

Beheim Karlsen var 17 år gammel da han druknet i Sogndalselva 23. april 1999 etter å ha blitt jaget av to jevnaldrende gutter som ropte rasistiske og truende utsagn etter ham, inkludert «drep denne negeren».¹⁵ Karlsen ble adoptert fra India i 1981 og var to måneder gammel da han ankom Norge.¹⁶ Det ble tatt ut drapssiktelse mot de to involverte personene, men denne ble senere henlagt. De ble tiltalt for rasistisk motiverte trusler og vold og rasistiske ytringer. Hovedmannen hadde utsatt Arve for rasistisk sjikane og truende og voldelig atferd over tid. Av dommen gikk det frem at personen var åpen om at han var rasist, og at ytringene han kom med, inkluderte «forbanna neger», «den jævla negeren», «nigger» og «berre ein liten neger». Fordi ytringene ikke ble ansett for å være fremsatt offentlig, ble de to tiltalte frifunnet for rasistiske ytringer etter datidens «rasismeparagraf».¹⁷ I forbindelse med straffeutmålingen gikk det frem at dommeren var usikker på hvor dypt rasismen stakk og at de rasistiske ytringene om Arve ikke hadde hatt negative konsekvenser i hans nærmiljø. Snarere kunne det ha vært positivt, i den forstand at «mange har innsett at dei måtta vere på vakt for å hjelpe» Arve. Dommeren kom likevel frem til at Arve fra 1993 til 1999 hadde blitt utsatt for omfattende mobbing og plaging på grunn av sin hudfarge og etniske bakgrunn. Retten kom frem til at overgrepene mot Arve var rasistisk motivert, og at begge de tiltalte hadde «rasistiske støttespelarar». Hovedmannen ble dømt for rasistisk motivert legemsfornærmelse, og begge ble dømt for rasistisk motiverte trusler. De fikk henholdsvis ett og tre års fengsel. Dommen ble gjenstand for debatt, ikke minst om hvilket vern som finnes for mennesker som utsettes for etnisk diskriminering.¹⁸

Hatkriminalitet blir også motivert av ekstrem islamisme. Den kjente norske ekstreme islamisten Arfan Bhatti ble i 2008 dømt for medvirkning til skyting mot synagogen i Oslo. Dommen sier følgende:

«Det er tale om et meget alvorlig skadeverk rettet mot det religiøse samlingsstedet til en reli-

¹⁵ TISOG-2000-161 (Indre Sogn heradsrett)

¹⁶ Vestreim 2022

¹⁷ Straffeloven 1902 § 135 a. I dag gjelder straffeloven § 185. I 2009 ble nedslagsfeltet til bestemmelsen utvidet ved at det ble inntatt at det også er forbudt med hatefulle ytringer som i «andres nærvær» fremsettes overfor noen som rammes av ytringen. Etter dette er det ikke et krav om at ytringen fremsettes offentlig, og det ble åpnet opp for å straffe hatefulle ytringer som fremsettes i halvoffentlige eller private omgivelser

¹⁸ NOU 2002: 12

giøs minoritetsgruppe i Norge. Skadeverket fremstår som en symbolsk handling som markerer raseri over en konflikt som norske jøder ikke kan gjøres medansvarlig for. Handlingen har sterke likhetstrekk med annen kriminalitet som er motivert av hat mot en bestemt gruppe på grunn av religion eller etnisk tilhørighet.» (Borgarting lagmannsrett, 2009)

Den norske ekstreme islamisten Ubaydullah Husain ble i 2014 dømt for hatefulle ytringer mot jøder.¹⁹

11.2 Trusler og ekstremistisk vold mot myndighetspersoner, politikere og samfunnsdebattanter

Terrorangrepet 22. juli 2011 var et målrettet angrep på Arbeiderpartiet, AUF, den daværende regjeringen og hele det norske maktapparatet. Flere konkrete personer var også pekt på av terroristen som særlige mål for angrepet. Når det gjelder trusler mot folkevalgte i Norge, vurderer PST det som lite sannsynlig at myndighetspersoner vil rammes av alvorlige voldshandlinger i Norge i 2023. Ifølge PST vil imidlertid krevende økonomiske tider kunne øke trusselaktiviteten.²⁰

PST har på slutten av de siste tre stortingsperiodene gitt Politihøgskolen i oppdrag å kartlegge politikernes egne erfaringer med trusler og trakassering.²¹ Et overordnet funn fra disse undersøkelsene er at politikere fra alle partier og alle nivåer i politikken rammes av trusler og trakassering.²² Mange av de overlevende fra Utøya lever i dag med hat og trusler.²³ I den siste undersøkelsen fra Politihøgskolen er også sentralstyremedlemmene i ungdomspartiene inkludert. Undersøkelsene viser en økning i alvorlige trusler mot folkevalgte, rikspolitikere og ungdomspolitikere de siste ti årene.²⁴ Økningen gjelder i hovedsak direkte og indirekte trusler fremsatt via sosiale medier. Riksadvokaten har påpekt at påtalemyndigheten skal være særlig oppmerksom på utviklingen med hatefulle og truende straffbare handlinger mot politikere og andre samfunnsdebattanter.²⁵

¹⁹ TOSLO-2013-193789 (Oslo tingrett)

²⁰ Politiets sikkerhetstjeneste 2023a

²¹ Bjelland og Bjørge 2014; Bjørge og Silkoset 2017; Bjørge, Thomassen og Strype 2021

²² Bjørge, Thomassen og Strype 2021

²³ Glad, Dyb, Hellevik, Michelsen og Øien Stensland 2023

²⁴ Bjørge, Thomassen og Strype 2021

Sverige har hatt to angrep på politikere med dødelige utfall med drapene på statsminister Olof Palme i 1986²⁶ og utenriksminister Anna Lindh i 2003.²⁷ Den kjente svenske psykiateren Ing-Marie Wieselgren ble drept på den politiske Almedalsvekan i 2022.²⁸ Myndighetspersoner andre steder i Vest-Europa har også blitt utsatt for angrep. Den britiske *Labour*-politikeren og parlamentsmedlemmet Jo Cox ble drept av en høyreekstrem terrorist 16. juni 2016.²⁹ Cox var aktiv talskvinne for *remain*-kampanjen i forkant av den britiske folkeavstemningen om hvorvidt Storbritannia skulle bli værende i EU. I juni 2019 ble den tyske politikeren Walter Lübcke drept i sitt hjem.³⁰ Lübcke var en uttalt tilhenger av Angela Merkels liberale holdning til asylsøkere under den store tilstrømmingen av flyktninger til Europa i 2015. For dette mottok han dødstrusler og fikk derfor beskyttelse av myndighetene. Den nynazistiske drapsmannen hadde en rekke dommer for hatkriminalitet. Allerede som 15-åring hadde han forsøkt å sette fyr på boligen til en tyrkisk immigrantfamilie.³¹ Flere tyske ordførere overlevde angrep som de ble utsatt for av nynazister fordi de hadde en tilsvarende liberal holdning under flyktningkrisen.³²

PST har utarbeidet råd til politikere som opplever hat og trusler.³³ Trusler og hatefulle ytringer kan være belastende og ødeleggende for enkeltmennesker og deres nærstående. Trusler og hets mot politikere og myndighetspersoner og andre som ytrer seg, er en alvorlig utfordring for demokratiet siden den samlede belastningen for flere myndighetspersoner og politikere kan føre til at enkelte trekker seg fra den offentlige debatten eller avstår fra å stille til valg.³⁴

Det er ikke nødvendigvis slik at trusler skremmer folk fra å innta politiske verv og posisjoner, men trusler kan true den representativiteten demokratiet er avhengig av. Undersøkelser viser for eksempel at kvinner og unge er særlig tilbøyelige til å trekke seg fra verv.³⁵ Selv om rikspolitikere generelt er mer utsatt for hets og hatytringer enn lokalpolitikere, kan hatefulle ytringer og trus-

ler oppleves enda mer alvorlig for lokalpolitikere ettersom de som fremsetter trusselen, høyst sannsynlig befinner seg i lokalområdet.³⁶

Ungdomspolitikere kommisjonen har snakket med, sier at det kan være summen av ting som gjør at man trekker seg, selv om det man opplever, ikke er ulovlig. For demokratiet er det viktig at unge mennesker vil og kan engasjere seg, og at de deltar i det offentlige ordskiftet.

11.3 Antisemittisme

Antisemittisme er fiendtlige holdninger og handlinger rettet mot jøder fordi de er jøder. Kommisjonen anerkjenner at det er ulike definisjoner, men forholder seg i det videre til definisjonen i regjeringens handlingsplan: «fiendtlige holdninger og handlinger rettet mot jøder eller det som oppfattes som jødisk, basert på bestemte forestillinger om jøder».³⁷

Antisemittismen har lange historiske røtter i Europa og Norge.³⁸ Paragraf 2 i Grunnloven, den såkalte «jødeparagrafen», nektet jøder og jesuitter adgang til landet. Inntil denne paragrafen ble opphevet i 1851, var det forbudt for jøder å bosette seg i Norge. De første jødene som immigrerte til Norge kom som flyktninger fra russiske pogromer på slutten av 1800-tallet.

Antisemittiske konspirasjonsfortellinger om jøder spilte en sentral rolle i opptakten til holocaust under 2. verdenskrig. Det norske holocaust betegner forsøket på å tilintetgjøre de norske jødene gjennom drap og deportasjoner under 2. verdenskrig. Totalt ble 773 norske jøder og jødiske flyktninger deportert fra Norge til nazistiske døds- og konsentrasjonsleirer. Av de 38 som kom tilbake, var det ingen kvinner og barn.³⁹ 230 familier ble helt utslettet.⁴⁰

Forekomsten av antisemittiske holdninger i den norske offentligheten og i befolkningen både før og etter krigen var lenge lite undersøkt. Det har også tatt lang tid for myndighetene, historieformidlingen og den kollektive bevisstheten å erkjenne at nordmenn deltok i deportasjonen av

²⁵ Se eksempelvis Riksadvokaten 2019; Riksadvokaten 2023

²⁶ NRK u.å.-a

²⁷ Larsen 2021

²⁸ Nijjer og Røyne 2022

²⁹ Cobain og Taylor 2016

³⁰ Oltermann 2021

³¹ Oltermann 2021

³² Manthe 2020

³³ Politiets sikkerhetstjeneste 2023b

³⁴ Politiets sikkerhetstjeneste 2023a

³⁵ Brandtzæg, Magnussen, Vike, Heian, Kvernenes, Jupskås og Ruud 2022

³⁶ Brandtzæg, Magnussen, Vike, Heian, Kvernenes, Jupskås og Ruud 2022

³⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021, s. 12. «Det bor 1 500–2 000 jøder i Norge. Dette tallet inkluderer nye, innvandrede jøder. De fleste bor i Oslo og Trondheim, men det bor jøder også i Kristiansand og Bergen.» Banik og Levin 2016 i Berge, Haugsevje og Løkka 2019

³⁸ Eriksen, Harket og Lorenz 2009; Simonsen 2023

³⁹ Bruland 2017

⁴⁰ HL-senteret u.å.-b

sine jødiske medborgere til de nazistiske konsentrasjons- og dødsleirene høsten 1942 og vinteren 1943.⁴¹ Svært mange sider ved norsk antisemittisme og opptakten til deportasjonene og oppgjøret etter krigen har først blitt løftet frem i lyset de siste årene. Det er verdt å nevne antisemittisme i den norske pressen,⁴² fravær av norske gjerningsmenn i fortellinger om deportasjonene⁴³ og den økonomiske likvidasjonen av jødernes bo,⁴⁴ som var en forutsetning for deportasjonen ut av landet.

Å hevde at holocaust er overdrevet eller ikke fant sted, såkalt holocaustfornektelse eller -forvringning, har vært et sentralt element i antisemittismen etter 2. verdenskrig. Holocaustfornektelse kan beskrives som gjenbruk av gamle antijødiske konspirasjonsforestillinger, tilpasset det politiske klimaet i etterkrigstiden.⁴⁵ Historiker Kjetil Braut Simonsen utdyper hvordan dette har artet seg:

Benektelsen av folkemordet på de europeiske jødene dreier seg ikke bare om et feilaktig og forvridt syn på historien. Den hviler i siste instans på forestillinger om at jødene besitter en verdensomspennende makt. Sett ut ifra dette perspektivet finnes det en klar kontinuitetslinje fra den nasjonalsosialistiske antisemittismen under krigen til den høyreekstre antisemittismen etter krigen. (Simonsen, 2021)

Holocaustforvringning handler om å anerkjenne at folkemordet har skjedd, men å bestride dets omfang, årsaker og konsekvenser. Holocaustforvringning innebærer ofte et element av å tillegge jødene selv skylden for folkemordet, eller en anklage om at jødene misbruker holocaust til sin fordel.

Antisemittisme kan blant annet uttrykkes med referanse til konspirasjonsforestillinger om at jøder kontrollerer regjering, media eller banker med et ondsinnet ønske om makt og verdensherredømme. Det kan være knyttet til Israel-relatert kritikk som tar i bruk antisemittiske stereotyper, innvandringsfiendtlige holdninger eller anti-globaliseringsholdninger.

Antisemittisme spres fra et bredt spekter av miljøer, både på den politiske ytre høyre, og ven-

stresiden, i konspirasjonsmiljøer, i muslimske og kristne miljøer.⁴⁶ Antisemittiske konspirasjonsfortellinger om jøder er en sentral komponent i mange høyreekstre og ekstreme islamist strømninger og bevegelser nasjonalt og transnasjonalt, som omtalt ovenfor. Antisemittisme var sentralt i det høyreekstre verdensbildet som motiverte Philip Manshaus sitt terrorangrep.⁴⁷ I terrorfremmende propaganda fra IS og al-Qaida har «korsfarere» og «jøder» blitt brukt i samme setning som betegnelser på den samme fienden. Hatet begrunnes videre ut fra en overbevisning om at jøder har infiltrert vestlige myndigheter.⁴⁸

Antisemittisme får næring og eskalerer i perioder med politisk, økonomisk og sosial uro.⁴⁹ Antisemittiske konspirasjonsfortellinger har blitt produsert og endret seg i respons til kriser som migrasjonskrisen i 2015⁵⁰, Covid-19 pandemien⁵¹ og den russiske invasjonen og krigføringen i Ukraina.⁵² Jøder har blitt beskyldt for å stå bak både migrasjon, virusspredning og krig for å oppnå makt og kontroll. I kontekst av Israel-Gaza krigen i 2023/24 oppstod nye konspirasjonsfortellinger om at Israel selv stod bak angrepet 7. oktober 2023.

En nyere utvikling kjennetegnes av at ulike aktører fra en rekke miljøer speiler hverandres antisemittiske diskurser på tvers av ulike ideologier. Slike allianser av «hybridisert» og ideologikryssende antisemittisme forsterker antisemittisk innhold.⁵³ Antisemittismens karakter og uttrykksmåter endres ikke kun i respons til ulike kriser og kritiske hendelser, men også av ny teknologi og internettkultur. I ulike fora fremmes dehumaniserende antisemittisme gjennom memetisk ironi og humor.⁵⁴ Humoristiske memer blir brukt for å fremme dehumaniserende, antisemittisk propaganda og oppfordring til vold.⁵⁵ Antisemittisme er ikke kun begrenset til ekstreme grupper eller perifere miljøer, men finnes også på arenaer på og utenfor nett hvor flertallet av innbyggerne samhandler. Bruk av ordet jøde som skjellsord er normalisert og utbredt i norske sko-

⁴⁶ Brekke, Beyer og Enjolras 2019

⁴⁷ Bitsch 2022a

⁴⁸ Argentino, Amarasingam og Conley 2022

⁴⁹ Moe 2022

⁵⁰ Thorleifsson 2019a

⁵¹ Freeman, Waite, Rosebrock, Petit, Causier, East, Jenner, Teale, Carr, Mulhall, Bold og Lambe 2022

⁵² Gerster 2022

⁵³ Institute for Strategic Dialogue 2023

⁵⁴ Thorleifsson 2022a

⁵⁵ Thorleifsson 2022a. Se omtale av digitalisering og ekstremisme i del III

⁴¹ Eriksen 1995

⁴² Westlie 2019

⁴³ Corell 2010

⁴⁴ Corell 2021

⁴⁵ Simonsen 2021

legårder.⁵⁶ En studie som kartla den danske digitale offentlighet på Facebook ved hjelp av maskinlæring, viste at når samtalene dreier seg om jøder, kan hver tiende kommentar karakteriseres som antisemittisk.⁵⁷

Negative forestillinger om jøder er dokumentert i den norske befolkningen.⁵⁸ HL-senteret har gjennomført tre befolkningsundersøkelser om nordmenns holdninger til jøder siden 2012.⁵⁹ Studiene gir viktig innsikt i fordommer og syn på jøder blant nordmenn. Et av funnene i HL-senterets holdningsundersøkelse fra 2022 er at nordmenns holdninger til jøder har blitt mindre negative de siste ti årene.⁶⁰ Samtidig er fordommer i form av antisemittiske stereotyper utbredt. Påstanden om at «verdens jøder arbeider i det skjulte for å fremme jødisk interesser», en konspirasjonsforestilling med lange linjer i antisemittismen, ble støttet av 14 prosent av respondentene.⁶¹ Stereotypiske forestillinger om jødisk makt og innflytelse er mer utbredt blant muslimer enn blant ikke-muslimer. Norske muslimer skårer omtrent likt og stadig lavere på målinger av motvilje og sosial avstand til jøder som andre. Fordommer mot jøder er imidlertid fremdeles klart mer utbredt blant muslimer enn i resten av befolkningen.⁶² Blant muslimer er det en tydelig diskrepans mellom de stereotypiske forestillingene om jøder og holdninger til jøder som naboer eller venner. Ifølge forskere tyder dette på at antisemittisme blant norske muslimer først og fremst er relatert til internasjonale forhold og i liten grad har betydning for mellommenneskelige relasjoner.⁶³

Norske jøder erfarer selv en negativ utvikling knyttet til antisemittisme. Flere undersøkelser de siste årene har vist at norske jøders erfaringer med antisemittisme i stor grad kan knyttes til den israelsk-palestinske konflikten, og flere norske jøder opplever at de holdes personlig ansvarlig for Israels politikk.⁶⁴ Flere aktører som kommisjonen

har hatt møter med har pekt på behovet for økt kompetanse om antisemittisme i skolen.⁶⁵ Flere aktører har pekt på at manglende kunnskap om antisemittisme på og utenfor nett er en utfordring i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme.⁶⁶

Israel-Palestina konflikten utgjør en sentral referanse for dagens antisemittisme.⁶⁷ Regjeringens handlingsplan mot antisemittisme drøfter hvordan kritikk av Israel og israelske myndigheter kan være kraftig, ensidig og ubalansert uten å være antisemittisk. Samtidig er det eksempler på at det som oppfattes som negative handlinger utført av staten Israel, beskrives som resultat av iboende, negative karaktertrekk hos jøder, noe som kan være antisemittisk. Israel-kritikk kan ifølge HL-senteret defineres som: «antisemittisk når den tar i bruk antisemittiske stereotyper (for eksempel ved koblinger til den tradisjonelle anklagen om ritualmord og barnedrap), eller når negative syn på Israel fortoner seg som motstand mot jøder som kollektiv».⁶⁸ Det hender med andre ord at isreal-kritikk inkluderer antisemittiske forestillinger, og at ytringer med antisemittisk innhold fremmes i enkelte sammenhenger kamuflert som antisionisme.⁶⁹ Antisemittiske holdninger og handlinger øker også når konflikten i Israel-Palestina og Midtøsten eskalerer. Etter Hamas' angrep 7. oktober 2023 og den påfølgende krigen⁷⁰ er det rapportert om en kraftig økning i antisemittiske handlinger og ytringer internasjonalt.⁷¹

I Norge har antallet anmeldelser om antisemittisme doblet seg siden i fjor, og halvparten av anmeldelsene har kommet etter 7. oktober.⁷² Trusselen mot jødiske og israelske mål i Norge er skjerpet.⁷³ Flere jøder i Norge har vært utsatt for truende hendelser.⁷⁴

Det Mosaiske Trossamfund sendte ut det de kalte «et varsko for det norske demokratiet»:

⁵⁶ Kunnskapsdepartementet 2011

⁵⁷ Jødisk informationcenter, Nordic Safe Cities, Analyse & Tal og Common Consultancy 2023. Forskere i Norge har også undersøkt muligheten for å bruke lignende programvare for å kartlegge forekomsten av antisemittiske ytringer på nett og i sosiale medier. Som med andre forebyggende tiltak på nett må slik kartlegging og dokumentasjon gjøres innenfor rammene av personvern og ytringsfrihet

⁵⁸ Moe 2022

⁵⁹ HL-senteret u.å.-a

⁶⁰ Moe 2022

⁶¹ Moe 2022

⁶² Moe 2022

⁶³ Moe 2022

⁶⁴ Moe 2022; Thorleifsson 2022b

⁶⁵ Kommisjonens møte med Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, 1. desember 2022

⁶⁶ Kommisjonens møter med representanter for ulike trossamfunn, jf. vedlegg 1

⁶⁷ Brekke, Beyer og Enjolras 2019; Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021; Moe 2022

⁶⁸ Moe 2022

⁶⁹ Brekke, Beyer og Enjolras 2019

⁷⁰ Se kapittel 21 Drivere og motivasjonsfaktorer

⁷¹ FN's høykommissær for menneskerettigheter 2023; Renard og Cook 2023

⁷² Njie, Syed, Bråthen, Manbari og Uleberg 2023

⁷³ Solheim, Brekke og Elgaaen 2023

⁷⁴ NTB 2023; Strand, Hjorthen, Einarsdóttir og Breidlid 2023

Ord fører til handlinger, og effekten av dette ordskiftet blir nå følt i hverdagen på en måte vi ikke kan huske i vår generasjon. Flere av våre medlemmer har de siste dagene opplevd truende hendelser mot sine hjem, fordi de er jødiske. (Det Mosaiske Trossamfund, 2023)

I kontekst av Israel-Palestina konflikten har jødene blitt fremstilt som representanter for en spesielt arkaisk og voldelig religion, noe som er en nedarvet, antisemittisk fremstilling.⁷⁵ Post 7.oktober angrepet reproduserte en lederartikkel i Dagbladet⁷⁶ liknende forestillinger. I lederen der Israel ble kritisert for uproporsjonal gjengjeldelse mot sivilbefolkningen i Gaza ble uttrykk om jøder som «det utvalgte folk» og budet om «øye for øye, tann for tann» tatt i bruk. Disse spiller på at jøder anser seg selv som overlegne og er hevnløstige.⁷⁷ Forståelsen av uttrykket «det utvalgte folk» «som» herskerdrøm og overlegenhetstanke med jødernes påståtte ambisjoner om verdensherredømme har dype røtter i antisemittisk tradisjon.⁷⁸

I Europa har Israel-Palestina konflikten lenge vært en delmotivasjon for jihadistisk voldelig ekstremisme og terror rettet mot jødiske mål.⁷⁹ Antisemittiske ytringer har også ført til domfellelse av ekstreme islamister i Norge. I 2006 avfyrte den norske islamisten Arfan Bhatti elleve skudd med automatvåpen mot synagogen i Oslo. Påtalemyndigheten mente at dette var en terrorhandling, men Bhatti ble dømt for medvirkning til grovt skadeverk på synagogen. I januar 2023 ble imamen Noor Ahmad dømt til 60 dagers betinget fengsel og bot på 12 000 kroner for hatefulle ytringer og oppfordring til drap på jøder.⁸⁰

Regjeringens første handlingsplan mot antisemittisme kom i 2016. Den gjeldende handlingsplanens løpende tiltak er besluttet videreført ut 2024. Det er planlagt en ny handlingsplan mot antisemittisme.⁸¹

⁷⁵ Lenz og Geelmuyden 2020

⁷⁶ Dagbladet 2023

⁷⁷ Simonsen og Moe 2023

⁷⁸ Simonsen og Moe 2023

⁷⁹ Det vises til omtale i del IV Radikalisering

⁸⁰ I mai 2019 skrev Ahmad følgende: «Hitler sparte noen jøder så verden kunne se hvor brutalt dette folket er, og hvorfor det er nødvendig å drepe dem.» Ahmad mistet jobben som følge av uttalelsene, og han har i ettertid kommet med en beklagelse. Moskeen han tilhørte, kom med en offentlig uttalelse der den blant annet slår fast at styret har nulltoleranse for antisemittisme og vil slå hardt ned på alle former for hets, rasisme og diskriminering

⁸¹ Kommunal- og distriktsdepartementet 2023b

11.4 Muslimfiendtlige holdninger og diskriminering av muslimer

Muslimfiendtlighet er «(...) når muslimer tillegges iboende negative egenskaper og diskrimineres kun i kraft av å være muslimer.»⁸²

En definisjon på muslimfiendtlighet er som følger:

Muslimfiendtlighet er utbredte negative fordommer, uriktige eller sterkt overdrevne negative påstander om muslimer, og handlinger og praksiser som angriper, ekskluderer eller diskriminerer mennesker på bakgrunn av at de er eller antas å være muslimer. (Bangstad og Døving 2023, s 95)

I akademiske fagmiljøer er begrepet islamofobi utbredt om en fordomsproduksjon som underbygger frykt for, hat mot og diskriminering av muslimer og de som oppfattes som muslimer. Islamofobi favner «formede meningssystemer», og er derfor ikke noen fobi i psykologisk forstand, men et ideologisk fiendebilde.⁸³

Muslimfiendtlighet er et globalt fenomen og muslimer inngår i fiendebildene til en rekke ulike partier og bevegelser både i Vesten og globalt, i demokratiske og autoritære land. Muslimfiendtlig retorikk og propaganda sirkulerer på tvers av landegrensene, slik tilfellet er med en rekke ytre høyre transnasjonale partier og bevegelser som fremmer ensidige skremmebilder av muslimer. Muslimfiendtlighet eksisterer og omformes også i ulike geografiske og religiøse kontekster (for eksempel buddisme, hinduisme) hvor muslimske minoriteter avhumaniseres og blir forfulgt i land som India, Kina og Myanmar.⁸⁴

Muslimer pekes på som den gruppen som dominerer i fiendebildet til ytre høyre i dag. Fordommer mot muslimer har i senere år blitt en sentral del av tankeverdenen til ytre høyre-grupper verden over, og forskere advarer mot å underdrive betydningen av dette.⁸⁵ Særegent for hat mot muslimer er at hatet deles av i utgangspunktet svært forskjelligartede fraksjoner av ytre høyre, både nasjonalt og transnasjonalt.

Muslimer og antatte muslimer har vært utsatt for flere ekstreme handlinger i Norge. Det første angrepet på en moské i Norge var da Nor moské i Oslo ble utsatt for et terrorangrep av en høyreek-

⁸² Bangstad og Døving 2023, s 195

⁸³ Bangstad og Døving 2023

⁸⁴ Ganesh, Frydenlund og Brekke 2023

⁸⁵ Beutel og Johnson 2021

strem i 1985. En kvinne mistet hørselen under angrepet. Det siste og mest alvorlige angrepet på norske muslimer til dags dato var terrorangrepet mot Al-Noor moskeen i Bærum i 2019. Gjerningsmannen hadde et mål om å drepe så mange muslimer som mulig og var inspirert av angrepet i Christchurch på New Zealand seks måneder tidligere. Muslimer inngikk i fiendebildet til Anders Behring Breivik da han drepte 77 mennesker 22. juli 2011. Med henvisning til den såkalte Eurabia-teorien hevdet han å forsvare sin kultur mot en pågående muslimsk invasjon.

HL-senterets holdningsundersøkelse fra 2022 viste at ca. 31 prosent av respondentene hadde utpregede fordommer mot muslimer.⁸⁶ Påstanden «muslimer har selv mye av skylden for økende muslimhets» ble støttet av 44 prosent av befolkningen ifølge undersøkelsen. 25 prosent støttet påstanden «muslimer ønsker å ta over Europa».⁸⁷

Regjeringens handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer slår fast at muslimer som gruppe er mer sammensatt enn den offentlige debatten gir inntrykk av, og advarer om at en ensidig debatt kan bidra til å forsterke fordommer mot muslimer og mistenkeliggjøring av dem.⁸⁸ Muslimske veivisere rapporterer om det de opplever som lav kunnskap om muslimsk liv og praksis, og de rapporterer om muslimfiendtlige holdninger og hat mot muslimer i Norge – særlig i distriktene. De etterlyser større mangfoldskompetanse i tjenesteapparatet.⁸⁹ Folk som skal jobbe tett på muslimske familier, bør ha kompetanse om tro og kultur og forskjellen på dem.

Flere aktører som kommisjonen har hatt møte med, har pekt på den muslimfiendtlige organisasjonen SIAN og deres aksjoner som en stor utfordring i det forebyggende arbeidet mot radikalisering og ekstremisme. På den ene siden kan aktiviteter som koranbrenning ifølge PST bidra til radikalisering og føre til ekstrem islamisme.⁹⁰ På den andre siden kan det stilles spørsmål ved om SIANs holdninger og handlinger omfattes av det brede ekstremismebegrepet. SIAN-leder Lars Thorsen er dømt for hatefulle ytringer mot muslimer og har blant annet uttalt at muslimer er «en trussel mot rikets sikkerhet», og at de «må deporteres eller interneres på livstid».⁹¹

Enkelte forskere har påpekt at SIAN er en «perifer» gruppe med middelaldrende til gamle medlemmer med både begrenset voldspotensial og begrenset gjennomslag for sitt tankegods.⁹²

Samtidig kan de menneskelige konsekvensene være store for norske muslimer som kan føle på frykt, sinne, redsel og avmakt i forbindelse med SIANs demonstrasjoner. I kommisjonens møte med ungdommer ga ungdommene uttrykk for at de følte på sinne og frustrasjon da SIAN demonstrerte i byen deres.

Tidligere ble innvandringsmotstand fra ytre høyre begrunnet i rase, etnisitet og nasjonalitet, men det har skjedd en gradvis utvikling der hovedfienden i dag er islam og muslimer. Fortellingen om at det pågår en kulturkrig mellom vestlige samfunn og Islam, fikk særlig vind i seilene etter at det internasjonale terrornettverket al-Qaida angrep USA 11. september 2001. Det vokste frem et kontrajihadistisk nettverk på internett som er omtalt overfor. Det var denne typen tekster Breivik refererte til i det han kalte et manifest.

Muslimfiendtlighet kan også oppstå som reaksjoner på internasjonale konflikter og krig i Midtøsten. Når kommisjonen ferdigstiller denne rapporten, er det usikkert hvilke konsekvenser konflikten mellom Israel og Hamas vil få for muslimer i Norge.⁹³ Enkelte norske muslimer uttrykker at de opplever at de ikke anses som en del av det norske fellesskapet.⁹⁴

Jeg sier alltid «vi» fordi jeg er herfra, men det er en ekkel bismak i ordet. Det er ikke noe «vi». Jeg ser det nå. Hadde det eksistert noe «vi», så hadde over 100 norske barn som er sperret inne i Gaza, fått 100.000 ganger mer spalteplass enn de får, og Norge hadde eksplodert, og vi hadde fylt gatene med sinne, og hele den norske pressen hadde sagt fordømme og ren ondskap. (Abdelmaguid, 2023)

Handlingsplanen mot diskriminering av og hat mot muslimer utløp i 2023. Høsten 2023 ble det besluttet at handlingsplanen skulle forlenges til 2024, i likhet med handlingsplanen mot anti-semittisme. En ny plan skal legges frem i 2025.⁹⁵ I forbindelse med denne nyheten uttalte kultur- og likestillingsministeren følgende: «Vi har alle et ansvar for å bekjempe fordommer og rasisme. Regjeringen er opptatt av at krigen i Gaza ikke

⁸⁶ Moe 2022

⁸⁷ Moe 2022

⁸⁸ Kulturdepartementet 2020b

⁸⁹ Kommisjonens møte med muslimske veivisere, 13. mars 2023. Se også omtale av muslimske veivisere i kapittel 39.5

⁹⁰ Politiets sikkerhetstjeneste 2023a

⁹¹ TOSLO-2019-14462 (Oslo tingrett)

⁹² Torres og Ighoubah 2021

⁹³ Rose og Davey 2023

⁹⁴ Johansen og Høeg 2023

⁹⁵ Kultur- og likestillingsdepartementet 2023d

Boks 11.3 Drapet på Mahmed Jamal Shirwac

Den norsk-somaliske taxisjåføren Mahmed Jamal Shirwac ble drept av en passasjer i sin bil på Heimdal utenfor Trondheim 23. april 2008. I rettssaken trakk aktorlaget frem at gjerningspersonen forut for drapet hadde utvist sterke anti-patier mot innvandrere og muslimer og uttrykt et ønske om å brenne moskeer og drepe muslimer.¹ Han hadde også ifølge dommen uttalt seg negativt overfor innvandrere på «ulike nettsteder». Retten kom frem til at det ikke kunne ses bort fra at rasistiske og religiøse forestillinger var tiltaltes motiv for drapet. Det ble også slått fast at det neppe var en impulshandling, etter som våpenet var medbrakt hjemmefra. Ettersom gjerningsmannen ble kjent psykotisk i den rettspsykiatriske vurderingen, anså imidlertid

ikke retten at det var usannsynlig at skuddene kunne rammet hvem som helst. Retten ville derfor ikke uttale seg bestemt om hvilket motiv tiltalte hadde, noe de heller ikke anså som nødvendig for bevisvurderingen.

I vurderingen av om gjerningspersonen skulle dømmes til tvungent psykisk helsevern uttalte flertallet: «Tiltalte var psykotisk, og hans motvilje mot muslimer var så sterk at han hadde gitt uttrykk for ønsket om å «drepe muslimer om sjansen byr seg». Dette viser at han i psykotisk tilstand utgjør en betydelig risiko for omgivelsene, særlig innvandrergrepper og personer med muslimsk bakgrunn.»

¹ TTRON-2009-52277 (Trondheim tingrett)

skal øke motsetningene i Norge».⁹⁶ Internasjonalt rapporteres det om betydelig økning i tilfeller av muslimfiendtlige episoder som, i likhet med økningen i antisemittiske hendelser, blir tolket som et utslag av den eskalerte krigen i Midtøsten.⁹⁷

11.5 Antisiganisme: hets og diskriminering av rom

Antisiganisme er en spesifikk form for rasisme mot og diskriminering av minoriteten rom. Euro-parådet tok i bruk begrepet i 2005. Rådet definerer vanligvis antisiganisme som «en ideologi basert på ideen om en rasemessig overlegenhet, en form for avhumanisering og institusjonell rasisme, næret av en historisk diskriminering».⁹⁸ *Porrajmos* er betegnelsen for forsøket på å utrydde Europas rombefolkning under 2. verdenskrig.

HL-senteret har siden 2006 arbeidet systematisk med å heve kunnskapsnivået i befolkningen om rom under krigen, et arbeid som også har foregått i fellesskap med representanter for den romske minoriteten.⁹⁹ I 2015 kom en utredning om dette utført på oppdrag av det daværende For-

nyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD). Norske myndigheters avvísning av 68 norske romer på grensen mellom Tyskland og Danmark i 1934 ble spesielt undersøkt. På den internasjonale romdagen, 8. april 2015, kom daværende statsminister Erna Solberg med en offisiell beklagelse til norske romer for den rasistiske ekskluderingspolitikken som ble ført både før og etter 2.verdenskrig, og de fatale følgene denne politikken fikk for norske romer under holocaust.¹⁰⁰

Det er mer utbredt med sosial avstand til rom enn til noen av de andre gruppene som inngår i HL-senterets holdningsundersøkelse.¹⁰¹ En tredjedel av den norske befolkningen ønsker ikke sosial kontakt med romer. HL-senteret anbefaler å følge med på denne utviklingen. Alle andre gruppebaserte fordommer har høyest forekomst i befolkningsdelene med lavest utdanning og inntekt, men det forholder seg motsatt med fordommer mot rom. Dette peker i retning av at fordommene mot denne gruppen også har utspring i en klassebasert forakt.¹⁰² Det er et tankekors at romer mangler en handlingsplan samtidig som de ifølge HL-senterets holdningsundersøkelse er sterkt utsatt for negative holdninger fra majoritetsbefolkningen. Noen forskere peker også på at antisiganisme er et lite innarbeidet begrep i nor-

⁹⁶ NRK 2023a

⁹⁷ FN's høykommissær for menneskerettigheter 2023

⁹⁸ Rosvoll 2023

⁹⁹ Rosvoll, Lien og Brustad 2015

¹⁰⁰ Meld. St. 12 (2020–2021)

¹⁰¹ Moe 2022

¹⁰² Moe 2022

ske offentlige dokumenter, og at dette står i kontrast til den dokumenterte rasismen minoriteten er utsatt for.¹⁰³ Av norske minoriteter er rom også den eneste som ikke har fått en forsoningsprosess. I møte med kommisjonen fikk kommisjonen fortellinger om generasjonssmerte og en opplevelse av å ikke være en del av «den store fortellingen».¹⁰⁴

Det berettes om lav kunnskap om romske livsvilkår og romsk historie i befolkningen og tjenesteapparatet. Romer opplever også diskriminering fra tjenester i førstelinjen og majoritetsbefolkningen.¹⁰⁵ Hatprat og hets mot romer og romanifolk eller tatere kommer gjerne som påstander om at disse gruppene tigger, stjeler og snylter på samfunnet.¹⁰⁶

11.6 Hets og diskriminering av samer, kvener/norskfinner og skogfinner

Samer er anerkjent som urfolk i Norge, mens kvener/norskfinner og skogfinner er anerkjent som nasjonale minoriteter på linje med jøder, romanifolk og rom.

Fornorskingspolitikken fikk alvorlige konsekvenser for samer, kvener og skogfinner. Nedvurderingen av samisk, kvensk og skogfinsk språk og kultur førte til språk- og kulturtap og også kunnskapsløshet om gruppene i befolkningen. Sannhets- og forsoningskommisjonen har påpekt at mange av handlingsmønstrene, holdningene og samfunnsstrukturene som fornorskingspolitikken bidro til, ble videreført også etter at fornorskingspolitikken ble avviklet.¹⁰⁷ Ifølge kommisjonen har arven etter fornorskingspolitikken ført til at minoritetene ofte blir sett ned på og utsatt for mobbing, hatprat, trakassering og til dels diskriminering i møtet med majoritetsbefolkningen. Den utbredte diskrimineringen av gruppene er fortsatt et alvorlig samfunnsproblem. Ett av fire utsagn på Facebook om samer er negativt, ifølge en rapport fra høsten 2023.¹⁰⁸

Folkehelseundersøkelsen i Troms og Finnmark viste at én av tre samer i regionen har opplevd diskriminering.¹⁰⁹ Mobbing og etnisk diskriminering er den kulturelle faktoren som bidrar

sterkest til angst- og depresjonsvansker hos samisk ungdom.¹¹⁰ Saminorundersøkelsen, SAMINOR 3, som undersøker helse og levekår blant samer og kvener og norsk befolkning i utvalgte områder, ser blant annet på historiske traumer og langvarig påvirkning på helsen. Undersøkelsen varer til 2025.¹¹¹ Regjeringen har besluttet å utarbeide en handlingsplan mot hets og diskriminering av samer. Den skal etter planen være ferdigstilt høsten 2024.¹¹²

Blant personer bosatt i Nord-Norge er andelen med et negativt inntrykk av samer og kvener eller norskfinner elleve prosent. Dette er nesten fire ganger landsgjennomsnittet.¹¹³ Hatprat eller hets rettet mot samer knytter seg gjerne til spørsmål om rettigheter til utmark og beitemark og til påstander om at samer ikke er urfolk.¹¹⁴ Under debatten om vindturbinene på Fosen¹¹⁵ opplevde mange samer økte fordommer og negative stereotypier på sosiale medier.¹¹⁶ Fosen-saken har ifølge Samisk nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsevern og rus påvirket den samiske minoritetens helse, og den har ført til «minoritetsstress».¹¹⁷

Norges institusjon for menneskerettigheters undersøkelse fra 2022 viste at ni av ti i befolkningen over 18 år oppgir at de lærte lite eller ingenting om kvener/norskfinner, skogfinner, romer og romanifolk/tatere på skolen, mens halvparten oppga det samme om samer, og en tredjedel oppga det samme om jøder.¹¹⁸ Rapporten påpekte at undervisning om samer og jøder i skolen har økt i omfang, mens undervisning om kvener/norskfinner, skogfinner, romer og romanifolk/tatere har holdt seg stabilt på et lavt nivå. I tillegg pekte rapporten på at undervisning om samer og

¹¹⁰ Universitetet i Tromsø u.å.-a

¹¹¹ Universitetet i Tromsø u.å.-b

¹¹² Kultur- og likestillingsdepartementet 2023a

¹¹³ Norges institusjon for menneskerettigheter 2022a

¹¹⁴ Norges institusjon for menneskerettigheter 2022a

¹¹⁵ Fosen-saken refererer til konflikten om de to vindkraftverkene Storheia og Roan i Trøndelag og reindriftssamenes rettigheter. Vindkraftverkene ligger i beiteområdet til Fosen reinbeitedistrikt. Olje- og energidepartementets konsesjon til vindkraftanleggene ble klaget inn, og i oktober 2021 kom dommen fra Høyesterett (HR-2021-1975-S). Dommen slo fast at vindkraftutbyggingen på Fosen var ugyldig fordi den krenker reindriftssamers rett til utøvelse av kultur etter artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Til tross for dommen i Høyesterett er vindkraftverkene fortsatt i drift, og dette førte til store aksjoner og demonstrasjoner i 2023. Norges institusjon for menneskerettigheter 2022a

¹¹⁶ Norges institusjon for menneskerettigheter 2022a

¹¹⁷ Veimæl og Gerhardsen 2023

¹¹⁸ Norges institusjon for menneskerettigheter 2022a

¹⁰³ Lauritzen 2023

¹⁰⁴ Kommisjonens møte med Romsk råd, 25. mai 2023

¹⁰⁵ Kommisjonens møte med Romsk råd, 25. mai 2023

¹⁰⁶ Norges institusjon for menneskerettigheter 2022a

¹⁰⁷ Dokument 19 (2022–2023)

¹⁰⁸ Analyse & Tall 2023

¹⁰⁹ Melhus og Broderstad 2020

nasjonale minoriteter nedprioriteres i skolen og i lærerutdanningen.¹¹⁹

11.7 Hets og trusler mot skeive

Skytingen mot utesteder i Rosenkrantz' gate i Oslo 25. juni 2022 skjedde natten før pridefeiringen. To mennesker ble drept, og flere ble skadet.

Studier viser at mange skeive i Norge lever et godt liv, og det har skjedd flere fremskritt for skeive både i Norge og flere europeiske land.¹²⁰ Samtidig anerkjenner regjeringens handlingsplan for kjønns- og seksualitetsmangfold at Norge fortsatt står overfor store utfordringer.¹²¹ Ifølge en undersøkelse fra Institutt for samfunnsforskning fra 2019 utsettes LHBTIQ+-personer dobbelt så ofte for hatytringer som den øvrige befolkningen.¹²² Mer enn én av fem LHBTIQ+-personer oppga at de hadde blitt utsatt for hatytringer det siste året, mens 15 prosent hadde blitt utsatt for konkrete trusler.

Det pågår en polarisert global debatt rundt kjønn. Organisasjoner for skeives rettigheter som kommisjonen har snakket med¹²³, melder om at hets og trakassering er særlig rettet mot transkjønnede, ikke-binære og andre som bryter med tradisjonelle normer for kjønnsuttrykk. De forteller at debatten er preget av kampanjer mot enkeltpersoner. Dette fører til tilbaketrekning, ensomhet og store psykososiale utfordringer.

Aktører kommisjonen har snakket med, peker videre på at mediene og politiet har liten kunnskap om de bevegelsene som vokser frem, og om forbindelsene som finnes mellom radikal feminisme og kristenkonservervisme.¹²⁴ De peker på at dette er grupper og individer som fører et vol-

delig og avhumaniserende språk og i tillegg er truende og ekstremt aktive. Aktørene mener at det er behov for holdningsendringer hos ulike instanser, herunder politiet, idet de ikke føler seg beskyttet i dag. Dette bekreftes også av politiets egen undersøkelse, hvor 30 prosent av respondene i LHBTIQ+-undersøkelsen svarte at de har svært lav eller ganske lav tillit til at politiet kan ivareta behovene til LHBTIQ+-innbyggerne i Norge.¹²⁵ Det finnes også en utrygghet i relasjonen mellom skeive og politiet.¹²⁶

I andre halvår av 2022 viste politiet til en tredobling i antall anmeldelser av hatefulle ytringer på grunnlag av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, sammenlignet med første halvår av 2022. Politiet anga at økningen kan ha sammenheng med terrorangrepet den 25. juni 2022. Det er uklart om den markante økningen skyldtes at det ble begått flere straffbare handlinger, eller om det kunne begrunnes i økt tilbøyelighet til å anmelde hatefulle ytringer.¹²⁷

11.8 Andre trusselutsatte

Noen grupper i det norske samfunnet er marginaliserte og sårbare fordi de befinner seg i ekstremisters fiendebilder samtidig som de selv opplever å være i blindsonen til myndighetene og samfunnet for øvrig. Kommisjonen anerkjenner at dette er en utfordring, og at det er vanskelig å bli sett for grupper som allerede er marginalisert. Kommisjonen har møtt representanter for noen av disse gruppene. Det ligger i sakens natur at den etterfølgende omtalen ikke er uttømmende. Situasjonsbildet som er omtalt ovenfor, er i stadig endring, og det må også tas høyde for blindsoner som ennå ikke er avdekket.

Grupper og enkeltindivider som utsettes for negativ sosial kontroll eller æresrelatert vold, støttes ut av miljøer eller utsettes for hets og trusler av ulike årsaker. Dette kan være mennesker som er særlig utsatt fordi trusselen de lever med, ofte kommer fra miljøer de vanskelig kan bryte ut av eller fjerne seg fra. Et kjent eksempel er saken der den tidligere nevnte Mohyeldeen Mohammad ble dømt til to års fengsel for trusler mot stortingspolitiker Abid Raja. Blant annet fremsatte han følgende ytringer: «Din skitne svin, må Allah brenne

¹¹⁹ Dette begrunnes i at det er krevende å skaffe til veie tilstrekkelige menneskelige, økonomiske og pedagogiske ressurser til å gjennomføre målene og kravene i læreplanene og retningslinjene for lærerutdanningen. Norges institusjon for menneskerettigheter 2022a

¹²⁰ Kultur- og likestillingsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet 2023

¹²¹ Kultur- og likestillingsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet 2023

¹²² Fladmoe og Nadim 2019

¹²³ Se vedlegg 1

¹²⁴ Fitzsimons 2019

¹²⁵ Jakobsen 2023

¹²⁶ Jakobsen 2023; Kierulf, Bjørke og Spurkland 2023. Kommisjonens møter og samtaler med representanter for skeive i løpet av arbeidet, jf. vedlegg 1

¹²⁷ Politidirektoratet og Oslo politidistrikt 2023

deg i Jahannam din uoppdratte murtad kafir hund! Du er en skam for pakkiser og muslimer, ikke kall deg muslim, for Wallahi du har INGENTING med islam å gjøre, skitne forræder!!!».¹²⁸

Barn og unge er særlig utsatt for det som i hjelpetjenestene og regjeringens handlingsplan Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold, omtaler som «ekstrem kontroll».¹²⁹

11.8.1 Ahmadiyya-muslimer

Ahmadiyya-muslimer ble utsatt for et terrorangrep i 1985 da en norsk nynazist sprengte en bombe ved moskéen deres, Nór, på Frogner i Oslo. Ahmadiyya er en forfulgt minoritet, og FNs menneskerettighetsekspert er utvetydige når de peker på behovet for et langt bedre beskyttelsesvern for denne minoriteten verden over.¹³⁰ Handlingsplanen mot diskriminering av og hat mot muslimer angir at Ahmadiyya-minoriteten er utsatt i Sør-Asia og deler av Midtøsten.¹³¹ I et møte med kommisjonen fortalte medlemmer fra trossamfunnet at de opplever seg som en utsatt minoritet som både er gjenstand for fordommer fra majoritetssamfunnet og hat fra andre muslimer og muslimske trossamfunn i Norge.¹³² De oppfatter at andre muslimske samfunn anser Ahmadiyya som en indre trussel. Medlemmer av minoriteten mener at Norge er et trygt land å bo i, men at norske myndigheter har liten kunnskap om hvor utsatte de er, og at det mangler forståelse for at når hatet mot Ahmadiyya øker i Pakistan og i andre land, reflekteres hatet også i Norge.

11.8.2 Utenlandsadopterte

Utenlandsadopterte er også en gruppe som opplever at de lenge har vært i en blindsoner hva angår rasisme og diskriminering i storsamfunnet. 10. august 2019 drepte Philip Manshaus sin adopterte stesøster Johanne Zhangjia Ihle-Hanssen fordi han ønsket å skåne foreldrene fra den rasekrigen han mente ville komme raskt.¹³³ Som tidligere nevnt ble Arve Beheim Karlsen, adoptert fra India, jaget mot og døde i Sogndalselva 24. april 1999. I lengre tid forut for hendelsen ble han utsatt for massiv rasistisk hets. Utenlandsadop-

terte har i møte med kommisjonen fortalt at de måtte rømme fra norske nynazister på 1990-tallet, og at de utsettes for rasisme også i dag.¹³⁴

Videre vokser mange utenlandsadopterte opp i «norske» familier som ikke nødvendigvis har kompetanse til å kunne veilede og støtte den adopterte når hen utsettes for rasisme og diskriminering. Dette har gjort at mange har følt seg ensomme i håndteringen av disse opplevelsene. Det fortelles om tilfeller av rasisme og utrygghet i egen storfamilie. Erfaringene støttes av funn gjort av By- og regionsforskningsinstituttet NIBR ved Oslo Met, som viser at utenlandsadopterte forskjellsbehandles i samme grad som andre innvandrere, men at de har vanskelig for å bli trodd og finne støtte for dette, selv i nær familie.¹³⁵ De har også et behov for at tjenesteapparatet skal ha større forståelse for situasjonen deres og de negative opplevelsene de har hatt. Bufetat tilbyr råd og veiledning til adopterte og deres familier etter adopsjon, herunder råd til hvordan det kan søkes innsyn i egen adopsjonssak eller råd og bistand til adopterte som vil søke etter sin opprinnelse. Også etterkommere etter adopterte kan få bistand av Bufetat. Det er også opprettet et nytt tilbud om samtalestøtte med terapeuter for adopterte over 16 år.¹³⁶ Et av tiltakene i regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering er å styrke adoptivforeldres kunnskap om rasisme og diskriminering.¹³⁷

11.8.3 Personer med nedsatt funksjonsevne

Personer med nedsatt funksjonsevne, som utgjør rundt 16 prosent av verdens befolkning og dermed er verdens største minoritet,¹³⁸ inngår blant annet i høyreekstremes fiendebilder.¹³⁹ I en rapport fra Norges institusjon for menneskerettigheter fra 2022 som er basert på dybdeintervjuer med personer med nedsatt funksjonsevne kom det frem at informantene utsettes for hets, trakassering og hatefulle ytringer. «Særlig de yngre informantene i undersøkelsen oppgir at de har opplevd hets og trakassering, særlig på nett. Dette gjør at flere vegrer seg for å ta del i det offentlige ordskiftet, og på annen måte benytte seg av ytringsfriheten sin».¹⁴⁰ I tillegg fører mangel på tilgjengelig

¹²⁸ NTB 2016

¹²⁹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2021

¹³⁰ Shaheed, Khan og Varennes 2021

¹³¹ Kulturdepartementet 2020b

¹³² Kommisjonens møte med Ahmadiyya muslimske trossamfunn, 13. mars 2023

¹³³ TAHER-2020-5113 (Asker og Bærum tingrett)

¹³⁴ Kommisjonens møte med Adopsjon i endring, 4. november 2022

¹³⁵ Kvanvik 2021

¹³⁶ Bufdir u.å.-d

¹³⁷ Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2023a

¹³⁸ Verdens helseorganisasjon 2023

¹³⁹ Europakommisjonen 2021b

¹⁴⁰ Norges institusjon for menneskerettigheter 2022

informasjon og fysiske barrierer til at de ikke får deltatt i det politiske liv. «[D]e får rett og slett ikke muligheten til å være samfunnsborgere på lik linje med oss andre».¹⁴¹

Hatkriminalitet mot personer med nedsatt funksjonsevne har vært forbudt i Norge siden 2013.¹⁴² I nasjonal trygghetsundersøkelse for 2020 gikk det frem at personer med nedsatt funksjonsevne er mer utsatt for hatkriminalitet enn personer uten funksjonsnedsettelse.¹⁴³ I en rapport fra Nordlandsforskning fra 2016 kom det frem at 32 prosent av respondentene (307 av 947) hadde blitt utsatt for hatytringer. Politiets oversikt

over hatkriminalitet viser at det har vært få anmeldelser av hatkriminalitet mot denne gruppen.¹⁴⁴ Likestillings- og diskrimineringsombudet har uttalt at de frykter store mørketall om hatkriminalitet mot funksjonshemmede.¹⁴⁵ Personer med nedsatt funksjonsevne opplever også utestenging og diskriminering i arbeidslivet.¹⁴⁶ utfordringene personer med nedsatt funksjonsevne møter er adressert i regjeringens handlingsplan Et samfunn for alle – Likestilling, demokrati og menneskerettigheter.¹⁴⁷

¹⁴¹ Kierulf 2022

¹⁴² Prop. 131 L (2012–2013)

¹⁴³ Løvgren, Høgestøl og Kotsadam 2022

¹⁴⁴ Politidirektoratet og Oslo politidistrikt 2023

¹⁴⁵ Likestillings- og diskrimineringsombudet 2018

¹⁴⁶ Bufdir 2023a

¹⁴⁷ Kulturdepartementet 2020a

Del III
Ekstremisme i en digital tidsalder

Kapittel 12

Innledning

Norge er blant de mest digitaliserte landene i verden.¹ Både voksne og barn lever store deler av sin hverdag på nettet, og med sosiale medier og ny medieteknologi blir mennesker stadig mer sammenflettet. En hyperkoblet verden der milliarder av mennesker kan kommunisere over høyhastighetsnett, gir mange muligheter. For eksempel åpner det for en bredere deltakelse i den offentlige debatten og mer involvering av befolkningen i demokratiske prosesser. Like fullt har den teknologiske utviklingen mange og store fallgruver, både for samfunnet generelt og for ekstremismefeltet spesielt.

Ekstremister bruker sosiale medier og ny teknologi til radikaliserings, rekruttering, opplæring, terrorplanlegging, innsamling av informasjon, kommunikasjon, forberedelse, propaganda og finansiering.² Den raske utviklingen innebærer at plattformene hvor ekstreme holdninger deles og videreutvikles, blir mer avanserte. Ny teknologi kan spre informasjon på nye måter som gjør at desinformasjon, hatefulle ytringer, voldelig ekstremisme eller annet skadelig innhold når ut til et bredere publikum og kan få større negative ringvirkninger enn tidligere. Nye ekstremistiske nettsamfunn og kommunikasjonsmåter dukker opp i stor skala og i et raskt tempo som gjør det utfordrende å holde seg oppdatert på trender og trusselfilder. Selve størrelsen på den digitale verdenen av tekst, videoer og bilder gjør det nærmest umulig å ha full oversikt i sanntid.

Teknologiutviklingen gjør at geografisk avstand betyr mindre. På mange samfunnsområder er denne delen av globaliseringen positiv. Når det gjelder drivere for radikaliserings og ekstremisme, er bildet mer nyansert. Radikaliseringstrender kan raskere migrere eller «smitte» fra et land til et annet. Nye teknologiske instrumenter gjør det også enklere å oversette innhold fra og til norsk. Teknologiutviklingen gjør derfor at samfunnet i enda større grad smelter sammen med resten av verden. Det blir vanskeligere å «holde verden ute».

Revolusjonerende utvikling innen kunstig intelligens gjør også at metodene for å spre ytringer, meninger og tankegods endrer seg raskt. I 2021 viste den britiske MI6-sjefen i sin åpne trusselvurdering til at teknologiutviklingen det neste tiåret kunne gå lenger enn det siste århundret.³

Samtidig gir teknologiutviklingen nye redskaper i innsatsen mot radikaliserings og ekstremisme. Ny teknologi, inkludert kunstig intelligens, gir styresmaktene kraftfulle verktøy til å kontrollere utviklingen gjennom preventive tiltak som overvåking og kontroll av informasjon. Hensikten med tiltakene mot voldelig ekstremisme bør i siste instans være å bevare demokratiet og et sterkt menneskerettighetsvern for alle. Teknologien muliggjør likevel etter hvert så omfattende inngrep i borgernes sivile rettigheter at det ikke er ønskelig for samfunnet å ta i bruk alle virkemidler som finnes. Dersom samfunnet ikke finner en god balanse mellom rettighetsvern på den ene siden og inngrep med overvåking og kontroll på den andre, kan iveren etter å beskytte samfunnet og grunnleggende verdier ende opp med å svekke menneskerettighetene og demokratiet som man søker å verne.

Det er vanskelig å forutse hvordan teknologiutviklingen vil påvirke radikaliserings og voldelig ekstremisme. Myndighetenes tiltak og regulering blir derfor reaktiv og «hengende etter». Når styresmaktene benytter ny teknologi i kampen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, må tempoet og omfanget kalibreres godt.

Det teknologiske landskapet er dynamisk og i stadig endring. Det samme gjelder måten ekstremistene utnytter teknologien. Kommisjonen har valgt å se nærmere på noen overordnede utviklingstrekk og trender. Denne delen handler om hvordan ekstremister bruker sosiale medier og andre digitale flater, hvordan kunstig intelligens og andre nye teknologier kan påvirke ekstremismefeltet, menneskerettslige utfordringer og hvordan myndighetene forsøker å møte disse utfordringene gjennom regulering.

¹ Se for eksempel Europakommisjonen 2022

² United Nations Office of Counter-Terrorism 2023

³ The International Institute for Strategic Studies 2021

Kapittel 13

Ekstremisme i sosiale medier og andre digitale flater

Den nye digitale hverdagen har gjort det mulig for mennesker som ellers ikke ville ha møtt hverandre, å finne sammen uavhengig av geografiske barrierer, sosiale identiteter og politiske forskjeller.¹ Sosiale medier har senket terskelen for hvem som kan ytre seg og delta i det offentlige rom og bidra i meningsutvekslingen. Samtidig blir personer som ytrer seg på digitale flater imidlertid også utsatt for hatytringer, hets og trakassering på grunn av sitt engasjement og sin reelle eller antatte gruppetilhørighet.²

Sosiale medier blir stadig mer brukt av ekstremistiske partier, bevegelser, grupper og enkeltpersoner.³ Gratis eller rimelige strømmetjenester, fillagringsplattformer og ende-til-ende-krypterte kommunikasjonsapplikasjoner har gjort det enklere å dele ekstremistisk propaganda.⁴ Ulike ekstremistiske aktører kan raskt og rimelig nå ut med sitt budskap og alternative virkelighetsforståelser til et stort, globalt publikum.⁵

Sosiale medier kan legge til rette for ekstremisme ved å muliggjøre hurtig og ofte anonym spredning av propaganda. Det er lett å komme over hatytringer og oppfordringer til ekstremistisk vold på ulike sosiale medier som TikTok, Instagram, YouTube, Meta og X. En studie av TikTok basert på et utvalg av 1030 videoer viste hvordan videodelingsappen brukes til å spre rasistiske konspirasjonsfortellinger om hvit overmakt, instruksjonsvideoer om våpenproduksjon, glorifisering av ekstremister og terrorister, målrettet hets av minoriteter og holocaustbenektelse.⁶

Kunstig intelligens kan forsterke denne utviklingen. Ekstremister kan benytte sofistikerte redskaper for tekstbehandling eller manipulasjon av lyd, bilde og video for å skreddersy sine budskap.

Kunstig intelligens kan også øke rekkevidden til ekstremistiske grupperinger fordi det vil gi dem mulighet til å nå ut i et helt annet omfang, til nye grupper og på nye språk. Kunstig intelligens omtales videre i kapittel 14.

13.1 Ytre høyre og høyreekstremisme på internett

13.1.1 Alternative medier og klikkåte

I lys av digitaliseringen de siste tiårene har det både i Norge og internasjonalt vokst frem en rekke alternative medier som opererer i yttergrensene av journalistikken. Alternative medier kjennetegnes av at de har en tydelig ideologisk profil og et uavklart forhold til etiske retningslinjer.⁷ I Norge har alternative medier som document.no, det nedlagte resett.no og rights.no mobilisert mot det politiske etablissementet og mediene samt mot islam og mot at muslimsk kultur skal være en del av den norske offentligheten.⁸ I kommentarfelt med ulik grad av moderering er det mange nettdebattanter som deler sterkt muslimfiendtlig og konspiratorisk tankegods.

Alternative medier produserer ofte *ragebait*s eller klikkåte, som det kan kalles på norsk. Klikkåte er saker som har som formål å fange publikums oppmerksomhet og gjøre folk opprørte eller sinte og slik skape interaksjon med en lenke eller sak.⁹ Med viral spredning kan dette gå ut over enkeltpersoner og bidra til polarisering. I Norge ble resett.no anklaget for å skape uriktige narrativer og forfølge enkeltpersoner.¹⁰ Tidligere redaksjonssjef Lars Akerhaug har skrevet følgende om sin tid i Resett:

Resett vart ein trykkokar for rasistiske haldningar. Desse nettstadene eksisterer i ein slags

¹ Koehler 2014; Bennett, Wells og Freelon 2011

² Se omtale i kapittel 11 Ekstremismens konsekvenser for utsatte grupper

³ Politiets sikkerhetstjeneste 2021e

⁴ Evans og Williams 2022

⁵ Sunde 2013

⁶ O'Connor 2021

⁷ Ihlebæk og Figenschou 2022

⁸ Berntzen 2011

⁹ Bjørkelo 2021

¹⁰ Waatland 2019

sybiose. Ein gjev lesarane det dei vil ha, og dei reagerer i form av kommentarar, likes, delingar og ikkje minst donasjonar. Det er sjølvsaugt ein negativ spiral. Og til skilnad frå politiske parti som FrP har du ikkje noko incentiv for å skyvva dei mest ekstreme vekk frå deg. Mitt inntrykk var at det var denne gruppa som gav mest pengar. (Akerhaug, 2022)

En del av dette bildet er også trolling, altså grenseoverskridende og sjokkerende utsagn på nettet. Målet er å skape negative emosjonelle reaksjoner hos en annen person eller gruppe. Trolling foregår også som større kampanjer organisert av land eller andre aktører, blant annet såkalte trollfabriker. Trolling kan komme i form av memer, typisk bilder eller videoer som spres og utvikler seg gjennom kopier og etterligning, som spiller på temaer som skaper følelser, for eksempel rasisme eller kvinnehat.

Mange internettbrukere som troller, mener ikke det de poster eller sier, og synes først og fremst det er gøy at andre tror på dem og blir fornærmet.¹¹ Like fullt kan trolling påvirke opinionen ved at desinformasjon spres i stor skala. Desinformasjon er feil informasjon som spres bevisst for å villedde folk.¹² Derfor er desinformasjon et nyttig redskap i politiske påvirkningskampanjer. Desinformasjon er utbredt i tilknytning til væpnede konflikter slik en ser i krigen mellom Hamas og Israel og under Russlands krigføring i Ukraina.¹³ Desinformasjonskampanjer blir også stadig vanligere i forbindelse med demokratiske valg.¹⁴

13.1.2 Subkultur på internett

Organiserte høyreekstreme organisasjoner og ytre-høyre-aktører har åpne digitale plattformer som de bruker til å spre propaganda og kommunisere med tilhengere. En studie av ytre høyre i Norge har vist at alle de sentrale grupperingene har egne sider på Facebook.¹⁵

Andre høyreekstreme subkulturer består av løst definerte nettverk uten sentralisert ledelse, hierarkiske strukturer og kriterier for medlemskap. I ulike subkulturer blir høyreekstrem propaganda produsert og spredt i transnasjonale internettfellesskap.¹⁶ Brukerne knyttes sammen av en

subkulturell identitet, verdier og subkulturelle symboler og et språk hvor både vold og humor spiller en sentral rolle. Bruken av humor gjør også grensen mellom ekstreme ytringer og vitser mer flytende, og deling av ekstremt innhold kan enkelt bortforklares med at ytringene er ment som humor.

Særlig på umodererte plattformer produserer og konsumerer anonyme brukere store mengder ekstremistisk innhold og propaganda. I slike fora kan brukere i mange land forme fiendebilder i fellesskap, i det som kan kalles global medproduksjon av innhold. Vold og dehumanisering blir trivialisert og promotert gjennom subkulturell internettattferd som trolling og produksjon av humor og memer. Memer er «formbare», noe som betyr at de får en ekstremistisk mening når de blir plassert innenfor en bredere ekstremistisk kontekst.¹⁷ Det krever et visst nivå av digital og teknologisk kompetanse å produsere og forstå memer som fremmer vold og konspirasjonsfortellinger. Dette innebærer også at ekstremistisk innhold dermed ikke alltid vil identifiseres av nærstående, moderatorer eller myndigheter.

Trolling oppsto som et fenomen på ulike nettfora som 4chan, 8chan og Endchan. Innholdet ble mer og mer ekstremt, og grensene mellom humor og reelle høyreekstreme ytringer og oppfordringer til vold ble stadig mer uklare. Hvit-makt-terrorister som var inspirert av Christchurch-angrepet i 2019, hadde omgang med hverandre på chanfora. Det var også her terroristene forhåndsannonserte angrepene sine med manifeste som inneholdt memer som sirkulerer på diverse plattformer som 4chan, 8chan, Discord eller Twitch. Hvit-makt-memer blander rasistiske og nazistiske symboler med referanser fra populærkultur, spillkultur og incel-kultur.¹⁸ Ekstremistiske ideologier, fiendebilder og konspirasjonsfortellinger blir promotert gjennom humor og memer, og terror og terrorister glorifiseres.¹⁹

13.2 Ekstrem islamisme på internett

Sosiale medier er en sentral arena for rekruttering og spredning av ekstrem islamistisk propaganda.²⁰ I 2013 var sosiale medier som Facebook

¹¹ Phillips 2015

¹² NOU 2022: 9; FN's generalforsamling 2021

¹³ Silverman og Kao 2022

¹⁴ Bader 2018

¹⁵ Haanshuus og Jupskås 2017

¹⁶ Thorleifsson og Dücker 2021

¹⁷ Miller-Idriss 2003

¹⁸ Thorleifsson og Dücker 2021

¹⁹ Thorleifsson og Dücker 2021. Det vises for øvrig til omtale av høyreekstremisme i kapittel 6

²⁰ Se for eksempel Nesser, Stenersen og Oftedal 2016

og YouTube avgjørende for at gruppen Profetens Ummah nådde ut med sitt budskap i Norge. De var i utgangspunktet en Facebook-gruppe, og det var der de startet med å mobilisere til demonstrasjoner organisert av gruppen. En av metodene Profetens Ummah brukte for å rekruttere unge muslimer til innsats og kamp, var å dele voldsomme bilder av døde eller sårede muslimer i krigssoner som Syria på Facebook.²¹

Terrororganisasjonen IS har vært kjent for å produsere propaganda som glorifiserer livet i Den islamske stat, og formidle informasjon om hvordan man kan bli fremmedkriger. De har også delt videoer om hvordan barn blir trent opp til å bli IS-soldater,²² og oppskrifter på eksplosiver. Videoer av vold og henrettelser utført av IS har også blitt spredd på nett og gått viralt. IS har også brukt nettet til å oppfordre muslimer til soloterrorisme i landene de holder til i.²³

Fra forskningen er det også kjent at sosiale medier spilte en viktig rolle i IS' operasjonelle strategi i Syria og Irak.²⁴ Spesielt daværende Twitter var viktig for vestlige fremmedkrigere i disse områdene. Egenprodusert materiale ble spredd via Twitter til andre sosiale medier. Innholdet ble delt av fremmedkrigere på bakken og av deres allierte i Europa, inkludert den britiske organisasjonen Al Muhajiroun og den London-baserte predikanten Anjem Choudary, som også var i kontakt med medlemmene i Profetens Ummah.

Uken før 25. juni-angrepet i 2022 på London pub og Per på hjørnet i Oslo sentrum hadde den terrorsiktede Arfan Bhatti lagt ut et budskap på sin åpne Facebook-profil om at homofile burde drepes. Innlegget inneholdt et brennende prideflagg.²⁵ Også al-Qaida har via sin mediekanal As-Sahab oppfordret til angrep mot Sverige og Danmark etter gjentatte koranbrenninger i 2023.²⁶

13.3 Gaming og ekstremisme

Akkurat som sosiale medier har *gaming* (dataspill) blitt en integrert del av hverdagen for barn og voksne verden over. Spesielt unge «digitalt innfødte» har på en helt annen måte enn tidligere generasjoner vokst opp med tilgang til og forstå-

else for ny teknologi.²⁷ Spillsamfunn skaper fellesskap, lek, mening og mestring. Mange unge har trygge og gode hverdager i spillsamfunn som er verdifulle fellesskap for mange.

Flere aktører har understreket at gaming bør anerkjennes på lik linje med fotball og andre tradisjonelle fritidsaktiviteter. Gaming har også blitt mindre stigmatisert og mer anerkjent enn tidligere.²⁸ Utdaterte antakelser om en sammenheng mellom vold i spill og aksept for vold er tilbakevist. I regjeringens dataspillstrategi beskrives dataspill som en kulturform som blant annet kan stimulere til kreativitet, læring og tekniske ferdigheter. Strategien omtaler også viktigheten av trygge digitale møteplasser og at dette bør finnes i et samspill med fysiske møteplasser.²⁹ Det finnes flere spillhus rundt omkring i landet hvor unge kan spille sammen med trygge voksenpersoner til stede.

Samtidig kan spillkultur inkludere ekstremistiske uttrykksformer. Kvinnehat er for eksempel utbredt innen flere spillmiljøer.³⁰ Fellesskap rundt slike holdninger skaper engasjement hos brukerne. Mens noen brukere forblir passive vitner til hatefullt innhold i spillmiljøer eller fora, er andre aktive deltakere og produserer selv innhold. Fellesskapsfølelsen som skapes i digitale subkulturer, er en sentral årsak til at deltakerne forblir aktive. For noen brukere er et slikt digitalt fellesskap eller brorskap en vei ut av ensomhet og isolasjon. Anonymitet kan bidra til at frustrasjon, krenkelser eller sinne som er rettet mot storsamfunnet, får utløp og støttes av meningsfeller. De digitale subkulturene og spillmiljøene tilbyr sosiale forbindelser og fyller et menneskelig behov: ønsket om å høre til. Man produserer kollektive identiteter som overskrider landegrensene. Dette gjelder særlig høyreekstreme nettsamfunn.³¹

Ekstremister og radikalisertere benytter seg av den omfattende rekkevidden til spillplattformer og spillkultur til rekruttering, spredning av propaganda, mobilisering og vold. Discord, en av de mest populære kommunikasjonsplattformene for spillmiljøer, fungerer som en møteplass for sosialisering og bygging av digitale fellesskap. Den blir også utnyttet av ekstremister. Det høyreekstreme partiet Alliansens skjulte server brukes til å spre antisemittisk og rasisistisk innhold og rekruttere unge følgere.³²

²¹ Sunde 2013

²² Eriksen 2016

²³ NTB 2017

²⁴ Klausen 2015

²⁵ 25. juni-utvalget 2023

²⁶ Brekke og Sfrintzeris 2023. Det vises for øvrig til omtale av ekstrem islamisme i kapittel 7

²⁷ Prensky 2009

²⁸ Kommisjonens møter med ulike aktører, se vedlegg 1

²⁹ Kultur- og likestillingsdepartementet 2023e

³⁰ Parkin 2014

³¹ Odag, Leiser og Boehnke 2019

³² Klungtveit og Skybakmoen 2021a

Twitch, en strømmepattform for spillinnhold, har også blitt brukt til å spre innhold som fremmer ideer om hvit makt. *Steam*, en nettplattform hvor man kan kjøpe, spille og lage egne spill, har vært tilholdssted for en rekke servere laget av høyreekstreme og nynazistiske grupper.³³

Bruk av spill og spillkultur i rekruttering og propaganda gjelder ikke kun høyreekstreme miljøer. «Spillifisering» av ekstrem islamisme er pekt på som en voksende trend, og det er tatt til orde for mer forskning for å finne ut hvor utbredt problemet er, og hvor effektivt gaming er som et verktøy for voldelige ekstremistiske organisasjoner.³⁴

Spill kan imidlertid også brukes i arbeidet med å forhindre og forebygge radikaliserings og ekstremisme. Det EU-finansierte pilotprosjektet *GameD* forsøker å bruke spill til positive intervensjoner for å styrke og fremme demokratiske holdninger og toleranse.³⁵ Spillkjendiser og influensere kan også bruke sin påvirkningskraft i forebyggende arbeid i spillmiljøer. Det er viktig at spillere er med på å utvikle forebyggende tiltak med spillsamfunn som målgruppe. Når gamerne myndiggjøres, kan de enklere gripe inn og ta til motmæle mot ekstremisme, rasisme, hets og trakassering.

13.4 Digitale miljøers betydning for «enslige aktører» og soloterrorister

De senere årene har en rekke terrorangrep blitt gjennomført av såkalte enslige aktører. Selv om gjerningspersonene har utført handlingen alene, har de hatt kontakt med meningsfeller i virtuelle samfunn hvor propaganda og oppfordring til terror deles på tvers av land og kontinenter.

Brenton Tarrant, terroristen bak moskéangrepene i Christchurch på New Zealand i 2019, var inspirert av Anders Behring Breivik. I likhet med Breivik så Tarrant ut til å ha blitt radikaliserert på nettet uten samhandling med organiserte høyreekstreme grupper. Tarrants angrep inspirerte i sin tur til en rekke terrorangrep som ble begått av enslige aktører i USA og Europa. Philip Manshaus, som selv har sagt at han ble radikaliserert på nettet før drapet på stesøsteren og angrepet på Al-Noor-moskeen i Bærum i 2019, var også inspirert av Tarrant.³⁶ Da Manshaus forhåndsannonserte angrepet, varslet han dette med en referanse til

incel-ideologien gjennom et meme.³⁷ I memet ble tre andre terrorister hyllet og fremstilt som *chads*, en incel-referanse som beskriver en «alfahann», altså en med dominant maskulinitet som befinner seg øverst i hierarkiet på kjønnsmarkedet. I digitale subkulturer dyrker man både en offerrolle og heroisk maskulinitet ved å glorifisere hvit-makt-terrorister.³⁸

Når det gjelder ekstreme islamister, klarte europeisk kontraterror etter hvert å demme opp for de største og dødeligste IS-angrepene i Europa etter Bataclan-angrepet i Frankrike i 2015. Etter dette gikk ekstremistene over til å bruke soloterrorisme i større grad. En rekke av disse soloterroristene ble rekruttert, radikaliserert og instruert gjennom kommunikasjonsapper som Telegram.³⁹ Terroristen som gjennomførte det dødelige angrepet i Drottninggatan i Stockholm i 2018, fikk instruksjoner på øret mens han gjennomførte terrorren. Instruksene kom fra en person i utlandet via kommunikasjonsappen Zello. Bakmannen, eller entreprenøren, la også føringer på hva slags mål han skulle angripe.⁴⁰ App-styrte jihadister ble såpass vanlig at bakmennene fikk navnet «virtuelle entreprenører» i forskningen.⁴¹

13.5 Direktestrømming av ekstremisme og terror

Ekstremister bruker sosiale medier på flere måter i forbindelse med terrorangrep. Direktestrømming av terrorangrep og muligheten til å se angrep gir en langvarig propagandaeffekt.

En rekke høyreekstreme terrorister, fra New Zealand til Bærum, har fulgt en slags oppskrift bestående av forhåndsannonsering av angrepet, sirkulering av manifest og direktestrømming av terrorangrepene. Både Christchurch-terroristen og Halle-terroristen i Tyskland direktestrømmet angrepene for å dele dem på høyreekstreme nettfora og la meningsfeller «delta» i voldsutøvelsen gjennom tilbakemelding, spredning og rangering av angrepet. Christchurch-terroristen kunn gjorde angrepene på forhånd i nettfora og direkte-sendte massedrapene i 17 minutter på Facebook Live.⁴² I de første 24 timene etter terrorangrepet

³³ Davey 2021

³⁴ Mahmoud 2022

³⁵ SCENOR u.å.

³⁶ Politiets sikkerhetstjeneste 2020b

³⁷ Prøitz, Langeland, Steinnes og Mainsah 2022

³⁸ Thorleifsson 2022a; Young 2019

³⁹ Nesser, Stenersen og Oftedal 2016

⁴⁰ Se Boks 21.1 Typologi –radikaliseres ulike roller og funksjoner

⁴¹ Hughes og Meleagrou-Hitchens 2017

⁴² Macklin 2019

Tabell 13.1 Høyreekstreme terroristers bruk av digitale plattformer

Sted	Dato	Terrorist og alder	Manifest postet på	Direktestrømming
Christchurch i New Zealand	15. mars 2019	Brenton Tarrant (28)	8chan/pol/	Facebook
Poway i USA	27. april 2019	John Earnest (19)	8chan, /pol/	Facebook (forsøk)
El Paso i USA	3. august 2019	Patrick Crusius (21)	8chan, /pol/	
Bærum i Norge	10. august 2019	Philip Manshaus (21)	Endchan	Facebook (forsøk)
Halle i Tyskland	9. oktober 2019	Stephan Balliet (27)	Meguca	Twitch

Kilde: Thorleifsson & Dücker, 2021, s. 7

på New Zealand fjernet Facebook 1,5 millioner opplastede videoer som skulle vise angrepet.⁴³ Videoer og bilder fra terrorangrepet i Christchurch i 2019 er fremdeles lett å finne på TikTok.⁴⁴

Også Philip Manshaus la ut meldinger i lukkede fora på nettet kort tid før angrepet på moskeen i 2019, og han gjorde mislykkede forsøk på å direkte sende angrepet på YouTube.⁴⁵

Et annet eksempel på direktestrømming av angrep fra ekstreme islamister er terroristen som i 2016 gjennomførte et jihadistisk terrorangrep og dobbeltdrap i Magnanville i Frankrike. Han erklærte lojalitet til IS og direkte sendte en video av drapene på Facebook Live.⁴⁶ Da Hamas gjennomførte terrorangrepet mot Israel 7. oktober 2023, brukte de en ny terrortaktikk. De brøt seg inn i private hjem og tok kontroll over de sivile ofrenes smarttelefoner. Flere av overgrepene og drapene på sivile ble direktestrømmet på ofrenes egne kontoer i sosiale medier.⁴⁷

Også direkte sendt dekning av rettssaker med terrordømte kan bli brukt som propagandamateriale på nettet. Under Breiviks prøveløslatelsesretts sak i 2022 tillot dommeren direkte sending av rettsforhandlingene, med en innlagt forsinkelse. Noen medier, som Aftenposten og NRK, valgte å ikke sende direkte fra rettssalen. Flere medier viderefremidlet imidlertid store deler av direkte sendingen, og Breivik benyttet seg av dette til å formidle sitt høyreekstreme budskap til meningsfeller og følgere, med nazihilsen, appell og engelskspråklig budskap på papir, både på koffer ten og på dressjakken. Noen medier sladdet bilder

og videoer der budskapet var synlig. Hele Breiviks tale på én time ble sendt ut med kun to kutt i lyd. De to kuttene var begge på under et minutt.⁴⁸ I ettertid har det vist seg at direktesendingen ble spredd til nettfora i løpet av få minutter.

Videoer og bilder av terrordømte blir brukt til å glorifisere terror og inspirere andre brukere i høyreekstreme nettsamfunn. Det er derfor viktig at redaksjoner har oppdatert kunnskap om hvordan ekstremister utnytter mediene, og at de viser etisk varsomhet i dekning av terror.

Boks 13.1 Motfortellinger

Noen av strategiene for å forebygge radikaliser ing og forhindre ekstremisme på nett har handlet om å tilby motfortellinger. Motfortel lingen er budskap som gir et positivt alternativ til ekstremistisk propaganda, eller har som mål å bryte ned eller delegitimere ekstreme narrativer.¹ Forskning tyder på at motfortel lingen kan være effektive for å motvirke hatytrin ger, men mindre effektive for å motvirke vol delig ekstremisme. Studier har vist at de som deltar på høyreekstreme nettsted, har min dre sannsynlighet enn ekstreme islamister til å bli engasjert og la seg påvirke av motfortel lingen. Innenfor miljøer på nett som baserer seg på bilder og følelser, er dessuten motfore stillinger som er forankret i en tekstlig tilnær ming, et utilstrekkelig verktøy.²

¹ Silverman, Stewart, Amanullah og Birdwell 2016

² Thorleifsson og Ducker 2021

⁴³ Waterson 2019

⁴⁴ O'Connor 2021

⁴⁵ Hammer 2022

⁴⁶ Hume, Isaac og Cruickshank 2016

⁴⁷ Minsberg 2023

⁴⁸ Silvola 2022

Kapittel 14

Ekstremisme og kunstig intelligens

Teknologiutviklingen gjør at enorme mengder digital informasjon kan samles inn, oppbevares, forvaltes og nyttiggjøres ved hjelp av maskiner. Kunstig intelligens kan analysere data og benyttes til beslutningsstøtte eller til maskingenererte beslutninger gjennom at maskinene programmeres til å utføre oppgaver som normalt krever menneskelig intelligens og skjønnsutøvelse. Ved hjelp av smart programvare kan maskiner gjen-

kjenne mønstre, drive med erfaringsbasert læring, trekke logiske slutninger, foreta prediksjoner eller treffe beslutninger om handlinger og deretter utføre dem.¹

Kunstig intelligens kan produsere bilder, lyd og tekst som vil gjøre det lettere å forfalske og

¹ Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression 2022

Boks 14.1 Kunstig intelligens

Kunstig intelligens (KI) betyr datateknologi, både maskinvare og programvare, som kan imitere intelligent menneskelig oppførsel. KI Algoritmer beskriver fremgangsmåten for å løse en oppgave, og kunstig intelligens gjør at programvare kan lære fra akkumulert data gjennom å benytte intelligente algoritmer. Nedenfor beskrives noen sentrale former for kunstig intelligens.

- *Maskinlæring* er en av de mest fremtredende delene av KI. Maskinlæring innebærer å utvikle algoritmer som gjør det mulig for maskiner å lære fra data og forbedre ytelsen over tid.¹
- *Dyplæring* er en type maskinlæring som går ut på å bruke nettverk med mange lag for å håndtere komplekse datarepresentasjoner. Dyplæring har hatt en enorm vekst fordi store mengder data står til rådighet, og fordi dataytelsen har økt.²
- *Forsterkningslæring* er en gren av maskinlæringen og handler om å trene systemer i å ta beslutninger ved hjelp av et system med belønning og straff. Det er relevant for autonome systemer, spill og optimalisering.³
- *Naturlig språkprosessering* handler om å utvikle datamaskiner som kan forstå, tolke og generere menneskelig språk. Det inkluderer oppgaver som maskinoversettelse, tekstanalyse, talegjenkjenning og *chatbots*.⁴

- *Datasyn* dreier seg om å utvikle algoritmer som gjør det mulig for systemer å forstå og tolke visuell informasjon, som bilder og videoer. Datasyn brukes i ansiktsgjenkjenning, objektgjenkjenning, medisinsk bildeanalyse og mer.⁵
- *Robotikk* vil si å kombinere maskinlæring og mekanikk for å utvikle roboter og autonome systemer som kan utføre oppgaver i den fysiske verden. Robotikk har vokst betydelig og finner anvendelse blant annet i fabrikker, helsevesen og logistikk.⁶
- *Deepfakes* er syntetisk manipulering av bilde og video som skaper bilder og lyd som ikke representerer virkeligheten.⁷
- *Generativ kunstig intelligens* er kunstig intelligens som kan generere nytt innhold, fremfor å kun analysere eller handle basert på eksisterende data. Med skapende KI beveger en seg over i en æra med maskinskapt virkelighet.⁸

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020

² Tidemann 2023

³ Konow 2022

⁴ Strålberg og Lindahl 2023

⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2020

⁶ Evelon 2023

⁷ Bergesen 2022

⁸ Strålberg og Lindahl 2023

Boks 14.2 Deepfakes

Flere rangerer deepfakes som den mest alvorlige kriminalitetstrusselen fra KI.¹ Mange er svært bekymret for at fremveksten av deepfakes skal vaske ut skillet mellom ekte og falske nyheter, kilder og medier. Videoer, bilder og lyd kan produseres kunstig, og teknologien er ennå i en startfase, men har allerede blitt brukt i en rekke tilfeller. Når man ikke vet om det man ser, er sant, vil også det som faktisk er virkelige opptak, lett kunne benektes. I forskningslitteraturen kalles dette løgnerens fordel, *The Liar's Dividend*.² Det innebærer at når usannheter brer seg, vil det særlig tjene løgnerne, som da «glir inn i mengden». Selve eksistensen av deepfake-teknologi gjør at det man ser og hører digitalt, ikke lenger kan tas for god fisk. Den som tas på fersken på video eller kamera, kan nekte for at opptaket eller bildet er ekte.

¹ Caldwell, Andrews, Tanay og Griffin 2020

² Chesney og Citron 2018

manipulere informasjon for å nå ut til et bredere publikum. Når generativ KI blir allemannseie, kan både enkeltpersoner og tunge kommersielle eller politiske krefter utnytte teknologien. Radikalisererte enkeltindivider, ikke-statlige grupper med en ekstrem ideologi og fremmede statlige aktører får kraftfulle redskap som kan brukes til å øke fabrikking og spredning av manipulerende eller falskt innhold. Risikoen for manipulert informasjon har blitt forsterket av bølgen av generativ KI, noe som også fører med seg spørsmål om sannhetsgehalten til all informasjon som leveres digitalt. Utviklingen vil påvirke hele det digitale medieøkosystemet, og det vil trolig være behov for nye metoder for å avgjøre om informasjonen på internett er pålitelig.²

14.1 Ekstremisters bruk av kunstig intelligens

Kunstig intelligens kan benyttes av ekstreme krefter og personer med en radikaliseringsagenda, som får mer kraftfulle verktøy for å spre sitt budskap. Ekstreme grupper og fremmede stater kan utnytte kunstig intelligens til manipulering,

² Freedom House 2023

påvirkning og desinformasjon. Ideologisk motiverte enkeltpersoner og grupper bruker spredning av desinformasjon og falske narrativer som verktøy til å rekruttere nye medlemmer eller radikalisere andre.³

Både høyreekstreme og ekstreme islamister eksperimenterer allerede med kunstig intelligens for å produsere og spre propaganda.⁴ Eksempelvis har en nynazistisk meldingskanal på Telegram spredd KI-genererte bilder som er skapt ved at rasistisk og antisemittisk innhold er limt inn i en app som er tilgjengelig i Google Play-butikken. Andre høyreekstreme aktører har utviklet en «guide til memetisk krigføring», som gir råd om hvordan man kan bruke KI-genererte bildeverktøy til å produsere ekstremistiske memer. IS har publisert teknisk støtteveiledning i hvordan man kan bruke KI-verktøy til å produsere propaganda. En annen IS-bruker har transkribert propaganda ved hjelp automatisk talegjenkjenning (ASR). Ekstremistenes bruk av KI er i en «eksperimentell fase», og høsten 2023 var det lav risiko for utbredt bruk.⁵ Like fullt utgjør ekstremistenes eksperimentelle bruk av KI en ny utfordring for sikkerhet og forebygging i tiden fremover.

14.2 Myndigheters bruk av kunstig intelligens

Kunstig intelligens gir styresmaktene nye redskaper i kampen mot ekstremisme. Etter hvert som bekymringene for nasjonal sikkerhet har vokst i Norge og Europa for øvrig, har styresmaktene fått stadig større ambisjoner om å nyttiggjøre seg ny teknologi. Kunstig intelligens gir store muligheter til å identifisere og overvåke ekstremister. Det kan dreie seg om å identifisere mulige sikkerhetsrusler, inkludert terrorisme eller kontoer som genererer ekstremistisk innhold på nettbaserte plattformer. Kunstig intelligens og maskinlæring kan også gjøre det enklere for myndighetene å forutsi (predikere) fremtidige handlingsmønstre og terrorhandlinger eller fange opp radikaliseringsstendenser. For eksempel bruker det engelske nasjonale sikkerhetsprogrammet *Prevent* kunstig intelligens til å forsøke å forutsi hvem som kan utgjøre en trussel fremover i tid.⁶ Forutsigelsene er basert på datainnsamling og profile-

³ Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression 2022

⁴ Tech Against Terrorism 2023

⁵ Tech Against Terrorism 2023

⁶ Se nærmere om Prevent i kapittel 43 Storbritannia

ring utført av kunstig intelligens. Slike verktøy vil bli svært viktige i kampen mot radikaliserings- og ekstremisme fremover. Kunstig intelligens og andre teknologiske nyvinninger eksponerer samtidig samfunnet for virkemidler og effekter som gjør at digital overvåkning skjer i større omfang, raskere og mer effektivt. Iveren etter å beskytte demokratiet mot ekstreme krefter kan føre til at demokratiet svinner hen gjennom for mye overvåkning, kontroll og (forhånds)sensur.⁷

En viktig bekymring internasjonalt handler om at ny teknologi og ekstremisme vil gjøre at statlige myndigheter tar i bruk stadig mer potente verktøy til omfattende overvåkning. Selv om økt politisk kontroll og undertrykkelse også er en fare i Norge, er utfordringene gjerne de utilsiktede effektene av at styresmaktene tar i bruk ny teknologi.

Dersom verktøy basert på kunstig intelligens brukes til å overvåke miljøer som potensielt kan representere radikaliseringsfare, beveger man seg nær politisk overvåkning. Bruker man kunstig intelligens til profilering for å forhindre terror, kommer man raskt på kant med uskyldspresumpsjonen og andre menneskerettigheter som skal ivareta individets rettigheter i møte med en høyteknologisk stat. Kunstig intelligens gir for eksempel myndighetene muligheter til å drive med mer presise og subtile former for digital sensur. Overvåkningssystemer kan raskt tråle sosiale medier etter tegn til avvikende meninger, og store bulkinnstillinger kan kobles til ansiktsgjenkjen-

ningsteknologi for å identifisere og overvåke meningsmotstandere.⁸

En annen utfordring med KI-systemer er at de ikke blir bedre enn informasjonen de mates med. Dersom input-informasjonen er selektiv eller algoritmene er satt opp på måter som diskriminerer, vil også algoritmene diskriminere. Kunstig intelligens «arver» menneskenes fordommer og kan forsterke dem. I 2020 måtte britiske myndigheter trekke tilbake en kunstig intelligens-algoritme som var benyttet til visumbehandlinger, fordi den ble anklaget for å være rasistisk.⁹ I tillegg kan algoritmer identifisere nye mønstre i datagrunnlaget som gir grobunn for databasert diskriminering. I 2023 publiserte Likestillings- og diskrimineringsombudet en ny veileder for å avdekke og forebygge diskriminering i utvikling og bruk av kunstig intelligens.¹⁰

Teknologiens konsekvenser for demokratiet og menneskerettighetene er i stor grad upløyd mark for alle stater i verden, og det er et område hvor solid kunnskap er vanskelig, fordi effektene inntreffer i samtiden og fremtiden. Sammenlignet med andre land ligger Norge svært langt fremme med digitalisering av offentlig forvaltning, og Norge er slik sett et slags testlaboratorium sammen med øvrige nordiske naboer. Små, åpne, demokratiske og gjennomdigitaliserte samfunn i Norden er dobbelt eksponerte. Norge er både sårbar for radikaliseringskrefter som tar i bruk ny teknologi, og for farene ved egen bruk av teknologien for å møte radikaliserings- og terrorfaren.

⁷ Se for eksempel Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression 2022; The White House 2023

⁸ Freedom House 2023

⁹ McDonald 2020

¹⁰ Likestillings- og diskrimineringsombudet 2023

Kapittel 15

Menneskerettighetene og ny teknologi

«Ny teknologi» omfatter både teknologiske nyvinninger og velkjent teknologi som brukes på nye måter. Teknologeutviklingen fører til nye sikkerhetsutfordringer og utløser mer kraftfulle statlige inngrep som igjen kan undergrave menneskerettighetene.

15.1 Digital overvåkning

Digital overvåkning setter motsetningene mellom sikkerhet og demokrati på spissen. Begrunnelsen for overvåkning er borgernes sikkerhet og i siste instans retten til liv. Overvåkning gjør imidlertid inngrep i grunnpilarene i demokratiet: borgernes rett til å ha, gjøre seg opp og utveksle meninger og ideer fritt og uten statlig kontroll eller inngripen, altså retten til privatliv og personvern, tankefrihet, religionsfrihet og ytringsfrihet. Digital overvåkning fører derfor med seg en rekke menneskerettslige problemstillinger.

Digitale løsninger må anvendes på en ansvarlig måte. Statlige myndigheter i Norge har for eksempel tilgang på store datamengder om borgerne. Dersom dataene kobles sammen av kraftige teknologiske analyseverktøy, gir det myndighetene mulighet til å skaffe svært inngående informasjon om hver enkelt. Kunstig intelligens kan sammenstille og analysere data om borgerne på helt nye måter, og dermed identifisere trusler fra utvalgte miljøer eller enkeltpersoner. Selv om det er teknologisk mulig for myndighetene å benytte kunstig intelligens i utstrakt grad i arbeidet med å forebygge radikaliserings og ekstremisme, er det menneskerettighetene, ikke teknologien, som setter grensene her. Staten er forpliktet til å unngå eller slutte å bruke teknologiske løsninger som bryter med menneskerettighetene.

Når det innføres ny teknologi, eller når teknologi brukes på nye måter, må staten sørge for å kartlegge de menneskerettslige konsekvensene av teknologibruken. En dansk rapport fra 2021 kartla rettighetsutfordringer ved bruk av profileringsteknologi i offentlig forvaltning, og konkluderte med

at det burde innføres en rekke tiltak som sikrer at offentlige myndigheter benytter kunstig intelligens og profilering i samsvar med menneskerettighetene.¹ Stater har ansvar for å forvalte sikkerhetsproblemer på nettet og sørge for at internett er et sikkert og tillitvekkende miljø hvor individer kan operere fritt, realisere sitt potensial og nyte godt av sine rettigheter.² Det innebærer at staten har ansvaret for å hindre praksis som bryter med internettbrukernes rettigheter. Staten skal innføre sanksjoner mot overtredere³ og sørge for at ofre har tilgang til klageinstanser.⁴ Samtidig har staten negative menneskerettighetsforpliktelser, noe som innebærer at staten må avstå fra overvåkningsaktiviteter som bryter med menneskerettighetene. Staten må sørge for at overvåkning følges av effektive kontrollmekanismer.⁵ Dette må omfatte innsamling og oppfangning (*interception*) av data. Det gjelder også for ansamling av metadata og salg av persondata.⁶

EMD har gjort det klart at stater som ligger langt fremme i utviklingen og bruken av ny teknologi, har et særlig ansvar for å finne en god balanse mellom teknologien og menneskerettighetene, særlig retten til privatliv.⁷ Overvåkning, innsamling, oppfangning av data, bulkdata og videre salg av persondata vil bare være i tråd med menneskerettighetene dersom inngrepet har hjemmel i lov, ikke er vilkårlig og tilfredsstillende kravene til nødvendighet og proporsjonalitet.

Masseinnsamling og lagring av elektroniske data anses for å være et inngrep i retten til privatliv selv om innsamlingen ikke er knyttet til enkeltindivider.⁸ Slik masseinnsamling er kun tillatt

¹ Dansk institutt for menneskerettigheter 2021

² FNs menneskerettighetsråd 2016

³ FNs generalforsamling 2016

⁴ FNs generalforsamling 2014

⁵ Se for eksempel FNs generalforsamling 2014

⁶ FNs generalforsamling 2016

⁷ Hellestveit og Wilhelmsen 2022

⁸ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2010 *Uzun mot Tyskland*

dersom overvåkingen er i tråd med de begrensningene i retten til privatliv som menneskerettighetene tillater.

I to dommer fra 2021, *Big Brother Watch og andre mot Storbritannia* og *Centrum för rättvisa mot Sverige*, tok storkammeret i EMD stilling til lovligheten av hemmelig overvåking av kommunikasjon i transitt, der både innholdet i kommunikasjonen og metadata samles inn. EMD la i disse avgjørelsene til grunn at masseinnsamling er en gradvis prosess. Omfanget av inngrepet i retten til privatliv tiltar etterhvert som man nærmer seg identifisering av enkeltindivid.⁹ Behovet for rettsikkerhetsmekanismer vil være størst mot slutten av prosessen, når personer kan identifiseres og innholdet i kommunikasjonen blir nærmere undersøkt.¹⁰ Også når innhenting og lagringen ikke er rettet mot konkrete individer, vil inngrepet rammes av EMK artikkel 8 om retten til privatliv, og det må foreligge rettsikkerhetsmekanismer fra informasjonen samles inn til den slettes.

PSTs og Etterretningstjenestens nye hjemler til informasjonssinnhenting omtales i del V.

15.2 Ekstremistisk innhold

En rekke terrorister har de siste årene benyttet seg av plattformer med svake eller ingen regler for innholdsmoderering i radikaliseringsforløpet. På slike plattformer har de dannet nettsamfunn, spredt propaganda og planlagt terror. For eksempel har 8chan hatt som forretningsmodell å ikke drive med innholdsmoderering.¹¹ Mange ekstremister opererer anonymt og bruker ulike typer krypterte nettplattformer og meldingsapper som Telegram og Signal for å unngå å bli sporet og oppdaget. Ekstremistisk og terroroppfordrende innhold blir ofte delt på tjenester med kryptering, noe som gjør det utfordrende å forebygge og forhindre terror.

Ekstremister kan også «overliste» og manipulere algoritmiske rangeringsmetoder ved å lage titler og beskrivelser som sikrer at innleggene deres vises nær toppen av søkeresultatene for ikke-kontroversielle temaer. Høyreekstremister har eksempelvis merket Tiktok-videoer med #konservativ eller #trump for at de skal vises sammen med mer konvensjonelle innlegg.

Ekstreme islamister bruker lignende strategier for å rekruttere, inkludert bruken av #katt for å nå ut med videoer til brukere som ellers ikke ville oppsøkt slikt innhold.¹² Andre ekstremister kan ta over populære emneknagger. Ekstremister bruker også en rekke unnvikelsesteknikker som kommunisering i private grupper, opprettelse av flere kontoer og feilstaving av emneknagger for å unngå algoritmisk gjenkjenning.

I møtet med ulovlig eller skadelig innhold kan stater ty til verktøy som å blokkere utvalgte IP-adresser for enkelte individer, ta ned nettsider, benytte filterteknologi for å nekte tilgang til sider med bestemt innhold, blokkere e-poster og foreta andre typer inngrep i ytringsfriheten. Slike virkemidler kan imidlertid lett misbrukes. Inngrep av denne typen vil være i strid med ytringsfriheten etter EMK dersom de ikke har hjemmel i lov og ikke er nødvendige og proporsjonale.¹³

Enkelte typer yringer har et særlig sterkt menneskerettighetsvern. Det gjelder yringer som angår myndighetenes maktbruk, politikk og demokratiske valg, samt rapportering av menneskerettigheter, myndighetsaktiviteter og korrupsjon. Inngrep fra myndighetene vil raskere anses for å bryte med EMK og menneskerettighetene når slike yringer blir rammet. Direkte sensur fra myndighetene av politiske meningsyringer vil kunne komme på kant med retten til ytringsfrihet eller retten til fri meningsdannelse. Det gjelder selv om innholdet er sjokkerende, krenkende eller ekstremt. Statlig inngripen i yringer krever hjemmel i lov. I tillegg kan økt statlig digital overvåking medføre at borgerne modererer seg, bevisst eller ubevisst (nedkjølingseffekten). Digital kontroll, som lett blir oppfattet som sensur, kan også ha andre utilsiktede effekter. Når det er kunstig intelligens som står for sensuren, kan den kunstige intelligensen moderere bort innhold publisert av personer som tilhører den gruppen man ønsker å beskytte mot hatefulle yringer, slik som minoriteter. En annen uheldig virkning er at dersom mer ytterliggående holdninger og strømninger fjernes, finnes det andre digitale plattformer som er mer utilgjengelige, for eksempel på «det mørke nettet». Dersom det brer seg en forestilling om at myndighetene driver med politisk sensur, kan denne typen nettverk få større oppslutning.

⁹ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2021 *Big Brother Watch og andre mot Storbritannia*

¹⁰ Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2021 *Big Brother Watch og andre mot Storbritannia*

¹¹ NOU 2022: 9

¹² Krutrök 2023

¹³ Se for eksempel Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2015 *Cengiz og andre mot Tyrkia* og Den europeiske menneskerettighetsdomstolen 2012 *Ahmet Yildirim mot Tyrkia*

Digitale plattformer eies, styres og kontrolleres gjerne av store utenlandske teknologiselskaper. Teknologiselskapene er samtidig kommersielle aktører som innretter sine plattformer for å maksimere inntjening. Innhold som er spisset eller radikalt, blir delt i større tempo og omfang enn innhold som er saklig. Spisset innhold er dermed også mer profitabelt. Denne mekanismen har gjort at man gjerne omtaler digitale plattformer som drivere for polarisering – forretningsmodellen og algoritmene legger til rette for, og belønner, stadig mer spisset, polariserende og radikalt innhold. Ytringsfrihetskommissjonen drøfter for eksempel om teknologiselskapenes egne algoritmer i seg selv kan forsterke polarisering.¹⁴

Samtidig har teknologiselskapene i økende grad innført regler for moderering av innhold på sine plattformer. Store teknologiselskaper har utviklet brukerretningslinjer og protokoller for å motvirke at plattformene deres blir brukt til voldelig ekstremistisk aktivitet på nett. Likevel har modereringen og egenreguleringen på plattfor-

mene blitt kraftig kritisert. Ytringsfrihetskommissjonen påpekte for eksempel at selskapene skal vurdere en enorm mengde innhold. Menneskelige moderatører har også svært krevende arbeidsforhold siden de er vitne til store mengder poster som kan inneholde overgrep, drap og selvmord. Avgjørelser om hvilke poster plattformselskapene sletter, og hvilke brukere som utestenges fra plattformer, skaper stadig debatter.¹⁵

Selskapene baserer seg ofte på hel- eller delautomatiserte systemer for å avdekke og blokkere uønsket innhold. Slike verktøy kan være med på å beskytte mot ulovlig og skadelig innhold. Dersom modereringspraksisen blir for utbredt, vil den derimot komme på kant med ytringsfriheten. En betydelig utfordring ligger i at retningslinjene som et stort teknologiselskap legger til grunn for sin plattform ikke nødvendigvis sammenfaller med det som er tillatt eller forbudt i Norge. Den mest effektive måten å få kontroll med de digitale plattformene, er derfor gjennom å regulere selskapene som står for plattformtjenestene.

¹⁴ NOU 2022: 9

¹⁵ NOU 2022: 9

Kapittel 16

Regulering av ekstremisme på nettet

Store, multinasjonale selskaper står i spissen for å utvikle, forvalte og styre teknologiutviklingen. Amerikanske selskaper som Google, Amazon, Meta, Apple og Microsoft og kinesiske selskaper som Tiktok, Beidu, Alibaba, Tencent og Xiaomi leder an i en teknologiutvikling på nettet som verken Norge eller EU har direkte lovgivningsmyndighet over. Det er teknologiselskapene som setter rammene for den digitale aktiviteten. De står i stor grad selv for modereringen av sine flater. Teknologiselskapene representerer dermed en form for «regulerende myndighet» som på mange måter kontrollerer nettaktivitet både sterkere og mer direkte enn statlige myndigheter.

EU har satt seg fore å begrense teknologiselskapenes makt. EUs digitale strategi *Shaping Europe's Digital Future* fra 2020 inneholder lovgivningspakken *Europe Fit for the Digital Age* som sikter på å regulere hvordan plattformer og digital infrastruktur utvikles, og pålegger samtidig statene både rett og plikt til å regulere teknologiske nyvinninger. Pakken består blant annet av EUs forordninger om data, dataforvaltning, digitale markeder, digitale tjenester og kunstig intelligens. Særlig de siste to har relevans for ekstremisme i det digitale rommet.

EUs forordning om kunstig intelligens, *Artificial Intelligence Act* (AI Act(AIA)), som ble vedtatt av EU-kommisjonen høsten 2023, er verdens første omfattende regulering av teknologien kunstig intelligens. Hensikten med forordningen er å redusere risikoen som kunstig intelligens kan utgjøre for EU borgernes helse, sikkerhet og grunnleggende rettigheter. Forordningen deler teknologi basert på kunstig intelligens inn i fire ulike kategorier ut fra en risikovurdering: forbudt, farlig, kontrollert og ufarlig. Forordningen legger også opp til at kunstig generert innhold skal merkes, som ledd i kampen mot manipulering gjennom desinformasjon og feilinformasjon.¹ AIA vil tre i kraft først i 2026, men allerede i 2024 får den effekt. EU-kommisjonen har blant annet oppfor-

dret teknologiselskapene til å merke kunstig generert innhold allerede nå, som et ledd i oppfølgingen av de eksisterende retningslinjene for håndtering av desinformasjon på nettet.²

Forordningen vil trolig anses som EØS-relevant og dermed innarbeides i norsk lov.³ AIA forutsetter nye reguleringsinstanser i hvert land, og etablerer et eget «kontor for kunstig intelligens» sentralt under EU-kommisjonen. Forordningen vil ikke gjelde for kunstig intelligens som benyttes til militære, forsvarsmessige eller nasjonale sikkerhetsformål. Den klare avgrensningen innebærer at forordningens strenge regime ikke vil gjelde bruk av kunstig intelligens hos de norske sikkerhetstjenestene. USA, Kina og andre sentrale teknologiske stater arbeider med å vedta lover som vil etablere lignende regimer de neste årene. I tillegg finnes det en rekke initiativer og samarbeidsfora hvor disse problemstillingene behandles, og som er omtalt i del VII Internasjonal forebyggende praksis.

16.1 EUs forordning om digitale tjenester

Forordning om digitale tjenester, (*Digital Services Act*(DSA)), retter seg særlig mot plattformsselskapene. Den adresserer nye utfordringer som plattformøkonomien fører med seg, blant annet presiserer den plattformsselskapenes plikter når det gjelder å fjerne ulovlig innhold.

Formålet til DSA er blant annet å begrense spredning av falske nyheter, desinformasjon og ulovlig innhold på nettet. Forordningen stiller strenge krav til kontroll og innsyn, og pålegger plattformsselskapene ansvar for innhold som spres på egne plattformer. De største selskapene må blant annet vurdere, håndtere og minimere risikoen ved tjenestene de tilbyr. Risikoen kan være forbundet med hvordan tjenestene er utformet, hvilke funksjo-

¹ Det europeiske rådet 2023

² Goujard 2023

³ Norges institusjon for menneskerettigheter 2023a

ner de har, og hvordan de brukes. Risiko-regimet som EU oppretter under forordningen om kunstig intelligens vil inngå som en del av risikobildet som plattformsselskapene må forholde seg til.

DSA i kombinasjon med AIA innebærer at internettbaserte plattformer, særlig de store selskapene, pålegges en rekke krav. Plattformene må sørge for mekanismer som gjør det enkelt å fjerne ulovlig innhold og gå til anmeldelse. De må også kunne begrunne hvorfor noe fjernes, de må gi klageadgang, og de må rapportere hvor mye innhold som er blitt fjernet og redigert. Plattformsselskapene må videre sikre at selgere på nettet kan spores på handelsplattformer. De største internettbaserte plattformene skal dessuten utarbeide risikovurderinger i forbindelse med systemiske trusler mot samfunnet. Pålegg går også ut på å dele data med myndigheter og forskere.⁴

DSA skal håndheves delvis av statene og delvis sentralt av EU. Hver stat skal utpeke kompetente myndigheter som gis tilsynsoppgaver nasjonalt. I tillegg skal hvert medlemsland utpeke en uavhengig nasjonal DSA-koordinator, som skal føre tilsyn med andre aktører som faller inn under DSA. På europeisk nivå gir DSA EU-kommisjonen fullmakt til å føre direkte tilsyn med de største selskapene, det vil si selskaper som når ut til mer enn ti prosent av EUs befolkning, omtrent 45 millioner mennesker.⁵ DSA utfordrer plattformenes utilstrekkelige egenregulering og «er den klart viktigste lovmessige nyvinningen for selskapenes innholdsansvar».⁶ Til tross for forbedringer som gir mer innsyn i hvordan selskapene opererer, og hvordan de bruker og behandler data, vil DSA ikke løse alle utfordringer med å redusere ekstremisme på nettet. Forordningen kan også ha noen negative virkninger.⁷

For det første pålegger DSA også mindre selskaper ansvar. De kan imidlertid mangle nok ressurser til å bekjempe ekstremisme på nettet. De største plattformene som Meta, Instagram, YouTube, Tiktok og X og Amazon har store teknologiske og menneskelige ressurser, og kan raskt fjerne ekstremistisk innhold. Mindre plattformer og oppstartsbedrifter kan derimot få utfordringer med å implementere og følge forskriftene. Kravene kan få en nedkjølende effekt på innovasjon og oppstartsbedrifter i teknologibransjen. Mangel

på moderatører kan gjøre det enkelt for ekstremistiske aktører å unngå moderering.⁸

DSA forbyr ekstremistisk innhold. Ekstremister bruker imidlertid sosiale medier og ny teknologi til å promotere ekstremistisk innhold og påvirke brukere, og er fleksible i sine metoder. De tilpasser seg raskt nye regler og utvikler strategier for å unngå utestengelse fra plattformer. Både høyreekstremister og ekstreme islamister kan unngå å bli sensurert eller utestengt fra plattformer ved å tilpasse budskapet, for eksempel ved å endre begreper. Det gjør at vanlige strategier for moderering på nett (forby ord, begreper og symboler) raskt blir ineffektive. Et eksempel er den før nevnte videoen av Christchurch-terroren i 2019, som Facebook Live fjernet kort tid etter hendelsen. Støttespillere la imidlertid ut kopier av opptaket på YouTube, LiveLeak, BitChute og forskjellige arkivsider. Moderatorene slet med å fjerne de forskjellige innleggene fordi brukere manipulerte videoen nøye ved å endre videokvaliteten og spille inn videoen på nytt for å unngå enkel gjenkjenning.

DSAs modell for innholdsmoderering kan også gå glipp av enkelte av de metoder som brukes til å spre ekstremisme på sosiale medier. Algoritmiske rangeringsendringer kan dempe promotering av hatefullt innhold, men de hindrer ikke influensere i å spre ekstremistisk innhold på plattformene sine. For eksempel har høyreekstreme kvinner og alt-right-influensere utnyttet strukturen til sosiale medier for å nå ut med sin ideologi til et stort publikum.⁹ YouTube kan også brukes til å påvirke brukere til å bevege seg videre mot plattformer med svakere eller få regler for innholdsmoderering. Selv om DSA vil gi viktige redskaper for å forebygge spredning av ekstremistisk innhold på nett, vil også ekstreme krefter tilpasse seg og finne nye veier til å formidle og spre sitt budskap.

Forordningen er for tiden til vurdering i Norge og de andre EFTA-landene, og det er opprettet en arbeidsgruppe ledet av Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.¹⁰ Arbeidsgruppen har blant annet begynt prosessen med å vurdere mulige modeller for den nasjonale håndhevingen. Av Norges posisjonsnotat om forordningen følger det at regjeringen anser det som en fordel om forordningen blir en del av EØS-avtalen.¹¹ I september 2023

⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet 2022a

⁵ DSA kaller disse plattformene og søkemotorene for *Very large online platforms* (VLOPs) og *Very large search engines* (VLOSEs)

⁶ NOU 2022: 9, s. 138

⁷ Malone 2022

⁸ Malone 2022

⁹ Leidig 2023

¹⁰ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 31. januar 2024

¹¹ Kommunal- og distriktsdepartementet 2022a

ble det publisert en rapport om DSA og aktører i det norske internettmarkedet. Rapporten fremhevet omfanget av aktører og kompleksiteten i markedet for internettbaserte plattformer. Rapporten fremhevet at nasjonal håndheving av forordningen er avhengig av høy teknologi- og regelverks-

kompetanse. Rapporten er bestilt av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, som er en mulig aktuell kandidat som DSA-koordinator og nasjonal tilsynsmyndighet.¹²

¹² Lie, Kvalbein og Mageli 2023

Del IV
Radikalisering

Kapittel 17

Innledning

Et av de store spørsmålene på ekstremismefeltet er hvorfor noen radikaliseres. For å svare på dette må man se nærmere på de som radikaliseres – hvem er de, og hva har de opplevd? Hva er det som motiverer og trekker noen inn i voldelig ekstremisme?

Det er gjort flere forsøk på å forklare hvordan og hvorfor radikalisering skjer, og det finnes mange ulike teorier og modeller. Sosioøkonomiske forhold, ideologi og sosiale relasjoner som vennskap og slektskap er faktorer som ofte trekkes frem. Det er imidlertid ulike oppfatninger av hvordan disse faktorene samvirker, og hvordan de skal vektes.

Kommisjonens mandat omfatter både voldelig ekstremisme og ekstremisme som aktiv motstand mot menneskerettigheter og demokrati. Denne delen handler om voldelig ekstremisme. Det finnes også flere forståelser av begrepet radikalisering. Kommisjonen legger til grunn PSTs forståelse av radikalisering.¹ Dette er i tråd med mandatet. Denne går ut på at radikalisering er en prosess der en person utvikler aksept for eller vilje til

aktivt å støtte eller delta i voldshandlinger for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.

Denne delen ser nærmere på eksisterende kunnskap om hvordan og hvorfor noen radikaliseres, hvem de radikaliserte er, og hvordan man kan fange opp dem som er i ferd med å bli radikalisert. Dette omfatter ulike modeller og teorier for å forklare og beskrive radikaliseringsprosesser, inkludert de som brukes av norske myndigheter. Risiko-, sårbarhets- og beskyttelsesfaktorer for voksne og barn og motivasjonsfaktorer for radikalisering og samspillet mellom fysiske og digitale miljøer omtales også. Det såkalte bekymringsarbeidet og bruken av risikovurderingsverktøy er også inkludert i denne delen. Arbeidet med å forebygge radikalisering og hjelpe personer ut av radikaliseringsprosesser er omtalt i del V. Kommisjonens egen gjennomgang av saker om norske ekstremister og deres radikalisering følger i del VIII.

¹ Se kapittel 4.2 Hva er radikalisering?

Kapittel 18

Hvordan skjer radikalisering?

Det finnes ulike teorier og modeller for å beskrive eller forklare radikaliseringsprosesser. I dette kapitlet redegjøres det for noen av disse.

18.1 Lineære modeller

Noen av modellene som forsøker å beskrive radikaliseringsprosesser er stegvise og lineære. Et eksempel er å fremstille radikaliseringsprosessen som en trapp som gradvis blir smalere (*Staircase to Terrorism*). Det er få som vil gå helt til toppen av trappen og gjennomføre en terrorhandling.¹

Trappen har flere etasjer:

- Grunnetasjen omfatter alle mennesker i samfunnet. De som oppfatter levevilkårene sine som rimelige og aksepterer gjeldende politikk, vil forbli der.
- De som beveger seg opp i første etasje, ønsker å kjempe mot opplevd urettferdighet og ser på muligheter for å forbedre situasjonen sin, for eksempel gjennom legitim politisk aktivisme og protest.
- De som ikke er fornøyde med de tilgjengelige mulighetene eller virkemidlene, beveger seg opp i andre etasje. Her ser man etter noen å legge skylden på og retter sin politiske misnøye og sitt sinne mot myndighetene eller etablerer fiendebilder av andre.
- I tredje etasje søker personen seg til andre som har samme tankesett, og som aksepterer at vold er et middel for å nå målet.
- Går en person videre til fjerde etasje, innebærer det at gruppen som personen har søkt seg til, isolerer seg og etablerer et bilde av «oss mot dem».
- I den siste etasjen tyr personene til slutt til vold for å oppnå politisk endring eller omveltning.

Et sentralt poeng i denne modellen er at etasjene eller trinnene kommer i en bestemt rekkefølge, og at de bygger på hverandre.²

¹ Moghaddam 2005

En annen kjent tilnærming kalles *Social Movement Theory* og inkluderer konseptet «kognitiv åpning»,³ som blant annet brukes på det offentlige nettstedet utveier.no.⁴ Målet med denne modellen er å forstå hvorfor personer som bor i Vesten, slutter seg til ekstreme islamistiske grupper. Teorien inkluderer fire prosesser som øker risikoen for at en person vil trekkes til ekstrem islamisme og til slutt bli overbevist om å bidra til terror.

- Den første av fasene er en såkalt kognitiv åpning, som er en tilstand hvor personen er særlig sårbar og mottakelig. Tilstanden er gjerne forårsaket av en krise, traumatisk hendelse eller ubehagelig opplevelse, enten på individnivå eller som en mer kollektiv erfaring.
- En slik åpning vil ofte sette i gang den andre fasen, som er en søken etter mening, ofte religiøst rettet.
- Tredje fase kalles *frame alignment* (rammeforankring) og innebærer at den aktuelle personen fatter interesse for en ekstremistisk gruppe og opplever at gruppens verdensbilde gir mening.
- Den fjerde og siste fasen kan ifølge teorien bare inntreffe etter at personen har gått gjennom de andre fasene. Her blir personen sosialisert inn i den ekstreme organisasjonen via religiøs opplæring og aktiviteter som tilrettelegger for indoktrinering.⁵

Gjennom en case-studie av den ekstreme grupperingen Al Muhajiroun i Storbritannia ble det dokumentert at karismatiske lederskikkelser og farsfigurer i ekstremistiske miljøer har stor betydning for rammeforankring og sosialisering.⁶

² Førde, Andersen og Hellevik 2023

³ Wiktorowicz 2005

⁴ Utveier.no omtales i kapittel 28.4 Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging

⁵ Førde, Andersen og Hellevik 2023

⁶ Wiktorowicz 2005

I den nasjonale veilederen for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme brukes også en variant av en lineær modell, kalt radikaliserings-tunnelen.⁷ Den beskriver hvordan individer som i utgangspunktet ikke har en intensjon om å bruke vold, utvikler denne intensjonen over tid dersom bestemte faktorer virker inn. Veilederen viser til at personen vil bli eksponert for et snevert og ensidig syn på verden, og den trekker frem blant annet betydningen av radikaliseringsfaktorer, altså personer som motiverer eller inviterer inn i et ekstremt fellesskap, og utløsere i form av personlige kriser eller lignende. Det vektlegges at ikke alle går gjennom hele tunnelen, men at noen gjør det – enkelte raskere enn andre. Mens noen ender opp med voldsintensjon og -kapasitet, er det andre som ikke gjør det.⁸

Radikaliserings-tunnelen har imidlertid ikke et godt forskningsmessig belegg, og modeller som fremstiller radikaliseringsprosessen som en lineær, stegvis prosess, har generelt blitt utfordret og kritisert. Noe av kritikken går på at det er lite empiri som understøtter modellene, og at det finnes flere eksempler på at personer som har begått ekstremistisk vold, ikke har gått gjennom alle stegene slik modellene beskriver. Modellene er også kritisert for å legge for mye vekt på kognitive prosesser sammenlignet med det sosiale.⁹ Den såkalte *bunch of guys*-teorien legger for eksempel til grunn at de sosiale båndene gjerne kommer først, enten ved at et vennenettverk utvikler seg til et terrornettverk, eller ved at en person blir rekruttert til ekstremistiske grupper av en venn eller slektning.¹⁰

18.2 Andre tilnærminger til radikaliserings

Modellene ovenfor forutsetter en kausalitet mellom ekstreme holdninger eller ideer og voldelige handlinger. Endringer i holdninger forårsaker imidlertid ikke nødvendigvis endringer i handlinger. En alternativ tilnærming kan derfor være begrepsparene radikaliserings/deradikaliserings og deltakelse/avvikling (*engagement/disengagement*).¹¹ Radikaliserings/deradikaliserings handler om endring i holdningen til å bruke vold som politisk virkemiddel, mens det andre refererer til endret atferd, det vil si deltakelse i eller avvikling

av voldelige aktiviteter. Denne tilnærmingen legger til grunn at holdninger ikke nødvendigvis forårsaker ekstremistisk vold eller deltakelse i ekstreme grupper. Årsaksforholdet kan like gjerne være motsatt. Dette innebærer på den ene siden at en ekstremist kan slutte å bruke vold uten å kvitte seg med sin ekstremistiske ideologi, og på den andre siden at en person kan fortsette med ekstremistisk vold selv om holdningene endrer seg.¹²

Et slikt skille mellom holdninger og handlinger kan imidlertid stå i motsetning til et holistisk blikk på ekstremismen.¹³ Denne tilnærmingen vektlegger at man bør ta høyde for hvordan slike prosesser forholder seg til hverandre, og være oppmerksom på den historiske og politiske konteksten ekstremismen oppsto og eksisterer i.¹⁴ At det ikke er noen absolutt sammenheng mellom holdning og handling i forbindelse med radikaliseringsprosessen, gjør det også vanskelig å vurdere når tiltak skal iverksettes.¹⁵

Det har blitt gjennomført empiriske studier som har undersøkt fellestrekk og faktorer ved personer som ender opp med å begå ekstremistisk vold.¹⁶ Disse studiene måler korrelasjon mellom bakgrunnsvariabler som alder, kjønn, sosioøkonomisk bakgrunn og ekstremistisk vold. De kan fortelle noe om hva som karakteriserer flertallet av dem som ender opp som voldelige ekstremister. En svakhet ved slike studier er at de ikke gir årsakssammenheng. De forklarer ikke hvorfor det store flertallet med samme bakgrunn som ekstremister ikke blir ekstremister, og hvorfor mange som skiller seg fra gjennomsnittsekstremisten, for eksempel gjennom å ha relativt god sosioøkonomisk status, likevel blir voldelige ekstremister. Årsaksforholdene vil i mange tilfeller være så komplekse at individuelle egenskaper og historie ikke vil være nok til å gi en «terroristprofil» som vil kunne anvendes på andre personer i nåtiden eller i fremtiden.¹⁷

Radikaliseringsprosessen kan skje innen alle typer livssyn, kulturell bakgrunn, ideologier og politiske retninger. Det kan være mange ulike innganger til radikaliseringsprosessen, og forløpene er individuelle og varierer i tempo, varighet og innhold.¹⁸

⁷ Justis- og beredskapsdepartementet 2015a

⁸ Regjeringen 2016c

⁹ Førde, Andersen og Hellevik 2023

¹⁰ Sageman 2004; Førde, Andersen og Hellevik 2023

¹¹ Bjørge og Horgan 2009

¹² Førde, Andersen og Hellevik 2023

¹³ Neumann 2013

¹⁴ Førde, Andersen og Hellevik 2023

¹⁵ Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter 2016

¹⁶ Førde, Andersen og Hellevik 2023 med videre henvisninger

¹⁷ Førde, Andersen og Hellevik 2023

¹⁸ Justis- og beredskapsdepartementet 2015a

Flere som gjennomgår en form for radikaliseringsprosess, ender ikke opp med å begå ekstremistisk vold. Det finnes også eksempler på personer som ender opp med å begå for eksempel politisk vold, men som ikke kan sies å ha gjennomgått en «typisk» radikaliseringsprosess.¹⁹

Radikalisering er med andre ord ikke en enveisgate, og det er ikke automatikk i overgangen fra ekstreme politiske holdninger til voldelig ekstremisme. Noen beveger seg først i retning av voldsstøttende ideologi, men deretter bort der-

fra.²⁰ Som gjennomgangen ovenfor viser, gir ikke forskningen entydige svar på hva som kjennetegner en radikaliseringsprosess. Radikalisering er et sammensatt fenomen, og selv om mange modeller søker å forklare radikalisering som en lineær prosess hvor den ene fasen etterfølges av den andre, er det nok flere holdepunkter for at radikalisering vanligvis er en ikke-lineær og dynamisk prosess.²¹

¹⁹ Kruse 2018

²⁰ Lenz 2020a

²¹ Ahmed og Obaidi 2020

Kapittel 19

Risiko-, sårbarhets- og beskyttelsesfaktorer**19.1 Hvilke faktorer kan påvirke en person som radikaliseres?**

Mange ulike forhold kan påvirke faren for at en person radikaliseres til voldelig ekstremisme. Eksempler på slike faktorer kan være traumer, løs tilknytning til arbeidslivet eller opplevd avmakt. I regjeringens nasjonale veileder for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme brukes begrepet risikofaktorer, mens PST i sine rapporter bruker sårbarhetsfaktorer.¹ Mens «risiko» språklig sett peker på faren for at personen radikaliseres og slik kan utgjøre en trussel for samfunnet, indikerer ordet «sårbarhet» i større grad at det handler om faktorer ved individene eller deres bakgrunn, delvis utenfor deres kontroll, som gjør dem mer utsatt for radikalisering. Disse to betegnelsene brukes ofte om de samme faktorene. I det følgende vil kommisjonen bruke begrepet risiko- og sårbarhetsfaktorer for å dekke begge perspektiver. Beskyttelsesfaktorer er på sin side forhold som demper risikoen for å utvikle problemer når

¹ Justis- og beredskapsdepartementet 2015b; PST 2019; PST 2016

risiko- og sårbarhetsfaktorer er til stede. Dette kan for eksempel være stabile sosiale relasjoner.

For å forstå hva som kan være årsakene til radikalisering, er det viktig å ikke bare se på enkelte faktorer, men også å ta hensyn til samspillet mellom faktorene. I den nasjonale veilederen om radikalisering og voldelig ekstremisme illustreres dette gjennom den holistiske modellen, jf. figur 19.1.

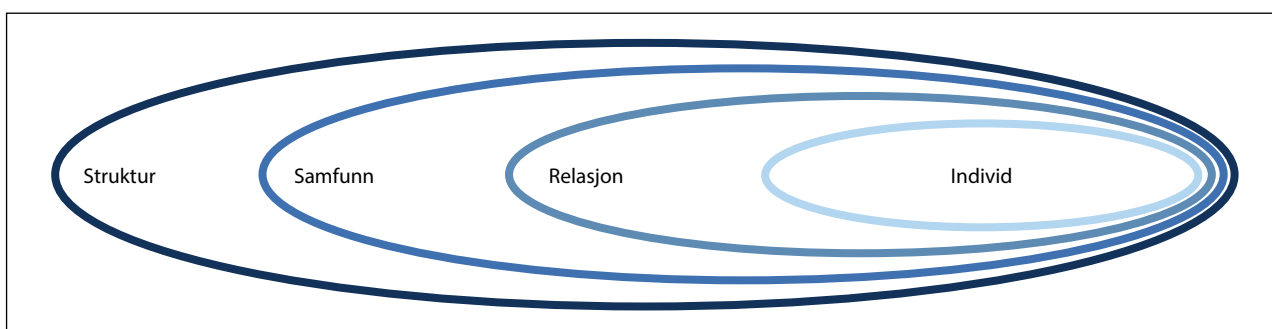
En annen måte å illustrere de ulike nivåene på er en såkalt «økologisk modell».² Modellen illustrerer at det er faktorer på mange ulike nivåer som kan spille inn i en persons radikaliseringsprosess, at faktorene vil ha forskjellig innvirkning på den enkelte, og at samspillet mellom dem vil være unikt i hver enkelt sak.

Det er ofte en eller flere risiko- og sårbarhetsfaktorer som ligger til grunn hos den som radikaliseres.³ Både norske og andre europeiske studier av radikalisering viser at mange har hatt ulike typer problemer i livet i forkant av radikaliseringsprosessen.⁴ Noen studier har også vist at dette brukes

² Flynn og Mathias 2023

³ Lenz 2020b

⁴ Politiets sikkerhetstjeneste 2016



Figur 19.1 Den holistiske modellen

Den holistiske modellen består av fire sirkler som representerer de fire ulike nivåene *individ*, *relasjon*, *samfunn* og *struktur*. Den innerste sirkelen viser til forklaringer som er knyttet til enkeltindividet, mens den andre handler om relasjonelle faktorer. Den tredje sirkelen representerer samfunnsnivået, som kan være for eksempel utdanning, arbeidsliv og sosiale nettverk. Den fjerde og ytterste sirkelen representerer større kulturelle og strukturelle forklaringer. Dette kan være diskriminerende strukturer i samfunnet og økonomisk status. Det er risiko- og beskyttelsesfaktorer på alle nivåene. Modellen brukes blant annet av Verdens helseorganisasjon (WHO).

Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b

bevisst av ekstreme miljøer og ledere i forsøket på å rekruttere personer.⁵ Risiko- og sårbarhetsfaktorer utgjør imidlertid ikke nødvendigvis de utløsende årsakene til radikaliserings, men kan ses som medvirkende årsaker.⁶ At noen for eksempel har hatt en vanskelig oppvekst eller har psykiske vansker eller rusproblemer, behøver følgelig ikke å indikere fare for radikaliserings og ekstremisme.⁷ Ofte handler det om helt grunnleggende menneskelige behov som ikke oppfylles.⁸ I beskrivelsen av risiko- og sårbarhetsfaktorer brukes ofte betegnelsen «opplevelsen av», for eksempel opplevd avmakt, utenforskap eller krenkelse. Uten å underkjenne den faktiske belastningen, er den

subjektive oppfatningen av egen situasjon ofte utslagsgivende. For eksempel kan man objektivt sett finne seg i en trygg sosioøkonomisk situasjon og likevel oppleve harme over at andre får de godene man mener man selv eller ens gruppe har krav på, slik man blant annet ser i høyreekstremistisk propaganda.⁹

De fleste mennesker har en eller flere beskyttende faktorer. Dette kan være alt fra personlige faktorer som evnen til kritisk tenkning eller mestringfølelse, til faktorer som opplevelsen av gode familieforhold, gode sosiale nettverk eller et generelt stabilt miljø.¹⁰ Opplevd tilhørighet til samfunnet gjennom skole, trossamfunn, idrett eller andre aktiviteter i nærmiljøet kan også spille inn. I noen tilfeller kan imidlertid det som tilsynelatende

⁵ Wiktorowicz 2005

⁶ Sjøen 2019

⁷ Utveier u.å.-a

⁸ Lenz 2020b

⁹ Lenz 2020b

¹⁰ Basit 2018

Boks 19.1 Risiko- og sårbarhetsfaktorer

Nedenfor er en oversikt over eksempler på risiko- og sårbarhetsfaktorer som ofte nevnes i sammenheng med radikaliserings og voldelig ekstremisme. Oversikten er hentet fra SaLTos «Veileder ved bekymring – Hvordan forebygge og håndtere hatkriminalitet og voldelig ekstremisme».¹

Personlige faktorer

- Marginalisert/diskriminert
- Mangler/søker tilhørighet
- Skolerelaterte problemer
- Psykiske problemer
- Mangler kunnskap
- Traumatiske opplevelser
- Tap av forsørger/omsorgsperson
- Søkende etter svar
- Individuell sårbarhet
- Betrakter seg selv som offer
- Mangler selvkontroll/impulsiv

Familiemessige faktorer

- Påvirkning av transnasjonalt familieliv og nettverk
- Foreldre som sliter i foreldrerollen
- Sosiale problemer i familien
- Psykiske problemer i familien
- Rusmisbruk

- Fattigdom eller arbeidsledighet
- Vold eller annen omsorgssvikt
- Ekstreme sympatier hos venner/familie

Sosiale faktorer

- Lav sosial status
- Mangler/søker tilhørighet
- Marginalisert ungdom
- Opplevd diskriminering
- Negativ påvirkning av venner
- Liten/ingen deltakelse i sosiale fellesskap
- Arbeidsledig
- Livsstil som omfatter kriminalitet
- Utrygt lokalområde

Ideologiske og kulturelle faktorer

- Politisk debatt – kulturell identitet
- Opplevelse av avmakt, ikke få komme til, bli kansellert
- Misnøye med sosial og økonomisk urettferdighet
- Legitimering og rettferdiggjøring av vold for å nå mål
- Sympati for absolutte løsninger
- Konspirasjonsteorier
- Polarisierende fiendebilder

¹ Listen er hentet i sin helhet fra Oslo politidistrikt og Oslo kommune 2015

Boks 19.2 Beskyttelsesfaktorer

Nedenfor er en liste over noen beskyttelsesfaktorer som ofte nevnes i forbindelse med radikalisering og voldelig ekstremisme. Listen er hentet fra SaLTos «Veileder ved bekymring – Hvordan forebygge og håndtere hatkriminalitet og voldelig ekstremisme»¹:

Personlige faktorer

- Reflektert ungdom
- God skolesituasjon
- Hobbyer eller aktiv i idrett
- Mestringsfølelse
- Robust
- Opplevelse av mening
- Opplevelse av tilhørighet
- Selvtillit
- Livskvalitet
- God helse

Familiemessige faktorer

- Ressurssterk familie
- Høy sosioøkonomisk status
- Støttende foreldre
- God kommunikasjon og samspill

Sosiale faktorer

- Positiv påvirkning av venner
- Skole eller arbeid
- Prososiale venner
- Deltakelse i storsamfunnet
- Deltakelse i organiserte eller/og uorganiserte aktiviteter
- Trygt lokalområde/-samfunn

Ideologiske og kulturelle faktorer

- Forståelse for demokrati, valgfrihet, toleranse og respekt for mangfold
- Kritisk til kilder og informasjon

¹ Listen er hentet i sin helhet fra Oslo politidistrikt og Oslo kommune 2015

fremstår som beskyttende faktorer, slik som familieforhold og sosialt nettverk, slå ut motsatt dersom familie eller venner selv er radikaliseret.

19.2 Sosiale og økonomiske forhold

Risiko- og sårbarhetsfaktorer for radikalisering inkluderer utfordringer i en persons sosioøkonomiske situasjon. Slike utfordringer kan være lav sosial status, manglende utdanning, løs tilknytning til arbeidslivet, arbeidsledighet eller dårlig råd.

De fleste i Norge har gode levekår og relativt god økonomi. Inntektsforskjellene i Norge har imidlertid økt de siste årene, slik det har gjort i andre land. Andelen lavinntektshusholdninger har blitt stadig større,¹¹ og en av fem nordmenn har nå en sårbar økonomi.¹² Det er vanskelig å ikke kunne eller oppleve å ikke kunne bedre sin økonomiske eller sosiale status i samfunnet. Dette kan

føre til sosial frustrasjon.¹³ Økte sosiale forskjeller kan også forsterke en følelse av urettferdighet, noe som i seg selv er en risikofaktor.

Arbeidslivet er noe som i all hovedsak er helsefremmende, da det er med på å gi økonomisk trygghet, struktur i hverdagen, tilhørighet og økt selvfølelse. En stor del av norske ekstremister er ikke i arbeid, eller har en løs tilknytning til arbeidslivet.¹⁴ Dette kan gi en opplevelse av manglende tilhørighet til samfunnet. Lediggang kan gi tid til å fordype seg i ekstremt tankegods. Kravene til formell utdanning er økende i norsk arbeidsliv, og kan gjøre det vanskelig for personer med lav utdanning å komme inn på arbeidsmarkedet.¹⁵

At personer som står utenfor arbeidslivet og har dårlig økonomi radikaliseres, kan kalles hypotesen om sosial ekskludering.¹⁶ Forskningen på dette er ikke helt entydig. En studie i Storbritannia viste at blant medlemmer av det høyre-radikale

¹³ Ekornås 2018

¹⁴ Politiets sikkerhetstjeneste 2016; Politiets sikkerhetstjeneste 2019

¹⁵ Politiets sikkerhetstjeneste 2019

¹⁶ Pfundmair, Wood, Hales og Wesselmann 2022

¹¹ Meld. St. 28 (2022–2023)

¹² With 2023

Boks 19.3 Norske radikalisererte: Kjønn, alder og lokasjon

PST har gitt ut to rapporter om bakgrunnen til personer i ekstreme islamistiske miljøer og personer i høyreekstreme miljøer i Norge.¹

I begge de representative utvalgene som PST har gjort, er menn i betydelig overvekt. En forklaring på denne kjønnsfordelingen i høyreekstreme miljøer kan være at det maskuline blir idealisert og fremhevet, og at det er en tydelig antifeminisme og idealisering av tradisjonelle kjønnsrollemønstre. Dette kan være med på å gjøre disse miljøene mindre attraktive for kvinner. Når det gjelder ekstrem islamisme, er det menn som tilbys rollen som «hellig kriger». Dette endret seg noe etter fremveksten av IS, som i større grad enn al-Qaida laget propaganda rettet mot kvinner og fremhevet at kvinnene hadde en rolle i byggingen av den islamske staten ved å stifte familie. PST pekte på at før Syria-konflikten var det nesten ingen kvinner i de kjente ekstremistiske miljøene i Norge, mens kvinner på tidspunktet for rapporten utgjorde hele tolv prosent av utvalget.

Når det gjelder alder, fant PST at personer som radikaliseres til høyreekstremisme, i dag utgjør et bredere aldersspenn enn det som var

tilfellet på 1990-tallet fordi utvalget inkluderer flere eldre personer. Dette gjelder særlig den innvandrings- og islamfiendtlige høyreekstremismen. Noen forskere har påpekt at dette innebærer at man må tenke nytt rundt forebygging, ettersom mange av dem som er høyreekstreme, verken går på skole eller deltar på andre arenaer som ungdomsklubber.² Dette bredere aldersspennet skiller høyreekstremismen fra ekstreme islamistiske miljøer, som er preget av primært unge menn.

I sitt utvalg har PST sett at de fleste personene i høyreekstreme miljøer er bosatt på Østlandet. Kun et mindretall er bosatt i hovedstaden, noe som ifølge PST kan tyde på at grobunnen for høyreekstreme holdninger er noe mindre i storbyer enn i mer landlige strøk. En langt større andel ekstreme islamister var derimot bosatt i Oslo.

I del VIII omtales saksgjennomgangen der kommisjonen selv har gjennomgått 20 saker om norske radikalisererte.

¹ Politiets sikkerhetstjeneste 2016; Politiets sikkerhetstjeneste 2019

² Hansen, Lied, Krokene, Bratlie og Hovdal 2023

partiet English Defence League var ikke arbeidsledigheten eller andelen bosatte i sosiale boliger større enn i befolkningen generelt. Imidlertid støttet studien opp om at de radikalisererte var lavt utdannede, og kun et fåtall hadde høyere utdanning.¹⁷

Også når det gjelder utdanningsnivå, er bildet sammensatt. Blant annet kan det være forskjell på utdanningsnivået til lederne og «fotsoldatene» i ekstreme grupper. I Norge er det gjennomgående lavt utdanningsnivå både i de ekstreme islamistiske miljøene og de høyreekstreme miljøene.¹⁸ Omtrent halvparten av de ekstreme islamistene og to femtedeler av høyreekstremistene har kun fullført grunnskolen. I de ekstreme islamistiske miljøene har så å si ingen fullført høyere utdanning, mens dette tallet er noe høyere i de høyreekstreme miljøene. Utdanningsnivået er imidlertid vist å være lavere enn i befolkningen generelt. I

2016 pekte PST på at siden undersøkelsen de gjorde av ekstreme islamistiske miljøer i Norge viste liten sosial variasjon, kunne det stilles spørsmål ved om dette er «det fulle norske bildet», eller om det også foregikk radikalisering i miljøer som var mer ressurssterke, uten at PST har fanget dette opp.¹⁹ Kommisjonen er ikke kjent med informasjon som tilsier at dette bildet har endret seg. I 2023 ble imidlertid en ung mann dømt til fem år i fengsel for deltagelse i al-Qaida mens han studerte medisin i utlandet. Han hadde samtidig flere risiko- og sårbarhetsfaktorer fra sin barndom.²⁰

Forskning på islamistiske terrorplaner i Europa har vist at det store flertallet av de involverte manglet høyere utdanning, men at det finnes unntak i form av terrorister som var høyt utdannet, og som gjerne fungerte som leder av terrorcellen.²¹ Selv om det er variasjoner, viser studier at ekstreme islamistiske ledere internasjonalt

¹⁷ Goodwin, Cutts og Janta-Lipinski 2016

¹⁸ Politiets sikkerhetstjeneste 2016; Politiets sikkerhetstjeneste 2019

¹⁹ Politiets sikkerhetstjeneste 2016

²⁰ LB-2023-126527 (Borgarting lagmannsrett)

²¹ Nesser 2018

nalt jevnt over har et høyere utdanningsnivå.²² Det er vist at en uforholdsmessig stor andel av ekstreme islamister har ingeniørbakgrunn. De fleste av disse ble ikke rekruttert inn i ekstremisme, men var heller en som etablerte eller ledet gruppen eller nettverket.²³

Ulike studier har også sett på utdanningsnivå og arbeidslivstilknytning hos fremmedkrigere som dro til Syria. I Europa kom flertallet fra de lavere sosioøkonomiske rekkene i samfunnet, med lavere utdanningsnivå og høyere nivåer av arbeidsledighet.²⁴ Dette stemmer med bildet av de norske fremmedkrigerne som dro til Syria.²⁵ Det er imidlertid noen landvariasjoner, blant annet syntes fremmedkrigere fra Storbritannia å ha noe høyere sosioøkonomisk status enn fremmedkrigere fra andre vestlige land.²⁶

En komparativ analyse av ulike studier viste motstridende konklusjoner når det gjelder forholdet mellom arbeidsledighet og utstrømningen av fremmedkrigere, noe som kan være et tegn på at problemet handler om relativ deprivasjon²⁷ og ikke faktisk fattigdom.²⁸ Andre studier har vist et noe sammensatt bilde. En FN-rapport som inkluderte fremmedkrigere med bakgrunn fra Europa, Midtøsten og Nord-Afrika, kom frem til at det var et relativt lavt utdanningsnivå og en høy andel som enten var arbeidsledige eller hadde lavtlønnede jobber,²⁹ mens en rapport fra Verdensbanken kom frem til at en høy andel av fremmedkrigerne³⁰ fra Midtøsten og Nord-Afrika som hadde sluttet seg til IS, hadde videregående skole eller universitetsutdanning.³¹

Mange av fremmedkrigerne fra Norge var født i et annet land og kom til Norge i ungdomsårene. I PSTs undersøkelse av personer tilknyttet det ekstreme islamistiske miljøet i Norge hadde tre femtedeler selv innvandret til Norge, og kun en

femtedel av dem med minoritetsbakgrunn var født og oppvokst i Norge. Dette bildet skiller seg fra andre land. PST har pekt på at gruppen som selv har innvandret til Norge, har måttet tilpasse seg det norske samfunnet i barndoms- og ungdomstiden. Mange har bakgrunn fra konfliktområder. Siden det er så mange av dem i undersøkelsen, er det grunn til å tro at dette er en situasjon mange av dem har funnet utfordrende, eller at de har med seg vanskelige livserfaringer fra tiden før de kom til Norge.³²

19.3 Radikalisering og psykisk helse

Psykiske helseplager er vanlig i befolkningen. Mange vil få en diagnose i løpet av livet.³³ Det antas at bare en av tre personer med alvorlige psykiske lidelser i Norge har en diagnose. Det er funnet at psykiske lidelser hos norske barn er mindre utbredt enn hos barn i andre vestlige land.³⁴

Psykisk helse hos gjerningspersonen er ofte et tema når man prøver å forklare hvorfor noen begår ekstremistisk vold.³⁵ Psykisk helse er for eksempel ofte et tema etter terrorhandlinger.³⁶ PST beskrev det slik i en rapport fra 2022:

Avklaringen av hvorvidt en person som utfører en alvorlig voldshandling er motivert av en ekstrem politisk, religiøs eller ideologisk målsetning eller andre forhold som psykisk sykdom, eller en sammensetning av disse, kan være svært vanskelig. I slike tilfeller vil avklaringen som regel berøre mandatene til både politi, PST og helsetjenestene. (Politiets sikkerhetstjeneste, 2022c)

Det er vist at såkalte soloterrorister har 13 ganger så stor risiko for å ha en psykisk lidelse som ekstremister som er medlemmer av grupper. Disse personene er vanskeligere å oppdage når de ikke tilhører et kjent miljø eller har en forhistorie med vold eller ekstremistisk atferd.³⁷

²² Leeuwen og Weggemans 2018

²³ Gambetta og Hertog 2016

²⁴ Dawson 2021

²⁵ Politiets sikkerhetstjeneste 2016; Arntsen 2016

²⁶ Dawson 2021

²⁷ Relativ deprivasjon handler om hvordan mennesker opplever sin økonomiske situasjon eller status når de sammenligner med sine egne forventninger, med sin egen fortid eller med andre grupper i samfunnet

²⁸ Dawson 2021

²⁹ el-Said og Barrett 2017

³⁰ Rapporten sier at tallene må brukes med varsomhet, da de er basert på selvrapportering. Det må derfor tas høyde for at noen av fremmedkrigerne kan ha oppgitt et høyere nivå enn de faktisk hadde. Tallene gjelder fremmedkrigere som sluttet seg til IS i 2013–2014

³¹ Devarajan, Mottaghi, Do, Brockmeyer, Joubert, Bhatia og Jelil 2016

³² Politiets sikkerhetstjeneste 2016

³³ RVTS 2021

³⁴ Kvello 2015

³⁵ Se for eksempel Politiets sikkerhetstjeneste 2022c. Det er for øvrig nedsatt et utvalg som skal se nærmere på hvordan man kan ivareta personer med alvorlige psykiske lidelser som har begått kriminalitet. Utvalget skal levere sin utredning innen 1. september 2024. For mer informasjon, se Jus- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet 2023

³⁶ RVTS 2021

³⁷ Ekornås 2018

Boks 19.4 Hva er psykisk helse?

Psykisk helse som begrep er utfordrende å definere og konkretisere. Verdens helseorganisasjon (WHO) definerer psykisk helse som «en tilstand av velvære som setter individet i stand til å håndtere belastninger i livet, realisere sine egenskaper, leve godt og jobbe godt og bidra til (lokal)samfunnet». ¹ Psykisk helse spenner i en slik definisjon fra det positive og mestrende («friske») i den ene enden til det som kan kalles plager og sykdom i den andre. Psykisk helse eller uttrykk for psykisk helse varierer også mye fra kultur til kultur.

¹ Verdens helseorganisasjon 2022, uoffisiell oversettelse

I undersøkelser gjort av PST hadde en tredjedel av personene fra det høyreekstreme miljøet i Norge en form for psykisk lidelse eller utviklingsforstyrrelse. ³⁸ For utvalget fra det ekstreme islamistiske miljøet var tallet cirka 20 prosent, men PST anslår at det kan være flere. ³⁹ I en komparativ studie som er utført i Norge om ekstrem islamistisk og høyreekstrem terror er det funnet at «terroristenes psykiske helse er et tema i 36 prosent av de høyreekstreme sakene. Det samme gjelder bare fire prosent av de islamistiske terrorsakene». ⁴⁰

Psykiske lidelser kan være en risiko- eller sårbarhetsfaktor i forbindelse med radikaliseringsprosesser. ⁴¹ Mange ekstremister som har psykiske lidelser, kan få en forsterket negativ utvikling i et radikaliseringsforløp. ⁴²

Selv om psykisk uhelse kan være en bakenforliggende faktor i radikaliseringsprosesser, er det ikke funnet klare og enkle årsakssammenhenger mellom psykisk helse og ekstremisme. Det er krevende å balansere behovet for å identifisere sårbarhet og forhøyet risiko for radikaliseringsprosesser uten å underbygge en feilaktig oppfatning av at personer med dårlig psykisk helse er farlige. Deltakelse i radikalisererte grupper, radikaliseringsprosesser og påfølgende radikale handlinger kan i seg selv være årsak til psykiske plager. ⁴³ På grunn av den uklare sammenhengen mellom radikaliseringsprosesser og

psykisk helse er det fare for å uriktig innrette forebyggende tiltak mot personer med psykisk sykdom, en tilnærming som kan være både stigmatiserende og problematisk i lys av diskrimineringsvernet som beskytter personer med nedsatt funksjonsevne, inkludert de med psykisk sykdom.

I en gjennomgang fra 2019 om psykisk helse og ekstremisme ble det pekt på at det er to parallelle forståelser av psykiske lidelsers betydning for voldelig ekstremisme. ⁴⁴ Der fremkom det at diagnostisert psykisk lidelse bare er påvist i en liten gruppe av dem som utøver ekstremistiske voldshandlinger. Handlingene forklares mer ut fra allmennpsykologiske og samfunnsmessige forhold, og betydningen av psykisk lidelse er tonet ned. Derimot ble det funnet en forhøyet forekomst av psykisk lidelse i studier av soloterrorister. I gjennomgangen argumenteres det for at det ikke lenger er nyttig å spørre om psykisk helse eller psykisk lidelse har noe å si for radikaliseringsprosesser, og at man heller bør spørre hvordan og i hvilke tilfeller psykisk helse påvirker radikaliseringsprosessen. Dette er mer i tråd med en moderne forståelse av psykisk helse. Man har gått bort fra en forståelse av at psykisk helse er en tilstand som eksisterer i individet uavhengig av kontekst, og mer i retning av å forstå psykisk helse som et samspill mellom personer, grupper og omstendigheter. Psykisk lidelse forstås også mer som ytterpunkter på ulike dimensjoner heller enn som ulike kategorier av fungering. Individuer kan dermed vise betydelig grad av flere problematiske trekk uten at det vil klassifiseres som psykisk lidelse. Dette inngår i den enkeltes risiko eller sårbarhet for radikaliseringsprosesser og vil kunne bidra til en radikaliseringsprosess. Det er derfor viktig å kartlegge psykisk helse bredere enn bare med tanke på diagnoser. Hva kan være den enkeltes «triggere», og hva er de beskyttende faktorene for den enkelte? ⁴⁵

Risiko eller sårbarhet på individnivå kan forstås som sammenhengen mellom individuelle (genetiske) trekk og de belastende og beskyttende erfaringene den enkelte har med seg. Dette vil i et livsløp ikke være unike risiko eller sårbarheter for radikaliseringsprosesser, men heller generelle sårbarheter som for noen slår ut som radikaliseringsprosesser.

Individuell psykologisk uhelse og psykisk lidelse er jevnt over sterkere til stede hos enslige aktører enn hos radikale eller ekstreme grupper. For disse individene kan det se ut som det i større grad er sykdommen som fører til radikaliseringsprosesser.

³⁸ Politiets sikkerhetstjeneste 2019

³⁹ Politiets sikkerhetstjeneste 2016

⁴⁰ Forsvarets forskningsinstitutt 2022

⁴¹ Politiets sikkerhetstjeneste 2022c

⁴² Politiets sikkerhetstjeneste 2022c

⁴³ Grønnerød, Andersen og Hellevik 2016

⁴⁴ Gøtzsche-Astrup og Lindkilde 2019

⁴⁵ Aarre 2022

Boks 19.5 Tilregnelighet

I rettssaken etter 22. juli-angrepet fikk spørsmålet om gjerningspersonens tilregnelighet mye oppmerksomhet. To ulike rettsmedisinske vurderinger kom til ulike resultater. Breivik ble av domstolen funnet å være tilregnelig.¹ Etter reglene som da gjaldt, var kriteriene for utilregnelighet at en person var psykotisk, bevisstløs eller psykisk utviklingshemmet i høy grad på handlingstiden.² I rettssaken mot Philip Manshaus etter terrorforsøket mot Al-Noor moskeen og drapet på stesøsteren, anførte Manshaus' advokat at han måtte ansees strafferettslig utilregnelig. Selv mente Manshaus at han var tilregnelig, og dette ble domstolens konklusjon.³ 25. juni-saken er ikke behandlet i domstolene per januar 2024, men det har i media kommet frem informasjon om at det knytter seg usikkerhet til Matapours tilregnelighet.⁴ Spørsmålet om forholdet mellom psykisk sykdom og ekstremisme har med andre ord kommet på spissen i alle saker om ekstremistisk terror begått i Norge.

Sprikende konklusjoner om tilregnelighet fra sakkyndige-rapporter i forbindelse med 22. julirettssaken førte til en omfattende prinsipiell diskusjon om tilregnelighet i strafferetten og regjeringen oppnevnte i 2013 Tilregnelighetsutvalget. Utvalget avga i oktober 2014 sin utredning, NOU 2014: 10 Skyldene, sakkyndighet og samfunnsvern. På bakgrunn av utvalgets

rapport ble reglene om tilregnelighet endret i 2019. Etter gjeldende regler skal en person som i utgangspunktet har gjort noe straffbart frikjennes dersom de hadde en «sterkt avvikende sinnstilstand» eller «sterk bevissthetsforstyrrelse» og gjerningspersonen på handlingstiden var utilregnelig på grunn av «sterkt avvikende sinnstilstand», jf. straffeloven § 20 andre ledd. Bestemmelsen omfatter også høygradelig psykisk utviklingshemming. Ved vurderingen skal det legges vekt på graden av svikt i virkelighetsforståelse og funksjonsevne på gjerningstidspunktet. Reglene for strafferettslig tilregnelighet gjennomgikk altså en vesentlig endring, og det åpnes for stor grad av rettslig skjønn. I en dom fra Høyesterett i 2023 følger det at det overordnede utgangspunktet etter forarbeidene skal være «hvorvidt det er rimelig og rettferdig å straffe tiltalte, sett hen til personens helsemessige tilstand på handlingstidspunktet».⁵ For å verne samfunnet, kan en person som ikke er strafferettslig tilregnelig dømmes til tvungen omsorg eller tvungent psykisk helsevern.⁶

¹ RG-2012-1153 (Oslo tingrett)

² Straffeloven av 2005 § 44

³ TAHER-2020-5113 (Asker og Bærum tingrett)

⁴ Revheim-Rafaelsen 2023

⁵ HR-2023-1243-A

⁶ Straffeloven kapittel 12

gen, heller enn ideologi.⁴⁶ For ekstreme grupper ser det ut til å være psykologiske prosesser som i seg selv ikke kategoriseres som psykisk lidelse, men som er innenfor det normale, som spiller sterkest inn. Her vil gruppedannelse og normer samt behov for tilhørighet ha betydning. Det er også rimelig å anta at tilhørighet i en gruppe krever en viss psykologisk helse, og at de med størst plager derfor ikke deltar.⁴⁷

19.4 Radikalisering og rus

Forholdet mellom rus og radikalisering kan ses på ulike måter. For det første er det stort overlapp mellom forhold som øker risikoen for avhengig-

hetsproblematikk, og risiko- og sårbarhetsfaktorer for radikalisering. I tillegg foreligger noen spesifikke interaksjoner mellom rusavhengighet og radikalisering.⁴⁸ I undersøkelser gjort av PST forekom rusproblemer hos 42 prosent av de høyreekstreme.⁴⁹ Det er funnet tilsvarende for ekstreme islamister.⁵⁰ Hos sistnevnte er det imidlertid store kjønnsforskjeller. Seks prosent av kvinnene hadde hatt befatning med rusmidler, mens hos mennene utgjorde andelen 43 prosent.

Negative barndomsopplevelser, inkludert rusbruk eller eksponering for rus, øker risikoen for et bredt spekter av psykologiske, somatiske og atferdsmessige vansker.⁵¹ Rus i familien, eksempelvis foreldre med rusutfordringer, skaper

⁴⁸ Pacholska og Wojciechowski 2023

⁴⁹ Politiets sikkerhetstjeneste 2019

⁵⁰ Politiets sikkerhetstjeneste 2016

⁵¹ Centers for Disease Control and Prevention 2023

⁴⁶ Meloy og Yakeley 2014 gjengitt i Grønnerød, Andersen og Hellevik 2016

⁴⁷ Grønnerød, Andersen og Hellevik 2016

Boks 19.6 Kongsbergangrepet

13. oktober 2021 angrep Espen Andersen Bråthen tilfeldige mennesker i sentrum av Kongsberg med kniv, sverd, pil og bue. Han drepte fem personer.¹ Gjerningspersonen hadde uttalte psykiske problemer og var kjent for politiet for kriminalitet og truende atferd. Han var også i politiet og PSTs søkelys på grunn av uttalelser som indikerte at han kunne være radikalisert til voldelig ekstremisme. Det hadde blant annet blitt gjennomført en bekymringssamtale med ham i 2017. Like etter oppsøkte Bråthen en myndighetsperson med en advarsel, og PST gjennomførte en analyse som resulterte i at politiet burde følge med på utviklingen med tanke på mulig radikalisering til ekstrem islamisme. Anbefalingen ble imidlertid ikke formidlet til Kongsberg-politiet. Både PST og politiet mente gjerningspersonen var psykisk ustabil og burde følges opp av helsevesenet. Han var innlagt på psykiatrisk institusjon i 2019. I 2020 kom det inn flere bekymringsmeldinger til politiet, men informasjonen ble ikke videreformidlet til PST. De siste 14 månedene forut for angrepet hadde ikke mannen kontakt med verken familien, politiet eller helsevesenet. I rettssaken konkluderte domstolen med at Bråthen ikke var strafferettslig tilregnelig på gjerningstidspunktet, og han ble dømt til tvungent psykisk helsevern.²

¹ Henriksen, Brenden, Hoel, Kruke og Myhrer 2022

² TBUS-2022-6117 (Buskerud tingrett)

utrygghet som kan føre til at barna i familien opplever utfordringer på andre områder i livet.⁵² Delaktelse i ekstreme grupper kan paradoksalt nok være veien ut av et dårlig miljø for dem som ruser seg eller begår kriminelle handlinger.

Det er ikke gjort mange studier på spesifikk sammenheng mellom radikalisering og rus, men det kan se ut til at høyreekstremisme har rus både som en del av fiendebildet (eksempelvis at «muslimene smugler dop», «de ødelegger ungdommene våre») og som et anbefalt virkemiddel for å øke egen effektivitet mens man gjennomfører voldshandlinger.⁵³ For ekstrem islamisme er bildet mer

sammensatt. Det har vært spekulert på om ideologi beskytter noe mot rusbruk, og de som tidligere har utviklet avhengighet, ser ut til å bruke ekstremisme til å sone egen rusatferd, som et middel til frelse.⁵⁴

Det er en sammenheng mellom psykiske lidelser og rusmiddelbruk. Det er mange i rusbehandling som har en psykisk lidelse, og psykiske lidelser kan være rusutløst. Det overordnede målet med rusmiddelpolitikken er å redusere negative konsekvenser for enkeltpersoner og samfunnet. Det er kommunene som skal gi forsvarlige helse- og omsorgstjenester og bidra i det helsefremmende og forebyggende arbeidet på rusfeltet.⁵⁵

19.5 Kriminalitet

En stor andel personer i de høyreekstreme miljøene i Norge har begått straffbare handlinger, mange av dem voldsrelaterte. I tillegg har en stor andel selv blitt utsatt for voldshandlinger.⁵⁶ Også andre undersøkelser har vist forekomst av kriminalitet hos høyreekstremister. Aktive medlemmer i den nynazistiske organisasjonen DNM har vært dømt opptil flere ganger for grove voldshandlinger, annen type vold, brudd på våpenloven med mer.⁵⁷

Også mange av personene fra det ekstreme islamistiske miljøet har vært involvert i straffbare forhold før de ble radikalisert. I de representative utvalgene PST har benyttet i sine undersøkelser, gjelder dette to tredjedeler av mennene og en tredjedel av kvinnene.⁵⁸ Forskning på ekstreme islamistiske miljøer i Europa viser et variert bilde. Det er ikke uvanlig å ha begått lovbrudd, inkludert vold, i forkant av en terrorhandling, men personer uten rulleblad er også involvert i hendelser.⁵⁹ Nokså mange av personene som har vært involvert i IS-relatert vold var bosatt i Europa og har hatt en bakgrunn med «vanlig» kriminalitet og vold. De har beveget seg fra det man kan kalle «gatekriminalitet» til politisk-religiøs kriminalitet.⁶⁰ Mens det før ikke var noen måte å bli «ordentlig muslim» på utenom å slutte med kriminalitet, tilbyr voldelig ekstrem islamisme en moralsk utvei for de kriminelle. Det gjør det mulig for dem å bruke kompetansen de har fra gata, til

⁵⁴ Pacholska og Wojciechowski 2023

⁵⁵ Helse- og omsorgsdepartementet 2022

⁵⁶ Politiets sikkerhetstjeneste 2019

⁵⁷ Hansen, Svendsen, Skille og Døvik 2017

⁵⁸ Politiets sikkerhetstjeneste 2016

⁵⁹ Nesser 2018

⁶⁰ Ilan og Sandberg 2019

⁵² Ekornås 2018

⁵³ Pacholska og Wojciechowski 2023

et formål de mener kan forsvares. I tillegg kan ekstrem islamisme appellere fordi den religiøse transformasjonen blir sett på som en mulighet til å gjøre opp for gamle synder.⁶¹ Det er likevel et sammensatt bilde, da de fleste i kriminelle nettverk er motstandere av voldelig ekstrem islamisme.⁶² Noen peker på at ekstreme islamistiske

⁶¹ Ystehede og Kanestrøm 2018

grupper og kriminelle grupper i Europa rekrutterer fra den samme gruppen mennesker, noe som skaper synergier og overlappinger som har konsekvenser for hvordan personer radikaliseres og opererer.⁶³

⁶² Tutenges og Sandberg 2021

⁶³ Basra, Neumann og Brunner 2016

Kapittel 20

Barn og radikalisering

20.1 Negative barndomsopplevelser

Barndomsopplevelser og oppvekstvilkår har stor innvirkning på den enkelte og kan få følger for blant annet helse og livsmestring senere i livet. De fleste barn i Norge har gode og trygge oppvekstvilkår i familier med nettverk og miljø rundt seg. Det er imidlertid også flere som opplever ulike belastninger i hele eller deler av oppveksten. Dette kan være manglende omsorg og oppfølging fra nærstående, vold i hjemmet eller vedvarende lav inntekt i familien.¹

Selv om de fleste i Norge har gode levekår og relativt god økonomi, har andelen barn som lever i familier med vedvarende lavinntekt, økt de siste årene.² Oppvekst i en familie med økonomiske utfordringer har konsekvenser for levekår, arbeidsdeltakelse og helse i voksen alder.³ Familier som strever med økonomiske, sosiale eller psykiske vansker, utgjør en risiko- og sårbarhetsfaktor for de barna som lever i den.⁴ I mange tilfeller vil foreldrene ikke kunne gi tilstrekkelig omsorg til barna sine. Barn som har foreldre med slike vansker, inkludert rusrelaterte problemer, har også en forhøyet risiko for å utvikle psykiske problemer og andre vansker.⁵

Folkehelseinstituttet (FHI) beskriver det slik:

[...] barn som vokser opp med foreldre som ikke klarer å gi tilstrekkelig omsorg eller følge opp barnets behov, barn som lever med vedvarende lav inntekt i husstanden, og barn som opplever andre belastninger, som mobbing, vold og overgrep, og barn som ikke møter et godt nok miljø for læring og sosialt samspill i barnehage og skole, vil ha økt risiko for å

utvikle psykiske plager og sosial mistilpasning. De vil dermed ikke kunne utnytte og utvikle sine evner til beste for seg selv og de rundt seg. (Aase, Holt og Helland, 2022)

Traumatiske opplevelser kan også inkludere tap av en forelder eller andre nærstående, krig og konflikt, opplevelser under flukt fra hjemlandet eller lignende. For flyktninger vil også migrasjonsstress kunne utgjøre en vesentlig belastning. Flyktningene har brutt opp fra sitt eget miljø, noe som innebærer tap av hjem, nettverk, kulturelt og språklig miljø, arbeid, status og rolle. Dette etterfølges av kravet om ny tilpasning og forventninger om mye ny læring (akkulturasjonsstress).⁶

Oppsummert kan såkalte negative barndomsopplevelser gi langvarige negative helseeffekter⁷ og flere typer tilpasningsproblemer. Negative barndomsopplevelser kan dermed øke risikoen for problemer senere i livet.⁸ Mange av de negative opplevelsene overlapper med risiko- og sårbarhetsfaktorer for radikalisering. Dette betyr ikke at alle med negative barndomsopplevelser vil bli radikalisert, men at risikoen er større både for radikalisering og andre former for kriminalitet, vold og destruktiv atferd. At barn har negative barndomsopplevelser, betyr heller ikke automatisk at de vil få psykiske helseutfordringer eller tilpasningsproblemer, men risikoen er større for det dersom ikke avbøtende tiltak blir satt inn. Internasjonalt har det såkalte ACE-rammeverket blitt brukt til forskning på radikalisering,⁹ selv om forskningen fortsatt er begrenset.¹⁰

Unge som utsettes for vold og krenkelser fra foreldre, jevnaldrende eller andre, har større risiko for selv å bruke vold eller begå kriminelle handlinger. Noen av dem som blir radikalisert, har selv opplevd familievold. Når voldsutsatte

¹ Aase, Holt og Helland 2022

² Epeland og Normann 2021

³ Meld. St. 28 (2022–2023)

⁴ Ekornås 2018

⁵ Ruud, Birkeland, Faugli, Hagen, Hellman, Hilsen, Kallander, Kufås, Løvås, Peck, Skogerbø, Skogøy, Stavnes, Thorsen og Weimand 2015

⁶ Sveaass og Johansen 2006

⁷ Kvello 2015

⁸ Centers for Disease Control and Prevention 2021

⁹ Se eksempelvis Windisch, Simi, Blee og DeMichele 2022

¹⁰ Matei 2023

Boks 20.1 Adverse Childhood Experiences

ACE-studien er en studie som ser på sammenhengen mellom negative, traumatiske barndomsopplevelser og velferd og helse i voksen alder. Det er en langtidsstudie som følger mer enn 17 000 mennesker i USA. Studien startet i 1995 og pågår fortsatt. Deltakerne får spørsmål om barndommen og blir fulgt opp jevnlig. Spørsmålene, som handler om negative barndomsopplevelser, er delt inn i ulike kategorier:

- Misbruk
 - Fysisk misbruk
 - Emosjonelt misbruk
 - Seksuelt misbruk
- Neglisjering/omsorgssvikt
 - Emosjonell neglisjering
 - Fysisk neglisjering
- Vanskelige familiesituasjoner
 - Voldelig atferd mot mor
 - Rusmisbruk i hjemmet
 - Psykiske lidelser i hjemmet
 - Skilsmisse eller separasjon av foreldre
 - Familiemedlem i fengsel

Deltakerne skal krysse av for «ja» eller «nei» på spørsmål om utfordrende opplevelser i disse kategoriene. Studiens funn til nå viser en sammenheng mellom antall «ja» i spørreskjemaet og antall negative opplevelser som voksen.

Studien har vist at negative barndomsopplevelser kan øke risikoen for problemer senere i livet, og at risiko øker eksponentielt ved stigende antall kategorier av opplevd belastning. Blant annet viser studien at det er en sammenheng mellom negative barndomsopplevelser og kroniske helseproblemer, psykisk sykdom og rusmisbruk i ungdomsårene og voksenlivet, og at negative barndomsopplevelser også kan ha en negativ innvirkning på blant annet utdanning og jobbmuligheter.¹

¹ Centers for Disease Control and Prevention 2021; Terapivakten u.å.

barn utøver vold når de blir eldre, går de fra å føle seg maktesløse til å få en følelse av makt og kontroll. Å delta i ekstremistiske grupper kan forsterke en slik følelse.¹¹ Tilsvarende kan personer som har levd et liv preget av endring og usikkerhet, få en opplevelse av mening og sammenheng når de slutter seg til ekstremister eller andre ytterliggende grupper.¹²

PSTs undersøkelser av det ekstreme islamistiske miljøet i Norge viste at nesten en femtedel av personene i undersøkelsen mistet foreldrene sine i løpet av barne- og ungdomsårene.¹³ PST har sett på sammenhengene mellom de ulike risiko- og sårbarhetsfaktorene og kommet frem til at de personene i utvalget som hadde mistet foreldrene, scoret høyt også på andre variabler, som relasjonelle tilpasningsproblemer, rusproblemer og arbeidsledighet. Av dem som reiste til Syria, var det flere som hadde mistet foreldrene sine, enn de andre i undersøkelsen.

20.2 Barn som radikaliseres

I en studie fra 2022 om ungdom og ekstremisme i Norge går det frem at de aller fleste av de drøyt 2500 respondentene i alderen 16 til 19 år kategorisk ikke var villige til å forsvare bruk av vold for å oppnå oppmerksomhet om en sak eller skape samfunnsendring i Norge.¹⁴ Kun en liten gruppe på 3,7 prosent og 1,8 prosent var villig til dette i stor eller veldig stor grad. I disse gruppene var det en overrepresentasjon av gutter, personer med foreldre født i andre land, med islam som religion og personer med generelt lavere tillit til andre. Det var også en overrepresentasjon av de som hadde opplevd diskriminering, som hadde brukt sterkere rusmidler og vært i kontakt med politiet. I en samlet analyse var det likevel kun det å ha hatt undervisning om kritisk tenkning og demokratiske verdier som hadde selvstendig påvirkning på om deltagerne var villige til å forsvare bruk av vold eller ikke.

Barn og unges meninger er under utvikling, og det er ikke uvanlig at man har mer ekstreme synspunkter som ung og senere vokser dette av

¹¹ Ekornås 2018

¹² Grønnerød, Andersen og Hellevik 2016

¹³ PST 2016

¹⁴ Haugstvedt og Bjørge 2022

seg. Det er ikke alltid slik at provoserende ytringer eller aktiviteter på ekstreme nettsider er uttrykk for vilje og kapasitet til å bruke vold for å nå politiske, ideologiske eller religiøse mål.¹⁵ Ungdomsopprør er også naturlig og kan ha positive sider. Ungdomshjernen gjør også at unge får en naturlig «rus» når de gjør noe spennende og tar risiko, og ønsket om dette «kicket» kan bli sterkere enn fornuften.¹⁶

Det er likevel stor forskjell på å ha radikale politiske meninger og å teste grenser, og det å planlegge eller gjennomføre alvorlige angrep som omtalt i boks 20.2. Etterretningstjenesten har i sin trussel- og sikkerhetsvurdering for 2023 angitt at til tross for en nedgang i gjennomførte terroranslag både fra ekstreme islamister og høyreekstremer i Europa de siste årene, «avdekkes det stadig alvorlige saker om oppfordring til terrorangrep, opplæring og konkret angrepsplanlegging», og sakene «involverer ofte unge mennesker under myndighetsalder som har blitt radikaliserert på nett».¹⁷ Dette viser at også barn og unge har kapasitet til å utføre alvorlige straffbare handlinger som er forbundet med ekstremisme. I Storbritannia utgjør nå mindreårige en av fem som arresteres for terrorrelaterte lovbrudd, mens de i 2019 utgjorde under en av 20.¹⁸ Selv om det også i Norge ses en noe bekymringsfull utvikling, er man heldigvis ikke i nærheten av det samme omfanget her.

Barn og unge kan være særlig sårbare for radikaliseringsprosesser, både som følge av informasjon de selv oppsøker, for eksempel på nett, og fordi de kan være mer mottakelige for påvirkning, manipulasjon og rekruttering til voldelig ekstremisme enn voksne. Barn har ikke nødvendigvis verktøyene til å vurdere eller bedømme informasjon som de finner på nettet, eller som blir fortalt til dem av voksne, og de har heller ikke en ferdigutviklet evne til konsekvenstenkning. FN peker på at barn er lettere å skremme og kontrollere, både fysisk og mentalt.¹⁹ Barn er også mer tilbøyelige til å vise lojalitet mot autoritetsfigurer, og de er spesielt tilbøyelige til å følge oppfatningene og oppførselen til dem de elsker og respekterer, et element som er spesielt relevant når familiemedlemmer fungerer som radikaliseratorer.

I ulike konfliktsoner rundt omkring i verden har tusenvis av barn de siste årene blitt bortført, rekruttert og utnyttet av terrororganisasjoner og

voldelige ekstremistiske grupper, inkludert IS.²⁰ Mens rekruttering av barn til væpnede grupper går langt tilbake i historien, er det et nyere fenomen at barn rekrutteres av terrorister og voldelige ekstremistiske grupper, både i konfliktsoner og i fredstid.²¹

I Norge og nabolandene er det sett tilfeller av at barn som har vokst opp her selv har reist til eller har blitt tatt med til konfliktområder kontrollert av terrororganisasjoner. I 2022 ble en svensk kvinne dømt til seks års fengsel for grov krigsforbrytelse og grovt brudd på folkeretten for å ha medvirket til at sønnen ble barnesoldat i IS i Syria. Dette var første gang i Sverige at noen var tiltalt for krigsforbrytelse gjennom bruk av barnesoldat.²² I Norge er det eksempler på at barn selv har reist til Syria, som de to søstrene fra Bærum, hvorav den ene var mindreårig.²³ Det er også norske eksempler på foreldre som har tatt med sine barn til IS-kontrollerte områder i Syria.²⁴ Den største radikaliseringsrisikoen for barn i Norge er nok likevel knyttet til ekstremistisk materiale og synspunkter som de eksponeres for i Norge, via internett, familie, venner, nettverk eller annet.

Ett eksempel på dette er det norske høyreekstremer partiet Alliansen, som blant annet bruker Discord til å rekruttere unge. Discord er en kommunikasjonsplattform som brukes mye av dem som spiller dataspill. På Alliansens Discord-server har det vært flere elever i videregående skole sammen med etablerte nynazister fra voldsfremmende organisasjoner. Partilederen i Alliansen dukker selv opp for å gi instruksjoner til de yngste støttespillerne. Partilederen har møtt flere av deltakerne fysisk i valgkampsammenheng og stadig oppfordret nye ungdommer til å bli en del av nettverket. Alliansen har vært kjent for å bruke ulike metoder for å få norske ungdommer inn i miljøet. Blant annet spurte partilederen i 2020 på Alliansens Telegram-kanal om noen kunne skaffe til veie en liste over alle de 4500 skoleelevene ved videregående skoler i hele Viken fylke.²⁵ Listen inneholdt elevenes navn og kontaktinformasjon og var blitt lagt ut på internett ved en glipp av Viken fylkeskommune.

Det er også sett eksempler på unge som har kommet i kontakt med ekstreme islamister på nettet. I 2021 ble for eksempel en 16-åring i Oslo

¹⁵ Gule 2021

¹⁶ Syvertsen 2022

¹⁷ Etterretningstjenesten 2023

¹⁸ Stonehouse 2023

¹⁹ FNs kontor for narkotika og kriminalitet 2017

²⁰ FNs kontor for narkotika og kriminalitet u.å.

²¹ FNs kontor for narkotika og kriminalitet 2017

²² Stokke 2022

²³ For mer informasjon, se Seierstad 2016

²⁴ For mer informasjon, se Svendsen og Alayoubi 2019; Pedersen 2017

²⁵ Klungtveit og Skybakmoen 2021b

pågrepet og dømt til fem år i fengsel for forsøk på terrorhandling i form av forberedelseshandlinger og deltakelse i terrororganisasjon (IS), blant annet fordi han forsøkte å lage nikotingift.²⁶

Selv om få barn har blitt arrestert for terrorrelaterte lovbrudd i Norge, er sistnevnte et av eksemplene på at barn i Norge har blitt dømt for alvorlig terrorrelatert kriminalitet og fått til dels streng straff. I 2021 kom PST med en temarapport om mindreårige involvert i terror og terrorrela-

terte handlinger. Hovedfunnene i rapporten var at PST siden 2013 har sett en dreining mot at stadig yngre personer involveres i terror og terrorrelaterte handlinger i Norge og ellers i Vesten. Langt de fleste involverte er unge menn, og de har vokst opp i en livssituasjon preget av tilpasningsvansker, utenforskap, psykiske problemstillinger eller omsorgssvikt, eller de har traumatiserende opplevelser fra det landet de eventuelt har innvandret fra.²⁷

²⁶ TOSL-2021-40978 (Oslo tingrett)

²⁷ Politiets sikkerhetstjeneste 2021b

Boks 20.2 Mindreårige involvert i avvergede og gjennomførte terrorangrep i Europa

Nedenfor er det noen eksempler på terrorrelaterte hendelser i Europa med mindreårig gjerningsperson i årene 2010–2022.

- I 2010 detonerte en 15-årig gutt en selvlaget sprengningsanordning i inngangspartiet til et asylmottak i Østerrike. Ingen ble direkte skadet, men en beboer falt ut av sengen som følge av eksplosjonen og pådro seg en hodeskade. Gutten tilsto og sa at en kjent høyreekstremist hadde tvunget ham til handlingen for at han skulle bli inkludert i den høyreekstremistiske gruppen.¹
- I 2015 ble det kjent at tre unge ekstreme islamister, den yngste en 17-åring, hadde planlagt å angripe en fransk militærbase. Planen ble avslørt via avlytting. De tre skal ha mottatt direktiver fra et IS-medlem i Syria.² 17-åringen fikk instruks om å utføre et angrep mot basen ettersom han ikke kunne forlate Frankrike og slutte seg til IS som følge av at han ble overvåket.³ Ifølge franske tjenestemenn innebar planene kidnapping av en senioroffiser ved basen og halshugging av ham på film ved hjelp av GoPro-kamera.⁴ De mistenkte hadde koblet seg til hverandre via sosiale medier og kommuniserte med en kontakt i Syria ved hjelp av krypterte meldinger. De hadde ikke noe kriminelt rulleblad, og de hadde et visst utdanningsnivå. IS-videoer ble antatt å ha spilt en betydelig rolle i radikaliseringsprosessen deres.
- I 2022 ble en britisk 15-åring arrestert fordi han var mistenkt for å ha planlagt et høyreekstremt terrorangrep. Han ble arrestert da han krasjet farens bil da han skulle rekognosere området rundt en moské. Etterforskningen viste at 15-åringen hadde høyreekstreme

synspunkter, og at han hadde vist støtte til terrorister som Christchurch-terroristen Brenton Tarrant. Han hadde et manifest i en notatbok der han hadde tegnet nazisymboler og listet opp navn på dømte terrorister. De fant også antisemittiske og anti-islamske fraser og høyreekstreme symboler blant notatene. Han ble i 2023 funnet skyldig i blant annet å ha planlagt et høyreekstremt terrorangrep.⁵

- I 2022 arresterte britiske sikkerhetstjenester en 15 år gammel gutt fra Leeds mistenkt for å planlegge et ekstremt islamistisk terrorbombeangrep. Han ble siktet for å ha kjøpt kniver og bombedeler til et angrep og planlagt å drepe mennesker i London sentrum sammen med en 20-åring annen mistenkt. 20-åringen hadde også kjøpt kjemikalier til bombefremstilling. Den 15 år gamle gutten næret spesielt hat mot homofile og så på videoer av brutale drap på homofile. Som 14-åring skal han ha erklært at han ønsket å bli martyr. Etter to rettssaker endte det med en tiltaleoverenskomst for begge de tiltalte. 15-åringen tilsto å ha samlet inn informasjon som sannsynligvis er nyttig for terrorisme (IS-propagandavideo) og å ha informasjon om terrorhandlinger.⁶ Straffeutmålingen var ikke avklart da denne rapporten ble ferdigstilt.

¹ APA/BVZ 2021

² AFP 2015

³ AFP 2015

⁴ RFI 2015

⁵ BBC 2023

⁶ Metropolitan police 2023; Vinter 2023

I tillegg til å planlegge og gjennomføre angrep har mindreårige spilt en rekke andre roller i terrorrelaterte handlinger. De har for eksempel opptrådt som radikalisator og veileder på nettet, administrator for terroroppfordrende grupper på sosiale medier og leder av nettbaserte, transnasjonale avdelinger av terrorgrupper. PST vurderer det som «meget sannsynlig» at de også fremover vil avsløre mindreårige som er involvert i terrorhandlinger.²⁸

Selv om PSTs rapport og enkelthendelser peker mot en bekymringsfull utvikling, er det som nevnt innledningsvis grunn til å utvise forsiktighet

og ikke overdrive problematiseringen av at barn utforsker ekstreme standpunkter. Det er fortsatt relativt få alvorlige hendelser i Norge utført av mindreårige. Det er likevel viktig at det jobbes forebyggende, både med tanke på undervisning om kritisk tenkning og demokratiske verdier, i de delene av tjenesteapparatet som kan fange opp og sette inn tiltak for særlig sårbare og utsatte barn og unge, og hos tjenestene som har som oppgave å fange opp bekymringsfull og kriminell aktivitet. Som i alt arbeid rettet mot barn må slikt forebyggende arbeid bygge på hva som er til barnets beste, og det må legges til rette for at barns egne synspunkter høres.

²⁸ Politiets sikkerhetstjeneste 2021c

Kapittel 21

Drivere og motivasjonsfaktorer

Personer som aksepterer vold for å nå politiske, religiøse eller ideologiske mål, er i kjernen av radikaliserings- og voldelig ekstremisme. Det meste eller all voldelig ekstremisme bunngrunns i politiske målsetninger og et ønske om politisk endring. I tillegg kan andre drivere, som sosial frustrasjon og søken etter spenning, tilhørighet og mening spille inn. Slike drivere og motivasjonsfaktorer må forstås i sammenheng med risiko- og sikkerhetsfaktorer som omtalt i kapitlene ovenfor. Hva som får noen til å bli med i en ekstremistisk gruppe eller gå i ekstremistisk retning er individuelt, og ofte vil kun personen det gjelder, kjenne til årsakene bak. I boken *Fremmedkrigerne* skriver Arntsen følgende:

Svaret på hvorfor hver enkelt tok sitt valg finnes [...] i livet de ble tildelt og senere levde ut: I de sosiale og økonomiske betingelser de ble født inn i. I deres nære relasjoner. I deres impulser og følelsesliv. I deres skuffelser og nederlag. I deres eventyrlyst og ønske om å være noe i denne verden.

Men også i deres religiøsitet og jakt på eksistensielle avklaringer. I deres håp om et utopia. Og i deres villighet til å rettferdiggjøre ondskap og dehumanisere andre på veien til et slikt illusorisk samfunn. (Arntsen, 2016, s. 446)

21.1 Internasjonal politikk, krig og konflikt

Ekstremisme springer ut fra politiske uenigheter, polarisering, væpnet konflikt eller krig, og rammes deretter ofte inn i en ideologi som ekskluderende nasjonalisme eller ekstreme religiøse tanke sett. I høyreekstremistiske miljøer er det ikke alltid reelle kriger eller konflikter som ligger til grunn for radikaliseringsprosessen. Mye av verdensbildet og ideologien springer like fullt ut fra en innbilt krig eller eksistensiell kamp og et ønske om politisk endring. Eksempler på dette er *Eurabia*-konspirasjonsfortellingen om at det pågår en planlagt «isla-

misering» av Europa gjennom innvandring og *The great replacement*-konspirasjonsfortellingen om at den hvite, kristne befolkningen i Europa blir erstattet av ikke-europeere gjennom masseinnvandring og demografisk vekst. Disse er utbredt i høyreekstrem ideologi og var sentrale i Breiviks tankegodt. Både Breivik og Manshaus oppga at de var motivert av å beskytte sitt eget folk og sin kultur mot en pågående demografisk omkalfatring og undergang forårsaket av innvandring og en potensiell rasekrig. Den høyreekstreme terroristen Brenton Tarrant skrev også i manifestet sitt at han fryktet et «folke-mord på hvite» på grunn av lav fødselsrate og høy innvandring.¹

Ekstreme islamister har gjerne sitt politiske engasjement knyttet til kriger og konflikter i muslimske land hvor muslimer er krigs ofre. Noen ganger kan det være knyttet til det som oppleves som vestlig imperialisme. For en som radikaliseres, vil da verden i økende grad fremstå som en krig mellom en god og en ond sivilisasjon, den islamske og den vestlige.² I ekstreme islamistiske miljøer, som Profetens Ummah, har aktivismen i all hovedsak kretset rundt konflikter og forhold i andre deler av verden hvor muslimer er involvert. Noen forstår dette som bekreftelser på at islam er i krig med en rekke land, hovedsakelig vestlige.³ Opplevde fornærmelser mot islam og profeten Muhammed, for eksempel ved koranbrenning eller karikaturtegninger, er også motivasjonsfaktorer i radikaliseringsprosessen av ekstreme islamister og terrorister i Europa.⁴

Flere av fremmedkrigerne som dro fra Norge til Syria, har forklart at det var konflikten i Syria, særlig historier om Assad-regimets overgrep mot

¹ Ording, Kolberg, Randen, Rognsvåg og Hansen 2019. For nærmere omtale av ovennevnte terrorister og høyreekstremisme, vises det til del II Ekstremisme og tilgrensende fenomener

² FN-sambandet 2023

³ Vestel 2016

⁴ Politiets sikkerhetstjeneste 2023a; Nesser 2018. Karikaturstriden er nærmere omtalt i kapittel 7 Islamisme og ekstrem islamisme og i kapittel 41 Danmark

barn og sunnimuslimer, som vekket et engasjement hos dem. De prøvde å oppsøke lærde og anså det som en plikt å reise ned og hjelpe det syriske folket.⁵ Mange av fremmedkrigerne fortalte senere at de reiste ned utelukkende for å drive med hjelpearbeid, uten å bli trodd på dette i etterfølgende rettssaker. Uansett var idealisme og en kamp mot urettferdighet en sterk motivasjonsfaktor for mange av dem som reiste.⁶

PST uttalte i 2016 at ingen tematikk eller hendelse har bidratt til å radikalisere så mange som konflikten i Syria, og pekte på at radikaliseringen hovedsakelig ble utløst av begivenheter utenfor Norge, men at den ble forsterket gjennom etableringen av salafistiske nettverk i norske ungdomsmiljøer før og under Syria-konflikten.⁷ Dette viser at det er et samspill mellom motivasjonsfaktorer og forhold ute i verden og virksomhet her hjemme som kan forsterke hverandre og føre til radikalisering og voldelige ekstreme handlinger. I tillegg kan det samvirke med sosial frustrasjon og bli en viktig «push-faktor» som skyver en inn i ekstremisme når man har «lite å tape», noe som omtales nærmere nedenfor.

Sinnet og opprørtheten som ligger bak noen unge muslimeres handlinger og synspunkter på verden, handler ikke bare om opplevd urettferdighet, men er et resultat av faktiske og konkrete krenkelser, enten på det personlige, nasjonale eller transnasjonale plan.⁸ Konflikter i verden der muslimer er involvert, er det viktigste temaet som norske muslimer virkelig savner at det norske storsamfunnet adresserer på en bred og overbevisende måte. Sterke følelser skapt av forhold som oppleves som dypt urettferdige, kan spille en viktig rolle som drivkraft i prosessene som for noen kan føre til sympatier for ekstremistiske synspunkter og i verste fall til voldelige ekstremistiske handlinger.⁹

Konflikten mellom Israel og Palestina har stor oppmerksomhet i Norge, med aktive støttemiljøer på begge sider som hver har tydelige fortellinger som gir tung følelsesmessig mobiliseringskraft. 7. oktober 2023 gjennomførte Hamas et terrorangrep mot Israel der over 1100 mennesker ble drept.¹⁰ Israels påfølgende omfattende krigføring på Gazastripen har i skrivende stund kostet over 26 000 menneskeliv.¹¹ I en pågående konflikt som

også inkluderer en informasjonskrig, må det tas forbehold om at slike tall vil endres. Intensiveringen av krigen har medført sterk polarisering i Midtøsten og internasjonalt, med harde fronter mellom aktivister som støtter hver sin part i konflikten. Sterke bilder og brutal informasjon fra begge sider har blitt spredd ufiltrert til andre deler av verden, og har satt sinnene i kok hos støttespillere på begge sider. I desember 2023 klaget Sør-Afrika Israel inn for Den internasjonale domstolen i Haag for brudd på folkemordskonvensjonen. 26. januar 2024 kom domstolen med en midlertidig avgjørelse om at domstolen vil realitetsbehandle saken, og har pålagt Israel tiltak for å blant annet forhindre folkemord, og åpne for humanitær hjelp til Gaza.¹²

Flere europeiske land stilte seg tidlig bak Israels rett til å forsvare seg og forbød støttemarkeringer for palestinerne og Hamas, blant annet med henvisning til Hamas' terrorlisting i EU.¹³ Propalestinske aktivister viste på sin side støtte til palestinerne, og i noen tilfeller Hamas. Noen demonstrerte under slagordet «fra elven til havet – Palestina vil frigjøres». Det ble i flere land diskutert om dette slagordet skulle tolkes som at staten Israel ikke har eksistensberettigelse.¹⁴ I Norge handlet pro-palestinske demonstrasjoner og solidaritetsmarkeringer primært om støtte til den palestinske befolkningen og kritikk av Israels bombing av sivilbefolkningen i Gaza og dels om å anerkjenne Palestina som egen stat. I 2023 var markeringene fredelige, i motsetning til i 2009. Da var det voldsomme demonstrasjoner i Oslo mot Israel etter angrep mot Gaza, og flere av det som etter hvert ble medlemmene av Profetens Ummah møttes i forbindelse med dette. Også i 2023 pekte PST på at lovlige og fredelige demonstrasjoner til støtte for Gaza kan tiltrekke seg ekstremister som ønsker å utnytte situasjonen til å fremme en egen ekstremistisk agenda.¹⁵

Konflikten mellom Israel og Palestina har i mange år motivert voldelig ekstremisme og terrorisme utenfor Midtøsten-regionen. Flere terrorangrep utført av ekstreme islamister i Europa, for eksempel angrepet mot en jødisk barneskole i Frankrike i 2012, har vært helt eller delvis motivert av israelske intervensjoner på Gaza.¹⁶ Dette er igjen aktualisert etter angrepet i oktober

⁵ Arntsen 2016

⁶ Lia og Nesser 2014

⁷ Politiets sikkerhetstjeneste 2016

⁸ Vestel 2016

⁹ Vestel 2016

¹⁰ AFP 2023b

¹¹ AP 2024b

¹² Den internasjonale domstolen 2023

¹³ Solomon 2023

¹⁴ Brady, Faiola, Rauhala, Adam og Ríos 2023

¹⁵ Torres, Barka, Johansen og Venbakken 2023

¹⁶ BBC 2012

2023.¹⁷ Et terrorangrep utført av en IS-tilhenger i Paris i desember 2023 skal eksempelvis ha vært helt eller delvis motivert av konflikten.¹⁸ Al-Qaida har erklært støtte til Hamas sitt angrep mot Israel og oppfordret tilhengerne sine til å angripe israelske og allierte mål internasjonalt. I slutten av desember 2023 publiserte al-Qaidas avdeling i Jemen en video som inkluderte en bombeoppskrift og budskap om å stoppe den «amerikanske krigsmaskinen» for å hindre undertrykkelse av muslimer i Gaza og andre steder. Videoen oppfordrer soloterrorister til å angripe mål som kommersielle flyvninger og enkeltpersoner som Bill Gates og Elon Musk.¹⁹ DNMs støtte til Hamas' terrorangrep 7. oktober²⁰ er et eksempel på såkalt ideologi-kryssende ekstremisme.

Visse typer voldelige ekstremister har ideologiske, politiske og religiøse motiver i større grad enn andre. De er ofte ledertyper og kan spille en stor rolle i radikaliseringsprosessen av andre personer. Selv om andre radikalisererte kan motiveres av andre faktorer, skal man ikke undervurdere ideologi og politikk som motivasjonsfaktor, ettersom lederne av ekstremistiske grupperinger og terrororganisasjoner er de som bestemmer og legger føringene for de valgene som tas.

Ideologi kan være en kraftfull grunn til å holde den ekstremistiske gruppen samlet. I krig, uansett om det er en faktisk krig eller en tenkt krig, holder man partene samlet ved å ha en felles sak å kjempe for. Gruppens felles tolkning av ideologi eller religion blir det som holder den sammen. Også for personer som i utgangspunktet hadde andre motivasjoner for å bli med i gruppen, kan ideologi styrke forpliktelsen til gruppen.²¹

21.2 Religion

Religion er også en driver for radikalisering ved at religionen misbrukes til å rettferdiggjøre synspunkter og handlinger. Dette gjelder særlig islam og kristendom. Religiøse symboler og fortellinger kan brukes til å glorifisere terrorister som helgenfigurer og inspirere andre til å gjennomføre terrorangrep. I verdensbildet til ekstreme islamistiske grupper foregår det en kamp mellom muslimene og Vesten, og høyreekstreme grupperinger har ofte muslimer i

sitt fiendebilde og tror på konspirasjonsfortellinger om at muslimene skal ta over Europa.

Noen motiveres av religionen i seg selv og bruker sin egen tolkning av religiøse skrifter til å rettferdiggjøre handlingene sine. Ekstreme islamister gjør dette med Koranen. Det er likevel funn som tyder på at ekstreme islamister generelt er lite religiøse og har mindre kjennskap til religiøse tekster før de radikaliseres til voldelige ekstremister. Religiøst motivert ekstremisme innebærer som regel en eller annen form for religiøs fundamentalisme, som ofte preges av avvisning av etablert, allmenn religiøs tradisjon til fordel for en mer bokstavelig tolkning av skriftene.²² De som har en lederrolle i ekstreme grupper, oppfattes imidlertid ofte som mer kunnskapsrike i religiøse spørsmål enn de andre.

Det er også eksempler på at kristen tro misbrukes til ekstremisme. Selv om det er noe uklart hvorvidt religion i seg selv var en motivasjonsfaktor, hadde Philip Manshaus en kristen religiøs oppvåkning som sammenfalt i tid med hans høyreekstreme radikaliseringsprosess. Manshaus bedrev bibelstudier og deltok på flere samlinger i den læstadianske menigheten. Det var ikke kun den kristne religionen som sådan som trakk ham til det læstadianske miljøet, han likte også at det var kulturkonservativt og etnisk homogent.²³

21.3 Tilhørighet og trygghet

For personer i områder med krig og konflikt kan det være aktuelt å søke trygghet og beskyttelse hos ekstremistiske grupper. I et trygt land i fredstid er det også mulig å ha en følelse av utrygghet og truet gruppeidentitet. Hva som utgjør en gruppeidentitet, knytter seg ofte til religion, etnisitet eller nasjonalitet. Identitet er ofte forbundet med stolthet og tilhørighet. Dersom man føler at ens identitet er truet, kan man utvikle antipati og hat mot grupper som påstås å utgjøre en trussel.²⁴ «Det var vi mot verden. Fellesskapsfølelsen og følelsen av brorskap var total», uttalte for eksempel en tidligere nynazist om massemonstringene han var med på tidlig på 2000-tallet.²⁵

For personer som opplever for eksempel muslimsk innvandring som noe fremmed og truende, kan ideologier som hevder å beskytte ens egen gruppeidentitet, fremstå som trygt. Dette kan gjøre at personene blir mer mottakelige for en slik

¹⁷ Mehra 2023

¹⁸ Seelow 2023

¹⁹ Memri TV 2023

²⁰ Den nordiske motstandsbevegelsen 2023

²¹ Ekornås 2018

²² Vergani, Iqbal, Ilbahar og Barton 2020

²³ Selbekk 2020

²⁴ Fardan 2023

²⁵ Klungtveit 2020

ekstrem ideologi, i dette tilfellet høyreekstrem ideologi, og på sikt aksepterer og legitimerer vold for å bevare «tryggheten». Ideologi kan være viktig for å skape et fellesskap innad i den gruppen som ifølge ideologien er «de gode», ved at gruppen forenes mot en felles fiende og har samme mål og syn på verden.²⁶

Å oppleve at ens gruppeidentitet ikke passer inn eller er velkommen der man bor, kan også bidra til misnøye og på sikt ekstreme holdninger. En gruppeidentitet som stadig utsettes for press, kritikk, mistenkeliggjøring, hat og trusler, kan bidra til radikaliseringsprosesser.²⁷ Muslimer som bor i Europa og som opplever hat og hets, rasisme og muslimfiendtlige holdninger hos politikere, kan føle manglende tilhørighet og trygghet der de bor. Mange europeiske muslimer kan også oppleve at konflikter i muslimske land ikke får den oppmerksomheten de mener konfliktene fortjener, og at europeiske politikere ikke viser nok handlekraft i å stanse disse konfliktene, fordømme overgrep mot muslimer eller hjelpe krigsflyktninger.²⁸ Muslimske miljøer i Europa har også pekt på forskjellsbehandling fordi ukrainske flyktninger får mer hjelp²⁹ og virker mer velkomne enn muslimske flyktninger. I noen tilfeller kan slike forhold og opplevd urettferdighet bidra til at noen europeiske muslimer blir mer mottakelige for ideologier som tegner bilder av en eksistensiell kamp mellom den muslimske verden og Vesten.³⁰

IS uttalte som en del av sin rekrutteringsstrategi at muslimske unge i Vesten aldri kom til å bli akseptert i sitt vestlige land, og at de verken var for eksempel somaliske eller pakistanske eller irakiske, men at de først og fremst var muslimer. Videre at IS ville akseptere dem og beskytte dem. Dette kan gi gjenklang hos de som verken føler tilhørighet til sine foreldres hjemland eller sitt eget hjemland, og som søker mot en universell muslimsk identitet som ikke tar hensyn til etnisitet eller nasjonal og kulturell bakgrunn.³¹

Sosial nettverksteori og studier som viser at venner er sentrale for rekruttering til ekstremisme, bekrefter også at sosial tilhørighet og trygghet er viktige motivasjonsfaktorer for manges veivalg.³² Flere av de norske unge mennene som dro til Syria som fremmedkrigere, kom fra samme vennekrets. Selv om de synes å ha hatt ulik motivasjon for å

reise, var sosiale faktorer som gruppepress eller lojalitet mot venner også sentrale i avgjørelsen om å dra.³³ Dette er i tråd med den sosiale nettverks-teorien om at sosiale bånd spiller en stor rolle i rekruttering til voldelig ekstremisme.³⁴

I tillegg til at sosiale bånd kan spille en viktig rolle for veien inn i ekstreme grupper, og at søken etter tilhørighet og trygghet kan være en viktig motivasjonsfaktor for mange, kan også sosiale dynamikker som lojalitet, tillitsforhold og gruppepress føre til at man blir værende, og at veien ut av det ekstreme fellesskapet kan virke mindre attraktiv.

21.4 Sosial frustrasjon

Mennesker som er marginaliserte og ikke ser hvordan de kan bedre sin økonomiske eller sosiale status, kan oppleve sosial frustrasjon.³⁵ Frustrasjon over en vanskelig livssituasjon og et ønske om en ny start eller ny retning i livet kan være en viktig push-faktor som dytter mennesker inn i ekstremisme. Behovet for endring kan skyldes en problematisk fortid med kriminalitet, rusproblemer, familiekonflikter, en vanskelig oppvekst eller lignende. Sosial frustrasjon kan også skyldes at man av ulike grunner faller utenfor samfunnet, for eksempel på grunn av arbeidsledighet,³⁶ eller at man har blitt utsatt for vold, diskriminering, sosial marginalisering eller lignende.³⁷ Personer som bærer på denne typen sosial frustrasjon, kan i utgangspunktet være lite opptatt av ideologi.³⁸ De har derimot mye sinne og aggresjon, som ofte rettes mot en eller flere bestemte fiender,³⁹ noe som gjør at vold og voldelig ekstremisme kan bli tiltrekkelige.

Den sosiale frustrasjonen kan også være forbundet med kjønn og kjønnsroller. I ekstreme miljøer er hat mot kvinner og skeive noe som går igjen. Ekstremisme kan i visse tilfeller forstås som et forsøk på å gjenopprette tapt maskulinitet.⁴⁰

Opplevd urettferdighet kan spille en viktig rolle i en radikaliseringsprosess. Det kan gjøre en person mottakelig for ekstreme ideologier og miljøer fordi disse kan tilby en helhetlig forklaring på hvorfor man føler seg frustrert og urettferdig behandlet. Dette kan henge sammen med opplevd

²⁶ FN-sambandet 2023

²⁷ FN-sambandet 2023

²⁸ Wolasmal 2022

²⁹ Wolasmal 2022

³⁰ Det vises til omtale av ekstrem islamisme i kapittel 7

³¹ Noor 2015

³² Ekornås 2018

³³ Lia og Nesser 2014

³⁴ Sageman 2004

³⁵ Ekornås 2018

³⁶ FN-sambandet 2023

³⁷ Bjørge 2011

³⁸ Nesser 2018

³⁹ Bjørge 2011

⁴⁰ Politiets sikkerhetstjeneste 2021a

følelse av manglende aksept i hjemlandet eller at andre får flere goder enn en selv, eller ens egen gruppe. Denne opplevde urettferdigheten og sinnet som kan følge av den, er noe radikaliserer kan spille på.⁴¹

Da DNMs øverste leder i Norge ble intervjuet i 2001, fortalte han at han og gjengen hans var «så utsatt» at de ikke klarte å stoppe å utøve vold selv når noen ble alvorlig skadet. De følte seg forfulgt av politi, medier og politikere, og de mente at slagsmålene ofte skyldtes at folk ville yppe med nynazistene på byen, mens «utlendingene» ble fremstilt som ofre.

Alt det andre som har skjedd med oss, setter i gang en aggressivitet som gjør at jeg ikke klarer å slutte. Vi blir så forbannet at det er vanskelig å stoppe. Vi blir jaktet på, boikottet og urettferdig behandlet. (Eide, 2001)

21.5 Spenning og heroisk maskulinitet

De som deltar i voldelig ekstremisme i søken etter spenning, er gjerne tiltrukket av vold, våpen og uniformer. Ofte kombineres det med fantasier om en heroisk rolle i en storslagen kamp.⁴² Både høyreekstreme og jihadistiske bevegelser spiller på dette. I jihadistisk propaganda fremstilles jihadlivet som «action-orientert» og heroisk. For noen av de norske fremmedkrigerne i IS var søken etter spenning en motivasjonsfaktor. Det samme var ønsket om heder, status og anerkjennelse. De poserte med våpen i krigssoner på sosiale medier og ga sin støtte til krigerhelter.⁴³ Høyreekstreme bevegelser og subkulturen deres kan være attraktiv for unge gutter som lengter etter aksept og en følelse av ære, makt og spenning.⁴⁴

Ekstremistiske bevegelser tilbyr også et kulturelt og kroppsliggjort univers med klesdrakt, symboler og musikk som skaper gruppeidentitet. I DNM marsjerer medlemmene i gatene i uniform og med faner.

– Jeg ble hekta, det er ikke noe å legge skjul på. Det var drittøft, adrenalin pumper jo når du går der, sier en ung norsk mann fra Østlandet som var med på flere av de internasjonale

demonstrasjonene til Den nordiske motstandsbevegelsen rundt 2018. (Klungtveit, 2020, s.36)

Andre høyreekstreme bevegelser har beveget seg bort fra den lett identifiserbare skinhead-stilen og bruker kodede ekstremistiske symboler. De nye markørene kan vanskelig skilles fra andre klær som er populære blant ungdom.⁴⁵ Det dannes høyreekstreme meningsfellesskap, også på subtile og kodede måter, som gir tilhørighet og dehumaniserer grupper som inngår i fiendebildet. Voldelig ekstremisme gjør det mulig å leve ut fantasiene om å være en helt⁴⁶ i det som oppleves som en reell kamp – enten det er mot et angivelig folkemord på hvite eller en angivelig kamp som Vesten fører mot verdens muslimer. Det kan også dreie seg om reelle konflikter på bakken, med reelle lidelser og reelle overgripere.

Flere forskere har argumentert for at slike helteforestillinger er tett knyttet til ideer om maskulinitet.⁴⁷ Heroisk maskulinitet spiller en rolle i rekrutteringen og mobiliseringen av høyreekstremister og ekstreme islamister.⁴⁸ Terrorister som får heltestatus på grunn av angrep mot personer i høyreekstremistenes fiendebilde, kan gjøre at høyreekstremistene motiveres av ideen om berømmelse via spektakulær vold.⁴⁹

Høyreekstreme grupper spiller bevisst på opplevelsen av en maskulinitet som er krenket, og tilbyr måter å gjenvinne eller oppnå en heroisk maskulinitet på. Det er sammensatte bakenforliggende drivere for radikaliseringsprosesser, men det er spesielt konstruksjonen av maskulinitet innenfor bevegelsene som gjør at unge menn trekkes til det ekstremistiske fellesskapet.⁵⁰

For noen radikalisererte kan det være følelsen av brorskap og av å være en «ekte mann» som spiller en sentral rolle i at de trekkes inn i ekstremistiske bevegelser. Dette gjelder både høyreekstreme brorskapsorganisasjoner som *Proud Boys*, *Active Clubs* eller brorskap i chan-kulturen, som kun finnes i nettbasert form.⁵¹ I ekstremistiske bevegelser glorifiseres vold som en del av en livsstil og en stilisert versjon av maskulinitet.⁵²

⁴⁵ Miller-Idriss 2003

⁴⁶ FN-sambandet 2023

⁴⁷ Beutel og Perez 2016

⁴⁸ FN-sambandet 2023

⁴⁹ Wikan 2023a

⁵⁰ Kimmel 2018

⁵¹ Kutner 2020

⁵² Fangen 2003

⁴¹ Ekornås 2018

⁴² FN-sambandet 2023

⁴³ Ekornås 2018

⁴⁴ Fangen 2003

Boks 21.1 Typologi – radikaliseres ulike roller og funksjoner

Det er utviklet typologier for å dele ekstremister inn i «idealtyper» med tilhørende radikaliseringsforløp. De ulike idealtypene kjennetegnes av ulike drivkrefter for radikaliseringsprosessen og innehar forskjellige roller og oppgaver i ekstremistiske grupper. Typologiene kan hjelpe med å vekte betydningen av ulike motiver og skredersy mottiltak mot ulike radikaliseringsforløp.

Petter Nesser har i sin forskning på jihadistiske terrorplott i Europa delt inn deltakerne i følgende fire idealtyper: «entreprenøren», «protesjeen», «den mistilpassede» (*misfits*) og «omstreiferen» (*drifters*).¹ Tore Bjørgo har i sin forskning operert med følgende hovedtyper som han mener går igjen blant ulike ekstremistgrupper både i Norge og andre land: «ideologiske aktivister», «medløpere», «sosialt frustrerte»² og etter hvert også «eventyrere».³

I Nessers typologi beskrives entreprenøren som avgjørende for at en terrorcelle kan dannes og utføre angrep. Det er typisk en mann, og ofte – men ikke alltid – er han eldre, mer erfaren og mer ressurssterk enn de andre medlemmene med tanke på sosioøkonomisk bakgrunn og utdanning. Noen ganger er han familiemann. Entreprenøren fremstår som en religiøs-politisk aktivist med en sterk rettferdighetssans og oppsøker i tilfellet militant islamisme radikale moskeer og predikanter. Entreprenøren tar aktivt kontakt med ekstremistiske nettverk, militante grupper og treningsleirer i konfliktsoner. Han rekrutterer, sosialiserer og trener de andre medlemmene av terrorcellen eller det ekstremistiske nettverket. Han tar en ledende rolle i den politisk-ideologiske debatten i gruppen og kobler de andre medlemmene til radikale predikanter for at de skal få ytterligere veiledning. Entreprenøren gir inntrykk av å ikke ty til vold primært for sin egen del, men for det han identifiserer som «det felles beste» og av en religiøs plikt overfor de sanne troende, dvs. den muslimske verden. Ofte er det en genuin bekymring for lidelsen til muslimer som blir berørt i diverse konflikter, som ligger til grunn. Entreprenørens autoritet baserer seg på at entreprenøren er mer kunnskapsrik i politiske og religiøse spørsmål enn de andre og ofte har karismatiske kvaliteter og en betydelig evne til å påvirke og manipulere andre.

Protesjeen har flere likhetstrekk med entreprenøren, men står alltid under entreprenøren på rangstigen. Vedkommende fungerer som en slags høyre hånd eller nestkommanderende og er ofte yngre. De to har typisk vært venner over lengre tid og har lik bakgrunn. Protejsjeen er betrodd og får viktige oppgaver og detaljert innblikk i terrorplanene. Entreprenøren og protesjeen kan reise sammen og være på treningsleirer sammen. Hovedårsaken til protesjeens radikalisering er ofte den politiske frustrasjonen over overgrep mot verdens muslimer. Entreprenøren og protesjeen hans har altså ideologiske og politiske motiver og koblinger til organiserte transnasjonale ekstremistiske nettverk, som de gjerne selv oppsøker og lar seg bli rekruttert inn i. Dersom de skulle bli tatt, viser de sjelden tegn til anger over sine ekstremistiske handlinger, og de holder på overbevisningen om at de har gjort det rette.⁴

Mens entreprenøren er den som bygger terrorceller, gjerne samme med sin protesje, har man også dem som kan anses mer som «fotsoldater» i de ekstreme miljøene, det vil si dem som utfører ordre og følger retningslinjene andre gir dem.⁵ De kan deles inn i to typer: «den mistilpassede» og «omstreiferen». De mistilpassede er typisk langt mindre ideologisk motivert, informert og oppdatert enn entreprenøren og protesjeen. De har ikke lyktes helt i livet, de fungerer kanskje dårlig sosialt og har lav utdanning, løs tilknytning til arbeidslivet og en vanskelig, ofte kriminell bakgrunn. De er typisk drevet av personlig misnøye, utenforskap og et ønske om mål og mening. I noen tilfeller er motivasjonen for å gå inn i religiøs ekstremisme et slags ønske om tilgivelse for gamle synder som kriminalitet, rus eller annen atferd som er uforenlig med en tradisjonell religiøs oppvekst. Ofte har de en svakere og mer nølende personlighet og er derfor mer sårbare for påvirkning og rekruttering. De blir ofte oppsøkt av en entreprenør eller protesje med felles bakgrunn som tilbyr å hjelpe dem med å finne «den rette vei». Ofte blir de med i ekstremistiske nettverk for å løse sine personlige problemer eller av lojalitet til venner på innsiden.

Boks 21.1 forts.

Til slutt er det kategorien omstreifere. Denne kategorien har ingen tydelig sosial bakgrunnprofil, men består av personer som dras inn i ekstremisme gjennom sosiale nettverk, lojaliteter, press og avhengighetsforhold. Dette støtter opp under teorier om radikaliserings som påpeker betydningen av sosial dynamikk og gruppedynamikk for radikaliserings og rekruttering av individer til ekstremistiske grupper. Omstreiferne mangler vanligvis en sterk agenda for hvorfor de omgås ekstremister og inngår i grupperinger eller nettverk, og de er primært drevet av sosiale forpliktelser og sosial belønning. De blir ofte engasjert via tilfeldigheter eller via sosiale bånd til «feil» personer, og mange av omstreiferne kunne etter all sannsynlighet gått i en helt annen retning ved å omgås andre. De får sjelden viktige oppgaver i planleggingen av angrep, kanskje fordi de oppfattes som noe flyktige og mindre trofaste mot saken, men de utgjør arbeidskraft og er sånn sett en viktig støttefunksjon. Det er noe uklart hva som gjør at omstreiferne blir radikalisert, men identitetssøken, eventyrlyst eller opplevd mangel på alternativer kan være mulige forklaringsfaktorer.⁶

I Bjørgos typologi er «de ideologiske aktivistene» som oftest ressurssterke og primært drevet av politiske og ideologiske motiver. De lykkes på mange sosiale arenaer, og det er som oftest disse som radikaliserer venner og nær-

miljø, og som tar kontakt med militante aktivister og organisasjoner. Denne kategorien ligner dermed entreprenøren. «Medløperne» kan ha en mer blandet bakgrunn, men er først og fremst drevet av et ønske om tilhørighet, vennskap og aksept, og dette, sammenholdt med behovet for anerkjennelse, gjør dem ofte lette å lede til å delta i militante aktiviteter. De blir gjerne gradvis radikalisert som en konsekvens av deltakelsen i gruppen og dens militante aktiviteter. De har mye til felles med omstreiferne, som er beskrevet ovenfor. «De sosialt frustrerte» har i likhet med «de mistilpassede» ofte en problematisk sosial bakgrunn, herunder erfaringer med vold, kriminalitet, diskriminering og sosial marginalisering. Ideologi spiller ikke så stor rolle for dem, men de har mye sinne og aggresjon, som ofte rettes mot en eller flere bestemte fiender.⁷ Den siste kategorien er de såkalte «eventyrerne», som ønsker spenning og er tiltrukket av våpen, uniformer, kamp mv.⁸

¹ Nesser 2010

² Bjørgo 2011

³ Bjørgo 2015

⁴ Nesser 2018

⁵ Presentasjon av Petter Nesser, kommisjonsmøte, 15. september 2022

⁶ Nesser 2018

⁷ Bjørgo 2011

⁸ Bjørgo 2015

Kapittel 22

Arenaer for radikalisering

22.1 Fysiske og digitale miljøer i samspill

De senere årene har både forskning, trusselvurderinger og handlingsplaner fremhevet internett og sosiale medier som en viktig kilde til radikalisering.¹ I PSTs nasjonale trusselvurdering for 2023 var propaganda på digitale arenaer trukket frem som en viktig kilde til radikalisering og terrorinspirasjon.²

Selv om det er utfordrende å avgjøre nøyaktig hvilken rolle internett spiller i en radikaliseringsprosess, er det bred enighet i forskningslitteraturen om at sosiale medier er et viktig verktøy for radikalisering og rekruttering til voldelig ekstremisme.³ Sosiale medier tilrettelegger for rekruttering ved at det er lett for radikalisatorer å komme i kontakt, for eksempel ved å sende en venneforespørsel på Facebook, uten å måtte ta fysisk kontakt. For dem som har fellesskap og tilhørighet som en viktig motivasjonsfaktor for å bli med i ekstreme fellesskap, er det mye som tyder på at dette også kan skapes av sosial omgang på nettet.⁴

Brukeratferd og eksponering for ekstremistisk propaganda på nettet og i sosiale medier kan legge til rette for og intensivere radikaliseringsprosesser. På nettet kan man søke seg til uendelig mange former for nettsamfunn. Man kan treffe likesinnede brukere eller bli eksponert for ekstremistisk innhold, også algoritmisk forsterket av søkehistorikk og brukeratferd.⁵ Søker man på ekstremistisk innhold, vil man få mer ekstremistisk innhold.

I tillegg kan radikaliseringsprosessen være vanskeligere å oppdage når den i stor grad foregår på nettet og man kan operere anonymt. Flere radikaliseringsprosesser kan også foregå relativt hurtig, spesielt i såkalte akselerasjonistiske høyreek-

stre nettsamfunn som vektlegger et hurtighetselement: Det haster å fremskynde rasekrig gjennom vold og terror.⁶ Det finnes eksempler på unge menn som har blitt radikalisert i digitale subkulturer, og som på kort tid har blitt sympatisør med en ideologi uten at familie og venner har oppdaget det.⁷

Videre har barrierene for deltakelse i ekstremistiske nettverk blitt mindre. Mens alder og fysikk kan være en hindring for deltakelse, kan en datamaskin og anonymitet åpne opp for langt yngre personer. For eksempel ble den amerikanske nynazistiske organisasjonen *Atomwaffen Division*, nå *National Socialist Order*,⁸ grunnlagt av tenåringer.⁹

Sosiale medier er en sentral arena for rekruttering og spredning av ekstremistisk propaganda, både for ekstreme islamister¹⁰ og høyreekstremer.¹¹ Ekstreme islamister var tidlig ute med å bruke sosiale medier. Vestlige fremmedkrigere i Irak og Syria brukte sosiale medier og fildelingsplattformer som Facebook, Instagram, WhatsApp, PalTalk med flere, og særlig var daværende Twitter populær.¹² Når det gjelder høyreekstremer, er Brevik bare ett eksempel på internets rolle i en radikaliseringsprosess. Internett spilte en avgjørende rolle i Breviks radikalisering fordi det tilbød ham 1) et alternativt verdensbilde som kunne stå uimotsagt, 2) relevant og taktisk kunnskap, og 3) en mulighet til å isolere seg fra den virkelige verden ved å spille online-spill intenst over flere år.¹³ Likevel kan ikke internett være hele forklaringen på Breviks voldelige radikalisering.¹⁴

¹ Ekstremisme i sosiale medier og andre digitale flater er nærmere omtalt i del III Ekstremisme i en digital tidsalder

² Politiets sikkerhetstjeneste 2023a

³ Conway 2017

⁴ Sunde 2013

⁵ Brandtzæg 2019

⁶ Politiets sikkerhetstjeneste 2022b

⁷ Kommisjonens møter med ulike aktører i løpet av arbeidet

⁸ Mapping Militant Organizations 2022

⁹ CTEC 2022

¹⁰ Se for eksempel Nesser, Stenersen og Oftedal 2016

¹¹ Bjørge 2018b

¹² Klausen 2015

¹³ Ravndal 2013

¹⁴ Ravndal 2014

Begrepet «nettradikalisering» har blitt møtt med kritikk. Kritikken går ut på at det i dagens digitale tidsalder er mindre nyttig å skille skarpt mellom aktivitet på nettet og aktivitet i den «virkelige», fysiske verden.¹⁵ Digitale miljøer er sentralt medvirkende i radikaliseringsprosesser, men da ofte i samspill med andre bakenforliggende faktorer. Internett forårsaker ikke radikaliseringsprosesser, men det er likevel et behov for å forstå spillet mellom bakenforliggende motivasjonsfaktorer og sosialisering i digitale subkulturer.

Når det gjelder ekstrem islamisme, har en studie fra Frankrike vist at selv om internett spiller en sentral rolle, er fysiske grupper og møteplasser fremdeles viktige arenaer for rekruttering og radikaliseringsprosesser, enten det er møter gjennom familie og venner, moské eller fengsel.¹⁶ PST vurderte også i sin nasjonale trusselvurdering for 2023 at «radikaliseringsprosesser til ekstrem islamisme vil foregå både i fysiske relasjoner og i digitale nettverk».¹⁷

Et eksempel fra Norge på at både de fysiske og de digitale arenaene er viktige for ekstreme islamistiske grupperinger, er den nå nedlagte Profetens Ummah. Profetens Ummah var i utgangspunktet en Facebook-gruppe, og mobiliseringen til alle demonstrasjonene gruppen sto bak, begynte der. Fysiske møter var imidlertid en viktig del av rekrutteringen, planleggingen og mobiliseringen til gruppen. Internett var en sentral arena og et verktøy for propaganda, rekruttering og kommunikasjon. Sosiale medier spilte for eksempel en avgjørende rolle for at gruppen nådde ut med sitt budskap i Norge i 2013.¹⁸

Når det gjelder høyreekstremisme i Norge, vurderte PST i sin nasjonale trusselvurdering for 2023 at det primært er høyreekstreme digitale arenaer som vil legge til rette for radikaliseringsprosesser.¹⁹ Som i tilfellet med ekstreme islamister, om enn i mindre grad, betyr ikke dette at fysiske arenaer ikke spiller en rolle i rekruttering og propaganda. Organisasjoner som DNM arrangerer offentlige marsjer og demonstrasjoner, og disse strømmes og legges ut på nettet og bidrar til oppmerksomhet rundt organisasjonen og dens ideologi. Høyreekstreme organisasjoner har også interne møter og sosiale sammenkomster. Disse spiller en viktig rolle for å holde på medlemmene, både dem som

er opptatt av ideologi, og dem som hovedsakelig er med for å delta i et fellesskap. Den transnasjonale dimensjonen er viktig, da den kan gi et inntrykk av at miljøene er større enn de er, og fordi den gjør at man kan knytte relasjoner og spre ideer og tankegods over landegrensene.²⁰

22.2 Radikalisering i fengsel

Fengsler kan være egnet for radikaliseringsprosesser.²¹ Dårlige fengselsforhold kan føre til oppblomstring av ekstremistiske meninger og holdninger, og radikaliseringsprosesser er ett av alternativene den innsatte har til å opponere seg.²² En annen årsak er at det kan være utfordringer som preger hverdagen til de innsatte i fengselet, for eksempel opplevelse av manglende tilhørighet.²³ Isolasjon kan i seg selv skape kognitive endringer hos den enkelte. Dette kan føre til at innsatte søker seg til fellesskap, og det kan få innsatte til å vende seg til «sterkere» medinnsatte.²⁴

Fengsler er arenaer hvor personer som sprer ekstrem ideologi, og de som er sårbare for radikaliseringsprosesser, kan møtes. Ved kontakt over tid kan innsatte radikaliseres. Fengselsopphold kan dermed bidra til å «produsere ekstremister». Ekstremismen kan rettes mot både innsatte og ansatte.²⁵ For noen kan det være ytre faktorer, altså forhold utenfor fengslet, som bidrar til radikaliseringsprosesser, for eksempel ekstremt innhold i bøker eller digitale flater, korrespondanse med personer utenfor fengslet og påvirkning fra besøkende.²⁶

Videre inngår også fengsler og fengselsopphold i ekstremistenes tankegang. Et opphold i fengsel kan potensielt gi status blant ekstremistene fordi den fengslede ekstremisten kan fremstille seg som et offer for «motmakten». Fengselsopphold kan også bidra til planlegging av ny kriminalitet, nettverksbygging eller ytterligere fordyping innen den ekstremistiske retningen.²⁷ Det kan også bidra til en styrket status hos egen gruppe.

Kriminalomsorgens rolle i det forebyggende arbeidet omtales i del V.

¹⁵ Whittaker 2022

¹⁶ Crettiez og Barros 2019

¹⁷ Politiets sikkerhetstjeneste 2023a

¹⁸ Sunde 2013

¹⁹ Politiets sikkerhetstjeneste 2023a

²⁰ Fardan 2023

²¹ Hansen 2019

²² Kriminalomsorgens høyskole og utdanningssenter 2016

²³ Kriminalomsorgen 2018

²⁴ Kriminalomsorgen u.å.-d

²⁵ Kriminalomsorgens høyskole og utdanningssenter 2016

²⁶ Hansen 2019

²⁷ Kriminalomsorgens høyskole og utdanningssenter 2016

Kapittel 23

Hvordan skal man fange opp dem som radikaliseres?

For å kunne forebygge ekstremisme, må man identifisere og komme i kontakt med de som står i fare for å radikaliseres eller er radikalisert. Men hvordan fanger man opp disse personene? Hvilke bekymringstegn på radikalisering skal man være på utkikk etter? Hvor melder man bekymringer, hvem følger opp bekymringsmeldingen, og hva er egentlig en bekymring? Og ikke minst: Hvilke verktøy har tjenesteapparatet for å vurdere risiko og tiltak dersom bekymringen er reell? Dette kapittelet forsøker å belyse disse spørsmålene. Håndtering av bekymringer i tjenesteapparatet omtales i del V Det forebyggende arbeidet mot radikalisering og ekstremisme.

23.1 Hva er en bekymring?

I regjeringens to siste handlingsplaner mot radikalisering og voldelig ekstremisme og andre relevante dokumenter på feltet brukes begrepet bekymring uten å være nærmere definert. Ny forskning har vist at heller ikke de som jobber i praktisk forebyggingsarbeid, opererer med noen klar og avgrenset forståelse av bekymring, men at det snarere er et fleksibelt begrep som kan romme mye.¹

På den ene siden kan det være positivt å ha et begrep som er fleksibelt nok til å gi mening for alle aktører i det forebyggende arbeidet. Dette inkluderer politiet, kommunen, Nav og helsesektoren. Bruken av begrepet bekymring i regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme har bidratt til et felles språk for de ulike aktørene, slik at de kunne forstå og beskrive problemet på tvers av ulike perspektiver, fagbakgrunner og mandater. Bekymring kan derfor i noen grad anses som et samlende begrep for sektorer og tjenester, og det knytter til dels nokså ulike fenomener, problemer, personer og grupper sammen til ett arbeidsfelt, som kan kalles «bekymringsarbeidet».² Begrepet bekymring er

mer nøytralt og mindre stigmatiserende enn andre begreper som «mistanke».³

På den andre siden er begrepet bekymring nokså vagt, og det er ikke alltid klart hva som menes når myndighetene og aktører på feltet bruker ordet. Det er en fare for at begrepet gjør at motstridende forståelser, agendaer og interesser ikke kommer ordentlig til syne.⁴ Et begrep som er så fleksibelt, bidrar heller til usikkerhet om hvor forebyggingsarbeidet skal rette seg, og hvor grensene for arbeidet går. Usikkerheten kan også tenkes å reflektere ulik forståelse av selve problemet som skal forebygges, altså radikalisering og voldelig ekstremisme.⁵

Så hva er egentlig en bekymring? Begrepet brukes som et fellesbegrep for ulike varsler om avvik, varsler om at noe er farlig, ulovlig eller mer uspesifikt «ikke greit». En bekymring om radikalisering kan for eksempel handle om et individ, en gruppe eller en hendelse som noen mener politiet (eller andre) burde undersøke, reagere på eller iverksette tiltak mot. Bekymringen kan være basert på en observasjon av endring, utsagn, hendelser eller lignende. En bekymring kan også ha utspring i at en person som arbeider forebyggende, selv vurderer at en situasjon kan kreve handling, for eksempel innhenting av mer informasjon eller kontakt med andre deler av tjenesteapparatet. En bekymring om radikalisering kan handle om at en person er en mulig sikkerhetsrisiko, men det kan også handle om personen selv og behov for sosial oppfølging og tiltak rettet mot vedkommende for å hindre utvikling i en negativ retning.

Personer som jobber forebyggende, kan bruke begrepet bekymring både om den innledende bekymringen, for eksempel når en radikaliseringskontakt har en bekymring rundt en person, eller i betydningen «bekymringsmelding»,

¹ Førde, Andersen og Hellevik 2023

² Førde, Andersen og Hellevik 2023

³ Førde, Andersen og Hellevik 2023

⁴ Førde, Andersen og Hellevik 2023

⁵ Førde, Andersen og Hellevik 2023

altså konkrete meldinger fra personer eller aktører som Nav, skole eller lignende. Bekymring kan også brukes om saken som opprettes i kjølvannet av en varslings som oppleves som velbegrunnet, kanskje mer presist betegnet som «bekymrings saker».

Ettersom det er et nokså vidt spenn i hva som utgjør en bekymring om radikaliserings, vil mange av sakene det jobbes med, være ulike både i innhold og alvorlighetsgrad.

Spørsmålet om det forelå voldelig ekstremisme eller utvikling i en slik retning [i sakene] var nesten alltid uavklart. [...] Dermed var det grensefiguren bekymring, som betegner det usikre rommet mellom normalitet og avvik, som bandt disse ellers svært forskjellige sakene sammen og rammet inn arbeidsfeltet for bekymringsarbeiderne. Innrammingen bekymring bidro til å gjøre det meningsfylt at disse sakene skulle behandles av de samme instansene og individene i det offentlige tjenesteapparatet, at de skulle vurdere dem etter noenlunde de samme kriteriene og forsøke å løse dem med mange av de samme tiltakene. (Førde, Andersen og Hellevik, 2023 s.55–56)

23.2 Bekymringsarbeidet

Bekymringsarbeidet handler i hovedsak om å skille mellom «reell» og «ubegrunnet» bekymring for radikaliserings og voldelig ekstremisme og å avgjøre hva som eventuelt er en hensiktsmessig form for intervensjon dersom risikoen vurderes som «reell». ⁶ En viktig del av arbeidet med bekymringer er å avkrefte at bekymringen er «reell». ⁷

Når det skal vurderes om en bekymring er reell, er det mange faktorer som spiller inn, blant annet

- om det er en ny radikaliseringsbekymring eller en kjent radikaliseringsbekymring der nye forhold kommer til
- om det er snakk om en engangshendelse eller -uttalelse eller gjentatte tilfeller
- om det gis uttrykk for å legitimere vold for å oppnå bestemte forhold

En særlig utfordring i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme er at en del radikaliseringsbekymringer handler mer

uønskede holdninger og ytringer enn om konkrete trusler eller planer om vold. Forebyggere må derfor utvise stor varsomhet med å ikke sette i verk tiltak som kan utgjøre ulovlige inngrep i den enkeltes rett til tanke- og ytringsfrihet.

Om det faktisk er grunn til bekymring eller ikke, samt hvor alvorlig bekymringen er, har betydning for hvem som kan følge opp saken, hvilke tiltak som kan settes inn, og om det kan deles informasjon mellom aktørene i tjenesteapparatet.

En bekymring er ikke bare noe som oppstår i tjenesteapparatet, men også i den private sfæren eller på andre arenaer. Ofte er det de nærmeste som først blir bekymret, og familie, venner og bekjente kan derfor bidra til å stanse radikaliseringsprosesser. ⁸ For at samfunnet skal fange opp personer som er i en radikaliseringsprosess, er det viktig med lett tilgjengelig og god informasjon til befolkningen om hvilke tegn som kan gi grunn til bekymring, og hvor man kan henvende seg dersom man har en radikaliseringsbekymring for et familiemedlem, en venn eller en bekjent.

23.2.1 Bekymringstegn

Bekymringstegn er indikasjoner på at en person er i ferd med å bli radikalisert. Ofte vil det være kombinasjoner av ulike tegn. Det er utarbeidet lister over typiske bekymringstegn. Slike lister er omstridt. Eksempler på tegn kan være endringer i utseende eller klesdrakt, bruk av symboler, aktiviteter, vennekreter, atferd og utsagn. Et tydelig eksempel på atferd som kan gi grunn til bekymring, er ekstremistisk motivert hatkriminalitet, inkludert hatefulle ytringer og ytringer som viser at en person har utviklet aksept for bruk av vold for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål. ⁹ Når ytringer ligger til grunn for bekymring, er det viktig å ta i betraktning at en rekke ubehagelige og krenkende ytringer er lovlige og beskyttet av ytringsfriheten.

Det er ikke mulig å lage en uttømmende liste over bekymringstegn. Hvilke handlinger og ytringer som gir grunn til bekymring, vil variere over tid og avhenger av samfunnsforhold, kontekst og personens utgangspunkt. Bekymringstegn på radikaliserings skapes heller ikke i et vakuum, men påvirkes av den offentlige samtalen om ekstremisme og holdninger til rasisme, islamofobi eller annen gruppefiendtlighet. Fellesnevneren for hva som bør vekke bekymring, er likevel en tydelig

⁶ Førde, Andersen og Hellevik 2023

⁷ Førde, Andersen og Hellevik 2023

⁸ Utveier 2022b

⁹ Regjeringen 2019a

Boks 23.1 Mulige bekymringstegn

I en radikaliseringsprosess vil det ofte være flere motivasjonsfaktorer som gjør seg gjeldende. Videre vil det ofte være kombinasjoner av ulike bekymringstegn. Nedenfor er det listet opp noen mulige bekymringstegn.¹ Listen er ikke uttømmende.

Uttalelser/ytringer

- Intoleranse for andres synspunkter
- Fiendebilder – oss, vi og dem
- Konspirasjonsteorier
- Hatretorikk
- Sympati for absolutte løsninger, som avskaffelse av demokrati
- Legitimerer vold
- Trusler om vold for å nå politiske mål

Interesser/utseende/symbolbruk

Appellerer til og søker etter ekstremistisk materiale på nett

- Endrer utseende, klesdrakt m.m.
- Benytter symboler knyttet til ekstremistiske idealer og organisasjoner
- Slutter på skolen eller med fritidsaktiviteter m.m.

Aktiviteter

- Opptatt av ekstremisme på internett og i sosiale medier
- Deltar på demonstrasjoner eller i sammenstøt med andre grupper
- Bruker trusler og vold som følge av ekstremisme
- Hatkriminalitet
- Reisevirksomhet som kan føre til økt radikaliserings og kontakt med ekstremister

Venner og sosiale nettverk

- Endrer nettverk og omgangskrets
- Omgås personer og grupper som er kjent for voldelig ekstremisme
- Omgås grupper der det utøves trusler, vold eller annen kriminell virksomhet
- Medlem i ekstremistiske grupper, nettverk og organisasjoner

¹ Listen er hentet fra Justis- og beredskapsdepartementet 2014

endring¹⁰ – for eksempel i holdninger, atferd, væremåte, fremtoning og sosiale nettverk.

Ofte vil en bekymringssituasjon knyttet til voldelig ekstremisme være for kompleks til å passe inn i en «sjekkliste», og slike lister må også brukes med varsomhet, slik at de ikke bidrar til stigmatisering og marginalisering. Heller enn en «sjekkliste» kan en mer hensiktsmessig tilnærming for tidlig bekymring være å anerkjenne venners, familiers eller profesjonelles bekymring, kombinert med fagfolks ekstremismekompetanse.¹¹

23.3 Om å melde bekymring

I noen tilfeller kan det være vanskelig å oppdage radikaliseringsprosess, både for familie, omgangskrets og ikke minst tjenesteapparatet. Dette kan skyldes at

radikaliseringsprosess kan skjue fort og i det skjulte for de nærmeste, for eksempel på nettet.¹² I mange saker vil det likevel være noen synlige tegn for omgivelsene, såkalte lekkasjer.

Ofte er nærstående de første som registrerer tegn på en begynnende radikaliseringsprosess.¹³ I de tilfellene hvor familiemedlemmer eller andre nærstående ser tegn på radikaliseringsprosess, kan det likevel være høy terskel for å melde fra. Fra internasjonal forskning på soloterrorister er det kjent at for eksempel rundt 60 prosent av terroristens nærstående visste om at terroristen hadde et ønske om å gjennomføre terrorhandlingen, men bare ti prosent av sakene ble avverget på grunn av tips fra de nærstående.¹⁴

Det kan være mange grunner til at nærstående ikke melder fra. Selv om en nærstående har fordelene ved å lett kunne registrere endringer ved en

¹⁰ Utveier 2022c

¹¹ Kruse 2018, s.156

¹² Utveier u.å.-b

¹³ Politiets sikkerhetstjeneste 2021a

¹⁴ Stensland 2021

person, kan det også være lettere å bagatellisere det man opplever eller ser, på grunn av den tette relasjonen. Voksne kan tenke at barn og ungdom bare går gjennom en fase eller tester grenser. Man står ofte litt for nær familiemedlemmer og venner til å betrakte dem objektivt. Selv om foreldrene kan være redde for å miste barna sine inn i det ukjente som bekymringen springer ut fra, kan de også være redde for å miste barna inn i hjelpeapparatet.¹⁵

Terskelen kan være høy for å kontakte noen og varsle om at en person i ens nære omgangskrets viser tegn på radikaliserings og voldelig ekstremisme, særlig hvis det er uklart hvilke konsekvenser varslingen får, og hva som vil skje med vedkommende videre. Dette gjelder kanskje særlig varslings til politi/PST, med tanke på hvilke virkemidler disse etatene sitter på.

I tillegg til å frykte konsekvensene for den man melder fra om, kan man også være bekymret for at det skal bli kjent hvem som har tipset. I ungdomskulturen har uttrykket *snitching* bredt seg, og den som melder fra til voksne om konflikter, kriminelle handlinger eller annet, kan bli utsatt for sosial utestengelse, mobbing, trusler og hatprat.¹⁶ Det er ikke utenkelig at dette kan gjøre ungdommer nervøse for å melde fra om radikaliseringsbetyrninger.

Det kan også være mange som er usikre på hvor de skal henvende seg med en bekymring. En studie blant ungdom og unge voksne i Norge viste at de færreste vet hvor de kan henvende seg for å få hjelp hvis en venn eller bekjent har blitt eller er i ferd med å bli radikalisert.¹⁷ Dette kan tyde på at det trengs tydeligere informasjon om hvor man kan henvende seg i en slik situasjon.

Den nasjonale veiledningsressursen utveier.no tar i mot henvendelser fra privatpersoner, men er primært en ressurs for offentlige aktører.¹⁸

Det finnes ikke en særskilt, anonym telefontjeneste man kan ringe ved spørsmål eller bekymring for ekstremisme hos noen man kjenner i dag.¹⁹ Av en undersøkelse fra 2022 gikk det frem at to femtedeler av ungdommer og unge voksne er litt eller veldig villige til å bruke en anonym telefontjeneste ved bekymring for radikaliserings. At en anonym telefontjeneste om ekstremisme skilte seg positivt ut som et alternativ, kan henge sammen med at muligheten for å være anonym

oppleveres som tryggere. Nesten like mange sa seg villige til en uformell henvendelse til politiet, mens langt færre ville kontakte politiet eller PST formelt.²⁰

23.4 Risikovurderingsverktøy

23.4.1 Om risikovurderingsverktøy

Et risikovurderingsverktøy er et spesialisert hjelpemiddel som kan brukes i arbeidet med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Formålet med slike verktøy er todelt: Man ønsker på den ene siden å identifisere personer som utgjør en risiko. På den andre siden ønsker man å utarbeide og iverksette forebyggende tiltak for å redusere risiko, basert på en tverrfaglig kartlegging av risiko- og sårbarhetsfaktorer og beskyttelsesfaktorer.²¹ Hvilke aktører som har ansvar for hvilke tiltak, er beskrevet i neste del, del V. Politiet og PST gjør i dag risikovurderinger av personer de følger med på i det forebyggende arbeidet. Enkelte andre aktører gjør også slike vurderinger innenfor sine fagfelt. I dag finnes det imidlertid ikke et felles verktøy for dette arbeidet.

Risikovurderinger handler dels om å forsøke å «forutse» menneskelig atferd. Dette er generelt utfordrende.

Like fullt er det nødvendig å gjøre vurderinger av risiko og tiltak når politiet og andre får inn bekymringer om radikaliserings eller saker med allerede radikalisererte personer. Da kan spesialiserte verktøy forankret i kjente risikofaktorer være til god støtte i de analysene og vurderingene fagpersonene må foreta.²²

Noen aktører som jobber med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, bruker allerede i dag ulike former for risikovurderingsverktøy. I møter med ulike aktører har det blitt foreslått at kommisjonen bør se nærmere på et felles risikovurderingsverktøy til bruk i arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Videre er et av tiltakene i handlingsplanen på feltet å «utrede mulighet for bruk av risikovurderingsverktøy for politiet, PST og Kriminalomsorgen».²³

Når det er snakk om et felles risikovurderingsverktøy for flere sektorer er det flere utfordringer. De involverte aktørene har ikke samme samfunnsoppdrag, formål, organisering, regelverk,

¹⁵ Utveier 2022b

¹⁶ Universitetet i Sørøst-Norge u.å.

¹⁷ Haugstvedt og Bjørgo 2022

¹⁸ Utveier 2022b

¹⁹ Haugstvedt og Bjørgo 2022

²⁰ Haugstvedt og Bjørgo 2022, s. 53-55

²¹ Kriminalomsorgsdirektoratet, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste 2023

²² Utveier u.å.-c

²³ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b, tiltak 19

informasjon, kompetanse, behov, ressurser og så videre. Likevel er det mange fordeler med et felles verktøy. Det etablerer en ensartet systematikk på tvers av kommuner og politidistrikter, det gir aktørene et felles språk, og det kan sikre at den rette faglige kompetansen er til stede når radikaliseringsbetyrninger skal håndteres.

23.4.2 Ulike former for risikovurderinger

Risikovurderinger kan deles inn i tre hovedkategorier: ustrukturerte eller semi-strukturerte vurderinger, aktuariske vurderinger og strukturerte vurderinger.²⁴

- Ved ustrukturerte eller semi-strukturerte vurderinger anvender profesjonelle fagfolk sin erfaring, kunnskap og ekspertise til å vurdere risikoen ved personer. Fordelen er at slik faglig skjønnsutøvelse ofte er en metode som er godt kjent for fagpersonene. Ulempen er at man kan overse viktige indikatorer/forhold, og at fagpersonens fordommer også kan spille inn.
- I såkalte aktuariske vurderinger svarer man på spørsmål som til slutt utgjør en totalscore. En slik vurdering er formell og algoritmisk, og det er en risiko for å overse individuelle variasjoner. Vurderingen er lite sensitiv for endringer og omfatter ikke håndtering av risikoen. At denne typen vurderinger er statiske, gjør dem mindre egnet til arbeid mot voldelig ekstremisme.²⁵
- Strukturerte vurderinger kan beskrives som en «guidet tilnærming» og en «kombinasjon av en strukturert evaluering og faglig skjønn».²⁶ I disse vurderingene tar man utgangspunkt i bestemte tematikker, spørsmål eller kriterier. Andre relevante forhold skal også trekkes inn i vurderingene. Til grunn for risikoavgjørelsen skal det ligge en helhetsvurdering som bygger på både forhåndsbestemte faktorer og på fagpersonenes skjønn. Tilnærmingen har flere fordeler, blant annet at den anvender både statiske og dynamiske risikofaktorer basert på tilgjengelig kunnskap. Det er en strukturert metode som også har rom for fagpersoners skjønsmessige vurderinger. Metoden er også fleksibel og kan tilpasses individuelt til målgruppen og personen. Det er også noen potensielle ulemper ved metoden. Den krever at fagpersonene som skal benytte den, har god for-

ståelse av både risikovurderingene og fagområdet vurderingen skal benyttes på. Videre er metoden tids- og ressurskrevende, både når det gjelder opplæringen og selve gjennomføringen. Til slutt er skjønnsutøvelsen fortsatt et sentralt element i den strukturerte tilnærmingen, med de potensielle usikkerhetene det medfører.²⁷

En nylig gjennomført studie av risikovurderinger av radikaliserede individer i Norden, pekte på at strukturerte vurderinger er den tilnærmingen som har sterkest posisjon innen kliniske miljøer internasjonalt når det gjelder vurdering av voldsrisiko generelt. Strukturerte vurderinger er den foretrukne tilnærmingen for flere forskere når det gjelder terrorismerelaterte handlinger.²⁸

23.4.3 Eksempler på risikovurderingsverktøy i bruk

I Norge benyttes norske versjoner av internasjonalt utviklede, spesialiserte verktøy til å vurdere ulike typer vold. Skal man eksempelvis vurdere voldsrisiko, kan man bruke risikovurderingsverktøyet V-RISK-10. Er det risiko for vold i nære relasjoner, kan man bruke SARA. Er det risiko for æresrelatert vold, kan man benytte PATRIARK.²⁹ En utfordring med disse verktøyene er at de tar utgangspunkt i gjentakelsesfare. Dersom man benytter dem på individer som ikke har begått voldshandlinger, er det risiko for falske positive, da mange kan ha lik «sårbarhetsprofil» som de som begår voldshandlinger, uten at de noensinne utøver vold. Det samme vil gjelde risiko for radikaliserings- og voldelig ekstremisme.

Internasjonalt er det også utviklet flere terrorismerelaterte risikovurderingsverktøy som benyttes av enkeltaktører, for eksempel politiet eller kriminalomsorgen. Ett eksempel er VERA-2R, som er utviklet i Nederland og brukes i mange land, inkludert Sverige.³⁰ Det er først og fremst utviklet for bruk i fengsler, spesifikt rettet mot innsatte som er dømt for terrorismerelatert kriminalitet, eller mot andre innsatte som kan være eller bli radikaliseret. Et annet eksempel er TRAP-18³¹ som ble utviklet for å vurdere enslige aktørers risiko for å begå terrorisme. I Sverige skal alle politidistrikter tilbys

²⁴ Lid og Christensen 2023

²⁵ Borum 2015

²⁶ Lid og Christensen 2023, s.29

²⁷ Lid og Christensen 2023

²⁸ Lid og Christensen 2023

²⁹ Utveier u.å.-c

³⁰ Knudsen og Stormoen 2020

³¹ *Terrorist Radicalization Assessment Protocol*

utdanning i TRAP-18.³² En versjon av TRAP-18 er bearbeidet til norsk av RVTS.³³

Noen av risikovurderingsverktøyene som finnes på fagfeltet, retter seg som nevnt spesifikt mot kriminalomsorgen og skal primært brukes på innsatte i fengsler. Andre har returnerte fremmedkrieger og familiene deres som målgruppe, mens noen verktøy er primært rettet mot personer som står i fare for å bli radikaliserede. Det er pekt på at det er mindre kontroversielt å gjøre terrorismerelaterte risikovurderinger av personer som allerede er i rettsvesenets søkelys for relevante forbrytelser, men at det fort blir et spørsmål om utvalgskriterier, informasjonsdeling og personvern når man beveger seg utenfor kriminalomsorgens målgruppe.³⁴

Innen politiet er det ingen nasjonale føringer eller standardisering av hvilke metoder som skal anvendes til risikovurderinger på ekstremismefeltet. Metodene som anvendes på tvers av politidistrikter, varierer fra ustrukturerte til mer strukturerte vurderinger. Enkelte politidistrikter anvender PSTs anbefalte metode, «trefaktormodellen». Her vurderer man trusselen personen utgjør (blant annet intensjon, kapasitet og kapabilitet), ved å sammenligne med en gitt verdi og sårbarheter. Ut fra dette vurderer man risikoen samt hvilke risikoreduserende tiltak som er iverksatt, og som kan iverksettes. Enkelte politidistrikt vurderer å ta i bruk risikovurderingsverktøyet TRAP-18.³⁵ I ett distrikt har de prøvd å utvikle en egen standard/mal med tilhørende brukerveiledning for hvordan risikovurderinger gjøres, basert på VERA-2R og TRAP-18. Det tverretatlige operative teamet (TOT) mot radikalisering i Bergen gjennomfører semistrukturerte risikovurderinger ut fra gitte kriterier, uten at man har konkrete risikovurderingsskjemaer foran seg. Teamet vurderer da risiko-, sårbarhets- og beskyttelsesfaktorer og bestemmer tiltak ut fra dette.³⁶

Kommisjonen har i løpet av sitt arbeid fått mange innspill om å se hen til den danske infomodelen. I Danmark har man innenfor infomodelen utarbeidet et vurderingsverktøy som brukes til systematisk og ensartet vurdering av bekymringer for voldelig ekstremisme.³⁷

23.4.4 Risikovurderinger av radikaliserede individer i Norden

Det er noe forskning på vurderinger av radikaliseringsbekymringer i de nordiske landene,³⁸ men det har vært mindre forskning på risikovurderinger av allerede radikaliserede personer. En rapport som ble publisert i slutten av 2023, er et bidrag til sistnevnte og belyser arbeidet med risikovurdering og reintegrering av radikaliserede individer i Danmark, Sverige, Norge og Finland.³⁹

Kommisjonen erfarer at mange mener det er behov for en standardisering av metoder for risikovurderinger. I nevnte nordiske studie var praktikerne klare på at det bør være norske myndigheters oppgave å avgjøre og utvikle metoder for risikovurderinger som kan tas i bruk. Slike metoder må være spesifikt egnet til å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme. Det ble også pekt på at det er et for stort ansvar at metodene for risikovurderinger skal utvikles lokalt. Det ble pekt på et behov for mer veiledning i hvordan vurderingene skal gjøres.⁴⁰ Rapporten har blant annet følgende anbefaling:

De nasjonale myndighetene særlig i Sverige, Norge og Finland må ta et langt større ansvar for å utvikle det forebyggende arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme generelt, og arbeidet med risikovurdering av radikaliserede individer spesielt. Myndighetene bør standardisere organisering av arbeidet med risikovurderinger, utvikle en systematikk og metodikk for risikovurderinger og gi tydelige retningslinjer for tolkning av lovgivningen om deling av personinformasjon. (Lid & Christensen, 2023, s.72)

For at det skal være mulig å bruke felles vurderingsverktøy til å vurdere risikoen for radikalisering og voldelig ekstremisme, er det behov for informasjonsdeling og strukturer for samarbeid mellom etater og kommuner/regioner. Dette omtales nærmere i del V.

³² Lid og Christensen 2023

³³ Utveier u.å.-c

³⁴ Knudsen og Stormoen 2020

³⁵ Lid og Christensen 2023

³⁶ Presentasjon av Tverretatlig operativt team i kommisjonsmøte, 15. februar 2023

³⁷ En arbeidsgruppe bestående av POD, PST og KDI som har fulgt opp tiltaket i handlingsplanen mot radikalisering og voldelig ekstremisme om å utrede mulighet for bruk av risikovurderingsverktøy for de tre aktørene, har levert en rapport til JD hvor det står at det danske vurderingsverktøyet «gir et godt utgangspunkt for omforent, tverretatlig oppfølging». Det danske vurderingsverktøyet omtales i kapittel 41 Danmark

³⁸ Se blant annet Christensen, Lindekilde, Sivenbring, Bjørgo, Magnæs Gjelsvik, Solhjell, Haugstvedt, Malmros, Kangasniemi og Kallio 2023

³⁹ Lid og Christensen 2023

⁴⁰ Lid og Christensen 2023

Del V
*Det forebyggende arbeidet mot radikaliserings
og ekstremisme*

Kapittel 24

Innledning

Forebygging av radikaliserings og ekstremisme handler om alt fra å legge et godt grunnlag for et menneskes liv og samfunnsdeltakelse til å iverksette tiltak for å få en person ut av en radikaliseringsprosess eller et ekstremistisk miljø. Det forebyggende arbeidet i Norge utføres av et bredt spekter av aktører, fra PST til skolen til freds- og menneskerettighetssentrene, som disponerer ulike virkemidler.

De offentlige aktørene befinner seg på ulike myndighetsnivåer og i ulike sektorer, med ulike mandater og oppdrag. Mens noen har definerte arbeidsoppgaver innenfor forebygging, bidrar andre med viktig arbeid uten et slikt tydelig mandat. I tillegg kommer aktørene i sivilsamfunnet. Det er ingen enkelt aktør som kan løse utfordringene med ekstremisme alene. Kommisjonen legger til grunn at samarbeid, gjensidig forståelse og god kunnskap er avgjørende for at den brede og målrettede innsatsen mot ekstremisme skal lykkes.

Denne rapporten handler om både voldelig ekstremisme og ekstremisme som aktiv motstand

mot menneskerettigheter og demokrati, slik det er redegjort for i kommisjonens forståelse av mandatet. Voldelig ekstremisme kan forebygges gjennom tiltak mot enkeltpersoner, grupper eller samfunnet som helhet. Kommisjonen legger til grunn at ekstremisme i bred forstand først og fremst må møtes med tiltak som rettes mot samfunnet som helhet. Ellers kan man fort komme på kant med enkeltmenneskers sivile rettigheter.

Denne delen gir først en introduksjon til det forebyggende arbeidet i Norge og hva som kan være god forebygging. Videre gir delen en oversikt over hvilke aktører og sektorer som er involvert i det forebyggende arbeidet i Norge, og hvordan det arbeides med å forebygge radikaliserings og ekstremisme. Omtalen må ses i sammenheng med den etterfølgende del VI Oppgjør, minne og læring. Endelig inkluderer delen omtale av samhandling mellom aktørene og deres mulighet for å dele informasjon.

Boks 24.1 Forebyggingsnivåer

I kapittel 4.7 Hva er forebygging? presenterer kommisjonen sin fremstilling av forebyggingsnivåer. Forebyggingstrekanten brukes aktivt i denne delen og gjentas derfor kort her:

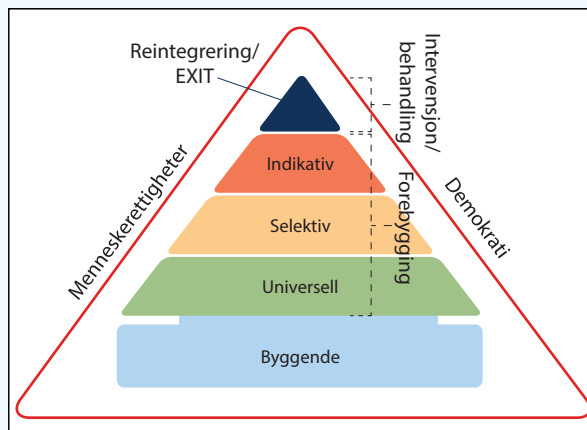
Byggende: Tiltak med hele befolkningen som målgruppe for å bygge gode og inkluderende fellesskap, for eksempel gode oppvekstmiljøer og et inkluderende arbeidsliv.

Universell: Tiltak som retter seg mot hele befolkningen eller befolkningsgrupper, for eksempel med mål om å styrke demokratiet.

Selektiv: Tiltak som er ment å redusere eller fjerne sårbarhets- og risikofaktorer eller yte bistand og hjelp når innbyggere har behov for dette.

Indikativ: Tiltak rettet mot personer som myndighetene allerede er bekymret for at er i en tidlig fase av radikaliserings og/eller ekstremisme.

Reintegrering/exit: Tiltak og intervensjoner når utfordringen allerede er godt etablert, for eksempel etter soning.



Figur 24.1 Kommisjonens forebyggingstrekant

24.1 Nasjonal styring av forebyggingsfeltet

Tidligere var det primært politiet og PST som hadde ansvaret for arbeidet med radikaliserings og ekstremisme. På 1990- og 2000-tallet ble også kommunene involvert i arbeidet med å forebygge og håndtere lokale høyreekstreme miljøer, og i 2010 ble flerfaglighet fremhevet i regjeringens første handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme.¹ Handlingsplanen skulle legge til rette for en bredere satsing i arbeidet, hvor statsforvaltningen, kommunene og til en viss grad sivilsamfunnet skulle mobiliseres til å forebygge og motvirke radikaliserings og voldelig ekstremisme.² Handlingsplanen mot ekstremisme og radikaliserings ble oppdatert i 2014 og 2020.³ Målet med handlingsplanene har, i tillegg til å forhindre og minimere omfanget og skadevirkningene av terror, vært rettet mot det som kan være bakenforliggende årsaker og prosesser som gjør at noen radikaliseres til voldelig ekstremisme.⁴

Mye av det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme skjer på lokalt nivå. Det er imidlertid regjeringen som beslutter de over-

¹ Justis- og politidepartementet 2010

² Førde og Andersen 2018

³ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

⁴ Førde og Andersen 2018

Boks 24.2 Brede i forebyggingen

«[D]et er viktig at forebyggings- og hjelpeapparatet har mange ben å stå på, ettersom ikke en instans alene utpeker seg som den eneste ungdom og unge voksne i Norge vil henvende seg til. Dette er i tråd med den brede innsatsen som allerede foregår i Norge, der rett til skole og utdanning, helsetilbud og et sosialt sikkerhetsnett er godt forankret i samfunnet, og at dette nettverket samarbeider med politi og resten av sivilsamfunnet i forebygging av kriminalitet.» (Haugstvedt & Bjørge, 2022, s. 68)

ordnede strategiene, og som gjennom departementene skal sørge for at tiltak iverksettes og følges opp.

Til sammen ni departementer inngår i en tverrdepartemental arbeidsgruppe som har ansvar for å følge opp handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Departementene som inngår i gruppen er Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet.⁵ Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for den nasjonale koordineringen av arbeidet mot radikaliserings og voldelig

Boks 24.3 Strategier og handlingsplaner for arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme

Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme

Handlingsplanen fra 2020 har fem prioriteringsområder: 1) Kunnskap og kompetanse, 2) Samarbeid og koordinering, 3) Forebygge tilvekst til ekstreme miljøer og bidra til reintegrering, 4) Forebygge radikaliserings og rekruttering gjennom internett og 5) Internasjonalt samarbeid.¹

Nasjonale veileder for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme

Den nasjonale veilederen fra 2015 er et verktøy for førstelinjen i ulike sektorer. Veilederen skal tilgjengeliggjøre informasjon til tjenester slik at

det skal være enklere å oppdage tegn på radikaliserings og bli kjent med relevante tiltak.² Veilederen er ikke oppdatert siden 2016.

Nasjonale kontraterrorstrategi

Strategien fra 2022 er et grunnlag for en felles tverrsektoriell innsats for å forebygge radikaliserings og å forhindre terror. Strategien har fem innsatsområder: 1) Regelverksutvikling, 2) Teknologit utvikling, 3) Trusselkommunikasjon, 4) Kunnskap og kompetanse og 5) Samarbeid.³

¹ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

² Justis- og beredskapsdepartementet 2015a

³ Justis- og beredskapsdepartementet 2022b

Boks 24.4 Handlingsplaner som omhandler grupper i ekstremistenes fiendebilde

Handlingsplan mot diskriminering og hat mot muslimer (2020–2023)

Handlingsplanens tiltak skal bidra til å forebygge og hindre rasisme og diskriminering av muslimer og personer som antas å være muslimer, i Norge.¹ Handlingsplanen skulle utløpe i 2023, men ble i november 2023 forlenget til 2024. Det er startet et arbeid med å utarbeide en ny handlingsplan.²

Handlingsplan for likestilling av personer med funksjonsnedsettelse 2020–2025

Handlingsplanen er sektorovergripende og følger opp regjeringens strategi for likestilling av mennesker med funksjonsnedsettelse for perioden 2020–2030.³ Den inneholder et tiltak for å øke bevisstheten om hatefulle ytringer, hatkriminalitet og trakassering. Handlingsplanen peker på at dette er demokratiske utfordringer som kan føre til manglende deltakelse i samfunnet og demokratiske prosesser.⁴

Handlingsplan mot antisemittisme (2021–2023)

Planen inneholder tolv tiltak som skal bidra til å redusere antisemittisme i Norge.⁵ Handlingsplanen er en videreføring av en tilsvarende plan som gjaldt frem til 2020. De løpende tiltakene i planen videreføres i 2024. Det er startet et arbeid med en ny handlingsplan.⁶

Handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og kjønnskarakteristika 2021–2024

Planen handler om prioriteringer og innsatser for skeive i samfunnet.⁷ Planen skal bidra til å forsterke innsatsen for skeives rettigheter, levekår og livskvalitet.

Handlingsplan mot rasisme og diskriminering 2024–2027

Planen er spesielt rettet mot arbeidslivet, ungdoms opplevelser med rasisme og diskriminering i tillegg til at kommunene og lokalsamfunnenes bidrag vektlegges.⁸

Kulturdepartementet har opplyst om at det er startet et arbeid med en handlingsplan mot samehets.⁹

¹ Kulturdepartementet 2020b

² Kultur- og likestillingsdepartementet 2023d

³ Barne- og likestillingsdepartementet 2018

⁴ Kulturdepartementet 2020a

⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021

⁶ Kommunal- og distriktsdepartementet 2023b

⁷ Departementene 2021

⁸ Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2023a

⁹ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Kulturdepartementet, 16. januar 2024

ekstremisme.⁶ Hvert departement har ansvar for og følger opp tiltak i egen sektor.

Det er også etablert en tverrsektoriell gruppe på direktoratsnivå som inkluderer Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), Politidirektoratet (POD), PST, Utdanningsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Sekretariatet for konfliktrådene. Gruppen møtes jevnlig. Gruppen kan også gi råd til ovennevnte departementsgruppe.⁷ Kommisjonen oppfatter at

gruppens mandat oppleves uklart og at nytteverdien er begrenset. Flere aktører har etterspurt mer konkrete bestillinger og tilbakemeldinger fra departementsgruppen.

Forebygging av ekstremisme i bred forstand har ikke tilsvarende overordnet styring og struktur på nasjonalt nivå. Landskapet er derfor mer fragmentert. Som omtalen i denne delen vil vise, er det mange aktører som gjennom sitt arbeid bidrar til det forebyggende arbeidet mot den brede ekstremismen. Skolen og freds- og menneskerettighetsentrene⁸ har for eksempel et vesentlig ansvar på

⁵ Kommisjonens møte med den tverrdepartementale gruppen, 2. desember 2022

⁶ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

⁷ Konfliktrådet u.å.-a

⁸ Sentrene omtales i kapittel 39.1 Freds- og menneskerettighetsentre

feltet. Selv om forebyggingen mot ekstremisme i bred forstand ikke har felles, nasjonal styring, er tiltak forankret nasjonalt, for eksempel gjennom handlingsplanen mot diskriminering og hat mot muslimer og handlingsplanen mot antisemittisme.

24.2 Evalueringer av det forebyggende arbeidet

Det har de siste årene blitt gjennomført evalueringer og studier av sentrale deler av det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme i Norge:

- Risikovurdering og reintegrering av radikaliserte individer i Norden⁹
- Evaluering av politiets radikaliseringskontaktordning¹⁰
- Evaluering av kriminalomsorgens arbeide mot radikalisering og voldelig ekstremisme¹¹

Rapportene er bestilt av Justis- og beredskapsdepartementet, POD og Kriminalomsorgsdirektoratet. Et fellestrekk ved rapportene er at de etterlyser nasjonal styring og koordinering i forebyggingen av radikalisering og voldelig ekstremisme. Studien om risikovurderinger og reintegrering viste at nasjonale myndigheter blant annet har gitt politiet og kommuner ansvar for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme, men i begrenset grad har gitt tjenestene bistand og verktøy til å utføre oppgavene.¹² Evalueringen av radikaliseringskontaktordningen fremmet tilsvarende kritikk og fremhevet at nasjonale myndigheter ikke gir klare føringer for hvordan arbeidet skal organiseres og utføres. Den pekte på at det blant annet er uklart hva politiets rolle, ansvar og oppgaver skal være i forebyggingsarbeidet på feltet, og hvordan ansvaret for ulike typer oppgaver skal fordeles mellom for eksempel politiet, PST og kommunene. Videre viste den til at det mangler retningslinjer, instruksjoner og nasjonal koordinering.¹³ I evalueringen av kriminalomsorgens arbeid ble det også konkludert med at «manglende prioritering ovenfra gjør det vanskelig å prioritere forebyggende arbeid i hverdagen.»¹⁴ På grunn av manglende prioritering, blir det heller ikke satt av tilstrekkelige midler.

Rapportene tilsier at nasjonale myndigheter i for liten grad har tatt ansvar for å prioritere forebygging, tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordelingen mellom aktørene og legge til rette for godt samarbeid. Videre handler noe av kritikken om at selv om det er mye fornuftig i tilnærmingen fra nasjonale myndigheter om at utviklingsarbeidet skal skje hos dem som arbeider tettest på temaet, for eksempel i politidistriktene og kommunene, har ikke nasjonale myndigheter klart å omsette gode lokale initiativer og modeller for samarbeid i en form for beste praksis, nasjonale anbefalinger eller lignende.¹⁵ Gjennom kommisjonens arbeid har det kommet frem flere utfordringer med styringen av forebyggingsfeltet. Dette gjelder særlig mangel på tydelige nasjonale føringer, samt for svake organisatoriske og regulatoriske rammeverk. Kommisjonen har merket seg regjeringens tillitsreform som blant annet skal gi førstelinjen større handlingsrom og faglig frihet.¹⁶ Disse målsettingene må imidlertid ikke komme i veien for at nasjonale myndigheter tar tydelig ansvar for å gi forebyggingen av voldelig ekstremisme nødvendig rammeverk og prioritering.

I tillegg til de nevnte rapportene er det gjennomført evalueringer i etterkant av angrep i Norge, som også har sett på hva som ble gjort for å forebygge eller forhindre angrepene:

- Rapport fra 25. juni-utvalget: Evaluering av PST og politiet¹⁷
- Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021¹⁸
- Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019¹⁹
- NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen²⁰

Slike evalueringer kan peke på viktige læringspunkter. Samtidig må det utvises forsiktighet med å utforme politikk og systemer basert på enkelthendelser. Disse rapportene er skrevet etter gruppevekkende hendelser der eksisterende tiltak ikke har vist seg å være tilstrekkelige til å hindre tap av menneskeliv. Ethvert system som gir grunnlag for inngrep for å hindre en fremtidig fare, kan imidlertid også føre til at man griper inn

⁹ Lid og Christensen 2023

¹⁰ Tandberg og Ravndal 2023

¹¹ Rambøll 2022

¹² Lid og Christensen 2023

¹³ Tandberg og Ravndal 2023

¹⁴ Rambøll 2022, s. 6

¹⁵ Lid 2023

¹⁶ Kommunal- og distriktsdepartementet 2022b

¹⁷ 25. juni-utvalget 2023

¹⁸ Henriksen, Brenden, Hoel, Kruke og Myhrer 2022

¹⁹ Dalgaard-Nielsen, Eriksen, Hansen, Ilum, Ishaq, Ravndal og Renå 2020

²⁰ NOU 2012: 14

overfor noen som ikke ville ha begått farlige handlinger. Hvilke dette er, kan man ikke vite.²¹

Det er ikke ofte handlingsplanene som er rettet mot å hindre hets og diskriminering av minoriteter, blir evaluert. Å evaluere handlingsplaner kan være nyttig for å få kunnskap om hvordan tiltakene har fungert, og for å justere eventuelle til-

²¹ Se Holmboe 2023b i vedlegg 4

tak, innsatsområder og se dem i sammenheng. Proba samfunnsanalyse har evaluert handlingsplaner mot antisemittisme for perioden 2016–2023 og kommet med flere anbefalinger for å styrke den gjeldende handlingsplanen. Evalueringen deres viste at det er vanskelig å vurdere virkningene av handlingsplanene mot antisemittisme fordi visse tiltak startet før handlingsplanene, og fordi noen tiltak også er en del av andre handlingsplaner.²²

Boks 24.5 Den nasjonale oppfølgingen etter 22. juli 2011

Etter terrorangrepene 22. juli 2011 var det behov for å få klarhet i både hva som hadde skjedd, hvordan et slikt angrep kunne skje, og hva som kunne vært gjort for å forhindre det. Det var særlig mye oppmerksomhet på at samfunnet manglet beredskap for å håndtere terrorangrep, og at politiets beredskap sviktet, og mindre oppmerksomhet på konsekvensene. Daværende justis- og politimester og forsvarsminister redegjorde for Stortinget om angrepet.¹ Det ble oppnevnt en uavhengig kommisjon, 22. juli-kommisjonen, som skulle gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartalet og Utøya. Kommisjonen avga sin rapport i august 2012 med følgende hovedkonklusjoner:²

- Angrepet på regjeringskvartalet kunne ha vært forhindre gjennom effektiv iverksettelse av allerede vedtatte sikringstiltak.
- Myndighetenes evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet. En raskere politiaksjon var reelt mulig. Gjerningsmannen kunne ha vært stanset tidligere.
- Flere sikrings- og beredskapstiltak for å vanskeliggjøre nye angrep og redusere skadevirkningene burde ha vært iverksatt 22. juli.
- Helse- og redningsarbeidet ivaretok de skadde og pårørende i akuttfasen på en god måte.
- Regjeringens kommunikasjon til befolkningen var god. Departementene maktet å videreføre sitt arbeid på tross av skadene.
- Med en bedre arbeidsmetodikk og et bredere fokus kunne PST ha kommet på sporet av gjerningsmannen før 22. juli. Kommisjonen hadde likevel ikke grunnlag for å si at PST dermed kunne og burde ha avverget angrepene.

Som oppfølging av kommisjonens rapport la Stoltenberg II-regjeringen i 2013 frem stortings-

meldingen om terrorberedskap.³ Stortingsmeldingen la frem regjeringens overordnede strategi for å forebygge og håndtere terror i Norge og sikre norske interesser og nordmenn i utlandet mot terror. Året etter la Solberg-regjeringen frem en revidert handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme.

Med tanke på de direkte berørte etter terrorangrepet 22. juli ble ulike direkte traumeutsatte grupper identifisert, og det ble lagt en plan for hvordan de skulle følges opp. Ulike behov blant de berørte resulterte i en todelt modell. Helsedirektoratet anbefalte en proaktiv tilnærming.⁴ De som ble rammet av terrorangrepet på Utøya og de som var nært berørte, skulle bli fulgt opp av hjemkommunen sin.⁵ De som var på arbeidsplassen sin i regjeringskvartalet under angrepet, skulle ivaretas av bedriftshelsetjenesten. Personer som var til stede i regjeringskvartalet, men som ikke jobbet der, skulle få støtte av hjelpeapparatet i kommunene. Det samme gjaldt enkelte etterlatte som mistet familiemedlemmer i bombeangrepet.⁶

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress fikk i oppdrag av Helsedirektoratet å følge overlevende fra Utøya og deres nærmeste i en studie. De fikk også i oppdrag å gjennomføre en undersøkelse av oppfølgingen av berørte fra regjeringskvartalet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 36 Direkte berørte etter terror.

¹ Stortinget 2011

² NOU 2012: 14

³ Meld. St. 21 (2012–2013)

⁴ Lereim, Prietz, Ellefsen og Handeland 2012

⁵ Meld. St. 29 (2011–2012)

⁶ Nilsen, Stene, Glad, Hafstad og Dyb 2017

24.3 Effekten av forebyggende arbeid

Det finnes ikke forskningsmessig belegg for effekten av forebyggende tiltak mot voldelig ekstremisme og radikaliseringsprosess, heller ikke for tverretattlig samarbeid eller reintegrering. Internasjonalt er det gjennomført flere systematiske gjennomganger, uten at det har vært mulig å peke på en slik effekt.²³ I 2021 utførte FHI en systematisk oversikt på oppdrag fra POD.²⁴ Problemstillingen var hvilken effekt kriminalitetsforebyggingstiltak på seksuallovbrudd og radikaliseringsprosess har blant ungdom. FHI gjorde et omfattende søk i studier fra nordiske land og Europa for øvrig, men fant ingen studier som møtte inklusjonskriteriene. FHI konkluderte derfor med at det mangler effektforskning på politiets forebyggingsarbeid rettet mot radikaliseringsprosess blant ungdom. Det mangler også tilsvarende forskning for voksne.²⁵

Forskning på effekten av forebygging er vanskelig av flere grunner, men en særlig utfordring er at man sjelden kan si med stor sikkerhet hva som hadde skjedd om tiltak ikke ble satt inn. Dette gjelder alt forebyggende arbeid, og ikke kun innenfor radikaliseringsprosess og ekstremisme. Selv om det ikke er mulig å peke på forskningsbasert effekt av tverretattlige forebyggende tiltak, legger kommisjonen til grunn at en helhetlig og koordinert tilnærming er den beste måten å håndtere det sammensatte utfordringsbildet som ligger bak radikaliseringsprosess som beskrevet i del IV. Kommisjonen har også merket seg ny forskning som indikerer at undervisning eller annen tematisering om demokratiske verdier kan bidra til å redusere sannsynligheten for at deltagerne også er villige til å forsvare bruk av vold.²⁶ Kommisjonen har i sitt arbeid fått informasjon om flere saker der forebyggende arbeid har ført til en positiv utvikling for personen det gjelder. Selv om dette er enkeltsaker og ikke forskning, kan det være lærdom å trekke fra slike saker.

I tillegg til usikkerheten rundt forebyggende tiltaks positive effekt, kan forebygging også ha utilsiktede negative konsekvenser.²⁷ Et eksempel er risikoen for at man stempler eller stigmatiserer enkeltpersoner eller grupper gjennom arbeid mot radikaliseringsprosess og ekstremisme.²⁸ Dette kan skje

ved at enkeltpersoner får «merkelapper» som blir upresise eller er feil.²⁹ Dette kan forsterke den samme identiteten som man ønsker å forebygge eller motvirke, for eksempel identiteten som ekstremist eller voldelig.³⁰ Et godt forebyggende arbeid forutsetter derfor høy bevissthet rundt eventuelle negative konsekvenser, samtidig som dette ikke må hindre at radikaliseringsbetrykninger tas på alvor eller tiltak iverksettes.

24.4 Saker der man har lyktes med forebyggingen

Av mandatet følger det at kommisjonen skal «beskrive tilfeller der samfunnet har lyktes med å forebygge og hindre radikaliseringsprosesser og bruk av vold, og belyse faktorer som gjør at man har lyktes i disse tilfellene».³¹ Kommisjonen har lagt til grunn at dette omfatter saker der det har vært en alvorlig bekymring for at en konkret person har vært eller var i en radikaliseringsprosess mot voldelig ekstremisme. Videre at tjenesteapparatet har vært involvert som følge av bekymringen og gjort tiltak, og hvor utfallet har vært at ikke det lenger foreligger en slik bekymring.³²

For å innhente informasjon om saker der man har lyktes med forebyggingen, har kommisjonen vært i kontakt med flere ulike aktører i ulike deler av landet, inkludert kommunalt ansatte, politiet, og tverretattlige nettverk. I motsetning til enkeltsakene som er inkludert i kommisjonens saksgjennomgang i del VIII, var ikke sakene der man har lyktes i å forebygge, omfattet av lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen. Kommisjonen har dermed ikke hatt hjemmel til å innhente taushetsbelagt informasjon for å belyse denne delen av mandatet. Kommisjonen har derfor vært avhengig av at tjenesteapparatet har ønsket å dele informasjon om slike saker. Det har vært nødvendig å enten innhente samtykke til å dele informasjon med kommisjonen eller dele sakene i anonymisert form. Samtlige eksempler

²² Proba samfunnsanalyse 2023a

²³ Pistone, Eriksson, Beckman, Mattson og Sager 2019; Mazerolle, Cherney, Eggins, Hine og Higginson 2021

²⁴ Langøien, Jardim og Nøkleby 2021

²⁵ Se mer om forskning i kapittel 31

²⁶ Haugstvedt og Bjørge 2022

²⁷ Førde og Andersen 2018

²⁸ Lindekilde 2016

²⁹ Lindekilde 2012b

³⁰ Cherney 2016

³¹ Mandatet sier også at kommisjonen som en del av saksgjennomgangen skal si hvordan sakene i saksgjennomgangen «skiller seg fra saker der man har lyktes i å forebygge radikaliseringsprosess og ekstremisme». For den komparative delen, se del VIII Saksgjennomgang

³² For nærmere omtale av hva som utgjør en bekymring vises det til kapittel 23 Hvordan skal man fange opp dem som radikaliseres?

på saker som har blitt delt med kommisjonen, har blitt delt i anonymisert form.

Basert på innspill fra ulike aktører som jobber forebyggende, har kommisjonen identifisert enkelte kjennetegn på saker der forebyggingen har fungert godt. Disse presenteres her i forkant av omtalen av aktører og virkemidler med tanke på at det kan legge grunnlag for lesing av det forebyggende arbeidet i Norge i det videre:

- *Tidlig intervensjon.* Flere aktører har pekt på at det å komme i kontakt med personen så tidlig som mulig i radikaliseringsprosessen kan ha stor betydning for det forebyggende arbeidet. Dette er også fremhevet i forordet til inneværende handlingsplan mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme, der det står at man bør «fange opp personer i risikosonen så tidlig som mulig og møte dem med tiltak som virker».³³ Tidlig intervensjon og innsats anses som sentralt i alle typer forebygging for at tiltakene skal lykkes før problemene utvikler seg. Dette gjelder også for radikaliseringsbekymringer. For eksempel bryter enkelte med venner og nettverk på et punkt i radikaliseringsprosessen. Dette gjør at det kan oppleves vanskelig å forlate det ekstreme miljøet dersom de mener de ikke har noen alternativ omgangskrets å gå tilbake til. For at tjenesteapparatet skal ha en grunn til å starte et forebyggende arbeid mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme, må det foreligge en bekymring av en viss alvorlighetsgrad. Det innebærer at radikaliseringsprosessen allerede kan ha kommet langt. I tilfeller som involverer barn, kan det være lettere å finne innganger for å gripe inn på et tidligere tidspunkt enn for voksne.
- *Kompetanse på ekstremisme og radikaliseringsprosessen.* Selv om forebygging av voldelig ekstremisme kan ha mange fellestrekk med forebygging av annen kriminalitet eller uønsket atferd, er det særtrekk ved fagfeltet som krever særlig kompetanse. Dette gjelder for eksempel fenomenforståelse og kunnskap om hvilken betydning ideologi, internasjonale faktorer og annet kan spille.
- *Tverretattlig og tverrfaglig samhandling og informasjonsdeling, forankret i en etablert struktur.* Aktørene i kommisjonen har snakket med, har understreket hvor viktig det er med etablerte samarbeidsstrukturer som gir felles arenaer for samarbeid og dialog. Politiet og PST har et tydelig kriminalitetsforebyggende mandat. Mange av virkemidlene som kan gi sysselset-

ting, stabilitet og positive relasjoner, ligger imidlertid hos andre instanser, som barnevern, helse, Nav og kommune. Etablerte samarbeid gir aktørene en felles situasjonsforståelse og mulighet til å koordinere oppfølgingen. Aktørene har pekt på at muligheten for informasjonsdeling er viktig, og at det kan skape vanskeligheter når personen ikke samtykker. Aktørene har også pekt på viktigheten av tydelig ledelse, ansvarfordeling og rolleavklaring i forholdet mellom de ulike aktørene med ulike mandater og virkemidler.

- *Dialog, tillit og relasjonsbygging med den det gjelder.* Ser man bort fra skjult forebyggingsarbeid og straffeforfølgning, er de fleste virkemidlene som er tilgjengelige i det forebyggende arbeidet, avhengige av at den aktuelle personen samtykker og samarbeider. Dersom personen ikke ønsker hjelp og støtte, er det vanskelig å gjennomføre gode tiltak. I et godt forebyggende arbeid er det derfor viktig å arbeide med å etablere relasjoner over tid og følge opp relasjonene jevnlig.
- *Individuell tilpasning.* Det er mange ulike faktorer som kan spille inn i en persons radikaliseringsprosessen, fra personlige erfaringer til geopolitiske forhold som krig og konflikter. Selv om det finnes fellestrekk som gjør at man kan definere en bestemt utvikling som radikaliseringsprosessen, finnes det ikke ett sett med tiltak som passer for alle. Tilnærmingen og virkemidlene må tilpasses den enkelte personens situasjon og behov.
- *Samarbeid med familie og familieveiledning.* Godt samarbeid med foreldre/familie er en viktig faktor. Familier kan også ha nytte av råd og veiledning fra fagpersoner. Andre personer som allerede har en relasjon til personen, kan også spille viktige roller i forebyggende arbeid ved å blant annet gi tilhørighet til et ikke-ekstremt miljø og korreksjon til ekstreme ytringer eller lignende.
- *Bruk av mentor.* Flere aktører har trukket frem bruk av mentor som et viktig virkemiddel i det forebyggende arbeidet. Før det gis tilbud om mentor, må det gjøres gode risiko- og forsvarlighetsvurderinger i forkant. Kjennskap til eller mistanke om alvorlig psykisk lidelse, vold og/eller rus er sentrale vurderingsfaktorer. Det er også viktig med en god matching mellom mentor og mentee. Det å ha en variert mentorbank bestående av mentorer med ulik bakgrunn og interesser nevnes som et suksesskriterium for å få en god match. Ofte har mentee en viss skepsis til hjelpeapparatet. En mentor kan

³³ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b, s. 3

motivere, bygge bro og skape tillit til andre tjenester og dermed bidra til at mentee benytter seg av tjenester hen ellers ikke ville ha brukt. Det er viktig at mentorene får jevnlig veiledning, både i gruppe/nettverk og individuelt, i tillegg til opplæring i blant annet samtaleverktøy, konflikthåndtering og fenomenkunnskap.

Konkrete eksempler på saker der man har lyktes med forebyggingen finnes løpende i denne delen i egne bokser omtalt som «eksempelsaker».

24.5 Reintegrering

Reintegrering handler om å få mennesker som har blitt radikalisert til å fungere i et samfunn basert på liberale demokratiske prinsipper.³⁴ Reintegrering kan være vanskelig å oppnå, og selv for alminnelige kriminelle er det krevende.³⁵ Det kan være vanskelig å forlate et ekstremt miljø. Årsakene til det er sammensatte. Både psykologiske, sosiale og praktiske faktorer kan påvirke evnen og viljen til å slutte å delta i en ekstrem gruppe. Hver enkelt har sin egen vei inn i en ekstrem gruppe, og reintegreringen avhenger av at det utvikles en fleksibel individbasert praksis.³⁶ I en nylig publisert rapport ble det pekt på viktigheten av at ideologi ikke kommer i skyggen av risiko- og sårbarhetsfaktorer i det forebyggende arbeidet. Rapporten pekte også på at samarbeid mellom offentlige aktører og frivillige organisasjoner kan styrke innsatsen for reintegrering.³⁷

Norge har ikke et nasjonalt exit- eller reintegreringsprogram. Arbeidet med reintegrering er en del av det tverretatlige forebyggingsarbeidet. Det finnes i dag en offentlig veileder for exitarbeid, publisert i 2020. Veilederen ble utarbeidet av direktoratsgruppen som arbeider med radikalisering og voldelig ekstremisme og Sekretariatet for konfliktrådene på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Veilederen ligger ute på regjeringens nettsider.³⁸ Kommisjonen har gjennom sitt arbeid ikke fått inntrykk at veilederen er kjent i tjenesteapparatet, eller at det er gjort noe for å spre den.

24.6 Familiens rolle i det forebyggende arbeidet

Det er oftest formelle og organiserte prosesser som vies oppmerksomhet i forebyggingssammenheng. Det er imidlertid ofte familie og venner kan bidra til å avverge eller stoppe enkeltpersoner fra å engasjere seg i ekstreme miljøer eller utvikle negative holdninger mot enkeltgrupper i samfunnet.³⁹ Familie og venners verdier, normer og generelle livssyn påvirker ofte ens egne oppfatninger og holdninger, spesielt i oppvekstfasen. Dette gjelder imidlertid «begge veier», altså at familie-medlemmer også kan være radikaliserende. Familie og venner har likevel en større rolle som forebyggere.⁴⁰ Forebygging fra familie og venner kan kalles uformell intervensjon og hverdagsforebygging, og skjer som en del av hverdagslivet.⁴¹ Et forskningsprosjekt som undersøkte muslimers erfaringer med forebyggende tiltak mot ekstremisme, viste at familie, nærmiljø og venner utgjorde den viktigste forebyggingen av ekstremisme.⁴² Flere som har kommet ut av en ekstremistisk retning, gjør det på bakgrunn av at noen i familien, venner eller bekjente griper inn.⁴³ Familien kan sies å være et modererende element.⁴⁴

Det er likevel ikke familienes ansvar å forhindre et familiemedlems radikaliseringsprosess. Det er samfunnet og myndighetenes ansvar.⁴⁵ For å veilede familier i ulike situasjoner finnes det flere ulike aktører og ressurser, for eksempel utveier.no og kommunale initiativ som kan dekke bredere utfordringer for barn og unge.⁴⁶ I kommisjonens møter med pårørende til ekstremister har det kommet frem at informasjonen som finnes ikke nødvendigvis når målgruppen og at terskelen for å kontakte tjenesteapparatet om egne familie-medlemmer er høy.

Bufetats spisskompetansemiljø for foreldre-støtte og forebygging har utviklet et foreldreveiledningsprogram for ungdomsforeldre, kalt ICDP⁴⁷ ungdom. Familievernet kan også tilby opplæring til kommuner og andre.⁴⁸ Et eget program for familier med radikalisererte familiemed-

³⁴ Lid og Christensen 2023

³⁵ Christensen og Bjørge 2018

³⁶ Christensen og Bjørge 2018

³⁷ Lid og Christensen 2023

³⁸ Justis- og beredskapsdepartementet u.å.

³⁹ Institutt for kriminologi og rettssosiologi 2020

⁴⁰ Ellefsen og Sandberg 2022

⁴¹ Ellefsen og Sandberg 2022; Mohamed og Sandberg 2019

⁴² Ellefsen og Sandberg 2022

⁴³ Presentasjon av Sveinung Sandberg på kommisjonsmøte 16. november 2022

⁴⁴ Mohamed og Sandberg 2019

⁴⁵ Haugstvedt 2022

⁴⁶ Se eksempelvis Foreldreveileder, Bærum kommune 2015

⁴⁷ International Child Development Programme, for mer informasjon, se ICDP Norge u.å.

lemmer er prøvd ut tidligere.⁴⁹ Evalueringen av ordningen viste at det trengs foreldreveiledning

⁴⁸ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Bufdir, 8. november 2023

⁴⁹ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Bufdir, 8. november 2023

blant ungdomsforeldre med bekymringer, og at det kan være aktuelt å oppsøke foreldre med frykt for radikalisering. Den påpekte imidlertid også at det var vanskelig å nå målgruppen.⁵⁰

⁵⁰ Bråten og Sønsterudbråten 2017

Kapittel 25

Justissektoren

Justissektoren brukes som en fellesbetegnelse på instansene som jobber for å opprettholde rettsstaten, sikre rettferdighet og beskytte samfunnet og borgerne. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å følge opp flere virksomheter som har en viktig rolle i å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme, som politiet, PST, kriminalomsorgen og konfliktrådene.

Politiets og kriminalomsorgens forebyggende arbeid ligger primært i de øverste nivåene i forebyggingstrekanten, indikativ forebygging og reintegrering, og handler om å forebygge kriminalitet i forbindelse med ekstremisme. Eksempler på dette kan være hatkriminalitet, vold og terror. Justissektoren kan også drive med selektiv forebygging, som handler om å redusere risikofaktorer, fordi andre typer kriminalitet vil kunne være risikofaktor for radikalisering og voldelig ekstremisme.

I tillegg til sitt arbeid med voldelig ekstremisme, har politiet og kriminalomsorgen befattning med utslag av dehumaniserende holdninger som inngår i den brede formen for ekstremisme, særlig gjennom sitt arbeid med hatefulle ytringer. Det er imidlertid ikke politiets eller kriminalomsorgens jobb å forebygge uønskede holdninger. Eventuelle tiltak som politiet eller kriminalomsorgen gjør på et slikt grunnlag, kan utgjøre ulovlige og menneskerettighetsstridige inngrep i innbyggernes liv.

25.1 Politiet

25.1.1 Politiets organisering, roller og ansvar

Politiet er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og er organisert med et direktorat, POD, tolv politidistrikter, fem særorganer med nasjonale oppgaver¹ og fire andre underliggende enheter.² Det er påtalemyndigheten i politiet som har ansvar for etterforskningen, beslutter bruk av

tvangsmidler og avgjør spørsmål om påtale i straffesakene.³

POD har det overordnede ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og særorganene i politiet, med visse unntak, inkludert PST. POD skal både faglig og administrativt legge til rette for at distriktene kan ivareta oppgavene på best mulig måte. POD har også en generell instruksjonsmyndighet overfor politidistriktene, særorganene og de andre underlagte enhetene, der ikke annet er regulert i lov, med unntak av påtalefunksjonen i politiet.⁴ PODs fagmyndighet skal inkludere arbeidet med ekstremisme og radikalisering. Direktoratet organiserer også en årlig nasjonal konferanse om forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme. Denne skal samle ulike aktører som forskere, sivilsamfunn og tjenester. Som tidligere omtalt kom det i evalueringen av radikaliseringskontaktordningen frem flere alvorlige svakheter ved PODs faglige ledelse på feltet. Politiet er en etat med mange oppgaver, og POD har i møte med kommisjonen trukket frem at det er viktig med tydelige føringer i tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet for å kunne sørge for god prioritering i politietaten.⁵ Det har for eksempel vært få bestillinger til POD i tildelingsbrevene fra departementet om radikaliseringskontaktordningen. De få bestillingene som har kommet, har imidlertid heller ikke blitt fulgt opp på en tilfredsstillende måte av POD.⁶

Politiets oppgaver er nedfelt i politiloven. Politiet skal blant annet bidra til å redusere kriminalitet og øke tryggheten for innbyggerne. Forebygging er et virkemiddel for å oppnå dette og er kjernen i politiets samfunnsoppdrag.⁷ I politiets strate-

¹ Politiets høgskolen, Kripos, Økokrim, Politiets utlendingsenhet og Utrykningspolitiet

² Politiets felles tjenester, Politiets IT-enhet, Nasjonalt ID-senter og Grensekommisssæren

³ Påtalemyndighetens laveste nivå er en integrert del av politiet, men ledes faglig av riksadvokatembetet og statsadvokatembetet som utgjør Den høyere påtalemyndighet

⁴ Justis- og beredskapsdepartementet 2022a

⁵ Kommisjonens møte med Politidirektoratet, 5. september 2023

⁶ Ravndal og Tandberg 2023

⁷ Politidirektoratet 2020b

gidokument «I forkant av kriminaliteten» beskrives forebyggende arbeid som «arbeidet politiet utfører, alene eller i samarbeid med andre, for å redusere forekomsten av kriminelle handlinger og uønskede hendelser, redusere skadevirkningene og hindre gjentakelse».⁸ For å løse sine oppgaver, inkludert forebygging, trenger politiet etterretningsinformasjon som gir beslutningsstøtte i form av kunnskap om problemer og trusler.⁹

Politiet arbeider både i det forebyggende sporet og i straffesakssporet. Etter straffeprosessloven § 224 kan politiet iverksette etterforskning når det foreligger rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold. Påtalemyndigheten avgjør om det skal tas ut tiltale. I bestemte tilfeller kan det iverksettes avvergende etterforskning.¹⁰ Strafferettslig forfølgning kan sies å forebygge på grunn av straffens avskrekkinge effekt.¹¹

Alle politidistriktene og særorganene skal følge opp de prioriterte tiltakene som beskrives i den reviderte nasjonale kontraterrorstrategien.¹² Politidistriktene, Kripos, Økokrim og Politihøgskolen har også føringer om at de skal følge opp politiets forpliktelser i handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripos) er et av politiets særorgan og har en nasjonal rolle i kompetanseheving, rådgivning og metodeutvikling for politidistriktenes tilstedeværelse og politiarbeid på internett. Kripos har utarbeidet tipsportalen til politiet, der publikum kan tipse om bekymring for radikaliserings og voldelig ekstremisme. Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripos) er et av politiets særorgan og har en nasjonal rolle i kompetanseheving, rådgivning og metodeutvikling for politidistriktenes tilstedeværelse og politiarbeid på internett. Kripos har utarbeidet tipsportalen til politiet, der publikum kan tipse om bekymring for radikaliserings og voldelig ekstremisme. Nasjonalt cyberkriminalitetscenter (NC3) åpnet i 2019 og er en avdeling under Kripos som skal forebygge, avdekke og bekjempe trusler og kriminalitet i det digitale rom. Senteret «utvikler metoder og gir bistand til politidistriktene samt etterforsker egne saker innen cyberkriminalitet».¹³

Politiet må samarbeide med andre offentlige aktører, næringsliv, frivillige organisasjoner og sivilsamfunnet for øvrig.¹⁴ Det er som regel ikke politiet som har de mest relevante tiltakene å sette inn i det forebyggende arbeidet, da disse typisk ligger hos andre etater som helsesektoren, kom-

munen, skolesektoren, barnevernet eller Nav. En stor del av politiets forebyggende arbeid går ut på å formidle informasjon og kontakt til andre relevante aktører. For at dette arbeidet skal fungere godt, er det viktig å ha kontaktpersoner og samarbeidspartnere hos de andre aktørene.

25.1.2 Radikaliseringskontaktordningen

I regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme fra 2014 ble det besluttet at det skulle etableres forebyggingskontakter i alle politidistrikter som skulle arbeide med radikaliserings og voldelig ekstremisme.¹⁵ Opprettelsen av radikaliseringskontaktordningen innebar en tydelig forventning fra nasjonale myndigheter om at politiet skal arbeide forebyggende mot voldelig ekstremisme. Alle politidistrikter har i dag en dedikert ansatt som skal være både fagperson og koordinator på feltet i politidistriktet.¹⁶ I noen politidistrikter heter funksjonen radikaliseringskontakt, mens andre bruker navnet radikaliseringskoordinator.¹⁷ Flere politidistrikter har også en eller flere lokale radikaliseringskontakter i tillegg til politidistriktets dedikerte kontakt eller koordinator. Begrepene brukes altså forskjellig i ulike distrikter.

Radikaliseringskontaktene eller -koordinatorene skal være kontaktpunkter for lokalsamfunnet ved bekymring om radikaliserings og voldelig ekstremisme, gi råd og videreformidle henvendelser til rette instans.¹⁸ De skal ha kunnskap om tilgjengelige ressurser, drive bevisstgjøringsarbeid og være kontaktpunkter for PST og de lokale samarbeidsaktørene. De skal også ha en rådgivende funksjon overfor politirådene og Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT-koordinatorene)¹⁹ og andre lokale samordningsstrukturer.²⁰ PST skal ha tett dialog med og oppfølging av de lokale radikaliseringskontaktene og -koordinatorene og gi dem relevant opplæring i fenomenkunnskap.²¹ Radikaliseringskontakten vil ofte være den som mottar bekymringsmeldinger fra både offentlige instanser og andre aktører.

Som omtalt innledningsvis i denne delen, kom det høsten 2023 en evaluering av politiets radikali-

⁸ Politidirektoratet 2020b

⁹ Politidirektoratet 2020a

¹⁰ Straffeprosessloven, § 222 d

¹¹ NOU 2002: 4 og Myhrer 2011

¹² Justis- og beredskapsdepartementet 2022b

¹³ Politiet.no, Nasjonalt cyberkriminalitetscenter

¹⁴ Politistiinstruksens §§ 10-1 og 15-1

¹⁵ Justis- og beredskapsdepartementet 2014

¹⁶ Justis- og beredskapsdepartementet 2014

¹⁷ Tandberg og Ravndal 2023

¹⁸ Politidirektoratet 2017

¹⁹ Se kapittel 33.1.1 Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak

²⁰ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

²¹ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

seringskontaktordning som var utført på oppdrag fra POD og Justis- og beredskapsdepartementet. Evalueringsrapporten så på den erfarte effekten av ordningen, politiets interne organisering av ordningen, PODs nasjonale koordinering av ordningen, samt radikaliseringskontaktens samarbeid med nasjonale samarbeidspartnere, herunder PST, og lokale samarbeidspartnere i kommunene.

Evalueringens hovedfunn var at nesten ti år etter at radikaliseringskontaktordningen ble innført, er det fremdeles uklart hva som er politiets rolle, ansvar og oppgaver i arbeidet med å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme. Evalueringen fant at POD i liten grad ivaretok sin oppgave med å koordinere ordningen. POD har heller ikke tilrettelagt godt for erfaringsdeling og kompetanseutvikling. Slik kommisjonen forstår det, har POD gitt Kripos i oppdrag å ivareta et fagnettverk for distriktenes radikaliseringskontakter og -koordinatorer, blant annet gjennom å legge til rette for faste møter.²² Denne oppgaven har tidligere ligget hos POD. I evalueringsrapporten kom det frem at dette ikke fungerte godt, da det var ulik forståelse mellom POD og medlemmene i fagnettverket om hva som var intensjonen med møtene.

Evalueringsrapporten fant videre at det var betydelig variasjon i måten politidistriktene orga-

niserer sine radikaliseringskontakter på. Dette skyldes manglende retningslinjer, instruksjoner og nasjonal koordinering. Evalueringen påpekte også at til tross for at det er kommunene som sitter på de mest aktuelle forebyggende tiltakene, har ikke kommunene, i motsetning til politiet, fått i oppdrag å sette av ressurser til å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme. I evalueringen omtales politiets rolle som et «umulig oppdrag» fordi det er PST som har et tydelig lovfestet mandat på området, mens det er kommunen som har de fleste tiltakene. Basert på disse funnene anbefalte rapporten at kommunene får et tydelig mandat til å koordinere personrettede tiltak som kan forebygge radikalisering, og at PST overtar oppfølgingen når det foreligger en trussel. Evalueringen foreslo at radikaliseringskontaktens rolle i disse sakene skulle være som etterretningsstøtte.

Evalueringen fant også at det ikke foreligger noen fast opplæring for politiets radikaliseringskontakter og at det ikke er et definert kunnskapsgrunnlag som arbeidet kan basere seg på. Utvalgene som evaluerte angrepene i Bærum i 2019, Kongsberg i 2021 og Oslo i 2022, pekte på det samme problemet. Ekstremisme eller radikalisering er heller ikke nevnt i program- eller rammeplan for politiutdanningen.²³ I evalueringen av radikaliseringskontaktordningen ble det anbefalt

²² Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Politidirektoratet, 5. september 2023

²³ Politihøgskolen 2018; Politihøgskolen 2019

Boks 25.1 Eksempelsak I – vellykket forebygging

Det ble meldt bekymring til politiet om en ugift ung mann. Han hadde droppet ut av skolen, sto utenfor arbeidslivet og hadde lite sosialt nettverk. Samholdet i familien var dysfunksjonelt. Han var mistroisk til systemet og hadde erfaring med og tilgang til våpen. Gjennom tidligere utagering hadde han utvist volds- og skadepotensial samt kapasitet, og han var kjent for politiet fra tidligere på grunn av oppdrag relatert til blant annet psykisk uhelse. Bekymringen som politiet mottok, handlet om ekstreme ytringer og at innmelder fryktet at mannen kunne komme til å begå alvorlig vold mot uskyldige mennesker. Han hadde utviklet et fiendebilde mot ulike grupper, som personer med nedsatt funksjonsevne, personer som brukte rusmidler, skilte personer og kvinner. Kripos ble anmodet om å gjøre søk på åpne kilder rundt mannen for å se om det fantes indikatorer på radikalisering, men

fant ikke noe. Bekymringen ble først håndtert av politiet. Radikaliseringskontakten i politiet opprettet kontakt med Nav, helsetjenesten og etter hvert mannen selv og hans familie. Taushetsplikten ble opphevet på bakgrunn av samtykke, slik at de ulike aktørene kunne dele informasjon med hverandre. Det ble sentralt å kartlegge hans psykiske helse for eventuell behandling, for så å koble på to mentorer etter at han samtykket til dette. Mentorforløpet gikk bra og kunne etter hvert trappes ned til én mentor. Mannen fjernet seg fra tidligere synspunkter og har uttalt at han ikke lenger har noe hat eller negativt syn på noen menneskegrupper i samfunnet. Han tror selv at han utviklet fiendebildene på grunn av blant annet sin dårlige psykiske helse kombinert med kunnskap om religion og ideologi som forsterket synspunktene.

at POD samarbeider med PST og relevante forskningsmiljøer som Politihøgskolen om å utvikle en grunnopplæring for politiets radikaliseringskonkter. Politihøgskolen startet utvikling av et studieemne i forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme høsten 2023.²⁴

25.1.3 Forebyggende samtaler

Et tiltak som politiet kan benytte i arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme, er forebyggende samtaler. Slike samtaler kan ha ulike innretninger og formål, og de omtales med ulike benevelser som «bekymringssamtaler» og «avklaringsamtaler». Bekymringssamtalen er forankret i politiloven § 13 fjerde ledd:

Dersom politiet har grunn til å tro at en person under 15 år har begått en ellers straffbar handling, eller at en person under 18 år har begått en straffbar handling, kan den mindreårige og foreldrene pålegges å møte for politiet til samtale for å forebygge ytterligere lovbrudd.

En bekymringssamtale er et verktøy for politiets samtaler med unge og deres foresatte om risikoatferd og kriminalitet. Bekymringssamtalen brukes for å kartlegge og identifisere risiko- og beskyttelsesfaktorer i unges liv med tanke på kriminalitet.²⁵ Samtalen kan også gi politiet opplysninger om kriminalitet som må formidles videre, og kan inneholde informasjon som har etterretningsverdi. POD har utviklet en veileder for bekymringssamtalene.²⁶ Barn med uønsket atferd, som ikke er lovbruddsatferd, eller barn som er i risikozonen for straffbare handlinger, kan ikke pålegges slik samtale. Disse kan inviteres til frivillig samtale hos politiet.

Det er forsket lite på effekten av forebyggende samtaler. I verste fall kan de virke mot sin hensikt, for eksempel ved at den som kalles inn til samtale, føler seg stemplet som kriminell.²⁷ Det kan være problematisk når unge og deres foresatte tenker de er i en samtale med politiet med formål om å hjelpe, uten at politiet eksempelvis informerer om at de kan benytte informasjonen som kommer frem, til andre politimessige formål.²⁸ I november 2023 sendte Justis- og beredskapsdepartementet på høring et forslag om en forskriftsendring som

vil gjøre det mulig å utlevere opplysninger fra bekymringssamtaler til forskere uten anonymisering.²⁹

Politiet gjennomfører også såkalte avklaringsamtaler i det forebyggende arbeidet mot radikalisering til voldelig ekstremisme. Avklaringsamtalen er rettet mot personer over 18 år. Bruk av samtalen er basert på samtykke, og politiet kan ikke pålegge noen å møte til slik samtale.

I motsetning til bekymringssamtalen er ikke avklaringsamtalen uttrykkelig forankret i politiloven, og det har ført til usikkerhet rundt hjemmelsgrunnlaget for samtalene.³⁰ Det er også reist spørsmål om slike samtaler kan være i strid med legalitetsprinsippet og det menneskerettslige vernet av privatliv på grunn av manglende hjemmelsgrunnlag.³¹

25.1.4 Dialog- og mangfoldsarbeid i politiet

Politiet har som ambisjon å styrke arbeidet med mangfold, dialog og tillit. I 2022 ble det lagt frem en handlingsplan på området.³² Planen legger særlig vekt på tiltak som retter seg mot etniske og religiøse minoriteter, blant annet samer, andre nasjonale minoriteter og personer med innvandrerbakgrunn, skeive og personer med nedsatt funksjonsevne.³³ Lokalt politi skal etter handlingsplanen holde dialogmøter med skeive miljøer, muslimske organisasjoner, jødiske trossamfunn og andre minoriteter. Det ble etablert dialog mellom politiet og Sametinget i arbeidet med Sameetingets handlingsplan mot samehets.³⁴ Politiet arbeider med å utvikle en veileder for å anmelde samehets.³⁵

I samarbeid med Rosa kompetanse er det utarbeidet et nettkurs som skal øke politiets kunnskap om kjønns- og seksualitetsmangfold.³⁶ I forbindelse med pride i Oslo 2023 ble det arrangert et fagseminar om kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk.³⁷ Kommisjonen har også fått opplyst at PST og politiet sammen har gjennomført dialogmøter med relevante organisasjoner i 2023. Disse møtene har favnet flere skeive organisasjoner og

²⁹ Justis- og beredskapsdepartementet 2023a

³⁰ Ravndal og Tandberg 2023

³¹ Politiets bruk av forebyggende samtale overfor voksne – i tråd med gjeldende rett? 2022

³² Politidirektoratet 2022

³³ Politiet 2023

³⁴ Sametinget 2022

³⁵ Politiet 2023

³⁶ Foreningen FRI u.å.-b

³⁷ Politiet 2023

²⁴ Justis- og beredskapsdepartementet 2023d

²⁵ Politihøgskolen 2014

²⁶ Politidirektoratet 2011

²⁷ Ellefsen og Sandberg 2022

²⁸ Lie 2020

Boks 25.2 Tipsordningen politi.no

Årstall	2019	2020	2021	2022
Antall tips	202	233	189	246

Politiet er avhengig av å motta informasjon fra befolkningen for å kunne oppdage og forebygge bekymringer om radikaliserings. Tipsløsningen er et viktig virkemiddel i dette arbeidet. På politi.no kan innbyggerne tipse om personer, grupper eller organisasjoner som via internett eller i andre sammenhenger oppfordrer til eller bruker vold for å nå sine politiske, ideologiske eller religiøse mål.

Et av tiltakene i regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme fra 2014 var å styrke politiets tilstedeværelse på internett. Kripos fikk oppgaven med å etablere tipsmottak på nett for politiet.¹ Denne er senere videreutviklet.²

Det er ansatte ved Nasjonalt Cyberkriminalitetssenter (NC3) på Kripos som mottar og håndterer tipsene som blir sendt inn via denne løsningen. Når Kripos mottar denne typen tips, gjøres det en konkret vurdering av innholdet i tipset. Tipset ses i sammenheng med annen kunnskap og informasjon, og det innhentes mer informasjon om nødvendig. Videre håndteres tipsene i samarbeid med politidistriktet som er involvert, sammen med distriktets radikaliseringskontakt.³

¹ Justis- og beredskapsdepartementet 2014

² Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

³ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Kripos, 8. mai 2023

pride-arrangører landet over. Temaet for møtene var trusselvurdering av pride, og politiets, PSTs og PODs oppfølging av anbefalinger fra 25. juni-utvalgets rapport. Det var også anledning til å stille spørsmål og komme med innspill til oppfølgingen.³⁸

Alle politidistriktene og særorganene i politiet skal ha etablert en egen rolle som mangfoldskordinator, med fagansvar for mangfoldsarbeidet.³⁹ Mangfoldskoordinatorene jobber i stor grad utadrettet overfor innbyggerne. Det er også utviklet et konsept kalt «Rettferdig politi», som skal bidra til kompetanseheving innenfor temaer som dialog, kommunikasjon og konflikthåndtering. Politiets dialog og møte med etniske og religiøse minoriteter er særlig vektlagt, og opplæringen skal gjennomføres i samtlige politidistrikter.⁴⁰

Kommisjonen har hatt flere møter med grupper som inngår i ekstremisters fiendebilder eller på andre måter er marginalisert og utsatt for hets, trakassering og vold. Slike grupper inkluderer etniske, religiøse, språklige og seksuelle minoriteter.⁴¹ På tross av arbeidet som beskrevet ovenfor, er inntrykket at flere ikke opplever seg tilstrekke-

lig beskyttet og ivaretatt. De er bekymret for at myndighetene som skal beskytte dem, ikke har nok kunnskap om trusselen de lever med, og har lav kunnskap om hvem de er, og utfordringene de lever med generelt. Dialogmøter med trusselutsatte minoritetsgrupper er en del av PODs oppfølgingsplan etter 25. juni-evalueringen.⁴²

25.1.5 Politiets arbeid med hatkriminalitet

Kriminelle handlinger kan være motivert av hat eller negative holdninger til bestemte kategorier mennesker. Slik kriminalitet kan for eksempel være hatefulle ytringer, rasistisk motivert skadeverk eller vold. Hatkriminalitet kan være et uttrykk for voldelig ekstremisme, men dekker imidlertid et bredere spekter av kriminelle handlinger enn vold og kan utføres av personer med for eksempel fordommer uten ideologisk forankring.⁴³

Hatkriminalitet har vært en sentral prioritering i rundskriv fra Riksadvokaten⁴⁴ og fått mer oppmerksomhet i politiet, både gjennom grunnut-

³⁸ Politiet 2023

³⁹ Politidirektoratet 2022

⁴⁰ Politiet 2023

⁴¹ Se del II Ekstremisme og tilgrensende fenomener

⁴² Politiet 2023

⁴³ Se også omtale i kapittel 4 Begreper og definisjoner og kapittel 11 Ekstremismens konsekvenser for utsatte grupper

⁴⁴ Riksadvokaten 2019; Riksadvokaten 2020; Riksadvokaten 2021; Riksadvokaten 2022; Riksadvokaten 2023

danningen ved Politihøgskolen og i politidistriktene.⁴⁵ Oslo politidistrikt opprettet en egen hatkriminalitetsgruppe i 2014.

I 2022 ble 923 anmeldelser registrert som hatkriminalitet. Det var en økning på 13 prosent fra 2021. Politiet antar at utviklingen har en sammenheng med at befolkningen har blitt mer bevisst på hatkriminalitet, og at politiet også har fått større kompetanse. Selv med større bevissthet og kompetanse tror politiet det er store mørketall, altså at mennesker blir utsatt for hatkriminalitet som aldri blir anmeldt.⁴⁶ Det kreves personlig oppmøte på en politistasjon for å anmelde hatkriminalitet, noe som kan oppleves som for belastende for den enkelte. Det kan også være lav tillit til politiet blant personer som utsettes for hatkriminalitet.⁴⁷

I en rapport om holdninger til samer og nasjonale minoriteter i Norge anbefaler Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) at alle politidistriktene bør samle inn og publisere statistikk om hatefulle ytringer og hatkriminalitet mot samer og nasjonale minoriteter.⁴⁸ Bakgrunnen for anbefalingen var at det kun er Oslo politidistrikt som publiserer slik statistikk. Bortsett fra for antisemittisme,⁴⁹ finnes det derfor ikke tall for rapporterte tilfeller av hatkriminalitet knyttet til andre grupper i Norge. POD arbeider for å følge opp anbefalingen fra NIM.

Politiet fikk i 2021 oppdrag om å etablere et nasjonalt kompetansemiljø for hatkriminalitet. Syv millioner kroner ble tildelt Oslo politidistrikt med bakgrunn i distriktets brede erfaring og kompetanse på fagfeltet.⁵⁰ Kompetansemiljøet er derfor organisatorisk lagt til Oslo politidistrikt, men tjenesten favner hele landet. Målet for kompetansemiljøet er at mørketallene skal bli mindre, og at den som blir utsatt for hatkriminalitet, skal bli møtt av et kompetent politi uavhengig av hvor i landet den enkelte bor.⁵¹ Mandatet til kompetansemiljøet er å heve kompetansen til politiet om

hatkriminalitet, hvordan hatkriminalitet kan komme til uttrykk, fysisk og digitalt, samt bistå alle landets politidistrikter med kunnskap og veiledning på fagfeltet.⁵²

Politiet skal være i stand til å avdekke, forebygge og bekjempe hatkriminalitet uansett hvor i landet den skjer.⁵³ Kompetansemiljøet avholdt sin første nasjonale digitale konferanse høsten 2022. Formålet var å gi en grunnleggende innføring i hatkriminalitet med temaer som fenomenforståelse, identifisering og registrering av saker til etterforskning og påtale. Etter angrepet 25. juni 2022 har kompetansemiljøet styrket sin utadrettede virksomhet, spesielt blant skeive organisasjoner.⁵⁴ I løpet av 2023 skal alle politidistrikter ha fått på plass en egen hatkriminalitetskontakt, og det nasjonale kompetansemiljøet skal besøke alle distriktene og ha opplæring for utpekte ressurspersoner. Disse ressurspersonene skal igjen sørge for kompetanseheving i sitt distrikt.⁵⁵

Støttesenter for kriminalitetsutsatte er etablert i hvert politidistrikt for å styrke offeromsorgen.⁵⁶ Sentrene ble opprettet i 2017 og har som formål å tilby psykososial støtte, informasjon og veiledning til personer utsatt for integritetskretnende kriminalitet. Ved sentrene kan kriminalitetsutsatte, inkludert de som utsettes for hatkriminalitet, få hjelp til å anmelde, støtte gjennom straffesaken og hjelp til å søke voldsoffererstatning. Støttesentrene har i hovedsak helse- og sosialfaglige ansatte.⁵⁷ I Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner gikk det frem at det har vært utfordringer med å få på plass bemanning, og at noen politidistrikter har nedprioritert sentrene av økonomiske grunner.⁵⁸ Det arbeides med nasjonale retningslinjer som skal bidra til å etablere en felles standard for støttesentrenes virksomhet og arbeid. Kommisjonen er ikke kjent med om hatkriminalitet inngår i disse nasjonale retningslinjene.

⁴⁵ Kommisjonens møte med Nasjonalt kompetansemiljø innen hatkriminalitet, 4. september 2023

⁴⁶ Politidirektoratet og Oslo politidistrikt 2023

⁴⁷ Kommisjonens møte med Nasjonalt kompetansemiljø innen hatkriminalitet, 4. september 2023

⁴⁸ Norges institusjon for menneskerettigheter 2022a

⁴⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021

⁵⁰ Politiet 2023

⁵¹ Ording 2021

⁵² Politidirektoratet og Oslo politidistrikt 2023

⁵³ Politidirektoratet 2022, punkt 15

⁵⁴ Politiet 2023

⁵⁵ Kommisjonens møte med Nasjonalt kompetansemiljø innen hatkriminalitet, 4. september 2023

⁵⁶ Prop. 1 S (2016–2017)

⁵⁷ Kommisjonens møte med Politidirektoratet, 29. november 2023

⁵⁸ Riksrevisjonen 2022b

Boks 25.3 Psykiatrigruppen

Psykiatrigruppen består av en gruppe etterforskere og jurister i Oslo politidistrikt. Gruppens mandat er å etterforske og avgjøre om det skal reises påtale i straffesaker mot et forhåndsdefinert utvalg av personer i Oslo politidistrikt som alle er antatt utilregnelige. Gruppen ble etablert på fast basis i 2018. Gruppen består av syv etterforskere og fem jurister. Gruppen følger i dag opp rundt 70 personer som begår enten alvorlig eller gjentatt kriminalitet.

Kartlegging av en persons tilregnelighet gjøres ved blant annet registersøk, foreløpig rettspsykiatrisk undersøkelse, full rettspsykiatrisk undersøkelse og innhenting av helseopplysninger. Sistnevnte avhenger av fritak fra taushetsplikt. Gruppens mål er først og fremst å forebygge kriminalitet fra disse personene. Ettersom politiet har begrensede virkemidler overfor utilregnelige lovbrutere, forutsetter det forebyggende arbeidet godt samarbeid med andre etater. Dette kan være for eksempel adekvat helsehjelp, inkludert medisiner og utredning, bolig med riktig omsorgsnivå og sosialhjelp.

Der man lykkes i det forebyggende arbeidet og kriminaliteten avtar eller reduseres til det samfunnet kan tåle, henlegges sakene. Der man

ikke lykkes i det administrative sporet med å forebygge ytterligere kriminalitet, eller der hvor de straffbare forholdene er av særlig alvorlig art og det er nødvendig av hensyn til samfunnsvernet, tar politiet ut tiltale med påstand om dom på overføring til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg, jf. straffeloven §§ 62 og 63.

Psykiatrigruppen følger også med på alle som er på dom til tvungent psykisk helsevern eller tvungen omsorg i Oslo politidistrikt. Der som politiet får kjennskap til omstendigheter ved den domfelte som er av betydning for samfunnsvernet, varsler gruppen den faglig ansvarlige i helsevesenet og setter på den måten spesialisthelsetjenesten i stand til å gjøre vurderinger ut fra den domfeltes situasjon «her og nå».

I møte med kommisjonen pekte gruppen på utfordringer i sitt arbeid både hva gjelder taushetspliktsregelverk og kapasitet i helsetjenesten til å følge opp samarbeidet. Gruppens erfaring var at samarbeidet klart fungerte best der de hadde faste kontaktpunkter og etablerte relasjoner med ansatte i helseinstitusjonen.¹

¹ Kommisjonens møte med Psykiatrigruppen, 27. juni 2023. Samarbeid mellom politi og helse omtales i kapittel 33 og 34

25.1.6 Politiets nettpatroljer

I 2017 fikk politiet i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet å starte innføringen av patruljering på nett.⁵⁹ I dag er det en nettpatrulje i hvert politidistrikt. Målet er å forebygge kriminalitet, bidra til trygghet i det digitale rom og styrke folks tillit til politiet. Nettpatruljene samarbeider

⁵⁹ Justis- og beredskapsdepartementet 2017

med lokalt politi i sitt distrikt og interne ressurser som blant annet etterretningsseksjonen, radikaliseringsskontakter og PST. Hele distriktet skal kunne bruke sin nettpatrulje som en ressurs innenfor politiarbeid på internett, kontakt med tjenestetilbydere og søk og sikring på sosiale medier.⁶⁰

⁶⁰ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Politidirektoratet, 13. november 2023

Boks 25.4 Kort om utviklingen av terrorlovgivningen

Formålet med terrorlovgivningen er å gi myndighetene verktøyene de trenger for å forebygge og bekjempe terrorisme samt straffe dem som begår terrorhandlinger. Straffeloven kapittel 18 handler om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Straffeloven § 131 forbyr gjennomføring og forsøk på terrorhandlinger. Forberedelser som «legger til rette for og peker mot gjennomføringen», straffes for forsøk etter § 131 tredje ledd. Paragraf 136 og 136 a forbyr oppfordring, rekruttering, opplæring til terrorhandlinger og deltakelse i terrororganisasjon.

Før terrorangrepet i New York den 11. september 2001 hadde ikke Norge egne bestemmelser om terror. Kort tid etter angrepet vedtok FN sikkerhetsresolusjon nr. 1373. For å etterleve Norges folkerettslige forpliktelser i resolusjonen og FN-konvensjonen om bekjempelse av finansiering av terrorisme innførte Norge i 2002 bestemmelser om straffeloven av 1902 om terrorhandlinger (§ 147 a) og finansiering av terrorhandlinger (§ 147 b).¹ I 2008 ble straffeloven § 147 c, som kriminaliserte oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger, vedtatt. Formålet var at Norge så snart som mulig skulle ratifisere Europarådskonvensjonen om forebygging av terrorisme.² I 2013 ble også medlem-

skap i, rekruttering til og finansiell eller materiell støtte til terrororganisasjon i straffeloven av 1902 § 147 d vedtatt.³ Bakgrunnen var blant annet at internasjonalt samarbeid ble satt på prøve ettersom Norge hadde andre regler enn europeiske samarbeidspartnere, og dels fordi PST i større grad fryktet at Norge kunne bli et samlingssted for sentrale personer i listeførte terrorgrupper, en såkalt *safe haven*.⁴

I 2016 ble lovgivningen rundt fremmedkri- gervirksomhet utvidet fra bare å gjelde terrororganisasjoner til å generelt kriminalisere deltakelse i militær virksomhet i en væpnet konflikt, jf. straffeloven § 145. I 2019 ble det også gjort lovendringer for å følge opp folkerettslige forpliktelser og internasjonale anbefalinger på terrorområdet, inkludert reiser med terrorformål jf. straffeloven § 136 b.⁵

¹ Ot.prp. nr. 61 (2001–2002)

² Ot.prp. nr. 79 (2007–2008)

³ Det ble samtidig vedtatt en tilsvarende bestemmelse i straffeloven av 2005 § 136 a. Straffeloven av 2005 har i kapittel 18 straffebestemmelser som i det alt vesentlige tilsvarer de øvrige terrorbestemmelsene i straffeloven av 1902.

⁴ Prop. 131 L (2012–2013)

⁵ Prop. 100 L (2018–2019)

25.2 Politiets sikkerhetstjeneste

25.2.1 PSTs organisering, roller og ansvar

PST er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Tjenesten er organisert med Den sentrale enhet (DSE) i Oslo og elleve underliggende enheter, én i hvert politidistrikt. I PST-saker er politidistriktene utenfor Oslo underordnet sjefen for PST, mens Oslo politidistrikt er underlagt DSE i slike saker.

PST er en tredelt tjeneste som omfatter innenlands etterretningstjeneste, sikkerhetstjeneste og politi- og påtalemyndighet. PSTs primære oppgaver og ansvar er å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet.⁶¹ Som en del av dette skal PST ha oversikt over ekstreme miljøer og radikalisererte enkeltpersoner som kan være i stand til å bruke vold for å nå sine mål.⁶²

PST har etter politiloven et ansvar for å forebygge og etterforske politisk motivert vold og ulike former for terrorrelatert kriminalitet som for eksempel terror, terrorfinansiering eller deltakelse i terrororganisasjon.⁶³ Etterforskning i saker som gjelder sabotasje, politisk motivert vold, terrorhandlinger og terrorfinansiering, skal som hovedregel etterforskes av andre deler av politiet enn PST, med mindre den overordnede påtalemyndigheten bestemmer noe annet.⁶⁴ Terroren 22. juli 2011 og terrorforsøket og drapet i Bærum ble for eksempel etterforsket av Oslo politidistrikt, ikke PST.

Etterforskningsarbeidet til PST reguleres av de samme reglene som for politiet ellers. De kan

⁶² Regjeringen 2019b

⁶³ Politiloven § 17 b. PST har også et særlig ansvar for overtreddelser etter straffeloven kapittel 17 som gjelder vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser

⁶⁴ Politiloven § 17 b nr 5

⁶¹ Jf. politiloven kapittel III a

med andre ord iverksette etterforskning når det foreligger rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold.⁶⁵ Skader som påføres samfunnet gjennom et straffbart forhold under PSTs ansvarsområde, kan potensielt bli svært store. Muligheten for å iverksette avvergende etterforskning er derfor særlig viktig for PST.⁶⁶ Avvergende etterforskning betyr at man kan bruke flere tvangsmidler enn i en forebyggings-sak som omtalt under. Domstolene kan gi tillatelse til slik etterforskning dersom inngrepet vil gi opplysninger som vil kunne bidra til å avverge handlingen, for eksempel et planlagt terrorangrep.

25.2.2 PSTs forebyggende arbeid

PST kan opprette forebyggende saker hvis de har grunn til å undersøke om noen forbereder et lovbrudd som ligger innenfor PSTs mandat. I PSTs forebyggende arbeid mot terror kan tjenesten ta i bruk en rekke tvangsmidler, inkludert kameraovervåkning og avlytting.⁶⁷ PST må få godkjenning av domstolene for å bruke slike midler.⁶⁸ PST kan også bruke ulovfestede metoder i forebyggende øyemed.⁶⁹ Slike metoder inkluderer bruk av åpne skriftlige kilder, spaning og bruk av menneskelige kilder og kontakter.

I likhet med politiet bruker PST forebyggende samtaler i sitt arbeid. Disse er frivillige. PSTs mål med samtalene å avklare, forebygge, reversere eller forhindre en uønsket utvikling eller hendelse. PST deler de forebyggende samtalene i bekymringssamtale og avklaringssamtale. En bekymringssamtale brukes oftest for å kartlegge og avklare mulige årsaker til en uheldig utvikling eller bekymring knyttet til en person samt for å bidra til en positiv endring. Den kan også brukes for å formidle et budskap fra PST til en person. En avklaringssamtale benyttes oftest for å avklare eller avdekke indikasjoner på en konkret bekymring. Et typisk eksempel vil være å følge opp et tips.⁷⁰

Slike samtaler kan tenkes å ha en preventiv effekt og bidra til at personer som man er bekymret for, ikke velger å omsette sine ekstreme ideer og holdninger i straffbare handlinger. Som for

politiet må en mulig preventiv effekt av en slik samtale veies opp mot eventuelle utilsiktede konsekvenser av en bekymringssamtale. I evalueringen etter angrepet i Bærum i 2019 ble det pekt på at «en samtale med PST kan oppleves som så inngripende at den bekrefter en allerede eksisterende oppfattelse av et 'oss mot dem' og dermed forsterker en allerede pågående radikaliseringsprosess.» PST vurderte å ha en bekymringssamtale med Manshaus, men av hensyn til forholdsmessighet, beskyttelse av kilden og de begrensede opplysningene som forelå, kom de til at dette ikke var hensiktsmessig.⁷¹

I rapporten fra 25. juni-utvalget går det frem at det er mulig at 25. juni-angrepet 2022 kunne vært forhindre dersom PST hadde opprettet en forebyggende sak mot gjerningspersonen Zaniar Matapour i månedene før angrepet. Utvalget mener PST har evne til å identifisere aktuelle trusler og gjøre treffsikre vurderinger, men at PST har færre forebyggende saker enn de har anledning til. Dette henger også sammen med et annet av utvalgets funn: at PST har satt av for få personer til å jobbe med forebyggende kontraterrorvirksomhet i forhold til omfanget av oppgaver de er satt til å løse. PST har etter angrepet blitt tilført mer ressurser. Utvalget hadde også flere kritiske merknader til PST sitt samarbeid med andre aktører.⁷² Dette omtales nedenfor og i kapittel 33 Samarbeid mellom aktører i det forebyggende arbeidet.

25.2.3 PSTs rolle som nasjonal etterretnings-tjeneste og bruk av åpent tilgjengelige kilder

Av politiloven § 17 a følger det at PST er Norges innenlands etterretnings-tjeneste. Lovbestemmelsen ble tatt inn 1. september 2023.⁷³ Av høringsnotatet om lovbestemmelsen følger det at det også før denne lovendringen var forutsatt og forventet at PST skulle drive etterretning innenfor sitt mandat, uten at dette fremgikk direkte av regelverket. PST hadde derfor begrensede muligheter til å arbeide med enkelte typer trusler, inkludert kartlegging av radikaliserings og ekstreme subkulturer innenfor digitale nettverk.⁷⁴ Forarbeidene fremhever også behovet for at PSTs trusselvurderinger, for eksempel om forhold som kan

⁶⁵ Jf. straffeprosessloven § 224

⁶⁶ Straffeprosessloven § 222 d andre ledd

⁶⁷ Politiloven § 17 d

⁶⁸ Politiloven § 17 e

⁶⁹ Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste § 5

⁷⁰ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og PST, 23. juni 2023

⁷¹ Dalgaard-Nielsen, Eriksen, Hansen, Ilum, Ishaq, Ravndal og Renå 2020

⁷² 25. juni-utvalget 2023

⁷³ Endringslov til politiloven og politiregisterloven 2023

⁷⁴ Prop. 31 L (2022–2023)

medføre fare for radikaliserings, skal kunne base- res på et bredere informasjonstilfang.

Samtidig som PSTs rolle som innenlands etter- retningstjeneste ble regulert i politiloven, ble det vedtatt nye regler for behandling av åpent tilgjengelig informasjon til etterretningsformål. Lovend- ringen innebærer at PST kan behandle åpent til- gjengelig informasjon dersom det antas å være nødvendig for utarbeidelse av analyser og etter- retningsvurderinger.⁷⁵ I forarbeidene ble det vist til at digitale plattformer er de viktigste arenaene for radikaliserings av høyreekstreme, og at trusse- len fra ekstreme islamister primært vil komme fra personer som deltar i digitale nettverk. Selv om PST allerede hadde hjemler til å innhente åpent tilgjengelig informasjon, mente departementet at rollen som nasjonal etterretningstjeneste krever tilgang til større mengder åpen tilgjengelig infor- masjon for å ivareta oppgave fullt ut.⁷⁶

Boks 25.5 Bekjempelse av terrorfinansiering

Terrorvirksomhet er en særlig alvorlig krimi- nalitetstype, som i vesentlig grad også er avhengig av finansiering og støtte fra sympati- sører og bakmenn. Norges innsats mot hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen koordineres i Kontaktforum for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering. Kontakt- forum ledes av Justis- og beredskapsdepar- tementet og består i tillegg av representanter fra Finansdepartementet, Utenriksdepartemen- tet, Finanstilsynet, POD, PST, Riksadvokatem- betet, skatteetaten, tolletaten og Økokrim.¹

Enheten for finansiell etterretning (EFE) i Økokrim behandler meldinger om mistenke- lige transaksjoner. EFE behandler meldingene og videreformidler relevant informasjon til politiet, inkludert PST, forvaltningsorganer med kontrolloppgaver samt andre lands kon- trollorganer.

PST skal forhindre at terror og terrorfinan- siering foregår i og fra Norge, samt avverge at Norge utnyttes som transittland for penger til terrorformål.

¹ Hvitvasking.no

Lovendringen innebærer at PST kan lagre, systematisere og analysere store mengder åpent tilgjengelig informasjon fra internett og sosiale medier for å utarbeide analyser og etterretnings- vurderinger, selv om den enkelte opplysning iso- lert sett ikke er nødvendig for dette formålet. Det opprinnelige forslaget møtte kraftig motbør, sær- lig med tanke på mulige brudd på menneskeret- tighetene.⁷⁷ Den endelige hjemmelen ble derfor innskrenket.⁷⁸ Hjemmelen trer først i kraft etter tekniske og forskriftsmessige endringer.⁷⁹

25.3 Kriminalomsorgen

25.3.1 Kriminalomsorgens organisering, rolle og ansvar

Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag er å ivareta ansvaret for at varetektsfengsling og straffereak- sjoner blir gjennomført på en måte som er betryg- gende for samfunnet, og som motvirker nye straff- bare handlinger. Det er straffegjennomføringslo- ven som regulerer hvordan straff skal gjennomfø- res, både i og utenfor fengsel. Kriminalomsorgsdi- rektoratet har det faglige administrative ansvaret i kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen er inndelt i fem regioner, som hver har ansvaret for straffe- gjennomføringen innenfor regionens grenser.

Kriminalomsorgen har også en egen utdan- ningsinstitusjon, Kriminalomsorgens høyskole og utdanningscenter (KRUS), som blant annet tilbyr grunnutdanning for fengselsbetjenter. KRUS har ansvar for at det gis opplæring om radikaliserings og voldelig ekstremisme i grunnutdanningen, og å tilby relevant etter- og videreutdanning. De har også ansvar for å utarbeide opplæringsmateriell, og de samarbeider med direktoratet om å gjen- nomføre opplæring av kriminalomsorgens radika- liseringskontakter og radikaliseringskoordinato- rer.⁸⁰

Kriminalomsorgens rolle og oppgaver innen- for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme er nedfelt i «Retningslinjer om fore- bygging og håndtering av radikaliserings og volde- lig ekstremisme i kriminalomsorgen».⁸¹ Kriminal- omsorgen skal legge til rette for at terrordømte og andre radikalisererte innsatte blir godt reintegrert i

⁷⁷ Se for eksempel Norges institusjon for menneskerettighe- ter 2022b

⁷⁸ Innst. 229 L (2022–2023)

⁷⁹ Justis- og beredskapsdepartementet 2023b

⁸⁰ Rambøll 2022

⁸¹ Kriminalomsorgen 2018

⁷⁵ Endringslov til politiloven og politiregisterloven 2023

⁷⁶ Prop. 31 L (2022–2023)

Boks 25.6 Eksempler på tiltak i kriminalomsorgen når det foreligger bekymring om radikalisering

- «bevisst plassering av innsatte det er knyttet bekymring til, i fengselet med tanke på fellesskap med medinnsatte, ansattes kompetanse og aktiviseringstilbud i avdelingen
- særskilte rutiner for dokumentasjon og system for informasjonsflyt internt i fengselet
- oppfølging av informasjonsutveksling med politi/PST og eventuelt kriminalomsorgen regionalt og sentralt
- etablering av tverrfaglig gruppe eller ansvarsgruppe
- målrettet tilnærming fra kontaktbetjent, sosialkonsulent og avdelingsleder i tilbakeføringsarbeidet
- særskilt oppmerksomhet på løslatelse og sikkerhetstiltak, som jobb, bolig, nettverk ved løslatelse og lignende
- bevisst kontaktetablering til programvirksomheten, prest eller andre som kan bidra i å skape alternative meninger/oppfatninger eller handlingsalternativer
- målrettet og styrt kontroll med tilgang på medier, bøker og lignende
- målrettet arbeid med nettverksetablering eller styrking av eksisterende nettverk
- etablering av mentorforløp»¹

¹ Kriminalomsorgens høyskole og utdanningssenter 2016

samfunnet, samt arbeide for å hindre at innsatte radikaliserer andre innsatte.⁸²

Ved slutten av 2022 var det 18 personer i målgruppen for arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen. Fire av disse var fremmedkrigere. 14 var siktet, tiltalt eller dømt for terrorhandlinger eller hatefulle ytringer eller vurdert som sårbare for radikalisering.⁸³

Et forebyggende tiltak som kriminalomsorgen trekker frem som viktig i arbeidet mot radikalisering i fengsel, er evnen til å tilby innsatte en «meningsfull soning». Det innebærer tilrettelegging av aktiviteter og tilrettelegging av personlige behov. Denne tilretteleggingen kan bidra til å redusere risikoen for at noen innsatte trekkes mot ekstreme grupper, og bidra til at de som allerede er radikaliseret, får mulighet til å kutte kontakten med ekstreme miljøer på utsiden.⁸⁴

25.3.2 Radikaliseringsskontakter og -koordinatorer i kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen har etablert egne radikaliseringsskontakter i alle lokale enheter⁸⁵ og en radikaliseringsskoordinator i hver region.⁸⁶ En radikaliseringsskontakt skal kunne gjennomføre opplæ-

ring i sin enhet og delta i arbeidet med å vurdere tiltak i enkeltsaker og gjennomføre samarbeidsmøter med politi og PST.⁸⁷ Det er lagt opp til at betjenter og andre ansatte skal kunne ta kontakt med sin lokale radikaliseringsskontakt hvis de er bekymret for en innsatt, eller hvis de har behov for veiledning i forbindelse med kartlegging, utarbeidelse av tiltak, eller målrettet dialog og samtaler med en innsatt.⁸⁸

Det varierer mellom regionene hvordan radikaliseringsskontakterne jobber. Noen kan jobbe med konkrete saker, mens andre fungerer mer som fagperson og rådgiver.⁸⁹ En av grunnene til at radikaliseringsskontakterne jobber ulikt, kan være at det er ulikt hvor mange fengslede radikaliserte det til enhver tid er i enhetene. Radikaliseringsskoordinatorene har et særskilt ansvar for å koordinere arbeidet, bidra med kunnskap og kompetanse i håndteringen og samarbeidet på tvers av enhetene i kriminalomsorgen og samarbeidende etater. Ofte er rollen som radikaliseringsskontakt eller -koordinator en liten del av arbeidsoppgavene til den som innehar rollen.⁹⁰ En evaluering av forebyggings tiltak mot radikalisering under straffegjennomføring viste at 85 prosent av respondentene⁹¹ som jobbet direkte med

⁸² Justis- og beredskapsdepartementet 2022c

⁸³ Kriminalomsorgsdirektoratet 2023

⁸⁴ Kriminalomsorgens høyskole og utdanningssenter 2016

⁸⁵ Friomsorgskontor og fengsler

⁸⁶ Hver region har ansvar for straffegjennomføringen innenfor regionens grenser og skal sikre helhetlig ressursutnyttelse og et godt samarbeid med andre regioner

⁸⁷ Kriminalomsorgen 2018

⁸⁸ Rambøll 2022

⁸⁹ Rambøll 2022

⁹⁰ Rambøll 2022

⁹¹ Det ble gjennomført en kvantitativ breddeundersøkelse til relevante ansatte i kriminalomsorgen. Totalt besvarte 1527 respondenter undersøkelsen

innsatte hadde liten eller ingen kjennskap til ordningen med radikaliseringskontakter og radikaliseringskoordinatorene.⁹² Undersøkelsen viste også at rollene var avhengige av personlig engasjement og faglig interesse.⁹³ Dette gjør kvaliteten på videreføringen av arbeidet sårbart hvis radikaliseringskontakter eller -koordinatorene slutter eller blir borte over lengre tid. Kriminalomsorgsdirektoratet har opplyst at de har fulgt opp evalueringen gjennom blant annet et etterfølgende møte med radikaliseringskontakter og -koordinatorene. Direktoratet har påpekt at den økonomiske situasjon gjør det krevende å følge opp alle anbefalingene. Videre har direktoratet pekt på at ressursene ikke er samstemt med behovet for kunnskapsheving og behovet for økt stillingsprosent for rollen som radikaliseringskontakt og -koordinator.⁹⁴

Kriminalomsorgsdirektoratet har opplyst at de har startet dialog med POD om hvordan de kan se funn og anbefalinger fra de to evalueringene om radikaliseringskontaktene i henholdsvis kriminalomsorgen og politiet i sammenheng, og hvordan de kan samarbeide i den videre oppfølgingen av rapportene.⁹⁵

25.3.3 Kriminalomsorgens kunnskap om ekstremisme og radikalisering

Kriminalomsorgen har i dag en overordnet strategi hvor innsatte som potensielt skaper utfordringer gjennom radikalisering, spres i ulike fengsler. Dette innebærer at arbeidet med å håndtere potensiell radikalisering vil være aktuelt for flere fengsler.⁹⁶ Kriminalomsorgen har også utarbeidet en egen håndbok for ansatte som særlig fremhever håndteringen av radikalisering og voldelig ekstremisme i fengsel.⁹⁷ I tillegg tilbys opplæring om radikalisering og voldelig ekstremisme ved KRUS. Dette gjelder både for fengselsbetjentutdanningen og for etterutdanning. PST bistår med fagkompetanse ved forespørsel.⁹⁸

Selv om det er iverksatt flere gode tiltak for kompetanseheving blant ansatte i kriminalomsorgen, viste en evaluering fra 2022 at den generelle

fenomenkunnskapen i kriminalomsorgen er for lav.⁹⁹ Særlig er det flere ansatte som etterspør kunnskap om høyreradikalisering og høyreekstremisme.¹⁰⁰ Den samme evalueringen viste at kriminalomsorgens ansatte har lite kjennskap til egne ressurser, som håndboken og retningslinjene. To tredjedeler av respondentene hadde kun hørt om eller var helt ukjent med retningslinjene relatert til radikalisering, og tilsvarende for ovennevnte håndbok.¹⁰¹

Fenomenkunnskap vurderes å være spesielt relevant for ansatte i friomsorgen, hvor den domfelte har en større grad av autonomi og risiko for å knytte seg til radikale miljøer, både fysisk og på nett. I den nevnte evalueringsrapporten fra 2022 er det trukket frem et eksempel på at en ansatt i friomsorgen ved et hjemmebesøk oppdaget et opphengt flagg med symboler som kunne knyttes til ekstremisme og meldte bekymring til politiet, som da kunne følge opp i forbindelse med løslatelse. Friomsorgen kan således være en viktig aktør for å oppdage bekymringsverdige tilfeller, som det kan være vanskelig for andre aktører å få innsikt i.

25.3.4 Religionsutøvelse i fengsler

Straffegjennomføringsloven slår fast at kriminalomsorgen skal gi innsatte mulighet til å utøve religion og livssyn.¹⁰² Egnede lokaler for tros- og livssynssamtaler og seremonier skal tilbys så langt det er mulig.¹⁰³ Kriminalomsorgen jobber ut fra en importmodell. Det vil si at ulike instanser ute i samfunnet leverer tjenester til de innsatte i fengslene, på samme måte som de leverer tjenester til personer utenfor fengslene. Dette gjelder eksempelvis skole og utdanning, tannlege, helsetjenester og Nav.¹⁰⁴ Religiøse ledere, som prester og imamer, kommer også utenfra. Ved noen fengsler tjenestegjør imidlertid en eller flere fengselsprester. Det er i dag over 30 fengselsprester som er finansiert av Den norske kirke. Frelsesarmeen har også flere fengselskapellaner på landsbasis.¹⁰⁵ Den katolske kirke har en fengselsprest for fengsler i Oslo og deler av Østlandet.¹⁰⁶ Samarbeidet

⁹² Rambøll 2022

⁹³ Rambøll 2022

⁹⁴ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Kriminalomsorgsdirektoratet, 20. oktober 2023

⁹⁵ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Kriminalomsorgsdirektoratet, 20. oktober 2023

⁹⁶ Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter 2016

⁹⁷ Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter 2016

⁹⁸ Kommisjonens møte med Kriminalomsorgsdirektoratet, 8. september 2023

⁹⁹ Rambøll 2022

¹⁰⁰ Rambøll 2022

¹⁰¹ Rambøll 2022

¹⁰² Straffegjennomføringsloven § 23

¹⁰³ Kriminalomsorgen u.å.-c

¹⁰⁴ Møte med Kriminalomsorgsdirektoratet, 8. september 2023; Kriminalomsorgen u.å.-a

¹⁰⁵ Frelsesarmeen u.å.

mellom tros- og livssynssamfunnene og kriminalomsorgen er formalisert i et eget rundskriv.¹⁰⁷

Gjennom regjeringens handlingsplan for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme fra 2014, fikk kriminalomsorgen i oppdrag å etablere team av livssynsmedarbeidere.¹⁰⁸ Åtte år senere, i 2022, ble det satt i verk et toårig prosjekt ved Kongsvinger fengsel med livssynsmedarbeidere for å innhente erfaringer før det eventuelt tas en beslutning om mer permanente ordninger for tros- og livssynsbetjening. Bakgrunnen for prosjektet er at et bedre livssynstjenestetilbud kan bidra til å redusere risikoen for at innsatte opplever diskriminering og manglende tilgang på religiøs eller åndelig veiledning, og at det blir en faktor i en radikaliseringsprosess.¹⁰⁹ Videre er formålet med prosjektet å legge bedre til rette for at innsatte i fengsel kan praktisere sin tro eller sitt livssyn gjennom straffegjennomføringen. I den forbindelse har prosjektet tilknyttet seg en imam¹¹⁰, og Human-Etisk Forbund har, i samarbeid med kriminalomsorgen, midlertidig ansatt en fengselshumanist.¹¹¹

Basert på erfaringer fra andre land kan det være grunn til å tro at samarbeid mellom livssynsmedarbeidere fra ulike trosretninger kan bidra til å forebygge radikalisering i fengslene.¹¹² Det er påpekt at å ha representanter for flere tros- og livssynssamfunn i fengslene vil kunne skape en bedre balanse mellom trosretninger og være en motvekt mot ekstremisme.¹¹³ Det å være mer oppmerksom på og anerkjenne religion og religionsutøvelse, særlig islam, og å bruke imamer mer er pekt på som viktige tiltak for å forebygge radikalisering i norske fengsler.¹¹⁴ Fravær av religiøse

ledere kan medføre at enkelte innsatte begynner å fungere som religiøse autoriteter.¹¹⁵

Noe forskning viser at konvertering eller revertering til islam bidrar til å spre en viss grad av frykt og skepsis blant ansatte. Konvertering til islam, samt muslimer som øker intensiteten i religionsutøvelsen, blir ofte og feilaktig vurdert å være en form for radikalisering.¹¹⁶ Evalueringen av forebyggings tiltak mot radikalisering under straffegjennomføring pekte på at det fremstår som om det er mye usikkerhet knyttet til hva som er ordinær religionsutøvelse innenfor islam på den ene siden, og hva som er tegn på radikal og ekstrem islamisme på den andre.¹¹⁷

25.3.5 Mentorordningen i kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen fikk i oppdrag å prøve ut en mentorordning for innsatte i 2014.¹¹⁸ Siden 2016 har de hatt et tilbud til innsatte og domfelte i målgruppen med ekstern mentor.¹¹⁹ Målgruppen for mentorordningen er personer som er innsatt eller domfelt for terrorhandling eller hatkriminalitet.¹²⁰ Straffeårsaken er imidlertid kun et utgangspunkt, og det avgjørende er hvorvidt den domfelte eller den innsatte er sårbar for radikalisering og rekruttering til voldelig ekstremisme. Målet med mentorordningen er at den domfelte gjennom dialog med mentor kan oppleve personlig vekst og utvikling, og at denne dialogen skal forebygge ny kriminalitet. Ordningen er basert på frivillighet for den som soner.

Mentorene rekrutteres fra sivilsamfunnet og skal være samtalepartnere forankret i samfunnets verdier som skal støtte den domfelte. Mentorene er håndplukket på bakgrunn av verdier, profesjonell kompetanse, personlighet og engasjement.¹²¹ Når den domfelte skal løslates eller straffegjennomføringen avsluttes, skal den ansvarlige kommunen kontaktes for at mentorforløpet eventuelt kan videreføres. Det er Kriminalomsorgsdirektoratet som har ansvaret for å kontakte og initiere samarbeid med kommuner og andre som kan bidra.¹²²

¹⁰⁶ Den katolske fengselspresten dekker fengslene Ullersmo, Ila, Bretvedt, Drammen og Kongsvinger. Opplysninger gitt i telefonsamtale mellom kommisjonens sekretariat og Oslo katolske bispedømme, 30. november 2023

¹⁰⁷ Kultur- og kirke departementet 2009

¹⁰⁸ Tiltak 16 fra 2014 om etablering av team av livssynsmedarbeidere ble justert iht. tiltak 43 i handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion (2020–2023) og ble iverksatt som et pilotprosjekt med livssynsmedarbeidere i kriminalomsorgen i 2022. Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

¹⁰⁹ Kriminalomsorgsdirektoratet 2023

¹¹⁰ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og kriminalomsorgen, 7. desember 2023

¹¹¹ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Human-Etisk Forbund, 6. desember 2023

¹¹² Meld. St. 39 (2020–2021)

¹¹³ Meld. St. 39 (2020–2021)

¹¹⁴ Hansen 2019

¹¹⁵ Hansen 2019

¹¹⁶ Foredrag av David Hansen på kommisjonens innspillsmøte, 21. november 2022

¹¹⁷ Rambøll 2022

¹¹⁸ Justis- og beredskapsdepartementet 2014

¹¹⁹ Kriminalomsorgsdirektoratet 2019

¹²⁰ Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter 2016

¹²¹ Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter 2019

¹²² Kriminalomsorgen 2018

25.3.6 Tilbakeføring etter soning

For at terrordømte skal tilbakeføres i samfunnet på en god måte, må kriminalomsorgen og andre aktører gjøre en koordinert innsats.¹²³ Dette inkluderer politiet, Nav, helsetjenester, utdanningsinstitusjoner og kommunale velferdstjenester. Hvis det oppstår bekymring for radikalisering, kan det etableres en tverrfaglig og tverrsektoriell gruppe. Denne gruppen kan drøfte utfordringer samt utarbeide, iverksette og følge opp tiltak rettet mot den domfelte. I hvilken grad personopplysninger kan deles i et slikt samarbeid, avhenger av de enkelte aktørenes taushetsplikt.¹²⁴

Hvis det er fare for at personen begår ny kriminalitet etter løslatelse, må kriminalomsorgen også ha dialog med politiet og PST. Radikaliseringstakten i kriminalomsorgen kan fungere som et kontaktpunkt i samarbeidet med slike eksterne parter.¹²⁵

Før en person løslates, gjennomføres det en kartlegging av den innsatte for å planlegge tilbakeføring til samfunnet. Behov som avdekkes, deles med eksterne samarbeidspartnere etter samtykke fra den innsatte. Dette skal føre til at den innsatte får et tilpasset tilbud og tilrettelegging. Ved løslatelse vil også kommunen være en sentral samarbeidspartner. I en undersøkelse utført av Riksrevisjonen kom det frem at mange som blir løslatt, mangler bolig og har økonomiske problemer. En av årsakene er at samarbeidet mellom kriminalomsorgen og velferdstjenestene ikke fungerer godt nok.¹²⁶ Dette er også understreket i Kriminalomsorgsdirektoratets årsrapport for 2022, hvor det kom frem at det ikke er tilstrekkelig tilgang til hjelp fra Nav i forbindelse med tilbakeføringsarbeidet.¹²⁷

25.4 Konfliktrådene

Konfliktrådet er en del av strafferettspleien og er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Konfliktrådtjenesten er landsdekkende og er organisert med et sekretariat (Sekretariatet for konfliktrådene (Sfk)) og tolv konfliktråd lokalisert 22 steder i landet. Tilbudet er gratis og frivillig.¹²⁸

¹²³ Meld. St. 39 (2020–2021)

¹²⁴ Se omtale i kapittel 34 Taushetsplikt og informasjonsdeling

¹²⁵ Rambøll 2022

¹²⁶ Riksrevisjonen 2022a

¹²⁷ Kriminalomsorgsdirektoratet 2023

¹²⁸ Konfliktrådet u.å.-b

Konfliktrådene mekler mellom parter i konflikter som følge av straffbare handlinger eller mellom parter i sivile konflikter. Konfliktrådet skal bidra til å formidle og bygge kunnskap om kriminalitetsforebygging, med vekt på samhandling lokalt. Gjennom straffereaksjonene ungdomsstraff, ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktråd ivaretar konfliktrådet et spesielt ansvar for unge i konflikt med loven.

Sfk leder og koordinerer arbeidet i Direktorsgruppen mot radikalisering og voldelig ekstremisme og forvalter den nasjonale tilskuddsordningen på feltet. Det er kommuner og fylkeskommuner som kan søke om midler til tiltak under ordningen blant annet til kompetanseheving og til lokale og digitale forebyggingssystemer.¹²⁹

Sfk driver utviklingsarbeid, sammen med kriminalomsorgen, med å styrke tilbudet om gjenopprettende prosess i straffegjennomføringen for terrordømte. Arbeid mot radikalisering og voldelig ekstremisme ses også i sammenheng med Sfks forvaltning av nasjonale oppgaver innenfor SLT.¹³⁰ Denne samordningsmodellen og funksjonen er i mange kommuner også sentral i arbeidet med å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme lokalt.¹³¹

Sfk har påpekt at mange kommuner mangler kunnskap om hvor de kan henvende seg for å søke tilskudd eller informasjon om hvilke muligheter som finnes for å be om ressurser.¹³² Det er oftest kommuner med SLT-koordinatører som søker på tilskuddsordningen som Konfliktrådet administrerer, og ofte er det de samme kommunene som søker. Det betyr ikke at kommuner uten SLT-koordinator ikke har behov for midler for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme, men at det kanskje mangler kunnskap om hvor og hvordan man kan søke, og hvordan man skal følge opp eventuelt mottatt tilskudd og/eller mangel på ressurser som kan sette seg inn i det og gjøre jobben som kreves.

25.5 Samarbeid mellom aktørene i justissektoren

Samarbeid på tvers av sektorer behandles i kapittel 33 Samarbeid mellom aktører i det forebyggende arbeidet.

¹²⁹ Konfliktrådet u.å.-b

¹³⁰ Se omtale av SLT i kapittel 33.1.1

¹³¹ Korrespondanse mellom Sfk og kommisjonens sekretariat, 29. mars 2023

¹³² Presentasjon i kommisjonsmøte av Sfk, 15. mars 2023

25.5.1 Samhandling og ansvarfordeling mellom PST og politiet

Både politiet og PST har ansvar for å forebygge ekstremisme. Et effektivt forebyggende arbeid forutsetter at PST og politiet samarbeider godt, og at ansvaret mellom de to aktørene er avklart. Evalueringen av politiets radikaliseringskontaktordning pekte på at det er PST som etter politiloven § 17 b har det juridiske ansvaret for å forebygge voldelig ekstremisme, og at det derfor er uklart hva som skal være politiets rolle.¹³³ Også 25. juni-utvalget pekte på at politiet og PST har et «til dels overlappende ansvar som medfører uklarhet om hvem som har ansvar for å forebygge hva innen dette området».¹³⁴

Kommisjonen har i sitt arbeid sett gode eksempler på samarbeid mellom PST og lokalt politi, både på et overordnet nivå og i konkrete saker. Kommisjonen har imidlertid også fått informasjon om at samarbeidet ikke alltid er like enkelt, og at dette ofte handler om uklar rollefordeling og manglende informasjonsdeling i håndtering av enkeltsaker. PST kan sitte på gradert informasjon som de ikke deler med politiet, og samti-

dig forvente at politiet skal bistå eller følge opp saken.

25.5.2 Samhandling mellom PST, politiet og kriminalomsorgen

I 2019 ble det gjennomført en omfattende oppdatering og utvidelse av retningslinjene for håndtering av radikalisering og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen.¹³⁵ Et sentralt ledd i arbeidet var kriminalomsorgens samarbeid med politiet og PST, blant annet om utveksling av informasjon. Videre er det fastsatt rutiner som skal bidra til å sikre en god og forsvarlig tilbakeføring til samfunnet etter gjennomført straff.

Evalueringen av forebyggingstiltak mot radikalisering under straffegjennomføring fra 2022 viste at det var delte meninger om hvordan samarbeidet mellom radikaliseringskontakter, koordinatorene og eksterne samarbeidspartnere fungerer. Over halvparten syntes imidlertid samarbeidet med PST og politiet fungerte godt.¹³⁶

For omtale om informasjonsdeling mellom kriminalomsorgen, PST og politiet (Infoflyt) vises det til kapittel 34 Taushetsplikt og informasjonsdeling.

¹³³ Ravndal og Tandberg 2023

¹³⁴ 25. juni-utvalget 2023, s. 32

¹³⁵ Kriminalomsorgen 2018

¹³⁶ Rambøll 2022

Kapittel 26

Kommunene

Norge har 357 kommuner med stor variasjon i størrelse i både areal og innbyggertall. Alle kommuner har ansvar for å levere tjenester til sine innbyggere gjennom hele livet. Dette inkluderer barnehage, grunnskole, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester, i tillegg til andre oppgaver som for eksempel bibliotek og kulturtilbud. Kommunene har også ansvar for spesialiserte oppgaver som barnevern, rus og psykisk helse.¹

Mens kapittelet om justissektoren handler om forebygging av voldelig ekstremisme, har kommunene en viktig rolle i forebygging av både voldelig ekstremisme og ekstremisme som aktiv motstand mot demokrati og menneskerettigheter. Kommunen har oppgaver på alle nivåer i forebyggingstrekanten. Kommunens byggende arbeid handler blant annet om å sørge for gode lokalsamfunn der innbyggerne har tilhørighet og et godt liv. Kommunens oppgaver innenfor universell forebygging av ekstremisme finnes for eksempel innen skole og fritidsklubber, og på selektivt nivå å tilby tjenester til innbyggere som i kortere eller lengre perioder har behov for støtte og bistand. Når det gjelder indikativ forebygging, kan kommunen håndtere radikaliseringsbekymringer om enkeltpersoner. Flere kommuner jobber også med reintegrering av radikalisererte personer, for eksempel ved bruk av mentor eller i tverretatlige team ved tilbakeføring etter endt soning.

Kommunenes selvstyre står sterkt i Norge, og er fastsatt i Grunnloven § 49 andre ledd. Kommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer, og av kommuneloven § 2-2 følger det at «selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål». Det er følgelig stor variasjon i hvordan ulike tjenester arbeider og er organisert i ulike kommuner, inkludert hva gjelder forebygging av radikalisering og ekstremisme.

¹ NOU 2023: 9

Dette kapittelet handler om ulike kommunale aktørers arbeid og roller i det forebyggende arbeidet. Kommunale tjenester innenfor skole, helse og Nav omtales i etterfølgende kapitler. Det samme gjelder samhandlingsarenaer, inkludert SLT.

26.1 Demokratibyggning i kommunen

26.1.1 Deltakelse i demokratiet

Arbeidet med forebygging av ekstremisme i bred forstand handler både om å arbeide mot gruppefiendtlighet og antidemokratiske holdninger og om å bygge opp demokratisk motstandskraft. Kommunene er en grunnleggende del av det norske demokratiet, og lokaldemokratiet bidrar til nærhet mellom folkevalgte og innbyggere.²

Et velfungerende lokaldemokrati med gode og åpne politiske debatter der alle har mulighet til å delta, er et mål i seg selv. Gjennom lokaldemokratiet kan unge og gamle engasjere seg i politiske enkeltsaker eller partier. Mange kommuner har også egne arenaer for lokalt demokrati i bydelen eller lokalsamfunnet, for eksempel lokalsamfunnsutvalg eller lignende strukturer.

En synkende valgdeltakelse har både bekymret og vekket debatt de siste årene.³ Flere kommuner har tatt grep for å bøte på dette, og det er drevet omfattende kampanjer for å få opp valgdeltakelsen både fra det offentlige, sivilsamfunnet og norske fagforeninger. Det er imidlertid usikkert hvilke tiltak som har effekt på valgdeltakelsen.⁴ En annen utfordring er et polarisert debattklima med trusler og hets mot politikere som kan heve terskelen for å engasjere seg.⁵

² NOU 2023: 9

³ Taraku og Lysne 2022

⁴ Regjeringen 2020b

⁵ Se omtale i kapittel 11.2 Trusler og ekstremistisk vold mot myndighetspersoner, politikere og samfunnsdebattanter

Det formaliserte lokale medvirkningsdemokratiet er et annet eksempel på gode «demokratiskoler». Dette gjelder råd for personer med nedsatt funksjonsnedsettelse, råd for eldre og ungdomsråd.⁶ Disse er regulert i kommuneloven § 5-2.⁷

En utfordring i arbeid med å bygge demokratisk motstandskraft er at mange av arenaene som nevnes, primært retter seg mot barn og unge. Det finnes imidlertid noen arenaer som når hele befolkningen. Dette gjelder nødvendigvis politikken og ovennevnte eldreråd. Et annet eksempel på dette er bibliotekene. De har blitt omtalt som «demokratihus»⁸, og er fremholdt som bidragsyttere til styrking av demokratiet i inneværende bibliotekstrategi.⁹ Bibliotekene representerer tradisjonelt kunnskap, lærdom og tilgang på bøker og andre skriftlige kilder. Moderne bibliotek er også møteplasser som er gratis, og som alle deler av befolkningen har tilgang og mulighet til å bruke. Mange biblioteker arrangerer foredrag og debatter og representerer slik en lokal demokratisk arena for offentlig samtale. Bibliotekene kan også ha andre positive byggende effekter som tilhørighet og fellesskap. Stortinget har bedt regjeringen sørge for at bibliotekene fortsetter å ha en viktig rolle i å fremme demokratiforståelse i samfunnet.¹⁰

26.1.2 Bygging av demokratiske ferdigheter hos barn og unge

Barnehager, skoler og sivile organisasjoner er viktige arenaer for demokratisk trening. Det formaliserte elevdemokratiet med klasseråd og elevråd og ungdomsråd i norske skoler¹¹ og kommuner kan være en god arena for barn og unge for å trene demokratiske ferdigheter og få kunnskap om demokratiske og politiske prosesser. Kommisjonen har møtt representanter fra ungdomsråd i sitt arbeid og har merket seg engasjementet og fått inntrykk av at rådet er en viktig kanal for kunnskap og medvirkning. Det finnes også flere regionale fora hvor barn og unge kan lære demokrati og medvirkning, for eksempel ungdomsråd i fylker, ungdomsråd knyttet til helseforetak eller egne ungdomsutvalg i frivillighet og sivilsamfunn.

En del kommuner har ulike prosjekter og tiltak med konkret mål om å bygge demokratisk kultur og ferdigheter hos barn og unge. Kommisjonen besøkte for eksempel Demokratiprojektet ved Samsen kulturhus i Kristiansand kommune høsten 2022. Demokratiprojektet er en møteplass for unge som vil uttrykke sine meninger og hvor ungdommene kan lære om ytringsfrihet, demokrati og hvordan man kan vise sine meninger. Det er et mål at medlemmene i prosjektet skal være sammensatt av personer med ulike erfaringer og synspunkter.¹² Demos i Fredrikstad kommune er et prosjekt som skal fremme demokratisk kompetanse gjennom å øve på kritisk tekning, evne til å formidle egne standpunkter muntlig og skriftlig, dialogkompetanse og andre former for demokratisk deltakelse og påvirkning.¹³ Fredrikstad kommune har hatt gode erfaringer med etableringen av Demos-møteplassen Dyp debatt, som er et samarbeid med de videregående skolene, kommunen og Litteraturhuset. Elever møtes jevnlig til debatter og møter med samfunnstema som er kompliserte eller kontroversielle, som høyreekstremisme, rasisme, fordommer og populisme.¹⁴

26.2 Møteplasser for barn og unge

Det finnes flere kommunale fritidstilbud som kan fungere byggende og forebygge både voldelig ekstremisme og også ekstremisme i bred forstand. Dette kan være tradisjonelle fritidsklubber, kombinasjon av hjelpetjenester eller andre type fritidstilbud som spillhus, selvstyrte ungdomshus og kulturhus.¹⁵ Disse kan fungere som byggende arenaer ved å bygge og forsterke fellesskap som barn og unge kan inngå i, ved at voksne ansatte kan bygge relasjoner med ungdomsgrupper og individer ved å tilby aktiviteter og opplevelser som skaper samhold og mestring. Disse tjenestene kan også være relevante som arenaer for trening på demokratisk praksis, for eksempel gjennom klubbråd og -styrer.

Sosiale møteplasser og arenaer er viktige for innbyggere i alle aldre. I møte med kommisjonen har ungdom og barne- og ungdomsorganisasjoner etterlyst sosiale møteplasser. Noen har også fremhevet at disse må gi rom for mangfold og være flerkulturelle. De har også etterlyst «trygge rom» for diskusjon og uenighet, som ikke er knyttet opp

⁶ Forskrift om medvirkningsordninger 2019

⁷ Se også Regjeringen 2020a; Kommunal- og distriktsdepartementet 2023a

⁸ Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet 2019

⁹ Kultur- og likestillingsdepartementet 2023c

¹⁰ Dokument 8:246 S (2022–2023), Innst. 93 S (2023–2024)

¹¹ Opplæringsloven §§ 11-2 og 11-6

¹² Samsen kulturhus u.å.

¹³ Fredrikstad kommune 2022

¹⁴ Kruse 2018

¹⁵ Det vises til omtale av sivilsamfunnsarenaer i kapittel 30 Sivilsamfunnet

Boks 26.1 U16 i Tromsø kommune

U16 er et tverretattlig og tverrfaglig profesjonsfelleskap, og ble etablert i 2019 som en respons på politiets, konfliktrådets og barneverntjenestens bekymringer for økning av vold, trusler og rus knyttet til ungdom helt ned i 13-årsalderen.¹

Formålet med U16 er å redusere og forebygge rus, kriminalitet og utenforskap blant unge i Tromsø ved å jobbe for at barn og unge opplever anerkjennelse, mestring og tilhørighet på arenaene hjem, skole og fritid.² Målgruppen er 10-16 år.

En viktig del av profesjonsfelleskapets arbeid er å samarbeide med eksisterende tiltak i tillegg til å utvikle nye, herunder rådgivning til foreldre og foresatte, temamøter, møteplasser for barn og unge, praksisplasser, alternative mestringsarenaer samt mentorordning for unge med utfordringer på arenaene skole, hjem og fritid. Mentorordningen er U16 sitt viktigste tiltak. Mentorer er unge voksne som er ansatt på timebasis i Tromsø kommune. De tilbyr anerkjennelse,

mestring og tilhørighet gjennom positive aktiviteter, bidrar i samarbeidet mellom hjem, skole og andre hjelpeinstanser.³

Faglig forankring og inspirasjon for U16 er blant annet systemisk tilnærming til barnet og familien, relasjonsteori og resiliens. Det forskes på U16 og mentorordningen i regi av UiT Norges arktiske universitet, Regionalt kunnskaps-senter for barn- og unge.⁴ Første publikasjon fra følgeforskningsprosjektet er tilgjengelig i Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål.⁵

¹ Om Implementering av profesjonsfelleskapet U16 (under 16 år), se UiT Norges arktiske universitets nettside fra 2023 om U16 sin mentorordning i Tromsø kommune. Bæck, Holm og Larsen 2022

² Tromsø kommune u.å.-a

³ Tromsø kommune u.å.-b

⁴ Universitetet i Tromsø u.å.-c

⁵ Holm, Jacobsen og Larsen 2023

til en bestemt aktivitet.¹⁶ Mange kommuner og bydeler tilbyr ulike møteplasser, og samarbeider ofte med frivillige og ideelle aktører i dette arbeidet.

En fritidsklubb¹⁷ har som formål å gi ungdommer en møteplass hvor de kan tilbringe fritid sammen med jevnaldrende. De fleste fritidsklubber driftes av kommunen, men det finnes også klubber og møteplasser i regi av aktører i sivilsamfunnet. Felles for fritidsklubbene er at de er møteplasser hvor unge kan komme sammen uten forpliktelser til oppmøtefrekvens eller betaling. Dette er arenaer tilrettelagt for å bygge sosiale relasjoner mellom barn og unge og for å bidra til trygge oppvekstmiljøer.¹⁸ De bidrar også til styrking av demokratisk motstandskraft.

De siste årene har det blitt stadig færre norske fritidsklubber. Redd Barna er bekymret for nedgangen i antall fritidsklubber i Norge og er kritiske til at fritidsklubber har utfordrende økonomiske kår. De ønsker en lovfesting av barns rett til en møteplass i sitt nærmiljø.¹⁹

¹⁶ Kommisjonens møter med ungdom, jf. vedlegg 1. Innspillsmøte med barne- og ungdomsorganisasjoner, 7. februar 2023

¹⁷ Kan også kalles ungdomshus, ungdomskafeer, kulturhus for ungdom

¹⁸ Redd Barna 2021

26.3 Utekontakt

Mange kommuner har etablert en ordning med utekontakter for å løse det forebyggende og oppsøkende arbeidet rettet mot ungdommer. Formålet med utekontakter eller oppsøkende tjeneste er å sikre at ansatte fra kommunen kan være til stede på dag- og kveldstid på de arenaene hvor ungdom befinner seg.

Utekontaktordningen kan organiseres på ulike måter:

- I Oslo kommune retter utekontaktene sitt arbeid mot ungdom i alderen fra 10 til 23 år. Utekontakten i Oslo kan hjelpe ungdommer ved å gi råd og veiledning, sette i gang tiltak for grupper og enkeltungdommer, svare på spørsmål om rus og gi omsorg, hjelp og støtte.²⁰
- I Bodø kommune retter utekontaktene seg mot ungdom mellom 13 og 18 år. Tjenesten i Bodø har eksistert siden 1973 og skal bidra til aktivt arbeid med «å sikre at Bodø kommune skal være en god kommune å vokse opp i for alle barn og unge».²¹

¹⁹ Redd Barna u.å.

²⁰ Oslo kommune u.å.-c

²¹ Bodø kommune 2021, s. 2

Boks 26.2 Eksempelsak II – vellykket forebygging

En kvinne i 20-årene hadde ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer, som ingen fast bopel, ingen utdanning eller jobb og dårlig forhold til nærmeste familie. Hun hadde også dårlig psykisk helse, ingen oppfølging fra helsetjenester og ingen kontakt med Nav. Det var ingen rushistorikk. Hun var etnisk norsk og hadde konvertert til islam. Hun kjente til Utekontakten via oppsøkende arbeid og hadde god relasjon til noen feltarbeidere. Hun kontaktet Utekontakten og opplyste at hun hadde fått en betalt reise til en by i Europa, der hun befant seg da hun tok kontakt, og skulle videre for å gjøre humanitært arbeid i et muslimsk land, muligens Syria. Hun ønsket å høre Utekontaktens vurdering før hun reiste videre. Etter flere samtaler med kvinnen fikk Utekontakten hjulpet henne hjem, med veiledning

fra kommunens tverretatlige gruppe for forebygging av radikaliserings, som kun fikk en anonymisert versjon av saken. Etter at den tverretatlige gruppen hadde et møte med kvinnen da hun kom hjem, fikk de samtykke fra henne til å diskutere saken med fullt navn. Politiet ble også informert og hadde samtaler med henne. Hun takket ja til tilbud om mentor, hvor en sosialarbeider med muslimsk bakgrunn ble valgt. I den første tiden la mentoren stor vekt på psykisk og fysisk helse. Både fastlege, DPS og Nav ble involvert, og hun fikk hjelp til å få seg leilighet. Det ble opprettet ansvarsgruppe med Nav, fastlege, DPS og mentor. Etter ett år med mye mentoroppfølging klarte kvinnen seg fint, men hadde jevnlig kontakt med mentor i enda ett år.

- Utekontakten i Kvam kommune skal være et oppsøkende og lett tilgjengelig tilbud for barn og unge voksne mellom 13 og 20 år og drifter blant annet «ungdomsbasen», som er et treffsted for ungdom i målgruppen.²²
- I Hamar kommune har de valgt å organisere utekontakten som en del av kommunens SLT. Utekontakten er en sentral aktør i kommunens psykososiale og forebyggende ungdomsarbeid.²³
- I Bergen oppsøker feltarbeiderne ved utekontakten barn og unge på offentlige- og digitale arenaer og på ulike skoler, både på dagtid, kveld og natt. Formålet er å avdekke hjelpebehov, motivere til endring og sikre den enkelte videre oppfølging.²⁴ Utekontakten opplever arbeidet på digitale arenaer som en sentral del av sitt arbeid, men har også støtt på utfordringer hva gjelder personvern, særlig med tanke på barn og unges deling av personsensitive opplysninger.

²² Kvam herad 2022

²³ Hamar kommune 2023

²⁴ Bergen kommune 2024

Boks 26.3 Trygg Digital By

Trygg Digital By er et konsept under organisasjonen Nordic Safe Cities som tar sikte på å bistå nasjonale og lokale aktører med å kartlegge digitalt demokrati og skape nye forebyggende og databasebaserte digitale innsatser gjennom tverrfaglig samarbeid mellom kommunen, sivilsamfunnet og politiet. I 2024 er følgende norske kommuner med i samarbeidet; Kristiansand (NO), Bodø (NO), Tromsø (NO).

Trygg Digital By bruker egenutviklede algoritmer og analyseverktøy til å analysere offentlige samtaler på nettet, både på lokalt og nasjonalt nivå, for å identifisere hvem som skaper hat, hvem hatet retter seg mot og hvilke temaer som skaper polariserende nettsamtaler.

Målet er å gi lokale fagpersoner og kommuner en dypere forståelse av utfordringene og deretter utvikle og utstyre kommunene med kjente og nye verktøy for å styrke deres digitale forebyggingsarbeid lokalt.¹

¹ Nordic Safe Cities u.å.

26.4 Kommunens arbeid med forebygging av voldelig ekstremisme

26.4.1 Kommunens rolle i det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme

Kommunens rolle i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme har vært fremhevet i regjeringens handlingsplan siden den første kom i 2010. Kommunen er viktig i det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme fordi mange forebyggende tiltak ligger til kommunale aktører, for eksempel knyttet til helsetjenester, bolig og utdanning.²⁵ Ulike kommunale aktører er også i kontakt med mange innbyggere, og kan fange opp de som «faller utenfor».²⁶

I regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme er kommunen stort sett omtalt i generelle ordelag. I møte med kommisjonen har flere kommunale aktører tatt til orde for at kommunene mangler et tydelig mandat i arbeidet med forebygging av voldelig ekstremisme, noe som skaper usikkerhet og stor variasjon mellom kommuner. Flere kommuner kommisjonen har vært i kontakt med har ikke arbeidet med radikaliserings og voldelig ekstremisme før det faktisk har oppstått en konkret radikaliseringsbekymring eller etablering av et ekstremistisk miljø. Usikkerhet rundt kommunens rolle og mandat kan gjøre det vanskelig å sikre at feltet får tilstrekkelig prioritet og ressurser. Det kan også oppstå usikkerhet om lovlighet av forebyggende tiltak som mangler forankring i lovverket.

Kommisjonen har også fått innspill om at usikkerheten og det manglende mandatet til kommunen kan føre til konkrete utfordringer med dokumentasjon av arbeidet som utføres, og dermed også kvalitetssikring av tjenestene som gis. Eksempler på dette kan være hvor og hvordan et mentortiltak skal dokumenteres. Skal mentortiltaket gis gjennom en allerede eksisterende kommunal tjeneste? Og hvis ikke – hvor skal arbeidet da dokumenteres? Dersom kommunen er part i drøftelser av bekymringer, hvor dokumenteres vurderingene som gjøres? I evalueringen av politiets radikaliseringskontaktordning i 2023 ble det anbefalt at kommunene får et tydeligere mandat på dette feltet.²⁷

Selv om kommunens mandat i det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme er usikkert, er det mange kommuner som gjør mye for å

forebygge voldelig ekstremisme. Flere kommuner har eller har hatt egne handlingsplaner som omfatter hatkriminalitet, radikaliserings og voldelig ekstremisme.²⁸ Kristiansand kommune har for eksempel en kriminalitetsforebyggende plan som også inkluderer radikaliserings og voldelig ekstremisme.²⁹ Færder kommune har en handlingsplan mot hatefulle ytringer, radikaliserings og voldelig ekstremisme.³⁰ Handlingsplaner kan bidra til å gjøre kommunen mer oppmerksom på problemkomplekset, tydeliggjøre hvem som har ansvar for hva, og forankre målet om bedre samordning internt i kommunen.³¹ Det kan også bidra til lokalt søkelys på voldelig ekstremisme og være et signal til lokalbefolkningen om at lokale myndigheter bidrar i dette arbeidet.

Forebyggingen av voldelig ekstremisme i norske kommuner skjer innenfor arbeidet og strukturene som allerede er etablert, og som ikke er spesielt rettet mot ekstremisme. Noen kommuner som benytter seg av SLT-modellen, har implementert arbeidet med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme der.³² Det varierer hvordan arbeidet er innrettet, og hvilke funksjoner og roller som er involvert i kommunene. Hvilke kommunale aktører som involveres i å håndtere en konkret radikaliseringsbekymring, kan også avhenge av blant annet personens alder, sakens natur og alvorlighetsgrad.

Slik kommisjonen forstår det, møter mange norske kommuner utfordringer med radikaliserings på samme måte som de møter kjente utfordringer, som for eksempel rus og boligmangel. Overføringsverdien kan imidlertid være begrenset. Ekstremisme og radikaliserings er særegne fenomener som kan kreve andre tiltak enn de kommunen allerede kjenner.³³ En av grunnene til at kommunen har samme tilnærming til så ulike utfordringer, er mangel på kunnskap.³⁴ Mangel på kunnskap kan gjøre det vanskelig å identifisere personer i risikozonen. Kommunen kan i verste fall ikke innse at det er behov for å sette inn tiltak. Mange små kommuner vil ha få eller ingen saker, og får derfor ikke trening i å håndtere slike

²⁸ Eksempler på kommunale handlingsplaner: Bærum kommune, Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak og Oslo politidistrikt 2019; Drammen kommune 2022

²⁹ Kristiansand kommune 2021

³⁰ Færder kommune 2023

³¹ Proba samfunnsanalyse 2023b

³² Se nærmere omtale i kapittel 33 Samarbeid mellom aktører i det forebyggende arbeidet

³³ Lid og Heierstad 2019a

³⁴ Lid og Heierstad 2019a

²⁵ Lid, Winsvold, Søholt, Hansen, Heierstad og Klausen 2016

²⁶ Justis- og politidepartementet 2010, s. 21

²⁷ Tandberg og Ravndal 2023

Boks 26.4 Intervju med Verdal kommune og Levanger kommune

Ekstremismekommisjonen har høsten 2023 vært i kontakt med kriminalitetsforebyggende rådgivere i Verdal og Levanger kommune, om deres erfaringer med arbeidet med å forebygge radikaliserings og ekstremisme. Kommunene har erfaring med fremmedkrigere som dro til IS. Nedenfor følger utdrag fra et intervju med rådgiverne.

Hva tenker dere er den største utfordringen for kommuner når det gjelder å skulle forebygge radikaliserings og ekstremisme?

Det vi opplever som den største utfordringen når det gjelder forebygging, er ansattes, innbyggers og enkelte samarbeidsaktørers fenomenkunnskap. Ofte opplever vi at andre synes det er skummelt eller farlig å snakke med innbyggere om radikaliseringsuttrykk. Vi ser ofte at vi kommer i en situasjon hvor førstelinjen kjenner på en usikkerhet og ønsker at andre snakker med og følger opp med utgangspunkt i førstelinjens bekymring. Det kan føre til at bekymringer går alt for langt før de blir håndtert.

Vårt mål i forebyggingen er å øke kunnskap og trygghet, slik at det blir like naturlig for førstelinjetjenesten å stille spørsmål og undre seg over bekymringer for radikaliserings, som kjærlighetssorg, selvskading eller bekymring for at en ungdom utsettes for vold i heimen.

Det er derfor viktig å følge opp diskusjoner i klasserom og utfordre hverandre når det gjelder radikale meninger. En radikal mening er ikke automatisk lik at vedkommende er radikalisert og kan ty til vold for å oppnå målet. Denne samtalen skal ikke gjennomføres av «noen andre», men av den som har den beste relasjonen. Når det gjelder dette emnet, kan det fort bli en stillhet i klasserommet i stedet for at det stilles åpne spørsmål. Når det åpnes for diskusjoner, kan det være med på å øke kunnskap og snu hatuttrykk eller ekstreme radikale uttrykk.

Hvilke aktører samarbeidet kommunen med, og hvordan opplevde dere samarbeidet da deres kommuner hadde innbyggere med kjent radikaliserings?

Da kommunene fikk kjennskap til utreiste innbyggere, var viktige samarbeidsaktører helseforetaket, PST, lokalt politi, kommuneoverlege, ordfører og kommunedirektør. Helseforetaket og PST var i denne sammenhengen svært viktige eksterne samarbeidsaktører, spesielt for SLT-koordinatorene. Det var ingen automatikk i samarbeid mellom disse aktørene, og SLT-ansvarlig ble en viktig koordinator for å få på plass et samarbeid.

Når en fremmedkriger først returnerer og blir dømt, opplever vi fra kommunene at fengselet har en god modell for arbeid med ansvarsgrupper/samarbeidsgrupper. Vi har flere ganger reflektert over at hvis alle dømte i norske straffesaker hadde hatt tilbud om samme type oppfølging, ville sannsynligvis tilbakefallsprosenten vært lavere.

Gode ansvarsgruppemøter gjør kommunene i stand til å rigge gode tilbud når dømte er ferdig sonet og skal tilbake til samfunnet.

Har dere et råd om kommunenes arbeid på feltet?

Alle kommuner i Norge, uavhengig av størrelse, kan komme borti innbyggere som står i fare for å bli eller har blitt radikalisert. Økt forståelse av og kunnskap om radikaliserings blir derfor viktig for å kunne forebygge godt eller bidra med avradikaliserings. Det er lett å tro at det kun er innbyggere i de store byene som radikaliseres, og at det ikke angår oss i de små kommunene.

De små kommunene har heller ikke mulighet til å rigge et stort apparat som står klart hvis problemstillingen dukker opp. Det bør derfor tilrettelegges for en modell som er enkel for alle kommuner, uavhengig av størrelse eller struktur, å håndtere/bruke. Vi er for kommuners selvråderett, men enkelte fagfelt, som dette, bør følge en fast struktur og krav fra departement og bør komme med en tydelig kommandolinje og tiltaksplan.

Boks 26.5 Eksempelsak III – vellykket forebygging

Barnevernet mottok en bekymringsmelding om en gutt på ungdomsskolen som hadde bodd kort tid i Norge. Han bodde med én forelder, ønsket seg tilbake til hjemlandet til den andre forelderen og var dårlig integrert. Det ble observert at gutten uttrykte konservative religiøse synspunkter hjemme og på skolen. Familien var bekymret for guttens nettaktivitet. Det viste seg at han var i kontakt med terrororganisasjoner på nett og med imamer som hadde en ekstrem tolkning av Koranen. Både gutten og forelderen samtykket til oppfølging av tverretattlig gruppe i kommunen, hvor informasjon kunne deles mellom ulike etater, inkludert politiet. Foreldre ble tilbudt foreldreveiledning via barnevernstjenesten. Gutten fikk mentoroppfølging av en som hadde kunnskap om islam og snakket guttens morsmål. Mentoren hjalp gutten med å få andre religiøse forbilder og til å utvikle kildekritisk kompetanse. Mentor var også i tett kontakt med begge foreldre underveis. Gutten ble også tilbudt blant annet bedre språkopplæring og lønnet arbeid i bedrift. Tiltakene var vellykkede. Mentorløpet varte i over to år med en gradvis nedtrapping. Gutten hadde ved endt tiltak et sunt nettverk av venner, gode skolerresultater og en annen tolkning og tilnærming til islam enn før.

saker.³⁵ En desentralisert tilnærming kan også føre til at mindre kommuner håndterer få saker, slik at tjenestene får lite trening i innsatser og tiltak.³⁶ Manglende overbyggende støtte for kommunene på feltet er også en utfordring.³⁷

³⁵ Kommisjonens møte med Kommunesektorens interesseorganisasjon (KS), 2. mars 2023. En NKVTS-rapport om psykisk helse og forebygging av ekstremisme som ble publisert da denne rapporten var i avslutningsfasen, peker blant annet på at ekstremisme også kan oppstå i kommuner som ikke har kapasitet eller kompetanse til å håndtere problematikken. «Det er dermed nødvendig i større grad å overføre kunnskap og informasjon på tvers av kommunene slik at eksisterende kompetanse og praksis kan formidles på nasjonalt nivå. Det brede forebyggingsarbeidet må forankres både lokalt og nasjonalt.» Hellevik 2024, s. 68

³⁶ Presentasjon av Stian Lid på kommisjonsmøte, 15. mars 2023

³⁷ Kommisjonens møte med KS, 2. mars 2023 og med Justis- og beredskapsdepartementet, 5. desember 2022

26.4.2 Reintegrering og mentorordninger i norske kommuner

Flere kommuner startet å utvikle mentorordninger i 2015 for å følge opp personer involvert i voldelig ekstremisme, blant andre dem som blir løslatt etter soning og skal tilbake til sine hjemkommuner.³⁸ En mentor kan brukes både i et forebyggende perspektiv og til å hjelpe mennesker ut av et ekstremt verdensbilde eller ekstreme grupper. Regjeringen utarbeidet i 2017 en veileder for kommuner som ønsker å etablere en mentorordning i arbeidet mot radikaliserings.³⁹ En mentor skal kunne hjelpe med kommunale prosesser for å minske følelsen av utenforskap og å knytte menteen sterkere til samfunnet.

RVTS Vest tilbyr opplæring for mentorer. Mentorene får opplæring i radikaliserings og voldelig ekstremisme som fenomen og prosess. Utskolerte mentorer får tilbud om å delta i regionale mentornettverk koordinert av de ulike RVTS-ene avhengig av regional tilhørighet.⁴⁰ Arbeidet med å reintegrere hjemvendte fremmedkrigere har blitt en viktig oppgave i enkelte kommuner⁴¹ og RVTS har deltatt i kommunale og interkommunale nettverk der temaet er ivaretagelse av returnerte fremmedkrigere og deres familier.

26.5 Barnevernet

Barnevernets oppgave er å beskytte barn mot omsorgssvikt og sikre barn trygghet og utviklingsmuligheter.⁴² Barnevernet er delt i en kommunal del (barnevernstjenesten) og en statlig del som har ansvar for barne- og familievernet (Bufetat). Det er Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som er faglig direktorat for hele barnevernet og etatsstyrer av den statlige delen.⁴³ Barnevernets arbeid er regulert av barnevernsloven, og de skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse.⁴⁴ Barnevernet har det samme ansvaret for å

³⁸ Christensen og Bjørge 2018

³⁹ Regjeringen 2017

⁴⁰ Mentorradikalisering u.å.

⁴¹ Lid og Heierstad 2019a

⁴² Bufdir u.å.-a

⁴³ Barne- og familiedepartementet 2023b Oslo kommune har en annen organisering som innebærer at kommunen har ansvaret også for den delen av barnevernet som ellers er statlig, se barnevernsloven § 16-6

⁴⁴ Barnevernsloven § 1-1

følge opp barn som er asylsøkere, som de har for andre barn i Norge.

Gjennomgangen av risiko- og sårbarhetsfaktorer i rapportens del IV viser at mange forhold som kjennetegner norske radikalisererte springer ut av deres barndom. Dette kan for eksempel være dårlig omsorg, tap av omsorgsperson eller vold i hjemmet. Dette kan skje lenge før en person er i en radikaliseringsprosess. Det er barnevernets rolle å forebygge og avverge at barn vokser opp under forhold de kan ta skade av. For å sette inn tiltak er barnevernet avhengig av informasjon, for eksempel gjennom en bekymringsmelding. Etter barnevernsloven § 13-2 har alle som arbeider i forvaltningen meldeplikt til barnevernet på gitte vilkår.

Ut over å redusere risiko- og sårbarhetsfaktorer for radikalisering kan barnevernet ha en rolle når et barn går inn i en radikaliseringsprosess. I slike saker kan barnevernet følge opp barnet og familien, for eksempel i form av hjelpetiltak etter barnevernloven kapittel 3. Dersom lovens vilkår er oppfylt, kan barneverns- og helsenemnda fatte tvangsvedtak. I saker som gjelder barn av radikalisererte kan det også være aktuelt for barnevernet å involvere seg.⁴⁵ Barnevernet kan iverksette frivillige tiltak, som dialog med barnet eller familien.

Barnevernet kan oppdage tegn på radikalisering hos barn og voksne som er i kontakt med tje-

nesten. For å kjenne igjen bekymringstegn og sette inn riktige tiltak må ansatte ha fenomenkunnskap og kjennskap til effektive forebyggende strategier. Det kan ofte være behov for å samhandle med andre aktører som jobber mer direkte med radikalisering og ekstremisme.⁴⁶

Boks 26.6 Alle har et ansvar – Hva mener ungdom?

Hva kan ungdom gjøre for å forebygge ekstremisme:

«Vi kan lære om det på skolen, og snakke med andre om det.»

«Sjekke begge sider av en sak, for ikke å bli overbevist om den ene siden.»

«Man kan snakke mer om det og anerkjenne dem som har disse meningene.»

«Ignorere.»

«Forske på hva som gjør at de oppfører seg sånn, og prøve å forandre på det.»

«Lære mer om det på skolen fra tidlig alder, slik at man vet hva man risikerer å bli utsatt for, og sånn.»¹

¹ Utdrag fra ungdommers tanker om ekstremisme i kommisjonens møte med ungdom, jf. vedlegg 1

⁴⁵ Se omtale av barnevernets rolle i 25. juni-saken i kapittel 34.10

⁴⁶ Taushetsplikt og informasjonsdeling er omtalt i kapittel 34

Kapittel 27

Skolen

Skolen er en fellesarena i samfunnet hvor alle som vokser opp i Norge, møtes. Derfor kan skolen ha stor betydning i å forebygge ekstremisme i bred forstand. Skolens forebyggende arbeid handler primært om de nedre nivåene i forebyggingstrekanten, det byggende og universelt forebyggende arbeidet, særlig demokratibyggning. Skolen kan også ha en rolle i selektivt forebyggende arbeid for å redusere risiko- og sårbarhetsfaktorer hos enkeltelever og i indikativ forebygging ved en alvorlig bekymring om voldelig ekstremisme. Skole og utdanning kan også være viktige arenaer og virkemidler i reintegrerende arbeid. Skolens praksis skal likevel ikke preges av tanken om samfunnssikkerhet. En slik tilnærming kan bidra til å svekke elevenes rettigheter og begrense muligheten deres til fullverdig deltakelse og utvikling. Skolens grunnleggende pedagogiske mandat og fokus på barnets beste, skal også være retningsgivende for de tilfellene der skolen fanger opp og håndterer konkrete radikaliseringsbekymringer.

27.1 Organisering, roller og ansvar i det forebyggende arbeidet

Utdanningssektoren omfatter barnehage, grunnskole, videregående opplæring, fagskoleutdanning, høyere utdanning og opplæring for voksne. Nasjonale standarder blir sikret gjennom lov, forskrift og lære- og rammeplaner.¹

I Norge har alle barn rett til grunnopplæring.² Kommunene, fylkeskommunene og de frittstående skolene skal sørge for grunnopplæringen fra første klasse på barneskolen til fullført videregående opplæring.³

Det er flere yrkesgrupper som arbeider på skoler, og som har kompetanse som supplerer læreres pedagogiske utdanning. Dette er ansatte

som kan ha oppgaver på andre lærings- og aktivitetsområder som er fordelaktig for at elevene skal få en helhetlig oppfølging. Et «lag rundt barnet»⁴ er en ambisjon internt i skolen for samarbeid mellom ulike yrkesgrupper. Det har i flere år vært jobbet med en slik målsetting, og det finnes også forskning som har pekt på et behov for systematisk og langsiktig satsing på feltet.⁵

Skolens styringsdokumenter

Opplæringsloven regulerer skolehverdagen i skolen og til alle som har opplæring i en bedrift, og voksne som får grunnskoleopplæring. Gjennom formålsparagrafen i opplæringsloven § 1-1 har samfunnet gitt grunnopplæringen et omfattende mandat. Opplæringen skal gi alle elever ferdigheter, holdninger og verdier som setter dem i stand til å mestre sitt eget liv, delta i arbeids- og samfunnslivet og ta vare på seg selv og andre i samfunnet. Alle skal ha mulighet til å realisere sitt potensial i en inkluderende skole. Skolens formål inkluderer å «opne dører mot verda og framtida og gi elevane og lærlingane historisk og kulturell innsikt og forankring». Gjennom formålsparagrafen i opplæringsloven forplikter skolen seg til at elevene får erfaring med grunnleggende menneskeverd og likeverd. Formålsparagrafen fastsetter også at elevene skal få innsikt i kulturelt mangfold og lære kritisk tenkning og bidra til kunnskap om demokratiet. Skolens samfunnsoppdrag er altså todelt, og inkluderer både sosial og faglig utvikling. Skolen og barnehagens arbeid med å utvikle inkluderende sosiale og faglige læringsfellesskap er sentralt i det byggende og forebyggende arbeidet.

⁴ Laget rundt barnet er et uttrykk for en ambisjon om å samordne aktører i utdanningssektoren og andre, jf. Proba samfunnsanalyse 2023c

⁵ Se eksempelvis Buland, Mordal og Mathiesen 2020; Borg, Drange, Fossetøl og Jarning 2014; Borg, Christensen, Fossetøl og Pålshaugen 2015; Gjertsen, Hansen og Juberg 2018; Holmøy, Birkrem, Lien og Flaten 2019

¹ Kunnskapsdepartementet 2007

² Grunnloven § 109; Kunnskapsdepartementet 2017b

³ Prop. 1 S (2019–2020)

Boks 27.1 Undervisning om 22. juli 2011

Alle elevene som går ut av 10. klasse, skal ha lært om terrorangrepene 22. juli 2011. Når og hvordan er opp til lærerne og skolene.¹ I læreplanene som ble innført i 2020, blir terrorangrepet nevnt eksplisitt under samfunnsfag for 1. til 10. trinn under det tverrfaglige temaet demokrati og medborgerskap. Kunnskapen om 22. juli 2011 kobles til videreutviklingen av demokratiet på den ene siden og forebygging av ekstreme holdninger, ekstreme handlinger og terror på den andre. En slik kobling mellom demokratibyggning og terrorforebygging har blitt kritisert fordi det å fremheve terror uforholdsmessig mye kan bidra til at elevene utvikler terrorangst.² Læring om 22. juli kan kobles til mange demokratiske problemstillinger og utfordringer, ikke bare terror.³ I 2018 fikk Det Europeiske Wergelandsenteret og Institutt for lærerutdanning ved NTNU i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å utvikle et lærings- og refleksjonsmaterieell om 22. juli. Det er frivillig å bruke, og siden 2020 har det ligget fritt tilgjengelig på nett.⁴

¹ Kunnskapsdepartementet 2019

² Sjøen 2023

³ Anker og von der Lippe 2015; Erdal og Granlund 2021

⁴ Det Europeiske Wergelandsenteret u.å.

Læreplanene er forskrifter til opplæringsloven og styrer innholdet i opplæringen. Læreplanverket består av en overordnet del, fag- og timefordeling og læreplaner i fag.⁶ Overordnet del av læreplanverket utdyper verdigrunnlaget i opplæringslovens formålsparagraf og de overordnede prinsippene fra grunnopplæringen. Overordnet del beskriver det grunnsynet som skal prege pedagogisk praksis i hele grunnopplæringen som menneskeverdet, kritisk tenkning og etisk bevissthet samt demokrati og medvirkning.⁷ De tverrfaglige temaene er «knyttet til samfunnsutfordringer som er aktuelle over tid»⁸, og skal bidra til å gi elevene forståelse og kompetanse til å aktivt delta i å løse disse utfordringene. Grunntanken er at når elevene blir rustet til å foreta selvstendige og kritiske

⁶ Utdanningsdirektoratet u.å.-a

⁷ Kunnskapsdepartementet 2017b

⁸ Meld. St. 28 (2015–2016)

Boks 27.2 Kunnskap om vern av urfolk og minoriteter

Vern av mindretallet er et viktig demokratisk prinsipp, og alle deltakerne i skolefelleskapet må utvikle bevissthet om både minoritets- og majoritetsperspektiver samt skape rom for samarbeid, dialog og meningsbryting.¹ Dette krever et profesjonelt skjønn. Som en del av den demokratiske opplæringen skal elevene lære om vern av mindretallet. I henhold til de demokratiske verdiene og prinsippene som er skissert i den overordnede delen av læreplanen, skal elevene få kunnskap om urfolk og minoriteter, og hvordan rettighetene deres skal ivaretas.

¹ Kunnskapsdepartementet 2017b

vurderinger av virkeligheten de møter, kan det motvirke meningstap og avmaktsfølelse.

27.2 Menneskerettigheter og demokratibyggning i skolen

27.2.1 Demokrati og kritisk tenkning

Fra barna begynner i barnehagen, skal de delta i demokratiske prosesser for å få bidra og medvirke i hverdagen. Ved å delta i barnehagens fellesskap skal barn få mulighet til å ytre seg, lytte til andre og respektere andre.⁹ Barnehagen skal også arbeide mot diskriminering, fordommer og rasisme.¹⁰ Skolen skal bidra til å forberede elever til full og likeverdig samfunnsdeltakelse,¹¹ der hverdagslige lærings- og sosiale samhandlingsprosesser kan styrke elevenes demokratiske motstandsdyktighet.

På mange skoler arbeider man med å gi elevene en grunnleggende erfaring av å bli anerkjent og kjenne tilhørighet, å føle mestring, å bli hørt og å kunne medvirke. I dette ligger en kraft som kan motvirke mange av de underliggende faktorene og drivkreftene bak radikaliseringsprosesser.¹² Dette arbeidet gjøres gjennom flere tilnærminger, som å etablere et inkluderende læringsmiljø, praktisere demokrati og tenke kritisk. I kommisjonens møter med ungdommer har det blant annet kom-

⁹ Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver 2017

¹⁰ Prop. 1 S (2023–2024)

¹¹ Prop. 1 S (2023–2024)

¹² Davies 2009; Davies 2014

met frem at det er viktig å snakke om muslimhat, homo- og transfobi, og andre former for gruppefiendtlighet.¹³ Skolen skal bidra med å forebygge rasistiske og gruppefiendtlige holdninger og skape rom for mangfold i fellesskapet.¹⁴

I en tid der alle er utsatt for store mengder med informasjon, kan feilinformasjon og propaganda som sprer antidemokratiske og avhumaniserende budskap, være vanskelig å identifisere. Kritisk tenkning er en nødvendig demokratisk «sikringsmekanisme». I kommisjonens møter med ungdom har kildekritikk blitt fremhevet som en vesentlig ferdighet som kan bidra til å forebygge ekstremisme.¹⁵ Barn og unge trenger verktøy for å kunne drøfte og vurdere informasjon og virkelighetsbeskrivelser som de møter, uten at disse verktøyene i seg selv skal snevre inn ytringsrommet eller muligheten for å uttrykke uenighet. Evnen til kritisk selvrefleksjon er en slik demokratisk sikringsmekanisme. Det å så tvil i møte med forenklede ideologiske forestillinger og fiendebilder kan ha avgjørende betydning for å hindre eller snu radikaliserings.¹⁶

Arbeidet med demokrati i skolen har blitt styrket gjennom læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020 (LK20). Læreplanverket legger vekt på kunnskap om demokratiske institusjoner og ferdigheter for å delta i demokratisk samhandling, men også konkrete erfaringer med deltakelse og reell medvirkning. Læring om, gjennom og for demokrati er nødvendig for å sette elevene i stand til å bli aktive deltakere i demokratiske prosesser.¹⁷ Demokratilæring begrenses imidlertid ikke til klasserommet, men berører samtlige aspekter av skolehverdagen. Læringen kan omfatte saker i lokalmiljøet eller på samfunnsnivå som engasjerer elevene. Demokrati må praktiseres for å læres. Når elevene kan få kunnskap og utøve demokrati i praksis ved å faktisk påvirke saker, prosesser og beslutninger som angår dem i hverdagen, blir demokratiet troverdig og engasjerende.

Det finnes også flere eksterne aktører som står for tiltak rettet mot skolen for å forebygge fordommer, diskriminering, rasisme og andre negative holdninger, og eventuelt handlinger, mot minoriteter, utsatte grupper eller andre.¹⁸ De

¹³ Se vedlegg 1

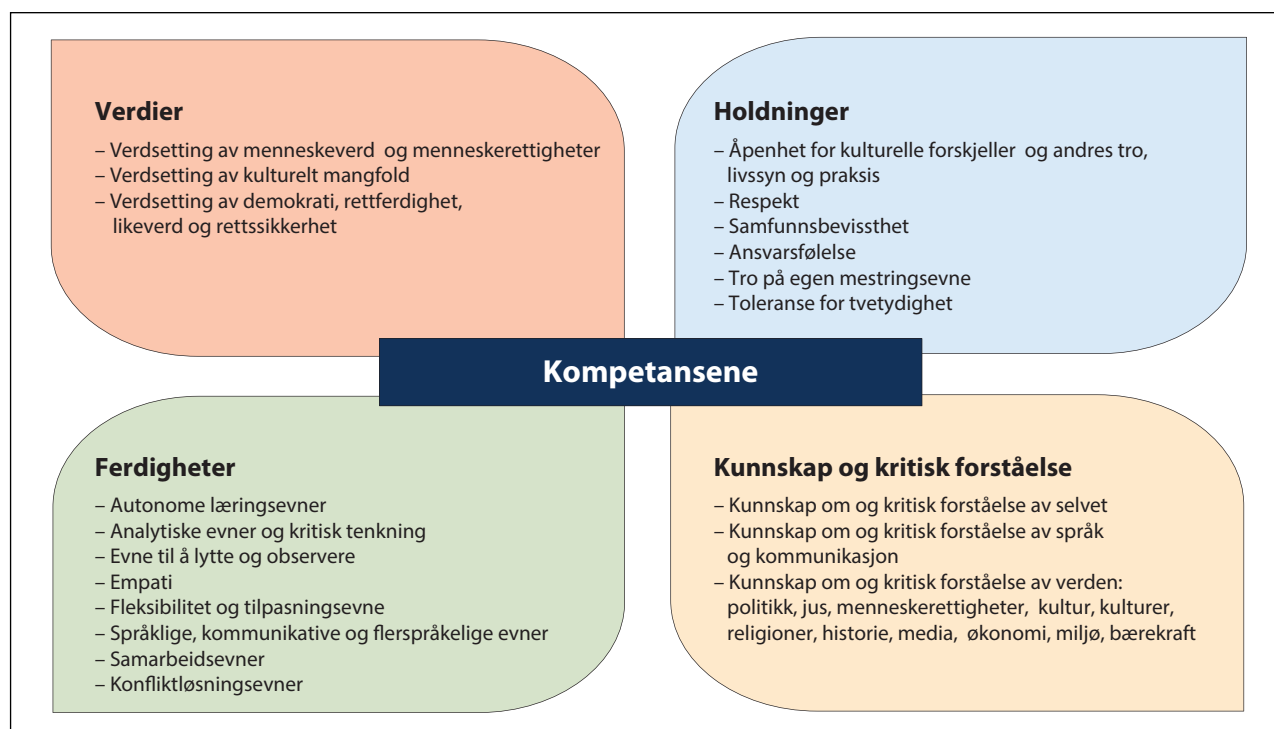
¹⁴ Prop. 1 S (2023–2024)

¹⁵ Se vedlegg 1

¹⁶ Mattsson 2018; Mattsson 2019

¹⁷ Stray 2011

¹⁸ Det vises i den forbindelse til omtalen av vitneobservasjoner, Freds- og menneskerettighetscentre, og veiviserordningen i del VI Oppgjør, minne og læring og Dembra nedenfor



Figur 27.1 Kompetanse i demokratisk kultur

Kompetanse i demokratisk kultur. Å leve sammen som likeverdige i kulturelt mangfoldige demokratiske samfunn. Sammendrag. Kilde: Europarådet 2016. © Council of Europe

fleste tiltakene er rettet mot ungdomsskoler og videregående skoler.¹⁹

Europarådets referanserammeverk *Competences for democratic culture* (RFCDC) er utviklet for å støtte utdanningssystemer, utdanningsinstitusjoner og profesjonsutøvere i utdanningsfeltet i å jobbe systematisk med demokrati og medborgerskap i skolen. «Sommerfuglen», jf. figur 27.1, kan brukes i skolens profesjonsfelleskap for arbeidet med undervisning og læringsmiljø.²⁰ Modellen viser alle de spesifikke verdiene, holdningene, ferdighetene, kunnskapen og den kritiske forståelsen som gjør en person i stand til å delta effektivt og hensiktsmessig i en demokratisk kultur.

27.2.2 Å etablere inkluderende og trygge skole- og læringsmiljøer

Opplæringslovens kapittel 9 A fastslår at alle elever har rett til et trygt og godt læringsmiljø, og forplikter skolen til å jobbe systematisk med dette.²¹ Av § 9 A-3 følger det at «[s]kolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering». Nulltoleranseprinsippet innebærer at elevene skal bli hørt og trodd på sin egen opplevelse av situasjonen, og gjennom aktivitetsplikten er skolen forpliktet til å iverksette umiddelbare tiltak for å gjenopprette et trygt skolemiljø for den berørte eleven.²²

Demokrati handler om aktiv deltakelse hvor uenigheter synliggjøres. Når det settes trygge rammer rundt det å være uenig og løse konflikter, vil både elever og lærere oppleve trygghet, slik at ulike holdninger og oppfatninger får lov til å komme frem.²³ Å etablere et inkluderende læringsmiljø på skolen er en måte å styrke demokratisk motstandskraft på. Ved mange skoler gjøres det et viktig arbeid med å la elevene oppleve anerkjennelse og tilhørighet, føle mestring og bli hørt. Dette arbeidet kan motvirke mange av risiko- og sårbarhetsfaktorene som inngår i radikaliseringsprosesser, og drivkreftene bak radikaliseringsprosesser.²⁴ Ungdommer som kommisjonen har møtt, har truk-

ket frem viktigheten av å ha mulighet til å være uenige og diskutere ulike tema på skolen. De ønsker flere trygge rom å diskutere det man er uenige om. De siste årene har det vært mye oppmerksomhet på at lærerstudenter og lærere skal heve kompetansen på og få videreutdanning i undervisning om kontroversielle temaer,²⁵ og det er stor etterspørsel etter slike tilbud.

Skolen er forpliktet til å fange opp og håndtere fordomsfulle uttrykk for å ivareta de berørte elevenes rett til et godt og trygt læringsmiljø. Derfor trenger lærere og andre ansatte i skolen kompetanse til å identifisere underliggende fordommer og gruppefiendtlige holdninger i det som kan fremstå som konflikter eller mobbedynamikker mellom enkeltelever. Flere rapporter har dokumentert at elever opplever å ikke bli trodd på eller møter en bagatellisering av rasistiske hendelser.²⁶ Det å ikke bli hørt eller sett kan skape avmaktfølelser hos den enkelte og skape utenforskapsdynamikker i elevgruppen. Når man skal gjenopprette et trygt skolemiljø for elever som har vært utsatt for enten mobbing, vold, diskriminering eller trakassering i skoletiden, kreves det ulike pedagogiske tilnærminger.²⁷ Dette skal ivareta både den som er utsatt for krenkelsene, og den eller dem som har stått for krenkelsene.

I kommisjonens møter med ulike ungdomsrepresentanter har skolen og lærere blitt fremhevet som viktige aktører for å forebygge radikaliserings og ekstremisme blant ungdom. Tilbakemeldingene kommisjonen har fått, har også understreket viktigheten av å lære om ekstremisme på skolen. I enkelte av kommisjonens møter med elever og personer med tilknytning til skolesektoren har også andre yrkesgrupper på skolen blitt fremhevet som viktige ressurser for barn og unge i dette arbeidet, for eksempel miljøterapeuter (sosionomer, vernepleiere og barnevernspedagoger) og helsesykepleiere.²⁸ Dette er et viktig supplement for å sikre en helhetlig oppfølging av elevene. Det at disse profesjonsgruppene er til stede i skolen, har dessuten vist seg å styrke skole-hjem-samarbeidet, også i saker der det er bekymring for radikaliserings.²⁹ Kommisjonen erfarer at det er varier-

¹⁹ Dette er også funnet i en evaluering av handlingsplaner mot antisemittisme. Proba samfunnsanalyse 2023a

²⁰ Lenz 2020c

²¹ Jf. §§ 9 A-1 og A-2. Bestemmelsene blir videreført i den nye opplæringsloven av 2023 (ikke trådt i kraft)

²² Denne paragrafen endres til paragraf 12 i den nye opplæringsloven av 2023. I endringen ble det også lagt til omtale av at skolen ikke skal godta krenkende oppførsel som eksempelvis mobbing, vold, diskriminering og trakassering

²³ Utdanningsforbundet 2022

²⁴ Davies 2009; Davies 2014

²⁵ Se for eksempel Universitetet i Bergen u.å.; Utdanningsforbundet u.å.

²⁶ Wasvik 2017; Unicef 2022

²⁷ Moldrheim 2014; Lenz og Moldrheim 2019

²⁸ Seminar på Utøya 27. mars 2023 og kommisjonens møter med ungdom, jf. vedlegg 1

²⁹ Kommisjonens samtaler med representanter for ulike kommuner både i møter, seminarer og innspillmøter samt innspill gitt på skoleseminar på Utøya 27. mars 2023, jf. vedlegg 1

Boks 27.3 Samtalefellesskap

Kritisk tenkning er en fagovergripende og sentral ferdighet elevene trenger for å utvikle seg som ansvarlige medborgere. Det er en fin balansegang mellom individuell utvikling og opplevelsen av å høre hjemme i et sosialt og faglig fellesskap. I et trygt samtalefellesskap kan elevene utvikle kritisk tenkeevne og selvrefleksjon. Her kan elever og lærere stille spørsmål og tåle uenighet. I utforskende samtaler øver de opp evnen til å lytte til hverandre på en respektfull måte. Begrepet uenighetsfellesskap rommer et gyldig VI – der mangfold og ulikhet er verdsatt. Fellesskapet er ikke bygget på likhet, men på ønsker og vilje til dialog og samarbeid. Slike uenighetsfellesskap krever øvelse og bevisstgjøring hos elevene og vil gi erfaringer om likeverd og hva demokrati vil si i praksis.¹

¹ Iversen 2017

ende om skoler har miljøterapeuter eller ikke, noe som fører til ulik praksis og ressurser for elever avhengig av skole.

Skoleeiere skal sørge for kompetansetiltak i skolen i samarbeid med universitet og høyskoler. Tiltakene skal være basert på egne behov og dialog med høyere utdanningsinstitusjoner. Utdanningsdirektoratet har en tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring.³⁰ Midlene skal brukes til etterutdanning og kompetanseutvikling i profesjonsfellesskapet.³¹ Den kollektive kompetanseutviklingen skal styrke kunnskap og kompetanse og slik fremme utvikling, læring og trivsel og bidra til et likeverdig tilbud for alle barn og unge. Denne ordningen kan være aktuell for kompetanseutvikling om radikaliserings- og ekstremisme, samt styrking av kompetanse relatert til universell forebygging i skolen.

27.2.3 Dembra

Dembra står for Demokratisk beredskap mot rasisme, antisemittisme og udemokratiske holdninger og er et kompetansehevingstilbud til støtte for skoler og lærerutdanning i hele landet. Kjer-

nen i Dembra er å forebygge utenforskap og udemokratiske holdninger gjennom å bygge demokratisk kompetanse, med inkludering og deltakelse, kritisk tenkning og mangfoldskompetanse som sentrale prinsipper. Dembra tilbyr veiledning, kurs og nettbaserte ressurser for skoler og lærerutdanningen. Målgruppen i skolen er barneskoler, ungdomsskoler og videregående opplæring.

Over 150 skoler har benyttet seg av Dembra, og mer enn 4300 lærere har deltatt i Dembra så langt.³² I tillegg har personell på 13 lærerutdanningsinstitusjoner vært involvert i Dembra.³³ I lærerutdanningen bidrar Dembra til å styrke profesjonskompetansen relatert til forebygging av fordommer og gruppefiendtlighet blant studentene slik at fremtidige lærere innehar oppdatert kunnskap samt pedagogisk og fagdidaktisk kompetanse. Gjennom forsknings- og utviklingsprosesser bidrar Dembra også til økt kompetanse blant ansatte i universitets- og høyskolesektoren. I det videre omtales Dembra i skolen.

Dembra tilbys gjennom seks av de syv freds- og menneskerettighetssentrene, som er nærmere omtalt i kapittel 39.1 Freds- og menneskerettighetssentre, med prosjektledelse og sekretariat på HL-senteret. Arbeidet ved en skole begynner med en kartlegging av lokale utfordringer, noe som omfatter utarbeidelsen og implementering av lokale tiltak, samt kompetanseheving for hele personalet.³⁴ Skoler som deltar i Dembra, gjennomfører samlinger for alle lærere og ledere ved skolen. En rekke temaer tas opp på disse samlingene slik som antisemittisme, rasisme og andre gruppefordommer, radikaliserings- og ekstremisme og udemokratiske holdninger, demokratisk beredskap, kritisk tenkning og konflikthåndtering. Det gjennomføres også spørreundersøkelse blant skolens elever og lærere til hjelp i skolens egenanalyse. Tiltak for skolen blir utviklet og gjennomført av skolen selv, men med veiledning fra kursholderne.³⁵ Veilederne følger opp skolens utviklingsarbeid i ett til to år. Satsningsområdet varierer fra skole til skole, nettopp fordi alle skoler har hver sine utfordringer og ambisjoner. Eksempler kan være utenforskap på sosiale medier, et trygt samtalefellesskap i klasserommet, kritisk tenkning med undervisningsøkter på tvers av trinn eller at læreren bevisst blander ulike elevgrupper. Slik tilpasses arbeidet med Dembra til alt fra store byskoler til små bygdeskoler. Når satsingen er

³² Dembra u.å.-b, *Hva er Dembra?*

³³ Dembra u.å.-b, *Hva er Dembra?*

³⁴ Dembra u.å.-c, *Samarbeidspartnere og støttespillere*

³⁵ Dembra u.å.-a, *For lærere*

³⁰ Utdanningsdirektoratet 2023

³¹ Statsforvalteren 2023

Boks 27.4 Dembras prinsipper for forebygging

Dembras¹ prinsipper for forebygging er utviklet ut fra hvilke læringserfaringer og hvilken institusjonell praksis som fremmer en demokratisk skolekultur og forebygger fordommer, utenforskap og diskriminering.

- Prinsipp 1: inkludering og deltakelse
- Prinsipp 2: kunnskap og kritisk tenkning
- Prinsipp 3: mangfoldskompetanse
- Prinsipp 4: eierskap og forandring
- Prinsipp 5: skolen som helhet

¹ Dembra u.å.-b, *Hva er Dembra?*

bestemt, utvikler skolen en plan med oversikt over både eksisterende og nye tiltak rettet mot området. Skolen kan ha mange tiltak eller prosjekter gående samtidig, uten at disse nødvendigvis har alle ansattes oppmerksomhet. Fordi skolen selv bestemmer hva som skal være satsningsområdet deres, består ikke Dembra av et ferdig kursstilbud. Dembra baserer seg ikke på en teori eller metode, men trekker veksler på forskning fra fagfeltene forebygging og skoleutvikling.³⁶

Det er stor etterspørsel etter Dembras tilbud til skoler. Kommisjonen har inntrykk av at Dembra tilbyr faglig solide verktøy som lærere og skoleledere kan nyttiggjøre seg i sitt arbeid, enten de står overfor konkrete utfordringer eller ønsker veiledning for hvordan skolen kan jobbe langsiktig med å bygge demokratisk kompetanse. I en evaluering av handlingsplanen mot antisemittisme kom det frem at Dembra har positiv effekt og fungerer godt i skolen. Det er imidlertid også funnet at Dembra, som andre tiltak rettet mot skolen, ikke når frem til mange nok.³⁷ Dette er også inntrykket kommisjonen har fått i sitt arbeid. Evalueringsrapporten foreslår at Dembra kan utvides eller justeres, og at andre tiltak eventuelt også kan settes inn.

27.3 Forebygging av voldelig ekstremisme i skolen

Utdanning kan redusere noen voldelige fenomener, men terrorisme er kanskje ikke ett av dem. (Østby, Urdal og Dupuy 2019, uoffisiell oversettelse)

Skolen har ikke ansvar for å håndtere eller avverge tilfeller av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Det vil imidlertid kunne forekomme tilfeller der det er en bekymring for at enkelte elever eller grupper av elever på en skole er i fare for radikaliserings eller har blitt radikalisert. I disse tilfellene er det avgjørende at skolens ansatte har kompetanse til å fange opp faresignalerne, men også til å erkjenne hvor deres egen kompetanse og mandat slutter, og når andre aktører bør involveres. For tillitsrelasjonen mellom elevene og skolens ansatte er det avgjørende at de ansatte konsentrerer seg om sitt pedagogiske mandat: å støtte utviklingen av og vise omsorg for hver elev. Dette kan være en vanskelig avveining og forutsetter en avklaring av mandatet og når de skal kontakte andre instanser for videre vurdering.

Ved bekymringer for om en elev er i faresonen for å radikaliseres eller for å begå voldelige handlinger, kan det oppstå dilemmaer og avveining mellom den grunnleggende pedagogiske ivaretagelse av eleven og behovet for å avverge skade. Et av disse dilemmaene kan handle om tillit. Når elever strever med ulike utfordringer, blir de ekstra sårbare for alt som kan oppleves som svik. I mange tilfeller er mistillit mot offentlige institusjoner og deres representanter en del av utfordringsbildet.

Skolens ansvar for å vise omsorg for eleven slutter ikke når andre aktører trekkes inn. Tydelige signaler om at eleven anerkjennes og er velkommen som en del av skolefelleskapet, kan være avgjørende for å hindre selvforsterkende negative dynamikker. Dersom ansatte ved en skole er bekymret for radikaliserings hos barn eller ungdom, skal de så tidlig som mulig følge det opp gjennom de rutinene den enkelte skole har. Den som er bekymret, bør først ta en samtale med eleven, og om bekymringen fortsatt er til stede, skal det meldes videre. Skolen har ansvar for å formidle bekymring for radikaliserings til lokalt politi og/eller barnevern hvis eleven er under 18 år.³⁸

³⁶ Lenz og Nustad 2016

³⁷ Proba samfunnsanalyse 2023a

³⁸ Utveier.no 2022

Boks 27.5 Eksempelsak IV – vellykket forebygging

En gutt på ungdomsskolen ble fanget opp av PST på grunn av høyreekstrem aktivitet på nett. Han var mye alene hjemme, og var aktiv med gaming under pandemien. Han var litt politisk interessert, og interessen ble sterkere etter at han chattet med andre på nettet, blant andre en representant for et høyreekstremt politisk parti. Det politiske synet hans ble mer høyrevridd, og han ble blant annet opptatt av å begrense innvandring, finne informasjon om tidligere naziledere og andre høyreekstreme forhold. Han sluttet med sport og var mindre med venner på fritiden. Det ble etablert en tverretattlig gruppe i kommunen bestående av blant annet foreldre, politi, kontaktlærer, miljøarbeider og en representant fra forebyggende avdeling i kommunen. Tiltak ble igangsatt, som mer tid med aleneforeldre, deltakelse i sportslige aktiviteter og mer tid med venner. Miljøarbeider og kontaktlærer på skolen ble tett involvert.

Dersom det oppstår en alvorlig radikaliseringsbekymring knyttet til en elev må de ansatte vite hvor de skal henvende seg. Å ha etablerte relasjoner med for eksempel SLT-koordinator i kommunen, Dembra-veileder og politiets radikaliseringskontakt kan da ha stor betydning.³⁹ Langsiktig lokalt samarbeid mellom skoler og førstelinjetjenestene, som politi og helse, gjør det enklere for skolen å arbeide med forebygging rettet mot enkeltelever. Kommisjonen har fått innspill om at politiet savner en tettere samhandling med skolen, og at skolen mangler i fora for samarbeid mellom aktørene.⁴⁰

I de fleste saker vil det ikke finnes entydige signaler når en person radikaliseres. En radikaliseringsprosess identifiseres gjennom et sammenfall av flere elementer som samlet kan peke mot en bekymringsfull utvikling.⁴¹ Derfor må skolen ha ansatte med kompetanse på radikaliseringsmekanismer. Det er også et behov for institusjonelle rutiner og en kultur for deling av bekymring. Sko-

³⁹ Kommisjonens samtaler med ulike representanter for skolesektoren i møter og innspillmøter, jf. vedlegg 1

⁴⁰ Kommisjonens møter med ulike representanter for politiet

⁴¹ Det vises til ytterligere omtale av radikalisering i del IV

Boks 27.6 Universitets- og høyskolesektoren

Kunnskapsdepartementet ga Råd for samfunnsikkerhet og beredskap i kunnskapssektoren, Beredskapsrådet,¹ i oppdrag å utvikle en tiltaksliste for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme i sektoren i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren. Tiltakslisten bygger på prinsippene om akademisk frihet² og verdigrunnlaget som høyere utdanning er tuftet på. Tiltakene handler blant annet om å stimulere til mer debatt og fri meningsutveksling og å sørge for at enkeltpersoner og minoriteters stemmer blir sett og hørt. Tiltakslisten trekker også frem viktigheten av å være opptatt av studenters psykiske helse og opplevelse av ensomhet og utenforskap, særlig under det første året med høyere utdanning. Det trekkes også frem at lederansvaret for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme blant annet innebærer å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser og å håndtere bekymring.³

Det er utarbeidet en egen nettside, sikresiden.no, hvor studenter og ansatte kan få informasjon om hva de selv kan gjøre i uønskede situasjoner, hvor de kan få hjelp, og hvordan de kan bidra til å forebygge uønskede hendelser.⁴

¹ Beredskapsrådet ble etablert av Kunnskapsdepartementet i januar 2017 og består av 14 medlemmer fra høyere offentlige og private utdanningsinstitusjoner, folkehøgskolene, fagskoler, studentorganisasjoner og -samskipnader samt Utdanningsdirektoratet

² Akademisk frihet innebærer at forskere og studenter fritt kan undersøke ethvert fagfelt og gi uttrykk for faglige synspunkter. Det innebærer at forskere skal kunne formidle ideer eller fakta, også slike som er ubehagelige for myndighetene eller politiske/religiøse grupperinger

³ Beredskapsrådet u.å.

⁴ Sikresiden u.å.

lens pedagogiske grunnsyn bør ligge til grunn for slike avveininger og ha som mål å hindre og reversere uheldig utvikling gjennom pedagogisk «stilbygging»⁴² og «ett lag» rundt eleven.

⁴² Begrepet støttende stillas, *scaffolding*, kommer fra sosiokulturell læringsteori og ble introdusert av Jerome Bruner. Wheeler 2014

Kapittel 28

Helse- og omsorgssektoren

God helse er en forutsetning for menneskers mulighet til å nå sitt fulle potensial og for å bidra i samfunnet. Helse henger sammen med sosiale forhold som oppvekstvilkår, barnehager og skoler.¹ Velfungerende tilbud innenfor helse- og omsorgssektoren er altså en del av helheten som skal forebygge ekstremisme gjennom å sørge for et godt liv. Dette kapittelet handler imidlertid primært om forebygging av voldelig ekstremisme i forebyggingstrekantens øvre nivåer, selektiv og indikativ forebygging.² Selv om det ikke er mulig å peke på en direkte link mellom psykisk helse og ekstremistisk vold, er det kjent at mange radikaliserte sliter med psykisk uhelse.³

Det er kommunene som har ansvaret for primærhelsetjenesten, mens staten er ansvarlig for spesialisthelsetjenesten gjennom helseforetakene.⁴ Det gjelder både for fysisk og psykisk helse.⁵

Forskjellige helse- og omsorgstjenester er i kontakt med store deler av befolkningen, og kan spille en viktig rolle i å redusere risiko- og sårbarhetsfaktorer for radikalisering hos den enkelte. Slike tjenester kan også ha en rolle i å identifisere personer som er radikalisert eller står i fare for å bli det. Samtidig skal helse- og omsorgstjenestene ikke preges for mye av en sikkerhetslogikk. Deres mandat er primært å yte gode tjenester til borgerne, og er avhengig av tillit for å gjøre dette. Helsetjenestene kan også være viktige i reintegrering gjennom oppfølging og behandling av personer som har blitt radikalisert.⁶ Personer det er knyttet bekymring til, eller personer som ønsker å trekke seg ut av ekstreme miljøer eller tankesett, kan også ha behov for psykisk helsehjelp. Radikaliseringsprosesser og eventuelle påfølgende handlinger kan medføre psykiske skadevirkninger for de involverte.⁷

Helse- og omsorgssektorens rolle i forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme har vært fremhevet siden regjeringens første handlingsplan ble lansert i 2010.⁸ I regjeringens kontraterrorstrategi fra 2022 er et av de prioriterte samarbeidsområdene at det «skal legges bedre til rette for samhandling på tvers av sektorer i saker hvor psykiske lidelser og ekstremisme er eller kan være relevant».⁹

28.1 Kommunale helse- og omsorgstjenester

Kommunene skal sørge for gode og forsvarlige helse- og sosialtjenester til alle som trenger det, uavhengig av alder eller diagnose.¹⁰ Kommunen er også ansvarlig for helsefremmende og forebyggende arbeid.¹¹ Kommunen skal ha oversikt over befolkningens helse og sårbarhets- og beskyttelsesfaktorer, og den skal sette inn tiltak som bygger helse og forebygger plager og lidelser.¹²

Fastlegen er en sentral helseressurs for de fleste. Vedkommende har en viktig rolle i å koordinere pasientens behov for medisinske tjenester og samarbeide med de øvrige tjenestene i kommunenes helse- og omsorgstjenester, Nav og spesialisthelsetjenesten.¹³ Når det oppstår en bekymring om radikalisering, kan derfor fastlegen være den første som oppdager dette.

Skolehelsetjenesten skal gi helsetilbud til elever på barne- og ungdomsskolen samt videregående skole. Tjenesten skal i samarbeid med skolen fremme helse, læring og trivsel. Det er helsesyke-

¹ Regjeringen 2018, mål nr. 3: God helse og livskvalitet

² Se kapittel 4.7 Hva er forebygging?

³ Se del IV Radikalisering

⁴ Dette gjelder også private tilbydere med driftsavtale med regionale helseforetak

⁵ Helse- og omsorgsdepartementet 2023a

⁶ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

⁷ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

⁸ Justis- og politidepartementet 2010

⁹ Justis- og beredskapsdepartementet 2022b. Samarbeid mellom politi og helsevesenet drøftes i kapittel 33.2. Taushetsplikt og informasjonsdeling for og mellom ulike aktører omtales i kapittel 34

¹⁰ Regjeringen u.å.

¹¹ Helse- og omsorgstjenesteloven § 1

¹² Folkehelseeloven kapittel 2

¹³ Helse- og omsorgsdepartementet 2023a

Boks 28.1 Helsetjenester til asylsøkere

Helse- og omsorgstjenesteloven pålegger kommunene å tilby nødvendig helsehjelp til dem som oppholder seg i kommunen. Pålegget gjelder også vertskommuner for asylmottak. Helsedirektoratet anbefaler at kommunene tilbyr en helseundersøkelse til alle flyktninger, asylsøkere og familiegjennførte tre måneder etter ankomst til landet for å kartlegge helsetilstand og eventuelle behov for psykisk eller somatisk oppfølging.¹ I en tid der det kommer mange asylsøkere og flyktninger til Norge,² er det påpekt at det bør vurderes om kommunene bør ha en mer proaktiv psykososial oppfølging for å sikre at særlig de som har behov for psykisk helsehjelp, fanges opp.³

¹ Helsedirektoratet 2023c

² Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2023a

³ Se blant annet Stensland, Glad og Ottesen 2023

pleier de fleste barn og unge er i kontakt med, men tjenesten består også av annet fagpersonell, slik som lege og psykolog. De har også samarbeid med andre tjenester i kommunen ved behov. Foreldre kan kontakte skolehelsetjenesten ved eventuell bekymring for eget barn. Det skal også være en helsestasjon for ungdom mellom tolv og 20 år, og noen ganger opp til 24 år, i kommunene.¹⁴

I kommisjonens møter med ungdomsrepresentanter har helsesykepleiere blitt fremhevet som en av de viktigste ressursene som kan bidra til å forebygge radikaliserings og ekstremisme blant ungdom.¹⁵ Kompetanse både i primærhelsetjenesten og i spesialisthelsetjenesten, samt hos private helseaktører, er viktig for å kunne gjenkjenne ekstremisme. Den innværende handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme har blant annet et tiltak om å heve helsesektoransattes kompetanse på voldelig ekstremisme.¹⁶

28.2 Psykisk helsevern

Helse- og omsorgssektoren har et ansvar for å sikre hele befolkningen et godt helsetilbud, inklu-

¹⁴ Helsedirektoratet 2023b

¹⁵ Se vedlegg 1

¹⁶ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

dert psykisk helsevern, og å fremme god psykisk helse i hele befolkningen. Dette inkluderer forebygging og tidlig intervensjon ved psykiske vansker eller atferdsendring som kan utgjøre en risiko.¹⁷ I juni 2023 la regjeringen frem en ny opptrappingsplan for psykisk helse som peker på tiltak som skal bidra til høyere livskvalitet og bedre helse. Det er et mål å redusere psykiske plager hos barn og unge og iverksette tiltak for å forebygge ensomhet.¹⁸

Kommunen har et selvstendig ansvar for tiltak, hjelp og behandling for lette til moderate psykiske lidelser. Spesialisthelsetjenesten, det vil si sykehus, distriktpspsykiatriske sentre (DPS) og barne- og ungdomspsykiatriske enheter (BUP), er sammen med kommunen ansvarlig for behandling av alvorlige psykiske lidelser.

Kommunene har ulike tilbud om behandling og støtte til personer som har psykiske problemer, og tverrfaglige oppsøkende team som gir helhetlige tjenester til mennesker med alvorlige psykiske lidelser.¹⁹ Mange kommuner rapporterer at psykisk helse er deres største folkehelseutfordring, og at de mangler kunnskap om tiltak, verkøy og metoder som de kan ta i bruk.²⁰

28.3 Voldsriskovurderinger

Internasjonal forskning viser at voldsføremkomsten er høyere hos mennesker med alvorlig psykisk lidelse enn i normalbefolkningen, men årsakssammenhengen er ikke avklart.²¹ Ruslidelser i kombinasjon med alvorlige psykiske lidelser gir forhøyet voldsrisiko. I nesten hvert tredje drap og drapsforsøk mellom 2014-2021 hadde gjerningspersonen en alvorlig psykisk lidelse. Kripos, som publiserte en rapport om dette i 2022, frykter det vil bli flere drap begått av psykisk syke i årene som kommer.²²

Av Helsedirektoratets faglige råd om voldsriskoutredning ved alvorlig psykisk lidelse går det frem at der «det er opplysninger, eller andre indikasjoner på, at pasienter har utøvd vold mot

¹⁷ Justis- og politidepartementet 2010

¹⁸ Helse- og omsorgsdepartementet 2023b

¹⁹ Helse- og omsorgsdepartementet 2023a

²⁰ Helse- og omsorgsdepartementet 2023b. I en rapport fra NKVTS om betydningen av psykisk helse for det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, som utkom rett før denne rapporten ble ferdigstilt, påpekes det at helsetjenestene bør tildeles og ta et større ansvar i dette arbeidet. Rapporten peker også på viktigheten av nødvendig kompetanse. For mer informasjon vises det til Hellevik 2024

²¹ Kripos 2022


²² Kripos 2022

Boks 28.2 Ung.no

UNG.NO
Temaer ▾ Spørsmål og svar Snakk med noen Selvhjelpsverktøy

🔍 ☰

Hva gjør jeg når venninnen min blir radikalisert?


 Jente, 17 år

SPØRSMÅL

Hei, jeg er en 17 år gammel jente og har en bestevenninne som også er like gammel som meg. Hun er muslim og har de siste måneden siden ferien har startet, snakket veldig mye om terrorisme og hvordan hun er så enig med disse muslimske ekstremismen i Midtøsten. Hun mener at det de gjør er veldig bra og hun sier at hun en dag har lyst til å bli medlem og delta i slike voldelige aktiviteter. Jeg lurer på hva jeg skal gjøre, jeg er veldig glad i henne og vil ikke miste henne.

Besvart: 11.08.2022, 15.44

SVAR

Spørsmålet og svaret er mer enn ett år gammelt. Endringer i lovverk og regelverk kan ha skjedd etter den tid. Se spørsmål og svar som ligner for nyere spørsmål.

Hei.

Det var bra du kontaktet oss. Det kan ikke være lett å høre at venninnen din støtter ekstremisme og kan utsette seg selv for fare. Akkurat nå gjør du noe av det viktigste du kan for å forebygge at dette utvikler seg. Du har tatt kontakt. For venninnen din kan det være sunt å ha flere miljø hun forholder seg til som ikke nærer under radikaliseringsen. Derfor er det så bra at du er venninnen hennes.

Samfunnet har også et forebyggende ansvar i dette.

For deg som er bekymret finnes det også informasjon på nettsiden utveier. Dette er det RVTS som drifter (Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging). De kan kontaktes på 22 58 60 00 / post@rvtsost.no

Der vil det også stå hvilke aktører som kan involveres og hva de kan bidra med. Dersom du synes det er vanskelig å ta kontakt selv med noen av aktørene kan du høre med en voksen du stoler på som kan hjelpe deg. For eksempel en ansatt ved skolen. Det finnes også en alarmtelefon 116 111 som kan hjelpe og vurdere om barnevernet burde involveres.

Jeg håper dette er noe venninnen din kan finne en vei ut av. Hun er heldig som har deg som venn.

Hilsen

Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

i samarbeid med ung.no

Figur 28.1

Ung.no er det offentlige informasjonskanal for ungdom. Nettstedet er drevet av Bufdir og skal tilby ungdom informasjon og veiledning som utvikler deres handlingskompetanse og setter dem i stand til å ta gode valg. Ovenfor er et eksempel på et spørsmål stilt til ung.no.¹ Kompetanseteamet som har samarbeidet med ung.no på å besvare denne henvendelsen er et tverrfaglig nasjonalt team som skal bistå i saker om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse eller

andre former for æresrelatert vold. Kompetanseteamet består av representanter fra flere direktorater. Teamet gir veiledning til for eksempel politi, barnehager, skoler, asylmottak og barnevernstjenesten. Utsatte over 18 år kan også få hjelp fra teamet.²

¹ Ung.no 2022

² Bufdir u.å.-b

Det finnes også regionale kunnskapssentre for barn og unge om psykisk helse og barnevern (RKBU) og et regionsenter for barn og unges psykiske helse (RBUP). Disse har samme samfunnsoppdrag som RVTS, men skiller seg ved at de jobber bredere med barn og unges psykiske helse. Sentrene forsker dessuten på kommunalt psykisk

helsearbeid og på barnevern. Sentrene er på samme måte som RVTS-ene organisert ulikt.³⁵

³⁵ For mer informasjon, se Regionsenter for barn og unges psykiske helse Øst og Sør u.å.; Regionalt kunnskapssenter for barn og unge Vest u.å.; Regionalt kunnskapssenter for barn og unge Nord u.å.; Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – psykisk helse og barnevern u.å.

Kapittel 29

Arbeids- og velferdsforvaltningen

Arbeidslinja står sterkt i Norge. Gjennom arbeid får man inntekt, og arbeid kan gi opplevd mening, mestring og fellesskap. Arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav) skal bidra til å skape et inkluderende samfunn, et inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked. I bredt er dette en viktig del av det byggende arbeidet for å sikre gode liv. Navs roller og ansvar på forebyggingsfeltet gjelder imidlertid også selektivt-, indikativt- og reintegreringsnivåene i forebyggingstrekanten. Nav har en sentral rolle i det selektive forebyggende arbeidet ved å redusere risikofaktorer i folks liv gjennom sine tiltak. I tillegg vil Nav kunne ha sentrale oppgaver i indikativ forebygging gjennom varsling om bekymring og oppfølging av enkeltpersoner, samt reintegreringstiltak.

Mange som radikaliseres mangler en fast tilknytning til arbeidslivet. Lediggang og mye over-skuddstid kan virke negativt inn fordi det frigjør tid til å dyrke ekstremt tankegods, som igjen kan bidra til ytterligere radikaliseringsprosesser og å skape en følelse av utenforskap og forsterke sårbarheten.¹

29.1 Organisering, roller og ansvar i det forebyggende arbeidet

Nav er en landsdekkende offentlig virksomhet som består av både kommunale og statlige tjenester.² Stat og kommune har felles ansvar for driften av Nav-kontorene og skal sikre et samordnet og godt tilgjengelig tjenestetilbud. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for å styre, lede og utvikle Nav. Direktoratet har ikke konkrete oppgaver med å forebygge radikaliseringsprosesser og ekstremisme, men forvalter tilskuddsordningen for sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte. Fra denne kan de sosiale tjenestene i kommunene søke om midler til kompetanse- og utviklingstiltak og prosjekter rettet mot radikaliseringsprosesser og voldelig ekstremisme.³ Direktoratet har nylig inngått en

avtale med Frivillighet Norge som skal bidra til tettere samarbeid mellom frivilligheten og kommunalt Nav for å forebygge utenforskap gjennom inkludering i arbeidsmarkedet og bedring av levekår for vanskeligstilte. Frivillige organisasjoner skal også lære mer om Navs samfunnsoppdrag og rolle.⁴

Den statlige delen av Nav, arbeids- og velferdsetaten, har som hovedoppgave å gjennomføre arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken⁵ og har i liten grad oppgaver med å arbeide mot radikaliseringsprosesser og voldelig ekstremisme.⁶ Arbeids- og velferdsetaten skal imidlertid sørge for Nav-veiledere til innsatte i fengsler og at disse har kunnskap om risikofaktorer for radikaliseringsprosesser og voldelig ekstremisme og kjennskap til aktuelle kompetansemiljøer.⁷ Nav-veilederes arbeid i fengsler er regulert i en samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen og arbeids- og velferdsetaten fra 2014.

Den kommunale delen av Nav skal blant annet sikre sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet, likeverd, likestilling og forebygge sosiale problemer.⁸ Dette arbeidet er relevant for å motvirke eventuelle sårbarhets- og risikofaktorer for radikaliseringsprosesser. Tiltak kan inkludere økonomisk støtte, veiledning om jobb og utdanning og råd og veiledning knyttet til hele livssituasjonen.⁹

Nav på kommunalt nivå kan også komme i kontakt med personer som er radikaliserert eller som er i en radikaliseringsprosess. Å oppdage dette og vite hva man skal gjøre forutsetter fenomenkunnskap og kompetanse til å gjenkjenne radikaliseringsprosesser. Etter hva kommisjonen forstår, er

¹ Politiets sikkerhetstjeneste 2019

² Nav 2023

³ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

⁴ Frivillighet Norge 2023b

⁵ NAV-loven § 4

⁶ Brev av 12.10.18 fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til alle landets kommuner «Dispensasjon etter NAV-loven § 7 fjerde ledd til fordel for kommunene ifm. arbeid mot radikaliseringsprosesser og voldelig ekstremisme»

⁷ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

⁸ Sosialtjenesteloven § 1

⁹ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

det stor variasjon i kunnskap og kompetanse på feltet mellom ulike kontor og ansatte. I Oslo har alle Nav-kontorer en dedikert radikaliseringskontakt.¹⁰ I det forebyggende arbeidet mot ekstremisme er kommisjonens inntrykk at Nav-ansatte opplever en spenning mellom sosialfaglige strategier med vekt på tillit på den ene siden og sikkerhetsperspektivet på den andre.¹¹ Personer som er sårbare for radikalisering, kan allerede ha mistet tillit til offentlige tjenester, noe som gjør denne avveilingen til et særlig utfordrende etisk dilemma for Nav-ansatte.¹²

29.2 Nasjonal veiledningsfunksjon ved Nav Grünerløkka

I 2020 ble det opprettet en nasjonal veiledningsfunksjon ved Nav Grünerløkka som innebærer et særskilt råd- og veiledningsansvar overfor andre Nav-kontorer i saker som omhandler radikalisering og voldelig ekstremisme. Funksjonen skal sikre et kompetansemiljø og være et tydelig kontaktpunkt.

Den som innehar funksjonen, kan delta på kompetansehevende arrangementer og tiltak internt i forvaltningen.¹³ Også eksterne samar-

beidspartnere som PST og politi kan kontakte veiledningsfunksjonen. Informasjon om Nav Grünerløkka ligger ute på alle Navs plattformer. Den nasjonale veiledningsfunksjonen dekkes i dag av én person ansatt hos Nav Grünerløkka, som også har andre arbeidsoppgaver.

Henvendelser til kontoret gjelder som oftest menn mellom 28 og 40 år.¹⁴ Henvendelsene handler ofte om hva Nav skal gjøre når for eksempel PST tar kontakt om en sak, og hvordan eventuell kontakt skal journalføres. Det er få henvendelser om fenomenforståelse, avdekking av radikalisering og håndtering av slike saker. Selv om ansatte ved veiledningsfunksjonen kan delta på kompetansehevende arrangementer, har direktoratet ikke gitt oppdrag eller midler til et generelt kompetansehevende arbeid i organisasjonen.

I kommisjonens samtale med Nav Grünerløkka ble det uttrykt at de ser et behov for å styrke arbeidet ved å utvikle et verktøy eller veiledningsmateriell som dekker fenomenforståelse, samtalemetodikk og tydelige retningslinjer for samarbeid på tvers av etater. Det er også foreslått at alle Nav-kontorer bør oppfordres til å ha en radikaliseringskontakt. Radikaliseringskontakten i Nav bør være inkludert i ressursgrupper i bydel-er, i byer, regionalt og nasjonalt.¹⁵

¹⁰ Kommisjonens møte med Nav Grünerløkka, 13. januar 2023

¹¹ Haugstvedt 2021

¹² Haugstvedt 2021

¹³ Kommisjonens møte med Nav Grünerløkka, 13. januar 2023

¹⁴ Kommisjonens møte med Nav Grünerløkka, 13. januar 2023

¹⁵ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Nav Grünerløkka, 16. oktober 2023

Kapittel 30

Sivilsamfunnet

Sivilsamfunnet kan forstås som den delen av samfunnslivet som ikke ligger innenfor offentlig sektor eller næringslivet.¹ Sivilsamfunnet utfører flere oppgaver og har ulike roller i samfunnet. Dette kan være både som interessepolitiske organisasjoner og som velferdsaktører, for eksempel gjennom å tilby behandlingstilbud for rusavhengige.² Tradisjonelt er forholdet mellom sivilsamfunnet og offentlig sektor preget av tillit og samarbeid. Samarbeid mellom lokale myndigheter og sivile aktører som foreninger og frivillige kan bidra til å skape velfungerende og inkluderende lokalsamfunn.

Når du setter folk sammen, skapes arena for fellesskap. (Kommissjonens samtale med Senter for nordlige folk, 17. april 2023)

De siste årene har flere aktører blitt involvert i forebygging av ekstremisme i de nordiske landene i takt med at en større bredde av aktører har fått en rolle, slik som frivillige organisasjoner.³

Sivilsamfunnet har potensial til å bidra til forebygging i alle av forebyggingstrekantenes nivåer, både hva gjelder voldelig ekstremisme og ekstremisme i bred forstand.

30.1 Sivilsamfunnets rolle i det forebyggende arbeidet

Kommissjonen har i løpet av sitt arbeid sett hvor viktig sivilsamfunnets innsats er. Sivilsamfunnet bidrar i hovedsak med det kommissjonen har omtalt som byggende og universelt forebyggende innsats. Innsatsen går blant annet ut på å ha aktive nærmiljøer som legger til rette for gode liv og like muligheter for deltakelse på ulike arenaer. Mange organisasjoner står for en betydelig del av sosiale aktiviteter og velferdsaktivitet som

kan bidra til et meningsfylt liv og til å gi befolkningen større motstandskraft mot ekstremisme.⁴ Sivilsamfunnet kan tilby fellesskap og tilhørighet, tillitsbygging og bistand ved behov⁵ samt holdningsskapende arbeid.⁶ Det kan også bidra med læring og opplæring. Mange organisasjoner er også demokratisk organisert. Dette bidrar til demokratiopplæring.

I tillegg er det noen organisasjoner som arbeider mer spesifikt innenfor forebygging av radikalisering og ekstremisme.⁷ Eksempler på dette er organisasjoner som arbeider mot gruppefiendtlighet og ekstremt holdningsgods, organisasjoner som fremmer dialog, og organisasjoner som følger opp utsatte eller sårbare grupper. Relevant i denne sammenhengen er også minneorganisasjoner og organisasjoner som følger opp ofre og etterlatte etter terror.⁸

Sivilsamfunnet kan også unntaksvis være involvert i intervensjoner overfor enkeltpersoner i risikosonen.⁹ Dette er forebygging på selektivt nivå.¹⁰ De kan også bli kontaktet av kommune eller politi ved konkrete bekymringer.¹¹ Uansett innsats er det viktig for aktørene i sivilsamfunnet at roller, ansvar og forebyggingsnivå er avklart. Som for andre samfunnsaktører er kompetanse og kvalitet også viktig.

I den siste handlingsplanen mot radikalisering og voldelig ekstremisme står det at «forebygging av voldelig ekstremisme krever at kommunale-, fylkeskommunale-, regionale-, statlige og sivilsamfunnsaktører samarbeider».¹² Ett tiltak i planen som er rettet mot sivilsamfunnet er et kurstil-

¹ Thorsen 2022

² Kirkens bymisjon u.å.

³ Sivenbring og Malmros 2023

⁴ Sivenbring og Malmros 2023

⁵ Sivenbring og Malmros 2023

⁶ Lid og Heierstad 2019b

⁷ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

⁸ Det vises til omtale av slike organisasjoner i del VI

⁹ Lid og Heierstad 2019b

¹⁰ Eksempler på dette kan være organisasjoner som bistår innsatte etter løslatelse fra fengsel eller følger opp ungdom med psykososiale tiltak

¹¹ Lid og Heierstad 2019c

¹² Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

bud til ledere i trossamfunn, idrettslag eller andre frivillige organisasjoner med vekt på radikaliserings- og voldelig ekstremisme.¹³ Målet er å gi lederne kunnskap til å kjenne igjen bekymrings-tegn og vite hvordan man kan håndtere en eventuell bekymring. Tiltaket er ikke gjennomført enda. Barne- og familiedepartementet har opplyst at tiltaket tas inn i arbeidet med å videreutvikle veiledningen og dialogen mellom myndighetene og tros- og livssynssamfunnene.¹⁴

Sivilsamfunnet er også fremhevet i andre handlingsplaner som er relevante for kommisjonens mandat,¹⁵ og av andre:

Vi mener det er viktig å anerkjenne det forebyggende arbeidet som allerede skjer i sivilsamfunnet og sosiale nettverk. Dette betyr sannsynligvis mye mer enn forskjellige offentlige tiltak og tiltaksplaner. (Lid & Heierstad, 2019a, s. 218)

Organisasjoner i sivilsamfunnet får midler gjennom ulike kanaler. Informasjon om ulike tilskuddsordninger er vesentlig for like muligheter. Forutsigbare økonomiske rammer er viktig for å kunne sette sivilsamfunnet i stand til å gjennomføre aktivitet og innsats. Dette kan være en utfordring. En annen utfordring er tilgang på lokaler

Boks 30.1 Samarbeid mellom sivilsamfunnet og andre aktører

Et vellykket eksempel på samarbeid og koordinering mellom offentlig og frivillig sektor i arbeidet med personer med rus- og soningsbakgrunn finnes hos Røde Kors-tilbudet «Nettverk etter soning» i Oslo. Her er NAV-ansatte plassert sammen med «Nettverk etter soning» og Voksenopplæringen. Hensikten er å gi helhetlige og sammenhengende tjenester til personer fra den aktuelle målgruppen.¹ Samarbeidet mellom disse aktørene har vist seg å gi bedre individuell oppfølging etter løslatelse og gjennom overgangen fra fengsel til samfunn.

¹ Andvig og Karlsson 2021

og møteplasser for å kunne gjennomføre aktiviteter. Sivilsamfunnets rolle i forebyggingen er også i varierende grad anerkjent og kjent, og sivilsamfunnet nyttiggjøres ulikt rundt i Norge etter hva kommisjonen forstår. Det kan også være avhengig av personlige relasjoner og kontakt. Mange kommuner samarbeider imidlertid godt med sivilsamfunnet. Det er funnet at det er viktig å ha en aktiv frivillighetskoordinator i kommunal stilling som har ansvaret for samhandling med sivilsamfunnet.¹⁶

30.2 Sivilsamfunnsarenaer

30.2.1 Fritidsaktiviteter

Deltakelse i uorganiserte og organiserte fritidsaktiviteter er viktig for å oppleve fellesskap, utvikle identitet og kjenne på mestring.¹⁷ Slike aktiviteter bidrar til at barn, unge og voksne kan få venner og får ha sosial kontakt med andre. Aktiv deltakelse kan blant annet bidra til demokratilæring og motvirke fattigdom, utenforskap og ensomhet.¹⁸ Aktiviteter i regi av idretts-, kultur- og fritidsorganisasjoner utgjør den største delen av den organiserte fritiden blant barn og unge.¹⁹

FNs barnekonvensjon artikkel 31 fastslår at alle barn har rett til hvile, fritid og lek og til å delta i kunst- og kulturliv. Representanter for regjeringen har sammen med flere ulike sivile organisasjoner underskrevet en fornyelse av Fritidserklæringen. Den angir at alle barn og unge skal ha mulighet til å delta i fritidsaktiviteter. Videre skal barn og unge involveres og ha innflytelse på egen lek og egne fritidsaktiviteter.²⁰

Å ha tilstrekkelig med fritid og en balanse mellom familie og skole/arbeid og andre aktiviteter er også viktig. Dette bidrar til høyere livskvalitet.²¹ Disse kan anses som såkalte beskyttelsesfaktorer mot radikaliserings, uavhengig av alder. Flere aktører som kommisjonen har møtt, har pekt på at fritidstilbudenes rolle som fellesarena er viktig i tillegg til den konkrete aktiviteten som tilbys. Tøyen sportsklubb²² og Tøyen orkester²³ i Oslo er eksempler på aktører som legger til rette for at alle kan delta uavhengig av økonomi og bak-

¹⁶ Meld. St. 15 (2022–2023)

¹⁷ Jacobsen, Andersen, Nordø, Sletten og Arnesen 2021

¹⁸ Regjeringen 2016a

¹⁹ Erdvik og Ervik 2022

²⁰ Regjeringen 2022

²¹ With 2017

²² Frivillig.no u.å.

²³ Tøyen orkester u.å.

¹³ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

¹⁴ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Barne- og familiedepartementet 16. januar 2024; Barne- og familiedepartementet 2023c

¹⁵ Eksempelvis Kulturdepartementet 2020b; Departementene 2020

Boks 30.2 Møhlenpris idrettslag

Møhlenpris idrettslag er et idrettslag som ble opprettet som et inkluderings tiltak i bydeler med levekårsutfordringer i Bergen. Minoritetsungdom var de primære målgruppene. Mange av innbyggerne i områdene har ikke-vestlig bakgrunn. Idrettslaget har lavterskelaktiviteter og er opptatt av inkludering, mestring og sosial kompetanse. Laget tilbyr tilknytning til grupper og aktiviteter for dem som ønsker å være under dens fane. Det opererer som en nettverksbyggende arena der idrett er et middel heller enn et mål. Ett av tiltakene er utdanning av «juniormentorer» som rekrutterer ungdom i nærmiljøet. De tilbyr gratis aktiviteter og mulighet til å tilegne seg kunnskap og kompetanse til å delta i fellesskapet. De jobber også med holdningsendringer og å skape positive nettverk.¹

¹ Kommisjonens møte med Møhlenpris idrettslag, 28. november 2022

grunn. I møte med kommisjonen har aktører som jobber med ungdom i levekårsutsatte områder, sagt at de tilbyr et alternativ til mer destruktive retninger barn og unge kan ende opp med å gå i. Dette ble oppsummert på følgende måte i et møte med kommisjonen: «Enten engasjerer du ungdommen, ellers engasjerer de seg selv».²⁴

Kultur kan også brukes til å sette søkelyset på radikaliserings og ekstremisme. Et eksempel er forestillingen «Utafor», som i 2018 ble satt opp på Det Norske Teatret i Oslo. Stykket tok for seg historiene til fire unge personer som alle hadde hatt et forhold til det å være utenfor samfunnet. De hadde også opplevd blant annet terror, ekstremisme og fordommer.²⁵ Kulturaktiviteter inngår i folkehelsebegrepet og er viktig for livskvalitet og for å redusere sosiale helseforskjeller.

Festivaler og kulturarrangementer er grenseoverskridende i sin natur og er pauser fra hverdagen. Dette skaper mulighetsrom. (Kommisjonens møte med Riddu Riddu, 17. april 2023)

²⁴ Kommisjonens møte med Møhlenpris idrettslag, 28. november 2022

²⁵ Det norske teatret u.å.

I 2023 kom regjeringen med en kulturfrivillighetsstrategi.²⁶ Strategien påpeker at mange kulturtilbud mangler arenaer der folk kan møtes. At det er mangel på møtearenaer for ulike aktiviteter, har kommisjonen også fått tilbakemelding om i møter med flere ulike aktører. I mange kommuner finnes det muligheter for å leie og låne lokaler, men tilgangen og kostnaden påvirker om aktiviteten kan tilbys.²⁷ Kommisjonen erfarer at kommunene har ulik praksis for å sette leiepriser og gi tilgang. Leiekostnadene kan også avhenge av aldersgruppen som ønsker å leie.

Dataspill er både underholdning, opplevelser og en kulturform som kan tilby fellesskap og være en arena for sosial interaksjon.²⁸ Flere steder i Norge er det opprettet såkalte spillhus hvor unge får en sosial arena for å trene e-sport, game med venner, spille brettspill og gjøre andre aktiviteter. Dette bidrar til å legitimere gaming som en fritidsaktivitet på lik linje med andre fritidsaktiviteter. I kommisjonens møte med Spillhuset i Bergen, som åpnet i 2022, ble det blant annet nevnt at huset har «fordomsfri anerkjennelse av gaming», og at de jobber aktivt for å inkludere.²⁹ Møteplasser trenger ikke å være fysiske. NOVA er en nasjonal digital møteplass for ungdom på tvers av kommuner og fylker.³⁰

30.2.2 Organisasjoner

Med organisasjon menes for eksempel idrettslag, interesseorganisasjoner eller arbeidslivsorganisasjoner.³¹ Sistnevnte er vesentlige deler av den såkalte norske modellen og fremmer medlemmenes interesser og ivaretar arbeidslivets deltakere.³² Dette skal bidra til høy yrkesdeltakelse og gode velferdsordninger, som igjen bidrar til gode liv og samfunnsdeltakelse.³³

Omtrent halvparten av befolkningen er medlem i en organisasjon.³⁴ Blant ungdom er det mest vanlig å være medlem av et idrettslag.³⁵ Det fin-

²⁶ Kultur- og likestillingsdepartementet 2023b

²⁷ Eksempelvis har Oslo kommune informasjon om tilbud av lån og leie av lokaler til frivillige organisasjoner og andre. For mer informasjon, se Oslo kommune u.å.-b

²⁸ Kultur- og likestillingsdepartementet 2023e

²⁹ Kommisjonens møte med Spillhuset Bergen, 13. januar 2023

³⁰ NOVA u.å.

³¹ Trættemberg, Eimhjellen, Ervik, Enjolras og Skiple 2020

³² For mer informasjon, se NHO u.å.

³³ NHO u.å.; NOU 2021: 2; Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2023b

³⁴ Arnesen, Enjolras, Fladmoe, Hansen og Sivesind 2023

³⁵ Østhus 2023

Boks 30.3 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) jobber for felles interesser, bygge kompetanse og støtte den unge frivilligheten i Norge. LNU har støtteordninger som gir barne- og ungdomsorganisasjoner muligheten til å gjennomføre ulike prosjekter og aktiviteter.

Barne- og ungdomstinget er LNUs øverste demokratiske organ, hvor representanter fra medlemsorganisasjonene møtes for å bestemme hva LNU skal jobbe med, diskutere politiske saker og utveksle kunnskap på tvers av organisasjoner. LNU har rundt 100 medlemsorganisasjoner, blant annet politiske ungdomspartier, miljøorganisasjoner, religions-samfunn og organisasjoner innenfor friluftsliv.¹

¹ Innspillmøte med barne- og ungdomsorganisasjoner, 7. februar 2023

nes imidlertid et bredt spekter av ulike barne- og ungdomsorganisasjoner, slik som Natur og Ungdom, Noereh, Juba, Den norske Turistforening Ung, Norges unge muslimer, KFUK-KFUM og Mental Helse Ungdom.³⁶

Frivillige organisasjoner

Frivillige organisasjoner bidrar til kompetanse, læring og inkludering for personer i alle aldre gjennom sine aktiviteter og tilbud. De gir innbyggerne anledning til å møtes, engasjere seg og være en del av et fellesskap. En sterk og mangfoldig frivillighet er med på å skape robuste lokalsamfunn.³⁷ Frivillige er ofte organisert gjennom lokallag i kommunene. Disse lokallagene har gjerne forbindelseslinjer opp til nasjonale organisasjoner, men de har også horisontale relasjoner til kommunen og andre lokale aktører.³⁸ Frivillighet Norge³⁹ har sammen med Kommunenes sentralforbund (KS) utarbeidet en plattform for sam-

spill og samarbeid mellom kommunal og frivillig sektor. Denne plattformen ble fornyet i 2023.⁴⁰

For mange voksne kan frivillig arbeid være en vei inn i arbeidslivet og samfunnet. Engasjementet bidrar til inkludering og bygging av kompetanse og nettverk. Kommisjonen har møtt representanter for prosjektet Medkvinner hos Tromsø Røde Kors. Prosjektet er drevet av frivillige kvinner fra innvandremiljøene. Hensikten er blant annet å utvikle støttenettverk og gi innvandrerfamilier som har behov for bistand, informasjon om tilbud som finnes i Tromsø.⁴¹ Kommisjonen forstår at kvinnene på bakgrunn av sitt arbeid i prosjektet får erfaring som er nyttig for å komme inn i arbeidslivet.

Politiske organisasjoner

Den hverdagslige politiske deltakelsen i Norge er økende. Mye av denne aktiviteten foregår på digitale flater. Undersøkelser viser at eldre personer er mer aktive politiske debattanter på internett, mens yngre personer deltar mer i demonstrasjoner. Personer med høy utdanning er mer politisk aktive enn personer med lavere utdanning.⁴²

En politisk organisasjon er enhver organisasjon som involverer seg i den politiske prosessen, blant annet politiske partier og en rekke typer ikke-statlige organisasjoner som tverrpolitiske organisasjoner, partitilknyttede organisasjoner, kampanjegrupper og lignende. De politiske partiene spiller en viktig rolle i den demokratiske infrastrukturen. Ikke bare stiller de kandidater til valg på lokalt, regionalt og nasjonalt plan. De er også i seg selv viktige arenaer for politisk påvirkning. Slik påvirkning er sentral for å skape tillit til samfunnet og innsikt i demokratiske prosesser. Partiene kan også være en viktig arena for meningsbrytning og utvikling av debattkultur.

De norske ungdomspartiene er egne organisasjoner og er tilknyttet et moderparti som de deler ideologisk syn med. Ungdomspartiene tilbyr møtearenaer for unge mennesker med politisk engasjement og kan fungere som rekrutterings- og skoleringsarena for moderpartiene. Å delta i et ungdomsparti gir innsikt i hvordan samfunnet og demokratiet fungerer, og hvordan beslutninger fattes.

I forbindelse med stortingsvalg eller kommune- og fylkestingsvalg avholdes det skolevalg

³⁶ Det henvises til den enkelte organisasjons hjemmeside for nærmere informasjon

³⁷ Meld. St. 15 (2022–2023)

³⁸ Trætteberg, Eimhjellen, Ervik, Enjolras og Skiple 2020

³⁹ Frivillighet Norge u.å.-b

⁴⁰ Frivillighet Norge 2023a

⁴¹ Røde Kors u.å.-b; Kommisjonens møte med Medkvinner 17. april 2023

⁴² Dalen og Arnesen 2020

Boks 30.4 Tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner

Frivillige organisasjoner finansieres blant annet gjennom statlige tilskudd. Barne- og ungdomsorganisasjoner får grunnstøtte over statsbudsjettet.¹ Det blir også gitt støtte til målrettede ordninger og tiltak som skal styrke barn og unges mulighet til å delta og rekruttere flere i organiserte fritidsaktiviteter og fellesskap.² Den øremerkede bevilgningen til tilskudd til inkludering av barn og unge ble økt i 2023. Målgruppen for ordningen er barn og unge i alderen 0 til 24 år som av ulike årsaker står i fare for å havne i utenforskap.³ Prosjektene som tildeles midler, skal bidra til at alle barn og unge får mulighet til mestring og samfunnsdeltakelse.⁴ Økningen skal blant annet dekke kostnader for åpne møteplasser som fritidsklubber samt deltakelse i fritidsaktiviteter, utstyrssentraler og losjer som skal hjelpe unge med å fullføre utdanningsløp. Tilskuddsordningen forvaltes av Bufdir, og i 2023 tilgjengeliggjorde den 664 millioner kroner.⁵ Dette ble økt til 708,3 millioner kroner i 2024.⁶ Frivillige organisasjoner og andre, for eksempel tros- og livssynssamfunn, kan også

søke om tilskudd til tiltak som bidrar til å motvirke rasisme, diskriminering og hatefulle ytringer. Blant prosjektene som tidligere har fått støtte, er dialogmøter, podkaster, nettsider og utstillinger. I 2023 ble det bevilget 19,6 millioner kroner til ordningen.⁷ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har også tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner rettet mot integreringsarbeid.⁸ Organisasjonene kan også få støtte gjennom andre ordninger, eksempelvis gjennom Frifond.⁹ I 2022 ble det opprettet en egen nettside med samlet oversikt over statlige tilskudd som frivillige organisasjoner kan søke på.¹⁰

¹ Barne- og familiedepartementet u.å.

² Meld. St. 15 (2022–2023)

³ Barne- og familiedepartementet 2023a

⁴ Bufdir 2023b

⁵ Bufdir 2023b

⁶ Prop. 1 S (2023–2024); Innst. 14 S (2023–2024)

⁷ Bufdir u.å.-c

⁸ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet u.å.

⁹ Frifond u.å.

¹⁰ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring u.å.

ved alle landets videregående skoler. Ved skolevalget i 2023 var det ca. 190 000 stemmeberettigede, og valgdeltakelsen var på 76,2 prosent.⁴³ Skolevalget gir elever på videregående skoler forståelse av og kjennskap til politikk og demokratiske prosesser.

Interesseorganisasjoner

Interesseorganisasjoner skal ivareta interessene til spesielle samfunnsgrupper eller områder. Eksempler på slike organisasjoner er Adopsjon i endring⁴⁴, FRI – Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold⁴⁵ og Støttegruppen etter 22. juli.⁴⁶ Interesseorganisasjoner har ofte en rådgivende funksjon overfor myndighetene, og de ønsker å påvirke gjennom å gjøre myndighetene oppmerksom på medlemmenes interesser. I tillegg jobber disse organisasjonene ofte med kunnskapsformidling om gruppen de representerer og har aktivite-

ter rettet mot medlemmene sine.⁴⁷ Interesseorganisasjoner kan tilby nettverk og fellesskap med andre og gir støtte i krevende situasjoner.

30.2.3 Tros- og livssynssamfunn

Tros- og livssynssamfunn er samarbeidspartnere for kommuner og andre lokale aktører i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme. Dette oppfattes som en viktig innsats blant flere tjenester.⁴⁸ De kan tilby både ressurser og kompetanse og bidra i både det brede forebyggingsarbeidet og med mer målrettet innsats når det er behov.⁴⁹ Kommisjonen har gjennomført flere møter med representanter for ulike tros- og livssynsorganisasjoner i løpet av sitt arbeid.⁵⁰ Tros- og livssynssamfunn tilbyr fellesskap og holdepunkter for mange mennesker i samfunnet. Felles tilhørighet, verdier og andre faktorer gjør at tros- og livssyns-

⁴³ Sikt 2023

⁴⁴ For mer informasjon, Se Adopsjon i endrings Facebookside

⁴⁵ For mer informasjon, se Foreningen FRI u.å.-a

⁴⁶ For mer informasjon om støttegruppen vises det til kapittel 36 Direkte berørte etter terror

⁴⁷ St.meld. nr. 27 (1996–97)

⁴⁸ Kommisjonens møte med representanter for ulike samarbeidende aktører og tjenester i Noor-moskeen i Kristiansand, 20. oktober 2022. Det vises for øvrig til vedlegg 1

⁴⁹ Winsvold, Mjelde og Loga 2017

⁵⁰ Det vises til vedlegg 1

samfunn kan bidra til å styrke den enkeltes motstandskraft mot radikaliserings.⁵¹

Flere sentrale religiøse aktører i Norge har markert seg tydelig mot ekstremisme. I 2011 kom Islamsk Råd Norge og Mellomkirkelig råd med en fellesuttalelse mot religiøs ekstremisme, som oppfordret til å forebygge og motarbeide alle former for religiøs ekstremisme. Uttalelsen var rettet til religiøse ledere i trossamfunn, menigheter og forsamlinger.⁵² Høsten 2023 kom det også en fellesuttalelse fra religiøse ledere i Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn (STL) og ledere fra skeive organisasjoner og religiøse skeive.⁵³

Kunnskap og kompetanse

Tros- og livssynssamfunn kan være forebyggingsarenaer gjennom sin kompetanse og legitimitet til å fortolke religionens skrifter og praksiser. Religiøs opplæring som bidrar til forståelse av ulike tolkninger av religiøse tekster, kan også gjøre den enkelte mer motstandsdyktig mot ekstremistisk argumentasjon.⁵⁴

Universitetet i Oslo tilbyr et kurs om å være religiøs leder i et samfunn med mange trosretninger.⁵⁵ Det er beregnet på ledere med utenlandsk bakgrunn. Kurset har etter det kommisjonen forstår pågått i snart 20 år. Kurset skal blant annet bidra til at religiøse ledere fra ulike trossamfunn og tradisjoner møtes. En evaluering av kurset er under arbeid.⁵⁶ Kommisjonen har for øvrig merket seg at Stortinget har bedt regjeringen om å utrede og fremme forslag om insentiver slik at flere religiøse ledere eller andre relevante ressurser i religiøse samfunn kan ta godkjent religiøs tilleggsutdanning.⁵⁷

I samtaler med ulike aktører og gjennom arbeidet har kommisjonen fått inntrykk av at det mangler kunnskap om religiøst liv og praksis generelt, men at det også mangler kunnskap om konkrete trosretninger spesielt i tjenesteapparatet. Aktører i offentlige tjenester savner også tilstrekkelig kunnskap om religiøse aktører og mangfoldet innad i religiøse trosretninger og ulike religiøse praksiser. Videre oppleves det at flere tjenester er usikre når det gjelder religiøse

organisasjoner.⁵⁸ Kommisjonen oppfatter også at det kan mangle arenaer der religiøse aktører og offentlige tjenester kan samhandle. Slike arenaer kunne ha styrket det forebyggende arbeidet. Videre er sivilsamfunnets rolle i forebygging av radikaliserings og ekstremisme ikke tilstrekkelig avklart. Dette er en utfordring som inkluderer tros- og livssynsarbeidet.

Tros- og livssynsdialog

Religionsdialog kan sies å ha vært spesielt rettet mot å verne minoriteter og å hindre at religion blir et skille mellom «noen» og «andre».⁵⁹ Det er flere organisasjoner som jobber med dialog og samarbeid på tvers av religion og livssyn, og som også har dialog med myndighetene om tros- og livssynsspørsmål.⁶⁰ Slik dialog fremmer forståelse av og respekt for både ulikheter og felles verdier i samfunnet, og den er et viktig bidrag til å forebygge radikaliserings.⁶¹ Viktigheten av dialog mellom ulike trossamfunn er også fremhevet i en evalueringsrapport av handlingsplaner mot anti-semittisme.⁶² Ulike paraplyorganisasjoner skaper dialog og samarbeid på tvers av livssyn og er viktige dialogpartnere for offentlige styresmakter i ulike spørsmål.⁶³ STL⁶⁴ er en slik organisasjon. Den har bred representasjonen av religioner. Muslimske Dialognettverk og Islamsk Råd Norge er paraplyorganisasjoner for ulike islamske trossamfunn i Norge. Norges Kristne Råd er en tilsvarende organisasjon for ulike kristne trossamfunn.

I enkelte kommuner i Norge er det etablert lokale arenaer for dialog på tvers av tro og livssyn og tjenester. Slike fora kan involvere representanter fra ulike trossamfunn, kommunen, og politiet.⁶⁵ Kommisjonen erfarer at Oslo politidistrikt samarbeider med om lag 140 ulike tros- og livssynssamfunn.⁶⁶ Dette er et eksempel på relasjonsdannende arbeid som er viktig i det forebyggende arbeidet. Slike møteplasser bidrar til å gi myndighetene og

⁵¹ Winsvold, Mjelde og Loga 2017

⁵² Islamsk Råd Norge og Mellomkirkelig råd for Den norske kirke 2011

⁵³ Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn 2023a

⁵⁴ Winsvold, Mjelde og Loga 2017

⁵⁵ Norheim 2023

⁵⁶ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Barne- og familiedepartementet, 25. oktober 2023

⁵⁷ Dokument 8:246 S (2022–2023), Innst. 93 S (2023–2024)

⁵⁸ Kommisjonens møter med representanter for ulike trossamfunn samt møter med ulike offentlige aktører, jf. vedlegg 1

⁵⁹ Leirvik 2015

⁶⁰ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

⁶¹ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Barne- og familiedepartementet, 19. oktober 2023

⁶² Proba samfunnsanalyse 2023a

⁶³ Prop. 1 S (2023–2024)

⁶⁴ For mer informasjon, se Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn u.å.-a

⁶⁵ Winsvold, Mjelde og Loga 2017; Kommisjonens møte med representanter for ulike aktører i lokalmiljøet i Noor-moskeen i Kristiansand 20. oktober 2022

⁶⁶ Kommisjonens møte med Oslo politidistrikt, 3. mars 2023

Boks 30.5 Tilskudd og støtte til dialogarbeid

Det bevilges midler til driftstilskudd til dialog- og paraplyorganisasjonene på tros- og livssynsfeltet. I 2023 var tildelingene på mellom 1,5 og 5,6 millioner kroner.¹ Kriteriene for tildeling og målene for støtten er fastsatt i statsbudsjettet.² Barne- og familiedepartementet lyser også ut tilskudd til dialogtiltak og kunnskapsutvikling på tros- og livssynsfeltet.³ Tilskuddsordningen skal bidra til å fremme tros- og livssynsdialog og til å fremme offentlig debatt om tros- og livssynspolitiske tema samt å utvikle kunnskapen om og heve kompetansen på tros- og livssynspolitiske tema. Størrelsen på potten varierer fra år til år, men er som regel på mellom tre og seks millioner kroner.⁴ I 2023 var potten på 3,2 millioner kroner.⁵ Kommisjonen forstår det slik at selv om midlene er åpne for alle relevante søkere, er det ofte de samme som søker fra år til år.

Barne- og familiedepartementet har også tildelt midler direkte til STL som del av oppfølgingen av handlingsplanen for kjønns- og seksualitetsmangfold.⁶ De fikk en million kroner til dialog mellom tros- og livssynssamfunn, LHBT+-organisasjoner og organisasjoner for skeive religiøse om utfordringer som skeive opplever i tros- og livssynssamfunn. Det er også tidligere tildelt midler til tiltak i regi av frivilligheten for sårbare grupper, barn og unge som også inkluderte tros- og livssynssamfunn. I 2022 ble det tildelt 9,5 millioner kroner til slike tiltak. Dette var

del av en ekstraordinær bevilgningspakke og er ikke faste midler.⁷ STL fikk i desember 2023 to millioner kroner i ekstra tilskudd med bakgrunn i at konflikten i Israel og de palestinske områdene ble vurdert å sette tros- og livssynsdialogen i Norge under press. Tilskuddet ble gitt for å styrke arbeidet med den brede tros- og livssynsdialogen, inkludert arbeid rettet mot ungdom.⁸

¹ Prop. 1 S (2022–2023)

² Organisasjonene skal ifølge statsbudsjettet for 2022–2023 være «brubyggjarar mellom trussamfunn og ha god kontakt med organisasjonane dei representerer». Formålet med driftstilskuddene er «særleg å styrkje aktivitetane desse organisasjonane har som brubyggjarar mellom ulike trus- og livssynssamfunn og som kontaktledd til det offentlege. Det er òg eit mål å styrkje aktivitetane retta inn mot sivilsamfunnet for å auke kunnskapen om dei ulike trus- og livssynssamfunna.»

³ Forskrift om tilskudd til dialog, debatt, samarbeid og kunnskapsutvikling på tros- og livssynsfeltet 2022

⁴ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Barne- og familiedepartementet, 25. oktober 2023

⁵ Barne- og familiedepartementet 2023d

⁶ Kultur- og likestillingsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet 2023

⁷ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Barne- og familiedepartementet, 25. oktober 2023

⁸ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Barne- og familiedepartementet, 10. januar 2024

trossamfunn en anledning til å bli kjent og bygge gjensidig tillit til hverandre.⁶⁷ Det bidrar også til enklere samarbeid ved hendelser og andre behov.

De kirkelige dialogsentrene er gjennom kurs, ressursmaterieell og dialoggrupper eksempler på regelmessig dialogarbeid på tvers av tro og livssyn, og som ofte har samarbeid med lokale myndigheter. Det finnes i alt fem av dem, alle i større byer.⁶⁸ Holdnings- og utdanningsprosjektet Dialogpilotene ble for øvrig startet etter et initiativ fra Kirkelig dialogsenters Oslo.⁶⁹ Det finnes også dialogsentre der eierskapet er delt mellom par-

⁶⁷ Winsvold, Mjelde og Loga 2017

⁶⁸ Kirkelig dialogsenters u.å.

⁶⁹ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Kirkelig dialogsenters Oslo, 23. januar 2024. Dialogpilotene eies i dag av Kirkelig dialogsenters Oslo, Humanetisk forbund, Islamic Cultural Centre Norway, Tauheed Islamic Centre Oslo og Minhaj-ul-Quran Internasjonal Norge

tene. Dialogforum Østfold er et eksempel på dette. Det er drevet av muslimske organisasjoner og kristne kirker og organisasjoner sammen, og det har som mål å forsterke samhandlingen og dialogen mellom kristne og muslimer og arbeide for fredelige lokalsamfunn.⁷⁰ Et tredje eksempel på arenaer for religionsdialog er lokale dialoggrupper.⁷¹ Disse er selvstendige enheter, og kan følge STLs vedtekter og mål. Et eksempel er Drammen og omegn tros- og livssynsforum.

Religions- og livssynsdialog har bidratt til at religiøse ledere fra ulike tros- og livssynssamfunn raskt etter terrorangrepene i Norge i 2011, 2019 og 2022 har kunnet stå sammen og fordømme volden og også stå sammen i sorgarbeidet i ettertid. De har også kunnet vise hverandre støtte og solidaritet

⁷⁰ Dialogforum Østfold 2018

⁷¹ Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn u.å.-b

ved andre vanskelige hendelser, slik som karikaturstriden tidlig på 2000-tallet.⁷² STL fordømte i oktober 2023 drap på sivile og viste dyp bekymring for situasjonen på Gaza, på Vestbredden og i Israel.⁷³

Krav for tilskudd etter trossamfunnsloven

Norske tros- og livssynssamfunn finansieres primært av statsstøtte. Den norske kirke får tilskudd fra stat og kommune til sin virksomhet, jf.

Grunnloven § 16 og trossamfunnsloven kapittel 3. Tros- og livssynssamfunn utenom Den norske kirke kan søke om tilskudd fra staten i tråd med trossamfunnslovens bestemmelser. Tilskuddet skal per medlem tilsvare om lag det som Den norske kirke får fra stat og kommune per medlem.⁷⁴

Av trossamfunnsloven § 6 kan trossamfunn nektes tilskudd blant annet på grunnlag av vold eller tvang, trusler eller andre alvorlige krenkelser av andres rettigheter og friheter. Tilskudd kan også nektes dersom trossamfunnet oppfordrer eller gir støtte til slike krenkelser eller mottar bidrag fra stater som ikke respekterer retten til tros- og livssynsfrihet. Sommeren 2023 foreslo Barne- og familiedepartementet et såkalt demokratiskrav som innebærer at tros- og livssynssam-

⁷² Leirvik 2015

⁷³ Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn 2023b

⁷⁴ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Barne- og familiedepartementet, 25. oktober 2023

Boks 30.6 Frivillig.no

Rekruttering av frivillige er en utfordring for mange organisasjoner. Likevel viser befolkningsundersøkelser at mange ikke er spurt om å bidra eller vet hvor de kan henvende seg for å begynne som frivillige. Frivillig.no ble lansert i 2015. Det er en nettside for rekruttering av nye frivillige til organisasjoner i hele Norge. Frivillighet Norge står bak nettstedet.¹

¹ Frivillighet Norge u.å.-a

funn som motarbeider den demokratiske styrefor- men, kan nektes tilskudd og registrering etter trossamfunnsloven.⁷⁵ Oppfordring og støtte til terrorhandlinger og voldelig ekstremisme var omfattet av forslaget til nektingsgrunnlag. Det samme var vold og trusler mot folkevalgte og politikere. Høringssvarene pekte på flere prinsipielle motforestillinger mot demokratikravet og flere var kritiske fordi de mener det er for uklart hva som rammes.⁷⁶ Saken var fortsatt til behandling da arbeidet med denne rapporten ble avsluttet.

⁷⁵ Barne- og familiedepartementet 2023c

⁷⁶ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Barne- og familiedepartementet, 19. oktober 2023

Boks 30.7 Faktisk.no

Faktisk.no er en ideell organisasjon som jobber for å bidra til det norske samfunnets motstandsdyktighet mot feil- og desinformasjon. Faktisk.no består av avdelingene redaksjonen, skoleavdelingen Tenk og utviklingsavdelingen Innsikt.¹ Formålet med Faktisk.nos journalistikk er å bidra til en faktabasert offentlighet og et opplyst ordskifte. Redaksjonen i Faktisk.no publiserer faktasjekker og undersøkende journalistikk, Faktasjekkene tar for seg eksempelvis påstander fra sentrale politikere og konspirasjonsteorier spredt i sosiale medier. Faktisk.no har blant annet kartlagt hvordan innhold fra alternative medier spres i sosiale medier. I tillegg driver Faktisk.no periodevis samarbeidsprosjektet Faktisk Verifiserbar, en felles desk for den norske mediebransjen, som primært jobber med å bekrefte eller avkrefte bilder og video fra pågå-

ende konflikter. Faktisk.no er også engasjert i ulike internasjonale initiativ.²

Tenk er skoleavdelingen til Faktisk.no. Tenk utvikler undervisningsopplegg og ressurser for opplæring i kildebevissthet og kritisk mediebruk for barn og unge. Tenk bidrar også til oppdatert kunnskap om kildebevissthet og kritisk mediebruk for profesjoner som jobber med barn og unge. På nettsiden Tenk.faktisk.no publiseres undervisningsopplegg, ressurser og støttemateriell som er gratis og fritt tilgjengelig for alle. Internasjonalt samarbeider Tenk med flere *media literacy*-organisasjoner.³

¹ Faktisk.no u.å.

² Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og faktisk.no, 9. november 2023

³ Presentasjon av faktisk.no på kommisjonsmøte, 3. mai 2023

Kapittel 31

Forskning

Formålet med forskning er å skaffe til veie ny viten og kunnskap og å bygge videre på eksisterende kunnskap. Forskning på radikaliserings og ekstremisme bidrar til bedre situasjonsforståelse og oppdatert kunnskap om fenomenene for beslutningstakere, aktører i førstelinjen, sivilsamfunnet, utdanningssektoren og befolkningen. Forskere kan se utviklingstrekk i sammenheng, følge med på nye trender og internasjonale miljøer og sammenligne tiltak nasjonalt og internasjonalt.

Et av tiltakene i handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme er å utarbeide forskningsstrategier for å styrke koordinering av forskningen på feltet, herunder internasjonal forskning. Status på dette er at det gjennomføres flere aktiviteter og innsatser med midler fra ulike departementer som understøtter dette tiltakets mål.¹ Den nasjonale kontraterrorstrategien, har også et eget innsatsområde for kunnskap og kompetanse, med fokus på forskning.² Forskning er også fremhevet i handlingsplaner som dekker den bredere ekstremismen, slik som tiltak om mer forskning på rasisme og diskriminering i den inneværende handlingsplanen mot rasisme og diskriminering. Det samme gjelder forskning på antisemittisme og forskning på muslimfiendtlighet som angitt i de respektive to handlingsplanene. Forskning på bred ekstremisme foregår imidlertid også på andre områder, slik som eksempelvis forskning på konspirasjonsteorier. Stortinget har for øvrig bedt regjeringen sikre at det gis støtte til forskning på alle former for ekstremisme.³

Å forske på ekstremisme kan ha sikkerhetsmessige konsekvenser for forskere, som blant annet kan utsettes for trusler. Dette gjelder både når forskere formidler forskningsfunn, og når forskere blir brukt som vitner eller fagpersoner i saker som berører konkrete radikaliserende perso-

ner eller ekstreme miljøer. Forskeres sikkerhet er et ansvar som forskningsorganisasjoner som arbeidsgivere må forholde seg til og følge opp. Frykt for egen sikkerhet må ikke hindre forskere i å utvikle relevant forskning på ekstremisme.

Utviklingen av ekstremiseforskningen i Norge

Tidligere forskningsarbeider på nyere ekstremisme i Norge konsentrerte seg om fremvoksende nynazistiske miljøer på 1990-tallet og høyreekstreme grupperinger.⁴ På 1990-tallet ble det også forsket på rasistisk og fremmedfiendtlig vold.⁵ Et kjennetegn på denne forskningen var nærhet til og kunnskapsutvikling med tjenesteapparatet og frivillige organisasjoner. Fra 2005 manglet det helhetlig forskning på feltet. Etter 22. juli 2011 ble det forsket på konsekvenser av terrorangrepet, mens det i en periode var mindre forskning på høyreekstreme bevegelser og atferd.⁶ Det ble oppfattet at forskningen og kunnskapen om høyreekstremisme i forskningsmiljøene kunne forsvinne.⁷

Etter terrorangrepet i USA 11. september 2001 og den påfølgende krigen mot terror, tiltok forskningen på terrortrusselen fra ekstrem islamisme.⁸ Som følge av flere gjennomførte angrep og avvergede terrorangrep i Europa og mer oppmerksomhet på rekruttering til ekstrem islamisme ble det viktig å følge med på denne trusselen.⁹ Norsk deltakelse i internasjonale militære operasjoner¹⁰ samt norske bidrag til forebygging og bekjempelse av voldelig ekstremisme og terrorisme gjennom FN¹¹ og andre kanaler gjorde det

¹ Korresponanse mellom kommisjonens sekretariat og Justis- og beredskapsdepartementet, 11. januar 2024

² Justis- og beredskapsdepartementet 2022b

³ Dokument 8:246 S (2022–2023), Innst. 93 S (2023–2024)

⁴ Se eksempelvis: Fangen 1995; Bjørge og Carlsson 1999; Fangen og Olsen 2002

⁵ Bjørge og Gjelsvik 2015. Se eksempelvis Bjørge 1997

⁶ Vartdal og Eriksen 2021

⁷ Vartdal og Eriksen 2021

⁸ NOU 2006: 6

⁹ NOU 2006: 6

¹⁰ For mer informasjon, se Forsvaret u.å.

¹¹ For mer informasjon, se Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

Boks 31.1 Forskningsfinansiering

Offentlige forskningsmidler kan komme over statsbudsjettet direkte fra et departement eller gjennom Norges forskningsråd, heretter Forskningsrådet.¹ Forskningsrådet har også såkalte senterutlysninger, som er større tildelinger som løper over flere år.² Senter for ekstremismeforskning (C-REX) er et eksempel på et slikt senter. Andre offentlige institusjoner, private aktører og internasjonale organisasjoner tildeler også midler til forskning.³ Eksempler på finansieringsordninger er EUs forsknings- og innovasjonsprogram Horisont Europa.⁴ Det samme er nordiske forskningsmidler, slik som midler fra Nordisk ministerråd gjennom Nordforsk.⁵

Grunnbevilgninger skal bidra til å sikre langsiktighet og kontinuitet i forskningen og kvalitet og kapasitet hos forskningsinstitusjonene.⁶ Grunnfinansieringen til de ulike forskningsinstitusjonene skal gjøre det mulig å sette i gang og oppdatere forskning basert på nylige hendelser eller utviklingstrekk. Oppdragsbaserte midler dekker mer kortsiktige behov og konkrete oppdrag. Noen tildelinger fra Forskningsrådet kan

være til langsiktige satsinger og til å styrke kvaliteten og kapasiteten i forskningssystemet. Andre tildelinger kan handle om kortsiktige politiske og forvaltningsmessige behov.⁷ Noen av midlene kommer med klare føringer, mens andre er mer åpne.⁸

¹ Forskningsrådet 2019

² Samtale mellom kommisjonens sekretariat og Norges forskningsråd, 20. oktober 2023

³ Forskningsrådet 2022b

⁴ Aktuelt område for søknader for ekstremisme og radikalisering er «Civil Security for society», Forskningsrådet u.å. For mer informasjon: Europakommisjonen 2023

⁵ NordForsk u.å. Nordforsks utlysninger samfinansieres med nasjonale forskningsråd og andre forskningsfinansierer

⁶ Samtale mellom kommisjonens sekretariat og Norges forskningsråd 20. oktober 2023. Grunnforskning som begrep anvendes som motsetning til anvendt forskning. Det er utarbeidet retningslinjer for grunnbevilgning til forskningsinstitutter og forskningskonsern som gjelder noen av aktørene som er aktuelle for ekstremismeforskning

⁷ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Norges forskningsråd, 23. oktober 2023

⁸ Forskningsrådet 2022a

nødvendig å bygge nasjonal kompetanse på transnasjonale ekstreme islamister. Militant ekstrem islamisme ble en sentral del av forskningen gjennom 2000-tallet. Dette ble ytterligere forsterket på 2010-tallet da flere nordmenn deltok som fremmedkrigere i IS. Forskningen på dette området fikk tidlig robuste og internasjonalt anerkjente miljøer.

Det har generelt blitt forsket mindre på forebygging og bredere ekstremisme knyttet til ekstrem islamisme etter hva kommisjonen erfarer. I en kunnskapsoppsummering fra 2015 ble det pekt på at forskning på forebygging av ekstremisme var fragmentert og mangelfull.¹² Siden den gang har det blitt forsket mer på forebygging av ekstremisme og reintegrering i Norge og Norden, inkludert dilemmaer i dette arbeidet.¹³ Flere aktører har i sine møter med kommisjonen likevel etterlyst mer forskning på ekstremisme og radikalisering. Det er blant annet pekt på et behov for en oppdatert gjennomgang av hva kommunene gjør

på feltet, og hva som virker. Generelt mangler det effektforskning på forebyggingsarbeid.¹⁴

31.1 Forskningsaktører

31.1.1 Senter for ekstremismeforskning

Senter for ekstremismeforskning (C-REX) forsker på høyreekstremisme, hatkriminalitet og politisk vold. Senteret ble opprettet i 2016 etter en utlysning fra Forskningsrådet.¹⁵ Utlysningen og opprettelsen var en respons på terrorangrepet 22. juli 2011. Senteret ble opprettet for en periode på fem år og videreført fra 2021 for fem nye år. Finansieringen av C-REX tar slutt 31. januar 2026.¹⁶ Sente-

¹³ Se for eksempel Lid, Winsvold, Søholt, Hansen, Heierstad og Klausen 2016; OsloMet u.å.-a; Universitetet i Oslo 2016; Kotonen, Malmros, Sivenbring, Christensen, Emberland, Karcher, Löw, Malkki, Mattsson, Jupskås, Ritol, Sallamaa og Silvennoinen 2023; Bjørge 2018b; Lid og Heierstad 2019a; Christensen, Lindekilde, Sivenbring, Bjørge, Magnæs Gjelsvik, Solhjell, Haugstvedt, Malmros, Kangasniemi og Kallio 2023

¹⁴ Langøien, Jardim og Nøkleby 2021

¹⁵ Forskningsrådet 2018

¹² Bjørge og Gjelsvik 2015

ret er opprettet ved Universitet i Oslo for å bygge opp et tverrfaglig miljø som skal utvikle empiriske og teoretiske kunnskaper om årsaker til og konsekvenser av høyreekstremisme og relaterte fenomener.¹⁷

C-REX har etablert en solid forskningsplattform¹⁸ og er internasjonalt anerkjent.¹⁹ Senteret er synlig i samfunnsdebatten, driver med formidling og har et bredt nasjonalt og internasjonalt nettverk.²⁰ Senteret deltar i en rekke forskningsprosjekter som er finansiert av ulike instanser.²¹ Datasettet *Right-wing terrorism and violence* (RTV) driftes av C-REX. Datasettet dokumenterer høyreekstrem terrorisme fra 1990-tallet og frem til i dag i 18 land.²²

Senteret har tre fast ansatte i tillegg til 13 ansatte i midlertidige stillinger, som stipendiater, postdoktorer og forskere.²³ To av de ansatte er i faste vitenskapelige stillinger. Kommisjonen erfarer at mangel på faste stillinger fører til hyppig utskiftning og utfordringer med kontinuitet. I 2019 ble det gjennomført en evaluering av senteret, som blant annet pekte på svært gode forskningsresultater og engasjement på feltet. Evalueringen viste også at det var forbedringspotensiale på noen områder.²⁴ Kommisjonen forstår det slik at senteret har fulgt opp evalueringen.

Både senteret, politiske aktører og andre har tatt til orde for at senteret må vidreføres.²⁵ Det er tidligere angitt at senterets eventuelle videre finansiering vil bli vurdert i forbindelse med de ordinære budsjettprosessene nærmere 2026.²⁶ Stortinget har bedt regjeringen sørge for finansiering av senteret etter 2026.²⁷

31.1.2 Forsvarets forskningsinstitutt

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) er forsvarssektorens egen forskningsinstitusjon og forsker på et bredt spekter av temaer.²⁸ Instituttet utfører

også oppdragsforskning for ulike aktører utenfor forsvarssektoren.²⁹ FFI tildeles midler som skal sikre instituttet nødvendig langsiktighet i forskningen og en fri forskningsrolle, og skal bidra til å opprettholde kompetanse og finansierte FFIs rolle som rådgiver for forsvarssektoren.³⁰

FFI har siden 1999 studert transnasjonal terrorisme og asymmetriske trusler mot norsk og internasjonal sikkerhet gjennom en serie av forskningsprosjekter kalt Terra.³¹ Etter terrorangrepet i USA 11. september 2001 har forskningen vært rettet mer mot ekstrem islamisme. I dag leverer Terra forskning på transnasjonal jihadisme,³² samt teknologi, ideologi, historie, radikaliseringsprosesser og rekruttering.³³ FFI har nylig avsluttet delen av prosjektet som omhandlet «transnasjonal jihadisme etter kalifatets fall».³⁴

Terra er internasjonalt anerkjent med flere publikasjoner samt utstrakt forskningsformidling.³⁵ Prosjektet har utvidet kunnskapen om islamistisk terrorisme, noe som har vært nyttig for beslutningstakere både i Norge og internasjonalt.³⁶ Prosjektet leverer også jevnlig kunnskap og informasjon til andre deler av forvaltningen nasjonalt og lokalt, som politi og sikkerhetstjenester.

FFI har i samarbeid med C-REX innledet komparative studier av ekstrem islamistisk og høyreekstrem terror i Europa.³⁷ Formålet med forskningen er å gi norske myndigheter og offentligheten større situasjonsforståelse og å sette søkelyset på aktørene bak terrorhandlinger. Foreløpige funn ble presentert i 2022.³⁸

Terra har hatt et stabilt og lite forskermiljø over lang tid med gode internasjonale nettverk. I og med at det er tilknyttet forsvarssektoren, er prosjektet innrettet slik at det har tilknytning til og tillit i sikkerhetsapparatet. Sikkerhetsaspektet gjør imidlertid at mangfoldet blant forskerne blir utfordret på grunn av sikkerhetsklarering.³⁹

¹⁶ Dokument nr. 15:1814 (2022–2023)

¹⁷ Regjeringen 2016b, Universitetet i Oslo 2018

¹⁸ For linker til publikasjoner: Universitetet i Oslo u.å.-c og rapporter: Universitetet i Oslo u.å.-a

¹⁹ Forskningsrådet 2020

²⁰ Universitetet i Oslo 2019

²¹ Universitetet i Oslo u.å.-b

²² Universitetet i Oslo u.å.-d

²³ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og C-REX, 27. oktober 2023. Noen av disse stillingene er delt mellom C-REX og andre institusjoner

²⁴ Forskningsrådet 2020

²⁵ Dokument 8:246 S (2022–2023); Innst. 93 S (2023–2024); Dokument nr. 15:1814 (2022–2023), Aukrust 2023

²⁶ Dokument nr. 15:1814 (2022–2023)

²⁷ Dokument 8:246 S (2022–2023), Innst. 93 S (2023–2024)

²⁸ Forsvarets forskningsinstitutt u.å.-a

²⁹ Prop. 1 S (2023–2024)

³⁰ Forsvarsdepartementet 2022b

³¹ Forsvarets forskningsinstitutt u.å.-b

³² Forsvarets forskningsinstitutt u.å.-b

³³ Hofoss 2021

³⁴ Forsvarets forskningsinstitutt u.å.-b

³⁵ Foredrag av Petter Nesser på kommisjonsmøte, 15. september 2022

³⁶ Prop. 1 S (2023–2024)

³⁷ Forsvarets forskningsinstitutt 2022

³⁸ «FFI-frokost» 13. desember 2022 på Deichman, Bjørvika, Oslo. Se også omtale i boks 6.13 Forholdet mellom høyreekstre og ekstreme islamistiske trusler

³⁹ Sikkerhetsklarering er en avgjørelse tatt av klareringsmyndigheten om en persons antatte sikkerhetsmessige skikket for behandling av sikkerhetsgradert informasjon. Nasjonal sikkerhetsmyndighet 2014

Terra fornyes hvert tredje år og har ingen garantier for fortsatt finansiering internt i organisasjonen eller av andre.⁴⁰ Dette kan være utfordrende for å beholde kompetanse og nødvendig langsiktighet og kontinuitet i forskningen. Selv om det har vært kontinuitet blant forskerne på Terra, er miljøet sårbart da det består av relativt få forskere.

31.1.3 Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) har i flere tiår vært et ledende forskningsmiljø innenfor internasjonale spørsmål.⁴¹ NUPI forsker på terrorisme, kontraterror, anti-radikalisering og ekstremisme, spesielt i et internasjonalt og globalt perspektiv. NUPI jobber med terrorisme- og ekstremismerelevante temaer i forbindelse med spesifikke geografiske regioner og har spesialkompetanse på både aktørsiden og mottiltaksiden av ekstremisme og terrorisme.⁴² NUPI har også ledet det EU-finansierte PREVEX-prosjektet⁴³, som i perioden fra 2020 til 2023 forsket på hvorfor noen samfunn har større sannsynlighet for å oppleve voldelig ekstremisme.

Konsortiet for terrorismeforskning

NUPI utgjør den daglige ledelsen og sekretariatet i Konsortiet for terrorismeforskning.⁴⁴ Konsortiet er et langvarig samarbeidsprosjekt mellom NUPI, FFI, Politihøgskolen og C-REX. Det blir finansiert av flere departementer og noe fra privat sektor. I tillegg til å arrangere en åpen seminarrekke som formidler relevant forskning til allmenheten, bidrar konsortiets forskere og ledelse med oppdatert kunnskap til norske beslutningstakere på feltet.⁴⁵ Konsortiet bidrar til forutsigbarhet og stabilitet i Norges terrorisme- og kontraterrorforskning og til et forskningsmiljø på feltet preget av samarbeid, koordinering og synergier.

31.1.4 Universiteter og høyskoler

Målene for forskning og høyere utdanning er omtalt i langtidsplanen for forskning og høyere utdanning,⁴⁶ som blant annet skal bidra til langsik-

tighet, forutsigbarhet og koordinering på tvers av sektorer.

Blant relevante forskningstemaer ved universiteter og høyskoler kan det nevnes konspirasjonsteorier, rasisme og diskriminering, konservative religiøse samfunn, militant islamisme, høyreekstrem ideologi og terrorisme, radikaliserings og ekstremistiske fenomener, årsaksforklaringer, trusler mot demokratiet og forebygging. Både Politihøgskolen, Oslo Met og Universitetet i Oslo har og har hatt prosjekter som handler om ekstremisme og radikaliserings.⁴⁷ Forskere fra Norge er også med i et prosjekt om sosiale medier og feilinformasjon som blant annet skal se på demokratiske utfordringer i medielandskapet.⁴⁸ Et annet eksempel på relevant forskning er hvordan hatkriminalitet blir behandlet i strafferettssystemet.⁴⁹ Forskningen på feltet er etter hva kommisjonen erfarer, ulikt organisert og finansiert med ulik midlertidig varighet.

Flere instanser tilbyr også ulike studier innenfor temaet ekstremisme, for eksempel tilbyr Oslo Met en nettbasert videreutdanning innenfor ekstremisme og radikaliserings.⁵⁰ BI tilbyr et mastergradsprogram i sikkerhetsledelse og konflikt-håndtering⁵¹ samt terrorisme og terrorbekjempelse.⁵² NTNU har siden høsten 2021 tilbudt studier i konspirasjonsteorier til lærere på ungdomstrinnet og videregående skoler.⁵³ Det er usikkert hvor lenge NTNU vil tilby emnet.⁵⁴ Politihøgskolen tilbyr blant annet et studium innenfor forebygging og etterforskning av hatkriminalitet.⁵⁵ KRUS har også hatt et tilbud om studier innenfor radikaliserings og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen.⁵⁶ Studiet er under revisjon og det vil vurderes om det skal tilbys igjen.⁵⁷ Universitetet i Oslo tilbyr et studie om demokrati og dets indre fiender.⁵⁸

⁴⁶ Meld. St. 5 (2022–2023)

⁴⁷ OsloMet u.å.-a; Universitetet i Oslo 2016; Politihøgskolen 2021

⁴⁸ Wehus 2023

⁴⁹ Forskningsrådet 2022c

⁵⁰ For mer informasjon, se OsloMet u.å.-b

⁵¹ For mer informasjon, se BI u.å.-a

⁵² For mer informasjon, se BI u.å.-b

⁵³ Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet u.å.

⁵⁴ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og emneansvarlig ved NTNU, 24. oktober 2023

⁵⁵ Politihøgskolen 2020

⁵⁶ Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter 2020

⁵⁷ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Kriminalomsorgsdirektoratet, 21. desember 2023

⁵⁸ Universitetet i Oslo 2023

⁴⁰ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og FFI, 24. oktober 2023

⁴¹ Norsk utenrikspolitisk institutt u.å.-b

⁴² Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og NUPI, 27. oktober 2023

⁴³ For mer informasjon om prosjektet, se PREVEX u.å.

⁴⁴ Norsk utenrikspolitisk institutt u.å.-a

⁴⁵ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og NUPI, 27. oktober 2023

31.1.5 Andre forskningsinstitusjoner

Det gjennomføres også relevante forskningsprosjekter på ekstremisme og terror og tilgrensende temaer ved ulike norske tankesmier og sentre. Eksempler på dette er Fredsforskningsinstituttet Oslo (PRIO), Forskningsstiftelsen FAFO og Institutt for samfunnsforskning (ISF).⁵⁹ Det gjennomføres også holdningsundersøkelser på ulike institutter som er relevante for den langsiktige forståelsen for og kunnskapen om holdninger mot minoriteter og andre.⁶⁰

To av freds- og menneskerettighetssentrene er etablerte forskningsinstitusjoner hvor forskning danner kunnskap for arbeidet med å forebygge og forhindre ulike former for rasisme og gruppefiendtlighet. HL-senteret forsker blant annet på holocaust og minoriteters vilkår, herunder nye former for fordommer og rasisme rettet mot ulike minoriteter.⁶¹ Senteret forsker også på høyreekstremisme i samtiden, i samarbeid med andre relevante aktører. Senteret har blant annet gjennomført en studie om høyreekstreme konspirasjonsteorier.⁶² Falstadsenteret har blant annet forsket på minneprosesser og minnekultur relatert til senterets historie og i samfunnet mer generelt.⁶³ Ved Arkivet i Kristiansand gjennomføres det for øvrig et prosjekt på innvandringsmotstand og antirasisme i Agder fra 1960-tallet og frem til i dag.⁶⁴

⁵⁹ Organisasjonenes relevante forskning er omtalt på organisasjonenes hjemmesider

⁶⁰ Eksempelvis Norges institusjon for menneskerettigheters undersøkelse om holdninger til samer og nasjonale minoriteter i Norge 2022 og HL-senterets undersøkelse om jøder og muslimer i Norge 2022

⁶¹ HL-senteret u.å.-c; Freds- og menneskerettighetssentrene omtales nærmere i del VI

⁶² HL-senteret 2023b

⁶³ Stiftelsen Falstadsenteret 2022

⁶⁴ Arkivet u.å.

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) forsker blant annet på vold og overgrep, terrorisme og væpnede konflikter. Senteret har som hovedoppgave å bidra med forskning og utviklingsarbeid, formidling, undervisning, veiledning og rådgivning.⁶⁵ De har flere pågående relevante arbeider på feltet for å utvikle kompetanse på helsesektorens arbeid med voldelig ekstremisme. De har nylig avsluttet et forskningsprosjekt om psykisk helses rolle i forebyggingsarbeidet.⁶⁶ NKVTS har også gjennomført en studie av politiets forbyggende arbeid mot radikaliseringsarbeid.⁶⁷ NKVTS har ansvar for Utøystudien, som handler om terrorens påvirkning på liv og helse blant de overlevende og deres foreldre.⁶⁸ I tillegg har NKVTS gjennomført en studie av ansatte i regjeringskvartalet etter terroren den 22. juli 2010.⁶⁹

I tillegg til forskning på ekstremisme ved ulike universiteter, høyskoler og forskningsinstanser har også journalister, forfattere, tankesmier og andre kastet lys over ekstremisme gjennom bøker, artikler, debattinnlegg, podkaster og annet.⁷⁰ Kommisjonen erfarer at journalister og andre får lettere tilgang på relevant informasjon og datamateriale, mens forskere ikke kan benytte seg av tilsvarende materiale grunnet strenge forskningsetiske hensyn og krav om personvern, informert samtykke samt anonymisering.⁷¹

⁶⁵ NKVTS u.å.-a

⁶⁶ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og NKVTS, 9. november 2023; Hellevik 2024

⁶⁷ Førde, Andersen og Hellevik 2023

⁶⁸ NKVTS u.å.-b. Studien er omtalt i kapittel 36 Direkte berørte etter terror

⁶⁹ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og NKVTS, 9. november 2023. Studien er omtalt i kapittel 36 Direkte berørte etter terror

⁷⁰ Se eksempelvis Bitsch 2022a; Bitsch 2021; Hammer 2022; Arntsen 2017; Borchgrevink 2012; Reiss og Noor 2018; Seierstad 2016

⁷¹ Fugelsnes 2016, Bjørgo 2018b

Kapittel 32

Andre aktørers rolle i det forebyggende arbeidet

32.1 Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste

EOS-utvalget har som oppgave å kontrollere de hemmelige tjenestene, inkludert PST og Etterretningstjenesten, heretter E-tjenesten.¹ Formålet med kontrollen er å sikre at enkeltpersoners rettsikkerhet og personvern blir ivaretatt. Utvalget har ikke instruksjons- eller vedtaksmyndighet, men kan uttale seg om forholdene det undersøker og gi anbefalinger. EOS-utvalget har sju medlemmer som velges av Stortinget. Utvalgets sekretariat har over 20 ansatte, og inkluderer en juridisk og en teknologisk enhet.²

I forbindelse med Stortingets behandling av den nye etterretningstjenesteloven ble det besluttet at EOS-utvalget skulle tildeles tilstrekkelige ressurser for å løse sine oppgaver tilknyttet loven, særlig med tanke på kontroll av E-tjenestens nye hjemler om tilrettelagt innhenting.³ Utvalget har i etterkant fått tilført flere ressurser. I forbindelse med behandlingen av PSTs nye hjemler om innhenting av informasjon fra åpne kilder, ble det imidlertid lagt til grunn at EOS-utvalget kunne utføre kontroll innen tildelte budsjettrammer.⁴ I sitt hørings svar pekte utvalget på at lovendringene vil kreve betydelig mer av utvalgets kontroll med PST.⁵ Utvalgets leder har også i media uttalt seg om utfordringer knyttet til de hemmelige tjenestenes utvidede mandat og utvalgets ressurs-situasjon.⁶

For at EOS-utvalget skal kunne utføre legalitetskontroll, er utvalget avhengig av at lovgiver oppdaterer lovverket i tråd med teknologisk utvikling.⁷ I møte med kommisjonen har utvalget pekt

på dette som en utfordring i sitt arbeid.⁸ Et annet spørsmål som også ble tatt opp er muligheten for samarbeid med andre lands kontrollorganer. EOS-utvalget samarbeider allerede med andre lands kontrollorganer på ugradert nivå, men ønsker også at det skal være mulig å dele noe gradert informasjon.⁹ Utvalget peker blant annet på at det ikke er mulig å vite hvordan informasjon om norske borgere som deles av PST eller E-tjenesten behandles av mottakeren.

I evalueringsrapporten etter terrorangrepet 25. juni 2022 gikk det frem at EOS-utvalget hadde fattet særskilt interesse for PSTs arbeid med Arfan Bhatti, men siden informasjonen var gradert, kunne ikke dette utdypes. 25. juni-utvalget anga at denne oppmerksomheten fra EOS-utvalget kan «ha bidratt til at PST anså det som riktig å ha mindre fokus på Bhatti».¹⁰ I mediene bekreftet EOS-utvalget at de hadde fått en klage fra Bhatti, som ble behandlet etter reglene i EOS-kontrollloven. PST fikk i klagesaken kritikk av utvalget 7. desember 2021.¹¹ I en uttalelse publisert på EOS-utvalgets nettsider ble det presisert at EOS-utvalget ikke har uttalt seg om «PSTs adgang til å holde Bhatti under overvåkning», og at «demokratiske kontroll av PST har ikke bidratt til å hindre PSTs forebyggende arbeid opp mot Bhatti».¹²

32.2 Forsvaret

Sivile myndigheter og aktører ivaretar samfunnsikkerheten, mens Forsvaret skal ivareta statssikkerheten. Sivilsamfunnet samarbeider med Forsvaret i kriser i fred og krig. Totalforsvarskonseptet er en del av dette sivil-militære samarbeidet og skal sikre gjensidig støtte og samarbeid mellom

¹ EOS-kontrollloven § 1

² EOS-utvalget, *Hvem er vi?*

³ Stortinget 2020

⁴ Prop 31 L (2022-2023), Innst. 229 L (2022-2023)

⁵ EOS-utvalget 2021

⁶ Jakobsen, Belgaux og Hustad 2023

⁷ Se blant annet EOS-utvalget 2022

⁸ Kommisjonens møte med EOS-utvalget, 10. oktober 2023

⁹ Dokument 7:1 (2019-2020)

¹⁰ 25. juni-utvalget 2023, s. 109

¹¹ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og EOS-utvalget, 17. januar 2024

¹² EOS-utvalget 2023

Forsvaret og ulike aktører på sivil side i samfunnet. Forsvarskommissjonen omtaler dette samarbeidet i sin rapport.¹³ Det vises også til Totalberedskapskomisjonens rapport om hvordan de samlede beredskapsressursene i Norge kan benyttes best mulig.¹⁴

Forsvaret kan etter anmodning bistå politiet for å ivareta samfunnssikkerheten når de sivile ressursene ikke strekker til, for eksempel ved alvorlige kriminelle handlinger som terror.¹⁵ Forsvarets bistand til politiet går ut på å hjelpe med personell og materiell for å stanse eller hindre en potensiell trussel. Under 22. juli-angrepet bisto for eksempel Forsvaret med vakt og sikringsoppgaver i Oslo sentrum.

Etterretningstjenesten

E-tjenesten er Norges nasjonale utenlandsetterretningstjeneste og er underlagt Forsvaret.¹⁶ E-tjenesten skal etter etterretningstjenesteloven § 3-1 innhente og analysere informasjon om utenlandske forhold som kan bidra til å trygge Norges suverenitet, territorielle integritet, demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser, herunder forebygge, avdekke og motvirke utenlandske trusler mot Norge og norske interesser.¹⁷ Dette inkluderer en rekke forhold med betydning for radikalisering og ekstremisme i Norge. I sin åpne trusselvurdering for 2023 pekte tjenesten på at angrep utført av enkeltpersoner uten direkte tilknytning til etablerte ekstremistiske organisasjoner er den største terrortrusselen i Europa og Norge.¹⁸ Ifølge tjenesten foregår radikalisering i stor grad på nett, og mange av de som radikaliseres er unge. De siste endringene i den nye etterretningstjenesteloven trådte i kraft 1. oktober 2023.¹⁹ Med dette fikk E-tjenesten lov til å bruke metoden «tilrettelagt innhenting», som innebærer at tjenesten kan innhente elektronisk kommunikasjon som krysser Norges grense. Da forslagene ble lansert ble det diskutert om denne typen innhenting av informasjon ville gjøre for store inngrep i sivile rettigheter.²⁰ Til-

rettelagt innhenting er regulert i etterretningstjenestelovens kapittel 7. Domstolene fører kontroll med slik innhenting, jf. § 2-7 og EOS-utvalget skal føre kontroll med at innhenting gjennomføres i tråd med rettens kjennelser, jf. § 7-11.

I forbindelse med angrepet 25. juni 2022 ble det mye oppmerksomhet rundt E-tjenestens rolle. 20. juni 2022 delte E-tjenesten et varsel med PST om et mulig forestående terrorangrep i Norge.²¹ E-tjenesten knyttet den ekstreme islamisten Arfan Bhatti, som befant seg i utlandet, til angrepet. 24. juni gjorde E-tjenesten også PST oppmerksom på at et brennende regnbueflagg var postet på en av Bhattis profiler på sosiale medier. I ettertid kom det gjennom media frem at en annen norsk islamist i kretsen rundt Bhatti hadde vært i kontakt om angrepet med en agent for E-tjenesten som utga seg for å være en IS-leder.²²

E-tjenesten var ikke en del av den etterfølgende evalueringen etter 25. juni 2022, men evalueringsutvalgets rapport beskrev E-tjenestens kommunikasjon med PST i forbindelse med angrepet. Lederen for EOS-utvalget bekreftet i februar 2023 til media at de undersøkte om de hemmelige tjenestene fulgte regelverket i forbindelse med angrepet.²³ I januar 2024 kom utvalget med sin rapport om hendelsen. Utvalget konkluderte med at det ikke var grunn til å kritisere tjenesten. Utvalget fant at tjenesten ikke hadde overtrådt grensen for ulovlig provokasjon og at de hadde delt nødvendig informasjon til PST til riktig tid.²⁴

32.3 Utlendings- og integreringsforvaltningen

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er et fagdirektorat, forvaltningsorgan og nasjonalt kompetansesenter som er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet og skal iverksette regjeringens integreringspolitikk. IMDi skal styrke kompetansen på integrering og mangfold blant kommunene, sektormyndighetene og andre samarbeidspartnere. IMDi skal blant annet ivareta arbeidet med å bosette flyktninger og legge til rette for at flere innvandrere deltar i arbeids- og

¹³ NOU 2023: 14, se eksempelvis side 63

¹⁴ NOU 2023: 17

¹⁵ Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet 2018

¹⁶ Etterretningstjenesten 2023b

¹⁷ Etterretningstjenesteloven § 3

¹⁸ Etterretningstjenesten 2023a

¹⁹ Ikrafttredelsen ble utsatt fra 2021 for å sikre at loven var i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser i lys av ny rettspraksis fra EMD. Loven ble på denne bakgrunn endret våren 2023. Forsvarsdepartementet 2022a

²⁰ Se for eksempel Datatilsynet 2019

²¹ 25. juni-utvalget 2023

²² Hopperstad, Haram, Andersen, Sandnes og Tobiassen 2023

²³ Sfrintzeris 2022. Samhandling mellom PST og E-tjenesten er behandlet i kapittel 33.3 Samarbeid mellom de hemmelige tjenestene

²⁴ EOS-utvalget 2024

samfunnsliv. Det skal jobbe mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse, gi faglige innspill til videreutvikling av integreringspolitikken og sørge for god samordning på integreringsfeltet. Direktoratet skal også forvalte tilskuddsordninger rettet mot kommunene og frivillige organisasjoner.²⁵

Utlendingsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet (UDI) er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. UDI har ansvar for å behandle søknader fra utlendinger som vil besøke eller bo i Norge, og skal gjennomføre intervjuer og fatte vedtak i asylsaker og andre utlendingssaker. UDI har også ansvaret for drift av asylmottak og for utvisningssaker.²⁶ I likhet med IMDi deltar UDI i direktoratsgruppen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

UDI stiller krav til informasjonsarbeidet i asylmottak. I den eksisterende informasjonsplanen for barn og unge i asylmottak står det at de blant annet skal få opplæring i barns likestilling, ytrings- og religionsfrihet, samfunnsforhold som demokrati og liberalisme, rasisme, diskriminering og mobbing, lovbrudd og livssyn og toleranse. Barn som omfattes av informasjonsplanen, er både medfølgende barn i alderen fra tolv til 18 år og enslige mindreårige asylsøkere fra 15 til 18 år. Informasjonsplanen for voksne beboere i asylmottak inneholder også blant annet punktene nevnt ovenfor samt temaet radikaliserings.²⁷

Justis- og beredskapsdepartementet er gjennom politiet og UDI ansvarlige for å følge opp tiltak 15 i den nasjonale handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, om samarbeid med asylmottak.²⁸ Under tiltak 16 i hand-

lingsplanen er UDI også nevnt i forbindelse med styrket samarbeid ved løslatelse fra fengsel. Av tiltaket fremgår det at «[p]rosessen 'prioritert saks-gang' skal benyttes i saker som gjelder utlendinger som kan utgjøre en trussel mot samfunnssikkerheten».²⁹ I tråd med handlingsplanen er det gjort flere endringer i lovverk og regelverk som har innvirkning på UDIs arbeid. Dette gjelder utvisning av utlendinger som har begått krigsforbrytelser mv.³⁰ og instruks om utlendinger som har oppholdt seg i tidligere IS-kontrollerte områder.³¹

32.4 Tolletaten

Tolletaten er gitt ansvar for å ha kontroll med den grensekryssende vareførselen inn og ut av Norge. Gjennom kontroll av den registrerte og uregistrerte vareførsel har Tolletaten et handlingsrom for å avdekke forhold som direkte, eller indirekte er relevant for samfunnets samlede evne til å forebygge og avdekke personer og nettverk som er knyttet til ekstremistisk aktivitet. Etaten kan avdekke varer som bidrar til å bygge voldskapitet, som våpen, våpendeler, ammunisjon, sprengstoff og komponenter til improviserte eksplosive ladninger (IED). I tillegg kan Tolletaten gjennom sine kontroller avdekke forhold som direkte eller indirekte er med på å finansiere ekstrem aktivitet. Dette kan være smugling av varer og valuta som gir inntekter til aktuelle aktører.³²

²⁸ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

²⁹ Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

³⁰ Innst. 357 L (2017–2018); Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

³¹ Justis- og beredskapsdepartementet 2019; Justis- og beredskapsdepartementet 2020b

³² Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Tolletaten, 17. november 2023

²⁵ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2023b

²⁶ Utlendingsdirektoratet u.å.

²⁷ Utlendingsdirektoratet u.å.

Kapittel 33

Samarbeid mellom aktører i det forebyggende arbeidet

Gjennomgangen i kapitlene over viser at mange aktører har en rolle i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme. Flere av disse aktørene samarbeider også om det forebyggende arbeidet. Kommisjonen har sett mange gode eksempler på samarbeid på forebyggingsfeltet. Det finnes både formelle og uformelle strukturer for slikt samarbeid. Samarbeid kan være avhengig av personlig engasjement og kjemi mellom enkeltpersoner, noe som gjør det svært sårbart ved personellutskiftninger.¹

Dette kapittelet handler om samarbeid mellom aktører i det forebyggende arbeidet. For å få til et godt samarbeid rundt enkeltpersoner kan det være nødvendig å dele taushetsbelagt informasjon. Dette er omtalt i neste kapittel.

33.1 Etablerte samhandlingsstrukturer

Forebygging krever tett dialog mellom kommunene, politiet og andre aktører. Det finnes i dag primært to samarbeidsordninger på lokalt nivå: politirådet og SLT. I tillegg finnes det enkelte andre lokale samhandlingsordninger. Hensikten med slike strukturer kan for eksempel være å skape fora for informasjons- og erfaringsutveksling, vie mer oppmerksomhet til forebyggende tiltak og utvikle koordinerende tiltak. Politiråd og SLT er frivillig å etablere, og langt fra alle kommuner har valgt en slik ordning.

¹ En NKVTS-rapport om psykisk helse og forebygging, som ble publisert i februar 2014 da denne rapporten var i avslutningsfasen, tar opp samarbeid i det forebyggende arbeidet. «Samarbeidet i forebyggingsapparatet ser i stor grad ut til å være godt. Likevel er det utfordringer i samarbeidet mellom helsetjenestene og andre tjenester, både i forventningsavklaring, i grenseoppgangene mellom helsesystemet og straffesystemet og i forståelse og benyttelse av taushetsplikten. Samtidig er det flere i forebyggingsapparatet som etterspør veiledere og informasjonsmateriell som er spesielt rettet mot utfordringer i tilknytning til radikaliserings». Hellevik 2024, s. 67

33.1.1 Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak

Om lag 190 kommuner har etablert SLT-modellen. SLT-modellen bidrar til å koordinere informasjon, kunnskap og ressurser mellom kommunale aktører og politi, samt næringsliv og frivillige organisasjoner når det er naturlig. For å ivareta formålet med effektiv innsats opprettes det som regel en egen stilling eller funksjon som SLT-koordinator i kommunen.² Det er sekretariatet for konfliktrådene som har det nasjonale ansvaret for faglig oppfølging og støtte til SLT-samarbeidet i kommunene.

I flere kommuner, men ikke alle, inngår også arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme i denne modellen. Det at en kommune har SLT-koordinator er med andre ord ingen garanti for at det arbeides forebyggende mot ekstremisme. SLT-modellen har som formål å gjøre innsatsen for å gi barn og unge bedre oppvekstvilkår mer effektiv.³ Ordningen har slik et sterkt fokus på ungdom, mens mange av de som radikaliseres eller er ekstremister, er voksne.

Kommisjonen forstår det slik at det er stor variasjon mellom ulike kommuner i hvordan ordningen er organisert og hvor godt den fungerer. Hvor i kommunens organisasjon SLT-koordinatoren sitter, kan ha mye å si. Det har også betydning om stillingen er hel- eller deltid. I noen kommuner følger koordinatoren opp enkeltpersoner, mens andre kun legger til rette for samarbeid mellom ulike aktører. Der de følger opp enkeltpersoner kan det etter kommisjonens forståelse oppstå uklarheter rundt hvem som har formelt ansvar for tiltak og vedtak knyttet til om opplysninger om personen skal journalføres. Dette henger sammen med at mange SLT-koordinatorer ikke har tilgang til saksbehandlingssystemer. Det varierer også om og i hvilken grad SLT-koordinatorer arbeider med reintegrering.

² Konfliktrådet 2022

³ Konfliktrådet 2022

SaLTo er Oslo kommune og Oslo politidistrikts samarbeidsmodell for å koordinere og samordne rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid overfor barn og unge. SaLTo følger også opp radikaliserings, hatkriminalitet og voldelig ekstremisme. Dette er en byomfattende innsats, og arbeidet er aldersuavhengig.⁴ Som for SLT-ordningen erfarer kommisjonen at det er utfordringer knyttet til ulik praktisering av ordningen i ulike bydeler. Kommisjonen forstår det slik at heller ikke i Oslo har koordinatorene egne saksbehandlingssystemer.

33.1.2 Politiråd

Politiråd er et formalisert samarbeid mellom den øverste ledelsen i en kommune og det lokale politiet. Det er ment å være et strategisk organ for det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet, inkludert forebygging av voldelig ekstremisme. Kunnskap og erfaring utveksles mellom politi og kommune, med mål om en samordnet innsats. I politirådet sitter typisk ordfører og kommunedirektør, politistasjonssjef, kommunalsjef eller virksomhetsleder og SLT-koordinator, dersom kommunen har en slik. Etableringen av politiråd i 2007 skjedde som en følge av en erkjennelse av at politiet ikke kan forebygge kriminalitet alene, og at selv om det fantes samarbeid i førstelinjen, manglet det samarbeid på ledernivå. Ulike evalueringer har vist at ordningen i hovedsak fungerer etter intensjonen.⁵

33.1.3 Andre samarbeidsordninger

Det er etablert flere ulike modeller både i kommuner og regioner, for å arbeide mot radikaliserings og ekstremisme.

I Bergen har man opprettet et tverretattlig operativt team (TOT), som består av medlemmer fra kommunen, Vest politidistrikt og RVTS Vest. TOT har som mål å gi bistand til personer som står i fare for å bli radikalisert, har returnert fra irregulær krigføring i konfliktområder eller inngår i ekstreme nettverk.⁶ Teamet drøfter enkeltsaker, foreslår tiltak og evaluerer iverksatte tiltak.⁷

⁴ Oslo kommune 2023

⁵ Rambøll 2014

⁶ Presentasjon av TOT i kommisjonsmøte, 15. februar 2023

⁷ Dette gjelder i hovedsak saker hvor det er gitt samtykke. Dersom det ikke har vært mulig å oppnå samtykke, drøftes saker anonymt uten detaljer

Boks 33.1 Eksempelsak V – vellykket forebygging

En middelaldrende mann som hadde en relativt høy posisjon i en høyreekstrem organisasjon, var i kontakt med tjenesteapparatet og ytret etter hvert et ønske om et annet liv, av ulike grunner. Det ble etablert et tverretattlig samarbeid for å bistå mannen med å bryte med miljøet, noe som innebar å flytte til en annen by. Det ble stilt krav om enkelte endringer hos mannen, samt oppmøte og oppfølging av det som ble avtalt mellom partene, før hjelpetiltak og ressurser ble tildelt. Svært mange offentlig ansatte i Nav, i skole/barnehage, på boligkontor og i helsevesenet samt politiet og PST var involvert. Dette gjorde at mange personer med ulike innfallsvinkler, kompetanse, erfaringer og virkemidler på forhånd hadde tenkt gjennom hva som kunne bli utfordrende (for eksempel bosted, naboer, boområde og skolekrets), og kunne drøfte praktiske løsninger som gjorde aktørene tryggere på beslutningene som skulle tas. Et godt tverretattlig samarbeid førte til at mannen og hans familie ble reintegrert på nytt sted, hvor de voksne blant annet fikk arbeid. Oppfølgingen er tett, og utviklingen ser ut til å være svært god.

SAMVER er en samordningsgruppe som skal bidra til at Stavanger-regionen har god evne til å forebygge, avdekke og håndtere radikaliserings og voldelig ekstremisme. Gruppen, som ble etablert i 2015, består av flere kommuner (Stavanger, Sandnes, Sola, Time, Randaberg, Hå), Rogaland fylkeskommune, PST, Sør-Vest politidistrikt, Kriminalomsorgen region sørvest, og RVTS.⁸ SAMVER skal fremme samarbeid og koordinering mellom aktørene som deltar, og har fire årlige møter.

Norsk Institutt for Forebygging av Radikaliserings og Voldelig Ekstremisme, eller Plattform, er et samarbeid mellom fagmiljø innen politi, kommuner og forskning som arbeider for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme i Agder.⁹ Plattform utarbeider kunnskap og ressurser som formidles og benyttes i det forebyggende arbeidet i Agder.

⁸ Presentasjon av Samver i kommisjonsmøte, 15. februar 2023

⁹ Plattform u.å.

33.2 Samarbeid mellom politiet og helsetjenesten

Det finnes ikke et formalisert forebyggende arbeid rettet mot psykisk syke og kriminelt belastede personer i dag. Dette er en utfordring flere aktører har tatt opp med kommisjonen. Særlig kan manglende samarbeid føre til problemer der en person har alvorlig psykisk sykdom og det samtidig foreligger en radikaliseringsbekymring.

I juli 2023 kom det nye retningslinjer for samarbeid mellom politiet og helsetjenesten.¹⁰ Formålet med rundskrivet er å klargjøre ansvars- og oppgavefordeling, samt legge til rette for godt samarbeid. Av rundskrivet følger det at helseforetakene og lokalt politidistrikt skal ha faste kontaktpunkter for henvendelser mellom etatene og at det bør inngås lokale samarbeidsavtaler mellom helseforetak og politi. I flere politidistrikt er samarbeidet mellom politiet og helsevesenet allerede formalisert. Rundskrivet tar også for seg informasjonsdeling mellom helsetjenesten og politi eller PST.

33.3 Samarbeid mellom de hemmelige tjenestene

Samarbeidet mellom PST og E-tjenesten er regulert i en instruks gitt av Forsvarsdepartementet. Av instruksjonen følger det at tjenestene skal ha et «nært og tillitsfullt samarbeid generelt og i konkrete saker», holde hverandre orientert om generelle forhold som utviklingstrekk og metode og samarbeide i konkrete saker.¹¹ Instruksjonen regulerer også Felles etterretnings- og kontraterrørsen-

ter (FEKTS), som er et permanent senter med representasjon fra begge tjenestene.

Samarbeidet mellom PST og E-tjenesten kom på spissen i forbindelse med terrorangrepet 25. juni 2022, der E-tjenesten i forkant delte informasjon med PST om et mulig terrorangrep mot Norge i dagene før angrepet skjedde. Et av funnene fra evalueringsutvalget etter hendelsen var at deler av PSTs kontraterroravdeling utviste skepsis til informasjonen som ble delt av E-tjenesten. I følge utvalget kunne skepsisen knyttes til «et mer generelt ønske i kontraterroravdelingen om å være best i sitt fag og gjøre de beste vurderingene».¹² Utvalget pekte også på at noe av forklaringen på skepsisen i kontraterroravdelingen i PST mot å overreagere på det som ble oppfattet som usikker og uspesifikk etterretning, kunne ha noe å gjøre med både generell arbeidsbelastning i PST og de juridiske rammevilkårene PST må forholde seg til. Det ble også pekt på at E-tjenesten ikke opplyste at det var tjenesten selv som hadde innhentet informasjonen, og at dette kunne gjort at PST vurderte opplysningene annerledes. Dersom PST hadde fulgt opp informasjonen fra E-tjenesten, mener utvalget at det er mulig at angrepet kunne vært avverget.

Utvalget anbefalte at «PSTs kontraterroravdeling bør videreutvikle sitt samarbeid med E-tjenesten gjennom tiltak som kan skape mer tillit til hverandres vurderinger. I tillegg bør PST avklare forventninger til hva som kan og bør deles av detaljer knyttet til egeninnhentet informasjon fra både PST og E-tjenesten.»¹³

¹¹ Instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste 2006

¹² 25. juni-utvalget 2023, s. 64

¹³ 25. juni-utvalget 2023, s. 25

¹⁰ Helsedirektoratet 2023a

Kapittel 34

Taushetsplikt og informasjonsdeling

Mange aktører er involvert i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme i Norge. For at disse tjenestene skal kunne samarbeide om enkeltsaker, er det en forutsetning at de kan dele informasjon seg imellom. Ofte vil det være spørsmål om å dele personopplysninger som er underlagt taushetsplikt.

I dette kapitlet drøftes hensynene bak regelverket om taushetsplikt og informasjonsdeling, hvilke regler som gjelder for de ulike aktørene, og hvordan regelverket påvirker forebygging av voldelig ekstremisme. Fremstillingen er ikke uttømmende. Kapitlet handler om indikativ, personrettet forebygging av voldelig ekstremisme.

Som en del av kommisjonens utredning ble det innhentet en rapport fra professor Morten Holmboe ved Politihøgskolen om taushetsplikt og informasjonsdeling i det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme og radikaliserings. Holmboe har også gitt verdifulle bidrag til teksten i dette kapitlet og tilgrensende områder i kommisjonens rapport. Holmboes rapport følger i vedlegg 4.

Kommisjonen har i denne fremstillingen blant annet sett hen til Partnerdrapsutvalgets grundige gjennomgang av tilsvarende spørsmål.¹

34.1 Informasjonsdeling mellom aktører med ulike samfunnsoppdrag

Aktørene som arbeider med forebygging av voldelig ekstremisme, er underlagt taushetsplikt enten de arbeider i politiet, kommunen, helsevesenet, barnevernet eller andre deler av tjenesteapparatet.² Taushetsplikten for de nevnte aktørene er regulert i ulike lover. Plikten er til dels ulikt formulert, og det er ulike regler for plikt og rett til å dele informasjon.

Reglene om taushetsplikt skal sikre tillit til at opplysninger om personen det gjelder, forvaltes forsvarlig og ikke spres unødvendig.³ Denne tilliten kan være avgjørende for at tjenesteapparatet mottar opplysninger som i neste omgang er nødvendig for å iverksette forebyggende tiltak mot voldelig ekstremisme. På den andre siden kan informasjonsdeling på tvers av etater være avgjørende for å forhindre alvorlige voldshendelser.⁴ Man kan si at taushetsplikten befinner seg i et verdimessig spenningsfelt.⁵

Denne spenningen ble blant annet fremhevet i evalueringen av politiet og PSTs innsats under terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019, der evalueringsutvalget pekte på at myndighetene i sitt arbeid med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme må gjøre en vanskelig avveining mellom personvern og sikkerhet. Evalueringsutvalget anbefalte tettere samarbeid og «behov for en lavere terskel for å utveksle taushetsbelagt informasjon innenfor dette området, samtidig som det i så fall må suppleres med gode og sterke kontrollmekanismer for å forhindre misbruk».⁶ Utvalget pekte også på at det er et betydelig antall personer i Norge som er involvert i voldelig ekstremisme og har utfordringer i forbindelse med oppvekst, skolegang og mental helse, noe som understreket behovet for en helhetlig tilnærming fra tjenesteapparatet.

Balansen mellom informasjonsdeling og taushetsplikt i forebyggende arbeid er et spørsmål som gjør seg gjeldende på en rekke andre områder ut over forebygging av ekstremisme. Problematikken er blant annet tatt opp av Partnerdrapsutvalget,⁷ Barnevoldsutvalget⁸ og andre. I desember 2023 behandlet Stortinget flere saker knyttet

¹ NOU 2020: 17

² Se kapittel 25–32 for en oversikt over aktørenes ansvar og roller

³ Justis- og beredskapsdepartementet 2023c

⁴ Se NOU 2020: 17

⁵ Rasmussen 1997

⁶ Dalgaard-Nielsen, Eriksen, Hansen, Ilum, Ishaq, Ravndal og Renå 2020, s. 16

⁷ NOU 2020: 17

⁸ NOU 2017: 12

til organisert kriminalitet og ungdomskriminalitet, og det ble i den forbindelse fattet vedtak om at regjeringen skal gjennomføre «en juridisk gjennomgang av relevant lovverk knyttet til taushetsplikt og informasjonsplikt for alle relevante instanser som jobber med barn og unge som har høy risiko for å begå alvorlige lovbrudd, med spesielt henblikk på mulighetsrommet for informasjonflyt».⁹

Selv om det er gode grunner til å ønske mer informasjonsdeling og samarbeid mellom tjenestene, både for å forebygge ekstremisme og andre samfunnsutfordringer, må det samtidig tas i betraktning at ulike aktører har ulike mandater og samfunnsoppdrag og derfor ulike institusjonelle logikker¹⁰ eller verdifokus.¹¹ Ytterpunktene i en slik forståelse kan være politiets ansvar for samfunnsikkerhet på den ene siden og helse- og sosialtjenestenes mandat til å yte sosial omsorg og skape tillitsfulle relasjoner til enkeltindivider på den andre. De ulike aktørenes plassering i dette verdimelessige spenningsfeltet kan forklare logikken bak regelverket og kan prege hvilken holdning personell innenfor disse sektorene har til utveksling av informasjon.¹² Mens politiet har en vid adgang til å dele informasjon for å avverge eller forebygge lovbrudd, har helsepersonell en svært streng taushetsplikt. Olsen-utvalget, som undersøkte drap begått av personer med kjent psykisk lidelse i perioden 2004–2009, pekte på viktigheten av forståelse for dette i forholdet mellom aktørene:

Det er også viktig at de som skal samarbeide eller utveksle informasjon, er klar over hva som er de sentrale verdier for de andre etatene, og hvordan dette har preget regelverk og holdninger. Ordene «samarbeid» og «informasjonsutveksling» skaper lett en tro på at det er en likevekt i systemet som innebærer at den enkelte etat kan forvente å få tilbake «like mye» informasjon som den har formidlet. Det følger av det ovenstående at det verken er eller bør være slik. (NOU 2010: 3, s. 115)

Når man tar de ulike aktørenes mandat og samfunnsoppdrag i betraktning, er det altså gode grunner til at de skal ha ulike regler for taushetsplikt og deling. Selv om reglene er velbegrunnet, er det

ikke gitt at dagens taushetspliktregler er hensiktsmessig utformet for samfunnets og enkeltmenneskenes behov.¹³ Forholdet mellom konfidensialitet og informasjonsdeling er heller ikke statisk, og det har skjedd en rekke endringer i regelverket i årenes løp.¹⁴ Hvordan ulike, legitime hensyn skal veies mot hverandre, er noe som samfunnet og beslutningstakere hele tiden må ta stilling til.

Når regelverk skal utvikles, er det grunn til å være årvåken og på vakt mot stadig mer «sikkerhetisering» av samfunnet, der hensynet til samfunnsikkerhet stadig oftere veier tyngre enn andre hensyn. Forskning fra de nordiske landene viser at en sikkerhetslogikk som tidligere var forbeholdt politi og sikkerhetstjenester, også stadig oftere gjør seg gjeldende i andre deler av tjenesteapparatet.¹⁵ Den samme forskningen viser imidlertid at «omsorgslogikken» også er mer til stede i politiets arbeid.

Flere aktører har spilt inn til kommisjonen at å senke terskelen for å dele taushetsbelagt informasjon kan skade tilliten mellom tjenesteapparatet og borgerne. Det er pekt på at de som står i fare for å radikaliseres kan være sosialt marginalisert, og allerede ha lav tillit til myndighetene. Deling av personsensitiv informasjon kan oppleves som et ytterligere tillitsbrudd som forsterker en negativ utvikling. I forskningen er det imidlertid ikke avklart om en vid adgang til å dele taushetsbelagt informasjon vil føre til at folk blir mer forsiktige med å betro seg til hjelpeapparatet om vanskelige situasjoner i livet. For avvergingsplikt (*mandatory reporting*) fant en norsk studie av internasjonal litteratur at «[e]mpirical research appears to be scarce, with moderate to high degree of bias and with only limited recent development».¹⁶

I spørsmål om taushetsplikt og informasjonsdeling i saker der det foreligger en radikaliseringsbekymring, er det viktig å ha høy bevissthet om hva som menes med en slik bekymring. Det kan for eksempel være utfordrende å skille svært ubehagelige ytringer og holdninger fra ytringer som tilsier at en person er i ferd med å bli radikalisert i retning voldelig ekstremisme. Begge typene ytring kan være innenfor ytringsfrihetens grenser. Å fornekte holocaust er for eksempel ikke ulovlig i Norge.¹⁷

God fenomenforståelse vil være viktig for å kunne plukke opp mer eller mindre subtile tegn

⁹ Dokument 8:13 S (2023–2024), Innst. 86 L (2023–2024), Lovvedtak 23 (2023–2024)

¹⁰ Christensen, Lindeskilde, Sivenbring, Bjørge, Magnæs Gjelsvik, Solhjell, Haugstvedt, Malmros, Kangasniemi og Kallio 2023

¹¹ NOU 2010: 3

¹² NOU 2010: 3

¹³ Se Holmboe 2023b i vedlegg 4

¹⁴ NOU 2010: 3

¹⁵ Christensen, Lindeskilde, Sivenbring, Bjørge, Magnæs Gjelsvik, Solhjell, Haugstvedt, Malmros, Kangasniemi og Kallio 2023

¹⁶ Vatnar 2019

¹⁷ Nuotio 2023

på at en person er i en radikaliseringsprosess.¹⁸ Det er imidlertid ikke realistisk at enhver person som arbeider i tjenesteapparatet, har tilstrekkelig forståelse til å slå fast hvor bekymret det er grunn til å være. I noen tilfeller vil ulike deler av tjenesteapparatet også sitte på ulike biter med informasjon. Hadde puslespillbitene blitt satt sammen, ville man kunne se at saken er alvorlig, men hver for seg vet man ikke nødvendigvis nok. Evalueringsutvalget etter terroren i Bærum i 2019 uttrykte det slik:

Utvalgets intervjuer med ulike aktører indikerer at i mange tilfeller vil ikke taushetsplikten kunne omgås fordi det ofte mangler vesentlig informasjon i denne typen saker. At mangel på informasjon forhindrer deling av informasjon er én utfordring innen dette feltet. (Dalgaard-Nielsen, Eriksen, Hansen, Ilum, Ishaq, Ravndal og Renå 2020, s. 15)

Forskning på det forebyggende arbeidet i de nordiske landene peker på at Norge har betydelig flere gråsoner i regelverket enn de andre landene.¹⁹ Når regelverket er uklart, kan det påvirke tilliten mellom aktørene som skal samarbeide på forebyggingsfeltet.²⁰ Samtidig kan det fremstå som at eventuelle problemer som oppstår som følge av uklarheter i regelverket, er lettere å håndtere når det foreligger etablerte og tillitsfulle relasjoner mellom aktørene:

The interviewed practitioners across the four countries repeatedly mentioned trustful relations and a belief in people's professional and ethical conduct as facilitating information sharing. For some practitioners, trust and relations trump secrecy regulations, and colleagues who are known to be trustworthy can be given information in «gray situations». (Christensen, Lindeskilde, Sivenbring, Bjørge, Magnæs Gjelsvik, Solhjell, Haugstvedt, Malmros, Kangasniemi og Kallio, 2023)

Tilsvarende har kommisjonen fått informasjon om at regelverket er en mindre hindring der det foreligger etablerte og langvarige samarbeidsrelasjoner hvor man har tillit til hverandre.

34.2 En tredeling: Taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett

Det er hensiktsmessig å dele reglene om taushetsplikt og informasjonsdeling i tre:²¹

- Så langt taushetsplikten rekker, *kan ikke opplysningene deles*.
- I en mellomzone står opplysninger som tjenesteutøveren *kan* dele, uten å være forpliktet til det.²²
- I en del tilfeller har man *plikt til å dele* opplysningene selv om de ellers er underlagt taushetsplikt.²³

Når opplysningene er underlagt taushetsplikt, har man ofte taushetsplikt overfor allmennheten, men ikke overfor bestemte mottakere. Om et forvaltningsorgan har rett til å dele informasjon med et annet forvaltningsorgan, eller om man har plikt til å dele opplysningene med politiet for å avverge et alvorlig lovbrudd, bortfaller ikke taushetsplikten overfor allmennheten. Taushetsplikten viker altså så langt det er nødvendig for å dele informasjon i henhold til den aktuelle lovhjemmelen, men ikke lenger.

Brudd på opplysnings- eller handleplikt (avvergeplikt) kan være straffbart, se for eksempel nærmere om straffeloven § 196 nedenfor. Brudd på taushetsplikten kan også straffes etter straffeloven §§ 209 og 210 og det finnes noen straffebestemmelser i særlovgivningen, for eksempel helsepersonelloven § 67. Det er bare forsettlig eller grovt uaktsomme brudd på taushetsplikten som kan straffes. Uaktsomheten er grov dersom handlingen er «svært klanderverdig og det er grunnlag for sterk bebreidelse» i følge straffeloven § 23 andre ledd. Det skal dermed en del til for å bli straffet for brudd på taushetsplikten, og det er vanskelig å se for seg straff for brudd på taushetsplikten dersom det er gjort en samvittighetsfull, faglig vurdering av relevante hjemler for opplysningsrett eller -plikt. Frykt for tjenestemessige reaksjoner eller uformelle sanksjoner fra fagfellesskapet kan imidlertid også gjøre at man blir tilbakeholden med å dele opplysninger.

Forholdet mellom taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt kan illustreres slik:

¹⁸ Det vises til kapittel 18 Hvordan skjer radikalisering?

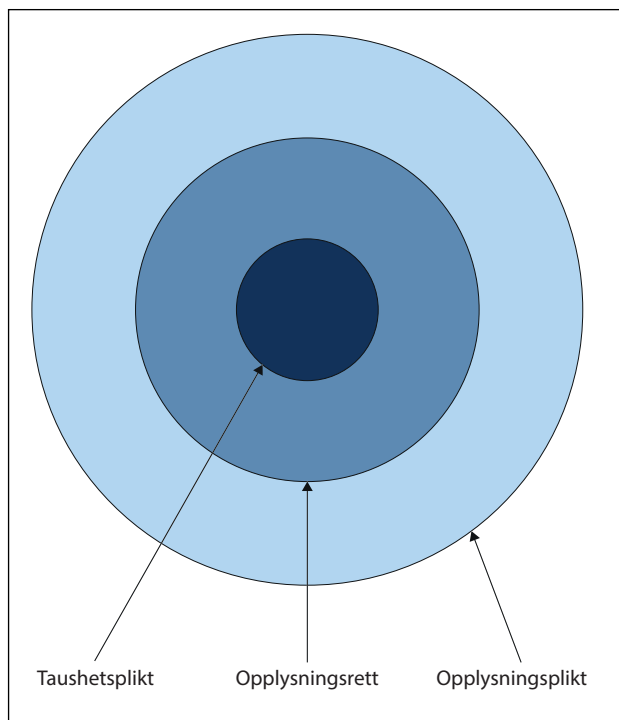
¹⁹ Christensen, Lindeskilde, Sivenbring, Bjørge, Magnæs Gjelsvik, Solhjell, Haugstvedt, Malmros, Kangasniemi og Kallio 2023

²⁰ Solhjell, Sivenbring, Kangasniemi, Kallio, Christensen, Haugstvedt og Gjelsvik 2022

²¹ Se for eksempel Justis- og beredskapsdepartementet 2023c og NOU 2020: 17

²² For eksempel etter reglene i forvaltningsloven § 13 b

²³ For eksempel for å avverge alvorlige lovbrudd, jf. straffeloven § 196



Figur 34.1 Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt

Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet 2023c punkt 1.3.2

34.3 Opplysningsplikt

Det finnes situasjoner der lovverket pålegger en plikt til å opplyse, varsle eller handle uavhengig av taushetsplikt. Formålet er at taushetsplikten ikke skal hindre at riktige instanser involveres for å løse alvorlige eller akutte situasjoner der det er fare for liv og helse.²⁴

Avvergeplikten i straffeloven § 196

Avvergeplikten følger av straffeloven § 196:

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som unnlater gjennom anmeldelse eller på annen måte å søke å avverge en straffbar handling eller følgene av den, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig og det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at handlingen er eller vil bli begått (...)

Bestemmelsen innebærer at alle, uavhengig av taushetsplikt, har plikt til å søke å avverge visse straffbare handlinger, blant annet terror, drap og grov vold.²⁵ Straffebudene som er omfattet av avvergeplikten, fremgår av bestemmelsen. Avver-

geplikten kan ses på som et ledd i statens plikt til å sikre borgernes menneskerettigheter, særlig retten til liv, som omtalt i kapittel 3.2.²⁶

For at avvergeplikten skal gjelde, må det altså være *sikkert* eller *mest sannsynlig* at det aktuelle lovbruddet vil skje eller følgene av lovbruddet inntruffe, jf. straffeloven § 196 første ledd. Det er ikke noe selvstendig vilkår at risikoen for handlingen er akutt. Avvergeplikt kan oppstå selv om det er lenge til handlingen ventes å bli begått.²⁷

Avvergeplikten er personlig, og den enkelte må bruke sitt faglige skjønn for å vurdere om en slik utvikling er «mest sannsynlig». Som ved andre straffebestemmelser må det tas utgangspunkt i hvordan den enkelte opplever situasjonen, jf. straffeloven § 25.²⁸

Det er verdt å merke seg at den som har opplysninger som kan utløse en avvergeplikt, ikke alltid har en enkel oppgave. Brudd på avvergeplikten kan straffes, men det er et spillerom for feilvurderinger. I forarbeidene til revisjonen av bestemmelsen i 2020 er dette omtalt:

Flere av straffebudene som inntas i oppregningen er straffebud med sterkt vurderingspregete vilkår. Det kan være vanskelig å avgjøre om gjerningsbeskrivelsen i det aktuelle straffebudet er oppfylt. En praktisk situasjon er at personer som får kunnskap som kan medføre en avvergingsplikt, også har straffesanksjonert taushetsplikt. I slike tilfeller må terskelen for å godta rettsuvitenskap som unnskyldningsgrunn ikke være høy.

Avvergingsplikten legger etter omstendighetene en nokså inngripende handleplikt på enkeltindividet. Det må være tilstrekkelig å foreta en forstandig vurdering av om vilkårene er oppfylt. Sentralt i vurderingen bør være om situasjonen var slik at det for en alminnelig borger, ut fra en etisk vurdering, ville være naturlig å forsøke å avverge den. (Prop. 66 L (2019–2020), s. 157–158)

Det er ikke varsleren som har ansvar å bevise at mistanken som gjorde at informasjon ble delt etter avvergeplikten var riktig.²⁹ Dette ansvaret påligger instansen som skal undersøke saken videre, som i de fleste tilfeller vil være politiet.³⁰ Den som

²⁵ Se mer presist de straffebudene som er listet opp i straffeloven § 196

²⁶ Holmboe 2022

²⁷ Ørum, Holmboe og Vatnar 2022

²⁸ NOU 2020: 17

²⁹ NOU 2020: 17

³⁰ Holmboe, Leer-Salvesen og Vatnar 2019

²⁴ NOU 2020:17 og Stang 2013

er pålagt avvergeplikt, kan ikke røpe mer taushetsbelagt informasjon enn det som er nødvendig for å avverge det aktuelle lovbruddet.³¹

Det er verdt å merke seg at det for en del alvorlige straffbare handlinger er fastsatt regler som rammer også det som vanligvis ville vært «straffri forberedelse».³² For eksempel rammes forsøk på en terrorhandling allerede den som «foretar handlinger som legger til rette for og peker mot gjennomføringen», jf. straffeloven § 131 tredje ledd. Det er altså tilstrekkelig for å etablere avvergeplikt at avvergeren mener det er sikkert eller mest sannsynlig at gjerningspersonen vil overtre denne utvidede forsøksgrensen.

Avvergeplikten i straffeloven § 196 gjelder også for en del typer forbund om å begå nærmere definerte straffbare handlinger.³³ Avvergeplikten vil også gjelde når det er sikkert eller mest sannsynlig at noen vil forsøke å inngå slike forbund.³⁴ Det kreves ikke at man mener at det er mest sannsynlig at gjerningspersonen vil lykkes, så lenge man mener at det er sikkert eller mest sannsynlig at personen vil overtre forsøksgrensen.³⁵

I en sak som gjelder radikaliserings til voldelig ekstremisme, må et konkret ønske eller konkrete planer om å begå ekstremistisk vold være kjent for at avvergeplikten skal tre i kraft. Det vil ikke være nok i seg selv at en person for eksempel støtter en voldelig ideologi eller på annen måte gir uttrykk for å akseptere vold for å oppnå et politisk eller religiøst formål.

Andre opplysningsplikter

Etter straffeloven § 287 har alle en hjelpeplikt som innebærer å «etter evne å hjelpe en person som er i åpenbar fare for å miste livet eller bli påført betydelig skade på kropp eller helse, eller [...] ved anmeldelse eller på annen måte etter evne å avverge brann, oversvømmelse, sprengning eller lignende ulykke som medfører fare for menneskeliv eller betydelig skade på kropp og helse». Denneplikten går foran taushetsplikten.³⁶

I tillegg til opplysningspliktene som følger av straffeloven, skal enhver som utfører tjeneste eller

arbeid for et forvaltningsorgan, varsle barnevernet blant annet dersom det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for alvorlig omsorgssvikt, eller hvis barnet viser alvorlige atferdsvansker blant annet ved å begå alvorlige eller gjentatte lovbrudd, jf. barnevernsloven § 13-2.³⁷ Varslingsplikten gjelder også yrkesutøvere som opptrer i medhold av helsepersonelloven, psykisk helsevernloven, helse- og omsorgstjenesteloven, familievernkontorloven og privatskoleloven.³⁸ Formålet med tiltaket er imidlertid å beskytte barnet selv, ikke å ivareta samfunnsvernet.³⁹

Etter helsepersonelloven § 31 har helsepersonell plikt til å «varsle politi og brannvesen dersom dette er nødvendig for å avverge alvorlig skade på person eller eiendom.» Denneplikten går noe lenger enn avvergeplikten etter straffeloven § 196, fordi helsepersonelloven favner flere lovbrudd enn de som er listet opp i straffeloven § 196, som utløser avvergeplikt.⁴⁰ Det er likevel antatt at det er en «høy terskel» for at varslingsplikt skal inntre.⁴¹

Samtlige av disse opplysningspliktene kan komme til anvendelse i saker som gjelder radikaliserings til voldelig ekstremisme for barn og voksne.

34.4 Taushetsplikt: hovedregel og unntak

Taushetsplikt skal hindre at bestemte opplysninger, ofte formulert som «personlige forhold», blir kjent for andre enn dem som skal ha opplysningene. Regelverket innebærer både en plikt til å hindre at opplysninger gjøres kjent for uvedkommende og et forbud mot å videreformidle opplysninger.⁴²

I norsk rett deles ofte taushetsplikten opp i forvaltningsmessig taushetsplikt og yrkesmessig taushetsplikt. Den forvaltningsmessige taushetsplikten gjelder for de som har en tilknytning til forvaltningsorganer. Den yrkesmessige taushetsplikten gjelder for visse yrkesutøvere, for eksempel helsepersonell.⁴³ Ansatte i tjenesteapparatet er ofte underlagt både yrkesmessig og forvaltnings-

³¹ NOU 2020: 17

³² Holmboe 2017

³³ § 133 (terrorforbund), § 193 (forbund om anslag mot infrastrukturen), § 256 (forbund om grov frihetsberøvelse), § 279 (forbund om drap eller å volde betydelig skade på kropp og helse), § 329 (forbund om ran) og § 357 (forbund om fremkalling av fare for allmennheten).

³⁴ Holmboe 2017

³⁵ Kjerschow 1930

³⁶ NOU 2015: 3

³⁷ Stang 2023

³⁸ Se blant annet helsepersonelloven § 33 og sosialtjenesteloven § 45

³⁹ Lassen 2023

⁴⁰ NOU 2020:17

⁴¹ Hauglid 2022

⁴² Justis- og beredskapsdepartementet 2023c og NOU 2020: 17

⁴³ Justis- og beredskapsdepartementet 2023c og NOU 2020: 17

messig taushetsplikt. Som hovedregel er den yrkesmessige taushetsplikten strengere enn den forvaltningsmessige, både for hvilke opplysninger som er taushetsbelagt, og adgangen til å dele.

Taushetsplikten gir den som opplysningene gjelder, trygghet om at opplysningene ikke bringes videre til uvedkommende. Den som er vernet, skal sikres kunnskap og forutberegnelighet om når opplysningene kan videreformidles.⁴⁴ Selv om det i dag ikke finnes noen særskilte unntakshjemler fra taushetsplikt knyttet til ekstremisme og radikaliserings i taushetspliktregelverket, finnes det en rekke begrensninger/unntak der andre hensyn er vurdert til å veie tyngre enn hensynene bak taushetsplikten. Hensynet til samfunnets behov for sikkerhet kan være et slikt hensyn. Ulike unntakshjemler presenteres i det videre.

Dersom den som opplysningene gjelder, samtykker til at opplysningene kan gis videre, gjelder ikke taushetsplikten.⁴⁵ Det samme gjelder dersom opplysningene anonymiseres. Samtykke kan være en løsning der personen er åpen for hjelp fra tjenesteapparatet. I Bergens tverretatlige operative team, der deltakere fra kommunen, Vest politidistrikt og RVTS Vest samarbeider om å forebygge ekstremisme, har de for eksempel hatt god erfaring med å innhente samtykke fra personer som teamet har jobbet med.⁴⁶ Men alle saker er ulike. Det kan være saker der personen ikke vil gi samtykke, eller der det kan vanskeliggjøre arbeidet at personen er klar over at informasjon deles. Samtykke kan også være mer aktuelt i et forebyggende arbeid som handler om å yte tjenester til personen, som for eksempel arbeidstiltak, bolig eller fritidsaktiviteter, og mindre aktuelt der formålet er å hindre eller avverge en straffbar handling.

Aktørenes ulike samfunnsoppdrag kan også gjøre samtykke mindre aktuelt. Dette gjelder særlig deling av informasjon til og fra PST, der tjenestens forebyggende arbeid kan være ukjent for personen det gjelder. I andre tilfeller kan det imidlertid være aktuelt også for PST å innhente samtykke. 25. juni-utvalget anbefalte i sin rapport at politiet og PST i større grad søker å skaffe seg samtykke fra den det gjelder, slik at helseopplysninger kan deles.⁴⁷ Samtykke kan imidlertid ikke

brukes som behandlingsgrunnlag for offentlige myndigheter etter personvernforordningen.

Det vil ikke være brudd på taushetsplikten å dele informasjon anonymt. Anonymisering kan fungere godt når man vil drøfte en sak med relevante aktører som man ellers ikke kan dele informasjon med. På mindre steder kan det imidlertid være lett å identifisere en person ut fra relativt få opplysninger. Anonyme drøftelser er derfor mest aktuelt på større steder, men også der kan det være vanskelig å vite hvilke opplysninger som kan deles før en aktør har tilstrekkelig informasjon til å identifisere en person.

34.5 Politiet

Politiet har en relativt vid adgang til å dele informasjon med andre aktører, også i saker som gjelder radikaliserings og voldelig ekstremisme. Etter politiloven § 24 er politiets behandling av opplysninger til politimessige formål regulert i politiregisterloven,⁴⁸ mens forvaltningsloven §§ 13 til 13 f gjelder for politiets øvrige virksomhet med noen tillegg og begrensninger.⁴⁹

Hovedregelen om politiets yrkesmessige taushetsplikt følger av politiregisterloven § 23, og denne omfatter, som etter forvaltningsloven, personlige forhold. Etter andre ledd gjelder taushetsplikten «også for opplysninger som det ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak, hensynet til spanings- og etterretningsvirksomheten eller hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne er nødvendig å holde hemmelig».

Politiet kan etter politiregisterloven § 27 dele taushetsbelagt informasjon med andre instanser både for å forebygge og avverge lovbrudd. Politiet kan også utlevere opplysninger som en del av samarbeidet med andre instanser som «inngår i et kriminalitetsforebyggende samarbeid når det er nødvendig for å forebygge kriminalitet», inkludert voldelig ekstremisme, jf. fjerde ledd.

Etter politiregisterloven § 30 første ledd kan politiet utlevere ellers taushetsbelagte opplysninger dersom det er nødvendig for å fremme andre organers lovpålagte oppgaver, eller for å hindre at

⁴⁴ NOU 2010: 3

⁴⁵ Et samtykke fra den berettigede til å dele taushetsbelagte personopplysninger, må også oppfylle kravene til samtykke i personvernforordningen (GDPR). Justis- og beredskapsdepartementet 2023c, s. 29

⁴⁶ Presentasjon av tverretatlig operativt team på kommisjonsmøte 15. februar 2023

⁴⁷ 25. juni-utvalget 2023

⁴⁸ Politiregisterloven implementerer Direktiv (EU) 2016/680 om beskyttelse av fysiske personer ved behandling av personopplysninger for å forebygge, etterforske, avdekke eller straffefølge lovbrudd mv

⁴⁹ Justis- og beredskapsdepartementet 2023c. Se nærmere om regelverket i Myhrer 2022; Fredriksen 2021; Holmboe, Lenth og Sæther 2022/2023; Keiserud, Sæther, Holmboe, Jahre, Matningsdal og Smørdal 2023

andre offentlige organers virksomhet blir utøvet på en uforsvarlig måte. Politiet kan derfor for eksempel dele informasjon med helsepersonell når det skal gjøres en voldsrisikovurdering av en psykiatrisk pasient som har gitt uttrykk for at hen ønsker å begå ekstremistisk vold.⁵⁰ Det kan imidlertid være vanskelig for helsepersonell å be om denne informasjonen uten å bryte egen taushetsplikt. Politiet kan bare dele opplysninger i den utstrekning det er forholdsmessig i den konkrete situasjonen. Politiet kan ellers dele taushetsbelagte opplysninger med andre når den som har krav på taushet, samtykker til det, jf. politiregisterloven § 24 nr. 1.

Unntakene fra taushetspliktreglene er snevrere for opplysninger som er innhentet ved bruk av kommunikasjonskontroll (for eksempel avlytting), jf. straffeprosessloven § 216 i. Unntakene fra taushetsplikt som gjelder etter forvaltningsloven, politiloven og politiregisterloven, gjelder ikke for opplysninger innhentet ved kommunikasjonskontroll.⁵¹

Gjennom innspill til kommisjonen har det kommet frem at politiet ønsker at andre tjenester skal dele mer informasjon med dem. Kommisjonen er imidlertid ikke kjent med informasjon som tilsier at regelverket står i veien for politiets anledning til å dele informasjon. Det er likevel verdt å påpeke at regelverket ikke er lett tilgjengelig. Politiets taushetsplikt er regulert i fem ulike lover: politiregisterloven, forvaltningsloven, domstolloven, straffeprosessloven og politiloven.⁵²

34.6 PST

PST har i utgangspunktet den samme vide adgangen til å dele informasjon som politiet har, og reglene beskrevet ovenfor gjelder også for PST. Informasjon som PST selv har innhentet, og analyser de selv har produsert, er underlagt de samme reglene som politiet etter politiregisterloven. Av politiregisterforskriften § 21-7 følger det at politiregisterlovens regler om taushetsplikt gjelder for PST med mindre noe annet følger av sikkerhetsloven med forskrift. Dette innebærer at PST kan utlevere nedgraderte opplysninger dersom det er adgang til dette etter reglene om taushetsplikt i politiregisterloven kapittel 6, jf. politiregisterloven § 19.⁵³ Bruk av informasjon innhentet ved bruk av *forebyggende tvangsmidler* jf. politiloven

§ 17 d er også snevrere enn politiets generelle taushetsplikt jf. § 17 f.

Evalueringsutvalget etter 25. juni 2022 fant at informasjonsdelingen mellom politiet og PST utspilte seg som en «enveisflyt av informasjon fra politiet til PST, mens informasjonsdeling fra PST til politiet langt på vei har uteblitt».⁵⁴ Utvalget mente at PST hadde relevant informasjon, men ikke delte den. Ifølge utvalget hadde dette flere årsaker, blant annet usikkerhet i PST om hva som kan deles med politiet. Det er også en utfordring at politiet ikke kan lagre gradert informasjon skriftlig i sine systemer. Utvalget anbefalte derfor at PST i større grad nedgraderer og deler relevant informasjon med politiet. Aktører i politiet har også gitt innspill til kommisjonen om at mangel på deling av informasjon fra PSTs side er en utfordring for samarbeidet. I evalueringen av politiets radikaliseringskontaktordning kom det frem at flere politiinformanter mener dette har bedret seg de siste årene.⁵⁵ Evalueringen fant likevel at det var stor variasjon i om informasjon ble tilstrekkelig utvekslet i samarbeidet mellom politiet og PST, og at dette delvis skyldes en «hemmelighetskultur» i PST. Det ble blant annet pekt på at PST ikke deler informasjon som gir politiet forståelse av vurderinger som er gjort, slik at politiet i noen saker får ansvaret for en farlig person uten å forstå hvorfor. I samtaler med kommisjonen har aktører også fortalt at det kan oppstå vanskelige situasjoner når PST kontakter politi eller kommunale aktører for å be om informasjon eller informasjoninnhenting uten å dele informasjon om hva bekymringen knytter seg til.

I EOS-utvalgets årsmelding for 2022 får PST kritikk for å søke å få en kilde til å dele taushetsbelagt informasjon:

Utvalget har kritisert PSTs bruk av en kilde i en forebyggende sak. PST ba kilden om informasjon uten å ha gjort tilstrekkelige etiske vurderinger av om dette ville bety at kilden måtte bryte sin taushetsplikt. Da PST fikk opplysninger som tjenesten måtte forstå kunne være taushetsbelagt, ba de ikke kilden om å avslutte undersøkelsene. (Dokument 7:1 (2022–2023), s. 19–20)

Enkelte aktører har tatt opp lignende situasjoner med kommisjonen og beskrevet at de kan føle seg

⁵⁰ Se mer om voldsrisikovurderinger i kapittel 28.3

⁵¹ Justis- og beredskapsdepartementet 2023c

⁵² Myhrer 2022

⁵³ 25. juni-utvalget 2023

⁵⁴ 25. juni-utvalget 2023, s. 69

⁵⁵ Tandberg og Ravndal 2023

Boks 34.1 Kort om gradert informasjon

Sikkerhetsloven skal forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet. Etter sikkerhetsloven § 5-1 er informasjon skjermingsverdig dersom det kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser at informasjonen blir kjent for uvedkommende. § 5-3 regulerer gradering av slik informasjon. Alle som får tilgang til sikkerhetsgradert informasjon som ledd i arbeidet eller tjenesten for en virksomhet som omfattes av loven, har taushetsplikt om innholdet. Informasjon fra PSTs forebyggende arbeid vil typisk være gradert etter sikkerhetsloven og må derfor behandles på et forsvarlig sikkerhetsnivå, jf. § 5-2. Informasjon med norsk sikkerhetsgradering kan omgraderes av virksomheten som har utstedt informasjonen, en overordnet virksomhet, det departementet som er ansvarlig for det forebyggende sikkerhetsarbeidet innenfor sektoren, og av Nasjonal sikkerhetsmyndighet jf. virksomhetssikkerhetsforskriften.

presset til å dele informasjon med PST på uklart hjemmelsgrunnlag.

34.7 Helsepersonell

Hovedregel og unntak

Spørsmålet om informasjonsdeling og samhandling fra helsevesenet til andre aktører, særlig politi, har lenge vært en utfordring, særlig innenfor psykisk helsevern.⁵⁶ For leger er taushetsplikten historisk forankret i den hippokratiske ed⁵⁷ og Genève-erklæringen vedtatt av Verdens legeförening i 1948.⁵⁸ Hovedregelen om taushetsplikt for helsepersonell følger av helsepersonelloven § 21, som pålegger taushetsplikt for opplysninger om «folks legems- eller sykdomsforhold» og «andre personlige forhold». Helsepersonells taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger deles dersom den som har krav på taushet, samtykker til det, jf. helsepersonelloven § 22. Lovens § 23 inneholder flere unntak fra hovedregelen. Særlig relevant i saker der en pasient fryktes å være radikalisert til voldelig ekstremisme, er § 23 nr. 1 og nr. 4.

⁵⁶ Se for eksempel: Undersøkelleskommissjonen 2021

⁵⁷ Holck og Skålevåg 2020

⁵⁸ Den norske legeförening 2011

Av helsepersonelloven § 23 nr. 1 følger det at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysningene gis «den som fra før er kjent med opplysningene». Hvis politiet har bidratt med å frakte en pasient til en helseinstitusjon, kan det spørres om politiet dermed er «kjent med» innleggelsen. Kongsberg-utvalget legger til grunn at det er tilfelle.⁵⁹ Utvalgets redegjørelse bygger på redegjørelsen om drap i Norge mellom 2004 og 2009⁶⁰ og er i tråd med Helsedirektoratets retningslinjer: «Der politiet for eksempel allerede vet at en person er pasient, typisk fordi politiet bisto ved innleggelsen, kan helsetjenesten kontakte politiet og be om informasjon».⁶¹ Det kan imidlertid diskuteres om politiets transport av en person til sykehuset gjør at «politiet» er kjent med innleggelsen selv om transporten er loggført, ettersom det er en relativt liten personkrets som er kjent med transporten.⁶² Mæland-utvalget holder spørsmålet åpent.⁶³ Regelen i helsepersonelloven § 23 nr. 1 gir etter dette ikke et sikkert grunnlag for å spørre politiet om voldshistorikk – heller ikke når politiet har brakt pasienten til helsevesenet.⁶⁴ Dette er en betydelig utfordring, særlig når det skal gjøres voldsrisikovurdering av pasienten.

Av § 23 nr 4 følger det at helsepersonell kan dele ellers taushetsbelagte opplysninger når «tungtveiende private eller offentlige interesser gjør det rettmessig å gi opplysningene videre». Bestemmelsen gir adgang til å dele informasjon i nødrettssituasjoner.⁶⁵ I en dom fra Høyesterett som gjelder forståelsen av § 23 nr. 4, uttalte førstvoterende det følgende:

Tungtveiende hensyn taler for at pasienter fritt skal kunne snakke med helsepersonell – især med psykiatere og psykologer – om sine tanker og følelser, også om de mest belastende, som drapstanker. Som det framgår av de spesielle merknadene til helsepersonelloven § 21 (...) skal pasienten føle seg trygg på at de opplysninger som gis i forbindelse med helsehjelpen 'ikke nyttes i andre sammenhenger'. Risiko for at deres uttalelser og betroelser skal kunne påføre dem straffansvar, vil kunne ødelegge det grunnleggende tillitsforholdet mellom pasi-

⁵⁹ Henriksen, Brenden, Hoel, Kruke og Myhrer 2022

⁶⁰ NOU 2010: 3

⁶¹ Helsedirektoratet 2023a punkt 11.1

⁶² Se Holmboe 2023b i vedlegg 4

⁶³ Mæland-utvalget 2008

⁶⁴ Se Holmboe 2023b i vedlegg 4

⁶⁵ Ot.prp. nr. 13 (1998–99)

ent og behandler, og i sin tur redusere behandlingsmulighetene. (Rt. 2008, s. 1491)

En revidering av et felles rundskriv fra 2015 om «Helsetjenesten og politiets ansvar for psykisk syke» ble publisert i juli 2023.⁶⁶ Det reviderte rundskrivet handler blant annet om deling av informasjon fra helse til PST. I tråd med omtalen ovenfor slås det fast at terskelen for å dele informasjon er svært høy.

Videre bruk av opplysningene

Når helsepersonell gir ellers taushetsbelagte opplysninger til andre instanser, viker taushetsplikten bare så langt det er nødvendig for å forebygge eller avverge lovbrudd. I en del tilfeller vil opplysningene gjelde allerede begåtte forhold, for eksempel trusler. Dette er behandlet i to dommer fra Høyesterett fra 2008.⁶⁷ Den første avgjørelsen dreide seg om tiltaltes samtykke til at behandleren forklarte seg for tingretten, kunne trekkes ved ankebehandlingen i lagmannsretten. Det ser ut til å være forutsatt at helsepersonellet som rettmessig hadde varslet om trusselen, bare kunne forklare seg for retten dersom pasienten, altså den tiltalte, samtykket. Den andre avgjørelsen handlet om en uttalelse fremsatt overfor helsepersonell om å drepe en politimann kunne straffes som trussel etter straffeloven 1902 § 227. I denne saken fremgår det av lagmannsrettens dom at den aktuelle psykiateren forklarte seg for lagmannsretten, uten at det presiseres i den publiserte avgjørelsen hva som var grunnlaget for at forklaringen ble tillatt avgitt uten hinder av taushetsplikt. I denne avgjørelsen la Høyesterett til grunn at det kunne være nødvendig for å avverge lovbruddet å kunne varetaktsfengsle og dømme gjerningspersonen.

Slik kommisjonen forstår reglene, vil en taushetsbelagt opplysning som er gitt for å forebygge eller avverge lovbrudd, bare kunne gjentas som vitneforklaring i en strafferettslig forfølgning av pasienten dersom pasienten har samtykket, eller dersom straffeforfølgning er nødvendig for å (fortsette å) avverge det mulige lovbruddet. Problemstillingen er imidlertid i liten grad avklart. Samme problemstilling kan for øvrig også oppstå der helsepersonellet blir kjent med andre lovbrudd, for eksempel der pasienten har forsett om å fullbyrde en terrorhandling og foretar handlinger som legger til rette for og peker mot gjennomføringen (straffeloven § 131 tredje ledd).

⁶⁶ Helsedirektoratet 2023a

⁶⁷ Høyesteretts avgjørelser i Rt. 2008 s. 504; Rt. 2008 s. 1491

Det kan også være andre tilfeller der en allerede begått straffbar handling gir grunn til å handle for å avverge mer alvorlige lovbrudd.

Erfaringer med regelverket

Både aktører i politiet og helsesektoren har tatt opp utfordringer ved den strenge taushetsplikten med kommisjonen. PST har også ved flere anledninger, blant annet i sin temarapport om radikalisering og psykisk sykdom, tatt til orde for at adgangen til informasjonsdeling bør utvides.⁶⁸

Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) publiserte i 2013 en kartlegging av rettsoppfatninger og praktisering av bestemmelser om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett.⁶⁹ Av rapporten følger det blant annet:

Helsepersonell oppfattes som ekstra restriktive når det gjelder å dele opplysninger uten samtykke. Dette antas også å gjelde der det finnes unntak etter loven, fordi unntakene er lite kjent eller fordi helsepersonell vurderer det slik at unntakene ikke bør benyttes, ut fra mer etiske vurderinger og hensynet til tillitsforholdet mellom hjelper og pasient. (Stang, Aamodt, Sverdrup, Kristoffersen og Winsvold, 2013, s. 78)

Olsen-utvalget,⁷⁰ Partnerdrapsutvalget⁷¹ og Barnevoldsutvalget⁷² fant på samme måte at det råder stor usikkerhet om hvordan regelverket skal forstås. Evalueringene både etter drapene i Kongsberg i 2021 og etter drapet og moskeangrepet i Bærum i 2019 pekte på at de begrensede mulighetene for informasjonsutveksling mellom det psykiske helsevernet og politiet er en stor utfordring.

Bærum-utvalget uttalte følgende om terskelen for en avvergesituasjon før informasjon kan deles:

[Det er] et misforhold mellom alvorlighetsgraden av denne typen hendelser på den ene siden og den såkalte avvergingspliktens krav om at det skal fremstå som «sikkert eller mest sannsynlig» at den kriminelle handlingen, i dette tilfellet et terrorangrep, vil bli begått, for at taushetsplikten skal kunne oppheves. En situasjon der man med høy grad av sikkerhet kan forvente at en terrorhandling vil bli begått, men

⁶⁸ Politiets sikkerhetstjeneste 2022c

⁶⁹ Stang, Aamodt, Sverdrup, Kristoffersen og Winsvold 2013

⁷⁰ NOU 2010: 3

⁷¹ NOU 2020: 17

⁷² NOU 2017: 12

samtidig er interessert i den kommende gjeringspersonenes helseopplysninger for videre behandling av saken, er vanskelig å se for seg, noe som antyder at regelverket ikke er godt nok tilpasset denne særegne formen for kriminalitet. (Dalgaard-Nielsen, Eriksen, Hansen, Ilum, Ishaq, Ravndal og Renå 2020, s. 15-16)

De samme utfordringene ble omtalt i Evalueringsutvalget etter 25. juni 2022, som pekte på at helseopplysninger kan være relevante på et tidlig stadium i et radikaliseringsforløp, mens det fremdeles er muligheter til å forebygge.⁷³ Også Kongsberg-utvalget mente at dagens hjemler ikke er tilstrekkelig for et velfungerende tverretattlig samarbeid som omhandler psykisk syke og kriminelt belastede personer. Utvalget kom derfor med et forslag til lovendring i særlovgivingen:

Taushetsplikt etter [de ulike aktørers lovbestemte taushetsplikt] er ikke til hinder for at det gis opplysninger til andre offentlige organer eller institusjoner som inngår i et formalisert forebyggende arbeid knyttet til psykisk syke og kriminelt belastede personer når dette anses nødvendig for å kunne forebygge alvorlig kriminalitet og verne samfunnet.

Den foreslåtte bestemmelsen inneholder tre sentrale begrensninger: Den vil bare gjelde for aktørene når de deltar i det formaliserte samarbeidet for pasienter/klienter som er registrert som gjenstand for et slik samarbeid så langt hensynet til risikoreduserende forebygget arbeid tilsier de. (Henriksen, Brenden, Hoel, Kruke, og Myhrer, s. 201–202)

34.8 Forvaltningsmessig taushetsplikt

34.8.1 Hovedregel og unntak

Hovedregelen om forvaltningsmessig taushetsplikt er forvaltningsloven § 13, som blant annet fastsetter at opplysninger om «personlige forhold» er taushetsbelagt. Personlige forhold omfatter blant annet opplysninger om fysisk og psykisk helse og om politisk eller religiøs overbevisning.⁷⁴ Den forvaltningsmessige taushetsplikten gjelder for ethvert organ for stat eller kommune, jf. forvaltningsloven § 1. De forholdene det vil være aktuelt å dele i en sak om en enkeltpersons radikaliserings, vil i all hovedsak være å anse som person-

lige forhold, som i utgangspunktet er taushetsbelagt.

Det følger av forvaltningsloven § 13 andre ledd at «fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted» ikke er å anse som personlige forhold, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige.

Selv om offentlige organer er underlagt hovedregelen om taushetsplikt, blant annet for personlige forhold, foreligger det flere hjemler for å utveksle informasjon. De sentrale reglene om begrensninger i den forvaltningsmessige taushetsplikten står i forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b.

Noen av disse bestemmelsene er mer relevante i arbeidet med radikaliserings og ekstremisme. Dette gjelder særlig forvaltningsloven § 13 a nr. 3 og § 13 b første ledd nr. 5, 6 og 7.

Av § 13 a nr. 3 følger det at informasjon som er «alminnelig kjent», kan deles uten hinder av taushetsplikten. Der en radikaliseringsbekymring kommer til uttrykk offentlig, for eksempel der en person kommer med utsagn på offentlig sted eller skriver i offentlig tilgjengelige medier, kan informasjon deles etter denne bestemmelsen.

Etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 er taushetsplikt ikke til hinder for at et forvaltningsorgan gir andre forvaltningsorganer «opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet». I en sak om radikaliseringsorgan kan for eksempel en kommunal aktør etter denne bestemmelsen dele informasjon med politiet/PST om kontakt de har hatt med personen, og eventuelle vedtak som er fattet. Av forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 følger det videre at taushetsplikten heller ikke er til hinder for å dele «opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningss grunnlag». Krav om at det er «nødvendig» å gi opplysningene, tolkes ikke særlig strengt i tilfeller hvor det er nær og saklig sammenheng mellom avgiverorganet og mottakerorganets virksomhet.⁷⁵ Om en offentlig aktør kan dele av hensyn til egne oppgaver, må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Det kan ikke legges til grunn at aktører «automatisk» har som oppgave å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme – det må finnes konkrete holdpunkter for det i lov, instruks eller oppnevningss grunnlag. Vurderingen for de enkelte aktørene er nærmere omtalt nedenfor.

Etter § 13 b første ledd nr. 6 er taushetsplikten ikke til hinder for at et forvaltningsorgan «anmel-

⁷³ 25. juni-utvalget 2023

⁷⁴ NOU 2019: 5

⁷⁵ Woxholt 2011

der eller gir opplysninger [...] om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver». I forebyggingsøyemed kan et lovbrudd som er begått, i noen tilfeller indikere at man er i ferd med å begå noe mer alvorlig, for eksempel det å ulovlig skaffe våpen eller sprengstoff. Det er grunn til å understreke at bare deler av politiet hører til påtalemyndigheten. Det er fremholdt i juridisk teori at spørsmålet om det er adgang «til å dele taushetsbelagte opplysninger med personer i politiet som ikke hører til påtalemyndigheten, vil bero på hvorvidt politiet dekkes av alternativet 'kontrollmyndighet'». ⁷⁶ Om det foreligger «allmenne omsyn», avhenger blant annet av hvor grovt lovbruddet er.

En relativt ny regel er § 13 b første ledd nr. 7, som gir adgang til å dele «opplysningene med andre så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse». I forarbeidene er det forutsatt at bestemmelsen skal ha en snever rekkevidde, og at den kun åpner for deling i nødrettslignende tilfeller. ⁷⁷

34.8.2 Erfaringer med regelverket

I Forvaltningslovutvalgets rapport fra 2019 går det frem at utvalget mener forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt og deling av taushetsbelagte opplysninger er «innfløkte, og de reiser flere tolkningsspørsmål som skaper usikkerhet i praksis.» ⁷⁸ Utvalget peker på at denne usikkerheten sett i sammenheng med at brudd på taushetsplikten er straffbart gjør kan gjøre at forvaltningen blir «mer tilbakeholden med å utveksle opplysninger enn det hensynet til parten eller samfunnsmessige hensyn tilsier.» ⁷⁹

I Forvaltningslovutvalgets rapport ble det videre slått fast at dagens hjemler i forvaltningsloven ikke dekker behovet for deling av taushetsbelagte opplysninger i tilstrekkelig grad. Utvalget mente det var grunn til å anta at regelutformingene i seg selv kan utgjøre et hinder for å dele opplysninger. Også andre kilder peker på regelverksut-

formingene som et hinder. Blant annet konkluderte evalueringen etter angrepet i Bærum i 2019 med at terskelen for å utlevere informasjon fra sosialtjenesten, skolen, og helsevesenet i saker med en potensielt alvorlig, men foreløpig ubekreftet radikaliseringsbekymring fremstår som høy og til hinder for politiets oppdrag på dette området. ⁸⁰

Forvaltningslovutvalgets rapport ble i 2021 delvis fulgt opp i en proposisjon til Stortinget om endringer i forvaltningsloven. ⁸¹ I proposisjonen kommer det frem at flere aktører har gitt uttrykk overfor Justis- og beredskapsdepartementet for at de opplever at taushetsplikten står i veien for informasjonsdeling i «mange tilfeller der dagens regler åpner for slik deling». ⁸² Etter departementets syn skyldes dette trolig at mange tolker reglene om taushetsplikt mer absolutt enn det er grunnlag for. Manglende forståelse av regelverket er også pekt på i tidligere offentlige utredninger. ⁸³

I februar 2023 offentliggjorde Justis- og beredskapsdepartementet en ny veileder om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen som skulle avklare regelverket. ⁸⁴ I høringsrunden, som hadde svarfrist våren 2022, mottok departementet innspill om at veilederen også burde ta for seg spørsmål om informasjonsdeling ved radikaliseringsbekymring og forholdet mellom for eksempel kommune og PST. ⁸⁵ Da veilederen ble offentliggjort i februar 2023, var disse spørsmålene likevel ikke berørt.

I den nevnte proposisjonen støttet også departementet et stykke på vei Forvaltningslovutvalgets vurderinger av mangler med regelverket, og det foreslo å innføre en forskriftshjemmel for deling av taushetsbelagt informasjon i forvaltningsloven § 13 g. ⁸⁶ Bestemmelsen ble innført i 2021. ⁸⁷

⁸⁰ Bærum kommune og Asker og Bærum politidistrikt 2015

⁸¹ Prop. 166 L (2020–2021)

⁸² Prop. 166 L (2020–2021) s. 9

⁸³ NOU 2017: 12; NOU 2020: 17; NOU 2010: 3

⁸⁴ Justis- og beredskapsdepartementet 2023c

⁸⁵ Politiets sikkerhetstjeneste 2022a

⁸⁶ Forvaltningsloven § 13 g har et snevrere anvendelsesområde enn Forvaltningslovutvalgets forslag. Utvalget foreslo at det skal være adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger med personer i samme forvaltningsorgan eller i andre forvaltningsorganer som har saklig behov for dem. Departementet mente utvalgets vide forslag kunne være problematisk i lys av personvernlovgivingen.

⁸⁷ Tilføyd ved lov 18. juni 2021 nr. 127 (ikr. 1 juli 2021 iflg. res. 18. juni 2021 nr. 2026).

⁷⁶ Stub 2022b

⁷⁷ Prop. 166 L (2020–2021)

⁷⁸ NOU 2019: 5

⁷⁹ NOU 2019: 5, s. 272

34.8.3 Forvaltningsloven § 13 g

Forvaltningsloven § 13 g har følgende ordlyd:

Kongen kan gi forskrift om at taushetsplikt etter § 13 ikke skal være til hinder for at bestemte organer kan dele opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet, så langt delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor de opplysningene gjelder, og om annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen. Der det foreligger et etablert samarbeid mellom organer, kan forskrifter etter første punktum om nødvendig også omfatte opplysninger som etter annen lov er underlagt særlige begrensninger i adgangen til å dele opplysninger etter § 13 b første ledd.

Etter § 13 g kan det altså gis forskrift om adgang til informasjonsdeling og annen behandling av taushetsbelagte opplysninger. Det foreligger foreløpig én slik forskrift, a-kriminformasjonsforskriften.⁸⁸ En forskrift etter § 13 g kan regulere deling av informasjon fra aktører som er omfattet av forvaltningslovens regler om taushetsplikt, og utvide adgangen til å dele informasjon av hensyn til mottakerorganet. Det kan ikke gis forskrift om delingsadgang for organer som er underlagt taushetsplikt etter andre lover, for eksempel helsepersonelloven. Mottakerorganet må imidlertid ikke være underlagt forvaltningslovens regler.

Opplysninger kan bare deles for «å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet». Oppgavene kan følge av lov eller annet grunnlag.⁸⁹ Hvilke organer som skal være omfattet, må angis i forskriften.⁹⁰

Delingen kan bare skje så langt det ikke utgjør et «uforholdsmessig inngrep» overfor de opplysningene gjelder. Av forarbeidene følger det at hva som er forholdsmessig, må vurderes konkret, og at vilkåret ikke skal tolkes for strengt.⁹¹ Forholdsmessighetskriteriet innebærer også at det må vurderes om innhenting av samtykke eller anonymisering kan ivareta behovet for informasjon. Forskriften skal angi hvilke vilkår eller momenter som skal inngå i forholdsmessighetsvurderingen.

Organer som har en særlig streng taushetsplikt, for eksempel barnevern, Nav og sosialtjenesten, kan dele informasjon som er underlagt

denne særlig strenge taushetsplikten bare dersom det foreligger et «etablert samarbeid mellom organer». Slike samarbeid kan bygge på praksis over noe tid eller på et formelt grunnlag som lov, forskrift eller avtale.⁹²

Da forslaget til forskriftshjemmelen i § 13 g ble sendt på høring, var forebyggingsområdet et felt som ble særlig fremhevet i høringsbrevet.⁹³ Utdraget er også gjengitt i lovens forarbeider:

[Et] område hvor det foreligger et sterkt behov for informasjonsdeling, er innenfor forebyggingsfeltet. Det er svært viktig å fange opp ungdom og andre grupper som typisk kan være i faresonen for å utvikle rusmisbruk, bli innblandet i kriminell virksomhet eller å utvikle eller slutte seg til ekstreme miljøer eller ideer. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020a, s. 31)

34.9 Kommunalt ansatte som SLT-koordinator eller utekontakt

Kommunene er bundet av reglene i forvaltningsloven. Dersom det oppstår en radikaliseringsbekymring i en kommune, kan det bli stilt spørsmål om informasjon kan deles internt i kommunen, for eksempel fra en SLT-koordinator til skolehelsetjenesten, eller fra en kommunalt ansatt til PST. I det følgende behandles situasjoner der man er bundet av forvaltningsloven. Taushetsplikt for ansatte i NAV, skole og barnevern behandles nedenfor.

En typisk situasjon som kan oppstå, er at det reises spørsmål om en SLT-koordinator i en kommune kan dele informasjon med PST. Som beskrevet ovenfor kan det ikke uten videre legges til grunn at en kommune har som oppgave å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme og derfor kan dele etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5.

Kommisjonen har fått tilbakemeldinger fra personer som jobber i kommunal sektor, om at regelverket er uklart, og at det er vanskelig for den enkelte å vurdere om informasjon kan deles eller ikke. Det er blitt tatt opp med kommisjonen at selv om kommunene har en sentral plass i regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, foreligger det ikke et formelt grunnlag for kommunens ansvar på dette området. I tillegg har kommisjonen fått innspill om at kommunale aktører kan føle seg presset av politiet eller PST til å dele informasjon som de

⁸⁸ A-kriminformasjonsforskriften 2022

⁸⁹ Stub 2022a

⁹⁰ Prop. 166 L (2020–2021)

⁹¹ Prop. 166 L (2020–2021)

⁹² Prop. 166 L (2020–2021)

⁹³ Justis- og beredskapsdepartementet 2020a

ikke har hjemmel til å dele. I en forskningsartikkel fra 2023 som blant annet så på samarbeidet mellom kommuner og politi i de nordiske landene, ble det pekt på at det i Norge var særlig mange gråsoner eller uklarerheter i regelverket om informasjonsdeling og taushetsplikt.⁹⁴

34.10 Barnevernstjenesten

Ansatte i barnevernet er underlagt de alminnelige taushetspliktsreglene i forvaltningsloven §§ 13 flg. jf. barnevernsloven § 13-1. Barnevernets taushetsplikt er likevel noe strengere fordi opplysninger om blant annet fødested og fødselsdato også er taushetsbelagt etter barnevernsloven § 13-1 andre ledd. Videre kan opplysninger kun gis til andre forvaltningsorganer «når det er nødvendig for å ivareta oppgaver etter denne loven» etter § 13-1 tredje ledd.

Barnevernets formål er å «sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid», jf. barnevernsloven § 1-1. Om det er nødvendig å dele informasjon om noens radikaliseringsforhold for å oppfylle dette formålet, må vurderes konkret. Det er sannsynlig at barnevernets taushetsplikt ikke vil være til hinder for at informasjon kan deles i saker om alvorlig bekymring for radikaliseringsforhold hos barn eller voksne som er i kontakt med barnevernet, før man når en avvergesituasjon.

Barnevernet har imidlertid mindre mulighet enn andre forvaltningsorganer til å dele informasjon med politiet, blant annet anmeldelse av lovbrudd, og kan bare gjøre dette dersom det anses nødvendig for å ivareta oppgaver etter barnevernsloven. Etter barnevernsloven § 13-1 tredje ledd siste punktum gjelder ikke forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6, som gir anledning til blant annet å anmelde lovbrudd.⁹⁵

Barnevernet har etter dette en vid adgang til å formidle opplysninger dersom dette er nødvendig for å fremme barnevernets oppgaver og ansvar i den enkelte sak, men taushetsplikten til barnevernet er noe strengere enn i forvaltningsloven når det gjelder å formidle opplysninger for å ivareta andre hensyn.⁹⁶

⁹⁴ Christensen, Lindekilde, Sivenbring, Bjørge, Magnæs Gjelsvik, Solhjell, Haugstvedt, Malmros, Kangasniemi og Kallio 2023

⁹⁵ Regelen ble endret ved lov 25 mars 2022 nr. 13 (i kraft 25 mars 2022 iflg. res. 25 mars 2022 nr. 465). Før denne endringen gjaldt heller ikke forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5

I evalueringsrapporten etter 25. juni-utvalget kom det frem at barnevernet hadde viktig informasjon om gjerningspersonens radikaliseringsforhold, særlig opplysninger om en påfallende endring i atferd om lag ti dager før angrepet.⁹⁷ I utvalgets samtaler med representanter fra barnevernet kom det frem at dersom de på dette tidspunktet hadde hatt et etablert kontaktpunkt i politiet i forbindelse med gjerningspersonenes radikaliseringsforhold, ville de med høy grad av sannsynlighet varslet dette kontaktpunktet i politiet om denne påfallende atferdsendringen. Etter utvalgets vurdering er det mulig at denne muligheten til å innhente og videreformidle informasjon fra barnevernet kunne bidratt til å forhindre at angrepet fant sted.

34.11 Skolen

For skolen gjelder forvaltningslovens regler om taushetsplikt, jf. opplæringsloven § 15-1. Reglene gjelder både offentlige skoler, godkjente private skoler og friskoler.⁹⁸

Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 innebærer at skolen kan gi informasjon om at en person er elev ved skolen, og informasjon om eventuelle vedtak som er fattet, for eksempel om utvisning. I vurderingen av om skolen kan dele mer informasjon om en radikaliseringsbekymring etter lovens § 13 b første ledd nr. 5, kan det legges vekt på at opplæringsloven har en bred formålsparagraf i § 1-1, og at demokrati, medborgerskap og inkludering er en del av skolens oppgaver, som beskrevet i kapittel 27. Det kan derfor argumenteres for at der det foreligger en alvorlig bekymring for radikaliseringsforhold av en elev, bør skolen kunne dele informasjon med for eksempel politiet/PST.⁹⁹ Samtidig er det viktig å ha høy bevissthet rundt relasjonen til eleven og risikoen for sikkerhetsforhold av skolen.

34.12 Kriminalomsorgen

Ansatte i kriminalomsorgen er i utgangspunktet underlagt de alminnelige taushetspliktsreglene i forvaltningsloven §§ 13 flg., men med enkelte tillegg og begrensninger jf. straffegjennomføringsloven § 7 bokstav h og i.

⁹⁶ Justis- og beredskapsdepartementet 2023c, s. 55

⁹⁷ 25. juni-utvalget 2023

⁹⁸ Justis- og beredskapsdepartementet 2023c

⁹⁹ Efestad og Selman 2021

Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 innebærer at kriminalomsorgen kan gi informasjon om at en person har sonet i fengsel, og eventuelle vedtak som er fattet i den forbindelse. I vurderingen av om kriminalomsorgen kan dele informasjon om en radikaliseringsbekymring etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5, må det ses hen til lovens formålsparagraf i § 2, hvor det følger at kriminalomsorgen både skal sikre straffegjennomføring og motvirke nye straffbare handlinger og trygge samfunnet. Av rundskriv om informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen og politiet/påtalemyndigheten følger det at kriminalomsorgen med hjemmel i § 13 b første ledd nr. 5 blant annet kan gi politiet/påtalemyndigheten opplysninger om «hvilket fengsel og regime den innsatte/domfelte er underlagt, hvilke andre innsatte som er på samme avdeling, hvem som har kontakt med hverandre og lignende observasjoner».¹⁰⁰ Det kan videre også gis opplysninger «om og hvorfor den innsatte/dømte er underlagt særskilte kontrolltiltak, om denne er forflyttet, ilagt reaksjoner på brudd (tidligere også kalt 'refselser'), permisjoner, hvem som er gitt besøkstillatelse og når».¹⁰¹ Oppsummert konkluderer rundskrivet som følger: «[v]ed behov er unntakene fra taushetsplikten svært omfattende. I praksis settes det svært få skranke for kriminalomsorgens avgivelse av opplysninger.»¹⁰²

Kriminalomsorgen har dermed relativt vid adgang til å dele informasjon med politiet og påtalemyndigheten. Situasjonen vil imidlertid stille seg annerledes for kriminalomsorgens mulighet til å dele informasjon med for eksempel Nav eller en kommune som deltar i en tverrfaglig gruppe i forbindelse med løslatelse. I slike tilfeller vil kriminalomsorgen i større grad være avhengig av samtykke fra den innsatte for å kunne dele informasjon.

I saker med alvorlig kriminalitet og høy risiko er det etablert et eget system for informasjonsutveksling mellom politiet og kriminalomsorgen som heter Infoflyt. Infoflyt er regulert i straffegjennomføringsloven kapittel 1 B. For at en sak skal kunne behandles i Infoflyt, må kriminalomsorgen vurdere sakens alvorlighet og risiko, jf. straffegjennomføringsloven § 4f andre ledd. Saker som gjelder norske radikalisererte som er dømt for terrorrelatert kriminalitet, vil i mange tilfeller nå terskelen. Dersom saken når terskelen for deling, kan kriminalomsorgen og politiet/PST blant

annet dele informasjon om vedkommendes besøkende, telefon- eller brevkontakter, familiemedlemmer, venner, bekjente og andre som har eller søker kontakt, jf. § 4f tredje ledd.

34.13 Konfliktråd

Konfliktrådene behandler saker som er overført til mekling eller til gjennomføring av ungdomsoppfølging, oppfølging i konfliktråd eller ungdomsstraff.¹⁰³ Det er fastsatt regler om taushetsplikt i konfliktrådsloven § 9.¹⁰⁴ I § 9 første ledd siste punktum står det at «også partenes navn, fødested, fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted» regnes som personlige forhold og dermed i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven. For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e og § 13 f «så langt de passer».

Forvaltningssamarbeidet ved gjennomføringen av ungdomsoppfølging, oppfølging i konfliktråd og ungdomsstraff bygger blant annet på den siktedes¹⁰⁵ samtykke. Henvisningen til forvaltningslovens regler gjør imidlertid at det er adgang til å dele informasjon etter disse bestemmelsene.

I en proposisjon med forslag til endringer i konfliktrådsloven, straffeloven og straffeprosessloven mv som ble fremmet 29. september 2023, er det foreslått flere endringer i konfliktrådslovens regler. Blant annet foreslås det en uttrykkelig bestemmelse om at når lovbrysteren («ungdommen») og dennes verge samtykker, «kan konfliktrådet, andre offentlige organer, tjenesteytere, herunder helsepersonell, og andre aktører dele personopplysninger om ungdommen».¹⁰⁶ Det er forutsatt i proposisjonen at forslaget ikke er ment å innebære noen begrensninger i andre hjemler for å dele taushetsbelagt informasjon.

Konfliktrådene kan altså dele opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme konfliktrådernes oppgaver, og også opplysninger om lovbrudd til «påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølgning av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets opp-

¹⁰³ Om konfliktrådsloven, se Holmboe 2023a

¹⁰⁴ Lov 20. juni 2014 nr. 49, som trådte i kraft 1. juli 2014

¹⁰⁵ Her brukes «den siktede» som felles betegnelse for den som har fått overført en sak om mekling, ungdomsoppfølging eller oppfølging i konfliktråd etter beslutning fra påtalemyndigheten, og for den som er dømt til ungdomsstraff

¹⁰⁶ Prop. 139 L (2022–2023), s. 294, forslag til ny § 22 c i konfliktrådsloven

¹⁰⁰ Justis- og politidepartementet 2005

¹⁰¹ Justis- og politidepartementet 2005

¹⁰² Justis- og politidepartementet 2005

gaver». Konfliktrådene kan også dele opplysninger med andre så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse.¹⁰⁷

Når konfliktrådet behandler en sak om ungdomsoppfølging, oppfølging i konfliktrådet eller ungdomsstraff, vil det uansett ligge i rollen at man kan overføre saken til påtalemyndigheten dersom det foreligger brudd på vilkår eller nye straffbare handlinger.¹⁰⁸ En ungdomskoordinator som oppdager brudd på en ungdomsplan,¹⁰⁹ vil i første omgang kalle den siktede inn til en samtale for å motvirke nye brudd.¹¹⁰ Ungdomsplanen kan for eksempel inneholde pålegg om at den siktede ikke skal ha kontakt med bestemte personer i et kriminelt miljø, eller at den siktede skal delta i kriminalitetsforebyggende programmer. I noen tilfeller kan brudd på slike vilkår skape bekymring for at den siktede er i ferd med å radikaliseres. Etter forvaltningsloven § 13 b nr. 5 må ungdomskoordinatoren kunne orientere for eksempel politiet om at det er truffet en avgjørelse om å innkalle den siktede til en innskjerpingssamtale.

Ved gjennomføring av ungdomsstraff er representanter fra kriminalomsorgen og politiet obligatoriske deltakere i det såkalte oppfølgingsteamet.¹¹¹ Da kan ungdomskoordinatoren drøfte oppfølgingen av den siktede direkte i teamet. I hvilken grad tjenestepersoner fra politiet eller kriminalomsorgen kan dele opplysningene videre med kolleger, avhenger av taushetspliktreglene i disse etatene.

34.14 Arbeids- og velferdsforvaltningen

Nav har en statlig og en kommunal del. Nav-loven § 7 regulerer taushetsplikten for arbeids- og velferdsetaten (statlig). Taushetsplikten for kommunalt ansatte i Nav er regulert i sosialtjenesteloven § 44. Etter begge bestemmelsene gjelder i utgangspunktet reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven, men reglene er strengere enn etter forvaltningsloven i den forstand at taushetsplikten også omfatter fødested og fødselsdato m.m., jf. Nav-loven § 7 første ledd siste punktum og sosialtjenesteloven § 44. Begge lovene begrenser også muligheten til å melde fra om lovbrudd etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 6 dersom

det ikke er nødvendig for å fremme Navs oppgaver, jf. Nav-loven § 7 tredje ledd og sosialtjenesteloven § 44 tredje ledd.

Forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5 innebærer at Nav (både statlig og kommunalt) kan gi informasjon til andre forvaltningsorganer om at en person har mottatt ytelser eller annen hjelp/støtte, og om vedtak fattet i denne sammenheng. I vurderingen av om Arbeids- og velferdsforvaltningen kan dele mer informasjon om en radikaliseringsbekymring etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5, må det ses hen til lovenes formålsparagrafer.

Statlig del av Nav har i utgangspunktet ikke et slikt mandat. For den kommunale delen av Nav kan situasjonen stille seg noe annerledes fordi Nav kommunalt har bredere oppgaver, jf. sosialtjenesteloven §§ 1 og 12. Etter sosialtjenesteloven § 13 andre ledd skal kommunalt Nav samarbeide «med andre sektorer, forvaltningsnivåer og tjenesteytere dersom samarbeid er nødvendig for å gi en person oppfølging og et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.» På den bakgrunn kan det argumenteres for at den kommunale delen av NAV kan dele informasjon etter en konkret vurdering i en sak om radikalisering og voldelig ekstremisme med hjemmel i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5. Regelverket er imidlertid uklart.

34.15 Tollmyndighetene

Hovedregelen om tollmyndighetenes taushetsplikt følger av vareførselsloven § 7-10.

Etter vareførselsloven § 7-10 fjerde ledd gjelder ikke forvaltningsloven §§ 13, 13 b, 13 c og 13 e som utfyllende bestemmelser for taushetsplikten etter denne bestemmelsen. Det må da trolig legges til grunn at § 13 g heller ikke gjelder. Derimot gjelder forvaltningsloven § 13 a om begrensninger i taushetsplikten når det ikke er behov for beskyttelse.¹¹²

For tollmyndighetene er det fastsatt i § 7-11 første ledd at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger «utleveres til andre offentlige myndigheter dersom det er nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte». Nærmere regler er gitt i vareførselsforskriften § 7-11 første ledd.¹¹³ Det er uttrykkelig fastsatt at opplysninger alltid kan gis til politiet og påtalemyndigheten «dersom det er grunn til å

¹⁰⁷ Se forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 5, 6 og 7

¹⁰⁸ Konfliktrådsloven §§ 30 til 34

¹⁰⁹ Konfliktrådsloven § 25.

¹¹⁰ Konfliktrådsloven § 31 (ungdomsstraff) og § 33 (ungdomsoppfølging)

¹¹¹ Konfliktrådsloven § 26 annet ledd

¹¹² Myhrvold 2023b

¹¹³ Myhrvold 2023a

undersøke om noen forbereder, begår eller har begått en handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder».

I 22. juli-kommisjonens rapport er det omtalt at Tolletaten 3. desember 2010 oversendte informasjon til PST om at Breivik var en av 41 personer som hadde kjøpt kjemikalier fra et firma i Polen som også hadde solgt stoff som kan brukes til å fremstille sprengstoff.¹¹⁴ Breiviks kjøp var på i overkant av 100 kroner og det laveste av transaksjonene. Informasjonen ble ikke fulgt opp. Selv om beløpet var lavt, mente kommisjonen at tipset sammenholdt med annen informasjon som PST hadde, burde blitt prioritert. Kommisjonen fant at PSTs håndtering var kritikkverdig. Etter 22. juli-kommisjonens syn kunne en oppfølging avdekket at Breivik også hadde gjort innkjøp av blant annet visir og skuddsikker vest, og våpenkortet hans kunne vært undersøkt. Dette ville «krevd betydelig pågåenhet, og i noen grad utfordret Tolldirektoratets taushetsbestemmelser».¹¹⁵

Ny vareførselslov og -forskrift trådte i kraft 1. januar 2023. Dagens regler for informasjonsdeling er videre enn tidligere og ville så vidt denne kommisjonen forstår, ikke gitt problemer i samarbeidet mellom PST og tollmyndighetene i dag.

34.16 Etterretningstjenesten

Av etterretningstjenesteloven § 10-1 første ledd følger det at E-tjenesten skal samarbeide med andre norske myndigheter om «grenseoverskridende trusler, forsvar mot og håndtering av alvorlige hendelser i det digitale rom samt andre prioriterte saksområder». I §§ 10-2 og 10-4 er det angitt hvilke vilkår som gjelder for at tjenesten skal kunne dele informasjon og overskuddsinformasjon med andre norske myndigheter. Overskuddsinformasjon er informasjon som ikke er interessant til etterretningsformål, jf. § 1-3 bokstav g. Etter § 10-2 første ledd bokstav a kan informasjon deles for å «fremme mottakerens oppgaver» forutsatt at de andre vilkårene i bestemmelsen er oppfylt. Der en person i utlandet, enten hen er norsk eller har en annen nasjonalitet, utgjør en fare for Norge, kan E-tjenesten etter dette dele informasjon med PST.

I 25. juni-saken ble det delt informasjon fra E-tjenesten til PST. Som omtalt i kapittel 34.6 er det foreslått forbedringer i samarbeidet og informasjonsdelingen mellom PST og E-tjenesten.

¹¹⁴ NOU 2012: 14

¹¹⁵ NOU 2012: 14, s. 380

Overskuddsinformasjon som er innhentet med tilrettelagt innhenting, altså elektronisk kommunikasjon som transporteres over den norske grensen som omtalt i kapittel 34.15, kan kun utleveres dersom det er nødvendig for å forhindre alvorlig fare for noens liv, helse eller frihet, eller det er nødvendig for å forhindre at noen blir uriktig tiltalt eller domfelt for en straffbar handling jf. § 7-13.

Etter § 10-1 skal E-tjenesten også «etablere og opprettholde etterretningssamarbeid med andre land, forsvarsallianser som Norge deltar i, og andre internasjonale organisasjoner». Etter § 10-3 kan informasjon utleveres internasjonalt dersom vilkårene i § 10-2 er oppfylt, det er under nasjonal kontroll og det er i Norges interesse. Det må også settes vilkår etter § 10-3 første ledd bokstav b.

34.17 Utlendingsforvaltningen

Forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder for utlendingsforvaltningen, jf. utlendingsloven § 80. Utlendingsmyndighetene har etter § 84 a plikt til å dele informasjon med politiet for at politiet skal kunne gjøre sine oppgaver etter utlendingsloven eller grenseloven kapittel 3 om grensepassering og inn- og utreisekontroll. Utlendingsmyndighetene kan også dele informasjon med politiet som er nødvendig for politimessige formål, inkludert forebygging av kriminalitet jf. § 84 a andre og tredje ledd. Disse hjemlene vil kunne brukes i saker som gjelder forebygging av ekstremistisk vold.

Organer som behandler saker etter utlendingsloven kan pålegge flere ulike aktører, inkludert politiet, barnevernet, kommunene, arbeids- og velferdsforvaltningen å dele opplysninger om utlendinger dersom der er nødvendig for opplysning av saken, jf. utlendingsloven § 84. Etter § 84 b skal også ansatte på mottak dele informasjon med utlendingsmyndighetene, med mindre det er snakk om enslige, mindreårige asylsøkere jf. andre ledd. Politiet skal imidlertid få utlevert nærmere bestemmende opplysninger om enslige mindreårige asylsøkere, inkludert navn, fødselsdato og nasjonalitet jf. § 84 b andre ledd.

34.18 Sivilsamfunnet

Generelt er ikke ansatte i frivillige organisasjoner bundet av en lovfestet taushetsplikt. Etter omstendighetene kan det gjelde en avtalefestet taushetsplikt. Når frivillige organisasjoner tar på seg oppdrag for forvaltningen, kan taushetsplikten følge av forvaltningsloven §§ 13 mv.

Den som utfører oppgaver for tros- og livssynsamfunn, er ikke omfattet av en generell regel om taushetsplikt.¹¹⁶ I straffeloven § 211 står det at «prester eller forstandere i registrerte trossamfunn, [...] meklingsmenn i ekteskapsaker, og disses hjelpere» har taushetsplikt om «hemmeligheter som er betrodd dem eller deres foresatte i

¹¹⁶ Se Holmboe 2023b i vedlegg 4, s. 15

anledning av stillingen eller oppdraget». Denne taushetsplikten er en sterk taushetsplikt, der unntaksreglene i forvaltningsloven ikke gjelder.¹¹⁷ Det vil være vanskelig for en prest, forstander eller hjelper å delta i et kriminalitetsforebyggende samarbeid uten samtykke fra den som har krav på taushet.

¹¹⁷ Ørum 2018

Del VI
Oppgjør, minne og læring

Kapittel 35

Innledning

Våre fedre og mødre lovet hverandre «Aldri mer 9. april».

Vi sier «Aldri mer 22. juli». (Statsministerens tale på Rådhusplassen i Oslo, 25. juli 2011)

Den offentlige samtalen er viktig for forsoning og gjenoppbygging etter traumatiske hendelser slik som terror. Det skal være plass til forskjellige fortellinger og meningsbrytning i et demokratisk samfunn. Men samfunnet, grupper og enkeltindivider har også bruk for å samles om felles terminologi og felles virkelighetsforståelser av sentrale historiske hendelser. Den historiske referansen i sitatet ovenfor var ment å blant annet sette ord på brutaliteten og omfanget av angrepet og å skape en følelse av fellesskap i det meningsløse.¹

Ekstreme voldshendelser utløser spørsmål om ansvar, bakenforliggende årsaker og hvorvidt det som skjedde, kunne blitt forhindret. At en rettssak forløper i tråd med direkte berørte og samfunnets forventninger til gjennomføring, dom og straffutmåling, er sentralt for å gjenoppbygge tillit og trygghet. Det er avgjørende å etablere en felles oppfatning av rettferdighet i et samfunn etter store traumatiske hendelser som terroranslag og voldelig ekstremisme.²

Ulike minne- og læringsarenaer etter krig og terror er vesentlige ressurser for samfunnets kollektive hukommelse og i arbeidet med å gjøre nye generasjoner i stand til å ta aktivt eierskap, også til de krevende og traumatiske sidene ved historien og samfunnet de er en del av.

Overlevende og etterlatte etter terrorangrepene i 2011, 2019 og 2022 deltar i samtaler i offentligheten, på skoler eller andre arenaer, som vitner til det som skjedde. Venner og familie av Benjamin Hermansen, Arve Beheim Karlsen og Johanne Zhangjia Ihle-Hansen³, som alle var ofre for ekstremistisk vold, har også bidratt til den offent-

lige samtalen. Muntlige og skriftlige vitneberetninger bidrar til å løfte frem de menneskelige konsekvensene av terror og ekstremisme. Ekstremismen har kostet mye for enkeltmennesker og samfunnet, og de berørte gir kostnaden et ansikt. De mange ulike historiene bidrar til å opplyse den øvrige befolkningen og nye generasjoner om hvor mangefasettede og komplekse disse erfaringene er. Vitneberetninger løftes frem som sentrale i forebyggingsarbeid fordi de synliggjør de ytterste konsekvensene terror kan ha for samfunn og individer som rammes.⁴

De tre terrorangrepene som har satt preg på Norge siden 2011, har ført til samtaler om hvordan samfunnet har respondert og bør respondere på ekstremistisk vold og terror, og hva som kan gjøres for at noe lignende ikke skal skje igjen. Demokratiske og rettskraftige oppgjør, minnearbeid og læring er alle sentrale i samfunnets forebyggende innsats mot både voldelig og bred ekstremisme.

Det forebyggende arbeidet som omtales i det videre omhandler innsats som hører hjemme i de nedre delene av forebyggingstrekanten som er presentert i kapittel 4.7 Hva er forebygging? Dette gjelder hovedsakelig det universelle nivået av forebyggingstrekanten. Dette omfatter målgrupper som en kommune, en skole, en skoleklasse eller et lokalsamfunn. Eksempler på universelle forebyggende tiltak er kollektivt minnearbeid som omtales nedenfor, arbeid for å styrke demokratisk kultur i skolen gjennom undervisning i demokrati og menneskerettigheter, og læringssteder som tilbyr informasjon og kunnskap til både konkrete grupper og allmenheten. Den følgende omtalen må ses i sammenheng med del V Det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme.

¹ Rafoss 2015

² de Graaf, van der Heide, Wanmaker og Weggemans 2013

³ Det vises til del II Ekstremisme og tilgrensende fenomener for ytterligere omtale

⁴ Milošević 2023

Kapittel 36

Direkte berørte etter terror

Ekstremistisk vold og terror er traumatiske hendelser som etterlater dype og langvarige spor hos dem som blir rammet, deres pårørende og dem som blir umiddelbare vitner. Volden og terroren rammer selvfølgelig også samfunnet som sådan. Måten traumene, sorgen, sinnet og sjokket møtes og bearbeides på, kan være avgjørende for den enkeltes livsmestring og livskvalitet. Mennesker som rammes av vold på bakgrunn av religion, etnisitet, seksuell legning eller politisk overbevisning opplever særskilte belastninger.¹ Hvordan den enkelte bearbeider hendelsene, skjer ikke løstrevet fra samfunnet for øvrig. Bearbeidingen forutsetter en samfunnsmessig beredskap basert på kunnskap og innsikt i konsekvensene av traumatiske erfaringer generelt, og politisk motivert vold mer spesifikt.

Et stort antall mennesker ble direkte eller indirekte berørt av terrorangrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011. Både den umiddelbare og den langsiktige oppfølgingen etter terroren 22. juli har vært gjenstand for forskning, ikke minst på hvordan de berørte selv opplevde å bli ivaretatt på kort og lengre sikt.

Direkte og indirekte berørte lever også videre med tilsvarende påkjenninger etter terrorangrepet på Al-Noor moskeen i Bærum 10. august 2019 og angrepet på utesteder i Oslo 25. juni 2022.

36.1 Støttegrupper etter katastrofer, kriser og terror

I traumeforskning anses sosiale nettverk hvor direkte berørte kan gi hverandre gjensidig støtte, som særlig egnet for mennesker som har gjennomgått terror.² Støttegrupper etter store kriser kan fungere som viktige dialogpartnere for myndighetene og være et supplement til det offentlige tjenesteapparatet i den oppfølgingen og bistanden som trengs på både kort og lang sikt. Støttegrup-

per har opp gjennom årene vært viktige pådrivere for å få avdekket viktig informasjon, og de har utfordret etablerte fortellinger og gjort et påvirkningsarbeid også når det gjelder minnearbeidet etter store katastrofer.³ Det har blitt formet en rekke ulike støttegrupper i Norge etter eksempelvis Alexander Kielland-ulykken i 1980⁴, Scandinavian Star-brannen i 1990⁵ og tsunamien i Asia i 2004.⁶ Kapittel 39.4 omtaler Stiftelsen 10. august.

Den rollen som støttegrupper og direkte berørte spiller i etterkant av terror, vektlegges i stadig større grad som en ressurs i forebygging av ekstremisme. Etterlatte og overlevende etter terror refererer gjerne til seg selv som «ufrivillige eksperter» på de store menneskelige konsekvensene av voldelig ekstremisme og terror.⁷ Berørte og etterlatte har sterke historier som kan være viktige bidrag i arbeidet mot ekstremisme. De kan også være vesentlige stemmer i samfunnsdebatten og ressurser i ulike fora i arbeidet mot radikaliserings- og ekstremisme. Støttegrupper og direkte berørte er videre en viktig stemme i nasjonale minneprosesser. Slik er de ufrivillige ekspertene med på å legge viktige premisser for hvordan fortellinger om terroren skal leve videre i menneskers bevissthet i mange år frem i tid.

Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli

Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli ble opprettet i Oslo 21. august 2011 for å fremme interessene til de rammede etter bombingene av regjeringskvartalet og skytingen på Utøya. Støttegruppen er en frittstående religionsnøytral, livssynsnøytral og partipolitisk uavhengig medlemsorganisasjon. Støttegruppen er åpen for alle

¹ Dyb og Jensen 2019

² Watkins 2017

³ Smith-Solbakken og Weihe 2019

⁴ Smith-Solbakken og Dahle 2017

⁵ For mer informasjon, se Støttegruppen for etterlatte og overlevende etter mordbrannen på «Scandinavian Star» u.å.

⁶ For mer informasjon, se Nasjonal støttegruppe etter flodbølgekatastrofen 26.12.2004 u.å.

⁷ Milošević 2023

Boks 36.1 Utøyastudien og studie om regjeringskvartalet

På oppdrag fra Helsedirektoratet har NKVTS fulgt de overlevende etter terroren på Utøya og deres foreldre/omsorgsgivere gjennom Utøyastudien. Studien handler om hvordan terroren 22. juli 2011 påvirker de rammedes liv og helse. Alle som var på Utøya under angrepet, har blitt invitert til å delta i studien. Det er blitt gjennomført fire intervjurunder mellom 2011 og 2020.¹ I den fjerde intervjurunden (2019–2020) fant forskerne at over halvparten av dem som var på Utøya under terrorangrepet, hadde relativt få psykiske og fysiske helseplager, og at de aller fleste opplevde å få god støtte fra sine nærmeste. De fant også at en tredjedel fortsatt hadde betydelige helseplager drøye åtte år etter angrepet, inkludert posttraumatiske stressreaksjoner (PSTD), angst og depresjon, søvnvansker, migrene og annen hodepine, langvarige smertetilstander og utmattelse. Videre fant forskerne at en av tre av dem som overlevde, i tillegg til en av ti av foreldrene deres, hadde behov for bistand for å få tilgang til nødvendige hjelpetjenester (udekkede hjelpebehov) drøye åtte år etter angrepet.

En tredjedel av dem som deltok i den fjerde intervjurunden, oppga at de personlig hadde mottatt hatytringer og/eller trusler etter angrepet. De fleste hadde mottatt dette skriftlig, for eksempel på sine sosiale mediekontoer eller via SMS, brev eller e-post. Noen hadde mottatt det muntlig, enten ansikt til ansikt eller per telefon. Tematisk handlet hatet og truslene i stor grad om et ønske om at de hadde blitt drept, støtte til terroristen, konspirasjonsfortellinger og dessuten ulike former for alvorlige anklager knyttet til angrepet (inkludert landssvik og medvirkning) og drapstrusler. De aller fleste beskrev erfaringer med hat/trusler som de mente var relatert til at de befant seg på Utøya under terrorangrepet. Funnene illustrerer hvordan trusselen for mange av dem som overlevde 22. juli ikke er over. Snarere kan hatytringene og truslene ses på som en fortsettelse av angrepet, som for noen varer i årevis, hindrer tilheling, deltagelse i samfunnsliv og demokratiutvikling.²

NKVTS har også gjennomført en større undersøkelse av oppfølgingen av regjeringskvartalet etter terroren 22. juli 2011 i prosjektet

«Helse, trivsel og arbeidsmiljø etter 22. juli: En undersøkelse av ansatte i departementene». Mange ansatte i sentraladministrasjonen fikk psykiske reaksjoner som gikk ut over helse, livskvalitet, familieliv og arbeidsevne. Ti måneder etter terrorangrepet rapporterte 24 prosent av de ansatte som hadde vært på arbeid under bombeeksplosjonen, og fire prosent av dem som ikke var til stede, om stressreaksjoner som oppfylte symptomkriteriene for PTSD. Forekomsten av PTSD ble redusert i løpet av de tre første årene, men tre år etter angrepet rapporterte fortsatt mange om langvarige stressreaksjoner i form av PTSD, både blant dem som hadde vært til stede (17 prosent), og dem som ikke hadde vært til stede (to prosent). Sykefraværet, som i årene før bombeeksplosjonen var lavere blant departementsansatte enn i befolkningen ellers, endret seg lite for alle dem som ikke hadde vært på jobb under terrorangrepet. Blant dem som hadde vært på jobb, doblet sykefraværet seg de første to til tre årene etter angrepet og stabiliserte seg deretter på tilnærmet samme nivå som før terrorangrepet.³

Angrepet på regjeringskvartalet har fått mindre omtale i offentligheten enn angrepet på Utøya. I en nylig utgitt publikasjon fra 22. julisenteret informerer senteret om hvordan de arbeider for å få flere berørte fra regjeringskvartalet inn i senterets vitneprosjekt:

Selv om angrepet på Høyblokka alene ville vært det verste i norsk etterkrigstid, jobber vi fortsatt med å få inn flere som forteller fra regjeringskvartalet. Det er mange herfra som har en ekstra høy terskel for å dele. Enkelte gir sterkt inntrykk av å føle at det brutale ved angrepet på AUFs ungdomsleir visket ut deres rett til å føle seg rammet. (Burheim, 2023)

¹ Dyb, Stensland, Glad, Lingaas, Undset, Andreassen og Porcheret 2021; Glad, Dyb, Hellevik, Michelsen og Øien Stensland 2023

² Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og NKVTS, 9. november 2023

³ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og NKVTS, 9. november 2023.

**Boks 36.2 Mer enn et nummer,
mer enn en liste**

«Det er viktig å sikre at berøringsangsten rundt 22. juli forsvinner, og at de som så brutalt ble drept ikke blir redusert til navn eller nummer på en altfor lang liste». (Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og støttegruppen etter 22. juli, 13. desember 2022)

som er rammet på forskjellige måter: dem som var i og ved regjeringskvartalet eller på Utøya, deres familier og nære relasjoner, og dem som på andre måter ble involvert i eller berørt av hendelsene. Støttegruppen tilbyr et nettverk og kontakt med andre som er rammet på samme måte. Støttegruppen legger til rette for møteplasser for likemannsstøtte og jobber for at de som ble drept eller er berørt etter 22. juli, ikke blir glemt. Støttegruppen jobber også for at de erfaringene som er gjort, blir ivaretatt og aktivt formidlet i hele Norge

og internasjonalt. Støttegruppen er inndelt i ulike fylkeslag og har 1893 medlemmer.⁸

Støttegruppa 25. juni

Støttegruppa 25. juni ble stiftet 6. mars 2023 og skal være til støtte for berørte etter terroren natten før pridefeiringen 25. juni 2022. Støttegruppen er en frittstående, livssynsnøytral og partipolitisk uavhengig organisasjon som jobber for å ivareta og sikre interessene til etterlatte, overlevende, pårørende og berørte. Støttegruppen anser terroren som et angrep på skeive, men mener at den rammet flere enn det. Gruppen er opptatt av å synliggjøre historien om hva som skjedde 25. juni, og har satt i gang et arbeid med å lage en ressurside om 25. juni.

Et halvt år inn i driften hadde gruppen litt over 200 medlemmer. Så langt har aktiviteten i støttegruppen i stor grad blitt gjennomført på dugnadsbasis av frivillige som også er preget av terroren.⁹

⁸ Støttegruppen 22. juli u.å.

⁹ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og støttegruppa 25. juni, 27. oktober 2023

Kapittel 37

Kollektivt minnearbeid

Det er makt i historiske fortellinger. Hvordan fortiden forstås og fortolkes av offentlige myndigheter og i den offentlige samtalen, former både nåtiden og fremtiden. Fortellinger om historiske hendelser kan ha en viktig betydning og rolle i å mobilisere patriotisme i befolkningen og bidra til å skape fellesskap eller motstand. Den kollektive hukommelsen og historiefortellingen i en nasjon kan både forene og splitte.

Minnene i landskapet og historiene som fortelles i bøker og i taler, kan både inkludere og ekskludere. Det å kunne finne noen som ligner en selv i historien kan være meningsfullt og skape tilhørighet. Motsatt kan fravær av historier og sentrale hendelser om grupper eller fellesskap man føler tilhørighet til, skape opplevelser av avmakt. Historieformidling er ikke uforanderlig eller statisk, men alltid gjenstand for forskyvning og forandring.¹ I dag er det allment kjent at den fortellingen som i generasjoner dominerte om okkupasjonsårene under krigen mellom 1940 og 1945, hadde vesentlige blindsoner.² Hvor utbredt antisemittiske holdninger var i den norske offentligheten og i befolkningen både før og etter krigen, var lenge lite undersøkt. Norske romer som ble gjort statsløse på 1930-tallet, har også inntil nylig eksistert i blindsonen av den nasjonale fortellingen om 2. verdenskrig i Norge. Historiefortellingen om krigen har også vektlagt noen regioner i Norge over andre. Særlig fikk Finnmark og Nord-Troms lenge mindre plass enn regionens sentrale betydning i krigsårene skulle tilsi.³ Innsatsen og tapet til samer, kvener og skogfinner under 2. verdenskrig har også levd i skyggen av andre fortellinger. Del II Ekstremisme og tilgrensende fenomener omtaler ulike utsatte grupper ytterligere.

Myndighetene har ofte brukt lang tid på å anerkjenne grupper som har lidd overlast. Offentlige dokumenter, taler, utvalg, forskning og aktører i sivilsamfunnet kan bidra til å forsterke eller

nyansere felles fortellinger slik at de oppleves som aktuelle for det store fellesskapet. Rapporten «Inndragning av jødisk eiendom i Norge under 2. verdenskrig» fra 1997 har hatt betydning for holo-causterindringen som finnes i Norge i dag.⁴ Utredningen «Å bli dem kvit» har vært et viktig bidrag for å kartlegge hva som skjedde med norske romer før, under og etter 2. verdenskrig, og for å kartlegge tiltak som finnes for norske romer i dag.⁵ Et nyere eksempel er Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport fra 2023, som gransket fornorskingspolitikken og urett begått overfor samer, kvener/norskfinner og skogfinner i Norge.⁶

Norske myndigheters anerkjennelse av historisk urett skjer i et samspill med et landskap av minnesteder og institusjoner som vokser frem. HL-senteret er et direkte resultat av det såkalte kollektive oppgjøret etter utslettelsen av 230 jødiske familier og jødiske institusjoner i Norge under 2. verdenskrig.⁷ Slike handlinger inngår i den store samtalen som oppstår når minner lever videre midt iblant oss og får betydning for fremtiden.

37.1 Minnesteder

I dag finnes større og mindre minnesteder i byer og steder i Norge som fungerer både som aktive påminnere om menneskers levde liv og som brutale vitnesbyrd over den uretten de ble utsatt for. Minstedene fungerer som steder å gå til for å minnes og bearbeide fortiden, både for direkte berørte og for den øvrige befolkningen. Slike minnesteder har også en annen viktig funksjon: De forteller om det som skjedde. Ettersom mange minnesteder er plassert ved åsteder for historiske hendelser, forteller de også ofte at det skjedde

¹ 22. juli-senteret 2023a

² Eriksen 1995

³ Petterson 2008

⁴ NOU 1997: 22

⁵ Rosvoll, Lien og Brustad 2015

⁶ Dokument 19 (2022–2023)

⁷ HL-senteret 2023a

akkurat der. Minnesteder har blitt opprettet både av staten, i regi av kommuner og på initiativ fra sivilsamfunnsaktører. Ulike minnesteder i et samfunn kan legge til rette for en «demokratisk minnekultur» som inneholder flere fortellinger om en og samme hendelse.⁸

Det bør være rom for ulike fortolkninger av historiske hendelser, men sentrale, etterprøvbare fakta er viktig å hegne om i møte med konkurrerende virkelighetsforståelser. Når det råder ulike forståelser av hva som har skjedd, og hvorfor det har skjedd, kan det oppstå konflikt og splittelse. I dag kan spredning av desinformasjon via alternative og sosiale medier ytterligere forsterke effekten av konkurrerende fortolkninger. Når aktører bevisst søker å undergrave etterprøvbare fakta eller hendelsesforløp, kan det bidra til å svekke tilliten til mediene og myndighetene.⁹ Mange historiske hendelser har i ettertid gitt grunnlag for konspirasjonsfortellinger og dyp splittelse og polarisering i befolkninger.

Tilstedeværelse eller fravær av nasjonale minnesteder, og dessuten minstedenes formspråk og plassering, kan fortelle noe om hvordan offentlige myndigheter plasserer hendelsen i et kollektivt minne. Offentlig minnearbeid beskrives gjerne som en forhandlingsprosess mellom aktører med ulike interesser og tenkemåter.

Etablering av nasjonale minnesteder er per definisjon et minnepolitisk tiltak. Det vil si at det har til formål å påvirke hvordan medlemmer av et fellesskap forholder seg til fortidens hendelser. Gjennom å initiere eller støtte denne typen kulturprodukter peker offentlige myndigheter ut de delene og versjonene av historien som de finner det verdt å gi plass i et kollektivt minne. (Hjorth, 2018)

Kommisjonen har inntrykk av at minstedene som er etablert flere steder etter 22. juli-terroren, og 22. juli-senteret og Utøya tillegges stor verdi. Stiftelsen 10. augusts minne- og læringssenter ved Al-Noor-moskeen, som åpnet 9. desember

⁸ Nustad og Lenz 2021

⁹ Moe, Fladmoe, Thorbjørnsrud og Finstad 2022

Boks 37.1 Minner om levde liv

«Sted for erindring» er det nasjonale minnesmerket for det norske holocaust. Det er plassert utenfor muren til Akershus festning og er vendt mot stedet der 529 jøder ble deportert med skipet «DS Donau» 26. november 1942. I 1943 ble ytterligere 158 jøder sendt fra Filipstadkaia med skipet «Gotenland».¹

Siden det første minnesmerket ble lagt i København i 1994, er det plassert nærmere 100 000 snublesteiner i 30 land i Europa. De første snublesteinene i Norge ble lagt i 2010 i Calmeyersgate 15, der det jødiske museet er etablert i en tidligere synagoge. I dag finnes det snublesteiner over hele Norge, og nedleggningen av snublesteiner organiseres av de jødiske museene i Oslo og Trondheim.²

¹ Kunst i offentlige rom u.å.-a

² Snublestein u.å.

2022, er også et viktig bidrag til den kollektive hukommelsen. For samfunnet og den øvrige befolkningen er i tillegg sporene og gjenstandene, både materielle og immaterielle, fra angrepene et imperativ om å ikke glemme og om å fortsette en åpen og demokratisk samtale om årsakene til og konsekvensene av det som fant sted. Dette er en del av samfunnsrollen til minnesteder. Gjenstander og andre viktige historiske spor etter terrorangrep er også viktig kulturarv som ikke må gå tapt for ettertiden, men som bør sikres gjennom langsiktige strategier for samlingsbevaring. Kommisjonen erfarer at det er behov for et forsterket planverk og strategi i Norge for ivaretagelse av både materielle og immaterielle spor etter terror. Et eksempel på sistnevnte er vitneberetninger. Faglig forankring og anerkjennelse av denne formen for formidling er viktig og er i dag varierende. Et eksempel på det første er gjenstander og fysiske bygninger. Erfaringer fra sporsikring og bevaring etter blant annet 22. juli vil være viktig ved et slikt arbeid.

Boks 37.2 22. juli og nasjonale minnesteder

Allerede i desember 2011 besluttet regjeringen at det skulle opprettes nasjonale minnesteder etter 22. juli – i regjeringskvartalet og i Hole kommune, ved Utøya.¹ I 2014 vant den svenske kunstneren Jonas Dahlberg konkurransen med designet for tre minnesmerker: *Memory Wound* ved Utøya og *Time and Movement* og *Dialogue for the Future* som skulle være henholdsvis midlertidig og permanent minneste i regjeringskvartalet.² Det oppstod uenighet rundt *Memory Wound*. Minneste Memory Wound skulle bestå av et førti meter langt og tre meter dypt kutt i en odde på Sørbråten, et «sår» som var ment å sette ord på tapet, med navnene på de drepte inngravert i steinveggen.³ Lokalt i Hole kommune var mottakelsen sammensatt. Noen naboer, som også hadde deltatt i redningsarbeidet 22. juli, protesterte mot utformingen og plasseringen og mot manglende involvering av lokalsamfunnet i minneste-prosessen.⁴ I juni 2016 stevnet nabogruppen den norske staten for retten, for å få stoppet minnesteplanene. Forhandlingsforsøkene lyktes ikke, og tidspunktet for rettsaken ble satt til april 2017. Noen måneder før rettsaken foreslo støttegruppen etter 22. juli, AUF og historiker Tor Einar Fagerland å flytte det nasjonale minneste fra Sørbråten til kaia vis-à-vis Utøya, Utøyakaia.⁵ Statsbygg fikk i oppdrag å utrede forslaget. Saken skapte debatt og fikk stor medieomtale. I juni 2017 besluttet regjeringen at det nasjonale minneste i Hole kommune skulle etableres ved Utøyakaia, og kontrakten med både KORO, som til da hadde hatt ansvaret for prosjektet, og kunstneren Jonas Dahlberg ble avsluttet. Det var Statsbygg som fikk i oppdrag fra det nåværende Kommunal- og distriktsdepartementet å overta arbeidet med minneste på Utøyakaia, som da gikk over fra å være et kunstprosjekt til å bli et byggeprosjekt.⁶

Selv om minneste Memory Wound aldri ble en realitet, har det likevel vært en bidragsyter i det felles minnearbeidet og kollektive ordskiftet etter 22. juli. Ikke minst har den digitale spredningen av skissene av minnesmerket gjort

dette mulig. Minneste har derfor fått benevnelsen «virtuelt minneste».⁷

I utformingen av minneste og området på Utøyakaia la Statsbygg vekt på at samarbeid med den nasjonale støttegruppen etter 22. juli, AUF, Hole kommune og lokalsamfunnet var et viktig premiss i arbeidet.⁸

At lokasjonen og prosessen ble endret, dempet ikke motstanden fra de av naboene som var i sterkest opposisjon til minneste, og naboene gikk i 2020 til sak mot AUF og staten, uten å vinne frem.⁹

Da minneste på Utøyakaia åpnet 18. juni 2022, talte statsminister Jonas Gahr Støre:

Å bestemme, utvikle og bygge et minneste er ikke enkelt. Ikke nå heller. Men vi, fellesskapet i Norge, klarte det. Og til alle som bidro – en varm og hjertelig takk. Og jeg håper at det blir et sted for oss alle. Et sted for å hedre. Og et sted for å minnes. I fellesskap. Med verdighet. I respekt. Fordi vi aldri skal glemme. (Statsministerens kontor 2022b)

Det permanente minneste i regjeringskvartalet skal ligge på Johan Nygaardsvolds plass, rett ved inngangen til det nye, permanente 22. julisenteret. KORO har fått i oppdrag å lede arbeidets første fase. Etter en åpen internasjonal prekvalifisering og en lukket konkurranse skal det kåres et endelig vinnerforslag i 2025.¹⁰

¹ Kulturdepartementet 2011

² På grunn av den planlagte gjenreisningen av regjeringskvartalet ble det planlagt for et midlertidig minnesmerke som kunne stå inntil det permanente minnesmerket kommer på plass når det nye regjeringskvartalet står ferdig. Det midlertidige minnesmerket sto ferdig i 2018. Hjorth 2021

³ Helsvig 2017

⁴ Hjorth og Gjermshusengen 2017

⁵ Fagerland, Røynealand og Hussaini 2017

⁶ Hjorth 2018

⁷ Hjorth 2019

⁸ Statsbygg u.å.

⁹ TRING-2020-100356 (Ringerike tingrett)

¹⁰ Kunst i offentlige rom u.å.-b

Boks 37.3 Minnesteder etter terror og ekstremisme

26.01.2001:

En byste til minne om Benjamin Hermansen ble i 2002 avduket ved stedet der han ble drept på Holmlia ett år tidligere,¹ på initiativ fra hans venner. Hvert år mottar en norsk skole en pris for sitt arbeid mot rasisme og diskriminering. Prisen bærer Benjamin Hermansens navn.²

22. juli 2011:

Samfunnets mottakelse av 22. juli-senteret i 2015 og minne- og læringsstedet Hegnhuset på Utøya i 2016, bar preg av at mange mente at det hadde stor verdi å løfte frem historien om 22. juli på hvert av åstedene.³ «Rundt spor på åstedene kunne man bygge engasjement og kunnskap for nye generasjoner.»⁴ En rekke andre minnesteder har også hatt betydning etter 22. juli. «Lysningen» på Utøya er de berørtes eget private minnested, utformet og utarbeidet i stor grad av dem selv.⁵ «Jernrosene» som er plassert i Domkirkeparken i Oslo, er utformet av smeder fra hele verden, i samarbeid med overlevende og etterlatte.⁶ Noen kommuner opprettet egne minnesteder.⁷ Mange mottok skulpturen av kunstneren Nico Widerberg, som ble gitt norske kommuner av en anonym donor.⁸ Flere gater,⁹ bygg¹⁰ og minnefond¹¹ bærer navn etter mennesker som ble drept 22. juli 2011.

10. august 2019:

Ved moskeen som ble angrepet 10. august 2019, er det i dag et minne- og læringscenter. Mos-

keen har fortsatt spor etter angrepet som er blitt bevart i utstillingen.¹² Stiftelsen 10. august angir at de jobber for å «skrive inn» drapet på Johanne Zhangjia Ihle-Hansen og terrorangrepet på Al-Noor-moskeen i den norske kollektive hukommelsen.¹³

25. juni 2022:

Etter terrorangrepet mot London Pub og Per på hjørnet 25. juni 2022 ble Rosenkrantz' gate malt i regnbuens farger til støtte for det skeive miljøet som ble rammet. Ett år senere besluttet Oslo kommune at gaten, som har fått tilnavnet Regnbuegata, skal gjøres bilfri.¹⁴ Daglig leder for London Pub sa følgende om hendelsen i en avis-artikkel:

Vi i miljøet vil ikke tenke på det som skjedde. Vi vil endre det forferdelige som skjedde, til kjærlighet. (Ekholt, 2023)

¹ Oslo kommune u.å.-a

² Benjaminprisen u.å.

³ Regjeringen 2015, Langberg 2019, Aarnes 2016

⁴ 22. juli-senteret 2023a

⁵ Utøya u.å.-b

⁶ Jernrosene u.å.

⁷ Trondheim kommune 2021

⁸ Vartdal og Weiby 2012

⁹ Aarnes, Johansen og Hansen 2021

¹⁰ Grøttum 2011; Kavlifondet 2019

¹¹ Humberset og Bunjaku 2012, Tore Eikelands legat u.å., Legathåndboken u.å.; Stenberg og Bringsvor 2022

¹² Stiftelsen 10. august u.å.-b

¹³ Stiftelsen 10. august u.å.-a

¹⁴ Ekholt 2023

Kapittel 38

Det offentlige ordskiftet etter terroren 22. juli 2011

I den umiddelbare tiden etter terrorangrepet 22. juli 2011 var både det norske dagliglivet, offentligheten og politikken preget av sjokk, umiddelbar sorgbearbeidelse, samling og ritualer. Medienes rolle i denne tiden har blitt beskrevet som at «norsk presse forlot den sedvanlige fokuseringen på politisk konflikt og kritikk, og gikk inn i en rolle som både forteller, ritualskaper og vokter av en eksepsjonell medieoffentlighet».¹

Forskere har brukt benevnelsen «kjærlighetsfortellingen» eller «kjærlighets- og demokratifortellingen» for å beskrive hvordan den tidlige responsen på terroren, som artet seg i form av massemønstringer med roser på gater og torg, fikk leve videre som en større fortolkningsramme i den kollektive bevisstheten, lenge etter 22. juli.² Rosetogene som fant sted etter terroren, både samlet og symboliserte folket i møte med terroren og ga trøst, svar og mulighet til å bidra og delta for alle som ønsket det.³ Særlig huskes sitatet som gikk viralt på sosiale medier: «Om en mann kan vise så mye hat, tenk hvor mye kjærlighet vi alle kan vise sammen».⁴

Den konsensusorienterte fortellingen, hvis budskap var at terroren var et angrep på hele Norge og det norske demokratiet, bidro til å fylle et umiddelbart kollektivt behov for mening, orientering og fellesskap.⁵ Den største kritikken mot denne fortellingen har handlet om at den fikk leve for lenge uten å gi plass til hvorfor angrepet skjedde, og hvem som var de direkte berørte.⁶ Den har også blitt kritisert for å skjønne historien om 22. juli. «Fortellingen skygget for den vanskeligere og langt mindre harmoniske, men nødvendige samtalen om sinnet, sorgen og traumene som de berørte opplevde, og ikke minst om

årsakene til 22. juli.»⁷ Kjærlighetsfortellingen slik den kom til uttrykk i rosetogene, i de mange talene og i konsertene, snakket videre om ett stort «vi», men ikke alle følte seg inkludert. Senere har mange, med og uten minoritetsbakgrunn, mistenkt at befolkningen ville reagert annerledes dersom terroristen hadde en annen bakgrunn enn han viste seg å ha.⁸

Det er dokumentert at muslimer og andre synlige minoriteter i timene før det ble offentlig at terroristen var en hvit høyreekstremist, opplevde å bli fysisk angrepet og sjikanert på gaten.⁹

Norske muslimer har fortalt at de første timene etter terroren i 2011 var preget av frykt, mens journalister og eksperter spekulerte i at muslimer sto bak. Tidligere daglig leder i Stiftelsen 10. august Hawa Muuse beskrev den første tiden slik:

Jeg husker hvordan jeg selv scrollet gjennom nettavisene på jakt etter fakta om det som hadde skjedd. Ingen av de første reaksjonene tydet på at man som muslim var en borger på lik linje med resten av befolkningen. (Muuse, 2021)

Det ble ikke ført en bred offentlig debatt om terrorens ideologiske opphav og hvilke ideologier som også fremover kunne utgjøre en trussel i Norge. De felles reaksjonene etter terrorangrepet omfattet derfor ikke en bred felles bearbeidelse eller drøftelse av det høyreekstremer tankegodset som lå bak terroren, eller hvordan lignende trusler skulle møtes fremover. Terroristens fiendebilder og målutvelgelse var dermed ikke et hovedanliggende i det offentlige ordskiftet i de første årene etter 22. juli. Flere debatter knyttet til tematikken fant sted i årene etter angrepet, men dette ble ikke en større nasjonal samtale om det ideologiske bakteppet for terroren.

¹ Thorbjørnsrud og Figenschou 2018

² Lenz 2018

³ Rafoss 2018

⁴ Gannestad 2011

⁵ Lenz 2018; Rafoss 2020; Kverndokk 2013

⁶ Valen 2021; Skjervø, Kjær og Huitfelt 2021

⁷ 22. juli-senteret 2023a

⁸ Erdal 2018; Ezzati 2018

⁹ Haarr og Partapuoli 2012

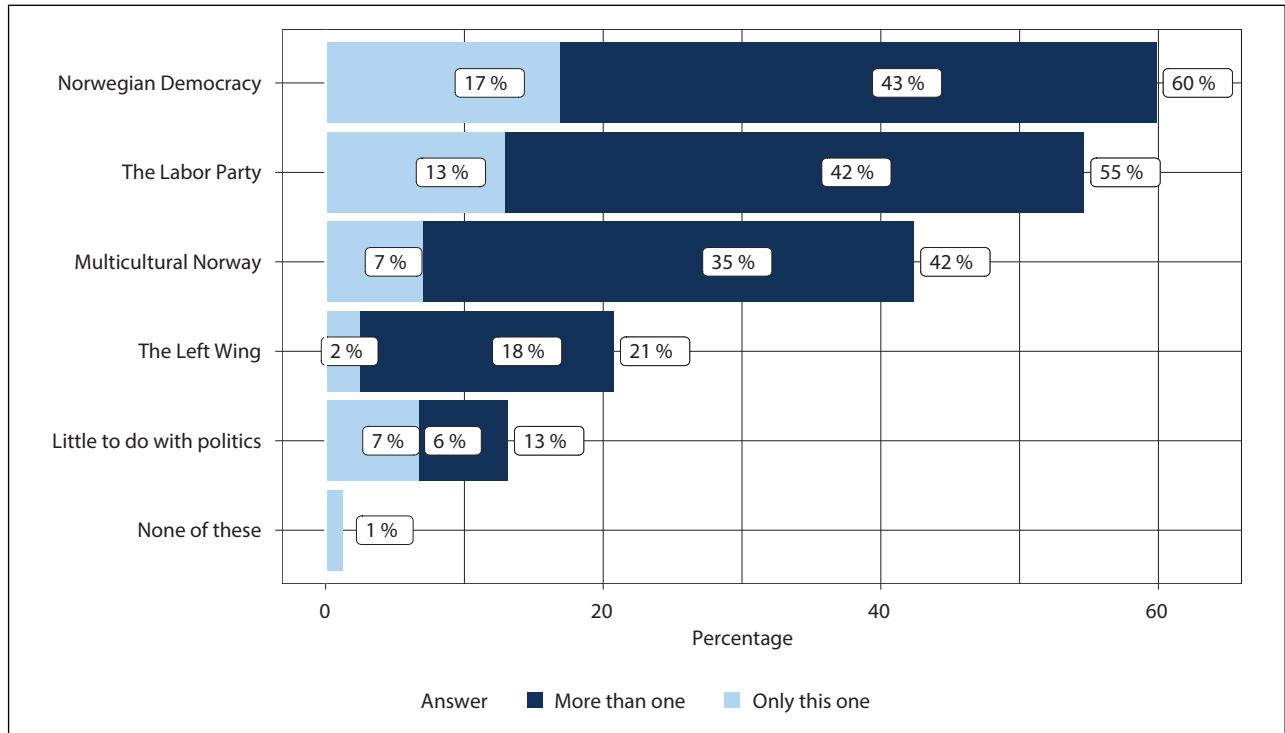
38.1 Motstridende, felles fortellinger

C-REX kartla i 2021¹⁰ nordmenns syn på terrorangrepet. Denne forskningen viste at det blant folk i

Norge rådet tre forskjellige fortellinger, eller narrativer, om 22. juli. Forskerne oppsummerte narrativene på denne måten:

- Demokratinnarrativet: At «demokratiet snarere enn venstresiden var målet» for terrorangrepet.

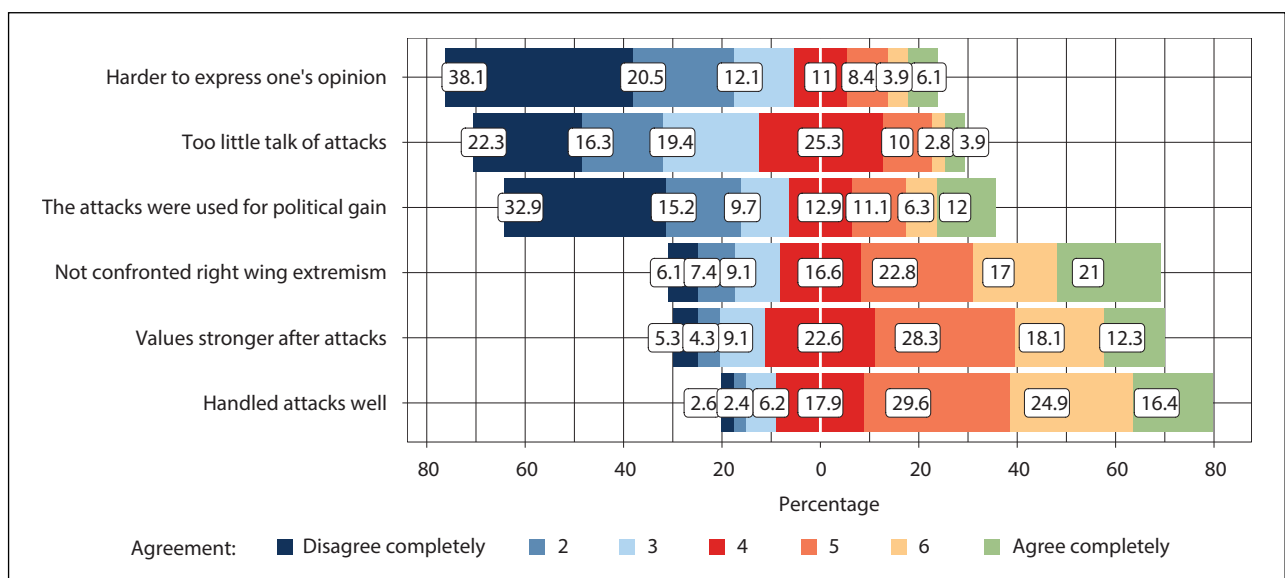
¹⁰ Solheim og Jupskås 2021. De etterfølgende kulepunktene er hentet fra denne kilden



Figur 38.1 Hvem var offer for terroren

Nordmenns syn på hvem som var offer for 22. juli-terroren, våren 2021.

Kilde: Solheim & Jupskås, 2021



Figur 38.2 Tiden etter terroren

Befolkningens syn på tiden etter 22. juli, våren 2021.

Kilde: Solheim & Jupskås, 2021

Boks 38.1 Terror – nært og fjernt

«Kvelden 13. november 2015 ble 130 mennesker drept i en serie terrorangrep i Paris. På *Stade de France*, i konsertlokalet Bataclan og på en rekke kafeer og utesteder. Terrorgruppen IS tok ansvar for angrepene, som ble møtt med internasjonal fordømmelse fra statsledere over hele verden.

Dagen før hadde IS tatt ansvar for et annet angrep i den sørlige forstaden Bouri el Baraineh i Beirut i Libanon, befolket av hovedsakelig sjiamuslimer. 43 mennesker døde umiddelbart, deriblant den norske statsborgeren og familiefaren Bilal Hammoud, som var der på ferie med familien sin. Om lag 240 mennesker ble skadet, blant dem Hammouds kone. Angrepet var det største i Libanon siden borgerkrigen sluttet i 1990, men ble sparsommelig dekket av norske og øvrige vestlige medier. Paris-angrepene ble derimot dekket i dager og uker. Vi fikk historier om de døde, navn og beretninger fra etterlatte familier. I sosiale medier la folk Trikoloren til sine profilbilder på Facebook. Raskt ble også denne ubalansen et tema som fikk en del opp-

merksomhet. Det ble distribuert et mem på sosiale medier som viste Eiffeltårnet flettet sammen med det libanesiske flaggets sedertre. Et mem som, samtidig som det uttrykte medfølelse med ofrene etter begge angrepene, bidro til å synliggjøre mediernes ulike dekning av terrorangrep i ulike deler av verden. De fleste ofre for islamistisk terror er muslimer, men det er først og fremst terroristen, som fremstilles som muslim. Gjennom samtaler om ubalanse i dekningen av terror nært og fjernt, kunne vi understreke for elever med familiebakgrunn fra Somalia og Libanon at dette er historier vi heller ikke skal glemme, slik vi i samtaler om 22. juli ofte parafaserer «aldri glemme»-mantraet etter andre verdenskrig og holocaust. Memet etter Paris og Beirut ble sentralt i vårt første undervisningsopplegg, som etter hvert, dessverre, ble fylt med flere bilder fra nye terrorangrep andre steder i verden.»¹

¹ 22. juli-senteret 2023a

Boks 38.2 Et angrep på ytringsfriheten

«Massedrapet 22. juli var det mest alvorlige angrepet på demokratiet og et politisk parti i Norge i nyere tid. Det var også et angrep på ytringsfriheten. Terroristen drepte AUF-medlemmene på grunn av deres politiske meninger og engasjement. Hans uttalte ønske var å bringe en bestemt form for politiske meninger i Norge til taushet ved å drepe og skremme de som ytret og sto for disse meningene, og de som kunne ytre og fremme dem i mange år framover. Utøya er et eksempel uten sidestykke på angrep på ytringsfriheten i Norge.»¹

¹ NOU 2022: 9, s. 186

ikke målutvelgelsen politisk, selv om årsaken var innvandringspolitikken. Narrativet illustrerer således hvordan deler av befolkningen legitimerer (noen av) terroristens holdninger, samtidig som de tar avstand fra hans handlinger.»

En ny offentlig debatt

AUF kom selv på banen i forbindelse med tiårsmarkeringen i 2021 og fortalte om at det opplevdes som en kollektiv berøringsangst både i befolkningen og blant meningsbærende aktører i samfunnsdebatten. AUF beskrev hvordan berøringsangsten de opplevde, gjaldt i de daglige samtalerne i folks liv og særlig i den offentlige debatten.¹¹ AUF tok til orde for en ny offentlig debatt om konsekvensene av 22. juli og ga også tydelig uttrykk for at de opplevde seg lite hørt i forsøkene på å løfte samtalen om de politiske ideene bak terrorangrepet. I stedet opplevde de å ha blitt anklaget for å utnytte terroren og for å misbruke den politisk. Både undersøkelsen fra C-REX samme år og Retrievers undersøkelse av hvordan mediene dek-

¹¹ Skjervø, Kjær og Huitfeldt 2021

- Mangfoldsnarrativet: At angrepet «ikke bare var rettet mot demokratiet, men også mot det flerkulturelle Norge, Arbeiderpartiet og venstresiden. Årsaken var høyreekstrem ideologi.»
- Ytre høyre-narrativet: «En radikalt annerledes forståelse av 22. juli. Ifølge dette narrativet var

Boks 38.3 Samfunnsdebatten og mediedekningen etter 22. juli

Fra 2011 til august 2022 ble det skrevet mer enn 500 000 norske nyhetsartikler, kommentarer og andre oppslag om terrorangrepet 22. juli. En gjennomgang av disse oppslagene har vist at dekningen endret seg fra fakta og hendelsesfortellinger til undersøkende dekning av beredskapsinnsatsen og gjerningsmannens tilregnelighet etter terroren. Spørsmål om ytringsfrihet, det politiske motivet bak angrepet og mediernes rolle av dekningen utgjorde bare 15 prosent av dekningen det første året etter terroren. Høyre-ekstremisme ble bare omtalt i ti prosent av oppslagene og var en liten del av den politiske

debatten et år etter terroren.¹ «I 2021-debatten påpeker AUF at de har møtt mye motstand når de har uttalt seg i offentligheten etter 22. juli. De påpeker at de har blitt anklaget og mistenkeliggjort for å bruke terroren til sin politiske fordel. Tallfestingen av forekomsten av begrepene ytringsansvar og Utøya-kort/22. juli-kort bidrar til å bekrefte utfordringene som AUF mener de har hatt».²

¹ Retriever 2022

² Retriever 2022

Boks 38.4 Terror på timeplanen

En artikkel i mai 2015 hevdet at det var lite systematikk i hvordan 22. juli ble undervist om i norske klasserom. Elever rapporterte om minneseremonier ved skoler høsten 2011, men få forsøk på å lete etter årsaker eller konsekvenser av terroren.¹ Det ble gjennomført en undersøkelse basert på intervjuer blant lærere. De som ble spurt, oppga ulike grunner til at de var tilbakeholdne med å bringe temaet inn i klasserommet. Nærhet i tid var en av dem. Manglende kunnskap om terroren og manglende redskaper til hvordan de kunne undervise om den, var en annen. Lærerne unnvek også temaet av omsorg for seg selv og elevene.²

I dag er bildet et annet. 22. juli 2011 er i læreplanen for grunnskolen. Undervisningstilbudene på 22. juli-senteret og Utøya antas å ha vært en medvirkende faktor for at 22. juli er inne som tema i skolen i større grad i dag, ikke minst

gjennom det arbeidet som gjøres ved mange skoler i for- og etterkant av slike besøk.³

I tillegg kan en medvirkende faktor ha vært at dagens skoleelever ikke var født eller var veldig små 22. juli 2011. «Terrorangrepene er til stede i bevisstheten til skoleelever, men i mindre grad som personlige minner og i større grad som del av et kollektivt minne som forvaltes og viderefremmes mellom generasjoner».⁴ Lektor- og lærerutdanninger er også oppmerksomme på at majoriteten av dagens studenter ikke har personlige minner om terroren, og at de har behov for både å lære om de faktiske hendelsene og få redskaper til hvordan de kan ta temaet inn i klasseromsundervisningen.⁵

¹ Anker og von der Lippe 2015

² Anker og von der Lippe 2016

³ Frøyland 2010; Leithe-Rief 2021; Wenell 2023

⁴ 22. juli-senteret 2023a

⁵ Granlund, Erdal og Heie 2020

ket terroren gjennom elleve år, støtter denne beskrivelsen.¹² At AUF tok til orde for en ny politisk samtale om motivene og det ideologiske grunnlaget for terrorangrepet 22. juli, bidro trolig til å endre mediernes dekning og til at nye perspektiver på konsekvensene av terroren fikk plass i det offentlige ordskiftet etter 2021.¹³

¹² Retriever 2022; Solheim og Jupskås 2021

¹³ Retriever 2022; Jupskås 2023

Ytringsfrihetskommisjonen påpekte at «voldeilig ekstremisme og terrorisme stiller mediene overfor et vanskelig dilemma – fordi mediernes oppgave og funksjon blir brukt imot dem. Terror har oppmerksomhet som et av sine fremste mål. Og det er mediene som skaffer terroristene et publikum.»¹⁴

¹⁴ NOU 2022: 9, s. 29

Medias rolle ble på ny aktualisert i løpet av sluttarbeidet med denne rapporten, ved rettssaken i januar 2024 i forbindelse med at Breivik hadde saksøkt staten fordi han mener at soningsforholdene bryter med menneskerettighetene.¹⁵

Kommisjonen merker seg at fravær av åpne samtaler om terror og ekstremistisk vold, der også de ubehagelige og vanskelige aspektene

behandles med gjensidig respekt, kan bidra til polarisering og i verste fall nøre opp under ideologiske fiendebilder og konspirasjonsfortellinger. Den offentlige debatten og hvordan den føres, som del av den demokratiske beredskapen, har derfor betydning for folks holdninger. Den felles responsen på terror i form av offentlige ytringer og debatt kan påvirke samfunnets evne til å senere forebygge eller forhindre radikaliserings- og ekstremisme.

¹⁵ Revheim-Rafaelsen og Mjaaland 2023

Kapittel 39

Minne og læring

39.1 Freds- og menneskerettighetssentre

Ulike minne- og læringsarenaer etter krig og terror er vesentlige ressurser for samfunnets kollektive hukommelse. Dette er institusjoner som bidrar i arbeidet med å gi nye generasjoner eierskap til krevende sider ved historien og samfunnet de er en del av.

Freds- og menneskerettighetssentrene er syv uavhengige stiftelser som på hver sin måte bidrar til å fremme demokratiske verdier og holdninger, særlig rettet mot barn og unge.¹ Felles for sentrene er at de bidrar med dokumentasjon, forskning, undervisning og formidling innenfor områdene demokrati, fred og menneskerettigheter, minoriteter og folkemord. Sentrene bidrar også med gjennomføring av Dembra i sine regioner.² Sentrene er etablert i ulike deler av landet. Minnesteder, gjenstandssamlinger og arkivmateriale inngår i formidlingsarbeidet. De syv sentrene er HL-senteret, Falstadsenteret, Arkivet freds- og menneskerettighetssenter, Nansen Fredssenter, Narviksenteret, Raftostiftelsen og Det Europeiske Wergelandsenteret (EWC). Narviksenteret er det nordligste av de syv. Sentrene har digitale undervisningsressurser på nett og tilbyr utadrettet informasjonsvirksomhet.³ Samlet besøkte cirka 130 000 personer sentrene i 2022. I 2022 deltok cirka 50 000 elever i undervisningen til sentrene. Sentrene opplever økt etterspørsel etter sine tilbud, inkludert Dembra.⁴ Sentrene har påpekt et behov for å styrke undervisningsressursene ved sentrene, særlig knyttet til demokratisk medborgerskap og menneskerettigheter.⁵ Det er

en utfordring at skoleelever, og andre som ønsker tilsvarende undervisning, ikke får imøtekommet dette grunnet ressurser, og eventuelt geografisk beliggenhet.

Sentrene får bevilgning over Kunnskapsdepartementets budsjett. Forsknings- eller erfaringsbasert undervisning er en sentral del av virksomheten ved alle sentrene og en av betingelsene for statlig tilskudd. Sentrene har ulik profil. Seks av sentrene har primært skoleklasser som sitt publikum, mens EWC har et mer voksent nedslagsfelt.⁶ To av sentrene, Falstadsenteret og Narviksenteret, har også besøk av grupper som får spesielt tilrettelagte tilbud. Dette gjelder besøk av flyktninger og innvandrere tilknyttet voksenopplæringen, enslige asylsøkere, unge med psykiske lidelser, personer i kriminalomsorgen og grupper med spesielle arbeidstreningstilbud. Sentrene er selvstendige enheter med ulike mandater, men de har gjennom de siste årene blitt stadig mer konsolidert som en samlet kraft i det brede forebyggende arbeidet, særlig i utdanningssektoren.⁷

Det finnes også øvrige nasjonale og regionale institusjoner utenfor freds- og menneskerettighetssentrene som har et beslektet samfunnsoppdrag. Eksempler er Nobels Fredssenter,⁸ Gjenreisningsmuseet for Finnmark og Nord-Troms,⁹ Grinimuseet,¹⁰ Jødisk Museum i Oslo,¹¹ Jødisk museum Trondheim,¹² RiddoDuottarMuseat,¹³ Glomdalsmuseet¹⁴ og Romano kher.¹⁵

¹ Kunnskapsdepartementet 2017a

² Dembra u.å. Dembra er omtalt i kapittel 27.2.3 Dembra

³ De nasjonale freds- og menneskerettighetssentrene 2022; Kommisjonens møte med Freds- og menneskerettighetssentrene, 7. februar 2023

⁴ Prop. 1 S (2023–2024)

⁵ De nasjonale freds- og menneskerettighetssentrene 2022

⁶ Kunnskapsdepartementet 2017a

⁷ Kunnskapsdepartementet 2017a

⁸ For mer informasjon, se Nobels fredssenter u.å.

⁹ For mer informasjon, se Gjenreisningsmuseet for Finnmark og Nord-Troms u.å.

¹⁰ For mer informasjon, se Grinimuseet u.å.

¹¹ For mer informasjon, se Jødisk museum Oslo u.å.

¹² For mer informasjon, se Jødisk museum Trondheim u.å.

¹³ For mer informasjon, se RiddoDuottarMuseat u.å.

¹⁴ For mer informasjon, se Glomdalsmuseet u.å.

¹⁵ Rømsk kultur- og ressurscenter u.å.-b

39.2 22. juli-senteret

22. juli-senteret er et nasjonalt minne- og lærings-senter som formidler kunnskap om terrorangrepet i regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011. Gjennom utstillinger, undervisning og dokumentasjon bidrar senteret til en historiebevisst forvaltning av minnet om terrorangrepet, både for skoleverket og for allmenheten. For tiden er 22. juli-senteret plassert i Teatergata 10 mens Høyblokka i regjeringskvartalet restaureres. Et nytt permanent 22. juli-senter skal etter planen åpne på den opprinnelige lokasjonen, i tilknytning til Høyblokka, hvor det er spor etter angrepet i 2011.¹⁶

22. juli-senteret fikk i 2017 tildelt en engangssum over statsbudsjettet for å utvikle et nytt undervisningstilbud med vitneberetninger i sentrum.¹⁷ I undervisningstilbudet «Min historie – personlige fortellinger fra og om 22. juli» inviteres skoleklasser til møter med vitner som forteller sine historier. Elevene engasjeres gjennom refleksjonsoppgaver og gruppearbeid om 22. juli, og de får høre fortellinger fra og komme i dialog med mennesker som på ulike måter opplevde terroren på nært hold.¹⁸ Tilbudet legger vekt på å få frem ulike perspektiver og varierte opplevelser fra 22. juli i vitneberetningene, i tråd med bevisstheten rundt hvordan historien og fremstillingen av terroren kan være ulik blant ulike berørte.¹⁹

¹⁶ 22. juli-senteret 2023b

¹⁷ Burheim 2023

¹⁸ Burheim 2023

¹⁹ Burheim 2023

Boks 39.1 Vitneberetninger

«Personlige fortellinger omgis av en «aura av autentisitet», særlig når de omtales som vitneberetninger, fordi de fortelles av noen som selv opplevde en gitt hendelse. I omgangen med slike fortellinger er det likevel viktig med et kildekritisk og historiebevisst perspektiv. Det innebærer ingen diskreditering av vitnes fortellinger, men nettopp å verdsette dem som personlige fortellinger og ta hensyn til at de bunner i traumatiske opplevelser.» (Storeide, 2018)

Undervisningstilbudet bidrar til å vise frem de menneskelige konsekvensene terroren har hatt og fortsatt har. Det er stor etterspørsel etter vitneberetninger i hele landet etter 22. juli-terroren. Berørte fra hele landet deltar som vitner i undervisningen, og 22. juli-senteret underviser også andre som utfører vitnesamtaler, i metoder og fallgruver ved denne typen undervisning. I perioden 2022–2024 har senteret videreutviklet samarbeid og samarbeidsavtaler med andre institusjoner som Utøya, EWC, Rafto, Falstadsenteret og Nasjonal støttegruppe etter 22. juli om undervisning med vitner. Senteret har i dag det største kompetansemiljøet i Norge på dette fagfeltet.

22. juli-senteret var det største statlige initiativet som i stor skala satte terroren på dagsordenen, i den offentlige samtalen og i det fysiske land-

Boks 39.2 Et vitne forteller

Facebook-status fra Unni Espeland, mor til Andrine Bakkene Espeland som døde på Utøya 22. juli 2011¹:

«For ein dag!♥ I dag var siste gongen på Utøya, i 2023.

Eg har igjen fått vere med på vitnesamtale, der ungdom frå 9. og 10. trinn frå ulike stader i landet vårt lytta og stilte spørsmål. Dei er på tre dagars demokrativerkstad♥

Eg er takksam for at eg får vere med å formidle det grusame, men også håp og glede♥

Elevane stiller spørsmål om så mangt, ope og ærleg. Som eit spørsmål i dag: «Hvordan var stemninga i bilen da dere kjørte hjem fra Ullevål etter å ha venta der, ei hel natt?»

Eg vil ta med meg det ei jente sa før vi drog: «Jeg kunne ha lest all verdens bøker og ikke forstå så mye. Nå skjønner jeg mye mer, fordi jeg har fått oppleve to mennesker som var midt i det.»

Desse ungdomane har ikkje egne minner frå 22. juli-11.

Det gjer også at vi aldri må slutte å snakke om det.

Vi må heller aldri slutte å snakke om kva som skaper terrorisme, ekstremisme, hat, utanforskap og kva vi kan gjere for å motverke det.♥»

¹ Espeland 2023. Gjengitt med tillatelse fra Espeland

skapet, da det åpnet 22. juli 2015. Senteret ble i utgangspunktet etablert med en varighet på inntil fem år. Driftsetaten Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) fikk ansvaret for driften.²⁰ I 2019 ble 22. juli-senteret reorganisert som en permanent virksomhet underlagt Kunnskapsdepartementet. Siden høsten 2019 har senteret produsert fire utstillinger, nye undervisningsopplegg, digitale ressurser, filmer, nye nettsider og en rekke arrangementer. Senteret får førin- gene sine via et årlig tildelingsbrev.

22. juli-senterets organisatoriske tilknytning har tidligere vist seg å være krevende. Det har ført til pålegg om justeringer av senterets undervisningspraksis. Da 22. juli-senteret knyttet 22. juli- undervisning til aktuell samfunnsdebatt i 2018, ble dette sanksjonert av daværende politisk ledelse og departement som instruerte 22. juli-senteret om å fjerne en kilde fra 22. juli-senterets undervisningsopplegg.²¹ Kritikken som fulgte fra fagmiljøet viste en betydelig diskrepans mellom hva som forventes av 22. juli-senteret, og de rammevilkårene senteret var gitt for sitt samfunnsoppdrag.²² Etter reorganiseringen under Kunnskapsdepartementet har senteret fortsatt med å løfte frem krevende spørsmål knyttet til samtalen om 22. juli.²³

23 000 mennesker besøkte 22. juli-senteret i 2023. Av disse var 13 000 elever, lærere eller lærerstudenter. I tillegg til undervisning av skoleklasser gjennomfører 22. juli-senteret lærerkurs og lærerstudentkurs. Nærmere 800 studenter eller lærere deltok på slike kurs i regi av senteret i 2023.²⁴

39.3 Utøya AS

Gjenreisningen av Utøya har vist at det går an for et samfunn, sted og organisasjon å reise seg og komme tilbake igjen uten at du fortrenger fortiden. (Jørgen Watne Frydnes, daværende daglig leder Utøya A/S i møte med kommisjonen, 24. mai 2023)

Siden 1950 har Arbeidernes Ungdomsfylking (AUF) vært eier av Utøya i Tyrifjorden. Øya har fungert som politisk sentrum for norsk arbeiderbevegelse både frem til 22. juli 2011 og etter terrorangrepet. Den første sommerleiren for AUF på Utøya etter 22. juli 2011 ble avholdt sommeren 2015.

I dag har Utøya også en viktig rolle som minne- og læringscenter. Utøya forvalter 22. juli-historien på det ene åstedet for terrorangrepet, med et spesielt formål om å formidle kunnskap om 22. juli 2011 til nye generasjoner. Siden læringsstedet Hegnhuset på Utøya åpnet i 2016,²⁵ har tusenvis av ungdommer deltatt på Demokrati- verksted. I Demokratiwerkstedet formidles kunnskap om terrorangrepet der det skjedde. Hegnhuset er bygget rundt bevarte deler av Kafébygget der 13 ungdommer mistet livet 22. juli. De fysiske sporene etter terroren på øya er i sin synligste form der.²⁶ Ungdom som deltar i Demokratiwerkstedet, jobber med temaer knyttet til demokrati og trusler mot demokratiet, med vekt på ungdomsengasjement og demokratisk medborgerskap. Opp mot 12 000 skoleelever, konfirmanter og aktive i ungdomsråd, ungdomsorganisasjoner og fritidsklubber deltar på ulike læringstilbud i Demokratiwerkstedet hvert år.²⁷

Utøya tilbyr kurs, konferanser og seminarer for voksne målgrupper knyttet til aktuelle samfunnstemaer som ekstremisme, ytringsfrihet, rasisme og demokrati. Utøya brukes årlig som arena for kurs i kriseledelse, til lærerkurs og til kurs for fagbevegelsen. I tillegg har Utøya et voksende internasjonalt program. I 2023 deltok unge voksne fra over 60 land på ulike arrangementer på Utøya. Hver sommer organiseres flere sommerleirer på øya.²⁸

Utøya er alltid tilgjengelig for etterlatte, overlevende og andre berørte av terroren 22. juli. Minnearbeid er en viktig del av Utøyas formål. Erfaringene fra gjenreisningen av Utøya som et sted for minne, læring og engasjement brukes stadig mer i andre land og steder rammet av terror og krig.

Utøya har en rekke samarbeidspartnere nasjonalt og internasjonalt. Utøya samarbeider med den nasjonale støttegruppen etter 22. juli, EWC og andre freds- og menneskerettighetsentre, ulike ungdomsorganisasjoner og diverse aktører innen

²⁰ Regjeringen 2015

²¹ Newth 2018; Hjorth og Lenz 2023; Folkvord 2020

²² Se for eksempel Anker, Hovde, Døving, Førland, Korbøl, Korsvoll, Kvamme, Lenz, von der Lippe, Nustad, Jørgensen, Heldal, Sæther og Eriksen 2018; Avelin 2019

²³ Folkvord 2020

²⁴ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og 22. juli-senteret, 31. januar 2024

²⁵ Utøya u.å.-a

²⁶ Utøya u.å.-a

²⁷ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Utøya, 8. november 2023

²⁸ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Utøya, 8. november 2023

forskning, i sivilsamfunnet og i fagbevegelsen. Som åsteder for det samme terrorangrepet er 22. juli-senteret og Utøya knyttet sammen, og de samarbeider blant annet om å sikre og ivareta spor og gjenstander etter terrorangrepet. Dette brukes i utstillinger og til dokumentasjon.²⁹

Utøya driftes av Utøya AS, et nonprofit-aksjeselskap. Selskapet mottar ingen statsstøtte eller annen offentlig støtte.

39.4 Stiftelsen 10. august

Kort tid etter 10. august 2019 ble Stiftelsen 10. august etablert etter initiativ fra moskeen som ble utsatt for terrorangrepet, Al-Noor-moskeen.³⁰ Stiftelsen samarbeider med flere av de ovennevnte sentrene og en rekke andre organisasjoner.

Minne- og læringssenteret 10. august forvalter historien om angrepet på norske muslimer og drapet på Johanne Zhangjia Ihle-Hansen.³¹ Hennes familie og berørte medlemmer av moskeen har vært med på å gi innspill til utformingen av utstillingen i minne- og læringssenteret. Utstillingen inkluderer også spor og gjenstander etter terrorangrepet. Hovedmålgruppen er elever i ungdomsskolen og videregående skole, men andre grupper benytter også stedet for samtaler. Stiftelsens mål er å styrke demokratisk forståelse, tillit og medborgerskap hos nye generasjoner og å tilby verktøy til handlingskompetanse i møte med ytterliggende tankegods og radikaliseringsprosesser. Stiftelsen ønsker, i samarbeid med Al-Noor-moskeen, å være en viktig stemme for minoriteter som utsettes for rasisme og diskriminering.³²

39.5 Andre

Ulike organisasjoner tilbyr informasjons- eller kunnskapshevende tiltak knyttet til dagsaktuelle og historiske utfordringer som hets, hatefulle ytringer, rasisme og diskriminering. Nedenfor omtales to konkrete ordninger. Andre organisasjoner som kan nevnes, er Dialogpilotene³³, kurskonseptet Flexid³⁴ og stopphatprat.no.³⁵ Kompe-

tansehevingstilbudet Dembra er omtalt nærmere i kapittel 27.2.3 Dembra.

39.5.1 Skoleturer

Mange norske skoleelever reiser med selskaper som tilbyr turer til tidligere nazistiske konsentrasjons- og dødsleirer eller andre minnesteder i utlandet og Norge. Det kan søkes om støtte til slike turer gjennom Utdanningsdirektoratets tilskuddsordning for skoleturer.³⁶ Tilskuddsordningen er knyttet til handlingsplanen mot anti-semittisme.

Finansieringen av disse tilbudene har vært diskutert i lys av gratisprinsippet i skolen. Tildelingen fra tilskuddsordningen har en øvre begrensning på inntil en tredjedel av den samlede turkostnaden for turdeltakerne. Utgifter utover dette må tilskuddsmottakerne finansiere selv.³⁷ Turene skal ifølge tilskuddsordningen være omfattet av et faglig forankret pedagogisk tilbud.³⁸ Det har lenge vært knyttet usikkerhet til det faglige utbyttet av slike skoleturer blant skoleelever, og turene er i liten grad evaluert.³⁹ Det er etter det kommisjonen forstår, stor variasjon i hvor gjennomarbeidet opplegget for undervisningen er. Noen er godt forberedt før turen, andre baserer undervisningsopplegget på den formidlingen som finnes på lokasjonen de besøker i Norge eller i utlandet.⁴⁰

Aktørene som tilbyr slike reiser, forvalter en viktig historisk arv. Hvite Busser har siden 1992 arrangert ulike kunnskapsreiser for norsk ungdom. De opplyser at de samarbeider med alle besøksdestinasjoner for å sikre best mulig faglig resultat for elever som reiser med dem. De samarbeider med skolene som reiser for å sikre at reisen blir en del av et større faglig opplegg.⁴¹ Aktive fredsreiser har siden 1998 tilbudt flere ulike reiser til skoleklasser, både i Norge og Europa. Nettsidene omtaler reisene de tilbyr, som holdningsskappende tematurer og dokumentasjonsreiser.⁴² Gjennom reisene skal ungdom få innsikt i tidligere hendelser og kunne trekke linjer frem til i dag.

²⁹ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Utøya, 8. november 2023

³⁰ Kommisjonens møte med stiftelsen 10. august, 13. mars 2023

³¹ Stiftelsen 10. august u.å.-c

³² Møte med Stiftelsen 10. august, 13. mars 2023

³³ For mer informasjon, se Dialogpilotene u.å.

³⁴ For mer informasjon, se Flexid stiftelsen u.å.

³⁵ For mer informasjon, se Stopp hatprat u.å.

³⁶ Utdanningsdirektoratet u.å.-b

³⁷ Utdanningsdirektoratet u.å.-b

³⁸ Utdanningsdirektoratet u.å.-b

³⁹ Kverndokk 2007; Proba samfunnsanalyse 2023b

⁴⁰ Kommisjonens sekretariats samtale med Utdanningsdirektoratet, 20. november 2023

⁴¹ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Hvite busser, 20. oktober 2023

⁴² Aktive fredsreiser u.å.

39.5.2 Veivisere

Veivisere er representanter for et trossamfunn eller en gruppe i samfunnet som møter elever eller andre for å fortelle om sin religion og/eller kultur og erfaringer. Disse møtene skal gi kunnskap og bryte ned fordommer, negative forestillinger og misoppfatninger som i verste fall kan føre til hatefulle ytringer og hets. Veiviserordningen skal være et supplement til undervisning i skolen. I dag finnes det samiske⁴³, jødiske⁴⁴ og muslimske⁴⁵ veivisere, hvorav de to førstnevnte inngår i formaliserte ordninger. Veiviserne har uformelt samarbeid og dialog seg imellom. I tillegg har Kirkens bymisjon gjennom det romske kultur- og ressurscenteret Romano kher tilbudet «Rom viser vei».⁴⁶

Den samiske veiviserordningen ble evaluert i 2007.⁴⁷ Den jødiske veiviserordningen ble evaluert som del av en samlet evaluering av handlingsplaner mot antisemittisme 2016–2023.⁴⁸ Etter hva kommisjonen erfarer, er ikke romske eller muslimske veivisere evaluert i senere tid.

Samiske veivisere

Samisk veiviserordning startet i 2004 som et prøveprosjekt. Det ble en fast ordning rundt fire år senere. Det er i dag ansatt fire samiske veivisere, og ordningen mottar støtte fra Kommunal- og distriktsdepartementet. De samiske veiviserne går gjennom et utdanningsprogram med samisk kultur- og samfunnskunnskap ved Samisk høyskole i Kautokeino. Veiviserne opplever stor og økende etterspørsel og får forespørsler fra ulike instanser.⁴⁹ Veiviserne forstår det slik at den økte etterspørselen blant annet skyldes at de nye læreplanene legger vekt på samisk kultur.⁵⁰ Veiviserne har fått en økt tildeling i 2024 på bakgrunn av den store etterspørselen. Økningen skal dekke to ekstra veivisere.⁵¹

Kommisjonen forstår det slik at veiviserne har ulike erfaringer om hva de møter av kunnskap og fordommer på besøk til skoler ulike steder i lan-

det. Til noen steder, må en rådgiver reise sammen med veiviserne på grunn av opplevelser med diskriminerende ytringer fra elever og lærere. Dette er naturligvis belastende for veiviserne som opplever dette. Samiske veivisere opplyser til kommisjonen at dette gjør ordningen dyrere enn den ellers skulle vært.⁵²

Jødiske veivisere

Det jødiske veiviserprogrammet ble opprettet først som et pilotprosjekt initiert av Det Mosaiske Trossamfund og med støtte fra regjeringen.⁵³ Støtten til den jødiske veiviserordningen ble deretter videreført som et tiltak i den første handlingsplanen mot antisemittisme i 2016.⁵⁴ Den ble deretter videreført i handlingsplanen for 2021–2023.⁵⁵ Denne handlingsplanen er forlenget ut 2024. Jødiske veivisere får tilskudd fra Kommunal- og distriktsdepartementet.⁵⁶

Dette er fulltidsjobben til veiviserne etter et utdanningsprogram ved Universitetet i Oslo. Jødiske veivisere besøker videregående skoler som aktivt tar kontakt med dem for et besøk, eller de tar ved noen tilfeller selv kontakt med skoler. Veiviserne har i samtaler med kommisjonen påpekt at de identifiserer kunnskapsmangel blant elever de møter. Det kan for eksempel dreie seg om forventninger til hvordan de ser ut, og til at de har konservative verdier.⁵⁷ De har imidlertid gode erfaringer med å reise rundt på skolebesøk og snakke om hvordan det er å være jøde i Norge for å bryte ned fordommer gjennom kunnskap og dialog. Jødiske veivisere trekkes i en evaluering av ulike handlingsplaner mot antisemittisme frem som et vellykket tiltak som «gir unge norske jøder et ansikt, og kan gi elevene et bredere bilde av hva en jøde «er»».⁵⁸ Det finnes en bekymring for at veiviserne ikke når ut til mange nok, samtidig som det er bred enighet og en erkjennelse blant veiviserne selv om at tilbudet ikke kan oppskaleres, siden det er krevende å rekruttere veivisere.⁵⁹

⁴³ Samiske veivisere u.å.-a

⁴⁴ Jødedommen u.å.-b

⁴⁵ Muslimske veivisere u.å.

⁴⁶ Romsk kultur- og ressurscenter, Romano Kher u.å.-a

⁴⁷ Statkonsult 2007

⁴⁸ Proba samfunnsanalyse 2023a

⁴⁹ Samiske veivisere u.å.-b

⁵⁰ Kommisjonens møte med samiske veivisere, 9. mai 2023

⁵¹ Prop. 1 S (2023–2024); Innst. 16 S (2023–2024)

⁵² Kommisjonens møte med samiske veivisere, 9. mai 2023

⁵³ Proba samfunnsanalyse 2023a

⁵⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016

⁵⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021

⁵⁶ Jødedommen u.å.-a

⁵⁷ Kommisjonens møte med jødiske veivisere, 19. desember 2022

⁵⁸ Proba samfunnsanalyse 2023a

⁵⁹ Proba samfunnsanalyse 2023a

Muslimske veivisere

Muslimske veivisere er et samarbeidsprosjekt mellom Det Islamske Forbundet, Minotenk og Muslimsk Dialognettverk. Målet med ordningen er å bidra til å gi samfunnet mer innsikt i muslimsk identitet.⁶⁰ Ordningen skal også bidra til brobyggende funksjoner mot samfunnet og forebygge muslimfiendtlige holdninger. Det er også et mål å vise mangfoldet i islam.⁶¹ Veiviserne begynte arbeidet i 2018 etter at HL-senterets undersøkelse i 2017⁶² viste at negative holdninger og fordømmer mot muslimer var utbredt i Norge.⁶³ Muslimske veivisere har mottatt midler fra ulike departementer og tilskuddsordninger så langt. Veiviserne arbeider med å etablere en struktur for arbeidet. De arbeider som frivillige, og de kurser sine egne veivisere på ulike områder, også dette på frivillig basis. For øvrig opplever de at muslimer kobles tett til forkynning, og at noen tror at veiviserarbeidet er misjonering.⁶⁴ Veiviserne har opplyst at de etter terrorangrepet 7. oktober 2023 og den påfølgende krigen mellom Hamas og Israel har opplevd en økning i spørsmål om krigen og mediedekningen når de besøker skoler. Veiviserne opplever at de noen ganger må stå til ansvar for terrorangrepet. Samtidig understreker de at de fleste spørsmålene er genuine og har bakgrunn i det som oppfattes som ekteføyte behov for kunnskap. Dette gjelder blant annet forholdet mellom muslimer og jøder i Norge og mer teologiske spørsmål.⁶⁵ Veiviserne har informert kommisjonen om at de ikke klarer å dekke etterspørselen.⁶⁶

De muslimske veiviserne har gitt uttrykk for at en tydeligere forankret veiviserordning vil bidra positivt til deres arbeid og til å dekke etterspørselen. Videre vil en slik forankring kunne styrke den norsk-muslimske identiteten blant muslimsk ungdom. Det antas at signaleffekten overfor det muslimske samfunnet i Norge og norsk-muslimsk ungdom vil være vesentlig dersom myndighetene ved å formalisere ordningen direkte bidrar til å jobbe mot hat mot muslimer.⁶⁷

⁶⁰ Kulturdepartementet 2020b

⁶¹ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og muslimske veivisere, 23. november 2023

⁶² Hoffmann og Moe 2017

⁶³ Kommisjonens møte med muslimske veivisere, 13. mars 2023

⁶⁴ Kommisjonens møte med muslimske veivisere, 13. mars 2023

⁶⁵ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og muslimske veivisere, 16. januar 2024

⁶⁶ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og muslimske veivisere, 23. november 2023

Boks 39.3 Hvorfor skulle noen snakke på vegne av oss?

«Det er problematisk om majoriteten skal ha ansvaret for å snakke på minoritetens vegne. Lærere og andre som ikke selv tilhører gruppen muslimer vil aldri ha nok kompetanse til å dekke behovet som foreligger. Vi ønsker en likebehandling med samiske og jødiske veivisere.»¹

¹ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og muslimske veivisere, 23. november 2023

Buudir har utredet tiltak for å forebygge diskriminering av og hat mot muslimer.⁶⁸ Rapporten viste at skoleelever mangler kunnskap som bidrar til å forebygge stereotyper, fordømmer og diskriminering mot muslimer. Eksisterende tiltak er ikke tilgjengelige alle steder i landet, og det er usikkerhet knyttet til tiltakenes kvalitet. En veilederordning for innsikt i muslimsk identitet ble vurdert. Buudir anbefalte at regjeringen heller styrker eksisterende ordninger i skolen, slik som Dembra.⁶⁹ Regjeringen har støttet Buudirs anbefaling og angitt at den vil vurdere videre hvordan arbeid mot rasisme og diskriminering i skolen kan styrkes.⁷⁰

Rom viser vei

Ressurssenteret Romano kher ble opprettet i 2018 og er en del av den statlige oppreisningen for den rasistiske ekskluderingspolitikken som ble ført overfor norske romer i tiårene før og etter 2. verdenskrig.⁷¹ Romano kher drives av Kirkens Bymisjon, finansieres over statsbudsjettet og rapporterer til Kommunal- og distriktsdepartementet.⁷² Romano kher arrangerer blant annet kultur dager, fester og film- og fortellerkvelder for å vise frem den mangfoldige romske kulturen til et minoritets- og majoritetspublikum. Prosjektet «Unge

⁶⁷ Kommisjonens møte med og sekretariatets korrespondanse med muslimske veivisere, 13. mars og 23. november 2023

⁶⁸ Buudir 2021

⁶⁹ Brev fra Kultur- og likestillingsdepartementet til kommisjonens sekretariat, 17. juli 2023

⁷⁰ Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022)

⁷¹ Romsk kultur- og ressurs senter, Romano Kher u.å.-b

⁷² Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Rhomano kher, 1. september 2023

romske stemmer» er en workshop med unge norske romer som ønsker å jobbe med romsk identitet og rettigheter og annet politisk arbeid.

Romano kher har en ordning som heter «Rom viser vei».⁷³ Tilbudet retter seg mot både lærere og elever ved norske skoler og er ment å formidle informasjon og kunnskap om romer og å fore-

bygge fordommer og rasisme. Tilbudet er gratis. De fleste besøkende er fra Østlandet.⁷⁴ Skoleklasser, studenter og diverse organisasjoner inviteres til omvisning og dialog om romsk historie og situasjonen til romer i Norge i dag.

⁷³ Romsk kultur- og ressurscenter, Romano Kher u.å.-a

⁷⁴ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Rhomano kher, 1. september 2023

Del VII
Internasjonal forebyggende praksis

Kapittel 40

Innledning

Ekstremisme kjenner ingen grenser. Mange land har utfordringer med radikalisering og ekstremisme, men trusselbildet kan variere. Arbeidet med å forebygge ekstremisme har nasjonale og regionale variasjoner. Det er samtidig en felleseuropeisk og også global anerkjennelse at verden er sammenvevd både fysisk og digitalt, og at samarbeid om forebygging er et gode så vel som en nødvendighet. Globalisering og en rask teknologisk utvikling har gjort ekstremismen mer transnasjonal, med mobilisering og spredning på tvers av land og kontinenter.

I henhold til mandatet har kommisjonen gjennom studiereiser innhentet kunnskap om forebyggingspraksis i Storbritannia, Danmark, Frankrike, Tyskland og Belgia. Videre har kommisjonen gjennomført digitale møter med aktører i Sverige. Valg av land og aktører i den internasjonale kunnskap-sinnhenting har vært basert på spesifikke modeller, verktøy eller strukturer som har interessert kommisjonen. Noen land i utvalget har vært særlig utsatt for ekstremisme og terror, og gjennom dette har de fått erfaringer som kommisjonen har ønsket å lære av. Kommisjonen har også innhentet kunnskap ved å delta på internasjonale konferanser som *The United Nations Security Council Counter-Terrorism Committee* (UNCTED), *Global Counter-Terrorism Forum* (GCTF), *Radicalization Awareness Network* (RAN), *Nordic Safe Cities* og *Strong Cities Network*. Dette har gitt verdifull innsikt i transnasjonal og nasjonal forebygging av ekstremisme og radikalisering. Kommisjonens reiser og deltakelse på internasjonale fora er omtalt i vedlegg 1.

Selv om ekstremisme er et transnasjonalt fenomen, krever det forebyggende arbeidet nasjonal innsats. Alle land har særegenheter, historiske linjer og andre samfunnsforhold som danner grunnlag for nasjonale behov og muligheter for strukturer, rammer, ressursutnyttelse og aktører i det forebyggende arbeidet. Særegne lover, planer og innsatser i ett land kan ikke nødvendigvis overføres til andre land, og de er kanskje heller ikke ønskelige der.

De nordiske landene har en tilnærming til forebygging som på tross av lokale variasjoner er bygget på samme tankegang om at forebygging må skje på ulike nivåer og i et samarbeid mellom en lang rekke samfunnsaktører.¹ Tidlig forebyggende innsats vektlegges også sterkt i de nordiske landene. At de nordiske landene har en lik styringsmodell, gjør erfaringsdelingen og den sammenlignende forskningen mellom de nordiske landene særlig interessant i et læringsperspektiv. Samtlige nordiske handlingsplaner mot radikalisering og ekstremisme understreker for øvrig at de nordiske landene vil kunne dra nytte av ytterligere og utvidet samarbeid i det forebyggende arbeidet.²

Denne delen av rapporten har størst vekt på voldelig ekstremisme, da dette har vært enklest tilgjengelig å innhente kunnskap om, og siden det er det området kommisjonen har sett flest internasjonale læringspunkter fra. Like fullt har forebyggende arbeid i møte med holdninger som er undergravende for demokratiet, vært et tema i samtlige land kommisjonen har besøkt. Aktører og utviklingstrekk som har potensial til å bygge ned tillit eller undergrave demokratiske institusjoner, er utfordringer som preger europeiske land ulikt.

Kommisjonen har innhentet informasjon om ulike praksiser, verktøy og rammer for det forebyggende arbeidet. Alt kan ikke gjengis her. Dette kapittelet handler derfor om landspesifikk informasjon om ekstremisme og noen utvalgte tilnærminger som er brukt i møtet med radikalisering og ekstremisme i ulike europeiske kontekster. Dette gjelder både innsatser som kan være overførbare til det norske forebyggende arbeidet, og tilnærminger som er mindre aktuelle, men like fullt viktige å kjenne til. I det følgende omtales forebyggende arbeid for Danmark, Sverige, Storbritannia, Frankrike, Belgia og Tyskland. Det gis også en fremstilling av internasjonalt samarbeid.

¹ Sivenbring og Andersson Malmros 2019

² Sivenbring og Andersson Malmros 2019

Erfaringer med ekstremisme i ulike land er omtalt i blant annet del II Ekstremisme og tilgrensende fenomener. Flere av terrorangrepene eller andre

erfaringer med ekstremisme som er kort beskrevet her, er nærmere omtalt i den delen.

Kapittel 41

Danmark

Bakgrunn

I likhet med Norge har Danmark erfaringer med terrorisme og ekstremisme i senere tid. To mennesker ble skutt og drept i det største terrorangrepet på dansk jord i nyere tid, 14. og 15. februar 2015. Gjerningsmannen drepte først en filmregissør som deltok på et kulturarrangement hvor blant annet den svenske karikaturtegneren Lars Vilks også var til stede, og senere drepte han en sikkerhetsvakt utenfor synagogen i København under feiringen av en *bat mitsva*.¹ Gjerningsmannen, en antatt ekstrem islamist som senere ble skutt og drept av politiet, hadde nylig sittet i fengsel på grunn av voldskriminalitet. Han ble trolig radikalisert i fengselet.² Den danske regjeringen bevilget nye ressurser tilsvarende omtrent en milliard danske kroner til terrorbekjempelse etter terrorangrepet.³

Danmark har hatt utfordringer med muslimfiendtlige demonstrasjoner hvor Koranen brennes foran andre lands ambassader.⁴ Demonstrasjonene har særlig vært ledet an av Rasmus Paludan, den dansk-svenske lederen av det danske ytre-høyrepartiet Stram Kurs.⁵ Fremveksten av Stram kurs og den relativt høye oppslutningen rundt partiets aksjonsform ses gjerne i sammenheng med Muhammed-karikaturene som ble publisert i Jyllands-Posten i 2005 og den diplomatiske krisen som fulgte, med nedbrenning av både den norske og den danske ambassaden i Damaskus. Etter disse hendelsene har det vært grobunn i dansk offentlighet for påstander om at det pågår en sivilisasjonskrig mellom «muslimer» og «Vesten».⁶ Danske myndigheter har fryktet at ekstreme islamister ville utnytte demonstrasjonene til å mobilisere til

angrep. Danmark har nylig vedtatt en lov som forbyr brenning av religiøse tekster, den såkalte koranloven.⁷ Den danske regjeringen har gitt uttrykk for at loven vil styrke sikkerheten.⁸ Vedtaket er omdiskutert, både i og utenfor Danmark.⁹

Ifølge Center for Terroranalyse (CTA) kommer den største terrortrusselen i Danmark per 2023 fra «militante islamister». Terrorfaren ligger på nivået «alvorlig».¹⁰ Til sammenligning er trusselen fra høyreekstreme, antistatlige aktører og venstreekstreme anslått til henholdsvis «generell», «begrenset» og «minimal».¹¹ Den danske etterretningstjenesten, PET, har også oppmerksomhet på miljøer som konspirasjonsteoretikere og kjønns ekstremister, herunder incels. PET mener disse miljøene kan inspirere til handlinger «av ekstremistisk karakter».¹²

41.1 Forebygging av ekstremisme i Danmark

Danmarks første handlingsplan for forebygging av ekstremisme og radikalisering kom i 2009. Handlingsplanen som fortsatt danner grunnlag for Danmarks innsats på området ble utgitt i 2016.¹³ Ifølge handlingsplanen skal innsatsen mot ekstremisme i Danmark være basert på et sterkt samarbeid mellom ulike aktører og være forankret i en forståelse av at forebygging skjer på ulike nivåer og krever ulike tiltak.¹⁴

¹ Strand 2020

² Sørensen 2020; Dalsgaard, Albæk og Mikkelsen 2019; Hamming 2022

³ Regjeringen 2015

⁴ Filter Nyheter 2023

⁵ Brekke og Farestvedt 2023

⁶ Switzer og Beauduin 2023

⁷ Grimstad, Rønning og Haugen 2023; For mer informasjon om loven vises det til Justitsministeriet 2023

⁸ Grimstad, Rønning og Haugen 2023

⁹ Se eksempelvis Lukiv 2023; Hellestveit 2023; NRK 2023; Temaside om koranloven: Danmarks Radio u.å.

¹⁰ Center for Terroranalyse 2023

¹¹ Center for Terroranalyse 2023

¹² Politiets Etterretningstjeneste u.å.; Center for Terroranalyse 2023

¹³ Justitsministeriet 2016. Handlingsplanens tiltak gjaldt i perioden 2016–2020 og skal alle være gjennomført, videreført eller implementert

¹⁴ Justitsministeriet 2016

Boks 41.1 Karikaturstriden i Danmark

I 2005 trykket Jyllands-Posten tolv karikaturer av profeten Muhammed. Dette utløste kraftige reaksjoner i og utenfor Danmark. Dette ble en utenrikspolitisk krise som har hatt langvarig betydning for Danmark.¹

Karikaturstriden lever videre i den danske politiske diskursen og den offentlige samtalen.² Socialistisk folkeparti fremmet et forslag om at Folketinget skulle introdusere et undervisningsopplegg som både inkluderte tegningene og redaktørens opprinnelige ledsagende tekst. Forslaget så ut til å få bredt flertall i Folketinget, inntil det strandet på grunn av en sikkerhetsvurdering gjort av dansk etterretningstjeneste.³ Som i mange andre land finnes det også blant danske lærere en frykt for å undervise om karikaturene, ikke minst etter drapet på læreren Samuel Paty i Frankrike i 2021.⁴ *Styrelsen for*

undervisning og kvalitet (STUK) har utviklet et eget undervisningsopplegg for kontroversielle emner. Hensikten med undervisningsopplegget er å styrke demokratisk medborgerskap i skolen. I møtet med kommisjonen fortalte representantene for STUK også at de gir konkrete råd til lærere i ulike situasjoner. Det kan for eksempel være råd om hvordan undervisningen kan handle om karikaturer og ytringsfrihet uten at karikaturer trenger å vises i undervisningen.⁵

¹ Karikaturstriden er nærmere omtalt i kapittel 7.6 Ekstrem islamisme i Europa

² Helljesen og Svaar 2017

³ Salimi 2023; Jørgenssen 2023

⁴ Det vises til omtale i kapittel 44 Frankrike

⁵ Kommisjonens møte med Styrelsen for undervisning og kvalitet, 8. februar 2023

Begreper som «parallelsamfunn» og «gettoisering» har funnet veien inn i den politiske diskursen og anvendes i strategier og handlingsplaner i Danmark.¹⁵ Denne utviklingen er kritisert for å stigmatisere ikke-vestlige innvandrere, og for at begrepene som benyttes, ikke i tilstrekkelig grad er definert.¹⁶ Det er også gjort kontroversielle lovendringer som er begrunnet med bekjempelse av ekstremisme. I 2016 vedtok Danmark å innføre en sanksjonsliste for utenlandske predikanter.¹⁷ Listen er offentlig tilgjengelig og inneholder navn på utenlandske predikanter som er nektet innreise til Danmark av hensyn til den offentlige orden.¹⁸ Disse predikantene står også oppført med navn og bilde. Da listen først ble publisert, ble den kritisert for å være vag i kriteriene for hvem som utgjorde en trussel, og for at flere av dem som var utvalgt ikke hadde noe på en slik liste å gjøre.¹⁹

Danmark har gjennom mange år bygget opp et solid samarbeid mellom forskjellige sektorer for å forebygge ekstremisme og radikaliserings. Samarbeidet involverer også sivilsamfunnsaktører og foregår på lokalt, regionalt og nasjonalt plan. I

Danmark råder en tanke om at forebygging av ekstremisme og voldelig ekstremisme henger sammen med det tidlige forebyggende arbeidet innenfor blant annet undervisningssektoren, helsevesenet og omsorgssektoren. De nasjonale myndighetene produserer og tilgjengeliggjør kunnskap om ekstremisme og verktøy til bruk i forebyggingsarbeidet på lokalt nivå. På noen områder har Danmark også særskilte forebyggende praksiser. Det jobbes også med en ny «Barnets lov» som vil føre til at det vil bli obligatorisk for kommuner å utarbeide beredskapsplaner på ekstremismeområdet for barn-, unge- og familieområdet.²⁰

Politiets Etterretningstjenestes forebyggelsescenter

Forebyggelsescenteret arbeider med forebygging av terror, voldelig ekstremisme og radikaliserings. De samarbeider med flere aktører for tidlig innsats. Det omfatter både personer som planlegger å reise til konfliktsoner, tidligere terror-dømte og der det er mistanke om radikaliserings.²¹ Innsatsen er drevet av etterretning og trusler og etterforskning.²²

¹⁵ Regeringen 2018

¹⁶ Feiesleben 2015

¹⁷ Lov om ændring af udlændingeloven 2016

¹⁸ Udlændingestyrelsen 2023

¹⁹ Krak 2017

²⁰ Forslag til Barnets lov 2023

²¹ Politiets Efterretningstjeneste 2021

²² Center for Dokumentation og Indsats mod Ekstremisme 2023

Center for Dokumentation og Innsats mod Ekstremisme

Center for Dokumentation og Innsats mod Ekstremisme (CDE) ble etablert i 2022.²³ CDE er en statlig virksomhet som skal forebygge og motvirke ekstremisme i Danmark, både nasjonalt, lokalt og på internett. Senteret innhenter informasjon om andre land og hendelser som har betydning for dansk forebyggingsarbeid. CDE skal også koordinere den nasjonale ekstremiseforebyggingen mellom sentrale myndigheter som politiet, kriminalomsorgen og andre. CDE er en del av *Udlændingestyrelsen* under *Udlændinge- og Integrationsministeriet*.

CDE understøtter det forebyggende arbeidet som gjøres av blant annet den danske staten, kommunene, regionene, kriminalitetsforebyggende samarbeid,²⁴ utdanningsinstitusjonene, boligforeningene og frivilligheten. Senteret er videre ansvarlig for å fremskaffe bakgrunnsopplysninger for *Den nationale sanksjonsliste over udenlandske religiøse forkyndere*²⁵ og *Forbudslisten for udenlandske donasjoner*.²⁶

CDE hjelper til med å håndtere lokale utfordringer og med å utvikle forebyggende beredskap og handlingsplaner. Senteret holder også kurs om ekstremisme og forebygging og utvikler verktøy til det forebyggende arbeidet. Videre gir CDE lokalt tilpassede og skreddersydde råd om forebygging av ekstremisme til kommuner, regioner, kriminalitetsforebyggende samarbeid, utdanningsinstitusjoner, boligforeninger og organisasjonslivet. Rådgivningen omfatter utvikling av lokale strategier, organisering, informasjonsdeling og kapasitetsbygging innenfor forebygging av ekstremisme. Senteret bistår også i håndtering av konkrete lokale utfordringer med ekstremisme, for eksempel hatkriminalitet, utfordringer med unges adferd på internett og forsøk på rekruttering eller sjikanerende adferd i skoler og boligområder.

²³ Center for Dokumentation og Innsats mod Ekstremisme 2022. Det tidligere Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme under Styrelsen for International Rekruttering og Integration samt Landedokumentation under Udlændingestyrelsen ble slått sammen til Center for Dokumentation og Innsats mod Ekstremisme

²⁴ Danmark har flere slike samarbeid mellom sektorer. Det er SSP mellom skole, sosiale myndigheter og politi. PSP er mellom psykiatrien, sosiale myndigheter og politi og KSP mellom kriminalomsorgen, sosiale myndigheter og politi. For mer informasjon, se Center for Dokumentation og Innsats mod Ekstremisme 2023

²⁵ Lov om ændring af udlændingeloven 2016

²⁶ Lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer 2021

Infohusmodellen

Infohus ble etablert som et ledd i den første danske nasjonale handlingsplanen fra 2009. Infohus er en landsomfattende samarbeidsmodell mellom kommuner og politiet. Formålet med modellen er blant annet å vurdere risikoen for radikaliserings og voldelig ekstremisme og forebygge denne risikoen. Samarbeidet ble utviklet med utgangspunkt i det eksisterende kriminalitetsforebyggende arbeidet i regi av skolen, de sosiale myndighetene og politiet. Infohusene bygger på det tverrsektorielle samarbeidet, som i bredere forstand forebygger kriminalitet og hviler på over 40 års erfaring med forebyggende tverrsektorielt samarbeid.

Samarbeidsmodell

CDE, *Rigspolitiet*²⁷ og PETs *forebyggelsescenter* har utviklet en felles samarbeidsmodell for de danske infohusene. Samarbeidsmodellen består av to deler på lokalt nivå:

- Infohus kommune: På dette nivået kan risikoen for at konkrete enkeltpersoner begår kriminalitet med ekstremistisk motiv, drøftes og vurderes innenfor de rammene den danske *retsplejeloven*²⁸ gir for utvekslinger av personopplysninger. Formålet er å forebygge kriminelle handlinger ved hjelp av relevant oppfølging i regi av kommunen eller andre aktører.
- Infohus nettverk: I tolv nettverk som samsvarer med Danmarks tolv politikretser, kan politi, kommuner og andre aktører drøfte mer overordnede bekymringer i politikretsen.

Boks 41.2 Hotline mot radikaliserings

Danmarks *Hotline mod radikaliserings* er et nasjonalt kontaktpunkt. Henvendelser kan gjøres anonymt. Både de som selv anser seg for å være i en radikaliseringsprosess, og de som bekymrer seg for andre, kan henvende seg der. Hotlinen er et samarbeid mellom Infohus Aarhus (Aarhus Kommune og Østjyllands Politi) og Infohus København.¹

¹ Center for Dokumentation og Innsats mod Ekstremisme 2023

²⁷ Rigspolitiet er det danske politiets øverste ledelse, tilsvarende det norske Politidirektoratet

²⁸ Justitsministeriet 2020

Infohusene understøttes av de nasjonale aktørene gjennom en styringsgruppe og et sekretariat. Som støtte til arbeidet i infohusene og kommunene har CDE utviklet

- saksgangsbeskrivelser for innrapportering av bekymringer i regi av psykiatrien, kriminalomsorgen, asylområdet og sikrede institusjoner
- et risikoverktøy til systematisk og ensartet vurdering av bekymringer for mulig radikaliseringsav enkeltpersoner; vurderingen av personens risiko, ressurser og behov danner grunnlaget for å tilby vedkommende støtte til å bryte med ekstremisme og risikoadferd, dersom det er relevant
- verktøy for profesjonelle som skal snakke med borgere som kan være radikaliseret

CDE hjelper kommuner og andre aktører med å implementere samarbeidsmodellen og saksgangene for infohusene. Sammen med Rigspolitiet og PETs forebyggelsescenter tilbyr CDE kurs om ekstremisme og forebygging. Senteret tilbyr også informasjon om infohusenes arbeid til nye infohuskoordinatorene i politi, kommuner og andre virksomheter. Senteret gir også opplæring i vurderingsverktøyet som brukes ved bekymring for ekstremisme.

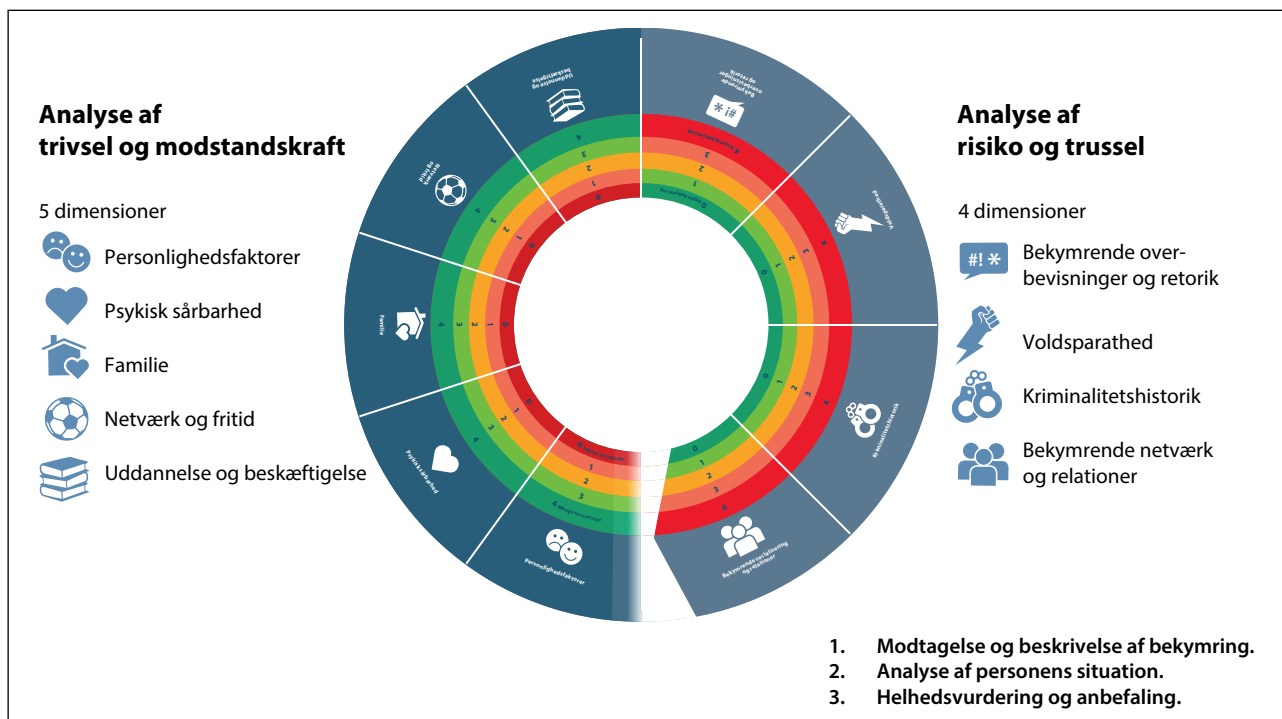
Vurderingsverktøy

I forbindelse med infohusmodellen er det utviklet et eget vurderingsverktøy til bruk i bekymringssaker. Formålet med vurderingsverktøyet er å sikre en ensartet systematikk på tvers av kommuner og politikretser ved vurdering av radikaliseringsbekymringer og et felles språk på nivået infohus kommune. I tillegg skal vurderingsverktøyet sikre at de riktige faginstansene alltid er til stede når en bekymring for kriminalitet med et ekstremistisk motiv skal håndteres. Vurderingsverktøyet understøtter en grundig analyse og helhetsvurdering av både personen og bekymringen som foreligger. Verktøyet skal også bidra til å sikre at relevante instanser i det videre kan iverksette en helhetlig og effektiv innsats. Verktøyet består av fire redskaper²⁹ som fører praktikerne i infohusene gjennom tre trinn:

1. mottak og beskrivelse av bekymring
2. analyse av personens situasjon
3. helhetsvurdering og anbefaling³⁰

²⁹ De fire redskapene er 1) mottak av og beskrivelse av bekymring, 2) innsamling av opplysninger og informasjon, 3) dialogredskap til analyse av en radikaliseringsbekymring og 4) helhetsvurdering og anbefaling. Center for Dokumentation og Innsats mod Ekstremisme 2021

³⁰ Center for Dokumentation og Innsats mod Ekstremisme 2021



Figur 41.1 Vurderingsverktøy til bruk ved bekymring for ekstremisme i infohuskommuner

Håndbog: vurderingsverktøy til anvendelse ved bekymring for ekstremisme.

Kilde: Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme 2021 © Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme

Boks 41.3 Rettsplejeloven § 115

«Politiet kan videregive opplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til andre myndigheter, hvis videregivelsen må anses for nødvendig af hensyn til

- 1) det kriminalitetsforebyggende samarbejde (SSP-samarbejdet),
- 2) politiets samarbejde med de sociale myndigheder og social- og behandlingspsykiatrien som led i indsatsen over for socialt udsatte personer (PSP-samarbejdet) eller
- 3) samarbejdet mellem kriminalforsorgen, de sociale myndigheder og politiet (KSP-samarbejdet) som led i indsatsen over for
 - a) dømte, der løslades fra institutioner under kriminalforsorgen,
 - b) dømte under 18 år, der løslades fra institutioner m.v. uden for kriminalforsorgen, hvor de er anbragt i henhold til § 78, stk. 2, i lov om fuldbyrdelse af straf m.v., og
 - c) personer, der løslades fra varetægtsfængsling eller anden frihedsberøvende foranstaltning efter kapitel 70, hvis de skønnes at være radikaliserede eller i risiko for at blive det.

Stk. 2. I samme omfang som nævnt i stk. 1 kan en myndighed videregive oplysninger om enkeltpersoner til politiet og andre myndigheder, der indgår i de former for samarbejde, som er nævnt i stk. 1. Oplysningerne må i forbindelse med de nævnte former for samarbejde ikke videregives med henblik på efterforskning af straffesager.

Stk. 3. Inddrages selvejende institutioner, der løser opgaver for det offentlige inden for social-, undervisnings- og beskæftigelsesområdet eller social- og behandlingspsykiatrien, i de former for samarbejde, som er nævnt i stk. 1, kan der i samme omfang som nævnt i stk. 1 og 2 udveksles oplysninger mellem myndighederne og institutionerne.

Stk. 4. De myndigheder og institutioner, der indgår i de former for samarbejde, som er nævnt i stk. 1, er ikke forpligtet til at videregive oplysninger efter stk. 1-3.»

Se også omtale av retsplejeloven § 115 i vedlegg 4.

Det er betydelige forskjeller i regelverket om personvern mellom de nordiske landene.³¹ For danske myndigheter er det retsplejeloven § 115 som regulerer muligheten til å vurdere bekymring og utveksle opplysninger om innbyggere. I loven er det krav om at kunnskapen som innsamles, skal være relevant for den spesifikke bekymringen.

Læringspunkter fra Danmark

Danmark og Norge er tett forbundet historisk, kulturelt og språklig. I tillegg har landene en befolkning på omtrent samme størrelse og en samfunnsmodell som ligner. Det er tradisjon for stor grad av samarbeid mellom norske og danske myndigheter på flere områder. Dette gjelder også

for forebyggingsfeltet.³² Mange sider ved dansk og norsk forebygging er allerede like.

I Danmark har myndighetene standardisert det forebyggende arbeidet og gitt tydelige føringer for hvordan det skal utføres i praksis. Det finnes også et juridisk rammeverk som muliggjør informasjonsdeling mellom forskjellige myndigheter. Kommisjonen har også merket seg hvordan Danmark har innrettet det forebyggende arbeidet. I Danmark er forebyggingen basert på etablert samarbeid, etablerte strukturer med nasjonale, regionale og lokale aktører, verktøy for risikovurdering og hjemmel som sikrer informasjons- og kunnskapsdeling.

³¹ Sivenbring og Andersson Malmros 2019

³² For mer informasjon, se eksempelvis Bjørge, Solhjell, Lindekile og Sivenbring 2023

Kapittel 42

Sverige

Bakgrunn

Et fåtall hendelser i Sverige har etter svensk lov blitt klassifisert som terror i nyere tid. Terrorangrepet i Brussel 16. oktober 2023, som tok livet av to svenske fotballsupportere, antas å ha vært rettet mot Sverige.¹ Det antas å ha en sammenheng med koranbrenninger, den såkalte LVU-kampanjen og det at sikkerhetspolitiet høynet terrortrusselen i august.²

Sverige har også erfart terror i eget land. Fem mennesker ble drept da en IS-sympatisør kjørte på mennesker i handlegaten Drottninggatan i Stockholm med en lastebil 7. oktober 2017.

Høyreekstreme grupperinger har over flere tiår utgjort en sikkerhetstrussel i Sverige og utført mange angrep. Mellom 1992 og 2011 var Sverige et av landene med høyest antall dødelige høyreekstreme angrep per innbygger.³ Etter 2012 har antallet dødelige og ikke dødelige angrep gått betydelig tilbake.⁴ Det siste høyreekstreme angrepet med dødelig utfall som er registrert i Sverige, var angrepet på Kronan skole i Trollhättan i oktober 2015. Gjerningspersonen ble skutt og drept av politiet. Politiets etterforskning avdekket at gjerningsmannen var motivert av rasisme, og at han hadde valgt skolen på bakgrunn av at den ligger i et område med en høy andel innvandrere. De som ble drept, hadde mørk hudfarge, og politiet stadfestet at dette ikke var tilfeldig. Gjerningspersonen hadde også etterlatt seg et notat hvor han hadde skrevet at noe måtte gjøres med innvandringen, og at han ikke ventet å overleve angrepet.⁵

Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) skrev i sin helårsvurdering for 2023 at terrortrusselen i Sverige hovedsakelig kommer fra høyreekstremister og ekstreme islamister.⁶ Sjefen

for det svenske sikkerhetspolitiet (Säpo) besluttet i august 2023 å heve trusselnivået for terror fra et forhøyet nivå til et høyt trusselnivå. Vurderingen var at trusselnivået vil vedvare over lengre tid.⁷ Hevingen begrunnes ikke i én enkelthendelse, men i at Sverige har gått fra å betraktes som et legitimt mål for et terrorangrep til å betraktes som et prioritert mål. Etter Hamas' terrorangrep 7. oktober 2023 og krigen mellom Israel og Hamas har Säpo rapportert om polarisering og økt aktivitet blant voldelige ekstremister i Sverige og en ytterligere forverring av trusselnivået.⁸

Den største trusselen i Sverige kommer fra individer som gjennomfører terrorangrep uten å ha en kobling til fysiske ekstremistmiljøer eller uten å være medlem av en gruppe eller organisasjon. Dette er aktører som finnes innenfor de tre aktivistmiljøene høyreekstremisme, ekstrem islamisme og venstreekstremisme, men også aktører som er opptatt av enkeltsaker, for eksempel miljø, kvinnehat⁹ eller dyrevernsaktivisme.¹⁰

Svensk terrorlovgivning har blitt skjerpet de siste årene. De fleste ekstreme islamistene som reiste for å slutte seg til IS eller andre grupperinger under borgerkrigen i Syria, ble ikke straffeforfulgt, da det i henhold til daværende svensk lovgivning ikke var forbudt å delta i terrororganisasjoner. Dette ble forbudt da terrorlovgivningen ble skjerpet i 2023.¹¹ Den siste skjerpingen har sammenheng med at Sverige har søkt om NATO-medlemskap.¹²

42.1 Forebygging av ekstremisme i Sverige

I januar 2024 kom en nasjonal strategi mot voldelig ekstremisme og terrorisme. Denne strategien

¹ Ellung og Andersson 2023

² Nyberg 2023

³ Ravndal, Tandberg, Jupskås og Thorstensen 2022

⁴ Ravndal, Tandberg, Jupskås og Thorstensen 2022

⁵ Se punktet «Trollhättan» hos C-Rex – RVT Map Tool

⁶ Nationellt centrum för terrorhotbedömning 2023

⁷ Säkerhetspolisen 2023

⁸ SVT 2023

⁹ Center mot våldsbejakande extremism 2022b

¹⁰ Center mot våldsbejakande extremism 2020

¹¹ Interlinkages database 2023

¹² Wikan 2023

Boks 42.1 LVU-kampanjen

LVU-kampanjen betegner en påvirkningskampanje som ble lansert i Sverige i 2021 og som skjøt fart i 2022. Kampanjen bygget på påstander om at loven *lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga*¹ (LVU) åpnet for at svenske myndigheter kunne kidnappe barn, særlig barn med utenlandsk, muslimsk bakgrunn. Flere aktører kom sammen, både til fysiske demonstrasjoner og på sosiale medier. Det som har fått benevnelsen «den største påvirkningskampanjen i Sverige noensinne», fikk også en internasjonal dimensjon.²

I kjølvannet av kampanjen har det blitt oppfordret til vold og terror. Både institusjoner og enkeltmennesker i Sverige har mottatt trusler. Aktører med forbindelser til ekstreme islamistiske miljøer har også bidratt til å fremme og spre slike konspirasjonsfortellinger. Personer utenfor Sverige med millioner av følgere på sosiale medier engasjerte seg i spørsmålet og bidro til kampanjens spredning og varighet. Internasjonal mediedekning samt engasjement fra religiøse predikanter og organisasjoner bidro til å gi kampanjen tyngde og legitimitet. Sammen med koranbrenninger i 2022 og 2023 har LVU-kampanjen endret trusselbildet i Sverige.³ Kampanjen har gått i bølger med hensyn til intensitet og ventes ikke å forsvinne.

Det er pekt på at majoriteten som engasjerte seg i saken i Sverige, ikke hadde en intensjon

om at dette skulle utvikle seg til en utilbørlig påvirkningskampanje, men ønsket internasjonal oppmerksomhet rundt spørsmålet. Det som skjedde, var imidlertid at eksisterende sårbarheter og konfliktlinjer i det svenske samfunnet ble utnyttet strategisk av både svenske og internasjonale aktører som hadde til hensikt å fremme et overgripende strategisk narrativ og legge press på svensk offentlig forvaltning. Kampanjen ble til slutt en trussel mot «Sverige som sådan».⁴ Det er skrevet følgende om saken:

För att motstå denna typ av fenomen krävs inte enbart förebyggande åtgärder mot desinformasjon specifikt, och det räcker inte heller med att enbart förmedla korrekt information. Istället krävs också omfattande förtroendeskapande insatser, vilket bör ske i direkt fysisk kontakt mellan invånare och statliga respektive kommunala instanser. Det är därmed viktigt att adressera de underliggande sårbarheter och konfliktytor som existerar i det svenska samhället, och som utgör en grund för att denna typ av kampanjer tillåts att få fäste. (Ranstorp & Ahlerup, 2023)

¹ Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 1990

² Ranstorp og Ahlerup 2023

³ Ranstorp og Ahlerup 2023

⁴ Ranstorp og Ahlerup 2023

erstattet to foregående separate strategier om henholdsvis terrorisme og voldelig ekstremisme. Strategien har fire strategiske områder: forebygge, forhindre, beskytte og håndtere. I forordet er det blant annet omtalt at arbeidet på feltet må ha et langsiktig og strategisk perspektiv. Videre er samarbeid mellom ulike aktører fremhevet.¹³ Den tidligere strategien mot voldelig ekstremisme understreket også hvor viktig det er med nasjonal samordning, og poengterte at det viktigste forebyggende arbeidet først og fremst foregår på lokalt nivå.¹⁴

¹³ Regeringen 2024

¹⁴ Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism 2016

Det är kommunens medarbetare, lokala poliser och det civila samhället som har möjligheten att förebygga våldsbejakande extremism. Genom möten och samtal mellan vuxna och ungdomar kan vi göra skillnad. (Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, 2016, s. 2)

Center mot våldsbejakande extremism

Center mot våldsbejakande extremism (CVE) ble opprettet i 2018 og er organisatorisk underlagt *Brottsförebyggande rådet* (Brå). Senteret skal styrke og utvikle det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme og tar utgangspunkt i den svenske kriminalpolitikken. Målet er å forebygge ideologisk motivert kriminalitet og terrorisme. CVE har fire hovedoppgaver:

Boks 42.2 Orostelefonen

Orostelefonen om radikalisering¹ er en bekymringstelefon som driftes av Rådada Barnen i Sverige. Bekymringstelefonen er tilgjengelig for alle som er urolige for at noen de bryr seg om, skal komme til skade gjennom involvering i en voldelig ekstrem bevegelse eller ideologi. Telefonen skal primært fungere som en samtalestøtte for pårørende og nærstående, men også for enkeltpersoner som selv opplever at de er i ferd med å bli dratt inn i noe de ikke klarer å håndtere. Også eksterne aktører, som ansatte i sosialomsorgen og skolesystemet, ringer telefonen for å få veiledning. Det tilbys samtalestøtte på flere språk.

En analyserapport fra Segerstedtsinstituttet om bekymringstelefonen konkluderte med at den fyller en viktig funksjon for eksterne innringere, spesielt for pårørende som bekymrer seg for at deres nære blir radikalisert, og at slike funksjoner ellers ser ut til å mangle i Sverige. Videre ble det bemerket at det kan være spesielt viktig at bekymringstelefonen driftes av en organisasjon som kan tilby anonymitet, og som ikke mistenkes for å ha som formål å overvåke og kartlegge radikalisering.²

¹ Rådada barnen u.å.

² Sivenbring 2018

- fremme utvikling av det forebyggende arbeidet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå
- arbeide for større grad av koordinering og effektivitet i det forebyggende arbeidet
- gi støtte etter behov til kommuner, myndigheter og andre aktører som i sin virksomhet jobber med forebygging av voldelig ekstremisme
- samle og formidle kunnskap om forebygging av voldelig ekstremisme basert på forskning og dokumentert erfaring og arbeid fra en kunnskapsbasert praksis¹⁵

CVE jobber med å støtte kommuner og sivilsamfunnet. Senteret samler over 30 myndighetsaktører to ganger i året for å gi en statusoppdatering på det forebyggende arbeidet.¹⁶ CVE har også et mobilt støtteam som gir opplæring, veiledning og behovstilpasset støtte til alle som møter mennesker gjennom sin yrkesrolle. Det mobile støtteamet betegnes som en sparringspartner i spørsmål som vedrører voldelig ekstremisme.¹⁷ CVE har videre en egen støttelefon¹⁸ for personer som jobber mot radikalisering og ekstremisme på lokalt, regionalt eller nasjonalt nivå. Der kan de få informasjon og råd om håndtering av saker.

CVE fikk i august 2023 et regjeringsoppdrag som gikk ut på å forsterke det nasjonale samarbeidet

og samordningen i det forebyggende arbeidet.¹⁹

Myndigheten för psykologiskt försvar

Myndigheten för psykologiskt försvar er en statlig virksomhet under den svenske regjeringen.²⁰ Virksomheten analyserer, identifiserer og reagerer på informasjonspåvirkning og annen villedende informasjon som er rettet mot Sverige eller svenske interesser. Dette innebærer å produsere situasjonsbilder, analyser og rapporter om aktører og aktiviteter som kan utgjøre en trussel mot sårbarheter i samfunnet, samt foreslå relevante tiltak. Virksomheten arbeider også sammen med andre relevante aktører for å utvikle metoder og teknologi til å identifisere og reagere på informasjonspåvirkning. Videre jobber senteret med å utvikle og styrke det svenske samfunnets kollektive kapasitet for psykologisk forsvar. Dette inkluderer å gi støtte til befolkningen, myndighetene, kommunene, mediene, frivilligheten, forsvaret og sivilsamfunnet samt øke koordineringen mellom disse aktørene.²¹

Et viktig formål med denne instansen er å styrke motstandskraften mot desinformasjon, propaganda og psykologisk krigføring, slik at det blir vanskeligere å påvirke beslutninger, oppfatninger eller atferd i den svenske befolkningen.

¹⁵ Center mot våldsbejakande extremism 2022b

¹⁶ Kommisjonens møte med Jonas Trolle, leder for Center mot våldsbejakande extremism, 30. juni 2023

¹⁷ Center mot våldsbejakande extremism 2022c

¹⁸ Center mot våldsbejakande extremism 2022a

¹⁹ Center mot våldsbejakande extremism 2022b

²⁰ Myndigheten för psykologiskt försvar 2023

²¹ Myndigheten för psykologiskt försvar 2023

Segerstedtinstituttet

Segerstedtinstituttet (SI) er et nasjonalt ressurs-senter som har som oppgave å bidra til økt kunnskap om det forebyggende arbeidet mot voldelige ideologier, voldelige strukturer, antisemittisme og rasistiske organisasjoner. SI underviser i aktuelle emner for studenter ved Göteborgs universitet og forsker på en rekke aktuelle temaer, blant annet exitprosesser og fremmedkrigere som kjempet for IS.²²

Læringspunkter fra Sverige

Sverige har stått overfor store utfordringer i senere tid, og landet har satt inn betydelige res-

surser for å møte disse utfordringene. Påvirkningskampanjer som har som formål å øke polariseringen, kan ramme alle samfunn, også Norge. Innsikt i hvordan trusler som LVU-kampanjen kan møtes gjennom arbeid med å styrke den generelle motstandskraften i befolkningen, er relevant også i en norsk kontekst. Det norske samfunnet er også sårbart dersom tilliten til for eksempel barnevernet svekkes hos bestemte grupper i samfunnet. Kommisjonen merker seg at Sverige har etablert en egen statlig organisasjon med ansvar for informasjonspåvirkning. Dette vil være aktuelt for flere land og er i tråd med den teknologiske hverdagen i nåtiden og fremtiden. Kommisjonen mener også det er viktig for Norge å se hen til at Sverige har en egen statlig aktør, CDE, som arbeider helhetlig med ekstremisme.

²² Segerstedtinstituttet 2022

Kapittel 43

Storbritannia

Bakgrunn

Storbritannia har lang erfaring med terror fra ulike grupperinger, særlig fra høyreekstremisme, ekstrem islamisme og den irske republikanske bevegelsen *Irish Republican Army* (IRA). I senere tid har angrepene som har funnet sted, kommet fra ekstreme islamister eller høyreekstreme.

Terrorangrepene mot Londons kollektivsystem 7. juli 2005 markerte starten på en dreining i det britiske kontraterrorarbeidet, som i mange tiår hadde vært mest opptatt av trusselen fra deler av IRA.¹ Terroren 7. juli ble utført av ekstreme islamister. Selv om de fleste vestlige land etter angrepene på USA 11. september 2001 hadde økt oppmerksomhet på ekstreme islamister, kom angrepet i 2005 overraskende på Storbritannia, særlig fordi det ble utført av britiske statsborgere.²

Etter 2005 ble ekstrem islamisme hovedprioriteringen for kontraterrorarbeidet i Storbritannia. Etter at borgerkrigen i Syria hadde brutt ut i 2011, og etter at IS erklærte sitt kalifat i 2014, reiste hundrevis av britiske statsborgere, inkludert mange kvinner og barn, for å delta i konflikten.³ Det anslås at britiske statsborgere utgjorde bortimot en fjerdedel av de vestlige statsborgerne som sluttet seg til ekstreme islamistiske grupper i Irak og Syria.⁴

Høyreekstreme har hatt feste i Storbritannia i mange tiår. Gjennom 1990-tallet var nynazister fra *Blood and Honor* toneangivende, og de hadde også innflytelse på det høyreekstreme miljøet i Norge. I senere tid har høyreekstreme enslige aktører utført terrorangrep i Storbritannia. 16. juni 2016 ble Jo Cox, Labour-politiker og medlem av det britiske parlamentet, drept av en nynazist.⁵ 19. juni 2017 ble 51 år gamle Makram Ali drept da

en høyreekstrem kjørte inn i en folkemengde utenfor Alis lokale moské, Finsbury Park Mosque. Flere høyreekstreme angrep i Storbritannia er også avverget de siste årene.⁶ I 2016 ble den nynazistiske bevegelsen *National Action*⁷ forbudt.⁸

Den britiske ekstremismeerfaringen har ført til utviklingen av flere strategier og innsatser for å oppdage og hindre terrorisme.

43.1 Forebygging av ekstremisme i Storbritannia

Kontraterrorstrategien CONTEST

*CONTEST*⁹ er Storbritannias kontraterrorstrategi. Den gir et rammeverk for arbeidet med å hindre alle former for terrorisme. Strategien ble utviklet i 2003 som et svar på terrorangrepet på USA 11. september 2001. Strategien ble revidert og offentliggjort i 2006, 2009, 2011 og senest i 2018.¹⁰ Målet med strategien er ikke nødvendigvis at det skal være totalt fravær av terrortrussel, men at trusselen skal være tilstrekkelig redusert, slik at Storbritannias borgere kan leve et normalt liv uten frykt for terror. Rammeverket for kontraterrorstrategien er de fire P-ene:

- *prevent*: hindre personer i å bli terrorister eller støtte terrorisme
- *pursue*: stoppe terrorangrep
- *protect*: styrke sikkerheten mot terrorangrep
- *prepare*: redusere konsekvensene av et terrorangrep

Tanken er at de fire P-ene skal forsterke og utfylle hverandre og sammen redusere terrortrusselen mot Storbritannia.

¹ Knudsen og Stormoen 2020

² Knudsen og Stormoen 2020

³ Knudsen og Stormoen 2020

⁴ Skjervold 2014

⁵ Intelligence and Security Committee of Parliament 2022

⁶ Intelligence and Security Committee of Parliament 2022

⁷ Se eksempelvis Collins 2022; Dearden 2022

⁸ Home Office og Rudd 2016

⁹ Home Department 2018

¹⁰ Home Department 2023

The Prevent Strategy

The Prevent Strategy er et nasjonalt sikkerhetsprogram som skal støtte mennesker som står i fare for å bli involvert i terrorisme gjennom radikaliseringsring.¹¹ Formålet med strategien er å redusere terrortrusselen i Storbritannia ved å hindre personer i å bli terrorister eller støtte terrorisme. Den største terrortrusselen i Storbritannia i dag kommer fra ekstreme islamister og høyreekstremister.¹²

Prevent gjennomføres på lokalt nivå av lokale myndigheter, politi, veldedige organisasjoner og sivilsamfunnsorganisasjoner. Tanken er at lokale aktører har best oversikt over og kunnskap om risiko og problemer i sitt område. Dermed er de best rustet til å vurdere hvordan man kan hindre radikaliseringsring og terrorvirksomhet i lokalsamfunnet.¹³

Alle som er bekymret for at en person risikerer å bli radikaliseret, kan varsle politiet. Politiet gjør en vurdering av varselet og kan henvise videre til Prevent-programmet. Prevent-programmet følger vanligvis denne prosessen:¹⁴

1. Det lokale politiet får en henvendelse og vurderer om personen utgjør en umiddelbar sikkerhetsrisiko, og om det er en reell risiko for radikaliseringsring.
2. Dersom personen ikke står i fare for å bli radikaliseret, er det ikke en sak for Prevent-programmet. Dersom det er hensiktsmessig, vil personen tilbys annen støtte, for eksempel psykisk helsevern eller sosialtjeneste.
3. Dersom det er fare for radikaliseringsring, vil et «panel» av lokale myndigheter vurdere henvisningen. Panelet ledes av kommunen og kan bestå av helsepersonell og deltakere fra politiet, barnevernet, sosialtjenesten og skolen.
4. Dersom panelet kommer frem til at personen er i faresonen, vil vedkommende bli invitert til å delta i et støtteprogram som kalles *Channel*. Det er frivillig å delta i støtteprogrammet. Dersom personen takker nei til å delta, vil hen bli tilbudt annen støtte, og politiet vil følge opp en eventuell risiko knyttet til personen.¹⁵

Det er verdt å understreke at Prevent har blitt kritisert for å være rettet mot muslimer og stigmatisere muslimske elever.¹⁶ Britiske lærere har vært

blant de fremste kritikerne av strategien. Begrunnelsen har i hovedsak vært at den «sikkerhetserte» tilnærmingen plasserer læreren i en rolle som kommer i konflikt med den tillitsrelasjonen hen skal ha til elevene.¹⁷ I 2023 kom en rapport fra en uavhengig gjennomgang av Prevent. Rapporten konkluderte med at det var behov for forbedringer av programmet,¹⁸ og pekte blant annet på at Prevent er for opptatt av å beskytte dem som henvises til Prevent, fremfor å hindre personer i å bli ekstremister.

Avradikaliseringsprogrammet Channel

Channel er en del av Prevent-strategien.¹⁹ Programmet startet som et prøveprosjekt i 2007 og ble implementert i 2012. Formålet med Channel er å støtte personer som på et tidlig stadium er identifisert som sårbare for å bli trukket inn i terrorisme. Channel-panelene ledes av lokale myndigheter og inkluderer en rekke andre aktører som politi, barnevern, sosialtjeneste, utdanningspersonell og psykisk helsepersonell.²⁰

Alle henvendelser om personer som står i fare for å radikaliseres, vurderes av politiet og et Channel-team. Politiet og Channel-teamet vurderer om vedkommende er egnet for deltakelse i Channel eller har behov for annen inngripen. Dersom personen blir vurdert som egnet for deltakelse i Channel, vil vedkommendes sak diskuteres med alle relevante deltakere i panelet, slik at det kan avgjøres hvilken støtte vedkommende trenger. Personer som er henvist til et panel, blir informert og må samtykke før arbeidet starter.

Dersom det er risiko for at en person kan oppsøke eller trekkes mot terrorisme og personen gir samtykke, opprettes det et Channel-panel bestående av lokale aktører som sammen utvikler en plan for vedkommende. Planen blir deretter fulgt opp tett av panelet.

Læringspunkter

I likhet med Norge har Storbritannia erfaringer med ekstremisme og terror. Storbritannia har innført flere konkrete, standardiserte forebyggende innsatser som er målrettede og klare på hvilke myndigheter og aktører som skal delta. Prevent har blitt kritisert for å stigmatisere enkeltgrupper

¹¹ Home Office 2023b

¹² Home Office 2021

¹³ Home Office 2023b

¹⁴ Etterfølgende omtale er basert på uoffisiell oversettelse av kommisjonens sekretariat

¹⁵ Home Office 2023b

¹⁶ Jerome, Elwick og Kazim 2019

¹⁷ Jerome, Elwick og Kazim 2019

¹⁸ Shawcross 2023

¹⁹ Home Office 2023a

²⁰ Bury Council u.å.

i samfunnet, og myndighetene jobber målrettet med å etablere tillit hos grupper som har vært særlig skeptiske til Prevent, for eksempel muslimer som har følt på stigmatisering.²¹ Storbritannia har også involvert sivilsamfunnet i arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme og har et

tverrsektorielt samarbeid ved bekymringer. Det tverrsektorielle samarbeidet forutsetter at vedkommende samtykker.

²¹ Kommisjonens møte med Prevent Strategic Communications team, 26. januar 2023

Kapittel 44

Frankrike

Bakgrunn

Frankrike har lang historisk erfaring med terrorisme fra ulike ideologiske retninger. *Groupe Islamique Armée* (GIAs) kapring av et fransk fly i 1994 hadde sammenheng med borgerkrigen i Algerie som hadde startet noen år tidligere. Senere har det vært flere angrep i Frankrike, slik som terroren i Montauban og Toulouse i 2012 mot blant annet en jødisk skole hvor en rabbiner og tre barn ble drept.¹ Dette angrepet innledet en ny periode hvor Frankrike ble terrorutsatt av personer knyttet til eller inspirert av IS.

7. januar 2015 ble satiremagasinet Charlie Hebdo's redaksjon utsatt for et ekstremt islamistisk terrorangrep. Tolv mennesker ble drept.² 13. november samme år døde til sammen 131 mennesker i terrorangrepet som rammet stadionet *Stade de France*, konsertlokalet Bataclan og kafeer og restauranter i to bydeler i Paris.³ Dette var det dødeligste angrepet i landets historie siden 2. verdenskrig. I 2016 ble 86 mennesker drept da en ekstrem islamist kjørte inn i en folkemengde i Nice under feiringen av den franske nasjonaldagen 14. juli.⁴ 16. oktober 2020 ble læreren Samuel Paty drept av en elev etter å ha vist karikaturer av profeten Muhammed i klasserommet.⁵

De mange terrorangrepene i disse årene har ført til økt oppmerksomhet på terror i Frankrike.⁶ Kommisjonen som ble nedsatt etter angrepene i Paris i 2015, kom frem til at det hadde skjedd alvorlige feil i fransk terrorbekjempelse før angrepene.⁷ Franske myndigheter har vedtatt flere

lover som gir myndighetene utvidede fullmakter for å forebygge og forhindre terror etter 2015.

Det er lang historisk tradisjon for ytre-høyre-tenkning og sterk antisemittisme i Frankrike.⁸ Frankrike hadde blant annet en tydelig bølge av høyreekstrem vold på 1960-tallet. Frankrike er også et av få vesteuropeiske land med en antatt økning i høyreekstrem terrorisme og vold.⁹ Den høyreekstreme trusselen antas dermed å vokse i Frankrike.¹⁰ Regjeringen har kunngjort at den vil arbeide for å forby tre høyreekstreme grupperinger.¹¹ Bakgrunnen er voldelige optøyer høsten 2023.¹² Ytre-høyre preger fransk politikk i dag gjennom stor oppslutning til partiet *Rassemblement National*,¹³ tidligere *Front National*.¹⁴ Partiet har i senere år under ledelse av Marine Le Pen tatt større avstand til partiets fascistiske fortid og forbindelser til Vichyregimet enn hennes far og partiets grunnlegger Jean Marie Le Pen.¹⁵ Marine Le Pen har tatt avstand fra farens antisemittiske holocaustfornektelse, samtidig som hun ikke anerkjenner fransk ansvar for deportasjonen av franske jøder under 2. verdenskrig.¹⁶ Partiet har de siste årene justert sin retorikk vekk fra biologisk rasisme mot den kulturelle rasismen slik den

¹ Se eksempelvis AFP og Euronews 2022; Kolberg 2012; Crumley 2012

² Le Monde og AFP 2022

³ Le Monde 2022

⁴ Pletten 2016

⁵ Finsveen 2020; Le Monde og AFP 2023c

⁶ Mazoue og Paccalin 2021. Kommisjonens møte med Det interdepartementale nettverket mot radikaliserings (CIPDR) i Innenriksdepartementet, 26. april 2023

⁷ Chrisafis 2016

⁸ Fieschi 2020

⁹ Ravndal, Tandberg, Sessolo, Jupskås og Bjørge 2023

¹⁰ Kommisjonens møte med Justisdepartementet og La direction des libertés publiques et des affaires juridiques, DLPJA, 25. april 2023. DLPJA er ansvarlig for administrative politiltak under innenriksministeren, spesifikt for alle politiltak knyttet til forebygging av terrorisme

¹¹ Le Monde og AFP 2023b

¹² RFI 2023b

¹³ NRK u.å.

¹⁴ Partiet Front National (Nasjonal front) ble stiftet i 1971 og skiftet navn til Rassemblement National (Nasjonal samling) i 2018

¹⁵ McDonnell 2017

¹⁶ Daværende President Jaques Chiracs unnskyldning ved Velodromen D'hiv i Paris i 1995 for Vichyregimets bistand til deportasjonen av 320 000 franske jøder til nazistenes konsentrasjons- og dødsleirer har hatt stor betydning for både fransk og europeisk minnekultur etter holocaust. Nobles 2008

ble formulert av sentrale figurer innenfor det som betegnes som *La Nouvelle Droite*.¹⁷

Franske myndigheter holder også øye med klimaaktivister, som har tatt i bruk demonstrasjonsvold mot statlig eiendom.¹⁸

Demografi og historie har betydning

Frankrike er en republikk med over 65 millioner innbyggere. I Frankrike bor det om lag seks millioner muslimer, noe som er Europas største muslimske minoritetsbefolkning.¹⁹ Med omtrent en halv million jøder har landet også den største jødiske minoriteten i Europa.²⁰ En rekke andre religioner er også representert i Frankrike, hvor katolisismen er mest utbredt.

Frankrikes lange historie med kolonier og oversjøiske territorier har betydning for befolkningssammensetningen og forklares også av mange som en av de underliggende årsakene til polarisering i befolkningen. Forskere har pekt på Frankrikes utenrikspolitikk og engasjement i muslimske land som en del av forklaringen på radikaliseringsproblemene i landet.²¹ Denne sammenhengen mellom utenrikspolitikk og radikalisering er ikke unik for Frankrike, men gjelder også for flere andre vestlige land.²²

Frankrike har også integreringsutfordringer og utenforskningsproblemer samt spenninger mellom islam og det sekulære samfunnet.²³ Frankrike har hatt flere fremmedkrigere enn noe annet EU-land og flere returnerte fremmedkrigere har begått terror på fransk jord.²⁴

Sekularitet

Særegent for Frankrike er modellen *laïcité*.²⁵ Dette er en sekulær modell som garanterer religions- og livssynsfrihet, og som fastslår at religion er å anse som en privatsak. Sekularitetsprinsippet gjør at statlige myndigheter skal ha et nøytralt utgangspunkt hva gjelder religion og at det er lik-

het for alle uavhengig av religion. Det medfører også et skille mellom stat og religiøse organisasjoner.

Rassamblement National har en særlig islamfiendtlig retorikk, men i Frankrike er det ikke alltid lett å skille mellom det politiske ytre-høyre og det bredere politiske landskapet i saker som omhandler offentlig religionsutøvelse. Noen forskere har pekt på at for eksempel den brede oppslutningen i den franske befolkningen til forbudet mot religiøse symboler (slik som religiøse hodeplagg) i det offentlige rom, skal forstås i lys av dette.²⁶

44.1 Forebygging av ekstremisme i Frankrike

Frankrike konsentrerer seg særlig om å bekjempe ekstrem islamisme, som utgjør den største formen for ekstremisme i landet og generelt den største terrortrusselen. Det er staten som utformer strategier og praksis for forebygging av radikaliseringsproblemer og bekjempelse av terror. Arbeidet mot terror og ekstremisme er i stor grad sentralstyrt, noe som gjenspeiler det tradisjonelle franske styringssystemet. Det er videre mindre tilstedeværelse av ikke-statlige organisasjoner i dette arbeidet, selv om det finnes noe samarbeid med slike organisasjoner.

Det har vært dialog mellom representanter for islam og franske myndigheter over en lengre periode.²⁷ Nå er det det relativt nyopprettede *Forum de l'islam de France* (FORIF) som skal ivareta dialogen mellom staten og muslimer.²⁸ Slik dialog anses spesielt vesentlig med henblikk på myndighetenes fokus på ekstrem islamisme. FORIF skal bidra til å bygge «fransk islam» fra grunnen av og bygge sterke kulturelle-religiøse miljøer som vil stå imot negative holdninger.²⁹ En aktuell problematikk i Frankrike er imamers utdanning, noe FORIF blant annet diskuterer. På bakgrunn av sekularitetsprinsippet kan ikke franske myndigheter stille spørsmål ved hvilken religiøs utdanning som gis, men de kan påpeke hvordan praktiseringen av religionen utføres. Fra 1. januar 2024 ble det forbudt å bruke imamer som er sendt og finansiert av andre land.³⁰

¹⁷ Fieschi 2020. For mer informasjon om Nouvelle Droite, se kapittel 6.2 Høyreekstremisme internasjonalt

¹⁸ RFI 2023a

¹⁹ Hackett 2015

²⁰ Minority Rights Group International 2018

²¹ Kepel 2017; Roy 2017; Khosrokhavar 2017

²² For omtale av drivere og motivasjonsfaktorer for radikaliseringsproblemer se kapittel 21

²³ AFP 2016, Bertossi 2020; Emeriau og Laitin 2020

²⁴ Counter Extremism Project 2023

²⁵ Observatoire de la laïcité 2017. Se også Gouvernement 2023

²⁶ Fieschi 2020

²⁷ Belouezzane 2023

²⁸ Belouezzane 2023

²⁹ Élysée 2023, Ministère de l'intérieur et des outre-mer 2022

³⁰ RFI 2024

Separatisme – uttrykket og loven

Franske myndigheter bruker uttrykket *separatisme* for å beskrive etableringen av radikale eller voldelige «økosystemer» og «motsamfunn» som forneker den franske republikkens samfunnsverdier. Dette er samfunn som hevdes å ha sine egne økonomiske, kulturelle og sosiale normer. Resultatet kan bli radikaliserings- og voldelig ekstremisme. Franske myndigheter mener at disse motsamfunnene må motarbeides og bekjempes.³¹

I 2021 innførte franske myndigheter loven om «forsvaret av republikkens prinsipper»³², den såkalte *separatistloven*.³³ Loven har gitt myndighetene videre fullmakter til å ta tak i det de mener er de grunnleggende årsakene til ekstrem islamisme. Loven har blitt møtt med sterke protester. *Separatisme* er ikke et nøytralt ord i Frankrike, men vekker negative historiske konnotasjoner.³⁴ Separatistbegrepet har vært brukt av franske myndigheter før, blant annet om kommunister, baskere og algeriere. Loven navngir ikke muslimer, men kritikken har handlet om at loven stigmatiserer den muslimske minoriteten i Frankrike, som gjennom benevnelsen separatisme blir anklaget for å sette egne praksiser og tradisjoner over fransk lov. Mange opplever det som en anklage om at muslimer er en indre fiende for Frankrike.³⁵

Samtidig har det vært oppslutning i den franske befolkningen om forbudet mot religiøse symboler i det offentlige rom siden den første loven kom for ca. 20 år siden. Mange er også kritiske til restriksjonene. Det har vært flere konflikter og demonstrasjoner knyttet til dette.³⁶ Med separatistloven kan ulovlig finansiering av moskeer og trossamfunn stanses. Myndighetene har forbudt flere sivile organisasjoner (*NGO-er*) som angir at de jobber mot muslimfiendtlighet og for antirasisme, fordi de ifølge myndighetene har tilknytninger til andre, mer «problematiske» muslimske bevegelser og organisasjoner.³⁷ Foreninger eller stiftelser som søker om offentlig støtte må forplikte seg til å respektere den sekulære natur og prinsipper og andre forhold som likestilling mel-

lom kvinner og menn og menneskeverd. Hvis de bryter dette må tilskudd betales tilbake.³⁸

Det er etablert et oppfølgingssystem for loven der både utdanningsdepartementet, politi og sosialsektoren samarbeider. Lærere kan varsle rektor om oppførsel som er imot reglene, eksempelvis bruk av hijab som er forbudt i franske skoler, og rektor melder dette videre til radikaliseringskontakten i fylket (*département*). Utveksling av informasjon mellom skole, helsevesen og etterretning er tillatt.

Annet arbeid mot ekstremisme

Frankrike arbeider spesielt med reintegrering. Fengslene har programmer for å hindre radikaliserings- og reintegrering. De har også fem enheter som er mer spesifikt rettet mot reintegrering, hvorav en er for kvinner. Ansatte ved disse enhetene er særlig trent i radikaliseringsproblematikk. Noen er også eksperter på islam.³⁹ Franske myndigheter konsentrerer seg bevisst om nettopp frakobling, som innebærer å hjelpe personer med å gå bort fra ideologi og holdninger frivillig i stedet for å straffe dem til de endrer ideologi/holdninger.

Den interdepartementale komitéen for forebygging av kriminalitet og radikaliserings- og reintegrering, *Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation* (CIPDR), ble opprettet i 2006. Den leder den offentlige politikken med forebygging og avverging av fenomener som utsetter samfunnet for risiko. Komiteen jobber for å støtte myndighetene nasjonalt og lokalt. Innsatsene er hovedsakelig konsentrert om nasjonal koordinering for å hindre eller bekjempe blant annet radikaliserings- og kriminalitet og å beskytte utsatte personer.⁴⁰

Den inneværende nasjonale strategien for å forebygge radikaliserings- og reintegrering, *Le Plan national de prévention de la radicalisation* (PNPR), har seksti tiltak fordelt på fem prioriterte områder:⁴¹ 1) bidra til motstandskraft i befolkningen (skole, internett mv.), 2) fullføre forebyggingsnettverk 3) fenomenforståelse, 4) profesjonalisering av lokale aktører (helsetjenesten, sosialarbeider, forskere mv.) og 5) bidra til reintegrering av innsatte og integrering av mindreårige som kommer fra områder styrt av ter-

³¹ Kommissjonens møte med Det interdepartementale nettverket mot radikaliserings- og reintegrering (CIPDR) i Innenriksdepartementet, 26. april 2023

³² LOI n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République 2021

³³ Vie publique 2021

³⁴ Khemilat 2021

³⁵ Khemilat 2021

³⁶ Chrisafis 2023; Le Monde og AFP 2023a

³⁷ Ministère de l'intérieur 2021

³⁸ Vie publique 2021

³⁹ Kommissjonens møte med representanter for kriminalomsorgen i Frankrike 26. april 2023

⁴⁰ General Secretariat of the Interministerial Committee for the Prevention of Crime and Radicalisation 2021

⁴¹ Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation 2019

rorgrupper (MRZOGT).⁴² Planen er tverrsektoriell og kom i 2018.

Minnemuseum etter terror

Musée-mémorial du terrorisme skal opprettes til minne om ofre for terrorangrep i Frankrike de siste femti årene. Opprettelsen av museet ble kunngjort av president Macron i 2018.⁴³ Museet skal etter planen åpne i 2027. Museet skal ta vare på, studere og utstille spor og formidle samfunnets reaksjoner på terrorisme og være et sted for minne og læring både for allmennheten og nye generasjoner.⁴⁴

Læringspunkter fra Frankrike

Frankrike er et stort land med særskilte utfordringer når det gjelder terror og ekstremisme. Det er vesentlige forskjeller mellom Frankrike og Norge,

både med hensyn til det eksisterende trusselbildet, ekstremisme og andre utfordringer på samfunnsnivå. Den franske samfunnsmodellen er annerledes enn den norske, og derfor er det ikke slik at lærdommer fra Frankrike umiddelbart lar seg overføre til Norge, eller at det er ønskelig. I Norge er de ekstremistiske miljøene mer oversiktlige, og trusselen er ikke så omfattende og prekær som i Frankrike. Derfor ville flere av de franske tiltakene være for inngripende i norsk sammenheng. Det er heller ikke tradisjon for et like anstrengt forhold til religiøs praksis i det offentlige rom i Norge som det er i Frankrike.

Noe av det som skaper grobunn for ekstremisme i Frankrike, er relevant også i Norge, for eksempel segregering og problemer med sosialt utenforskap. Sterkt polariserte syn på religionens plass i samfunnet kan også skape avstand og mistillit. Frankrikes tilnærming til å forebygge ekstrem islamisme er bredere enn å kun følge med på miljøer som allerede er ekstremistiske. Etter 2015 har de rettet stadig mer oppmerksomhet mot ekstremistenes omgivelser og mot internasjonal påvirkning/infiltrering av muslimske miljøer i Frankrike.

⁴² General Secretariat of the Interministerial Committee for the Prevention of Crime and Radicalisation 2021. Uoffisiell oversettelse av kommisjonens sekretariat

⁴³ Musée-mémorial du terrorisme u.å.-b

⁴⁴ Musée-mémorial du terrorisme u.å.-a

Kapittel 45

Belgia

Bakgrunn

Belgia har som andre europeiske land erfart terror og ekstremisme, og personer som har blitt fremmedkrigere for IS. Landet ble igjen utsatt for et terrorangrep i 2023 der to svensker ble drept. Motivet for angrepet hadde sannsynligvis sammenheng med koranbrenninger i Sverige, jf. omtale i kapittelet om Sverige ovenfor.

Den 22. mars 2016 ble 32 mennesker drept og flere hundre såret da en gruppe ekstreme islamister med tilknytning til IS først detonerte hjemmelagde bomber på flyplassen og litt over en time senere på metrostasjonen Maelbeek i Brussel. Medlemmer av den samme gruppen var også involvert i planleggingen og koordineringen av terrorangrepet i Paris noen måneder tidligere, 13. november 2015.¹ Belgiske myndigheter mener at angrepene markerte et veiskille:

The attacks in Paris and Brussels in 2015 and 2016 have profoundly changed the security landscape. It is crucial that the government is able to demonstrate sufficient resilience in order to best safeguard the fundamental rights and freedoms of citizens in the fight against terrorism and extremism. (Coordination Unit for Threat Analysis, 2023, s. 4)

Belgia har vært kjent for å ha Europas høyeste antall fremmedkrigere per innbygger.² Mange av disse kom fra spesifikke nabolag, som Molenbeek i Brussel. Det samme gjaldt terrorister involvert i 2016-angrepet og andre terrorangrep, slik som bombingene i Madrid i 2004. Belgia har fått mye internasjonal kritikk, med påstander om at enkelte bydeler har vært et arnested for jihadisme.³ Både i og utenfor Belgia ble landet kritisert for å ha feilet i sin kontraterrorstrategi etter de nevnte angrepene i 2015 og 2016.⁴ Belgia har

innført en rekke lover siden angrepene. Flere er kritisert for å true privatlivet eller menneskerettighetene. Blant annet har bruk av langvarig isolasjon for mennesker som sitter fengslet for terror, eller terrortiltale, blitt kritisert.⁵

Belgia er en føderalstat med et folketall på elleve millioner. Landet består av tre regioner og tre «samfunn». Samfunnene tar utgangspunkt i de tre språkene fransk, nederlandsk og tysk.⁶ Noe av kritikken mot Belgia har handlet om at den belgiske staten mangler sentralisert makt og består av parallelle samfunn, som administrativt også på mange områder deler seg langs de språklige skillelinjene i landet. Det flamske ytre-høyre-partiet Vlaams Belang som går til valg for et uavhengig Flandern har ifølge meningsmålinger stor oppslutning i Belgia og forventes å få mange stemmer ved valget i 2024.⁷ Innvandring er et tema som mobiliserer velgere, og det har de siste årene pågått en polarisert debatt om islam både i den nederlandsktalende og den fransktalende delen av landet.⁸ Belgia har også blitt kritisert for å ha sviktet på integrasjonsområdet, med henvisning til nettopp forsteder som Molenbeek.⁹

Undersøkelseskomité

Undersøkelseskomiteen som ble nedsatt etter terrorangrepet i 2016, kom blant annet frem til at kontraterrorarbeidet i Belgia hadde vært preget av kapasitetsmangel og svak delingskultur mellom tjenester.¹⁰ Komiteen anbefalte en helhetlig tenkning, noe som innebærer at det ikke bare er viktig å avverge terror og rettsforfølge terrorister, men også å forebygge terror proaktivt.¹¹ Det har

¹ Investigation committee terrorist attacks 22 march 2016

² Renard og Coolsaet 2018a

³ Renard og Coolsaet 2018b

⁴ King 2015

⁵ Human Rights Watch 2016

⁶ King 2015

⁷ Moens 2023

⁸ Torrekens 2021

⁹ King 2015

¹⁰ Investigation committee terrorist attacks 22 march 2016

¹¹ Investigation committee terrorist attacks 22 march 2016

blitt påpekt at funnene ikke er eksepsjonelle for Belgia, men at slike undersøkelser etter terror ofte avdekker svikt.¹² Norge er intet unntak, og samtlige evalueringer etter terrorangrep i Norge har vist svikt og mangler både forut for, under og etter angrepene.¹³

Undersøkelseskomiteen pekte også på et behov for økt oppmerksomhet på radikalisererte personer under og etter soning. Rapporten fremmet også verdien av bilateralt arbeid og internasjonalt arbeid. Etter terrorangrepet i Paris i 2015 begynte belgiske og franske sikkerhetstjenester å opprette forbindelseslinjer. Dette anses for å være av stor verdi for informasjonsflyten mellom landene.¹⁴

Ekstreme islamister utgjør en liten del av den muslimske minoriteten i Belgia. Samtidig anser man innflytelsen fra salafisme og wahhabisme for å være betydelig. Ifølge komiteen er dette retninger som kan bidra til radikaliseringsprosesser.¹⁵ Komiteen pekte på utfordringer med mangel på transparens og myndighetenes oversikt over moskeer og muslimske samfunn. Komiteen anbefalte at belgiske myndigheter skulle inkludere det muslimske rådet mer i det forebyggende arbeidet, at det måtte stilles krav om at rådet respekterte grunnloven og demokratiet, og at rådet måtte representere hele det muslimske miljøet i Belgia.¹⁶ Komiteen argumenterte videre for kursing av imamer og for stenging av Brussels *Grand Mosque*, som i undersøkelsesperioden hadde vist seg å ikke stå på belgisk muslimsk råds liste over såkalte godkjente moskeer. Moskeen ble i stor utstrekning finansiert av Saudi-Arabia. Komiteen argumenterte for at moskeen måtte reetableres med et klart administrativt tyngdepunkt i Belgia, og at de finansielle båndene til Saudi-Arabia måtte brytes.¹⁷ I 2018 tok belgiske myndigheter kontroll over moskeen.¹⁸

45.1 Forebygging av ekstremisme i Belgia

Belgia har over lengre tid hatt handlingsplaner for å redusere omfanget av radikaliserings og ekstreme

misme i samfunnet. Handlingsplanene la lenge stor vekt på sikkerhet, overvåkning og politi. Gradvis har det skjedd en forskyvning, og den ensidige vektleggingen av sikkerhet blir ikke lenger ansett som tilstrekkelig.¹⁹ Et inkluderende samfunn er det viktigste våpenet i kampen mot ekstremisme og radikalisme i samfunnet, ifølge den nyeste strategien *De Strategie Extremisme en Terrorisme (Strategie T.E.R.)* som ble implementert i 2021. Målet med strategien er å gjøre myndigheter og tjenester i stand til å jobbe innenfor samme system, med respekt for hverandres særskilte metoder og mål. Den nye strategien inkorporerte også regionene i planen, slik at den også gjelder på lokalt nivå. Strategien reflekterer derfor at mange ulike aktører deltar i arbeidet med forebygging i Belgia. Med henvisning til den omtalte undersøkelseskomiteens funn og anbefalinger er det påpekt i planen at sikkerhetsaspektet og det sosialpreventive aspektet er like nødvendige, og at de må styrke hverandre. Videre understrekes behovet for felles språk, fenomenforståelse og rammeverk for arbeidet.²⁰ Strategien har flere konsultasjonsplattformer:

- *Lokale Taskforces* (LTFs) er nettverk hvor sikkerhetstjenestene utveksler informasjon og diskuterer enkeltsaker. Her besluttet det hvorvidt enkeltpersoner skal følges opp med sikkerhetsorienterte eller sosialt forebyggende tiltak. Nettverket kan dele både åpen og taushetsbelagt (*classified*) informasjon.
- *Lokale Integrale Veiligheidscellen inzake Radicalisme* (LIVC's-R) er nettverk på forebyggende nivå hvor lokale myndigheter, psykologer og sosiale tjenester inngår. Tanken er at lokale aktører er nærmest innbyggerne og med dette best rustet til å håndtere forebygging. Innenfor rammene av dette samarbeidet er det også utarbeidet en plan for reintegrering i problematiske saker. Alle kommuner er forpliktet til å ha en LIVC-R eller etablere en i samarbeid med andre kommuner. LIVC-R ledes alltid av en ordfører. Det lokale politiet, skolen, og sosial- og velferdstjenestene deltar også. Målet er å skreddersy støtten til den enkelte. En såkalt informasjonsoffiser er en representant for det lokale politiet og koordinerer informasjonsflyten med både LTF og LIVC-R.

Det er *Coordination Unit for Threat Analysis* (CUTA) som er koordinator for strategien. CUTA skal blant annet ha kunnskap og ekspertise om

¹² Renard og Coolsaet 2018b; Leigh u.å.

¹³ NOU 2012: 14; Dalgaard-Nielsen, Eriksen, Hansen, Ilum, Ishaq, Ravndal og Renå 2020; 25. juni-utvalget 2023

¹⁴ Investigation committee terrorist attacks 22 march 2016

¹⁵ Investigation committee terrorist attacks 22 march 2016

¹⁶ Investigation committee terrorist attacks 22 march 2016

¹⁷ Investigation committee terrorist attacks 22 march 2016

¹⁸ Carbonnel 2018

¹⁹ Coordination Unit for Threat Analysis 2023

²⁰ Coordination Unit for Threat Analysis 2023

terrorisme og ekstremistiske trusler i Belgia og mot belgiske borgere og interesser i utlandet. CUTA er underlagt justisdepartementet og innenriksdepartementet i Belgia.²¹

Vilvoorde kommune

På forebyggingsfeltet er det på lokalt nivå interessante paralleller til det arbeidet som gjøres i Norge. Med dette som utgangspunkt prioriterte kommisjonen å møte lokale aktører under besøket i Belgia.

Kommisjonen valgte å besøke byen Vilvoorde, som ligger i kommunen med samme navn i provinsen Flamsk Brabant med omtrent 38 000 innbyggere. Vilvoorde er en mangfoldig by med mange nasjonaliteter. Byen har hatt stor befolkningsvekst de siste årene. I likhet med den omtalte Molenbeek bydel i Brussel har Vilvoorde hatt utfordringer med fremmedkrigere. I Vilvoorde var gruppen *Sharia4Belgium* aktiv med å rekruttere til krigen i Syria.²² Gruppen hadde som ambisjon å gjøre Belgia til en islamsk stat.²³ Omtrent 450 personer fra Belgia reiste eller prøvde å reise til Syria eller Irak. 32 personer reiste fra Vilvoorde.²⁴

Kommisjonen møtte ordfører Hans Bonte, som fortalte om kommunens tilnærming for å hindre radikaliserings og polarisering. Bonte beskrev blant annet utfordringer med høy arbeidsledighet. Noen av utfordringene med radikaliserings i Vilvoorde ble også begrunnet med byens sentrale plassering «i hjertet av problemet», byen ligger i nærheten av mange av Europas store byer som Amsterdam, London, Brussel og Paris. Kommunen legger stor vekt på dialog med muslimske

miljøer og involvering av sivilsamfunnet i det forebyggende arbeidet og lokalt arbeid generelt. Ordføreren fremhevet også hvor viktig det er å få støtte fra det muslimske samfunnet og samarbeide med det.²⁵

Kommisjonen møtte også en representant fra det lokale politiet i Vilvoorde. Han fremhevet at det er en utfordring å skape tillit blant minoritetsungdom når mangfoldet ikke er representert i viktige institusjoner som skolen og politiet. De ønsker flere unge med minoritetsbakgrunn inn i politiet og jobber aktivt med dette lokalt.

I Vilvoorde fikk kommisjonen også en presentasjon av ungdomsorganisasjonen *1001 Schakels*²⁶, som ble etablert i 2015 som et tiltak mot radikaliserings i byen.²⁷ Organisasjonen tilbyr aktiviteter til barn og unge og er en viktig del av sivilsamfunnet.

Læringspunkter fra Belgia

Føderalstaten Belgia er med sin regionale og språklige samfunnsinndeling på mange områder forskjellig fra Norge. Belgias geografiske plassering midt i Europa gir også andre utfordringer for arbeidet med forebygging enn i Norge. Landet har imidlertid, i likhet med Norge, erfart både terror og personer som har reist som fremmedkrigere. Belgia har arbeidet aktivt med tiltak mot radikaliserings i flere år, noe som har resultert i nasjonale strategier og lokale tverrfaglige samarbeid, nytt lovverk og andre innsatser. Under kommisjonens besøk i Vilvoorde fikk kommisjonen nok en gang demonstrert hvor viktig det er med lokalt forebyggende arbeid – slik den har observert i andre land og også gjennom kunnskapsinnhenting i Norge.

²¹ CUTA u.å.

²² Ostaeyen 2019. Mer informasjon, se eksempelvis BBC 2015; King 2016; Taub 2015

²³ Bruland 2015

²⁴ Kommisjonens møte med ordføreren i Vilvoorde, Belgia, 28. april 2023

²⁵ Kommisjonens møte med ordfører Hans Bonte i Vilvoorde, Belgia, 28. april 2023

²⁶ 1001 schakels u.å.

²⁷ Kommisjonens møte med presidenten av 1001 Schakels, 28. april 2023

Kapittel 46

Tyskland

Bakgrunn

Tyskland har sterk historisk erfaring med ekstremisme og har opplevd flere terrorangrep de siste årene. 19. desember 2016 ble tolv mennesker drept da en ekstrem islamist kjørte inn i et julemarked i Berlin. Terroristen hadde sverget troskap til IS før han utførte angrepet. Tyskland har også i senere år hatt flere høyreekstreme angrep utført av enslige aktører, som angrepet i Halle 9. oktober 2019 og Hanau 19. februar 2020.¹ Angrepene som ble utført av den nynazistiske grupperingen NSU i tidsperioden 2000–2007, ble ikke rullet opp før i 2011.²

Tysklands arbeid med ekstremisme og forebygging kan ikke ses løsrevet fra arven etter 2. verdenskrig og det tyske samfunnets oppgjør med nazismen. I etterkrigstiden har Tyskland hatt innslag av både venstreekstremisme, høyreekstremisme og ekstrem islamisme. Venstreekstremisme var i stor grad et fenomen som preget Vest-Tyskland i perioden før Tyskland ble gjenforent, og i dag betraktes høyreekstremisme og ekstrem islamisme som de fremste truslene.³ I senere tid er det også rettet søkelys på antistatlige bevegelser, som er mer diffuse ideologisk og løsere organisert og derfor noe vanskeligere å forstå. Disse gruppene ble viet mer oppmerksomhet etter 7. desember 2022, da 25 mennesker i elleve forskjellige delstater fra gruppen som kalte seg *Reichsbürger*, ble arrestert for å ha planlagt et kupp mot den tyske nasjonalforsamlingen Forbundsdagen.⁴

Våren 2021 vedtok Forbundsdagen en egen lov mot høyreekstremisme og hatkriminalitet på internett. Den førte blant annet til endringer av loven om sosiale medier, *Netzwerkdurchsetzungsgesetz*. Plattformsselskaper ble pålagt å rapportere

visse typer lovstridige ytringer direkte til politiet, i tillegg til å slette dem fra sine plattformer.⁵

Tyske sikkerhetsmyndigheter melder om vekst i det høyreekstreme miljøet.⁶ Antallet høyreekstreme i 2022, var anslått til 38 800, hvorav 14 000 var antatt å ha voldspotensial. Tallet antas å ha økt i 2023.⁷ I januar 2024 la den tyske regjeringen frem en 13-punkts tiltaksplan mot høyreekstremisme. Planen skal ifølge innenriksminister Nancy Faeser gjøre det lettere å bryte opp ekstremistiske grupperinger, hindre finansieringen til slike nettverk og frata gruppene våpen.⁸ Planen skal også gjøre det lettere å forby høyreekstreme arrangementer og gjøre det vanskeligere for ytre-høyre-aktivister å reise inn og ut av Tyskland. I planen foreslås lovendringer som gjør det mulig å gjennomføre finansiell etterforskning av ytre-høyre-aktører på bakgrunn av deres «trusselpotensial», en utvidelse fra dagens lovgivning hvor ekstremistiske grupperinger må være uttalt voldelige dersom slik etterforskning skal finne sted.⁹ Planen ble annonsert i forlengelse av store protester i tyske byer etter avsløringer av et hemmelig møte blant aktører på ytre-høyre som innebar planer om massedeportasjon av millioner av mennesker ut av Tyskland.¹⁰

Undersøkelser og resultater

En nyere undersøkelse har vist at åtte prosent av den tyske befolkningen har en klar høyreekstrem orientering.¹¹ Dette er en betydelig økning sammenlignet med nivået på ca. to til tre prosent i tidligere års undersøkelser. Undersøkelsen fant også en økende antidemokratisk tendens i befolkning-

¹ Se omtale i kapittel 6.2 Høyreekstremisme internasjonalt

² NSU er også omtalt i kapittel 6.2 Høyreekstremisme internasjonalt

³ Kommisjonens møte med det tyske Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), 13. april 2023

⁴ Reichsbürger-bevegelsen er nærmere omtalt i kapittel 6.5 Antistatlige strømninger

⁵ Bundestag 2020

⁶ AP 2024a

⁷ AP 2024a

⁸ McGuinness 2024

⁹ AP 2024a

¹⁰ Møtet som ble holdt utenfor Potsdam 25. november 2023 er nærmere omtalt i kapittel 6.4 Ytre Høyre: partier og bevegelser etter 2001

¹¹ Zick, Küpper og Mokros 2023

gen. Oppfatningen om at demokratiet og dets institusjoner fungerer bra, hadde gått ned til 60 prosent. Flere enn seks prosent er nå for et diktatur med ett sterkt parti og én leder for Tyskland. Dette er også en betydelig økning fra tidligere år. Utover lukkede antidemokratiske holdninger fant studien også en økning av konspiratoriske (38 prosent) og nasjonalistisk-autoritære (29 prosent) innstillinger. Funnene forklares med at aktuelle kriser (sosial ulikhet, covid-19-pandemien, krig i Europa) sammenfaller med og forsterker en generell tillitskrise i det demokratiske systemet.¹²

46.1 Forebygging av ekstremisme i Tyskland

I senere år har den tyske tilnærmingen til forebygging gått fra overvåkning og straffeforfølgelse til demokratistyrking og sosialt samhold. Som det ble sagt i kommisjonens møte med innenriksdepartementet: «Folk må ha mulighet til å leve et godt liv».¹³ Dette viser seg også ved at hovedansvaret for radikaliserings og forebygging i Tyskland er fordelt mellom departementene *Bundesministerium des Innern und für Heimat* (BMI), og *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (BMFSFJ).

En særskilt utfordring for Tyskland er at det er en betydelig mangel på tillit til statlige aktører, spesielt sikkerhetsmyndighetene i befolkningen, noe som har sammenheng med den tyske historiske arven etter en totalitær stat. Dermed aner-

kjenner myndighetene som arbeider på feltet, at det ofte er uklart hvorvidt politiet er del av løsningen eller problemet.¹⁴

Tyskland er en forbundsstat hvor ulike *Bundesländer*, delstater, har stor grad av selvråderett. Av alle land kommisjonen har besøkt, skiller Tyskland seg ut ved at sivilsamfunnet og organisasjonslivet tar og får et stort ansvar for ulike forebyggingsprogrammer, og at dette i mindre grad gjøres av myndighetsaktører. Føderale programmer finansierer ulike forebyggende prosjekter som utføres av frivillige organisasjoner over hele Tyskland. De organiserer alt fra opplysningskampanjer om rasisme på skoler og arbeidsplasser til exitprogrammet for radikalisererte i fengsler.¹⁵

Tyske føderale myndigheter arbeider også med en «demokratifremmende lov» som skal forplikte regjeringen juridisk til å skape mer permanente strukturer for sivilsamfunnets engasjement mot ekstremisme og rasisme.¹⁶ Formålet med loven er å styrke kampen for demokrati og mangfold og kampen mot ekstremisme og rasisme.¹⁷

Institutt for forskning på radikaliserings og reintegrering

Deutsches Institut für Radikalisierung- und Deradikalisierungsforschung (GIRDS) er det første tyske forsknings- og nettverksinitiativet som

¹² Zick, Küpper og Mokros 2023

¹³ Kommisjonens møte med Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), 13. april 2023

¹⁴ Kommisjonens møte med de føderale sikkerhetstjenestene i delstaten Berlin, 13. april 2023

¹⁵ Kommisjonens møte med Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI), 13. april 2023

¹⁶ Kommisjonens møte med Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 13. april 2023

¹⁷ Kommisjonens møte med Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 13. april 2023

Boks 46.1 Demokratie leben!

«Demokratie leben!» er et føderalt program som gir støtte til organisasjoner og aktiviteter som legger til rette for at personer kan utøve og opprettholde en demokratisk kultur på lokalt nivå. Programmet støtter prosjekter over hele Tyskland som utvikler og prøver ut nye ideer og har innovative tilnærminger til å fremme demokrati, mangfold og forebygging av ekstremisme. Programmets tre pilarer er å fremme demokrati, skape mangfold og forebygge ekstremisme.¹ Programmet finansierer 16 demokratisentre fordelt på alle delstatene.

«Vårt demokrati må fylles med liv hver dag på nytt. Det trenger mennesker som lever, opprettholder og former demokratisk kultur. Det føderale programmet «Levende demokrati!» har blitt skapt for å styrke disse menneskene.» (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, u.å.-b)²

¹ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, u.å.-b

² Uoffisiell oversettelse av kommisjonens sekretariat

Boks 46.2 Media Scouts

Media scouts er basert på en *peer learning* tilnærming, der ungdommer lærer opp om relevante spørsmål og utfordringer med internett, sosiale medier og gaming for å formidle dette videre til andre ungdommer. Ungdommene myndiggjøres og får tillit, men også støtte fra kompetente og ansvarlige voksne.¹

¹ Kuttner u.å.; Medienscouts NRW u.å.

arbeider ene og alene med teori og praksis i det forebyggende og deradikalisierende arbeidet. GIRDS er en uavhengig, nonprofitorganisasjon.

GIRDS har i samarbeid med *Kompetenzzentrum zur Koordinierung des Präventionsnetzwerks gegen (islamistischen) Extremismus* (KPEBW) i delstaten Baden-Württemberg nylig utviklet en håndbok med anbefalinger for beslutningstakere og praktiskere. I håndboken pekes det på at det mangfoldige landskapet innenfor forebyggende arbeid i Tyskland sjelden har vært gjenstand for evaluering. Den «tyske føderalismen» og det komplekse finansieringslandskapet for sivilsamfunnsprogrammer innebærer videre at felles standarder og definisjoner ikke er lett å innføre, hevder håndbokens forfatter og direktør for GIRDS, Daniel Köhler.¹⁸

As a consequence, the counter-extremism situation falls short of all academic standards with regard to quality benchmarks, transparency and evaluation. (Counter Extremism Network Coordination Unit, 2016, s. 10)

For too long a variety of civil-society implementers, in their battle to secure programme funding, have sought to shield their own unique identifiers from transparent substantive scrutiny and thus thwarted substantive developments and the establishment of standardised methods. (Counter Extremism Network Coordination Unit, 2016, s. 43)

Rasisme

Tyske myndigheter har i senere år rettet mer oppmerksomhet mot rasisme. Dødelige rasistiske angrep utført av NSU og terrorangrepene i Halle og Hanau har bidratt til dette.¹⁹

¹⁸ Counter Extremism Network Coordination Unit 2016

I 2020 besluttet Forbundsdagen å etablere nasjonal monitorering av diskriminering og rasisme, *Nationaler Diskriminierungs- und Rassismusmonitor* (NaDiRa). Hensikten var å undersøke årsaker til rasisme i Tyskland samt utbredelsen og konsekvensene av rasismen. Monitoreringsoppgaven ble lagt til forskningsinstitusjonen *Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung* (DeZIM).²⁰ Studien om rasistiske realiteter²¹ var åpningsstudien til NaDiRa og den første tyske studien som helhetlig belyste hvordan ulike sosiale grupper håndterer rasisme.²² 90 prosent oppga at rasisme er en realitet i Tyskland. 22 prosent oppga at de har førstehåndserfaring med rasisme.²³ Funnene viste også at mange anser strukturell og institusjonell rasisme som et problem.²⁴

I 2022 ble det for øvrig oppnevnt et rasismeombud i Tyskland.²⁵ Flere tiltak har blitt iverksatt i regi av ombudet. Basert på kritikk etter NSU- og Hanau-terroren om at berørte og ofrenes etterlatte ikke ble ivaretatt, har det blitt etablert 32 kommunale rådgivingscentre for berørte av rasisme. Som et grunnprinsipp er sentrene forankret i lokale organisasjoner drevet av innvandringsgrupper eller antirasistiske initiativer. Formålet med dette er å garantere legitimitet.²⁶

Læringspunkter fra Tyskland

Den tyske forbundsstaten kan vanskelig sammenlignes med norske forhold. Dette gjør at innretningen på arbeidet i Tyskland også er annerledes enn i Norge. Kommisjonen registrerer imidlertid at også Tyskland har arbeidet intensivt med forebygging av terror og ekstremisme de senere årene, og at sivilsamfunnet er en viktig aktør. Kommisjonen merker seg også at Tyskland arbeider aktivt med den bredere ekstremismen.

¹⁹ Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung 2022

²⁰ Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung u.å.

²¹ Rassismusmonitor u.å.

²² Rassismusmonitor u.å.

²³ Rassismusmonitor u.å.

²⁴ Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung 2022

²⁵ For mer informasjon, se Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration og Die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus u.å.-c

²⁶ For mer informasjon, se Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration og Die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus u.å.-b; Oversikt over sentrene, fordelt på delstater: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration og Die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus u.å.-a

Kapittel 47

Multilateralt samarbeid

Norge deltar aktivt i internasjonale organisasjoner, koalisjoner og programmer mot terrorisme og ekstremisme. Dette omfatter deltakelse og representasjon i FN, EU, Europarådet, Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), Den globale koalisjonen mot terrorgruppen ISIL, *Financial Action Task Force* (FATF), Interpol, Europol, Eurojust og andre internasjonale organisasjoner og nettverk. Det bidrar til blant annet informasjonsutveksling og policy-utvikling. Det bidrar også til å forebygge og motvirke terror.¹

Norge har et nært kontraterrorsamarbeid med allierte i NATO, de nordiske landene og andre europeiske land. Norge søker gjennom bi- og multilateralt samarbeid å forebygge terrorisme og å motvirke de grunnleggende årsakene til terror. Videre arbeider Norge for å motvirke terroristers evne til å gjennomføre angrep både på tvers av landegrensene og i konfliktområder der de er aktive. Andre viktige bidrag til internasjonal terrorbekjempelse er innsats mot terrorfinansiering, eksportkontroll, arbeid for å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen og grensekontroll. I tillegg ivaretar Norge sine forpliktelser i Wienkonvensjonen om diplomatisk samkvem for å beskytte andre staters utenriksstasjoner på norsk jord mot sikkerhetstruende handlinger.

Norge deltar også i fora som dekkes av det kommisjonen har definert som den brede ekstremismen. Eksempler på dette er Europarådet, *Education Policy Advisors Network* (EPAN), *Demokrati, Inklusion og Sikkerhed* (DIS) og *International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA). Sammen med partnere arbeides det for å bekjempe marginalisering og diskriminering av tros- og livssynsminoriteter.²

Norges deltakelse i internasjonale nettverk

Nedenfor følger omtale av flere internasjonale nettverk og arenaer som Norge deltar i.

Nordic Safe Cities ble etablert i 2016 og er en allianse av medlemsbyer i Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island. Gjennom jevnlig konferanser møtes lokale aktører for å utveksle informasjon og erfaringer i arbeidet for å skape trygge byer og motvirke polarisering, hat og ekstremisme.³

Strong Cities Network ble etablert 2015, i forbindelse med et møte i FN. Nettverket jobber med å bygge og styrke samhandling mellom byer. Samarbeidet er basert på tanken om at det er avgjørende med lokal håndtering av hat, ekstremisme og polarisering. Både Oslo og Kristiansand er medlemmer av nettverket.⁴

Christchurch Call to Action (CCA) ble etablert i 2019 av New Zealands daværende statsminister Jacinda Ardern og Frankrikes president Emmanuel Macron som følge av terrorangrepet i Christchurch i New Zealand samme år. Norge har støttet CCA siden opprettelsen.⁵ CCA omtales ytterligere senere i dette kapittelet.

I FN leder Norge og Jordan Vennegruppen for forebygging av voldelig ekstremisme.⁶ Gruppen arbeider for økt oppmerksomhet om de bakenforliggende årsakene til voldelig ekstremisme og terrorisme gjennom dialog og erfaringsutveksling.⁷

Norge er medlem av *Global Counter Terrorism Forum* (GCTF).⁸ Forumet ble opprettet på initiativ fra USA og Tyrkia i 2011. GCTFs hovedformål er å redusere sårbarheten for at personer radikaliseres, samt å mobilisere ekspertise og ressurser for å hindre, kjempe mot og straffeforfølge terrorhandlinger og rekruttering til terror.⁹

³ Nordic Safe Cities 2020

⁴ Strong cities network u.å.

⁵ Christchurch call u.å.

⁶ Prop. 1 S (2023–2024)

⁷ Regjeringen 2019

⁸ GCTF 2022

⁹ GCTF 2022

¹ Justis- og beredskapsdepartementet 2022b

² Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021

Financial Action Task Force (FATF) ble etablert i 1989 og jobber med globale tiltak for å håndtere hvitvasking og terrorfinansiering. Norge har vært medlem siden 1991.¹⁰

Counter Terrorism Law Enforcement Forum (CTLEF) er et amerikansk initiativ som ble arrangert for første gang våren 2022 i Berlin.¹¹ Tema-tisk er forumet avgrenset til høyreekstremisme. Norge ved Justis- og beredskapsdepartementet var sammen med USA vertskap for et møte i forumet i Oslo i juni 2023.

Nordisk nettverk for forebygging av ekstremisme ble etablert i 2014 og skal blant annet sikre effektiv informasjonsutvikling mellom de nordiske landene om forebygging av voldelig ekstremisme. Norge deltar ved Justis- og beredskapsdepartementet.¹²

EU Internet Forum (EUIF) ble etablert i 2015 og håndterer ulike utfordringer, herunder trusler på nett knyttet til terror og voldelig ekstremistisk innhold.¹³ Norge deltar i forumet sammen med de øvrige EU/EØS-landene. Se nærmere omtale nedenfor.

Radicalisation Awareness Network (RAN) ble opprettet i 2011 og er et EU-nettverk.¹⁴ Norge har gjennom diverse representanter i førstelinjen deltatt siden oppstarten i de ulike RAN-arbeidsgruppene, og Norge har også ledet noen av disse. RAN har de siste årene etablert et *RAN Policy Network* som er et forum på departementsnivå. Norge var med på enkelte møter i oppstarten, men har ikke fast plass i dette nettverket ettersom Norge ikke er medlem av EU. Norge ved Justis- og beredskapsdepartementet har i 2023 blitt invitert til enkelte konferanser som tredjeland.¹⁵

Andre aktuelle fora er *The UN Counter-Terrorism Committee Executive Directorate* (CTED), *Civil Society Action Network* (ICAN) og *European Coalition of Cities against Racism* ECCAR.

47.1 Samarbeidsfora og initiativer om ekstremisme på nett

En rekke aktører arbeider med å hindre at voldelig ekstremisme spres på nett. Noen fora er opprettet og ledet av teknologiselskapene selv, mens andre

fora er ledet av stater eller EU. I ulike internasjonale samarbeidsfora møtes myndigheter, teknologiselskaper, sivilsamfunn og akademia for å diskutere utfordringene og bestemme hvordan man skal håndtere at internett utnyttes til terrorformål.

EU Internet Forum

EU opprettet i 2015 et eget internettforum for å gå i dialog med teknologiselskaper i arbeidet mot voldelig ekstremisme og radikaliserings. Forumet gir anbefalinger som kan redusere tilgangen til voldelig ekstremistisk innhold på nettet og styrke effektive motfortellinger.¹⁶ EUIF var involvert i opprettelsen av Europols *EU Internet Referral Unit* (EU IRU), som flagger terrorinnhold på nettet og gjør plattformsselskapene oppmerksomme på det. Etter at Christchurch-angrepet i mars 2019 ble direkte-sendt, vedtok EUIF EUs kriseprotokoll¹⁷ som respons på den virale spredningen av voldelig ekstremistisk innhold på nettet. EUIF har respondert på den nye utfordringen fra voldelig høyreekstremisme og er i gang med å utarbeide en liste over høyreekstreme grupper, symboler og manifestasjoner som anses for å være skadelige for europeiske liberal-demokratiske verdier og praksiser.¹⁸ Hensikten er at teknologiindustrien skal bruke listen som ressurs for innholdsmoderering.

Global Internet Forum to Counter Terrorism

I 2017 grunnla YouTube, Facebook, Microsoft og Twitter *Global Internet Forum to Counter Terrorism* (GIFCT) for å hindre at terrorister misbruker de digitale plattformene til medlemmene av forumet.¹⁹ I samarbeid med *Tech Against Terrorism*-initiativet arrangerer GIFCT globale workshops for teknologiselskaper, ikke-statlige organisasjoner og offentlige organer fra hele verden.²⁰

Tech Against Terrorism

Tech Against Terrorism (TAT) er et FN-støttet internasjonalt initiativ grunnlagt i 2017 for å bekjempe

¹⁰ FATF 2021

¹¹ U.S department of state 2022

¹² Meld. St. 16 (2022–2023)

¹³ European Commission 2019

¹⁴ European Commission u.å.-a

¹⁵ Korrespondanse mellom kommisjonens sekretariat og Justis- og beredskapsdepartementet, 24. juli 2023

¹⁶ European Commission u.å.-b

¹⁷ European Commission 2019

¹⁸ McNeil-Willson 2023

¹⁹ Global Internet Forum to Counter Terrorism u.å.

²⁰ GIFCT har tatt utgangspunkt i Christchurch Call og utviklet en database for deling av «hash»-verdier (eller digitale fingeravtrykk) av terrorinnhold som kan brukes av medlemmer og bransjepartnere. Database oppdateres kontinuerlig av deltagende selskaper og gir støtte til mindre plattformer til å finne og respondere på terrorrelatert innhold på deres plattformer

terroraktivitet på internett. TAT utvikler verktøy for å bistå store og mindre teknologiselskaper, myndigheter og sivilsamfunn med å forbedre håndteringen av terroristaktivitet på internett.²¹ TAT gir råd til spillselskapene om hva de kan gjøre for å minimere eksponering av ekstremisme i spillsamfunn.

Christchurch Call to Action

Christchurch Call to Action (CCA) har som mål å forhindre spredning av voldelig ekstremistisk propaganda på sosiale medier og nettet for øvrig. CCA er i dag et fellesskap av over 120 regjeringer, nettbaserte tjenesteleverandører og sivilsamfunnsorganisasjoner som samarbeider om å eliminere terror og ekstremistisk innhold på internett.²² Norge har støttet CCA siden opprettelsen i 2019.²³ Gjennom støtten til CCA støtter Norge også GIFCT.

United Nations Counter Terrorism Committee

I oktober 2022 vedtok FNs sikkerhetsråds antiterrorkomité den såkalte Delhi-erklæringen. Delhi-erklæringen gir ikke-bindende råd til medlemsland for å motvirke bruk av nye og fremvoksende teknologier til terrorformål.²⁴ Som medlem av FNs sikkerhetsråd i perioden 2021–2022 stemte Norge for erklæringen for terrorbekjempelse, som inkluderte mål om å forhindre bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi til terrorformål.

Dette samarbeidet har ført til internasjonale samtaler og samarbeid om ikke-bindende råd til forebygging og hindring av voldelig ekstremisme på nett.

47.2 Internasjonalt nettverk med berørte

Støttegrupper og overlevende og etterlatte etter terror og ekstremisme er sentrale deltakere i flere internasjonale samarbeidsfora og i det globale

²¹ Tech Against Terrorism u.å.

²² Christchurch call u.å.

²³ Utenriksdepartementet 2021

²⁴ United Nations Security Council u.å.

forebyggende arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme. Internasjonalt samarbeid og erfaringsutveksling mellom berørte og etterlatte i ulike nettverk og fora er viktig. Direkte berørtes erfaringer inngår i økende grad som sentrale høringsinstanser og samarbeidspartnere for beslutningstakere i det forebyggende arbeidet i europeisk sammenheng. RAN har utgitt en håndbok med tittelen *Handbook: Voices of victims of terrorism*.²⁵ Håndboken er en samling av anbefalinger til Europaparlamentet og aktører som skal ivareta berørte. Støttegruppen etter 22. juli samarbeider med RAN på flere områder og deltar aktivt i arbeidsgruppen *Victims/survivors of terrorism working group*.²⁶

One World Strong er en gruppe som ble opprettet av direkte berørte etter terrorangrepet mot Boston Marathon.²⁷ I presentasjonen av gruppen angis det at:

[...] One World Strong hopes to create a safe and inclusive space where survivors can share their experiences, offer mentorship, and inspire hope in others who have been impacted by similar events. Through their initiatives, One World Strong seeks to empower survivors around the world, helping them overcome the challenges they face and build a better future for themselves and others. (One World Strong Foundation, u.å.)

OSSE har fremhevet betydningen av å ta hensyn til rettighetene og behovene til ofre for terrorisme. Parlamentarikerforsamlingen i OSSE har i en resolusjon understreket at en anerkjennelse av ofrenes lidelser og tap er viktig i det forebyggende perspektivet. Det er viktig å reagere på og forholde seg til terrorisme mot alle ulike grupper, uten å skape forskjell i oppfølgingen, understreker resolusjonen.²⁸ Det skal ikke skapes noen form for hierarki i måten det gis bistand og oppfølging på.²⁹

²⁵ De Saint Marc, Guglielminetti, Netten, Lacombe, van de Donk, Galesloot og Woltman 2015

²⁶ European Commission u.å.-c

²⁷ One World Strong Foundation u.å.

²⁸ Parliamentary Dimension of the Organization for Security and Co-operation in Europe 2022

²⁹ Organization for Security and Co-operation in Europe 2022

FN har også en egen *Group of Friends of Victims of Terrorism*, som er drevet av medlemslandene, hvor også Norge er medlem.³⁰ Gruppen ble lansert sommeren 2019. Den skal ha en helhetlig tilnærming til beskyttelse og promotering

³⁰ Medlemsland er Afghanistan, Spania (Co-Chairs) Argentina, Australia, Belgia, Belarus, Canada, Costa Rica, Egypt, Frankrike, India, Indonesia, Irak, Israel, Italia, Kenya, Libanon, Mexico, Marokko, Nederland, New Zealand, Nigeria, Norge, Polen, Qatar, Romania, Russland, Storbritannia, Tadsjikistan, Tyrkia, Tyskland, Ukraina, De forente arabiske emirater, USA, Den europeiske union (EU) og Organisasjonen for islamsk samarbeid (OIC)

av ofrenes rettigheter og snakke på vegne av ofrene.³¹ FN har også arrangert konferansen *UN Global Congress on Victims of Terrorism*. Denne ble avholdt i New York i 2022.³² Temaene var blant annet eksempler på god praksis i oppfølging etter terrorhandlinger og på hvilke måter berørte etter terror kan bidra til kampen mot terror ved bruk av sin ufrivillige kompetanse.

³¹ United Nations 2019

³² United Nations Office of Counter-Terrorism u.å.

Del VIII
Saksgjennomgang

Kapittel 48

Innledning

Det er skrevet mye om radikalisererte nordmenn, både i rapporter fra offentlige myndigheter, media og i skjønnlitteratur. Særlig PSTs rapporter om norske høyreekstreme og ekstreme islamister har gitt innsikt i bakgrunnen til de norske ekstremistene. Det finnes også flere publikasjoner om dem som står bak angrepene i Norge de siste 15 årene. Likevel er det mye man ikke vet, særlig om disse menneskenes møte med tjenesteapparatet. En viktig del av kommisjonens arbeid har derfor vært å gå gjennom enkeltsaker om ekstremisme og alvorlig kriminalitet.

Kommisjonen har gått grundig inn i 20 saker og forsøkt å få et helhetlig bilde av livet til disse menneskene. Gjennomgangen inkluderer oppvekst og bakgrunn, radikaliseringsprosess, kriminalitet og soning samt tiden etter og eventuelle forsøk på reintegrering. Gjennom lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen har kommisjonen fått hjemmel til å innhente taushetsbelagt informasjon i disse sakene. Kommisjonen har gått bredt ut til en rekke aktører for å innhente informasjon.

I saksgjennomgangen har kommisjonen særlig sett på hvordan sakene er håndtert av tjenesteapparatet både før og etter den straffbare handlingen, og hvilke læringspunkter som kan trekkes fra sakene. En slik gjennomgang har ikke tidligere blitt gjennomført, og arbeidet gir etter kommisjonens syn et viktig bidrag til forståelsen av dem som radikaliseres til voldelig ekstremisme i Norge, og som begår alvorlig kriminalitet, samt hvordan de følges opp.

Funnene fra saksgjennomgangen underbygger og beriker forskning og annen eksisterende kunnskap på feltet. Funnene nyanserer også eksisterende kunnskap og «vedtatte sannheter» om forebygging av ekstremisme. Sammen med kunnskapen kommisjonen har innhentet og presentert i de øvrige delene av rapporten, begrunner funnene fra saksgjennomgangen kommisjonens anbefalinger.

Saksgjennomgangen har i tråd med mandatet og de rettslige rammene for informasjonsinnhen-

tingen utelukkende handlet om voldelig ekstremisme.

Denne delen har tre kapitler. I delens første kapittel omtales og drøftes mandat og regelverk, mens det andre tar for seg metoden for saksgjennomgangen. Til sist følger gjennomgangen av sakene, kommisjonens funn og drøftelser av disse.

48.1 Mandat for saksgjennomgangen

Av mandatet følger det at kommisjonen skal gjennomgå og vurdere alvorlige saker som omhandler ekstremisme. Formålet med gjennomgangen er å gå dypere inn i hvordan radikalisering og ekstremisme oppstår, og å trekke lærdom fra sakene med sikte på å forbedre det norske samfunnets evne til å forebygge radikalisering og ekstremisme. Saksgjennomgangen skal, sammen med kommisjonens øvrige arbeid, gi grunnlag for anbefalinger som kan bidra til at radikalisering forebygges og i den forbindelse belyse hva de offentlige tjenestene trenger i fremtiden for å hindre at lignende hendelser skjer i fremtiden.

Av mandatet følger det at saksgjennomgangen skal belyse en rekke forhold med et særlig søkelys på personenes radikalisering og tjenesteapparatets håndtering. Kommisjonen belyser disse forholdene nedenfor i kapittel 50. I samme kapittel følger kommisjonens drøftelser rundt de konkrete spørsmålene mandatet reiser.

Det er forsket mye på hvorfor og hvordan personer blir radikalisert.¹ I saksgjennomgangen ser kommisjonen nærmere på hvordan eksisterende kunnskap stemmer med et utvalg saker i Norge. Det er forsket mindre på hvordan voldelig ekstremisme kan forebygges.² Innblikket kommisjonen har fått i tjenesteapparatets arbeid med forebygging av voldelig ekstremisme, forhindret terror

¹ Se del IV Radikalisering

² Se del V Det forebyggende arbeidet mot radikalisering og ekstremisme

og reintegrering av radikalisererte i konkrete saker er derfor et nyttig bidrag på et felt forskningen sier mindre om.

Kommisjonen har i sitt arbeid med saksgjennomgangen lagt vekt på at forebyggingsbegrepet, ifølge mandatet, også omfatter «exitarbeid», reintegrering og tilbakeføring til samfunnet etter straffegjennomføring. Selv om spørsmålene saksgjennomgangen skal besvare hovedsakelig retter seg mot tiden før den straffbare handlingen skjedde, har kommisjonen derfor også undersøkt tiden etter.

Forholdene kommisjonen er bedt om å belyse i saksgjennomgangen, bygger tilsynelatende på en antakelse om at tjenesteapparatet direkte kan påvirke en persons radikaliseringsprosess og stoppe denne gjennom riktig og tidlig intervensjon.³ Dette premisset er det grunn til å nyansere. Radikalisering er en kompleks og individuell prosess der alt fra personlig sårbarhet til geopolitiske forhold kan spille inn. I hvilken grad tjenesteapparatet har mulighet til å forebygge eller forhindre en radikaliseringsprosess, vil derfor variere mye fra sak til sak.

Av mandatet følger det videre at saksgjennomgangen ikke skal granske ulike etaters håndtering av enkeltsaker eller pålegge etatene ansvar. Mandatet spør samtidig om det kan sies at det offentlige tjenesteapparatet har sviktet.⁴ Kommisjonen har på denne bakgrunn konsentrert seg mest om hvilke læringspunkter som kan trekkes ut av sakene og hvilke strukturelle utfordringer som eventuelt foreligger, og mindre om feil gjort av enkeltaktører eller personer.

³ For eksempel sier kommisjonens mandat: «hva som burde blitt gjort fra ulike tjenester for å forhindre radikaliseringsprosesser» og «hvorfor tjenestene ikke har klart å forebygge i de tilfellene der de har blitt varslet eller har vært oppmerksomme på personer som er i risiko for å bli radikaliseret eller i risiko for å utføre ekstremistiske handlinger.»

⁴ Fra mandatet: «Mulige eksempler på svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering kan være manglende eller mangelfull samhandling eller kommunikasjon mellom tjenester, mangelfullt regelverk, svak forståelse av eksisterende regelverk, manglende kunnskap, manglende risikoforståelse, svak eller hemmende organisasjonskultur, at essensielle tjenester eller samordningsmekanismer er fraværende eller andre forhold. Kommisjonen skal blant annet se på hvordan svikt kan oppstå i og mellom ulike etater, sektorer og nivåer.»

48.2 Regelverk

48.2.1 Tilgangsloven og rammene for utvalg av saker

Lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen, heretter «tilgangsloven» trådte i kraft 20. desember 2022.⁵ Etter § 3 første ledd kan enhver «uten hinder av taushetsplikt gi Ekstremismekommisjonen de opplysningene som er nødvendige for at kommisjonen skal kunne utføre sine oppgaver». Av lovens forarbeider følger det at noen av de aktuelle aktørene er ulike helsetjenester, skole, barnevern, sosialtjenester, kriminalomsorg og politi.⁶

Paragraf 3 første ledd andre setning begrenser deling av opplysninger som kommer frem ved kommunikasjonskontroll, som bare kan utleveres dersom «de inngår i en rapport eller analyse og de ikke inneholder individualiserende kjennetegn». Kommisjonen kan etter § 3 tredje ledd ikke pålegge noen å utlevere opplysninger, og kommisjonen har taushetsplikt for taushetspliktbelagte opplysninger som deles med kommisjonen, jf. § 4.

Ifølge tilgangslovens forarbeider kan kommisjonen gjennomgå opptil 20 alvorlige saker om ekstremisme.⁷ I alvorlighetskriteriet ligger det at kommisjonen ikke kan gå inn i en sak med mindre den hadde hatt alvorlige konsekvenser, for eksempel ved at den personen saken gjaldt, hadde begått eller forsøkt å begå alvorlige straffbare handlinger. Det går videre frem av forarbeidene at dette gjelder saker om terrorhandlinger eller andre handlinger som faller inn under gjerningsbeskrivelsen i straffeloven kapittel 16 om folke mord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse, kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser eller kapittel 18 om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Kommisjonen kan imidlertid også vurdere saker som gjaldt andre straffbare forhold.

Av forarbeidene følger det videre at sakene må gjelde lovbrudd som har en strafferamme på minst seks år. Kravet til minst seks års strafferamme innebærer imidlertid ikke at alle saker som gjelder straffebestemmelser med en strafferamme på seks år eller mer, kan bli valgt ut. Departementet legger for eksempel til grunn at en kroppskrenkelse som anses som grov, jf. straf-

⁵ Lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen 2022

⁶ Prop. 10 L (2022–2023)

⁷ Prop. 10 L (2022–2023)

feloven § 272 første ledd bokstav e, ikke alene vil kvalifisere for utvelgelse. Bestemmelsen omhandler blant annet kroppskrenkelse som anses som grov fordi den er motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, eller religion. Departementet legger videre til grunn at heller ikke en overtredelse av straffeloven § 352 første ledd om grovt skadeverk alene vil kvalifisere saken for utvelgelse. Særlig grovt skadeverk, jf. straffeloven § 352 annet ledd, kan imidlertid kvalifisere for utvelgelse. En overtredelse av straffeloven § 185 om hatefulle ytringer vil ikke alene kvalifisere for utvelgelse siden strafferammen her er tre år. Det samme vil gjelde en overtredelse av straffeloven § 264 om grove trusler.

48.2.2 Kommisjonens erfaring med tilgangsloven

Tilgangsloven har vært et avgjørende og unikt verktøy som har gitt kommisjonen mulighet til å se helheten i sakene. Uten loven ville ikke kommisjonen kunne gjennomført saksgjennomgangen. Loven har i stor grad fungert etter sin intensjon.

Kommisjonen ble nedsatt sommeren 2022. Tilgangsloven trådte i kraft først i slutten av desember 2022. Før dette kunne ikke kommisjonen innhente informasjon og heller ikke behandle informasjon som var offentlig tilgjengelig. For arbeidet hadde det vært en stor fordel om loven var på plass da kommisjonen startet sitt arbeid.

Som det følger av tilgangsloven § 3 tredje ledd, kan kommisjonen ikke pålegge noen å dele informasjon. Kommisjonen har derfor vært avhengig av at tjenesteapparatet har ønsket å dele informasjon. Mange aktører brukte lang tid på å vurdere om og i hvilken grad de kunne dele informasjon med kommisjonen, blant annet på grunn av usikkerhet om regelverket. Midt i april 2023 var over 20 aktører kontaktet, men ut over tilgang til straffesaksdokumenter hadde kun én kommune delt informasjon med kommisjonen. Derfor ba kommisjonen om en utsettelse av overlevering av denne rapporten, som ble innvilget av departementet i juni 2023.

Selv om saksgjennomgangen tok noe lengre tid enn det som opprinnelig var forventet, er hovedbildet at de aller fleste aktørene kommisjonen kontaktet, valgte å dele informasjon. I tilfeller der informasjon fantes, men ikke ble delt, har dette blitt begrunnet med sikkerhetshensyn, frykt for at personen kan bli identifisert eller med at deling av informasjon kunne skade eksisterende tillitsrelasjoner.

Tilgangsloven og dens forarbeider satte gjennom alvorlighetskriteriet og kravet om strafferamme på seks år en høy terskel for hvilke saker som kunne inngå i saksgjennomgangen. I kommisjonens arbeid med utvalg av saker ble det tidlig klart at de fleste sakene som nådde denne terskelen, gjaldt mannlige ekstreme islamister fra Østlandet. Dette omtales nærmere nedenfor.

I mandatet blir kommisjonen bedt om å beskrive hvordan sakene i utvalget skiller seg fra saker der man har lyktes i å forebygge radikalisering og ekstremisme. Tilgangsloven gir imidlertid ikke hjemmel til å innhente taushetsbelagt informasjon i tilfeller der man har lyktes med forebyggingen. Denne informasjonen har derfor måttet deles anonymt eller basert på samtykke. Det har gjort at kommisjonen ikke har hatt tilgang på samme type opplysninger som for sakene i saksgjennomgangen, noe som har vanskeliggjort sammenligningen. Tilfellene der man har lyktes med det forebyggende arbeidet, er nærmere omtalt ovenfor i del V. Hvordan sakene i utvalget skiller seg fra sakene der man har lyktes med forebyggingen, drøftes nedenfor.

48.3 Personvernkonsekvenser

Av tilgangsloven § 5 første ledd følger det at kommisjonen kan behandle personopplysninger i forbindelse med saksgjennomgangen. Etter § 5 tredje ledd er kommisjonen behandlingsansvarlig etter EUs personvernforordning. Som forutsatt i lovens forarbeider måtte kommisjonen gjøre en personvernkonsekvensvurdering etter personvernforordningen artikkel 35.⁸ Formålet med en slik vurdering er å sikre personvernet til dem som blir registrert som en del av kommisjonens arbeid.

Kommisjonen gjennomførte personvernkonsekvensvurderingen høsten 2022 med veiledning fra Datatilsynet.

⁸ En slik vurdering skal etter personvernforordningen artikkel 35 nr. 7 inneholde (a) En systematisk beskrivelse av de planlagte behandlingsaktivitetene og formålene med behandlingen, herunder, dersom det er relevant, den berettigede interessen som forfølges av den behandlingsansvarlige. b) En vurdering av om behandlingsaktivitetene er nødvendige og om de er rimelige i forhold til formålene. c) En vurdering av risikoene for de registrertes rettigheter og friheter som nevnt i nr. 1 – konsekvenser for personopplysningsvernet. d) Planlagte tiltak for å håndtere risikoene, herunder garantier, sikkerhetstiltak og mekanismer for å sikre vern av personopplysninger og for å påvise at denne forordning overholdes, idet det tas hensyn til de registrertes og andre berørte personers rettigheter og berettigede interesser. (Datatilsynet u.å.)

Hovedpunktene i kommisjonens personvern-konsekvensvurdering kan oppsummeres slik:

- 1) Kommisjonen behandler personopplysninger som medfører høy risiko for den registrertes rettigheter og friheter.
- 2) Personensitive opplysninger om straffesaker, helse, familieforhold og annet som er gitt av de registrerte i fortrolighet, vil bli brukt i kommisjonens arbeid. Personopplysningene kan også angå særlig sensitive opplysninger, slik som etnisitet, trosretning, seksuell orientering og politiske synspunkter.
- 3) En sammenstilling av en stor mengde sensitive personopplysninger innebærer i seg selv en betydelig risiko for den registrerte. Den registrerte vil ikke bli varslet om behandlingen, noe som begrenser personens mulighet til å selv kunne verne sine rettigheter. Derfor er det avgjørende at kommisjonen behandler personopplysningene på en trygg og korrekt måte.
- 4) Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gjennom lovarbeidet vurdert og vektet hensynet til den enkeltes personvern mot kommisjonens formål om bedre forebygging av ekstremisme og radikalisering og konkludert med at kommisjonen skal behandle slike opplysninger i den grad de er nødvendige for å oppfylle kommisjonens mandat.
- 5) Følgende regler og tiltak er sentrale for å sikre trygg behandling:
 - a. kommisjonen og Arkivverkets taushetsplikt⁹
 - b. begrensning av tilgang til opplysninger (innhold, tid og personkrets)
 - c. kassering av ikke-arkivpliktige dokumenter
 - d. forbud mot bruk av informasjonen i senere rettssaker, jf. tilgangsloven § 6

⁹ Arkivverket overtar som behandlingsansvarlig etter at kommisjonens arbeid er slutført, jf. tilgangsloven § 5

Kapittel 49

Metode og informasjonsinnhenting

49.1 Utvalg av saker

Innenfor de rettslige rammene som er omtalt ovenfor, har kommisjonen selv valgt hvilke saker den ville gjennomgå. Kommisjonen har prioritert saker som hver for seg og samlet kunne belyse spørsmålene mandatet reiser, på en dekkende måte. Det var også et mål å velge saker som representerer en variasjon i alder, kjønn og geografi, selv om dette bare lot seg gjøre i begrenset grad. Gjennomgangen omfatter saker om høyreekstremisme og ekstrem islamisme, som per i dag utgjør de største truslene om ekstremistisk vold i Norge.¹ Sakene omfatter både personer som har vært en del av en ekstremistisk gruppe, og personer som hovedsaklig har handlet alene.

For å sikre at funnene fra saksgjennomgangen er relevante for dagens forhold, er saker fra 2011 inkludert. På grunn av tidsbegrensingen falt noen alvorlige saker utenfor saksgjennomgangen, slik som det rasistisk motiverte drapet på Benjamin Hermansen i Oslo i 2001. Denne saken er nærmere omtalt i kapittel 6.

I forarbeidene til tilgangsloven står det at saksgjennomgangen ikke er begrenset til saker der en person er dømt etter straffeloven. Informasjon om avgjorte saker er imidlertid mer tilgjengelig, og kommisjonen har derfor primært sett på saker avgjort i domstolene.

Av mandatet følger det at kommisjonen kunne vurdere en eller flere saker som har funnet sted i andre land, og som ikke gjelder norske borgere, så lenge vurderingen kan gi nyttig kunnskap som er overførbar til norske forhold. Etter kommisjonens syn har norske saker størst nytteverdi for utredningen. Kommisjonen har også vurdert det til uforholdsmessig tid- og ressurskrevende å innhente saker fra andre land. Det foreligger i tillegg mer forskning på ekstremisme og terror i sammenlignbare europeiske land,² mens det finnes

mindre systematisk forskning på norske ekstremister. Tilgangsloven gir også hjemmel til å innhente informasjon som det ikke ville vært mulig å få fra andre land. Derfor er saksgjennomgangen begrenset til norske saker i betydningen kriminalitet begått av personer bosatt i Norge som er etterforsket av norske myndigheter. Gjennomgangen inkluderer både saker som gjelder terror og terrorforsøk i Norge, og saker om annen alvorlig ekstremistisk aktivitet i Norge og utlandet, men med tydelig forankring i Norge.

For å finne frem til sakene som skulle inkluderes i kommisjonens utvalg, gjorde kommisjonen flere søk etter aktuelle saker på Lovdata.no og fikk på denne måten oversikt over de fleste saker som oppfyller tilgangslovens kriterier, og som er avgjort i norske domstoler etter 2011. Kommisjonen kontaktet også PST, Politidirektoratet og alle landets politidistrikter for å be om innspill til aktuelle saker. Kommisjonen fikk i liten grad innspill om konkrete saker fra disse aktørene.

Basert på dette arbeidet ble det gjort et videre utvalg av saker basert på blant annet alvorlighet, tilgjengelig informasjon og ønske om variasjon i alder, geografi og lignende. Utvalget endte til slutt på 20 saker, som var øvre grense for antall saker kommisjonen kunne gjennomgå i henhold til forarbeidene.

49.2 Informasjonsinnhenting og gjennomgang

49.2.1 Fremgangsmåte

I arbeidet med informasjonsinnhenting startet kommisjonen med å be om straffesaksdokumenter fra den aktuelle påtalemyndigheten, enten politidistriktet eller PST. Kommisjonen gikk gjennom dommer, avhør og andre relevante dokumenter i straffesakene for å finne frem til andre aktører som kunne ha relevant informasjon, for eksempel utlendingsmyndighetene, sosialtjenesten og barnevernet. Kommisjonen sendte så innsynsforespørsler til disse aktørene. Informasjon som ble

¹ Se del II Ekstremisme og tilgrensende fenomener

² Se omtale i del II Ekstremisme og tilgrensende fenomener og del IV Radikalisering

delt førte til at flere aktuelle aktører med mulig nyttig informasjon ble identifisert og kontaktet. Per oktober 2023 hadde kommisjonen sendt henvendelser til rundt 65 aktører om sakene i utvalget. Enkelte aktører ble kontaktet om flere eller samtlige av sakene.

Kommisjonen har også gjennomgått åpne kilder, som dommer i andre straffesaker, mediasaker, bøker og dokumentarer. Kommisjonen har i arbeidet ettergått informasjonen i de åpne kildene nøye og gjennomført triangulering med minimum to kilder der det var mulig.

Kommisjonen har ikke forsøkt å komme i kontakt med personene i saksutvalget. En slik tilnærming ville forutsatt betydelige ressurser og sikkerhetstiltak ettersom flere av personene fortsatt er radikalisererte og potensielt farlige. Slike ressurser og tiltak var det ikke lagt til rette for i kommisjons arbeid. Kommisjonen anerkjenner at intervjuer kunne belyst sider av sakene som ikke kommer frem i andre kilder. De fleste personene i utvalget har imidlertid fått lagt frem sitt syn i rettsaker. Det kan også være problematiske sider ved å la kjente ekstremister være premissleverandør eller få definisjonsmakt i saker der de er siktet eller dømt.

Kommisjonen har mottatt mest informasjon skriftlig per post eller via Altinn. Det er stor variasjon i hvor mye informasjon som forelå i de ulike sakene. På det meste utgjorde dokumentasjonen i én sak tusenvis av sider. Noe informasjon ble også delt muntlig i møter og nedtegnet i referater.

Kommisjonen er bedt om å undersøke om det har skjedd svikt i tjenesteapparatet. I noen saker har det vært vanskelig å skaffe til veie informasjon som gjør det mulig å vurdere om det har skjedd en slik svikt, særlig i de eldste sakene. Ansatte kan ha sluttet, og i flere saker var det få skriftlige vurderinger og beslutninger. I den grad kommisjonen har funnet slik informasjon i dokumentasjonen den har fått, er dette beskrevet i omtalen av tjenesteapparatets håndtering og vurderinger av spørsmålene i mandatet.

49.2.2 Informasjon fra PST og politiet

Kommisjonen har fått innsyn i straffesaksdokumentene fra PST eller politiet i alle de 20 sakene som kommisjonen har gjennomgått.³ Straffesaksdokumentene kommisjonen har gjennomgått, har vært omfangsrike. Sideantallet har variert fra ca. 3000 til over 15 000. Flere av sakene ble behandlet i flere rettsinstanser.

Dokumentene som ga mest relevant informasjon for kommisjonens arbeid, var dommene, per-

sonundersøkelser eller rettspsykiatriske vurderinger der slike forelå, sakkyndigrapporter, avhør av personen og vitneavhør av familiemedlemmer, venner og aktører i tjenesteapparatet.

I tillegg til å ha gjennomgått straffesaksdokumentene har kommisjonen i de fleste saker hatt møter med relevante aktører i politidistriktene, inkludert avsnittsledere og radikaliseringskontakter som har arbeidet med sakene. Disse møtene har gitt nyttig informasjon om politiets forebyggende arbeid rettet mot personen før og etter hendelsen. Samtidig kom det frem i møter at det i flere saker kunne være vanskelig å få et klart bilde av historikken til en person og politiets forebyggende arbeid, blant annet fordi informasjon blir registrert på forskjellige måter av forskjellige personer i flere forskjellige fagsystemer. I noen av sakene hadde det også vært mange personalendringer. Mangel på slik historikk kan også skyldes at noe informasjon i politiets systemer skal slettes etter en gitt tid av personvern hensyn.

49.2.3 Særlig om PSTs forebyggende arbeid

Kommisjonen har fått tilgang til flere straffesaker fra PST. Det har blitt gjennomført flere møter mellom PST og kommisjonen, og PST har satt av både tid og ressurser for å legge til rette for kommisjonens arbeid på en god måte.

I tillegg til straffesakene ba kommisjonen om informasjon om PSTs forebyggende arbeid. Kommisjonen ba blant annet om informasjon om kontakt med personen før den straffbare handlingen, om det ble gjennomført bekymringssamtale eller andre forebyggende tiltak. PST har gitt kommisjonen informasjon om sitt forebyggende arbeid i enkelte saker, men ikke godkjent dette til bruk i kommisjonens rapport. Avslaget ble begrunnet med at informasjonen i hovedsak er gradert, og at det er et vanntett skott mellom det forebyggende arbeidet og etterforskning/påtale. Det betyr at med mindre informasjonen inngår i straffesaksdokumentene⁴ eller det har fremkommet i informasjon

³ Straffesaksdokumenter inneholder normalt følgende kategorier: 00 Personopplysninger 01 Påtegninger; 02 Anmeldelse; 03 Beslutninger – pågrepet person; 04 Ransaking – beslag – utkvittering; 05 Politirapporter; 06 Mistenkte/siktete; 07 Vitner og fornærmet; 08 Tekniske undersøkelser – dokumentasjon; 09 Elektroniske spor – økonomiske undersøkelser; 10 Rettsbøker – oppnevninger; 11 Siktelser – klausuleringer; 12 Vedleggsaker; 13 Korrespondanse; 14 Hovedforhandling – Tingrett; 15 Ankeforhandling – Lagmannsrett; 16 Ankeforhandling – Høyesterett.

⁴ PSTs avgjørelse om å etterforske noen av sakene viser til PSTs forebyggende arbeid i forkant av beslutningen

fra andre aktører, har kommisjonen ikke fått innsyn i hva PST har gjort i forkant av den straffbare handlingen.

Selv om kommisjonen forstår at det er vanskelig for PST å dele informasjon om det forebyggende arbeidet, har tjenestens beslutning likevel medført en uheldig begrensning for utredningsarbeidet. Kommisjonen har ikke hatt mulighet til å vurdere det forebyggende arbeidet hos den aktøren som har det tydeligste mandatet til å arbeide forebyggende mot voldelig ekstremisme.

Kommisjonen har merket seg at PST allerede i høringen til tilgangsloven i august 2023 gjorde Arbeids- og inkluderingsdepartementet oppmerksom på denne problemstillingen. I tilgangslovens forarbeider ble det fastsatt at kommisjonens medlemmer og sekretariat skulle sikkerhetsklareres.⁵ Ut over dette ble utfordringen med mulig bruk av gradert informasjon i kommisjonens arbeid ikke behandlet i forbindelse med lovarbeidet eller øvrig tilretteleggelse av kommisjonens arbeid fra departementets side. Kommisjonen og kommisjonens sekretariat ble sikkerhetsklarert av PST høsten 2022 og vinteren 2023. Kommisjonen hadde imidlertid ikke kontor- eller møtefasiliteter som tilrettela for behandling av gradert informasjon.

Med dette som bakgrunn er det kommisjonens forståelse at dersom PST skulle delt informasjon om sitt forebyggende arbeid, måtte PST ha nedgradert den etterspurte informasjonen. Kommisjonen har ikke innsikt i om PST konkret vurderte slik nedgradering. Selv om PST har gitt en saklig begrunnelse for sitt avslag, mener kommisjonen at PST la seg på en svært forsiktig linje når det gjelder informasjon om forebyggende arbeid som er kjent for personen det gjelder, som for eksempel en bekymringssamtale eller annen kontakt mellom personen og PST. Om en person skulle kunne identifisere seg selv ut fra de uspesifiserte og aggregerte opplysningene som kommer frem nedenfor, og i tillegg koble sin straffesak til en forebyggende sak, vil det forebyggende arbeidet i form av kontakten allerede være kjent for hen.

Kommisjonen legger til grunn at PST i mange tilfeller vil ha kjennskap til norske ekstremister, også før de begår en straffbar handling, og at dette trolig inkluderer flere personer i kommisjonens saksgjennomgang. PST benytter seg av et bredt spekter av ulike forebyggende tiltak i møte med disse sakene.⁶ Kommisjonen har imidlertid ikke innsyn i hva som eventuelt er gjort fra PSTs

side før etterforskningsstadiet i sakene som inngår i denne gjennomgangen.

49.2.4 Informasjon fra andre aktører og kilder

Kommisjonen har bedt om informasjon fra en rekke offentlige instanser. I tillegg til politi og PST er følgende instanser kontaktet: Skatteetaten (folkeregisteret), Utlendingsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet (Nav), Kriminalomsorgsdirektoratet og kriminalomsorgen i enkelte regioner, flere fylkeskommuner (videregående skoler) og SLT/SaLTo, skole, barnevern og sosialtjeneste i flere kommuner og bydeler.

Kommisjonen har også kontaktet enkelte aktører i helsetjenesten. Kommisjonen har imidlertid hatt høy terskel for å kontakte aktører i helsesektoren på grunn av deres særlig strenge taushetsplikt.⁷ Personens helse har imidlertid ofte vært et tema i forbindelse med straffesaken, og informasjonen har slik blitt en del av kommisjonens kunnskapsgrunnlag.

Arbeidet med å innhente informasjon fra tjenesteapparatet utover straffesaksdokumentene var meget tidkrevende. De fleste aktørene delte likevel informasjon med kommisjonen til slutt. Fra de ovennevnte aktørene har kommisjonen fått innsyn i informasjon om personens kontakt med tjenesteapparatet både før og etter hendelsen samt informasjon om blant annet oppvekst, utdanningsløp, arbeidsforhold, tidligere kriminalitet, institusjonsopphold og økonomiske forhold.

Det meste av informasjonen har blitt delt med kommisjonen i skriftlig form, ved innsyn i klientmapper eller sammendrag av relevant informasjon fra disse. Det har vært stor variasjon i hvor mye relevant informasjon delte dokumenter har inneholdt. Det har også vært stor variasjon mellom ulike kontorer i samme etat, for eksempel mellom Nav-kontorer i ulike bydeler eller kommuner. Enkelte har delt hundrevis av sider, mens andre har begrenset svaret til et par setninger. I flere saker har kommisjonen også hatt møter med aktørene, der de har ønsket det. Dette gjelder for eksempel kriminalomsorgen.

Kriminalomsorgen har vært en viktig kilde til informasjon om hva som har skjedd etter domfellelse. Kriminalomsorgsdirektoratet har et særlig ansvar for saker om radikaliserings- og voldelig ekstremisme. Siden alle personene i saksutvalget har hatt fengselsopphold, er informasjonsgrunnlaget omfattende. Derfor ble kommisjonen og direk-

⁵ Prop. 10 L (2022–2023)

⁶ Se omtale av justissektoren i del V

⁷ Se kapittel 34 Taushetsplikt og informasjonsdeling

toratet enige om en hybridløsning for informasjonsinnhenting der informasjonen ikke ble tilsendt, men heller formidlet fra kriminalomsorgens ulike fagsystemer i flere møter.

En annen viktig kilde til informasjon har vært SLT eller SaLTo-koordinatorene. De fleste av disse har imidlertid ikke fagsystemer hvor arbeidet journalføres. Det forventes at de andre tjenestene journalfører i sine fagsystemer. Under kommisjonens informasjonsinnhenting kom det frem at denne ordningen kan føre til at dokumentasjon og notoritet mangler. I de sakene der koordinatoren som hadde jobbet med personen hadde sluttet, var det i liten grad mulig å finne informasjon om det var gjort noe i saken og i så fall hva.

49.2.5 Kodebok og tidslinjer

Kommisjonen utviklet en kodebok for gjennomgang av innhentet informasjon.⁸ Kodeboken tok utgangspunkt i kodeboken som ble brukt i Partnerdrapsutvalget⁹, og som opprinnelig ble utviklet av Vatnar, Friestad og Bjørkly til et forskningsprosjekt om partnerdrap ved Oslo Universitetssykehus.¹⁰ Kodeboken ble omarbeidet for å tilpasses kommisjonens mandat.

Kodeboken ble brukt på alle sakene for å sikre lik behandling. Et viktig formål med kodeboken var å finne læringspunkter fra sakene. I boken var det en rekke spørsmål om risiko- og beskyttelsesfaktorer knyttet til blant annet oppvekst, familieforhold, økonomi, helse og tidligere kriminalitet.

Kommisjonen har videre sett på hvordan radikaliseringsprosessen gikk for seg, blant annet om radikaliseringsprosessen var synlig for omverdenen. Kommisjonen har videre forsøkt å belyse hvordan tjenesteapparatet har håndtert saken, og hvilken kontakt og informasjonsdeling det eventuelt har vært mellom ulike aktører i tjenesteapparatet. Endelig har kommisjonen søkt å identifisere hva som skjedde etter at personen begikk eller forsøkte å begå alvorlig kriminalitet.

Kodeboken hadde rundt 130 koder. Funnene fra kodebøkene ble samlet i en felles oversikt. Kodeboken ble revidert flere ganger i løpet av arbeidet for at den skulle egne seg til å identifisere

den informasjonen kommisjonen var mest interessert i.

I løpet av arbeidet ble det også utarbeidet tidslinjer over sentrale hendelser i sakene. Disse tidslinjene fulgte som et vedlegg til kodebøkene og ga oversikt over sakenes kronologiske utvikling. Tidslinjene hadde i hovedsak samme struktur som tidslinjen i rapporten fra evalueringsutvalget etter angrepet på Kongsberg.¹¹

49.3 Kommisjonens vurdering av metoden og erfaring fra informasjonsinnhenting

Overordnet mener kommisjonen at metoden som har vært brukt, har gitt et godt grunnlag for å svare på spørsmålene som saksgjennomgangen ifølge mandatet skulle belyse. Innenfor de rettslige og administrative rammene kommisjonen var underlagt, mener kommisjonen at det innsamlede informasjonsgrunnlaget var så godt som det kunne være.

Kodeboken og tidslinjene har vært svært nyttige arbeidsverktøy og sikret systematikk i gjennomgangen og likebehandling av sakene. Boken var omfattende med til dels detaljerte spørsmål med en viss grad av overlapp seg imellom.

Kommisjonens ønske om å inkludere saker med en variasjon i alder, kjønn, geografi og type ekstremisme har i praksis bare latt seg oppfylle i begrenset grad. Det er en viss spredning i alder og geografi, men de fleste er likevel yngre personer fra det sentrale østlandsområdet, og de fleste har på et tidspunkt bodd i Oslo, selv om de har vokst opp andre steder. Hva gjelder kjønn og type ekstremisme, er det en klar overvekt av menn som har sluttet seg til ekstrem islamisme. Dette er fordi de fleste sakene som falt innenfor tilgangslovens rammer, for eksempel deltakelse i terrororganisasjon etter straffeloven § 136 a, omhandler unge menn radikaliseret til ekstrem islamisme. Det finnes flere eksempler på vold og hatkriminalitet begått av høyreekstreme som ikke falt innenfor kommisjonens hjemmel for informasjonsinnhenting. Vold og hatkriminalitet fra høyreekstreme og radikaliseringsprosesser til denne ekstreme retningen er imidlertid utdypet i kapittel 6 Ytre høyre og høyreekstremisme og del IV Radikalisering.

⁸ Se vedlegg 3

⁹ NOU 2020: 17

¹⁰ Vatnar, Friestad og Bjørkly 2017

¹¹ Henriksen, Brenden, Hoel, Kruke og Myhrer 2022

Kommisjonen fikk inntrykk av at det i noen saker manglet notoritet, altså at det ikke var godt dokumentert hva som var gjort av hvem. Dette var en utfordring for kommisjonens informasjonsinnhenting og kan trolig også være en utfordring i

det forebyggende arbeidet. Mange av sakene strekker seg over mange år, og den institusjonelle hukommelsen kan være svært viktig for å forstå og observere endringer som kan tilsi at en person har en negativ utvikling.

Kapittel 50

Kommisjonens funn i saksgjennomgangen

50.1 Innledning

Kommisjonen har gjennomgått 20 saker som gjelder voldelig ekstremisme. Vilkårene for utvelgelse av saker, inkludert tilgangslovens rammer, gjør at kommisjonens funn ikke nødvendigvis er representative for personer som radikaliseres. Kommisjonens kvalitative gjennomgang av sakene gir likevel et verdifullt innblikk i saker som gjelder radikalisererte individer som har vært involvert i alvorlig kriminalitet.

Kommisjonen vil understreke at fravær av opplysninger om et forhold ikke betyr at noe ikke har skjedd eller er tilfelle. Det kan med andre ord hende at det har vært flere risiko- og sårbarhetsfaktorer enn det som er kjent for kommisjonen. Det kan ha foreligget flere bekymringstegn, og det kan ha blitt gjort mer fra tjenestenes side. Årsakene til at det ikke foreligger informasjon, kan være mange. Det kan være at kommisjonen ikke har sendt informasjonsforespørselen til aktøren som har informasjonen, at vedkommende aktør ikke har svart eller har valgt å ikke dele informasjon med kommisjonen. Det kan også mangle informasjon fordi saken ligger tilbake i tid og det ikke er tilstrekkelig notoritet.

Selv om det ikke foreligger fullstendig informasjon i sakene er informasjonstilfanget likevel såpass omfattende at det gir et tilstrekkelig grunnlag for å trekke ut læringspunkter for det videre forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme.

På grunn av kommisjonens strenge taushetsplikt er detaljerte eksempler fra sakene ikke inkludert. Av samme grunn er sammenheng mellom ulike faktorer i sakene ikke inkludert i fremstillingen.

50.2 Deskriptive trekk ved sakene

Flertallet av sakene gjelder menn som er radikalisert eller har vært i radikaliseringsprosess til ekstrem islamisme. To saker gjelder høyreekstremisme. Dette var de eneste to sakene i perioden

som involverte høyreekstremer og nådde terskelen i tilgangsloven. To av sakene gjelder kvinner. Personenes alder da den straffebelagte handlingen fant sted, spenner fra 16 til 44 år, med en median på 29 år. De fleste av personene er født utenfor Norge eller har foreldre født i utlandet. I 15 av sakene var personen norsk statsborger. Av dem som er født i utlandet, kom ni til Norge som barn, mens tre kom som voksne. Seks hadde bakgrunn som asylsøkere.

Som forutsatt i tilgangslovens forarbeider gjelder sakene brudd på straffebestemmelser med en nedre strafferamme på seks år, herunder terror, forsøk på terror, drap, angrep på de høyeste statsmakter eller deltakelse i en terrororganisasjon. I halvparten av sakene skjedde den straffbare handlingen i Norge, mens i den andre halvparten fant handlingen sted i utlandet eller en kombinasjon av i Norge og utlandet. I tre av sakene kom personen med trusler eller ga på andre måter uttrykk for planer om å begå vold i forbindelse med radikaliseringsprosessen før den straffbare handlingen.

50.3 Risiko-, sårbarhets- og beskyttelsesfaktorer

Ulike risiko-, sårbarhets- og beskyttelsesfaktorer kan ha betydning for om en person radikaliseres.¹ Risiko- og sårbarhetsfaktorer kan inkludere vanskelige oppvekstvilkår, løs tilknytning til arbeidslivet og psykisk uhelse. Beskyttelsesfaktorer er forhold som demper risikoen for å utvikle problemer når risiko- og sårbarhetsfaktorer er til stede. Dette kan for eksempel være stabile familierelasjoner og sosialt nettverk.

Nedenfor følger en gjennomgang av hvilke slike faktorer kommisjonen har identifisert i saksgjennomgangen. Omtalen gjelder situasjonen før den straffbare handlingen.

¹ Se del IV Radikalisering

50.3.1 Barndom og oppvekst

For personene som har vokst opp i Norge, har kommisjonen fått tilgang til informasjon om personenes oppvekst. For personer som kom til Norge i voksen alder, har opplysninger om personens oppvekst i all hovedsak vært basert på hva de selv har delt i asylintervju, avhør i straffesaken eller lignende. Informasjonen i disse sakene har derfor vært mer ufullstendig og vanskelig å ettergå.

Med unntak av noen kortere institusjonsopphold, for eksempel på barnevernsinstitusjon og asylmottak, er hovedbildet at personene i saks gjennomgangen vokste opp sammen med sine familier. I over halvparten av sakene opplevde imidlertid personen å miste en omsorgsperson, enten ved å bli skilt fra en forelder eller ved at en forelder døde i personens barndom. I flere av sakene var det også alvorlig sykdom hos en forelder som kan ha hatt betydning for personens omsorgssituasjon.

I nær halvparten av sakene var det utfordringer ved personens omsorgssituasjon. I så mange som åtte av sakene ble personene utsatt for vold fra en eller flere omsorgspersoner i barndommen. I noen få saker har aktører i tjenesteapparatet reist spørsmål om det også kan ha skjedd seksuelle overgrep, men dette er ikke bekreftet. I de fleste sakene hadde personen også hatt andre opplevelser som kan være traumatiske, slik som krig eller konflikt i hjemlandet, flukt, vold utover familievold, mobbing eller andre krenkelser. I nær halvparten av sakene fant kommisjonen informasjon om tilpasnings- eller atferdsproblemer i personens oppvekst, fra utagering og slåssing på skolen til grov kriminalitet og rusbruk i ung alder. I tre av sakene hadde personen vært involvert i alvorlig voldskriminalitet før fylte 18 år. I nær halvparten av sakene forelå også informasjon om at familien hadde økonomiske utfordringer i personens oppvekst.

50.3.2 Voksen alder

I voksen alder er hovedbildet at personene hadde lav sosioøkonomisk status. Kun fem av personene har fullført videregående skole. I tre saker hadde personen begynt eller fullført høyere utdanning. To andre hadde religiøs videreutdanning. På tidspunktet da den straffbare handlingen ble utført, var de fleste utenfor arbeidslivet, og ingen hadde fast arbeid. I to tredjedeler av sakene forelå informasjon om at personen var i en vanskelig økonomisk situasjon. Over halvparten hadde mottatt en form for uttalelse fra Nav.

I 13 av sakene var personen uten partner eller enslig, mens de øvrige personene var gift eller i parforhold. I syv av sakene hadde personen omsorgsansvar for barn og i fire av disse hadde det vært utfordringer i denne relasjonen, for eksempel kontakt med barnevernet. I over halvparten av sakene var det også utfordringer i forholdet til øvrig familie, for eksempel konflikter med foreldre eller søsken. I to tredjedeler av sakene fant kommisjonen informasjon om utfordringer i personens sosiale liv før radikaliseringsprosessen. Det kunne for eksempel være konflikter og lite sosialt nettverk.

I seks av sakene hadde personene tidligere utsatt andre for vold. Dette omfattet også familievold. Over halvparten hadde tidligere begått kriminalitet, og en tredjedel av disse tilfellene gjaldt voldskriminalitet.

I over halvparten av sakene forelå informasjon om at personen har hatt psykisk uhelse, men få personer hadde diagnostiserte psykiske lidelser. I fire av sakene hadde personen vært suicidal eller hatt selvmordstanker. Ingen av personene hadde kognitive utfordringer eller hadde blitt diagnostisert med psykisk utviklingshemming. I syv av sakene hadde personen fysiske helseplager som gjorde at hen hadde kontakt med helsevesenet.

Kommisjonen fant opplysninger om rusmisbruk i varierende alvorlighetsgrad i rundt halvparten av sakene, men det var få saker der personen hadde et kjent og alvorlig rusproblem.

I noen få saker forelå det informasjon om at personen hadde opplevd å bli utsatt for rasisme eller diskriminering. I to tredjedeler av sakene opplevde imidlertid personen seg krenket eller utsatt på grunn av sin gruppetilhørighet. For dem som ble radikalisert til voldelig islamisme, kunne det for eksempel være at personen basert på oppslag i mediene eller kommentarfelt opplevde at muslimer ikke var velkomne i Norge, eller for de høyreekstreme at innvandrere «tar over» Norge og Europa. For en del av sakene er det ikke klart om opplevelsen av slike krenkelser også forelå før radikaliseringsprosessen startet, eller om dette var en del av radikaliseringsprosessen.

I de aller fleste sakene var personen religiøs og kom fra en religiøs familie. I omtrent halvparten av sakene var personen interessert i politiske spørsmål, innenfor områder som også hadde betydning inn i radikaliseringsprosessen, for eksempel engasjement for sivilbefolkningen i Syria eller Palestina. I flere saker var personen religiøs eller opptatt av slike spørsmål før hen ble radikalisert. Dette intensiverte seg i radikaliseringsprosessen.

50.3.3 Vurdering og læringspunkter om risiko-, sårbarhets- og beskyttelsesfaktorer

De fleste personene i saksgjennomgangen hadde en rekke risiko- og sårbarhetsfaktorer. I flertallet av sakene hadde ikke personene mange beskyttende faktorer. Særlig påfallende er det at ingen av personene var i fast arbeid da de utførte den straffbare handlingen. Alle hadde en løs tilknytning til arbeidslivet, og de fleste var uten arbeid på gjerningstidspunktet. Dette kan si noe om at Nav kan ha en særlig viktig rolle i det forebyggende arbeidet.

Selv om mange hadde flere risiko- og sårbarhetsfaktorer, er ikke bildet entydig. Noen av personene fremsto som ressurssterke og veltilpassede før radikaliseringsprosessen. Ved nærmere ettersyn har imidlertid også disse personene hatt negative opplevelser som vold eller negativ sosial kontroll i barndommen.

De fleste hadde et sosialt nettverk av venner og familie som den primære beskyttende faktoren, men i flere av sakene var det utfordringer i disse relasjonene. Noen hadde også nære venner og familiemedlemmer med fundamentalistiske eller ekstreme holdninger. Disse relasjonene mistet derfor sin beskyttende effekt.

50.4 Radikaliseringsprosessen

50.4.1 Personenes radikalisering

I de fleste sakene har personen blitt introdusert for ekstremistisk tankegods fra familie, venner eller bekjente. I et fåtall av sakene ble personen radikaliseret primært gjennom egne nettsøk, og fant slik frem til ekstremistisk tankegods og andre ekstremister på nett. Etter introduksjonen søkte de fleste opp ekstremistisk innhold på nett og flere deltok i samtaler og grupper med ekstremistisk innhold på sosiale medier eller krypterte meldingstjenester.

I over halvparten av sakene opplevde personen en krise eller enkeltstående negativ hendelse i forkant av radikaliseringsprosessen som kan forstås som en «kognitiv åpning».² Dette kunne for eksempel være at personen ble utsatt for en alvorlig voldshendelse, mistet jobben, opplevde alvorlig sykdom i familie eller fikk et brudd i relasjon med ektefelle, partner eller barn.

Personene i saksutvalget var på ulike steder i radikaliseringsprosessen da den straffbare hand-

lingen ble gjennomført. Mens enkelte var dypt radikaliseret og hadde vært det i mange år, gikk det for andre relativt kort tid fra prosessen begynte, til de ble involvert i alvorlig kriminalitet i forbindelse med radikaliseringsprosessen. Personene var mellom 15 og 44 år da radikaliseringsprosessen antas å ha startet. Medianen var på 22 år. Det er imidlertid vanskelig å sette eksakt starttidspunkt for en slik prosess.

I de fleste av sakene var noen av tegnene på radikaliseringsprosessen synlig for omgivelsene. Blant annet kom radikaliseringsprosessen til uttrykk gjennom endring av klesdrakt, aktiviteter, omgangskrets og ytringer. Over halvparten ga eksplisitt uttrykk for aksept for bruk av vold for å oppnå bestemte mål og ga uttrykk for hat mot personer i ekstreme ideologiers fiendebilder. Gjennom personens aktivitet på til dels åpne sosiale medier kan man i flere saker se en tydelig dreining mot den ekstreme ideologien, for eksempel gjennom uttrykkelig støtte til kjente ekstremister.

Personene som ble radikaliseret til ekstrem islamisme, inngikk i fysiske og digitale nettverk med andre ekstremister, mens nettverksdimensjonen er mindre fremtredende for de høyreekstremerne sakene. Samtlige personer i utvalget hadde et fellesskap rundt eller kommunikasjon med andre om sine fundamentalistiske holdninger, selv om voldsaspektet ikke nødvendigvis kom til uttrykk. Åtte personer fikk også kontakt med andre ekstremister gjennom reiser før den straffbare handlingen.

Blant de ekstreme islamistene var det enkeltpersoner som skilte seg ut som radikaliserere eller «entreprenører», og som har vært i kontakt med flere av de andre personene i utvalget.³ Det foreligger informasjon om at rundt halvparten av personene i utvalget forsøkte å radikaliserer andre.

To tredjedeler av personene trakk seg bort fra tidligere venner, og flere ble en del av kjente, ekstremistiske miljøer. I rundt halvparten av sakene endret personens forhold til familien seg. I mange av sakene sluttet personen på jobb eller skole i radikaliseringsprosessen, enten av eget valg, fordi de mistet jobben, eller på grunn av helseutfordringer.

I de fleste sakene trekker personene selv frem nasjonal eller internasjonal politikk som viktige motivasjonsfaktorer. Hendelser eller politiske beslutninger, for eksempel krig, Norges involvering i konflikter, terrorangrep og lignende ser også ut til å ha hatt betydning. Mange som er dømt for å ha sluttet seg til IS, beskriver at Syria-

² Se del IV Radikalisering

³ Se omtale av typologi i del IV Radikalisering

krigen og overgrepene mot sivilbefolkningen der var en viktig motivasjon. I noen av sakene kom det frem at personen opplevde at tilværelsen var meningsløs før radikaliseringsprosessen.

I over halvparten av sakene skaffet personen seg, eller forsøkte å skaffe seg, våpen, eksplosiver og/eller beskyttelsesutstyr eller forsøkte å tilegne seg kunnskap om anvendelse av slikt utstyr. Flere av personene er dømt for å ha sluttet seg til IS i Syria, og en del av innkjøpene ble gjort som forberedelse til reisen som fremmedkriger.

50.4.2 Vurdering og læringspunkter om radikaliseringsprosessen

Kommisjonens funn viser at det for de fleste personene forelå indikasjoner på radikaliseringsprosessen som var synlige for omgivelsene før den straffbare handlingen. Selv om «sjekklister» over bekymringstegn som er omtalt i del IV Radikalisering, har noen svakheter, viser saksgjennomgangen at de fleste ikke radikaliseres i det skjulte, og at det er mulig å identifisere faresignaler.

I en del av sakene ble personen introdusert til den ekstreme retningen av familiemedlemmer. Det kan være en betydelig utfordring i det forebyggende arbeidet. Hvordan hjelper man en person ut av en ekstrem ideologi dersom familien deler de samme synspunktene? I noen av familiene ble det også sett på som positivt at personen gikk bort fra tidligere kriminalitet og rusbruk og heller gikk i en konservativ religiøs retning.

Selv om en del familie, venner og bekjente i noen grad delte de ekstreme synspunktene, var det også mange som reagerte negativt på personens radikaliseringsprosessen og forsøkte å gjøre noe med det. Det var likevel få tilfeller der nærstående tok kontakt med tjenesteapparatet, selv når de var alvorlig bekymret. Dette er i tråd med internasjonal forskning som viser at få familiemedlemmer tar kontakt med politiet i slike saker. Kommisjonen reiser spørsmål ved om dette ville sett annerledes ut om det fantes et annet sted å henvende seg utover politiet/PST når man har en slik bekymring for en nærstående.

I noen saker forsøkte venner og familie å konfrontere eller argumentere mot de ekstreme synspunktene, men dette endte i flere saker med at personen trakk seg unna eller skjulte sine holdninger. Ettersom kommisjonen kun har hatt tilgang til saker som endte i alvorlig kriminalitet, sier ikke dette noe om slik intervensjon kan ha en positiv effekt i andre saker.

Kommisjonen merker seg at de fleste, og særlig de som ble radikalisert til ekstrem islamisme,

inngikk i fysiske nettverk og at introduksjonen til den ekstreme ideologien kom fra personer de kjente til. Selv om nettaktivitet også var en del av bildet, er det etter kommisjonens syn viktig å ikke undervurdere farepotensialet som ligger i de fysiske nettverkene og de sentrale aktørene i slike nettverk.

Kommisjonen merker seg også at mange oppgir engasjement for politiske saker eller konflikter i andre deler av verden som en viktig motivasjon i radikaliseringsprosessen. Det at de fleste personene er religiøse eller kommer fra religiøse familier sier etter kommisjonens syn noe om hvilken kunnskap som er viktig å ha i det forebyggende arbeidet, for eksempel blant dem som skal være mentorer. Mens mange radikaliserte trolig vil ha stor nytte av personer med sosialfaglig kompetanse som mentorer ofte har, kan det i andre saker være mer hensiktsmessig med en person med god kunnskap om religion, politikk og konkrete krig- eller konfliktsituasjoner. Dette kan være særlig aktuelt for de personene som skiller seg ut som «entreprenører» med lederroller og religiøs eller ideologisk autoritet i miljøet.

50.5 Tjenesteapparatets håndtering før hendelsen

Kommisjonen har vært særlig opptatt av om personens radikaliseringsprosessen har vært et tema i eventuell kontakt med tjenesteapparatet, og om det ble satt i verk tiltak eller tverretattlig samarbeid i denne sammenheng (indikativ forebygging). Der det har latt seg gjøre, har kommisjonen også undersøkt i hvilken grad andre sårbarhetsreducerende tiltak har blitt satt inn før radikaliseringsprosessen eller før den ble kjent for tjenesteapparatet (selektiv forebygging).

Det er stor variasjon i sakene i utvalget med tanke på personens alder, sårbarhet og risiko og hvor vedkommende var i radikaliseringsprosessen. Mens noen var i en typisk radikaliseringsprosessen da den straffbare handlingen ble begått, hadde andre vært tungt radikalisert i mange år. Hvilke tiltak som var meningsfulle i ulike saker, varierer derfor i stor grad.

50.5.1 Kontakt og tiltak før hendelsen

I tre fjerdedeler av sakene var personene i kontakt med politiet før den straffbare handlingen. Med enkelte unntak handlet dette om kriminalitet uten kjent tilknytning til personens radikaliseringsprosessen. I rundt en fjerdedel av sakene tok andre kontakt

med politiet med bekymring om personens radikaliserings eller relaterte forhold, for eksempel gjennom anmeldelser. Ut fra informasjonen kommisjonen har, ble det kun i et fåtall saker satt i verk forebyggende arbeid eller etterforsknings-skrutt fra politiets side før den straffbare handlingen. Dette kan skyldes arbeidsfordelingen med PST. I en av sakene var ansvarsfordelingen mellom politiet og PST uklare, noe som førte til at ingen av aktørene fulgte opp saken.

PST har som beskrevet ovenfor ikke delt informasjon om det forebyggende arbeidet i enkeltsaker til bruk i kommisjonens saksgjennomgang. Kommisjonen har derfor ikke grunnlag for å vurdere og trekke læring fra PSTs forebyggende arbeid.

I halvparten av sakene forelå informasjon om at personen hadde vært i kontakt med helsevesenet. Kontakten gjaldt både psykisk og somatisk sykdom. Informasjonen indikerer ikke at spørsmål om radikaliserings har vært et tema i denne kontakten. I en av sakene meldte en fastlege fra til politiet om en alvorlig radikaliseringsbekymring. Informasjonen kom imidlertid ikke fra personen selv, men fra en pårørende. I en av sakene ønsket politiet å jobbe forebyggende mot en person på bakgrunn av bekymring om radikaliserings. Politiet oppfattet at personen var under helsebehandling og dermed på kjent sted, men personen skrev seg ut og reiste ut av landet uten at det var kommunikasjon mellom politiet og helsetjenestene om dette.

I en fjerdedel av sakene hadde personen vært varetektsfengslet eller sonet i fengsel for andre forhold før den straffbare handlingen. Kommisjonen har ikke informasjon om at kriminalomsorgen tok opp radikaliserings, eller at særlige tiltak ble iverksatt under tidligere fengselsopphold. Dette gjaldt også der oppholdene var relatert til ekstremisme. Det kan delvis skyldes at oppholdene ligger noe tilbake i tid, før ekstremisme var et satsingsområde for kriminalomsorgen slik det er i dag. Kommisjonen mener likevel det er bemerkelsesverdig at radikaliserings ikke ble vektlagt i en sak som gjaldt alvorlig, terrorrelatert kriminalitet, selv om forholdet ligger tilbake i tid.

Av personene i saksutvalget hadde 13 kontakt med Nav i forkant av hendelsen, og cirka like mange mottok ytelser eller bistand fra Nav. Personens radikaliserings var i liten grad et tema i kontakten med Nav. I den grad radikaliserings er nevnt i dokumentasjonen kommisjonen har fått innblikk i, har det vært korte beskrivelser av faktiske forhold, som at «personen oppholder seg for tiden i Syria», eller at personens offentlige støtte til

ekstreme ideologier gjør det vanskelig å søke på jobber. I en av sakene foreslo Nav at personen kunne bytte navn for å unngå dette problemet. I to av sakene var Nav involvert i å forebygge radikaliserings i forkant av hendelsen. I disse sakene var Navs rolle å bistå personen med sysselsetting. Det forelå ikke informasjon om at Nav Grünerløkka, som siden 2020 har fungert som et nasjonalt veiledningspunkt, ble kontaktet i noen av sakene.

Med unntak av personer som kom til Norge i voksen alder, har personene hatt kontakt med skole- og utdanningsinstitusjoner. I noen få saker hadde personen status som elev eller student på gjerningstidspunktet. Personens radikaliserings var kun i et fåtall saker et tema i kontakten med skole- eller utdanningsinstitusjon. Dette er ikke overraskende ettersom radikaliserings i de fleste sakene startet etter at utdanningen var avsluttet. I enkeltsaker var likevel skolen bevisst på at det var en bekymring knyttet til personen, blant annet på grunn av varsler fra medelever. I to av sakene ble bekymringen drøftet mellom skoleansatte, men det ble ikke tatt videre steg. I ettertid kan man spørre i hvilken grad de ansatte ved skolen hadde tilstrekkelig kunnskap til å gjøre en god vurdering av saken, og om situasjonen ville vært annerledes om de hadde tatt kontakt med relevante myndigheter for å få veiledning, typisk politiet, PST eller RVTS.

I over halvparten av sakene hadde personen vært i kontakt med barnevernet, enten som barn (ni saker) eller som foresatt (tre saker). I en av sakene er det informasjon om at barnevernet satte i verk både generelle tiltak for å redusere personens sårbarhet og målrettede tiltak som følge av en alvorlig radikaliseringsbekymring. Dette skjedde i samarbeid med Nav, politiet og PST. Tiltakene gikk blant annet ut på å sikre bosted, tett oppfølging og veiledning fra kontaktperson om overgang til voksenlivet, samt jobbtiltak. I en annen sak fikk barnevernet informasjon om radikaliseringsbekymring knyttet til en mindreårig. De henla saken raskt da det ikke ble ansett å være omsorgssvikt i saken, og de oppfattet at bekymringen for personen ville bli fulgt opp av andre aktører i kommunen og politiet. Kommisjonen har etterspurt informasjon om saken faktisk ble fulgt opp, men har ikke fått svar.

I en tredje sak ba den mindreårige selv om hjelp fra barnevernet. Hen bodde på asylmottak for enslige mindreårige asylsøkere og ønsket hjelp til å få bedre rammer i hverdagen for å klare å fullføre videregående skole, for eksempel et besøkshjem med trygge voksenpersoner. Den kommunale barnevernstjenesten avsto søknaden

fordi de mente at saken ikke kom inn under deres ansvarsområde, og ba den mindreårige om å kontakte IMDi. Kommisjonen har vært i kontakt med IMDi, men det foreligger ikke informasjon om slik oppfølging. Kommisjonen kan ikke se hvorfor ikke saken skulle falle inn under barnevernets ansvarsområde.

I mange av sakene var personen over 18 år da radikaliseringsprosessen begynte. Om personen hadde hatt kontakt med barnevernet som barn, ville barnevernet dermed ikke hatt en rolle i forebygging av radikalisering. Samtidig kunne riktige tiltak fra barnevernet i barndommen potensielt ha redusert personens sårbarhet i voksen alder. I en av sakene ble personen for eksempel utsatt for grov vold, omsorgssvikt og andre krenkelser i hjemmet. Barnevernet fikk imidlertid ikke medhold i begjæring om omsorgsovertakelse, og barnet ble værende i hjemmet.

I en annen sak hadde en ungdom en rekke risiko- og sårbarhetsfaktorer som var kjent for barnevernet. Ettersom terskelen for omsorgsovertakelse ikke var nådd, gikk barnevernstjenesten tilsynelatende ikke videre med saken. Kommisjonen vet ikke om barnevernstjenesten tilbød frivillige tiltak som ble avvist av foresatte, men resultatet ble at barnet var uten aktivitetstilbud og nettverk. I en periode da hen var særlig isolert, kom hen i kontakt med en eldre ekstremist som påvirket hen til å begå den straffbare handlingen. I andre saker har kommisjonen fått kjennskap til alvorlige utfordringer i personens omsorgssituasjon som må ha vært kjent for skolen, uten at det ser ut til at det har vært kontakt med barnevernet. Disse personene var barn på 1980- og 1990-tallet.

I en av sakene der det var kontakt mellom personen og barnevernstjenesten på grunn av personens omsorgsansvar for barn, kom det frem opplysninger om psykisk sykdom hos personen, voldsutøvelse og tilknytning til personer i et ekstremistisk miljø. Barnevernstjenesten tok likevel ikke selv kontakt med politiet på denne bakgrunn når det skjedde vesentlig utvikling i barnevernssaken.

Ettersom mange av personene er født i utlandet og har fått behandlet sin oppholdstillatelse og eventuell søknad om statsborgerskap, har over halvparten av personene hatt kontakt med utlendingsmyndighetene. Ut fra informasjonen kommisjonen har innsyn i, har personenes radikaliseringsprosesser ikke vært et tema for utlendingsmyndighetene før den straffbare handlingen. I mange saker kan dette skyldes at radikaliseringsprosessen skjedde lenge

etter at personen hadde fått oppholdstillatelse eller statsborgerskap i Norge.

Personene har i liten grad hatt kontakt med andre kommunale aktører før den straffbare hendelsen. Kun i to saker har kommisjonen informasjon om at SLT- eller SaLTo-koordinator arbeidet forebyggende før den straffbare handlingen og la til rette for samarbeid mellom flere ulike aktører. Av hensyn til kommisjonens taushetsplikt er det ikke mulig å gå i detalj om disse to sakene. De som er ansatt i slike roller, er ofte ikke i direkte kontakt med personen det gjelder. De har heller ikke saksbehandlingssystemer.

50.5.2 Vurdering og læringspunkter om tjenesteapparatet før hendelsen

Av gjennomgangen ovenfor fremgår det at i den grad personen var i kontakt med tjenesteapparatet, har radikalisering i liten grad vært et tema i kontakten. Det er svært få saker hvor det er informasjon om forebyggende arbeid før den straffbare handlingen. Her er det selvsagt en vesentlig begrensning i saksgjennomgangen at den ikke inkluderer informasjon fra PSTs forebyggende arbeid. Dersom det hadde skjedd tverretattlig forebyggende arbeid i forkant, burde dette likevel kunne leses ut fra dokumentasjonen fra de andre aktørene. Ettersom radikalisering i liten grad har vært et tema for tjenesteapparatet, har det også vært lite informasjonsdeling mellom tjenestene om radikaliseringsbekymring. I de sakene der radikalisering har vært tematisert i kontakten med tjenesteapparatet, har det i enkelte saker vært en utfordring at det har vært uklar rolleforståelse og ansvarsfordeling.

I den grad aktørene deler informasjon, er det særlig politiet og PST som har stått for dette. Det stemmer godt med at disse aktørene har videre adgang til å dele informasjon.⁴ I de sakene der radikalisering har vært et tema for tjenesteapparatet utenfor PST og politiet, fremstår det som at terskelen for å ta kontakt med politiet/PST har vært høy. Hva dette skyldes, er ikke klart for kommisjonen. Dels kan det skyldes manglende kunnskap og fenomenforståelse, og dels kan det skyldes at det mangler hjemler for å dele taushetspliktbelagt informasjon når bekymringen er relativt vag. Det kan også handle om at det oppleves som et drastisk steg å kontakte politiet eller PST om en elev eller klient. Det kan reises spørsmål om dette bildet ville sett annerledes ut om det var kjent at det fantes andre enn politiet eller PST å henvende seg

⁴ Se omtale i kapittel 34 Taushetsplikt og informasjonsdeling

til, der man kunne fått støtte og veiledning til å håndtere konkrete saker. RVTS, som har en veiledningsrolle overfor tjenesteapparatet, har ikke vært nevnt i noen av sakene før den straffbare handlingen.

I relativt få saker har tjenesteapparatet blitt kontaktet som følge av bekymring om radikaliseringsprosess, noe som er interessant i lys av at tegn på radikaliseringsprosessen i de fleste sakene var synlig for omgivelsene. I rundt halvparten av sakene har personen ikke eller i liten grad vært i kontakt med tjenesteapparatet i radikaliseringsprosessen. Uten slik kontakt eller «inngang» er det vanskelig å komme i posisjon til å kunne tilby eller sette i verk tiltak. Dette gjelder særlig dem som i forkant er tilsynelatende velfungerende i samfunnet, men også generelt for voksne personer.

For de yngre personene i utvalget var det flere muligheter for å sette i verk forebyggende tiltak, både for å redusere sårbarhet og for å ta tak i radikaliseringsprosessen. Ut fra informasjonen som kommisjonen har fått tilgang til, er det likevel flere eksempler på at åpenbart sårbare barn, blant annet relativt nyankomne til landet fra konfliktområder, burde fått en tettere oppfølging enn det de fikk. Det kan være grunn til å spørre om barnevernet burde vært mer bevisst på og forstått problematikken. Barnevernet er imidlertid ikke den eneste aktøren med et ansvar i disse sakene. Utlendingsmyndigheter, integrerings- og bosettingsmyndigheter, helsemyndigheter, skole med flere, må også være bevisste på utfordringen med sårbare barn som kommer fra krig- og konfliktområder. Også voksne personer som ankommer fra krigs- og konfliktområder, vil potensielt ha mange risiko- og sårbarhetsfaktorer. Særlig kommunen og helsetjenestene kan spille en viktig rolle i å fange opp sårbarhet og behov i disse sakene, særlig innenfor psykisk helse.

Mange forebyggings tiltak i forbindelse med radikaliseringsbetrykninger er rettet mot ungdom og ikke mot voksne personer. Der det foreligger tydelige og synlige indikasjoner på radikaliseringsprosessen hos voksne, kan det reises spørsmål om tjenesteapparatet bør ha en mer proaktiv tilnærming. Mange forebyggende tiltak er basert på frivillighet. Uten en etablert relasjon med personen kan det være vanskelig å komme til med slike tiltak.

En aktør som skiller seg ut, og som kan ha et større potensial i det forebyggende arbeidet er Nav. Ettersom de fleste personene i utvalget sto utenfor eller hadde en svak tilknytning til arbeidslivet, er Nav en av aktørene som flest av personene hadde kontakt med. Basert på informasjon kommisjonen har fått tilgang til, ble imidlertid

ikke radikaliseringsprosessen diskutert i kommunikasjon med personen. Det er usikkerhet i Nav om hvilken rolle de kan og skal ha i slike saker, og det er flere utfordringer knyttet til den nasjonale veiledningstjenesten som er lagt til Nav Grünerløkka.⁵ Kommisjonens funn bekrefter dette. Det er grunn til å tydeliggjøre Navs mandat på dette feltet og å styrke kompetansen og organiseringen av arbeidet i etaten.

Gjennom sakene kommisjonen har gjennomgått, fra 2011 og fremover, kan man se at det har vært en tydelig utvikling i retning av mer oppmerksomhet og kunnskap om ekstremisme og radikaliseringsprosessen i disse årene. Politiets radikaliseringskontakter ble etablert i 2014, RVTS' veiledningsrolle i 2016 og det nasjonale veiledningspunktet ved Nav Grünerløkka ble etablert i 2020.⁶

50.6 Privatpersoner og andre utenfor det offentlige tjenesteapparatet

I de fleste sakene var radikaliseringsprosessen mer eller mindre synlig for omgivelsene. I en del av sakene er det informasjon om at familie eller venner reagerte negativt på personens utvikling og konfronterte personen, uten at dette hadde ønsket virkning. I noen av sakene delte familien fundamentale holdninger, mens noen oppfattet utviklingen som et ungdomsopprør. I noen saker foreligger det informasjon om at personens familie syntes det var positivt at personen ble mer konservativt religiøs og derfor gikk bort fra festing, rusbruk og annen kriminalitet. I den grad det ble meldt fra til politiet, var dette i hovedsak fra venner. I én sak meldte en forelder fra til politiet.

I sakene der personen planla bruk av vold, ble dette holdt skjult, selv om tegn på radikaliseringsprosessen var synlig. Det kan ha gjort nærstående usikre på om personens negative utvikling ville slå ut i et straffbart forhold eller ikke, og det kan være en grunn til at de ikke kontaktet politiet. Igjen kan det være grunn til å reise spørsmål om et kontaktpunkt utenfor politiet/PST kunne hatt betydning.

I noen få saker har kommisjonen informasjon om at personen var i kontakt med andre personer utenfor tjenesteapparatet, slik som religiøse ledere i radikaliseringsprosessen. Noen av disse forsøkte å påvirke personen til å gå bort fra fundamentalistiske forståelser av religion og religiøse skrifter.

⁵ Se omtale i kapittel 29 Arbeids- og velferdsforvaltningen

⁶ Se del V Det forebyggende arbeidet mot radikaliseringsprosessen og ekstremisme

50.7 Situasjonen etter den straffbare handlingen

50.7.1 Status etter hendelsen

Situasjonen for personene i utvalget etter hendelsen er sammensatt. Under soning varierer oppførselen fra svært god til svært problematisk, inkludert voldshendelser. Flere fremstår som fortsatt radikaliserede under fengselsoppholdet og har forsøkt å radikaliserer andre under soning.

Mange har traumatiske opplevelser fra tidligere i livet som fortsetter å prege dem under soning og etter. Flere har også hatt nye opplevelser som kan gi traumer, for eksempel under opphold i IS-kontrollerte områder i Syria. Noen av disse har fått diagnosen posttraumatisk stresslidelse. Hovedbildet er at risiko- og sårbarhetsfaktorene som forelå før hendelsen, fortsatt er til stede og til dels med økt styrke, særlig hva gjelder psykisk uhelse. For flere gjør den psykiske uhelden det vanskelig eller umulig å fungere i jobb. Det er også eksempler på personer som ble mer sosialt isolert etter soning på grunn av ekstremismen og kriminaliteten de har begått. For dem, som har fått mye oppmerksomhet i mediene er det også vanskelig å komme seg videre, både sosialt og med tanke på arbeid. For noen av de yngre personene er bildet noe lysere, to av dem har tatt utdanning under soning og har kommet i arbeid.

Mens noen av personene fortsatt soner lange fengselsstraffer, er andre ferdig sonet. Enkelte har begått ny kriminalitet etter løslatelse, men hovedbildet er at denne ikke er av ekstremistisk karakter. Mens flere tilsynelatende har trukket seg bort fra det ekstreme miljøet, har andre blitt observert sammen med kjente ekstremister, inkludert dem som kan omtales som «entreprenører». Flere av personene som ikke er norske statsborgere, har blitt utvist, og noen av disse har blitt uttransportert etter soning.

50.7.2 Tjenesteapparatets håndtering etter hendelsen

Tjenesteapparatets håndtering etter hendelsen skiller seg fra før hendelsen ved at det i de fleste saker er satt i verk tiltak, særlig fra politiet og kriminalomsorgens side. I de fleste sakene har kriminalomsorgen arbeidet særlig med ekstremisme og radikaliserer og har brukt sine metoder for å identifisere risiko- og sårbarhetsfaktorer. Kriminalomsorgen pekte flere ganger i møte med kommisjonen på at de ikke har et risikovurderings-

verktøy, særlig i forbindelse med spørsmål om personens fortsatt er radikaliseret.

Kriminalomsorgen har vært særlig oppmerksom på om personene kunne komme til å radikaliserer andre under fengselsoppholdet. For å gjøre denne vurderingen har det vært nødvendig med informasjon fra politiet eller PST. Kriminalomsorgen har også gjort egne observasjoner under soning som grunnlag for tiltak. I de fleste sakene ble informasjon delt i Infoflyt-systemet.⁷ Det er interessant å merke seg at de såkalte «entreprenørene» ofte har god oppførsel i fengselet, noe som blir belønnet med større frihet og progresjon i soning.

I flere av sakene var personen varetektsfengslet i lengre perioder før etterforskingen var fullført. I denne perioden kan det fremstå som at kommunikasjonen med politiet og PST ikke alltid har vært like god, og at kriminalomsorgen i noen saker har opplevd å ikke ha nok informasjon til å sette inn gode forebyggende tiltak. I enkelte saker har varetektsperioden ført til at soningsperioden ble svært kort eller avkortet i sin helhet, og det ble dermed liten anledning til å komme med tiltak.

I en del av sakene har personens plassering vært et tema for kriminalomsorgen. For det første er det viktig at personer som er siktet eller dømt for denne typen kriminalitet, ikke soner sammen. Kriminalomsorgen fikk i de fleste sakene informasjonen de trengte for å ivareta dette hensynet, men det var ikke alltid like klart i saker om varetektsfengsling. Minst én person i saksutvalget hadde eksplisitt bedt om å få sone med andre ekstremister.

Plassering ble også brukt som et virkemiddel for å skille personen fra ekstreme miljøer utenfor fengselet eller for å sikre at personer som kunne komme til å radikaliserer andre, ikke fikk «fotfeste» til å oppnå en slik posisjon i fengselet eller fikk tilgang på andre personer som ble ansett å være sårbare for radikaliserer. Endelig ble plassering brukt for å gi personer med ønsket utvikling progresjon i soningen.

Kriminalomsorgen bruker også hjemlene for kontroll av besøk og korrespondanse. Eksempler på dette var at personer ikke fikk besøk av andre ekstremister, eller at de ble nektet å kommunisere med slike personer. Dette kunne både være personer de kjente fra før, eller personer som ønsket kontakt på grunn av personens ekstreme overbevisning eller den straffbare handlingen. Der det var grunn til å tro at personen kunne bli påvirket

⁷ Se kapittel 34 Taushetsplikt og informasjonsdeling

negativt av familiemedlemmer eller andre nærstående, ble besøk eller elektronisk kommunikasjon uten tilsyn nektet.

Personene som har sonet etter at kriminalomsorgens mentorordning kom på plass, har i hovedsak blitt tilbudt en mentor. En sak skiller seg imidlertid ut. Selv om en relativt ung person var tilsynelatende tungt radikalisert og det var risiko for at vedkommende radikalisererte andre, har hen ikke fått tilbud om mentor flere år inn i soningen og en god stund etter at hen selv har gitt uttrykk for ønske om mentor. Fra kriminalomsorgens side ble det sagt at personen skulle vurderes for mentor, men at det på grunn av ressurshensyn ikke var blitt gjort. De fleste som ble tilbudt mentor, takket ja til dette, men ikke alle. De som ikke ønsket mentor, begrunnet ofte dette med at de ikke ønsket å drøfte dypt personlige spørsmål med noen de ikke kjenner.

Fordi innholdet i mentorordningen er fortrolig, har kommisjonen kun fått et overordnet innblikk i temaene i samtalen mellom mentoren og personen i saksgjennomgangen. Viktige temaer var ofte religion og politikk, men også relasjoner til familie og eventuelle utfordringer. Der mentor fungerte godt, var det ofte et ønske fra personen om å fortsette med samme mentor etter løslatelse, og i flere saker lot dette seg gjøre gjennom et samarbeid med kommunen eller bydelen der personen skulle bo etter soning. I noen saker var det imidlertid utfordringer i denne overgangen som gjorde at mentor-mentee-relasjonen ble brutt.

I én sak hvor mentor først ble koblet på da personen ble løslatt, gjennom mentorordningen som den aktuelle kommunen benyttet, fremstår det som at mentoren ikke klarte å holde en profesjonell avstand til personen. Det ser ut til at dette delvis skyldtes at mentor ikke fikk god eller tett nok oppfølging og veiledning fra ansvarlige for mentorordningen. Mentoren delte ikke radikaliseringsbekymringen som øvrige aktører i apparatet rundt personen hadde, noe som kan ha gjort at de mistet en viktig inngang for endringsarbeid rettet mot personen. Denne saken ligger noen år tilbake i tid, og kommisjonen har grunn til å tro at oppfølgingen av mentorer er bedre i dag.

I flere saker ønsker PST eller politiet en samtale med personen med tanke på løslatelse. I en del saker ble et slikt initiativ avvist av personen fordi politiet eller PST ikke hadde tatt kontakt under soning, men først tok kontakt ved løslatelse.

Da det nærmet seg løslatelse, ble det i mange saker nedsatt et «oppfølgingsteam» der relevante aktører fra tjenesteapparatet deltok, typisk poli-

tiet, PST, kriminalomsorgen, kommunen, Nav/ sosialtjeneste og eventuelt barnevernstjenesten. I flere av sakene fungerte dette samarbeidet godt, men det er også eksempler på at det var vanskelig å få til et godt opplegg ved løslatelse på grunn av dårlig samarbeid og uenighet om ansvarsfordeling mellom ulike aktører i de kommunale tjenestene. I en sak endte det med at Nav tok hovedansvar for personen selv om hen var under 18 år og det derfor hadde vært mer naturlig at barnevernet tok hovedansvar. I en annen sak som gjaldt en voksen person, fikk Nav en koordinerende rolle som følge av at den aktuelle bydelen vurderte at SaLTo-koordinator kun skulle jobbe med saker som involverte personer under 18 år. Dette ble senere endret, og SaLTo-koordinatoren fikk et utvidet mandat.

I flere av sakene der personen ikke var norsk statsborger, har det blitt reist spørsmål om utvisning under soning. Dette initiativet kan for eksempel komme fra PST i terrorrelaterte saker der det kan være snakk om en vurdering av rikets sikkerhet. I noen av sakene der det blir fattet utvisningsvedtak, har også spørsmålet om returvern blitt aktuelt.⁸ Det kan være svært utfordrende for både kriminalomsorgen og andre deler av tjenesteapparatet å få på plass gode tiltak etter endt soning dersom det er uklart om personen skal løslates til det norske samfunnet eller utvises. Dette blir ytterligere vanskeliggjort av et utvisningsvedtak som ikke kan implementeres på grunn av returvern. I slike saker skal personen i utgangspunktet ikke tilbys noen integrerende tiltak.

I sakene der det er aktuelt med prøveløslatelse, har også vilkårene for prøveløslatelse blitt brukt i forebyggingsøyemed. I noen saker har slike vilkår også handlet om meldeplikt til politiet, og i denne sammenhengen har det vært mulig å opprette en relasjon mellom personen og politiets radikaliseringskontakt. Flere aktører har i den sammenheng understreket viktigheten av etablerte relasjoner som må vedlikeholdes. Etter en eventuell prøveløslatelsesperiode er tjenesteapparatet i stor grad avhengig av samtykke for å fortsette et forebyggende arbeid med personen.

50.7.3 Vurdering og læringspunkter etter hendelsen

Basert på informasjonen kommisjonen har fått tilgang til, fremstår det som at kriminalomsorgen er svært bevisst på personer som er dømt for kriminalitet i forbindelse med voldelig ekstremisme, og

⁸ Se omtale i kapittel 3 Menneskerettslige rammer

at det ved soning blir gjort gode faglige vurderinger av dette. Kriminalomsorgen samarbeider også godt med politiet og PST. Informasjonsdeling gjennom Infoflyt-systemet er et sentralt virkemiddel i denne sammenhengen. Under varetektsfengsling har imidlertid denne informasjonsdelingen ikke alltid fungert like godt. Særlig for personer som sitter varetektsfengslet i lang tid, kan det også være verdt å vurdere tiltak, for eksempel en mentor. I noen saker vil dette ikke være aktuelt fordi det vil kunne ha negativ effekt på etterforskningen. Etter kommisjonens syn bør tiltak ved langvarig varetektsfengsling likevel vurderes etter avtale med etterforskningsledelsen.

Mentorordningen ser ut til å ha en positiv innvirkning på personens utvikling i flere saker. Dette kan for eksempel komme til uttrykk i form av uttalelser fra personen selv, som i noen av sakene har beveget seg bort fra den ekstreme retningen. I hvilken grad dette tiltaket fungerer i den enkelte relasjon, er imidlertid avhengig av en rekke faktorer, inkludert personlig kjemi. I noen saker ønsket ikke personen mentor fordi det innebærer å etablere en ny relasjon. Der det er forsvarlig, bør det i slike tilfeller vurderes om en person som allerede er i «posisjon», kan gis opplæring og støtte for å påta seg en slik rolle. Etter hva kommisjonen kjenner til, kan bydelen eller kommunen frikjøpe en person hvis den personen har en tillitsfull relasjon og kan brukes inn mot vedkommende. En slik person kan være en ungdomsarbeider, miljøterapeut eller andre. Ved løslatelse bør det så langt som mulig sikres en sømløs overgang mellom kriminalomsorgen og kommunens mentorordning for å hindre brudd i denne relasjonen. Det er videre svært uheldig dersom et mentortiltak som har fungert, ikke videreføres ved løslatelse av grunner som kommuneøkonomi eller annet.

Etter endt soning og prøveløslatelsesperiode vil personens kontakt med tjenesteapparatet avhenge av samtykke fra personen det gjelder. Derfor er det viktig å etablere gode relasjoner med personen under soning og følge dem tett opp etter løslatelse. Basert på sakene kommisjonen har sett på bør eventuelle relasjoner til personen søkes etablert i god tid før løslatelse.

Kommisjonen har sett flere eksempler på godt samarbeid mellom tjenestene og tilpassede tiltak etter endt soning. I de sakene der det har vært utfordringer, har dette ofte handlet om uklarhet og usikkerhet rundt roller og ansvarsfordeling. Ingen av tjenestene har sett det som sin hovedoppgave å følge personene. Kommisjonen forstår

det slik at SLT og SaLTo som hovedregel er ment å koordinere mellom tjenestene og ikke selv ha direkte kontakt med personen, men dette varierer. I slike situasjoner kan det fort bli personavhengig i hvilken grad personen får god oppfølging, og om relasjoner etableres og opprettholdes med sikte på videre forebyggende arbeid og reintegrering. Selv om alle saker er forskjellige, kan dette tilsi at det bør være forhåndsdefinert hvem som har hovedansvar for oppfølgingen etter løslatelsen.

Kommisjonen har sett eksempel på at barnevernet fant det vanskelig å jobbe med, og finne forebyggende tiltak for, en mindreårig som kom fra soning, og at andre aktører i tjenesteapparatet måtte ta et større ansvar for å finne tiltak for den mindreårige. Det er mulig at det hang sammen med at vedkommende hadde en noe uavklart oppholdsstatus, men barnevernslovens bestemmelser gjelder uavhengig av oppholdsstatus og hvilken type straffbar handling personen har begått.⁹

For personer det kan være aktuelt å utvise, bør vedtaket fattes og status avklares i god tid før løslatelse om det er mulig. Slik skal kriminalomsorgen, politiet og aktuelle kommunale tjenester kunne jobbe med tilbakeføring til samfunnet og forberede løslatelsen på en god måte dersom personen ikke skal utvises eller eventuelt blir vernet mot retur og ikke skal interneres i påvente av utsendelse. Å gi de ulike aktørene i tjenesteapparatet god tid til å forberede løslatelsen vil gi et best mulig utgangspunkt for det som allerede er en vanskelig «limbo-situasjon», dvs. at hen er utvist, men ikke kan returneres, og dermed i utgangspunktet ikke skal tilbys noen integrerende tiltak i Norge. Kommisjonen vurderer at det i en slik situasjon er viktig at tjenesteapparatet får nok tid og gode forutsetninger for å kunne finne mulige tiltak og et godt apparat rundt personen, og at det er større risiko for at en person som opplever uklare fremtidsutsikter og lite mening med tilværelsen, igjen vil vende seg til ekstremismen.

50.8 Vurdering rundt spørsmålene i mandatet

I det følgende vil kommisjonen søke å besvare spørsmålene i mandatet knyttet til saksgjennomgangen. Kommisjonens drøftelser av disse spørsmålene er basert på funn og vurderinger som det er redegjort for ovenfor.

⁹ Bufdir 2020

Hvordan og hvorfor har personen blitt radikalisert?

Saksgjennomgangen viser at det for både høyre-ekstremisme og ekstrem islamisme er mange faktorer som spiller inn i den enkeltes radikaliseringsprosess. Både individuelle risiko- og sårbarhetsfaktorer som traumer i barndom og svak tilknytning til arbeidslivet, tilhørighet til grupper eller miljøer og forhold på samfunnsnivå som asyltilstrømming eller konflikter i andre deler av verden, for eksempel i Syria eller Palestina, spiller inn. Om det siste punktet merker kommisjonen seg særlig at engasjement for slike konflikter og i kombinasjon med religiøsitet kan se ut til å ha gitt unge voksne menn mening i en tilværelse som var preget av opplevd meningsløshet og som manglet struktur og retning.

Radikaliseringsprosessene er med andre ord komplekse. Mange av risiko- og sårbarhetsfaktorene som kommisjonen har identifisert, kunne også blitt brukt som indikatorer på annen kriminalitet eller psykisk uhelse. Så hvorfor endte noen av dem opp som ekstremister? Innenfor voldelig islamisme mener kommisjonen det er hensiktsmessig å skille mellom ulike kategorier av radikalisererte, i tråd med typologien omtalt i kapittel 21. Mens de fleste personene i utvalget best kan klassifiseres som «mistilpassede», er det en håndfull som kan omtales som «entreprenører». Disse har lederroller og inspirerer andre, rekrutterer og fungerer som lim i nettverkene. I tillegg knytter de kontakter til internasjonale ekstreme miljøer og nettverk. Slik kommisjonen forstår sakene, har noen få «entreprenører» direkte eller indirekte hatt stor betydning for andres radikalisering. Etter kommisjonens syn er det usannsynlig at Norge ville sett like mange dømte etter terrorlovgivningen og døde fremmedkrigere i Syria uten disse «entreprenørene». For høyreekstremisme er det for få saker til å gjøre tilsvarende analyse.

Hvorfor noen ender som «entreprenører» innenfor voldelig ekstremisme, er vanskelig å si. På samme måte som de som kan klassifiseres som mistilpassede, har de risiko- og sårbarhetsfaktorer. De skiller seg imidlertid ut ved å ha mer kunnskap om ideologi og religion, ha lederegenskaper og være intelligente og karismatiske.

Selv om det kan være vanskelig å forebygge at slike personer får etablert seg i det norske samfunnet, er de etter kommisjonens syn godt mulig å identifisere, blant annet på grunn av nevnte kjennetegn. Ettersom de spiller en viktig rolle for andres radikalisering og oppslutning om voldelig ekstremisme, mener kommisjonen at disse personene må prioriteres særlig høyt i myndighetenes

forebyggende arbeid. Kommisjonen har ut fra saksgjennomgangen ikke grunnlag for å vurdere om disse prioriteres av PST. I deler av politiet prioriteres det mellom saker, men kommisjonen forstår det slik at det ikke finnes en felles prioritering i Oslo politidistrikt, som har flest saker. I den grad «entreprenørene» prioriteres, er det høyst usikkert om dette blir kommunisert til de andre delene av tjenesteapparatet som er ment å ha en rolle i det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme.

Hvilke bekymringstegn for radikalisering forelå?

Kommisjonen anser at spørsmålet om hvilke bekymringstegn som forelå i sakene, er besvart ovenfor i omtalen av radikaliseringsprosessen. Kommisjonen merker seg at selv om den har fått opplyst at enkelte aktører i dag bruker ulike former for risikovurderingsverktøy, som omtalt i kapittel 23.4, viser ikke dokumentasjonen som kommisjonen har fått innsyn i, at slike verktøy er tatt i bruk. Det er interessant med tanke på at sakene er svært alvorlige. Kriminalomsorgen gjentok også flere ganger i møte med kommisjonen at de ikke har et slikt verktøy. Kommisjonen har sett eksempler på tilfeller der en person har blitt løslatt fra fengsel etter et godt tverrfaglig samarbeid, men uten at man er sikker på hvor personen står i radikaliseringsprosessen.

Etter kommisjonens syn viser saksgjennomgangen at det kunne vært nyttig for aktørene å ha et verktøy for å bedre forstå tegnene som er synlige i radikaliseringsprosessen.

Hvorfor har ikke personer blitt stoppet i sin radikaliseringsprosess?

Selv om tegn på radikaleringen var synlig for omgivelsene, tok nærstående i liten grad kontakt med de delene av tjenesteapparatet som kommisjonen har fått innsyn i. Venner og familie reagerte i noen saker negativt på personens radikalisering, men dette hadde tilsynelatende ikke betydning. Det er viktig å understreke at dette ikke betyr at slik intervensjon fra familie eller andre ikke kan ha stor betydning i andre saker og føre til at personer trekker seg bort fra ekstremisme eller ekstreme miljøer.

Der personen var i kontakt med tjenesteapparatet før hendelsen, var ekstremisme i liten grad et tema. I noen av sakene var ikke radikaleringen kjent for tjenesteapparatet, og de kunne derfor ikke forventes å sette i verk forebyggende arbeid. Der radikaleringen var kjent eller det

forelå tydelige tegn, men tjenesteapparatet likevel ikke var opptatt av radikaliseringsprosessen, mener kommisjonen det kan skyldes manglende mandat på området samt manglende kunnskap og verktøy til å håndtere temaet.

I andre saker var det ingen kontakt med tjenesteapparatet som ga inngang til personen. En del av personene i utvalget var imidlertid åpent radikalisererte og var blant annet synlige i mediene. Det legges til grunn at disse personene var kjent for i alle fall politi og PST. Ut fra informasjonen kommisjonen har, arbeidet politiet i liten grad forebyggende mot disse personene før handlingen på en måte som kunne ha påvirket radikaliseringsprosessen. Dette kan skyldes at det var PST som hadde ansvaret for et eventuelt forebyggende arbeid, uten at kommisjonen har innsyn i dette. Med tanke på at alle personene i utvalget var involvert i alvorlige straffesaker knyttet til voldelig ekstremisme, legger kommisjonen til grunn at et eventuelt forebyggende arbeid ikke var vellykket, og at personen ikke kan sies å ha blitt stoppet i sin radikaliseringsprosess.

Hva burde ulike tjenester gjort for å forhindre radikaliseringsprosessen?

Flere av personene i utvalget opplevde traumer, vokste opp med dårlig omsorg og ble utsatt for vold i sin barndom. Tjenesteapparatet klarte ikke å sikre dem omsorg og beskyttelse mot overgrep, også der informasjon om slike forhold var kjent for de relevante myndighetene. Slike opplevelser er ikke en indikator på at noen vil radikaliseres, selv om det kan øke sårbarheten for radikalisering eller andre typer utfordringer senere i livet. Det enkelte barns rett på beskyttelse mot omsorgssvikt og overgrep er basert på barns iboende verdi, og myndighetenes plikt til å hindre slike overgrep handler ikke om kriminalitetsforebygging. Funnene i kommisjonens gjennomgang sier likevel noe om hvilke vidtspennende konsekvenser for person og samfunn det kan ha når samfunnet svikter på dette området.

I tiden før den straffbare handlingen har tjenestene som kommisjonen har hatt innsyn i, i liten grad satt i verk forebyggende arbeid. Etter kommisjonens syn kan dette indikere at tjenesteapparatet bør ha en mer proaktiv holdning og oppsøke personer som er i radikaliseringsprosesser, for å søke å etablere relasjoner. Det er PST som har det lovfestede ansvaret for forebygging i disse sakene, men mange forebyggende tiltak ligger hos andre aktører. Selv om det er enkelte unntak, er hovedinntrykket fra den informasjonen kommi-

sjonen har fått innsyn i, at i den grad PST har drevet et forebyggende arbeid rettet mot disse personene i forkant av hendelsen, har andre aktører som for eksempel Nav eller kommunen i liten grad blitt involvert i dette arbeidet.

Om Nav eller kommunen skal iverksette eventuelle forebyggende tiltak rettet mot en person i forkant av hendelsen, må det skje med personens samtykke, og det vil alltid være en risiko for å bli avvist. Etter kommisjonens syn er det imidlertid god grunn til å likevel forsøke å etablere relasjoner i slike saker. I noen saker kan man få på plass tiltak som reduserer risiko- og sårbarhetsfaktorer, for eksempel sysselsetting. I flere av sakene som gjelder unge, søkende menn, kunne det også etter kommisjonens syn ha vært verdt å prøve å få på plass en mentor som kunne vært en motvekt til det «entreprenørene» har å tilby. I tyngre saker der det kan være fare for at personen begår kriminalitet, kan etablerte relasjoner spille en viktig rolle i å oppdage atferdsendring eller livskriser som kan påvirke personens radikalisering negativt. Hvilken aktør som bør være den som tar slik kontakt, vil måtte variere fra sak til sak og avhenge av en rekke forhold, blant annet sakens alvorlighet, men også personlig kjemi.

I noen få saker var det tverrfaglig samarbeid rundt personen før hendelsen. Etter kommisjonens syn kunne dette med fordel ha blitt gjort i flere saker. Dette ville imidlertid forutsatt andre mandater, strukturer og juridiske rammeverk enn det som finnes i dag.

Hvordan skiller disse sakene seg fra saker der man har lyktes i å forebygge radikalisering og ekstremisme?

Saker der man har lyktes med å forebygge radikalisering og ekstremisme, er omtalt i del V. Selv om det har vært utfordringer i arbeidet med å samle opplysninger om vellykkede saker, har kommisjonen identifisert flere faktorer som kjennetegner godt forebyggingsarbeid. Disse inkluderer blant annet tidlig intervensjon, tverretattlig samarbeid og informasjonsdeling, relasjonsbygging og individuell tilpasning.¹⁰

Med få unntak har disse faktorene ikke vært til stede i sakene i gjennomgangen i tiden før den straffbare handlingen. Selv om kommisjonen tar høyde for at den ikke har hele bildet av sakene, blir det forebyggende arbeidet i disse sakene etter kommisjonens syn ikke håndtert som et felles

¹⁰ Det vises til ytterligere omtale i kapittel 24.4 Saker der man har lyktes med forebyggingen

samfunnsoppdrag, slik det beskrives i for eksempel regjeringens handlingsplan. Hvordan det ville gått i disse sakene dersom slik tidlig og tverretattlig forebygging hadde blitt satt inn, er et åpent spørsmål. Kommisjonen merker seg også at bildet hva gjelder tverrfaglig samarbeid er annerledes og mer positivt etter hendelsen.

Hvorfor har ikke tjenestene klart å forebygge i de tilfellene der de har blitt varslet eller har vært oppmerksomme på personer som er i risiko for å bli radikaliseret eller i risiko for å utføre ekstremistiske handlinger?

Basert på materialet kommisjonen har fått innsyn i, har det generelt vært få varsler om radikalisering. Der det har foreligget slike varsler, for eksempel til politiet, har det vært en utfordring å skille disse fra andre, lignende saker. I et tilbakevendende perspektiv kan man identifisere fare-signalerne, men kommisjonen har ikke grunnlag for å si at disse sakene skilte seg ut på en måte som indikerte at denne personen ville begå alvorlig kriminalitet. I enkelte saker har det blitt varslet om en alvorlig radikaliseringsbekymring til aktører utenfor politi og PST uten at dette har ført til noe. Etter kommisjonens syn skyldes dette trolig mangel på kunnskap om voldelig ekstremisme og en høy terskel fra enkelte aktørers side for å involvere politi og PST.

I sakene der politiet eller PST ble varslet om at det var en risiko for at personen ville utføre ekstremistisk vold, for eksempel fra andre lands myndigheter, har personen faktisk blitt stoppet og angrep avverget. Dette gjelder også i saker der norske myndigheter selv har blitt oppmerksomme på en slik risiko. Det finnes imidlertid også eksempler på at myndighetene har vært oppmerksomme på en slik risiko uten å ha klart å stoppe det. Kommisjonen viser her til evalueringsrapportene etter angrep og terror i Norge som har behandlet disse spørsmålene grundig.

I hvilken grad og eventuelt på hvilken måte har det offentlige tjenesteapparatet sviktet i sin håndtering i forkant av disse sakene som har hatt betydning for radikaliseringsprosesser?

Kommisjonen har hatt særlig oppmerksomhet på hva man kan lære av sakene, heller enn å peke på feil gjort av enkeltaktører. Spørsmålet om eventuell svikt i tjenesteapparatet er imidlertid stilt eksplisitt i mandatet. Etter kommisjonens syn er dette et særlig utfordrende spørsmål. Med «svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering» for-

står kommisjonen at offentlige myndigheter ikke har gjort det de er satt til å gjøre, og som er innenfor deres (lovfestede) mandat og ansvarsoppgaver i saker som gjelder radikalisering og voldelig ekstremisme.

I mandatet står det at «eksempler på svikt i det offentlige tjenesteapparatets håndtering kan være manglende eller mangelfull samhandling eller kommunikasjon mellom tjenester, mangelfullt regelverk, svak forståelse av eksisterende regelverk, manglende kunnskap, manglende risikoforståelse, svak eller hemmende organisasjonskultur, at essensielle tjenester eller samordningsmekanismer er fraværende eller andre forhold. Kommisjonen skal blant annet se på hvordan svikt kan oppstå i og mellom ulike etater, sektorer og nivåer.»

Med enkelte unntak peker de fleste av disse eksemplene på mulige svikt hos de enkelte aktørene i tjenesteapparatet. Som kommisjonen kommer tilbake til nedenfor, er det identifisert slike svakheter i noen enkeltsaker.

Etter kommisjonens syn har den sentrale svikten imidlertid skjedd på et strukturelt og overordnet nivå. Ifølge regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme er tidlig forebygging av voldelig ekstremisme et felles samfunnsprosjekt der en rekke aktører skal bidra. Hovedinntrykket fra saksgjennomgangen er at dette ikke skjer i praksis. Etter kommisjonens syn skyldes dette særlig mangel på tydelige mandater, samarbeidsarenaer og juridiske rammeverk.

Som beskrevet har kommisjonen ikke fått innsyn i PSTs forebyggende arbeid. For de andre aktørene, der kommisjonen faktisk har fått innsyn, er det ikke gitt lovfestet mandat. Politiet har gjennom radikaliseringskontaktordningen blitt instruert til å arbeide på feltet, men ansvarsfordelingen mellom politiet og PST er uklar.¹¹ Kommunene, som etter handlingsplanen mot radikalisering og voldelig ekstremisme har en viktig rolle i arbeidet, har heller ikke fått et lovfestet mandat eller annet grunnlag for å arbeide med disse sakene. Selv om norske kommuner gjør mye godt arbeid, viser gjennomgangen at de er svært lite involvert før den straffbare handlingen. Saksgjennomgangen underbygger i stor grad at Nav kan ha en viktig rolle i det forebyggende arbeidet, både for å redusere risiko- og sårbarhetsfaktorer og for å arbeide konkret forebyggende rettet mot personer med en eksisterende radikaliseringsbekymring. Hvilket mulighetsrom Nav har i slike saker, er imidlertid uklart for kommisjonen, og

¹¹ Tandberg og Ravndal 2023

det ser heller ikke ut til å være klart for dem som arbeider i Nav.

Kommisjonens gjennomgang viser at det er stor variasjon i om det finnes samarbeidsarenaer, i ulike deler av landet.¹² Mange av personene i kommisjonens gjennomgang har imidlertid bodd i byer der det finnes strukturer for slike samarbeid, uten at informasjonen kommisjonen har fått, indikerer at disse har blitt brukt i særlig grad i forkant av den straffbare handlingen. Kommisjonen forstår det slik at dette også henger sammen med det organisatoriske og juridiske rammeverket som tjenesteapparatet arbeider innenfor. Det er blant annet stor usikkerhet om når informasjon kan deles mellom tjenester.¹³ Informasjonsdeling er en forutsetning for samhandling. Slik kommisjonen forstår det, har det primært vært samhand-

ling mellom aktørene i forkant av den straffbare handlingen der det har vært snakk om en avvergesituasjon i lovens forstand.

Utover disse strukturelle utfordringene viser saksgjennomgangen også at det i enkeltsaker har blitt gjort feilvurderinger som har ført til at saker ikke har blitt fulgt opp slik de burde. Etter kommisjonens forståelse handler dette i hovedsak om manglende kunnskap, fenomenforståelse og uklar ansvarsfordeling mellom aktører. Etter kommisjonens syn kan det spesielt i de kommunale tjenestene være vanskelig å forvente særlig god kunnskap om voldelig ekstremisme når det ikke er gitt tydelig mandat til å arbeide på dette feltet. At saker «glipper» på grunn av uklar ansvarsfordeling, er kritikkverdig. Samtidig mener kommisjonen at det kan anses som en forventet konsekvens av manglende samarbeidsarenaer og uklare mandater og juridiske rammer.

¹² Se omtale i del V

¹³ Se kapittel 34 Taushetsplikt og informasjonsdeling

Del IX
Vurderinger og anbefalinger

Kapittel 51

Innledning

Ekstremismekommisjonen ble oppnevnt med bakgrunn i alvorlige terrorangrep på norsk jord de senere årene. Konsekvensene av disse har vært omfattende, først og fremst for direkte berørte og ofre, men også for samfunnet. Angrepet 25. juni 2022 i Oslo sentrum skjedde kun to uker etter kommisjonens oppnevning, i nærheten av møtelokalene i regjeringskvartalet som kommisjonen har benyttet i forbindelse med sitt arbeid. Sammen med den pågående gjenreisningen av regjeringskvartalet etter terrorangrepet i 2011 har dette vært en aktiv påminnelse om hvorfor kommisjonen har blitt nedsatt, og hva arbeidet skal bidra med.

I denne rapporten har vi gitt et bilde av hva ekstremisme er¹, hvilke forhold som kan gi grobunn for radikaliserings og ekstremisme og hvilke konsekvenser det kan ha for enkeltpersoner, grupper og samfunnet som helhet. Vi har og sett på hva som i dag gjøres for å møte denne komplekse utfordringen.

Kommisjonen har gjort en omfattende informasjonsinnhenting. Vi har hatt en rekke møter med ulike aktører som arbeider med ekstremisme og radikaliserings. Kommisjonen har også møtt direkte berørte av ekstremisme, trusselutsatte grupper, pårørende til terrordømte og tidligere ekstremister. Vi har gått gjennom eksisterende kunnskap slik den blant annet kommer frem i forskning og offentlige dokumenter. I saksgjennomgangen har kommisjonen sett på alvorlige enkeltsaker som har omhandlet norske radikalisererte. Kommisjonen har også innhentet eksempler på saker der man har lyktes i å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Dette brede kunnskapsgrunnlaget danner grunnlaget for kommisjonens vurderinger og anbefalinger.

Kommisjonen er bekymret for farene som ekstreme ideologier representerer både for samfunn og for enkeltpersoner. Fra andre land ser vi at antidemokratiske bevegelser kan føre til skader på samfunnsstrukturer som er svært utfordrende å reversere, og som kan gjøre livet utrygt for minoriteter. Slike utviklingstrekk minner oss også på at oppslutningen om demokrati og menneskerettigheter ikke kan bli tatt for gitt, ei heller her hjemme. I dag er det imidlertid høy tillit til myndigheter og tjenesteapparatet i Norge, og demokratiet og menneskerettigheter står sterkt. Samtidig ser vi at selv om nordmenns holdninger til ulike minoriteter generelt blir mer positive med årene, opplever grupper og enkeltpersoner i ekstremistenes fiendebilder trusler, hets, hatkriminalitet og rasisme. Grupper og enkeltindivider som tyr til ekstremistisk vold, kan skape sår hos samfunn og enkeltpersoner som vi må leve med for all fremtid.

Etter kommisjonens syn er det et felles samfunnsansvar å ta vare på felles verdier og forebygge ekstremisme. Derfor har også kommisjonen utarbeidet en «demokratisk håndbok» som er en oppfordring til alle borgere om hva den enkelte kan bidra med for å skape et godt og inkluderende samfunn. Dette er råd som er ment å bidra til å redusere sårbarheter og risikofaktorer hos personer, hos grupper og i samfunnet. Se boks 51.1 for den demokratiske håndboken.

Kommisjonen har i sitt arbeid sett eksempler på godt forebyggende arbeid, stort engasjement og tverretattlig samarbeid. Flere tiltak er utarbeidet på grunnlag av lokale forhold og muligheter. Det er viktig at lokale initiativ og kreativitet fortsetter å være en del av det forebyggende arbeidet. Samtidig viser kommisjonens utredning at det mangler et tydelig organisatorisk og regulatorisk rammeverk rundt den brede innsatsen mot ekstremisme. Kunnskap om ekstremisme, årsaker til ekstremisme og ulike aktørers mandat og oppdrag er en forutsetning for å kunne utføre et godt forebyggende arbeid. Manglende fenomenforståelse og oppdragsforståelse svekker det forebyggende

¹ Kommisjonen har benyttet to innganger til begrepet ekstremisme, jf. kapittel 4.1 Hva er ekstremisme? Forslagene til anbefalinger omfatter derfor både voldelig ekstremisme og ekstremisme som aktiv avvisning av demokratiet og motarbeidelse av grunnleggende menneskerettigheter (ekstremisme i bred forstand). Der betegnelsen «ekstremisme» brukes, menes både voldelig ekstremisme og ekstremisme i bred forstand

Boks 51.1 Demokratisk håndbok – Modige sammen! Hva vi alle kan gjøre

Demokratiet er vel etablert i Norge og kan dermed fort tas for gitt. Det er imidlertid en konstruksjon som må vedlikeholdes og vernes mot slitasje og sprekker. Slitasjen kan være krig eller internasjonale hendelser, synkende tillit til demokrati og rettsstat og at demokratiet bygges ned fra innsiden av demokratisk valgte representanter.

Et sterkt demokrati krever at hver og en står opp mot urett, bidrar til trygge uenighetsfellesskap, reduserer sårbarheter og er modig. Modige sammen! Dette er ikke bare opp til enkeltpersoner, men til fellesskapet som sådan. Hvis hver enkelt tar ansvar og støtter dem som tør å si ifra om ulike forhold, blir man sterkere sammen. Dette vil kunne bidra til en kultur for solidaritet og fellesskapsfølelse. Motstandsdyktigheten i befolkningen og blant enkeltindivider vil således kunne styrkes og dermed bidra til å redusere risikoen for radikaliserings og ekstremisme.

Det er tidligere blitt utarbeidet flere lister over hva den enkelte kan gjøre for å forebygge ulike samfunnsutfordringer.¹ Kommisjonen ønsker likevel å peke på hva den enkelte kan gjøre og hva fellesskapet kan gjøre sammen for å styrke demokratiet og bygge motstandskraft mot ekstremisme.

Med listen nedenfor ønsker kommisjonen å gi en påminnelse om og råd til hva alle, uansett alder, kan gjøre for å utgjøre en forskjell.

- Inkluder. Samfunnets viktigste vern mot ekstremisme er sterke fellesskap. Gjør en innsats for å styrke og støtte menneskene i livet ditt.
- Bidra til sunn uenighet. Retten til å være uenig er en demokratisk verdi. Vern om den, og skap en god uenighetskultur.
- Dyrk sannhet, og vær kritisk, også når det utfordrer eget standpunkt. Ikke spre propaganda eller konspiratoriske budskap.
- Lær. Økt kunnskap bidrar til mer motstandskraft mot ekstremisme. Besøk museer, freds- og menneskerettighetsentre, minne- og læringssentre, les bøker og still spørsmål.
- Ta til motmæle mot hets og hat. Sett grenser. Ikke godta et skille mellom «dem» og «oss».
- Ikke glem dem som ble drept. Hold minner i live, og unngå å gi ekstremister unødig oppmerksomhet.

Vær så modig du kan. La oss være modige, sammen.

¹ Eksempelvis Snyder 2018; Medietilsynet 2022 og ulike nettressurser på nettstedet tenk.faktisk.no som: Tenk u.å.-b; Medietilsynet og Tenk u.å.; Tenk u.å.-a

arbeidet. Kommisjonen mener det er behov for et betydelig kunnskaps- og kompetanseløft i det forebyggende arbeidet. De som er i ekstremistenes fiendebilder må beskyttes bedre, og det må tas tydelige grep for å sikre oppslutningen om demokrati og menneskerettigheter fremover.

Kommisjonen har i sitt arbeid merket seg at mye av det forebyggende arbeidet i Norge er rettet mot barn og unge. Både PSTs undersøkelser og saksgjennomgangen viser imidlertid at det er flest voksne som radikaliseres. Alle er heller ikke sosialt marginaliserte og noen fungerer tilsynelatende godt i samfunnet. Etter kommisjonens syn kan det derfor være hensiktsmessig med en mer proaktiv tilnærming opp mot voksne som viser tegn på radikalisering. Om personen ønsker kontakt eller dialog, er et annet spørsmål.

Kommisjonen vil også fremheve ekstremismens kjønnsdimensjon. En fellesnevner for ekstreme grupper er at de fleste søker etter og rekrutterer unge menn. Forestillinger og idealer

om kjønnsroller, maskulinitet og feminitet er sentrale faktorer i flere ideologier og radikaliseringsprosesser. Kommisjonen mener derfor det er viktig å inkludere dette perspektivet i det forebyggende arbeidet og identifisere faktorer som gjør særlig menn sårbare for å bli rekruttert av ekstremistiske grupper.

Kommisjonen erkjenner at ekstremisme i ulike former trolig alltid vil eksistere. Vårt mål med de etterfølgende anbefalingene er å foreslå tiltak som kan bidra til å minimere ekstremismens omfang, oppslutning og konsekvenser. I det videre presenteres kommisjonens anbefalinger i fire kapitler som reflekterer våre hovedanbefalinger:

- Bedre organisering og mer forpliktende samarbeid
- Kunnskaps- og kompetanseløft i det forebyggende arbeidet
- Bedre ivaretagelse av og medvirkningsmuligheter for utsatte grupper

- Styrket oppslutning om demokrati og menneskerettigheter

Mens noen av kommisjonens vurderinger og anbefalinger er konkrete og inneholder tiltak som etter vårt syn er klare til å operasjonaliseres, krever andre videre drøftelse og utredning. Noen enkelte vurderinger munner ikke ut i konkrete anbefalinger, men er like fullt behandlet av kom-

misjonen som i stedet har valgt å «peke en retning» i disse tilfellene. Kommisjonen anser at flere av anbefalingene vil kunne ha positiv effekt for andre samfunnsforhold og grupper som ikke er direkte fremhevet i kommisjonens mandat eller rapport.

Det siste kapittelet i denne delen omhandler økonomiske og administrative konsekvenser av kommisjonens anbefalinger.

Kapittel 52

Bedre organisering og mer forpliktende samarbeid

Fra forskning og kommisjonens egen saksgjennomgang vet vi at mange av dem som radikaliseres til voldelig ekstremisme, ikke mestrer skolen, har løs tilknytning til arbeidslivet og har andre sosiale og økonomiske utfordringer. Opplevelsen av å ikke være en del av storsamfunnet kan gjøre at man er mer tilgjengelig for grupper som tilbyr et fellesskap, også for dem som fremmer hat eller rettferdiggjør vold. Det kan imidlertid være vanskelig å peke på en klar sammenheng mellom ulike sårbarhets- og risikofaktorer og voldelig ekstremisme. Enkelt personer som radikaliserer andre kan ha stor betydning for om personer med slike faktorer radikaliseres eller ikke. Internasjonale konflikter, politikk og ideologi kan også spille en viktig rolle i den enkeltes radikalisering. Dette komplekse bildet gjør at forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme er en oppgave som må løses av flere aktører i fellesskap.

Slik kommisjonen ser det, er formålet med samhandling i det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme på den ene siden å gjøre politiet og PST bedre i stand til å vurdere hvilke personer som kan utgjøre en fare for samfunnet. På den andre siden handler formålet om å sikre riktige og individuelt tilpassede forebyggende tiltak. Hvilke tiltak som bør iverksettes, og på hvilket nivå, vil avhenge av risikovurderingen, og kan være «harde» forebyggende tiltak fra PST eller politiet, «myke» tiltak fra for eksempel helse, Nav og boligkontoret, eller en kombinasjon. Det finnes ingen universalløsning, god forebygging må tilpasses den enkelte.

Kommisjonens informasjonsinnsamling, inkludert saksgjennomgangen, viser at samarbeid rundt det forebyggende arbeidet skjer i varierende grad og på ulike måter ulike steder i landet uten et felles rammeverk. Det er usikkerhet knyttet til ansvarsfordelingen mellom aktørene og de rettslige rammene for deling av personopplysninger. Kommisjonen mener derfor det er behov for en organisering som legger bedre til rette for samarbeid mellom aktørene, tydeliggjør ansvarsfordelingen og gir klare juridiske rammer. Det må også

utvikles arbeidsverktøy for å styrke det forebyggende arbeidet.

Kommisjonen merker seg at det er hele ni departementer som står bak regjeringens handlingsplan mot voldelig ekstremisme og radikalisering. Selv om Justis- og beredskapsdepartementet er gitt en koordinerende rolle, mener kommisjonen at det mangler tydelig nasjonal styring og fagutvikling på feltet. Kommisjonen mener også at departementene må være tydeligere i sin styring når det gjelder oppfølging av tiltak fra handlingsplanen mot radikalisering og voldelig ekstremisme for å sikre prioritering av tiltakene i den enkelte organisasjonen og sektor. Dersom departementene i sine tildelingsbrev ikke følger opp tiltak fra handlingsplanen som er rettet mot egen sektor, vil det kunne føre til at tiltak blir nedprioritert nedover i organisasjonene. Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme må ikke nedprioriteres selv om det ikke skjer terrorangrep eller trusselbildet endrer seg.

Dette kapittelet omhandler kommisjonens vurderinger og anbefalinger om to nasjonale nysatsinger, en forpliktende samhandlingsmodell, enkelte sentrale aktører og internasjonalt samarbeid.

52.1 Nasjonale nysatsinger

52.1.1 Et nasjonalt senter for innsats mot radikalisering og voldelig ekstremisme

En rekke aktører kommisjonen har vært i kontakt med, har pekt på at både nasjonal og internasjonalt utviklet kunnskap om ekstremisme og radikalisering ikke når førstelinjetjenesten, og at det mangler et nasjonalt knutepunkt for informasjon, kunnskap og veiledning om forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme. Kommisjonen mener derfor det bør etableres et nasjonalt senter for innsats mot radikalisering og voldelig ekstremisme.

Mens regjeringens handlingsplan legger til grunn at arbeidet mot radikalisering og voldelig

ekstremisme i Norge skal benytte seg av allerede eksisterende strukturer, mener kommisjonen at etablerte funksjoner ikke møter behovene godt nok. Senteret vil kunne være en sparringspartner, kompetanseformidler og veileder for kommuner, regioner og nasjonale myndigheter.

Et nasjonalt senter kan få ansvar for å koordinere det forebyggende arbeidet mot ekstremisme nasjonalt og samarbeide med departementene som skal følge opp regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Senteret vil kunne spille inn behov for å justere tiltak, foreslå nye tiltak og bidra med oppdatert kunnskapsgrunnlag til nasjonale myndigheter. Et nasjonalt senter vil også kunne spille en viktig rolle i møte med nye trusler, da det kan bidra til å fange opp internasjonale trender og formidle dem til tjenesteapparatet og allmenheten.

Det er stor forskjell mellom norske kommuner når det gjelder utfordringsbilde, kompetanse og tilnærming til arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme. Senteret vil kunne tilby opplæring, veiledning og støtte til lokale aktører som jobber med radikaliserede individer eller voldelige ekstremistiske miljøer. Et nasjonalt senter vil kunne hjelpe til med å utforme målrettede og effektive strategier for forebygging og tiltak på både regionalt og lokalt nivå. Det vil også kunne legge til rette for bedre koordinering, utveksling av kunnskap og god praksis ved å etablere felles møteplasser. Et nasjonalt senter vil slik kunne støtte kommuner i sitt arbeid.

Det er viktig å understreke at senteret ikke skal overta oppgavene som regionale eller lokale aktører ivaretar ovenfor den enkelte borger, men bidra med støtte, rådgiving, kompetanse og verktøy. Et nasjonalt senter skal altså ikke gripe inn i selve håndteringen i radikaliseringsaker, men kan bistå aktørene for å forebygge og håndtere lokale utfordringer.

Kommisjonen erkjenner samtidig at et nasjonalt senter vil kunne overta oppgaver som andre aktører har i dag. Dette gjelder for eksempel den nasjonale veiledningsfunksjonen om radikaliserings og voldelig ekstremisme som i dag ligger til RVTS.

Kommisjonen har sett hen til Danmarks *Center for Dokumentation og Innsats mot Ekstremisme* (CDE) og mener at flere av deres oppgaver også bør inngå i et norsk senter. Blant annet samler og systematiserer CDE et bredt spekter av informasjon i samarbeid med både forskere og andre myndigheter. Kommisjonen mener imidlertid ikke at senteret skal ha en monitoreringsfunksjon etter modell av CDE, for eksempel hva gjelder

finansiering fra ekstreme grupperinger i utlandet. Senteret bør imidlertid ha forpliktende samarbeid og informasjonsdeling med aktørene som dekker lignende funksjoner i Norge. For eksempel Barne- og familiedepartementets ansvar for trossamfunn som mottar støtte. I likhet med danske CDE trenger et nasjonalt senter i Norge ikke gjøre selvstendig forskningsarbeid, men det bør utvikle en systematisk og oppdatert kunnskapsbase. Et nasjonalt senter bør ha et akademisk råd med representanter for relevante forskningsmiljøer. Rådet bør møtes jevnlig og ha oversikt over nasjonal og internasjonal oppdatert kunnskap, trender og forskningsfunn.

Et nasjonalt senter kan bidra til å styrke samarbeidet med andre land og internasjonale organisasjoner i kampen mot radikaliserings. Det er blant annet naturlig at senteret samarbeider med tilsvarende sentre i Danmark og Sverige. Et slikt samarbeid kan innebære utveksling av informasjon, god praksis og felles prosjekter for å håndtere grenseoverskridende utfordringer knyttet til radikaliserings og voldelig ekstremisme. I tillegg kan senteret representere Norge i relevante internasjonale fora.

Et nasjonalt senter bør etter kommisjonens syn organiseres under ett departement for å sikre et tydelig eierskap til senteret og at det følges opp på en effektiv måte. Dette kan suppleres med en tverrdepartemental forankring for å sikre at senteret ikke blir for sterkt knyttet til en sektor. Kommisjonen har ikke tatt stilling til hvilket departement senteret bør knyttes til.

Kommisjonen er opptatt av at senteret i sitt arbeid og ansatte reflekterer den tverrsektorielle tilnærmingen til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Senteret må ha et tydelig angitt mandat som spesifiserer senterets oppgaver og legger tydelige føringer for samarbeid med andre myndigheter. Kommisjonen mener at et nasjonalt senter for innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme bør inneha følgende funksjoner og oppgaver:

- bidra til utvikling og koordinering av det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme nasjonalt
- ha en oppdatert kunnskapsbase og formidle relevant kunnskap om nasjonale og internasjonale trender og fenomener
- gi råd, veiledning og opplæring til aktører i førstelinjetjenesten, blant annet om fenomenforståelse, forebyggingsstrategier, reintegrering og regelverk
- være et kontaktpunkt for internasjonale aktører og delta i internasjonalt samarbeid

- etablere og ivareta en veiledningstjeneste ved bekymring for radikaliserings
- utvikle, gi opplæring i og forvalte et felles vurderingsverktøy¹
- ha et akademisk råd med representanter fra anerkjente forskningsaktører innen radikaliserings og ekstremisme

Det er viktig at senteret dimensjoneres og tilføres ressurser slik at det kan ivareta alle oppgavene som beskrevet.

Kommisjonens anbefaling:

- Det opprettes et nasjonalt senter for innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

52.1.2 En nasjonal veiledningstjeneste ved bekymring for radikaliserings

Det er i dag flere mulige steder både privatpersoner og de som jobber med radikaliserings, kan henvende seg dersom de er bekymret for radikaliserings. Politiet og PST har egne kontaktordninger som er åpne for henvendelser fra alle. RVTS har den nasjonale veiledningsfunksjonen som er primært for dem som arbeider med radikaliserings. Privatpersoner kan imidlertid også kontakte RVTS og få informasjon om hvor de kan henvende seg om radikaliseringsbekymringer. Kommisjonen forstår det imidlertid slik at det er relativt få henvendelser til utveier.no. Kommisjonen har fått en rekke innspill som tilsier at det fortsatt er et udekket behov for råd og veiledning, kunnskap og informasjon til førstelinjetjenesten. Dette skyldes blant annet at det er utfordrende for et regionalt senter å gjennomføre et nasjonalt mandat.

Kommisjonen har sett at både privatpersoner og tjenesteapparatet kan ha høy terskel for å ta kontakt med politiet eller PST om en radikaliseringsbekymring. Dette kan skyldes at de ikke har god nok kjennskap til hvordan politiet eller PST vil forvalte opplysningene. Det kan også være at de er usikre på hvilke eventuelle konsekvenser bekymringsmeldingen kan ha for den det gjelder, og om disse kan være ødeleggende for fremtiden. Spesielt hvis det skulle vise seg at det ikke var grunn til bekymring. I saksgjennomgangen fant kommisjonen at selv om tegn på radikaliserings var synlig i mange av sakene, og familie eller andre nærstående var til dels svært bekymret for perso-

nens utvikling, var det svært få som meldte fra om dette. Det var også eksempler på at ansatte i skole eller barnevern var bekymret for en person, uten å ta saken videre til PST eller politiet. RVTS ble kun kontaktet i én av sakene i saksgjennomgangen, og det var etter at den kriminelle handlingen var begått.

Kommisjonen mener det er behov for å etablere en nasjonal veiledningstjeneste for radikaliserings som er allment kjent og lett tilgjengelig. Et slikt tilbud kommer i tillegg til at man kan melde bekymring og tips til politiet og PST. Tilbudet bør gjelde for både enkeltpersoner og tjenesteapparatet, for eksempel skole, barnevern eller kommune. Veiledningstjenesten skal bidra med rådgivning og veiledning og eventuelt henweise innringeren til politiet og PST i alvorlige saker.

Etter kommisjonens syn bør det være mulig å kontakte tjenesten anonymt. Dette innebærer både at innringeren kan være anonym, og at saken som diskuteres, kan anonymiseres. Samtidig må det understrekes at dersom det er grunn til å frykte for noens liv eller helse, må opplysningene kunne formidles til relevante myndigheter. Dette følger blant annet av avvergingsplikten.²

Ved etableringen av en slik tjeneste kan man se hen til kontaktordningen som Kompetanse-teamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold har etablert. Kompetanseteamet kan kontaktes av ansatte i førstelinjen som trenger råd og veiledning, og av utsatte personer under 18 år. Imidlertid anbefaler kommisjonen at en veiledningstjeneste hvor det kan meldes bekymring for radikaliserings, har en større målgruppe som også inkluderer privatpersoner over 18 år. Kommisjonen anbefaler at det i tillegg til telefon etableres en chatløsning eller tilsvarende som vil kunne gjøre tjenesten mer tilgjengelig for yngre personer.

For å gjøre tjenesten kjent vil det være viktig å markedsføre hvor man kan henvende seg ved bekymring for radikaliserings. Dersom det opprettes et nasjonalt senter for innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, vil det være naturlig å legge en slik tjeneste der. Tjenesten bør imidlertid opprettes uavhengig av om senteret etableres eller ikke.

Kommisjonens anbefaling:

- Det opprettes en nasjonal veiledningstjeneste for bekymringer om radikaliserings.

¹ Se omtale i kapittel 52.2 En forpliktende samhandlingsmodell

² Se omtale i kapittel 34.3 Opplysningsplikten

52.2 En forpliktende samhandlingsmodell

Det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme skal ifølge regjeringens handlingsplan gjøres av ulike aktører i fellesskap. For å gi denne felles innsatsen de nødvendige organisatoriske og juridiske rammene som legger til rette for et best mulig samarbeid, foreslår kommisjonen en ny, forpliktende samhandlingsmodell.

Med en forpliktende samhandlingsmodell mener kommisjonen et samarbeid mellom tjenester i et hensiktsmessig geografisk område for å vurdere og følge opp bekymringer knyttet til radikaliserings- og voldelig ekstremisme når de oppstår, samt følge opp allerede radikalisererte personer med mål om reintegrering. For å være *forpliktende* må samhandlingsmodellen skiftliggjøres med forhåndsdefinerte samarbeidspartene, for eksempel politiet, lokalt PST, kommunen, Nav, barnevernstjenesten og helseinstitusjoner.

Samarbeidsmodellen er hovedsakelig ment for å drøfte konkrete saker, men vil også kunne fungere som et fagnettverk og en arena for kompetanseheving ved behov. I saker om enkeltpersoner vil det variere hvilke tjenester som bør delta. Det finnes allerede samhandlingsmodeller i flere norske byer og kommuner organisert etter SLT-modellen eller lignende, der ekstremisme er ett av flere områder det jobbes med. Målet med en forpliktende samhandlingsmodell for radikaliserings- og ekstremisme er ikke å erstatte eksisterende, gode samarbeidsfora, men å tydeliggjøre at radikaliserings- og ekstremisme må være et fokusområde for disse. Kommisjonen har for eksempel fått opplyst at ikke alle SLT/Salto-koordinatorer i Oslo har hatt radikaliserings- og reintegrering som en del av deres oppgaver.

Nedenfor følger kommisjonens drøftelser og anbefalinger rundt sentrale elementer i samhandlingsmodellen: kommunens rolle, samarbeidsfora, informasjonsdeling, vurderingsverktøy og reintegrering. Noen av disse anbefalingene er avhengige av hverandre. Samarbeidsfora og vurderingsverktøy er for eksempel langt mindre nyttig dersom man ikke kan dele informasjon. En organisering av samarbeidet i en formell struktur er også et vilkår for at aktørene faktisk kan dele informasjon etter hjemlene for informasjonsdeling som anbefales nedenfor.

52.2.1 Kommunens mandat og kontaktpunkt for forebygging av radikaliserings- og voldelig ekstremisme

Av regjeringens handlingsplan mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme følger det at kommunene er forventet å arbeide mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme innenfor det ordinære kommunale apparatet og ved bruk av eksisterende virkemidler og samarbeidsstrukturer. Mange av de viktigste forebyggende tiltakene som sysselsetting, livsopphold, god omsorg og bolig ligger til kommunene.

Personer som radikaliseres, har ofte flere ulike sårbarhets- og risikofaktorer. Det kan for eksempel være utfordringer som omsorgssvikt, psykisk uhelse, arbeidsledighet, utdanning, tilpassingsproblemer og manglende tilhørighet. Som det kommer frem i kommisjonens saksgjennomgang, har mange av de radikalisererte hatt traumatiske opplevelser tidlig i livet. Dessuten kommer det både barn og voksne til Norge fra konfliktområder med opplevelser som gjør dem særlig sårbar. Dette er forhold som kommunale aktører blant annet innen barnevernet, helsetjenesten, sosialtjenesten og skolen har ansvar for å følge opp. At disse tjenestene oppfyller sitt lovpålagte ansvar, er avgjørende for det forebyggende arbeidet. Lenge før det er snakk om en radikaliseringsbetyrning, kan et velfungerende offentlig tjenestetilbud være avgjørende for enkeltpersoners utvikling. I det følgende fokuserer vi imidlertid på kommunenes arbeid knyttet til konkrete radikaliseringsbetyrninger og reintegrering.

Flere aktører har gitt innspill til kommisjonen om at det er behov for tydeligere føringer og en rolleavklaring for kommunene i det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme. Kommisjonen har merket seg at det er stor variasjon i hvordan det forebyggende arbeidet organiseres i forskjellige deler av Norge. Dette skyldes blant annet ulik størrelse på kommunene, lokale utfordringer og erfaringer og enkeltpersoners engasjement. Det er etter kommisjonens syn hensiktsmessig med noe lokal tilpasning i arbeidet, og vi anerkjenner at det er mange kommuner som ikke har behov for å jobbe opp mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme i det daglige. Norske kommuner har allerede en lang rekke lovpålagte oppgaver som mange kommuner sliter med å oppfylle.

Gitt de svært alvorlige konsekvensene for liv og samfunn ekstremisme kan ha, mener kommisjonen likevel det er nødvendig at det fastsettes et minimumsnivå for hva en norsk kommune bør ha på plass av tiltak og systemer på dette feltet. Kom-

misjonen mener at kommunene bør få et tydelig mandat, og at det er hensiktsmessig å gjøre dette ved å etablere funksjonen kontaktpunkt for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i alle kommuner.

Formålet med å etablere denne funksjonen er at kommunen ved behov vil ha en ressurs som har radikaliserings og voldelig ekstremisme som ansvarsområde, og som kan møte denne utfordringen i den lokale konteksten. Med kontaktpunkt menes en som kan kontaktes av både privatpersoner og andre tjenester.

I rapporten fra evalueringen av politiets radikaliseringskontaktordning ble det foreslått at ansvaret for å koordinere personrettede tiltak ved bekymringsmeldinger og i enkeltsaker som kan forebygges radikaliserings og voldelig ekstremisme, bør ligge hos kommunene.³ Forfatterne mener forebyggende tiltak i denne sammenhengen bør dreie seg om å forhindre at intensjonen om å begå voldelig ekstremisme oppstår, hovedsakelig gjennom sosialforebyggende tiltak. Samtidig understreker forfatterne at i det øyeblikket en slik intensjon oppstår i kombinasjon med kapasitet til å utføre handlingen, er det PST som må overta ansvaret for å lede det forebyggende arbeidet, som i så fall vil dreie seg om å avverge en eventuell hendelse. Ansvarsfordelingen mellom politiet og PST drøftes videre nedenfor.

Kommisjonen er enig i premisset for anbefalingen i evalueringsrapporten om at der det ikke foreligger grunn til å frykte fremtidig kriminalitet, er det ikke politiets eller PSTs ansvar å følge opp den aktuelle personen. Samtidig har mange kommuner per i dag ikke kompetanse eller ressurser til å stå for en slik oppfølging. Etter kommisjonens syn vil et lokalt kontaktpunkt være godt egnet til å påta seg en slik rolle. Samtidig er det viktig å understreke at det må være god kommunikasjon mellom kommunen og politiet eller PST dersom det skjer endringer som tilsier at trusselvurderingen må justeres. Dette henger også tett sammen med muligheten til informasjonsdeling og utviklingen av vurderingsverktøy omtalt nedenfor.

I mange kommuner vil det trolig ikke være behov for at funksjonen som kontaktpunkt utgjør en fulltidsstilling. I en del mindre kommuner mener kommisjonen at det vil være tilstrekkelig å legge funksjonen til eksisterende stillinger. Der det finnes SLT-koordinatorer, vil disse være et naturlig kontaktpunkt. Samtidig mener kommisjonen at kontaktpunktet skal gjøre mer enn å koordinere. Kontaktpunktet skal også kunne følge opp

personer og enten inneha kompetanse om radikaliserings, voldelig ekstremisme og reintegrering eller innhente slik kompetanse ved behov, for eksempel gjennom samarbeidsforaene som omtalt nedenfor eller fra et nasjonalt senter som anbefalt ovenfor.

Det er likevel ikke hensiktsmessig at kontaktpunktet overtar oppgaver som per i dag hører naturlig til i andre tjenesters eksisterende oppdrag. Kontaktpunktets mandat må derfor tydeliggjøre hvilke tiltak som kan settes inn, og forholdet til andre kommunale tjenester. I tillegg må kontaktpunktet ha klare juridiske rammer for arbeidet og systemer for dokumentasjon av arbeidet. I kommisjonens saksgjennomgang kom det frem at mange SLT/Salto-koordinatorer ikke har fagsystemer. Skal kontaktpunktene følge opp enkeltpersoner må slike systemer komme på plass.

Etter kommisjonens syn kan kontaktpunktet ved behov, særlig i små kommuner, etableres som en del av interkommunale samarbeid, hvor kommuner i en region går sammen om å etablere funksjonen. For større bykommuner kan det være aktuelt å ha ett kontaktpunkt per bydel. Det viktigste er at vedkommende som innehar funksjonen, har riktig kompetanse, og at innbyggere og andre deler av tjenesteapparatet lett kan komme i kontakt med den eller dem som innehar funksjonen. Det er viktig med en god forankring i kommunen når funksjonen etableres. For å synliggjøre funksjonen og sikre at arbeidet prioriteres, bør rollen være organisatorisk nært kommunens ledelse.

Etter kommisjonens syn vil en slik funksjon i kommunen gjøre det lettere for innbyggere, skoler og helseinstitusjoner mv. å finne frem hvem en kan ta kontakt med om en sak eller bekymring. Denne funksjonen i kommunen vil være en naturlig samarbeidspartner for den lokale radikaliseringskontakten i politiet. Kontaktpunkter bør også etablere tillitsfulle relasjoner til ulike aktører i kommunen som skoler, ungdomsklubber og religiøse institusjoner. Et fast kontaktpunkt vil også kunne legge et grunnlag for bedre samhandling internt i kommunen. Kontaktpunktet kan også bidra til samarbeid på tvers av kommuner gjennom regionale fora.

Kommisjonen kommer ikke med egne anbefalinger om barnevernets rolle i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme. Ved å oppfylle sin lovpålagte rolle vil barnevernet allerede kunne ha stor betydning for å forebygges ekstremisme ved å sikre barn god omsorg og gode oppvekstvilkår. I saker der barn og ungdom radikaliseres er det likevel klart at barnevernet vil ha en naturlig rolle. Det samme kan være aktuelt der foreldre blir radi-

³ Tandberg og Ravndal 2023

kalisert til voldelig ekstremisme. Barnevernet bør i slike saker jobbe tett med det kommunale kontaktpunktet.

Kommisjonen har fått flere innspill om at dersom kommunens mandat ikke lovfestes, vil dagens situasjon i stor grad opprettholdes. Det følger av kommuneloven at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses, med mindre det er en grunn for å gjøre det av hensyn til nasjonale mål, jf. kommuneloven § 2-2. I dette tilfellet er det nasjonale hensynet å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme som i verste fall kan lede til terror eller andre former for ekstremistisk vold, med de enorme omkostningene dette har for enkeltpersoner og samfunnet som helhet. Etter kommisjonens syn foreligger det tungtveiende nasjonale hensyn som tilsier en begrensning av det kommunale selvstyret. På den andre siden er voldelig ekstremisme ikke et utbredt problem i Norge, og det finnes en rekke andre oppgaver som norske kommuner skal og bør prioritere.

Ettersom funksjonen kan legges til en eksisterende stilling eller organiseres gjennom interkommunalt samarbeid, vil et kontaktpunkt i kommunen ikke nødvendigvis være meget ressurskrevende og slik sett utgjøre et mindre inngrep i selvstyret. I de fleste byer og større kommuner finnes det allerede lignende funksjoner, og disse vil kunne fortsette sitt arbeid om enn med noe justering. Kommisjonen merker seg at også store kommuner med lang og omfattende erfaring fra det forebyggende arbeidet har etterspurt en tydeligere rolle for kommunene i det forebyggende arbeidet. Kommisjonen mener derfor at kommunens ansvar på området bør lovfestes.

Kommisjonen har ikke tatt stilling til om en slik hjemmel bør inkluderes i eksisterende lovverk, eller om det er nødvendig med en egen lov. Dersom kommunenes mandat på dette feltet skal lovfestes, bør det som en del av lovarbeidet vurderes om samarbeidet med andre aktører skal reguleres. Statsforvalteren er et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. Dersom kommunens ansvar i det forebyggende arbeidet lovfestes, vil det være naturlig å gi Statsforvalteren en rolle med å gjennomføre tilsyn knyttet til opprettelsen og utførelsen av kontaktpunktet i kommunene.

Kommisjonens anbefaling:

- Funksjonen kontaktpunkt for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme etableres i alle kommuner. Kommunens rolle i det

forebyggende arbeidet og kontaktpunktfunksjonen fastsettes i lov.

52.2.2 Lokale og regionale samarbeidsarenaer

Lokale samarbeidsfora

Det finnes i dag en rekke gode eksempler på tverretattlig samarbeid mellom tjenester i arbeidet med å forebygge voldelig ekstremisme på lokalt nivå. Mange kommuner har tatt i bruk SLT-modellen, som mange steder fungerer godt. Både Oslo og Bergen har sine egne tilpassede modeller. Mens Oslo har Salto, har Bergen tverretattlig operativt team (TOT) i tillegg til SLT. Kommisjonen har stor forståelse for at tilnærmingen til feltet må tilpasses den lokale konteksten og størrelsen på kommunen. Samtidig gir denne variasjonen noen utfordringer. For eksempel har ikke alle SLT-koordinatorene radikaliserings og voldelig ekstremisme som ansvarsområde. Dette kan være en naturlig prioritering i den lokale konteksten, men fører til at det ikke er noen med radikaliserings som ansvarsområde i kommunen. Noen SLT-koordinatorene har direkte kontakt med personer som er radikalisererte, mens andre utelukkende administrerer samhandling mellom tjenester. Kommisjonen har også fått informasjon om koordinatorene som kun prioriterer saker som gjelder barn og unge, ikke voksne. Som kommisjonen anbefaler ovenfor bør det opprettes et kontaktpunkt for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i alle kommuner. Fokuset i det følgende er imidlertid på samarbeidsarenaer.

Kommisjonen merker seg at det i rapporten om evalueringen av politiets radikaliseringskontaktordning er anbefalt at kommunene pålegges å etablere tverrsektorielle arbeidsgrupper som politiet kan bistå og delta i. Kommisjonen har også fått innspill om at alle kommuner burde være pålagt å etablere SLT-modellen. Etter kommisjonens syn kan dette være hensiktsmessig fordi det vil gi en lik modell i hele landet. Samtidig ser kommisjonen at det også innenfor SLT-modellen er stor variasjon. Kommisjonen mener derfor det heller bør være slik at alle kommuner har et tverretattlig samarbeid mot voldelig ekstremisme som omfatter personer i alle aldre, samtidig som kommunene beholder sin valgfrihet i hvordan dette organiseres. Kommisjonen mener også at mange norske kommuner har så få innbyggere og så liten berøring med tematikken at det kan være mer hensiktsmessig å organisere det forebyggende samarbeidet på regionalt heller enn lokalt nivå. Dette er også i tråd med anbefalingen

fra evalueringen av radikaliseringskontaktordningen, hvor det er foreslått at flere kommuner kan gå sammen om et slikt samarbeid.

Regionale samarbeidsfora

Kommisjonen har besøkt og fått innspill fra aktører som tilhører samme region, som Plattform i Agder og SAMVER i Rogaland, og som over tid har jobbet aktivt sammen for å håndtere utfordringer knyttet til radikalisering og voldelig ekstremisme. Samarbeid på regionalt nivå kan legge til rette for at aktørene kan enes om arbeidsform og arbeidsfordeling samt diskutere og håndtere ulike problemstillinger. Dette vil være særlig nyttig for små kommuner som har lite berøring med tematikken, og som i slike regionale fora kan hente informasjon fra større kommuner som har flere saker. Eksempler på aktører som kan delta i slike regionale samarbeidsfora, er radikaliseringskoordinatorene i politidistriktene, lokalt PST, RVTS, helseinstitusjoner og kommunene i regionene.

Dersom det allerede finnes etablerte regionale eller lokale samhandlingsmodeller, kan disse benyttes og eventuelt utvikles videre i stedet for å etablere nye forum eller nettverk. Det bør være opp til regionene selv å velge hvilke aktører som skal være representert i et regionalt samarbeid. Aktørene bør møtes regelmessig, og ved behov, for å dele informasjon, erfaring og beste praksis. Dette kan bidra til at det bygges tillit mellom aktørene, og at det etableres en felles forståelse av utfordringene regionen står ovenfor når det gjelder radikalisering og voldelig ekstremisme. Det er også mulig at en slik struktur vil gjøre det lettere for PST å dele åpne trusselvurderinger med aktørene, ettersom de har konkrete kontaktpersoner å videreformidle informasjonen til.

Kommisjonen anbefaler at ansvaret for å etablere og skape en møteplass for aktørene i regionen legges til statsforvalteren i samarbeid med RVTS. Disse aktørene har erfaring med å skape møteplasser og sikre kvalitets- og kompetanseutvikling for aktører på andre områder. RVTS har i tillegg kompetanse på fenomenforståelse og tilpassede tiltaks- og samarbeidsstrukturer på ekstremismefeltet. Selv om en regional samarbeidsstruktur vil være til nytte for aktørene, kan det være utfordrende å sikre at aktørene faktisk forplikter seg til å gjennomføre beslutninger og tiltak. Det må derfor vurderes nærmere hvilken beslutningsmyndighet et slikt forum skal ha, og hvordan implementering av beslutninger skal følges opp.

Særlig om samarbeid mellom helse og politi

Slik kommisjonen forstår det, inngår kommunale helsetjenester, inkludert psykisk helseteam eller lignende, i SLT-samarbeid flere steder i landet. Etter kommisjonens forståelse inkluderer slike samarbeid sjeldent helseinstitusjoner som distriktpsykiatriske sentre eller psykiatriske sykehus.

Kommisjonen merker seg at det av rundskrevet om samarbeid mellom politiet og helsetjenesten som ble oppdatert i juli 2023 følger at det bør etableres lokale samarbeidsavtaler mellom politiet og helsetjenesten.⁴ Med rundskrevet følger det en mal for samarbeidsavtale mellom enkelte politidistrikt og sykehus. Etter kommisjonens syn vil slike samarbeidsavtaler være positivt også for arbeidet mot voldelig ekstremisme og radikalisering. Det kan imidlertid stilles spørsmål om hvorfor samarbeidsavtalene kun gjelder sykehus, og ikke for eksempel distriktpsykiatriske sentre.

Kommisjonen anbefaler at helsetjenesten inngår i de samarbeidsforaene mot forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme som er beskrevet ovenfor, og at RVTS får en særskilt rolle i regionale samarbeidsfora som anbefalt overfor. Samtidig anerkjenner kommisjonen at de fleste sakene der det er avgjørende med et godt samarbeid mellom politiet og helsetjenesten, ikke handler om ekstremisme, men om andre saker som ligger i skjæringspunktet mellom rus, kriminalitet og psykisk sykdom.

Kommisjonen merker seg i denne sammenheng anbefalingen fra Kongsberg-utvalget, som tok til orde for en egen samarbeidsmodell for politiet, helsetjenesten og sosialtjenesten.⁵ Dette minner om modellen man har i Danmark, med tre ulike samarbeidskonstellasjoner med ulikt hovedfokus. Selv om helsetjenesten bør delta i samarbeidsfora for forebygging av voldelig ekstremisme i saker der det er relevant, vil dette mange steder utgjøre relativt få saker og derfor ikke være tilstrekkelig til å etablere tillitsfulle relasjoner. Kommisjonen mener derfor at i tillegg til at helsetjenester inngår i samarbeidsfora for forebygging av voldelig ekstremisme, bør Kongsberg-utvalgets anbefaling om formaliserte samarbeid med et bredere fokusområde også følges opp. Vi mener imidlertid at det ikke faller innenfor vårt mandat å gi konkrete anbefalinger om et slikt forhold som går utover forebygging av ekstremisme.

⁴ Helsedirektoratet 2023a

⁵ Henriksen, Brenden, Hoel, Kruke og Myhrer 2022

Kommisjonens anbefaling:

- Alle kommuner inngår i forpliktende samarbeidsstrukturer for forebygging av voldelig ekstremisme.
- Det etableres regionale samarbeidsfora for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme.

52.2.3 Informasjonsdeling

Innledning

Informasjonsdeling er etter kommisjonens syn avgjørende for et fungerende tverretattlig forebyggende arbeid. Det kan være ulike grunner til at informasjon ikke deles. Noe handler om utforming og tolkning av regelverk. Samtidig kan kultur og tillit i relasjonen mellom ulike aktører ha mye å si. For eksempel var det ikke lovgivningen som gjorde at informasjonsdelingen mellom tjenestene ikke fungerte godt nok i dagene før angrepet 25. juni 2022. Kommisjonen forstår det slik at tjenestene følger opp 25. juni-utvalgets anbefalinger om forbedringer på dette punktet, og forventer at god samhandling har høy prioritet fremover.

Etter kommisjonens syn er samarbeidsarenaer som beskrevet ovenfor en forutsetning for god informasjonsflyt mellom aktører som PST, politiet og andre aktører i det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme. For at aktørene skal kunne dele informasjon med hverandre i slike fora, er man imidlertid avhengig av et velfungerende regulatorisk rammeverk. Formålet med informasjonsdelingen er på den ene siden å få informasjon til å gjøre riktige trusselvurderinger, og på den andre siden å sette inn gode forebyggende tiltak.

Informasjonsdeling og de begrensningene som følger av aktørenes taushetsplikt, har vært tema i en lang rekke møter kommisjonen har hatt med aktører på både lokalt og nasjonalt nivå. Kommisjonen har også gjennomført egne møter og konsultasjoner med representanter for aktører som vil bli særlig berørt av våre anbefalinger på dette området.

Kommisjonens gjennomgang av gjeldende regelverk i kapittel 34 Taushetsplikt og informasjonsdeling viser at det er en rekke uklarheter og mye usikkerhet rundt forståelsen av reglene for taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett. Kommisjonen merker seg at fellesnordisk

forskning peker på at det i Norge er større uklarheter knyttet til regelverket enn i våre naboland, og at denne usikkerheten kan være hemmende for god samhandling.⁶

Selv om usikkerhet om regelverket kan påvirke informasjonsdelingen, mener kommisjonen at det ikke bare er anvendelsen av regelverket, men også regelverket i seg selv som setter begrensninger for informasjonsdeling.

I det følgende drøfter kommisjonen hvordan forståelsen av det gjeldende regelverket kan styrkes, og om det bør gjøres endringer i regelverket, både for aktørene som er bundet av forvaltningslovens regler, og for helsepersonells profesjonsbaserte taushetsplikt.

Styrket kunnskap om eksisterende regelverk

Veileder for taushetsplikt og informasjonsdeling på ekstremismefeltet

Kommisjonens gjennomgang viser at det er grunn til å tro at nødrettshjemlene og reglene om avvergingsplikt som gir anledning til å dele informasjon, tolkes strengere av noen aktører enn det som følger av rettskildene. Det samme gjelder de mange unntakene fra taushetsplikten i det eksisterende regelverket, som kan gi grunnlag for informasjonsdeling mellom tjenester.

For å avbøte på noe av usikkerheten rundt regelverket offentliggjorde Justis- og beredskapsdepartementet i februar 2023 en ny veileder om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen. Veilederen er omfattende og grundig, men omtaler ikke særlige spørsmål knyttet til informasjonsdeling i det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme og radikalisering. Etter kommisjonens syn vil veilederen ha større nytte for dem som arbeider med voldelig ekstremisme og radikalisering, dersom den omhandler disse spørsmålene spesifikt. Kommisjonen legger til grunn at gjennomgangen av regelverket i denne rapporten i kombinasjon med den vedlagte rapporten utarbeidet av professor Morten Holmboe, som også har arbeidet med veilederen, gjør at en slik oppdatering kan gjennomføres raskt og uten vesentlige omkostninger.⁷

⁶ Christensen, Lindeskilde, Sivenbring, Bjørgo, Magnæs Gjelsvik, Solhjell, Haugstvedt, Malmros, Kangasniemi og Kallio 2023

⁷ Se vedlegg 4

Kommisjonens anbefaling:

- Justis- og beredskapsdepartementet oppdaterer veilederen om taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen til å omfatte særlige spørsmål knyttet til det forebyggende arbeidet mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme.

Kurs og opplæring i reglene om taushetsplikt og informasjonsdeling

En skriftlig veileder har begrenset nytte dersom innholdet i den ikke er kjent. Kommisjonen kjenner ikke til at det er planlagt kursing eller opplæring i veilederen som er omtalt ovenfor. Kommisjonen mener tjenesteapparatet bør få hjelp til å forstå det komplekse regelverket for taushetsplikt og informasjonsdeling. Bedre forståelse av og trygghet i anvendelsen av regelverket vil bidra til riktig, men ikke nødvendigvis mer, informasjonsdeling. Dette gjelder særlig der taushetsplikten er svært streng, for eksempel på helsefeltet. Det er også en utfordring at dagens fragmenterte regelverk er utfordrende å få «under huden», og at personer som ikke jobber direkte med disse spørsmålene til daglig, vanskelig kan forventes å prioritere dette høyt.

Kommisjonen mener likevel det er riktig å iverksette tiltak for å øke relevante aktørers kunnskap om det gjeldende regelverket. Slik opplæring bør gjennomføres som en del av de profesjonsbaserte opplærings- og utdanningsløpene for radikaliseringskontakter og koordinatorene i politiet og kriminalomsorgen. Etter kommisjonens syn er det imidlertid et selvstendig poeng at ulike aktører, inkludert politiet og PST, også får en større forståelse av andre aktørers taushetsplikt. Dette kan bidra til bedre samarbeid fordi det vil oppstå færre misforståelser og forventninger om å få informasjon fordi man selv har delt. Taushetsplikt og informasjonsdeling bør derfor også være en del av et felles studieemne for dem som jobber forebyggende. Kommisjonen anbefaler et slikt studium nedenfor i kapittel 53.2. Regelverksforståelse er også ferskvare, ettersom både lover, forskrifter og praksis kan endres over tid. Det bør derfor også gjennomføres et årlig kurs med fokus på taushetsplikt og informasjonsdeling i det forebyggende arbeidet.

På slike kurs kan deltakerne ta opp spørsmål, dele erfaringer fra samarbeid seg imellom og delta i en tverrsektoriell dialog. Kursene kan med fordel være digitale for å nå hele landet. Ulempen med digitale kurs er imidlertid at deltakerne ikke

får møttes og etablert faglige nettverk. Som omtalt ovenfor, anbefaler kommisjonen å dekke dette behovet på andre måter, for eksempel gjennom lokale og regionale samarbeidsarenaer. Dersom et nasjonalt senter for innsats mot voldelig ekstremisme som nevnt ovenfor blir realisert, kan senteret ha ansvaret for å organisere kursingen.

Kommisjonens anbefaling:

- Kurs og opplæring i reglene om taushetsplikt og informasjonsdeling gjøres tilgjengelig for aktørene i førstelinjetjenesten.

*Forskrift om informasjonsdeling etter forvaltningsloven**Behov for forskriftsregulering*

Aktørene som er underlagt forvaltningsloven har hjemler som i en viss utstrekning kan brukes til informasjonsutveksling i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings- og ekstremisme. Det er imidlertid uklart når og hvordan disse hjemlene kan anvendes. Kommisjonen legger vekt på innspill vi har fått fra aktører som arbeider med radikaliserings- i sitt daglige virke, og som er i tvil om regelverket, selv etter at de har gjort flere forsøk på å få avklart hvilke regler som gjelder, blant annet ved å be om hjelp fra sin kommuneadvokat. I tråd med Forvaltningslovutvalget og Justis- og beredskapsdepartementets konklusjoner som omtalt i kapittel 34 Taushetsplikt og informasjonsdeling legger kommisjonen til grunn at dagens regelverk ikke i tilstrekkelig grad dekker behovet for deling av taushetsbelagte opplysninger. Det er derfor et behov for endringer i regelverket.

Med hjemmel i forvaltningsloven § 13 g kan det gis forskrift om adgang til informasjonsdeling og annen behandling av taushetsbelagte opplysninger. En slik forskrift kan regulere deling av informasjon fra aktører som er omfattet av forvaltningslovens regler om taushetsplikt. En forskrift etter forvaltningsloven § 13 g vil senke terskelen for informasjonsdeling for aktørene som arbeider forebyggende mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme.

Som det følger av den vedlagte rapporten om taushetsplikt og informasjonsdeling i det forebyggende arbeidet, vil en forskrift etter § 13 g kunne dekke behovet for informasjonsdeling for flere aktører som er sentrale i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme og radikaliserings.⁸ I forar-

⁸ Se vedlegg 4

beidene til forvaltningsloven § 13 g vises det blant annet til det forebyggende arbeidet på ekstremismefeltet.⁹ Kommisjonen har fått innspill om at det er behov for egne bestemmelser i særlovgivningen i tillegg til forskriften. Dette ble vurdert av Justis- og beredskapsdepartementet i forarbeidene til forvaltningsloven § 13 g, og kommisjonen ser ikke behov for å gjøre en ny vurdering av dette spørsmålet. Etter kommisjonen syn vil en forskrift hjemlet i forvaltningsloven § 13 g dekke behovet for informasjonsdeling fra aktører som er regulert av forvaltningsloven på ekstremismefeltet. Som det følger nedenfor, stiller dette seg annerledes på helseområdet.

Menneskerettighetene og personvernregelverket

Kommisjonen tar i vurderingen av de menneskerettslige implikasjonene av en ny forskrift utgangspunkt i norske myndigheters menneskerettslige forpliktelse til å beskytte borgerne mot vold, slik den følger av retten av liv.¹⁰ Et velfungerende forebyggende arbeid vil kunne sette myndighetene bedre i stand til å beskytte borgerne mot ekstremistisk vold. Samtidig vil utlevering av personopplysninger etter en forskrift vedtatt etter forvaltningsloven § 13 g kunne utgjøre et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 første ledd første punktum, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8 nr. 1 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 17. Retten til privatliv er imidlertid ikke absolutt, og det kan gjøres inngrep i rettigheten dersom det foreligger tilstrekkelig hjemmel og et legitimt formål, og inngrepet er forholdsmessig.

En forskrift etter § 13 g vil kunne oppfylle det menneskerettslige hjemmelskravet. I forarbeidene er det understreket at selve forskriften må være tilstrekkelig klar for å oppfylle hjemmelskravet.¹¹ Det er ulike syn på hva som menes med radikaliserings og ekstremisme. I en eventuell forskrift må det derfor tydelig defineres hva som menes med begrepene. Kommisjonens mandat omfatter både voldelig ekstremisme og ekstremisme i bred forstand. En eventuell forskrift vil kun omhandle forebygging av voldelig ekstremisme, og PSTs definisjon vil derfor gi god veiledning.¹²

Når det gjelder et legitimt formål, følger det av EMK artikkel 8 nr. 2 at inngrepet må være nødvendig av hensyn til «den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske vel-

ferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter».¹³ Formålet med forebygging av voldelig ekstremisme og radikaliserings vil falle inn under dette vilkåret.

Vurderingen av om delingen av informasjon vil være forholdsmessig, vil i utgangspunktet knyttes til det enkelte inngrepet, ikke hjemmelen som sådan.¹⁴ Om det er forholdsmessig å dele informasjon, må derfor vurderes konkret i det enkelte tilfellet, noe som også reflekteres i ordlyden i § 13 g («så langt delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder»). Av forarbeidene til § 13 g følger det at momenter som bør inngå i denne vurderingen, er om innhenting av samtykke eller anonymisering kan ivareta behovet for informasjon.¹⁵

Gjelder opplysningene som skal deles barn, må barns rettigheter, særlig barnets beste og barnets rett til å bli hørt, vektlegges jf. Grunnloven § 104.

I tillegg til at en eventuell forskrift må være i tråd med menneskerettighetene, må den være lovlig etter EUs personvernforordning. Etter personvernforordningen må det foreligge et behandlingsgrunnlag, og dette må fastsettes i nasjonal rett, jf. artikkel 6. Av forarbeidene til forvaltningsloven § 13 g følger det at en forskrift gitt i medhold av bestemmelsen vil utgjøre et behandlingsgrunnlag etter personvernforordningen, som også gir grunnlag for en viderebehandling som er uforenlig med det opprinnelige innsamlingsformålet.¹⁶ En slik forskrift vil også gi grunnlag for behandling av særlige kategorier av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 2. Spørsmål knyttet til utformingen av en mulig forskrift og forholdet til personvernregelverket omtales videre i vedlegg 2.

Informasjonsplikt?

I norsk rett kan det i noen tilfeller foreligge en *opplysningsplikt*, særlig der det er fare for noens

¹² Med ekstremisme menes bruk av vold for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål. Med radikaliserings menes en prosess der en person utvikler aksept for eller vilje til aktivt å støtte eller delta i voldshandlinger for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål. Politiets sikkerhetstjeneste 2023a

¹³ Engelsk originaltekst: *national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others*

¹⁴ Prop. 166 L (2020–2021), s. 21–22

¹⁵ Prop. 166 L (2020–2021), s. 33

¹⁶ Prop. 166 L (2020–2021), s. 61

⁹ Justis- og beredskapsdepartementet 2020a, s. 31

¹⁰ Se kapittel 3 Menneskerettslige rammer

¹¹ Prop. 166 L (2020–2021)

liv eller helse. Kommisjonen har fått innspill om at en informasjonsrett, men ikke -plikt, overlater den vanskelige vurderingen av om opplysninger bør deles eller ikke, til den enkelte. Forvaltningsloven § 13 g åpner imidlertid ikke for å pålegge noen en informasjonsplikt.

Noen aktører har pekt på at slike vurderinger er særlig vanskelige fordi brudd på taushetsplikten kan føre til straffansvar. Kommisjonen vil i denne sammenhengen peke på at det av forarbeidene til forvaltningsloven § 13 g følger at den som etter en forsvarlig vurdering av de momentene som er fastsatt i den enkelte forskriften, kommer til at det ikke er uforholdsmessig å dele taushetsbelagte opplysninger, ikke bør straffes, selv om det senere blir avgjort at den konkrete delingen utgjorde et «uforholdsmessig inngrep».¹⁷

Selv om kommisjonen har forståelse for at det kan være ønskelig å «slippe» å gjøre vanskelige forholdsmessighetsvurderinger, vil en informasjonsplikt etter kommisjonens syn gjøre for store inngrep i den enkeltes privatliv. Ettersom begrepene radikaliserings og ekstremisme ikke er entydig definerte rettslige begreper, vil det også være vanskelig å trekke grensene for når en eventuell plikt til informasjonsdeling vil inntreffe.

Kommisjonen har ikke gått videre med spørsmålet om informasjonsplikt.

Kommisjonens nærmere vurdering

Ulike hensyn gjør seg gjeldende for og mot å senke terskelen for deling av taushetsbelagt informasjon.

Radikaliserings og ekstremisme er alvorlige samfunnsutfordringer som kan få store konsekvenser for individers liv, helse og trygghet. Ekstremistisk vold kan også ha store omkostninger for samfunnet som helhet. Et sentralt spørsmål i vurderingen av hvorvidt informasjon bør deles, er hvordan sikringsplikten og samfunnets behov for sikkerhet skal vektas mot hensynet til privatliv. På den ene siden står ønsket om å dele informasjon mellom tjenester for å kunne gjøre gode trusselvurderinger og iverksettelse av eventuelle avvergende eller forebyggende tiltak. Mot dette står hensynet til den enkeltes privatliv og andre sivile rettigheter.

Kommisjonen legger til grunn at tillit mellom tjenestetilbudet og dem som skal motta tjenestene, er avgjørende i det forebyggende arbeidet. Flere aktører har spilt inn til kommisjonen at det å senke terskelen for å dele taushetsbelagt informa-

sjon kan skade denne tilliten. Selv om det kan være vanskelig å dokumentere en slik effekt, mener kommisjonen det er grunn til å utvise forsiktighet med å utfordre slike tillitsrelasjoner. De som står i fare for å radikaliseres kan også allerede ha lav tillit til tjenesteapparatet og offentlige myndigheter generelt. Kommisjonen er enig i Holmboes vurdering i den vedlagte rapporten om at dersom folk opplever at hjelpeapparatets terskel for å dele informasjon er lav eller ikke-eksisterende, kan det påvirke deres vilje til å dele informasjon med hjelpeapparatet. Det kan også tenkes at enkeltteksempler som blir kjent i mediene, vil påvirke atferden vel så mye som regelverket.

Eksempler på informasjon det kan være aktuelt å dele etter en ny forskrift er at en klient, bruker eller elev viser tegn på radikaliserings gjennom bruk av tegn og symboler eller omgang med kjente ekstremister eller miljøer, kanskje i kombinasjon med en livskrise eller påfallende adferd. En særlig utfordring i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme er at en del radikaliseringsbetrykninger ikke nødvendigvis har noe med kriminalitet å gjøre, men handler om uønskede holdninger og ytringer. Kommisjonen mener at en lavere terskel for informasjonsdeling ikke innebærer at ytringer som er ubehagelige eller i strid med majoritetens verdier i seg selv, skal gi grunn for å dele personopplysninger, fordi dette etter vårt syn vil gjøre for store inngrep i den enkeltes sivile rettigheter, når det gjelder både privatliv og ytringsfrihet. Samtidig mener kommisjonen at det vil finnes uttalelser som kan danne grunnlag for å dele informasjon, for eksempel uttalelser som klart gir uttrykk for å legitimere vold for å oppnå bestemte formål. Det kan også være forskjell på enkeltstående uttalelser og gjentatte, ekstreme uttalelser.

Mer informasjonsdeling skal ikke bare muliggjøre gode trusselvurderinger, men også gi tjenesteapparatet den informasjonen som trengs for å sette inn riktige og individuelt tilpassede tiltak for å redusere en persons risiko- og sårbarhetsfaktorer. Norske myndigheter har et uttalt mål om bred og tidlig intervensjon i det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme. Dersom informasjon ikke kan deles før det foreligger en avvergingssituasjon, er det etter kommisjonens syn misvisende å snakke om «tidlig forebygging», da målet i en slik situasjon vil være å stoppe en konkret straffbar handling.

Innføringen av en forskrift hjemlet i forvaltningsloven § 13 g vil innebære at hensynet til samfunnets og individers sikkerhet vil tillegges større vekt på bekostning av den enkeltes privatliv.

¹⁷ Prop. 166 L (2020–2021), s. 31

Etter kommisjonens syn er det likevel mulig å utforme forskriften slik at hensynet til privatliv blir godt ivaretatt. Argumenter mot informasjonsdeling i en konkret sak, for eksempel at bekymringen ikke er alvorlig nok, eller at opplysningene er gitt under berettiget forventning om konfidensialitet eller vil kunne skade en eksisterende tillitsrelasjon, vil bli vektlagt i den konkrete forholdsmessighetsvurderingen i hver enkelt sak og kan medføre at deling ikke tillates. Kommisjonen legger også vekt på at uklarhet og usikkerhet rundt forståelsen av regelverket i dag tilsynelatende gjør at tillit og personlige relasjoner blir utslagsgivende for om informasjon deles. Dette er ikke en holdbar situasjon verken for den opplysningene gjelder eller den som skal dele opplysningene.

Etter en helhetlig vurdering der ulike hensyn er veid opp mot hverandre, mener kommisjonen at terskelen for informasjonsdeling bør senkes ved at det innføres en forskrift etter forvaltningsloven § 13 g. En forutsetning er at denne utformes på en måte som ikke skaper flere uklarheter, og at det gis tydelig veiledning i anvendelsen av forskriften. Kommisjonen har selv prøvd å behandle noen sentrale spørsmål knyttet til forskriften og har utformet et forslag til forskrift. Dette følger som vedlegg 2.

Kommisjonens anbefaling:

- Justis- og beredskapsdepartementet fastsetter en forskrift om deling av taushetsbelagt informasjon i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme etter forvaltningsloven § 13 g.

Større adgang til å dele taushetsbelagt informasjon på helsefeltet

Behov for lovendring?

Spørsmålet om helsevesenets informasjonsdeling og samhandling med andre aktører, særlig politiet, har lenge vært en utfordring, særlig innen psykisk helsevern. Helsepersonells taushetsplikt følger ikke av forvaltningsloven og kan derfor ikke reguleres gjennom en forskrift etter forvaltningsloven § 13 g. Dersom adgangen til å dele informasjon skal utvides for helsepersonell, krever dette lovendring.

Aktører i både justis- og helsesektoren har tatt opp utfordringene knyttet til helsepersonells taushetsplikt med kommisjonen. Flere har pekt på uklarhet i regelverket og usikkerhet blant helsepersonellet som skal anvende det, slik kommisjo-

nen også har sett i sin gjennomgang av regelverket og anvendelsen av dette i kapittel 34.

Kommisjonen har forståelse for at regelverkets kompleksitet gjør det utfordrende å anvende i praksis. Samtidig er det kommisjonens syn at terskelen for å dele informasjon på helsefeltet er svært høy, og at dette er en klar intensjon fra lovgiver. Vi forstår at det er gode grunner for denne høye terskelen, særlig med hensyn til tilliten til helsetjenesten. Samtidig ser kommisjonen at det også er tungtveiende grunner til å vurdere og justere terskelen for i hvilke tilfeller informasjon kan og bør deles.

Kommisjonen legger vekt på funnene fra evalueringsutvalgene etter hendelsene i Bærum i 2019, Kongsberg i 2021 og i Oslo sentrum i 2022 som på ulike måter peker på svakheten ved at helseopplysninger ikke kan deles før det foreligger en avvergingssituasjon, siden det da kan være for sent å dra nytte av opplysningene i en vurdering av personens voldspotensial. Tidlig intervensjon i forebyggingen av voldelig ekstremisme er et nasjonalt mål. Å vente med informasjonsdeling til man er i en avvergingssituasjon, legger ikke til rette for slikt tidlig forebyggende arbeid. Det skaper også en betydelig risiko for at varselet kommer så sent at lovbruddet ikke lar seg avverge.

Kommisjonen mener etter dette at det er grunn til å vurdere lovendringer på helseområdet for å senke terskelen for deling av taushetsbelagt informasjon i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme.

Menneskerettighetene og personvernregelverket

På samme måte som for en forskrift etter forvaltningsloven § 13 g vil det å senke terskelen for å dele taushetsbelagt informasjon utgjøre et inngrep i retten til privatliv etter Grunnloven § 102 første ledd første punktum, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8 nr. 1 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 17. Som omtalt ovenfor er retten til privatliv ikke absolutt, og det kan gjøres inngrep i rettigheten dersom det foreligger tilstrekkelig hjemmel og et legitimt formål og inngrepet er forholdsmessig. Overordnet vil vurderingen tilsvare den menneskerettslige vurderingen for en eventuell forskrift etter forvaltningsloven § 13 g. Noen særlige forhold gjør seg imidlertid gjeldende i spørsmål om utlevering av helseopplysninger fordi de er gitt en særlig status av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen.¹⁸ Dersom informasjonsde-

¹⁸ Se omtale i kapittel 3

ling fører til at personer som har behov for helsehjelp, ikke oppsøker helsetjenestene i frykt for at informasjon deles videre, kan dette i verste fall føre til at liv går tapt.

En eventuell lovendring på helsefeltet må være i tråd med EUs personvernforordning. Kommisjonen viser til omtalen ovenfor og vedlegg 2 som gjelder en forskrift etter forvaltningsloven § 13 g. Dersom terskelen for informasjonsdeling fra helsetjenestene skal senkes, må det i regelverksutformingen gjøres tilsvarende vurderinger og presiseringer i forbindelse med lovarbeidet.

Kommisjonens nærmere vurdering

Som for en forskrift etter forvaltningsloven § 13 g reiser en eventuell regelverksendring på dette området prinsipielle spørsmål om vektning av sikkerhet på den ene siden og hensynet til privatliv på den andre. Denne balansegangen er særlig utfordrende på helsefeltet av hensynet til det særskilte tillitsforholdet mellom en behandler og en pasient. Retten til selvbestemmelse står også særlig sterkt som verdi på dette feltet.

Hensynet til konfidensialitet gjelder med særlig styrke i forholdet mellom en behandler og en pasient og kan tilsa at informasjon som har fremkommet i en slik relasjon, ikke bør deles med mindre man står i en avvergings- eller nødrettssituasjon. Dette er gjeldende rett. I verste fall er man redd for at personer ikke vil søke helsehjelp i frykt for at informasjon vil bli delt videre. Om dette faktisk vil være tilfelle ved en eventuell lovendring, er ikke mulig å forutse. Det er imidlertid gode grunner til å utvise forsiktighet når slik grunnleggende tillit settes på spill.

Samtidig er kommisjonen bekymret for at helsepersonell blir stående alene i vurderinger av om en pasient kan komme til å begå ekstremistisk vold. Etter dagens regelverk kan en behandler være bekymret for en pasient som er alvorlig psykisk syk, og som fantaserer om å begå ekstremistisk vold, uten at avvergingsplikten og muligheten til å for eksempel kontakte politiet nødvendigvis utløses. Dersom det ikke foreligger en avverge- eller nødrettssituasjon vil behandleren ikke kunne ta kontakt med politiet for å få informasjon til å belyse en voldrisikovurdering uten å selv bryte sin egen taushetsplikt. Informasjon som vil være særlig viktig, er typisk om personen tidligere har begått vold. Det kan også være vanskelig for behandleren å vite om pasienten nærmer seg en så konkret planlegging at avvergingsplikten inntrer uten informasjon fra andre.

En behandler vil heller ikke kunne ta kontakt med politiet for å dele informasjon om at en radikalisert person gjennomgår en alvorlig livskrise som kan gjøre hen mer farlig, med mindre det er snakk om fare for en konkret straffbar handling. Helsepersonell vil heller ikke kunne gi informasjon til politiet eller PST dersom de tar kontakt om en bekymring som er alvorlig, men som likevel ikke utløser avvergingsplikten. Etter kommisjonens syn er ikke dette en holdbar situasjon.

Kommisjonen legger også vekt på helsesektorens behov for samarbeid og informasjonsdeling med andre aktører utover politi og PST. For eksempel kan fast bosted og sysselsetting ha stor betydning for en person som skrives ut fra behandling i helsevesenet.

Etter en helhetlig vurdering mener kommisjonen at tungtveiende grunner taler for at terskelen for informasjonsdeling på helseområdet bør senkes. Etter kommisjonens syn er det mulig å formulere en eventuell hjemmel for informasjonsdeling fra helsepersonell på en slik måte at den enkeltes rett til privatliv blir ivarettatt på en god måte, og at kun nødvendig informasjon deles, uten at det gjøres uforholdsmessige inngrep overfor den enkelte.

Kongsberg-utvalgets utredning

Evalueringen av Kongsberg-hendelsen i 2021 fremhevet særlige utfordringer i saker der det både er bekymring for radikaliserings og alvorlig psykisk sykdom. Evalueringsutvalget etter hendelsen foreslo blant annet en ny hjemmel for informasjonsdeling etter inspirasjon fra blant annet den danske retsplejeloven § 115:

Taushetsplikt etter [de ulike aktørers lovbestemte taushetsplikt] er ikke til hinder for at det gis opplysninger til andre offentlige organer eller institusjoner som inngår i et formalisert forebyggende arbeid knyttet til psykisk syke og kriminelt belastede personer når dette anses nødvendig for å kunne forebygge alvorlig kriminalitet og verne samfunnet.

Den foreslåtte bestemmelsen inneholder tre sentrale begrensninger: Den vil bare gjelde

- for aktørene når de deltar i det formaliserte samarbeidet
- for pasienter/klienter som er registrert som gjenstand for et slik samarbeid
- så langt hensynet til risikoreduserende forebygget arbeid tilsier det

(Henriksen, Brenden, Hoel, Kruke og Myhrer 2022, s. 201)

Kommisjonen har drøftet om dette forslaget kan bøte på utfordringene som beskrevet over.

Forslaget fra Kongsberg-utvalget har flere likhetstrekk med en delingsadgang etter forvaltningsloven § 13 g, ved at deling forutsetter et etablert samarbeid og at det må gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle om delingen er nødvendig. For best mulig indre sammenheng mellom reglene kan det etter kommisjonens syn være en fordel at en mulig ny lovbestemmelse i helselovgivningen i størst mulig grad speiler den hjemmelen som er gitt for informasjonsdeling i forvaltningsloven § 13 g. I tillegg mener kommisjonen det kan være hensiktsmessig å fremheve forebygging av ekstremistisk vold i bestemmelsen.

Når det gjelder de tre vilkårene som Kongsberg-utvalget lister opp, mener kommisjonen at det første treffer godt. Aktørene må delta i samarbeidet for å kunne dele. Kommisjonen er også enig i det siste vilkåret om at informasjon bare kan deles når «risikoreduserende forebygget arbeid tilsier det». Etter kommisjonens syn bør begge disse vilkårene fremkomme direkte av bestemmelsens ordlyd.

Det tredje vilkåret, om at informasjonsdelingen kun gjelder «pasienter/klienter som er registrert som gjenstand for et slik samarbeid» reiser etter kommisjonens syn flere utfordringer. Særlig er det vanskelig å se for seg hvem som skal stå for et slikt register, og hvordan en person skal registreres der før informasjon fra helsesiden er delt. Flere aktører som kommisjonen har hatt møte med, har også pekt på denne problemstillingen. Etter kommisjonens syn bør dette vilkåret derfor ikke inkluderes i en eventuell lovbestemmelse.

Basert på drøftelsen ovenfor kan følgende formulering etter kommisjonens syn være hensiktsmessig:

Der det foreligger et etablert samarbeid mellom organer er taushetsplikten etter [de ulike aktørers lovbestemte taushetsplikt] ikke til hinder for at det gis opplysninger til andre organer eller institusjoner som inngår i et slikt samarbeid, når dette anses nødvendig for å kunne forebygge ekstremistisk vold eller annen alvorlig kriminalitet og verne samfunnet. Delingen må ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder.

Særlig om informasjonsinnhenting til voldsrisikovurdering

Forslaget som er beskrevet ovenfor, må ses i sammenheng med kommisjonens anbefaling om å etablere eller videreutvikle formaliserte tverretatlige samarbeid i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Etter kommisjonens syn er det avgjørende at det etableres slike formaliserte strukturer, og at helsetjenesten involveres i de sakene der det er relevant. I tillegg kan det, som kommisjonen beskriver ovenfor, være hensiktsmessig at det etableres ytterligere møtepunkter for politiet og helsetjenesten.

Uavhengig av om det etableres slike samarbeidsfora, mener kommisjonen at helsepersonell som et absolutt minimum må gis en tydelig hjemmel til å innhente informasjon fra politiet og andre sentrale aktører for å gjøre voldsrisikovurderinger. Da vil det være nødvendig å opplyse om pasientforholdet og ofte også om hva som gjør at helsepersonellet finner grunn til å søke nærmere opplysninger. Slike forhold er taushetsbelagt. I den vedlagte rapporten om taushetsplikt og informasjonsdeling i det forebyggende arbeidet, fremmes for eksempel et forslag om endring i psykisk helsevernloven for at helsepersonell uten hinder av taushetsplikten skal kunne dele informasjon for å gjøre voldsrisikovurderinger.¹⁹

Et annet alternativ kan være å knytte helsepersonells adgang til å innhente informasjon fra andre til behovet for å avklare om det foreligger en avvergingssituasjon. Dette kan gjøres ved å fastsette i lov at dersom det er nødvendig for å avklare om det foreligger en konkret fare for et lovbrudd som nevnt i straffeloven § 196, kan helsepersonell uten hinder av taushetsplikt dele informasjon med andre for å skaffe tilstrekkelig informasjon. Et tredje alternativ er at det legges til en ny bestemmelse i helsepersonelloven § 23 om at taushetsplikten ikke skal være til hinder for at helsepersonell deler opplysningene med andre så langt det er nødvendig for å unngå fare for liv eller helse.

Kommisjonens konklusjon

På grunnlag av drøftelsene ovenfor har kommisjonen konkludert med at terskelen for informasjonsdeling for helsepersonell bør senkes for å sikre et godt forebyggende arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Samtidig anerkjenner kommisjonen at det å senke terskelen for informa-

¹⁹ Se vedlegg 4

sjonsdeling reiser en rekke vanskelige, prinsipielle spørsmål. I tillegg til spørsmålene om vektingen mellom hensynet til privatliv, eventuelle konsekvenser for tillit til helsetjenesten og hensynet til sikkerhet har det i innspill til kommisjonen blitt stilt spørsmål om hvordan en eventuell informasjonsdeling som skjer som en del av PSTs skjulte, forebyggende arbeid, skal journalføres. Kommisjonen merker seg at PST i forbindelse med revideringen av rundskrivet om samarbeid mellom politiet og helsetjenesten kom med konkrete innspill på dette området, som bør følges opp ved vurderingen av en eventuell lovendring.²⁰ Et annet spørsmål som også er uavklart er eventuell videre bruk av opplysninger som deles i forebyggende eller avvergende øyemed, for eksempel i en etterfølgende rettsak.

Spørsmålet om helsepersonells taushetsplikt berører også et felt som er mye større enn forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme, og det er derfor grunn til å drøfte denne problemstillingen under et bredere mandat enn det kommisjonen har hatt anledning til. Kommisjonen har sett på flere mulige måter å senke terskelen for informasjonsdeling for helsepersonell, men har ikke hatt kapasitet til å gå dypt inn i vurderingen av hvilken tilnærming som vil være den beste. Kommisjonen mener dette arbeidet bør følges opp i en videre utredning. Det er viktig at det i forbindelse med et slikt lovarbeid gis praktisk veiledning om når informasjon kan deles etter eventuelle nye hjemler.

Kommisjonens anbefaling:

- Det gjennomføres nødvendige lovendringer på helseområdet for større adgang til å dele taushetsbelagt informasjon i det forebyggende arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme.

52.2.4 Vurderingsverktøy

Det foreligger per i dag ingen nasjonale føringer for eller standardisering av hvilke metoder som skal anvendes for å gjøre risikovurderinger på ekstremismefeltet. En nylig studie anbefaler at norske myndigheter tar et større ansvar for å standardisere dette arbeidet og utvikler et system og metoder for strukturerte risikovurderinger.²¹ Kommisjonen har også mottatt innspill fra ulike aktører om dette temaet og flere anbefalinger om å se hen til det danske vurderingsverktøyet.²²

Kommisjonen mener det er gode grunner til å vurdere å utvikle et risikovurderingsverktøy i Norge som del av det forebyggende arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme. I likhet med hvordan det danske verktøyet omtales, vil kommisjonen i det følgende omtale det som et *vurderingsverktøy*.

Dette henger sammen med det kommisjonen ser på som et todelt formål med et felles vurderingsverktøy. På den ene siden handler det om samfunnssikkerhet – å identifisere hvilke personer som utgjør en risiko, og redusere eller håndtere en eventuell trussel. På den andre siden handler det om å hjelpe og gi muligheter til personen det gjelder, ved at man basert på en tverrfaglig kartlegging av sårbarhet, risiko, behov og ressurser finner aktuelle tiltak som kan tilbys personen som støtte til å komme seg ut av ekstremisme.

Forutsetninger for innføring – sammenheng med andre anbefalinger

På grunn av dette todelte målet er det ikke tilstrekkelig at verktøyet brukes for å gjøre en vurdering av risiko. For å oppfylle formålene må resultatet av vurderingen følges opp med tiltak som både reduserer risiko og forhåpentligvis gir personen positive endringsmuligheter. Dette understøtter behovet for å etablere et forpliktende samarbeid mellom ulike aktører i tjenesteapparatet, som beskrevet ovenfor. Ofte er det politiet eller PST som mottar en bekymringsmelding, men de har ofte bare «harde» forebyggende tiltak til rådighet. Andre aktører, for eksempel Nav, boligkontoret i kommunen eller lignende, har tilgang til andre verktøy.

For at et felles vurderingsverktøy skal fungere etter sin hensikt, er også enklere adgang til informasjonsdeling mellom tjenestene en forutsetning. Et felles vurderingsverktøy gir ikke mening uten etablerte samarbeidsarenaer og adgang til å dele informasjon mellom aktørene, og henger derfor tett sammen med anbefalingene ovenfor.

En av fordelene ved å innføre et felles tverrfaglig vurderingsverktøy er at man får etablert en ensartet systematikk på tvers av kommuner og politidistrikt. Verktøyet kan systematisere og strukturere informasjonsinnhenting og vurderinger samt profesjonalisere arbeidet gjennom at vurderingene standardiseres og kvalitetssikres.²³

²⁰ E-post fra PST 1. desember 2023

²¹ Lid og Christensen 2023

²² Det danske vurderingsverktøyet er nærmere omtalt i kapittel 41

²³ Kriminalomsorgsdirektoratet, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste 2023

Man får utarbeidet et felles språk, som gjør det lettere å vurdere når informasjon kan deles. Ved at et felles vurderingsverktøy tas i bruk på etablerte samarbeidsarenaer, sikrer man også at den rette faglige kompetansen er til stede når en radikaliseringsbekymring skal håndteres.

At nasjonale myndigheter tar ansvar for å utvikle og gi opplæring og veiledning i et verktøy, vil gi en trygghet til praktikere på feltet, som etter hva kommisjonen har erfart, ofte har hatt følelsen av å stå nokså alene i arbeidet, særlig de som i dag ikke deltar i tverrfaglige samarbeid. Endelig vil et slikt vurderingsverktøy bidra til å øke kvaliteten på vurderingene som gjøres, ved at de drøftes i et faglig, profesjonelt fellesskap. Det vil gi praktikere et hjelpemiddel for å systematisk innhente og vurdere informasjon om personer i målgruppen, slik at saken blir best mulig opplyst. Dette bidrar også til å synliggjøre hvilke ressurser personene har, og hvilke tiltak som bør iverksettes.²⁴

I vurderingen av om en sak skal tas inn i et slikt tverretattlig samarbeid, vil den etaten som har mottatt bekymringen, også måtte gjøre en vurdering i forkant. At hver aktør eller etat på den måten bevisstgjøres og tvinges til å gjøre gode vurderinger internt for å avgjøre om saken når terskelen for å tas inn i et tverretattlig samarbeid, kan også øke kvaliteten på arbeidet med den enkelte bekymringen, uansett alvorlighetsgrad.

Oppsummert vil verktøyet, forutsatt muligheten for informasjonsdeling mellom aktører i et tverrfaglig samarbeid, legge til rette for faglige, kvalifiserte helhetsvurderinger av en sak, med mulighet for å følge opp med tiltak som reduserer risiko for radikalisering og forhåpentligvis hjelper personen videre i ønsket retning.

Det er også en rekke utfordringer knyttet til innføring av et felles vurderingsverktøy. En av dem er at det er utfordrende å utvikle et verktøy som skal brukes på tvers av sektorer. De ulike involverte aktørene som vil inngå i et samarbeid, vil ha varierende samfunnsoppdrag, formål, organisering, regelverk, informasjon, kompetanse, behov, ressurser med mer. Et felles vurderingsverktøy vil også være ressurskrevende, både for nasjonale myndigheter som skal utvikle verktøyet og gi opplæring og veiledning, og for lokale og regionale aktører som skal ta verktøyet i bruk. Dette er heller ikke en engangsinvestering – de ulike aktørene må ikke bare ha kapasitet til å gjøre vurderingene, men også til å oppdatere vur-

deringene dersom forhold ved personen endrer seg.

Når det gjelder slike vurderingsverktøy, er mengdetrening viktig. Det kan stilles spørsmål ved om det er nok saker med bekymring for voldelig ekstremisme til at praktikerne får den tilstrekkelige mengdetreningen. Videre vil det kreve dels omfattende informasjonsinnhenting for å få nok informasjon til å kunne gjennomføre gode vurderinger med et slikt tverrfaglig verktøy, noe som kan være en utfordring. I de fleste lignende tverrfaglige samarbeid kommisjonen kjenner til, jobbes det for at personen gir samtykke til deling av informasjon, noe som innebærer at personen som blir vurdert, involveres i vurderingen. I noen saker, enten på grunn av sakens karakter og eventuell gradert informasjon eller på grunn av et eventuelt hasteaspekt, vil dette kunne være utfordrende, særlig for PST og politiet.²⁵

Kommisjonens nærmere vurdering

Kommisjonen mener at et felles vurderingsverktøy vil være nyttig med tanke på deling av informasjon på tvers av etater og også på tvers av kommuner og politidistrikt. Med et slikt verktøy kan aktørene utvikle et felles språk som gjør det mulig å få felles forståelse av når bekymringen er alvorlig nok til at det er nødvendig å dele informasjon. Det vil også kunne gjøre det enklere og mer attraktivt å inngå i forpliktende samarbeidsstrukturer lokalt og regionalt som anbefalt overfor, dersom en felles og systematisk metode for å vurdere bekymringer er tilgjengelig, og man i tillegg kan få opplæring og veiledning i bruk av verktøyet fra nasjonalt hold.

Det er viktig at praktikere ikke senker terskelen for å ta inn saker i det tverrfaglige samarbeidet for at man skal få den tilstrekkelige mengdetreningen, men at de forholder seg til regelverket for informasjonsdeling og gjør gode forholdsmedsighetsvurderinger. Mengdetrening kan ivaretas ved at man møtes med en viss regelmessighet og eventuelt over med fiktive caser dersom man ikke har aktuelle saker. Jevnlige møtepunkter på de etablerte samarbeidsarenaene vil også gjøre det lettere å ta kontakt og samles raskt når det faktisk oppstår saker hvor det kreves at det gjøres tverrfaglige vurderinger.

En annen utfordring gjelder ulike samfunnsoppdrag og roller hos aktørene som skal ta del i det tverrfaglige samarbeidet og vurderingene.

²⁴ Kriminalomsorgsdirektoratet, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste 2023

²⁵ Kriminalomsorgsdirektoratet, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste 2023

Etter kommisjonens syn vil det være en styrke å få belyst saken fra ulike sektor-/profesjonsperspektiver. Samtidig er kommisjonen bevisst på diskusjonen rundt en økende «sikkerhetisering» av for eksempel skolen og helse- og sosialtjenester. Ulike aktører har ulike mandater og samfunnsoppdrag og derfor ulike institusjonelle logikker. Dersom helse- og sosialtjenestene skal bruke et vurderingsverktøy, blir det doble formålet som omtalt ovenfor sentralt. Formålet er altså ikke utelukkende å vurdere risikoen for at en person utøver ekstremistisk vold, men også å kunne forebygge og hjelpe personen ut av situasjonen som ligger til grunn for bekymringen. Samtidig vil politiet være opptatt av at en eventuell risiko håndteres og tas ned ved bruk av de virkemidlene som trengs. Å sikre at alle – både politiet, helse- og sosialtjenester med flere – opplever det legitimt å delta i vurderingene, vil være sentralt.

Basert på tilgjengelig forskning og samtaler med praktikere og myndigheter i Danmark vurderer kommisjonen at det danske vurderingsverktøyet i stor grad har fått til dette. Praktikere som kommisjonen har snakket med i Norge, og som har kjennskap til det danske vurderingsverktøyet, er også i stor grad positive. Selv om verktøyet vil kreve tilpasninger til norsk regelverk, norske strukturer og norske forhold, vurderer kommisjonen at det er gjort en grundig jobb med utviklingen av verktøyet, som det vil være naturlig for norske myndigheter å ta utgangspunkt i. På sikt vil dette også ved behov kunne gjøre samarbeid mellom Norge og Danmark enklere i saker som involverer voldelig ekstremisme, og landene vil faglig sett kunne dra nytte av hverandres erfaringer.

Kommisjonen har kommet til at selv om det er hensyn som må tas, og utfordringer som må løses, er det mye som taler for at et felles vurderingsverktøy, innenfor rammene av en forpliktende samhandlingsmodell, vil være et viktig bidrag for å forbedre og profesjonalisere arbeidet med forebygging av radikaliserings- og ekstremisme i Norge.

For å lykkes med dette er det kommisjonens vurdering at nasjonale myndigheter må ta ansvaret for å utvikle et felles risikovurderingsverktøy på fagfeltet, ta eierskap til et slikt verktøy og evaluere og videreutvikle det ved behov, og gi støtte og opplæring til aktørene som skal bruke det. Fortrinnsvis anbefaler kommisjonen at oppgaven med å utvikle og eie et slikt verktøy bør ligge hos det nasjonale senteret som anbefalt ovenfor.

Gitt det kommunale selvstyret i Norge og at kommunene i landet har svært ulike forhold og ulik størrelse, anbefaler vi i første omgang at kommunene ikke skal være pålagt å benytte verktøyet.

Vi anbefaler i stedet at dette skal være den metoden og det verktøyet som anbefales nasjonalt for vurdering av risiko for radikaliserings- og voldelig ekstremisme, og at aktørene selv kan forplikte seg til å bruke det som en del av et lokalt eller regionalt samarbeid. Det kan videre være en fordel at vurderingsverktøyet, etter at det er utviklet, piloteres i noen lokale tverrfaglige samarbeidsfora som allerede eksisterer.

Kommisjonens anbefaling:

- Det utvikles et felles vurderingsverktøy i arbeidet mot radikaliserings- og voldelig ekstremisme i Norge, etter modell fra det danske vurderingsverktøyet, men tilpasset norske forhold og juridiske rammer.

52.2.5 Reintegrering

Norge har ikke et nasjonalt exit- eller reintegreringsprogram. Arbeidet med reintegrering er en del av det tverretatlige forebyggingsarbeidet, og utfordringene som gjelder reintegreringsarbeidet, synes i stor grad å være sammenfallende med det vi har sett for det øvrige tverretatlige forebyggende arbeidet i Norge. Reintegrering vil være en del av det tverrfaglige samarbeidet som anbefalt overfor og kunnskaps- og kompetanseløftet som omtales nedenfor i kapittel 53.

I en rapport om reintegrering fra OsloMet ser forfatterne nærmere på hvordan man arbeider med reintegrering i de nordiske landene.²⁶ Rapporten gjennomgår også oppdatert forskning på feltet. Forfatterne gir en rekke anbefalinger, som blant annet handler om mer samarbeid og økt kunnskap og veiledning til dem som arbeider med slike saker.

Det finnes en offentlig veileder for exitarbeid, publisert i 2020. Kommisjonen har gjennom sitt arbeid ikke fått inntrykk av at veilederen er kjent i tjenesteapparatet, eller at det er gjort noe spesifikt for å spre den.

Etter kommisjonens syn bør veilederen oppdateres i lys av kunnskapen som kommer frem i rapporten fra OsloMet, og annen oppdatert kunnskap på feltet. En oppdatert veileder vil kunne gi dem som arbeider med reintegrering, en trygghet og retning. Kommisjonen anerkjenner at hvert tilfelle vil være forskjellig, og at personer som er i målgruppen for reintegrering, vil ha ulike behov. Samtidig mener vi at det også på dette området er et potensial for klarere nasjonale retningslinjer og

²⁶ Lid og Christensen 2023

en mer ensartet håndtering. Vi har merket oss at Stortinget har bedt regjeringen sikre bedre reintegrering, blant annet gjennom å oppdatere veilederen for exitarbeid.²⁷

Som del av arbeidet med å oppdatere veilederen bør myndighetene også vurdere om det bør etableres et sterkere samarbeid mellom myndigheter og sivile aktører, slik som er tilfellet i Sverige og Finland. Dette er i tråd med anbefalingen i rapporten fra OsloMet, der det argumenteres for at dette vil kunne gi mer nyansert kunnskap og innsats og være en styrke i arbeidet med reintegrering i Norge. Rapporten peker på at det i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme og radikaliserings generelt og reintegrering spesielt er et stort fokus på psykisk syke enkeltaktører og at det er for lite fokus på politisk, religiøst eller ideologisk overbeviste individer. Kommisjonen kjenner seg ikke nødvendigvis igjen i dette bildet, siden kombinasjonen av risiko- og sårbarhetsfaktorer og ideologi og politikk har vært fremhevet av mange av aktørene kommisjonen har møtt. Vi er likevel enig i viktigheten av å være oppmerksomme på politiske, ideologiske og internasjonale faktorer i den enkeltes radikaliserings. Det er etter kommisjonens syn viktig at dette også vektlegges i reintegreringen, og at de som skal være mentorer, får tilstrekkelig opplæring i slike faktorer.

I saksgjennomgangen fant vi at enkeltpersoner i ekstreme islamistiske miljøer kan ha stor betydning for andres radikaliserings, og at uten disse radikaliserings kunne livet kanskje tatt en annen retning for flere som har sonet dommer for terrorrelatert kriminalitet i Norge. I tillegg døde flere av disse «rekruttene» som fremmedkrigere i Syria. Med tanke på den destruktive kraften som ligger i enkeltpersoners virksomhet, mener kommisjonen det er avgjørende at aktører prioriterer slike enkeltpersoner høyt i det forebyggende og reintegrerende arbeidet, dette gjelder både politiet, kommuner og andre.

Kommisjonen har fått mange positive tilbakemeldinger om mentorordningen, både fra kommuner og kriminalomsorgen. Samtidig har vi sett eksempler på saker der det ikke fungerer like godt, fordi personen som får tilbud om mentor, ikke ønsker å åpne seg for en fremmed. Det tilsier at det i noen saker vil være bedre å gi veiledning til noen som allerede har en etablert relasjon til personen. Fra saksgjennomgangen har kommisjonen også inntrykk av at mange mentorer har en funksjon som miljø- eller sosialarbeider overfor den radikalisererte. Det kan være riktig for mange

saker, men for de mer ideologisk orienterte ekstremistene som kan bidra til å radikalisere andre, mener kommisjonen det kan være grunn til å velge mentorer med en annen bakgrunn og dypere kunnskap om forhold som religion og internasjonal politikk, for eksempel forskere, for å kunne utfordre den radikalisererte på slike temaer. Dette kan også være aktuelt for høyreekstremer med høyere utdanning.

Kommisjonens anbefaling:

- Personer som kan radikalisere andre, må prioriteres i det forebyggende og reintegrerende arbeidet.
- Myndighetenes veileder om exitarbeid oppdateres i tråd med ny kunnskap, inkludert større grad av involvering av sivilsamfunnet og et større fokus på rollen til politikk, ideologi og religion.

52.3 Anbefalinger om enkelte sentrale aktører

52.3.1 Politiet og PST

Politiet og PSTs arbeid med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme har blitt evaluert flere ganger de siste årene. Evalueringsrapportene som har blitt publisert etter angrepene i Kongsberg, Bærum og Oslo har alle inkludert tydelige og velbegrunnede anbefalinger. Det samme gjelder evalueringen av radikaliseringskontaktordningen. Kommisjonen legger til grunn at Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet fortsetter oppfølgingen av disse rapportene. Nedenfor vil kommisjonen drøfte enkelte sider ved PSTs og politiets arbeid som har fått særlig oppmerksomhet i kommisjonens arbeid.

Fagutviklingsapparat for politiets radikaliseringskontaktordning

I evalueringen av politiets radikaliseringskontaktordning ble det konkludert med at politiets rolle, ansvar og oppgaver i arbeidet med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme er uavklart. Det ble også funnet at det er betydelig variasjon i måten politidistriktene organiserer ordningen på, og store forskjeller i hvordan rollene tolkes og praktiseres. For å imøtegå disse utfordringene anbefales det i evalueringsrapporten at det opprettes et eget fagutviklingsapparat for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme med Politidirektoratet som øverste fagansvarlig.

²⁷ Dokument 8:246 S (2022–2023); Innst. 93 S (2023–2024)

Evalueringsrapportens funn er i stor grad i tråd med kommisjonens egen informasjonsinnhenting. Flere radikaliseringskontakter kommisjonen har snakket med, har blant annet gitt uttrykk for usikkerhet knyttet til rolle og mandat. Selv om mye godt arbeid blir gjort i landets politidistrikter, er det stor variasjon i hvor godt radikaliseringskontaktordningen fungerer i de ulike politidistriktene. Etter kommisjonens syn vil det ikke være mulig å gi føringer fra sentralt hold som vil føre til at radikaliseringskontaktens arbeid strømlinjeformes fullt ut. Etter kommisjonens syn er dette heller ikke ønskelig. Kommisjonen anerkjenner likevel at det mangler felles føringer for og rammer rundt radikaliseringskontaktens arbeid som vil gi arbeidet en tydeligere faglig og organisatorisk forankring. Vi har for øvrig merket oss at Stortinget har bedt om at det innhentes erfaringer fra radikaliseringskontaktordningen, og at erfaringsutveksling sikres.²⁸

Et fagutviklingsapparat ledet av Politidirektoratet vil innebære at ansvaret for å definere, videreutvikle og formidle det faglige grunnlaget for radikaliseringskontaktens arbeid plasseres hos direktoratet. Etter kommisjonens forståelse er dette i tråd med et større, pågående arbeid som gjennomføres på bakgrunn av en rapport bestilt av Justis- og beredskapsdepartementet om Politidirektoratet.²⁹

Kommisjonens anbefaling:

- Det opprettes et eget fagutviklingsapparat for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme med Politidirektoratet som øverste fagansvarlige.

Tydeliggjøre roller og ansvar i PSTs og politiets forebyggende arbeid

Politiet og PST har i dag delvis overlappende ansvar i det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme. I møter med ulike deler av politiet har kommisjonen fått inntrykk av at det er stor variasjon i hvordan samarbeidet mellom PST og politiet fungerer. Mens samarbeidet i deler av landet fungerer svært godt, forteller enkelte radikaliseringskontakter og -koordinatorer at samarbeidet kan være vanskelig, særlig fordi PST er tilbakeholdne med å dele informasjon. I evalueringsrapportene etter angrepene i Kongsberg og Bærum kom det frem at det var for dårlig kommu-

nikasjon mellom PST og politiet om hvem som skulle følge opp saken. Slik uklarehet kan i verste fall ha svært alvorlige konsekvenser.

Kommisjonen merker seg at evalueringen av radikaliseringskontaktordningen konkluderte med at politiet er gitt et «umulig oppdrag», fordi politiets forebyggende rolle er begrenset til tilfeller der det foreligger mistanke om en fremtidig kriminell handling. Dersom det foreligger en slik mistanke om voldelig ekstremisme, er det imidlertid PST som har det lovfestede ansvaret for å følge opp saken. I rapporten anbefales det at kommunene bør ta over ansvaret i tilfeller der det ikke foreligger en trussel. Det anbefales videre at politiets rolle primært bør være som etterretningsstøtte for PST i tilfeller der det foreligger en uavklart trussel. Kommisjonen er enig i at kommunen bør ha en større rolle i det forebyggende arbeidet, som anbefalt over. Kommisjonen mener imidlertid at det ikke må være slik at politiet kun fungerer som etterretningsstøtte. Slik kommisjonen ser det, kan det i noen saker være hensiktsmessig at politiet følger opp saker også der det foreligger en trussel, for eksempel på grunn av etablerte relasjoner eller at saken ikke blir prioritert av PST fordi andre saker har større fare- eller skadepotensiale, eller av ressurs hensyn. For kommisjonen er det avgjørende at det er klart hvilke saker som følges opp av hvem, og at PST deler informasjon med politiet, og at involverte forstår hvorfor ansvarsfordelingen er som den er.

Kommisjonens anbefaling:

- Justis- og beredskapsdepartementet klargjør ansvarsfordelingen mellom PST og politiet i saker som gjelder voldelig ekstremisme. PST må dele mer informasjon med politiet om sine vurderinger der saken skal følges opp av politiet.

Rettslig grunnlag for forebyggende samtaler

Både politiet og PST gjennomfører samtaler med privatpersoner som et verktøy i det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme. For barn under 15 år som det er grunn til å tro at har begått en ellers straffbar handling, og for barn under 18 år som har begått en straffbar handling, er det hjemmel for slike samtaler i politiloven § 13 fjerde ledd. For voksne, og barn som ikke omfattes av § 13, foreligger det ikke en tilsvarende bestemmelse. Disse forebyggende samtalene er forankret i politiets generelle hjemler for kriminalitetsforebygging³⁰ og PSTs særskilte hjemler for å

²⁸ Dokument 8:246 S (2022–2023); Innst. 93 S (2023–2024)

²⁹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2023

forebygge politisk vold,³¹ uten at samtalene har uttrykkelig hjemmel i politiloven. Kommisjonen har fått innspill om at det er usikkerhet om lovligheten internt i politiet. Det er også hevdet at slike samtaler kan være i strid med legalitetsprinsippet og retten til privatliv på grunn av manglende hjemmelsgrunnlag. Uansett er det behov for å vurdere et tydeligere hjemmelsgrunnlag for politiets forebyggende arbeid.

Kommisjonen anerkjenner at de forebyggende samtalene kan være viktige i det forebyggende arbeidet, både for å få bedre oppfatning av om personen kan utgjøre en trussel, og for å belyse hvilke sosiale eller økonomiske utfordringer som eventuelt foreligger, og som gjerne kan løses gjennom tjenester fra for eksempel Nav eller barnevern. Samtidig merker kommisjonen seg at slike samtaler i verste fall kan føre til en større grad av opplevd marginalisering eller fremmedgjøring. Når samtaler skal brukes, og hvordan de skal innrettes, må derfor vurderes i det enkelte tilfellet. Det finnes så vidt kommisjonen forstår, ikke en felles forståelse av når det er riktig og hensiktsmessig å bruke forebyggende samtaler, noe som trolig fører til ulik praktisering i ulike deler av politiet. Det bør derfor utarbeides en veileder for de forebyggende samtalene. Det bør også forskes mer på effekten og bruken av slike samtaler.

Ettersom de forebyggende samtalene er frivillige, vil de etter kommisjonens forståelse kunne gjennomføres basert på samtykke fra den det gjelder, uten at det vil utgjøre et ulovlig inngrep i hens sivile rettigheter. En egen hjemmel vil da strengt tatt ikke være nødvendig. Dette forutsetter imidlertid at det fra politiets og PSTs side gis tydelig informasjon på forhånd, slik at personen kan gi et opplyst samtykke. Samtidig anerkjenner kommisjonen at det i møte med politiet og PST ikke nødvendigvis oppleves som et reelt valg å ikke gjennomføre en samtale. Det kan også være uklare grensdragninger opp mot en eventuell etterforskning av straffbare handlinger, der personen vil ha bedre rettigheter enn ved en forebyggende samtale. Kommisjonen mener derfor at det er gode grunner for å ta inn en egen bestemmelse i politiloven om forebyggende samtaler.

Kommisjonens anbefaling:

- Justis- og beredskapsdepartementet klargjør hjemmelsgrunnlaget for forebyggende samtaler i politiloven for personer over 18 år og barn

som ikke omfattes av politiloven § 13 fjerde ledd. Det bør også utarbeides en veileder for bruk av forebyggende samtaler.

52.3.2 Kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen har iverksatt en rekke tiltak for å forebygge og håndtere radikaliseringskontakter i alle lokale enheter. Det er også etablert en radikaliseringskoordinator for hver region, en egen håndbok for ansatte med særskilt fokus på håndtering av radikaliseringskontakter og voldelig ekstremisme i fengsel og opplæring og kurs om temaet ved Kriminalomsorgens høyskole og utdanningssenter.

Kommisjonen merker seg at det i rapporten fra evalueringen av kriminalomsorgens arbeid med å håndtere radikaliseringskontakter og voldelig ekstremisme³² ble konkludert med at fenomenkunnskapen, samt kjennskapen til og bruken av ordningen med radikaliseringskontakter og radikaliseringskoordinatører, var lav. I rapporten ble det også pekt på grunnleggende barrierer som hindrer at kriminalomsorgens tiltak lykkes på området, inkludert manglende prioritering og ressurser. Kriminalomsorgens direktoratet har iverksatt tiltak i etterkant av evalueringsrapporten og er i positiv utvikling, men kommisjonen forstår at det fortsatt mangler både ressurser og prioritering.

Kommisjonen merker seg at rollen som radikaliseringskontakt- eller koordinator i kriminalomsorgen i utgangspunktet utgjør en liten prosentandel av stillingen til den enkelte, og ovennevnte evaluering fant at kontaktene og koordinatorene bruker lite tid på rollen. Arbeidet som radikaliseringskontakt- eller koordinator blir nedprioritert til fordel for andre ansvarsoppgaver. Kommisjonen mener det er viktig at radikaliseringskontaktene og -koordinatorene har et tydelig mandat, og at prioriteringen av rollene og deres ansvar har en tydelig ledelsesforankring. Kommisjonen mener også det er viktig å prioritere at ansatte i kriminalomsorgen får økt fenomenkunnskap. Dette vil hjelpe de ansatte med å oppdage og identifisere sårbarhets- eller risikofaktorer for radikaliseringskontakter og radikaliseringskontakter hos de innsatte. Kunnskapsheving kan gjøres på flere måter, som for eksempel gjennom at flere ansatte får gjennomføre relevante kurs.

Basert på det som kommer frem i evalueringsrapporten og kommisjonens egen informasjonsinnhenting, mener kommisjonen det er utfordrin-

³⁰ Politiloven §§ 1 og 2

³¹ Politiloven §§ 1, 2 og 17 b 1. ledd nr. 5

³² Rambøll 2022

ger knyttet til kriminalomsorgens arbeid rettet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Samtidig viste saksgjennomgangen at for dem som er dømt for terror- eller ekstremismerelevanter kriminalitet, og som inngikk i kommisjonens gjennomgang, ble det gjort mye godt arbeid. Kriminalomsorgsdirektoratet har et sentralisert oversyn over disse sakene, som etter kommisjonens syn fungerer godt. Kommisjonen fant at det ble gjort faglig baserte vurderinger rundt de enkelte personenes radikaliserings, og de fleste fikk tilbud om mentor. Kriminalomsorgen samarbeidet med PST og andre relevante aktører og satte ned oppfølgingsteam med blant annet Nav og kommunen ved løslatelse. Noen av personene i saksgjennomgangen hadde lange varetektsperioder, og kommisjonen mener det bør vurderes forebyggende eller reintegrerende tiltak som for eksempel mentor i slike tilfeller. Dette forutsetter at personen selv ønsker det, og at det ikke vil påvirke etterforskningen negativt.

Kommisjonen konkluderer etter dette med at kriminalomsorgens arbeid opp mot de som er dømt for terror og ekstremistisk vold, fungerer bedre enn etatens forebyggende arbeid mot voldelig ekstremisme i stort. Begge deler er avgjørende for å hindre at ekstreme ideologier får fotfeste eller sprer seg i norske fengsler.

Kommisjonens anbefaling:

- Justis- og beredskapsdepartementet gir tydelige føringer om at kriminalomsorgen skal prioritere forebygging av radikaliserings og ekstremisme, og sikrer at kriminalomsorgen har ressurser til å gjennomføre kompetanseheving og andre relevante tiltak.

52.3.3 Nav

Nav har ansvar for mange sentrale verktøy i det forebyggende arbeidet, særlig knyttet til sysselsetting og livsopphold. At Nav kan ha en større rolle på ekstremismefeltet, ble bekreftet gjennom kommisjonens saksgjennomgang. Ingen av personene i saksgjennomgangens utvalg var i fast arbeid da den straffbare handlingen ble begått. Personene i utvalget hadde generelt lav utdanning og sosiale utfordringer. Rundt halvparten hadde vært i kontakt med Nav. Med unntak av én person ble det ikke satt i verk forebyggende tiltak på grunn av personens radikaliserings.

Kommisjonen har merket seg at det er opprettet en nasjonal veiledningsfunksjon ved Nav Grünerløkka som skal utgjøre et kompetansemiljø for

Nav og bidra med råd og veiledning. Denne funksjonen er i dag dekket av én fagperson som jobber med dette deltid, og som skal betjene hele Nav-systemet. Slik kommisjonen forstår det, har veiledningen handlet mye om prosess, for eksempel hvordan sensitiv informasjon skal journalføres, og mindre om fag. Selv om funksjonen dekkes av en dyktig fagperson, mener kommisjonen at denne organiseringen ikke er tilfredsstillende.

Etter det kommisjonen erfarer, er det stor variasjon i hvor mye kunnskap de ulike Nav-kontorene har om ekstremisme. Oppmerksomheten rundt tematikken er også generelt lav. Men det finnes også unntak. I Oslo er det for eksempel ansatt egne radikaliseringskontakter i Nav i alle bydeler.

I evalueringen av radikaliseringskontaktordningen i politiet ble Nav fremhevet som en viktig samarbeidspartner for politiet, på «andreplass» etter SLT/Salto, samtidig som det ble påpekt at det i mindre grad forelå et faktisk tett og godt samarbeid mellom Nav og politiet.

Kommisjonens helhetsinntrykk er imidlertid at Nav har et uforløst potensial i sin rolle i det forebyggende arbeidet. Etter kommisjonens syn bør den nasjonale veiledningsfunksjonen løftes ut av Nav Grünerløkka og inn i Arbeids- og velferdsdirektoratet, både for å bli mer synlig og for å ha en bedre posisjon for å lede arbeidet. En slik ordning vil også legge bedre til rette for samarbeid med andre sentrale aktører som arbeider med voldelig ekstremisme på nasjonalt nivå.

Kommisjonens anbefaling:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet sørger for at Nav får økt bevissthet og kompetanse om sin rolle i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Departementet må også sikre at den nasjonale veiledningsfunksjonen gis en tydelig posisjon og ressurser for kompetanseheving i Nav. Veiledningsfunksjonen flyttes fra Nav Grünerløkka til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

52.4 Internasjonalt samarbeid

Ekstremisme er et fenomen som ikke stopper ved landegrensene. Uansett hvor mye godt arbeid som gjøres nasjonalt, er vi avhengige av samarbeid med andre land og internasjonale organisasjoner. Norske myndigheters deltakelse i internasjonale samarbeidsfora er viktig for å bedre forstå internasjonale utviklingstrekk som kan påvirke

situasjonen i Norge. Gjennom internasjonalt samarbeid kan Norge påvirke og delta i felles internasjonal virksomhet og tilrettelegging for forebyggende arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Det kan være nyttig for andre land å lære om hva som fungerer og ikke fungerer i det forebyggende arbeidet i Norge. Tilsvarende kan det være relevant internasjonal kunnskap å hente for Norge. I tillegg kan Norge ha en særskilt rolle i å sikre at det internasjonale forebyggende arbeidet skjer innenfor menneskerettighetenes rammer, inkludert at det ikke gjøres uforholdsmessige inngrep i borgeres privatliv.

Det foregår i dag mye godt samarbeid innen feltet på tvers av land og i ulike organisasjoner. Både Etterretningstjenesten og PST samarbeider med andre lands sikkerhetstjenester på feltet. I tillegg deltar ulike departementer i nordiske, europeiske og globale samarbeidsfora. Fordi arbeidet med forebygging av ekstremisme er delt mellom mange aktører i Norge, har kommisjonen registrert at det kan være uklart hvilken nasjonal instans som kan eller bør delta i ulike fora. Det samme gjelder for internasjonale aktører som ønsker kontakt med norske kollegaer. Ulik organisering av det forebyggende arbeidet i de ulike landene kan gjøre det vanskelig å finne riktig samarbeidspartner. Kommisjonen mener at et nasjonalt senter for innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme som beskrevet ovenfor vil kunne være et naturlig kontaktpunkt for et slikt internasjonalt samarbeid.

Kommisjonen vil understreke viktigheten av kontinuitet i norsk deltakelse i ulike fora. Dette gjelder både politiske arenaer og faglige nettverk og samarbeid. Dette er viktig for å kunne ha

påvirkning og for å etablere tillitsfulle relasjoner til kollegaer i andre land og internasjonale organisasjoner. Kommisjonen anser det som spesielt viktig at norske myndigheter er med på å påvirke samtalene og politikken som utformes på nordisk og europeisk nivå.

Et av de sentrale nettverkene er EUs *Radicalisation Awareness Network* (RAN). Ettersom Norge ikke er medlem av EU, har ikke norske myndigheter fast deltakelse i nettverket. Relevante forskere og myndighetsorganer fra Norge blir imidlertid invitert til møter avhengig av tematikken som skal diskuteres. Etter kommisjonens syn bør norske myndigheter arbeide for å få en fast plass i nettverket. Kommisjonen vil også fremheve *EU Internet Forum* (EUIF) hvor tiltak mot ekstremisme og regulering av de store plattformsselskapers virksomhet diskuteres. I tillegg til RAN og EUIF vil kommisjonen fremheve følgende samarbeidsorganer som særskilt aktuelle for videre norsk deltakelse og involvering:

- *Education Policy Advisors Network* (EPAN)
- *Demokrati, Inklusion og Sikkerhed* (DIS)
- *Global Counterterrorism Forum* (GCTF)
- *The UN Counter-Terrorism Committee Executive Directorate* (CTED)
- *Strong Cities Network*
- *Nordic Safe Cities*

Kommisjonens anbefaling:

- Norske myndigheter arbeider for kontinuerlig og langsiktig representasjon og deltakelse i internasjonale fora og internasjonalt samarbeid mot ekstremisme.

Kapittel 53

Kunnskaps- og kompetanseløft i det forebyggende arbeidet

Et bredt og solid kunnskapsgrunnlag er en forutsetning for at innsatsen med å forebygge ekstremisme i Norge skal fungere best mulig. Kunnskap danner grunnlag for forståelse, målrettet innsats og videreutvikling av ekstremismefeltet. Skal vi oppdage og forhindre at personer blir radikaliseret eller begår voldelige handlinger, trenger vi fenomenforståelse og kunnskap om bakenforliggende mekanismer samt gode forebyggings- og reintegreringsteknikker. Kunnskap er ferskvare, noe som fører til behov for kontinuerlig kunnskapsutvikling og formidling.

Gjennom vårt arbeid har vi møtt mange dyktige fagfolk og andre aktører som arbeider med å forebygge ekstremisme og å øke kunnskapen om dette, for eksempel i kommuner og politiet. Samtidig ser kommisjonen at mange mangler nødvendig og oppdatert kunnskap. Det kan være mange årsaker til dette, som at det finnes få tilgjengelige ressurser for faglig oppdatering, eller at det er vanskelig å vite hvor man skal henvende seg for informasjon. Det kan også være at det ikke finnes egnede strukturer for å tilgjengeliggjøre kunnskapen. For andre handler det om at man ikke har hatt befatning med problemstillingen og derfor ikke ser behovet for å prioritere dette feltet.

Ekstremismefeltet er i stadig endring, og med en svært rask teknologisk utvikling som benyttes av ekstreme krefter, kan det være utfordrende for tjenesteapparatet å holde tritt. Etter kommisjonens syn kan et nasjonalt senter for innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme som foreslått ovenfor ha en viktig rolle i å tilgjengeliggjøre forskning og relevant kunnskap for tjenesteapparatet.

Det er flere anerkjente forskningsmiljøer i Norge som forsker på både voldelig ekstremisme og ekstremisme i bred forstand. Kommisjonen har imidlertid identifisert områder hvor det er behov for prioritert forskningsinnsats fremover. Kommisjonen er også bekymret for at den langsiktige forskningen på ekstremisme ikke er sikret, blant annet på grunn av økonomiske rammer og manglende prioritering fra oppdragsgivere.

Kommisjonen har fått innspill om et behov for å systematisere og tilgjengeliggjøre kunnskap for dem som arbeider direkte med forebygging av ekstremisme. Anbefalingene som kommisjonen foreslår ovenfor om bedre organisering og mer forpliktende samarbeid, vil bidra til økt kunnskap og kompetanse i tjenesteapparatet. Samtidig ser kommisjonen behov for å komme med anbefalinger som går spesifikt på å heve kunnskapen og kompetansen i det forebyggende arbeidet.

Dette kapittelet handler om kommisjonens vurderinger og anbefalinger om forskning, et tverrsektorielt studieemne for dem som arbeider med forebygging, styrking av kompetanse i skolen og behovet for økt kunnskap og kompetanse i møte med ekstremisme i en digital tidsalder.

53.1 Mer forskning og stabile rammevilkår

53.1.1 Fremtidige forskningsbehov

Forskning av høy kvalitet er den viktigste kilden til kunnskap om radikaliserings, ekstreme ideologier, hvordan ekstremisme rammer grupper, individer og samfunn og hvordan denne utfordringen kan møtes. Kommisjonen har fått mange innspill om at det derfor må satses på forskning på dette feltet. Forskning er også fremhevet i ulike handlingsplaner som er relevante for ekstremismefeltet.

Forskning på radikaliserings og ekstremisme i Norge har pågått over mange år i flere forskningsmiljøer og dekker mange temaer. Tilgang til og bruk av forskningsresultater og kunnskapsgrunnlag er viktig for å kunne tilpasse innsatsen og forstå ekstremismens årsaker og hvordan den kan forebygges. Det utgjør også et grunnlag for forståelsen av utfordringer, trender og behov på feltet. Kunnskapen må derfor nå ut til både myndigheter, tjenesteapparatet og allmennheten.

Forskningen brukes til å gi råd til myndighetene. Den brukes også som kunnskapsbank for tjenesteapparatet, til debatt og til allmenn opplys-

ning slik som til media, i undervisning og i akademia. For tjenesteapparatet er kunnskapen fra forskningen vesentlig også fordi den kan bidra med bredere innsikt og kunnskap enn den de selv kan bygge opp på bakgrunn av egne mandater, ressurser og rammer for informasjonslagring.

Hva det forskes på, påvirkes naturligvis av den tiden man lever i. Både høyreekstremisme og ekstrem islamisme er ansett som trusler mot det norske og internasjonale samfunnet, blant annet på grunn av brutale terrorangrep i nyere tid. Disse ideologiske retningene har derfor fått særlig oppmerksomhet i forskningen. Kommisjonen er oppatt av at det legges til rette for kontinuitet og bredde i forskningen på ekstremismefeltet i Norge, uavhengig av enkelthendelser eller former for ekstremisme som er dominerende i det norske trusselbildet. Det er i den forbindelse også viktig med kunnskap som ser sammenhenger nasjonalt og internasjonalt. Forskning på radikaliserings og ekstremisme må derfor ha et langsiktig perspektiv, samtidig som den må være relevant og oppdatert i henhold til samtidens utfordringer og særskilte hendelser. Kommisjonen ønsker også å fremheve viktigheten av forskning på ekstremisme i bred forstand, slik som forskning på demokratibyggning og holdninger til minoriteter.

Andre forhold som påvirker hva man kan forske på er forskningsetiske krav og tilgang på kilder. I dagens teknologitette samfunn er kilder for forskningen både å finne på digitale flater, i fysiske miljøer og i møte med ulike aktører og personer. På nettet er forskningsmaterialet spredt på ulike plattformer og apper og i sosiale medier. Kommisjonen mener at det er behov for bred, langsiktig og fleksibel forskning på radikaliserings og ekstremisme fremover. I det følgende vil kommisjonen fremheve fire hovedområder som vi mener bør prioriteres.

Ekstremisme og ny teknologi

Radikaliserings i den digitale tidsalder er et forskningsområde som omfatter både voldelig ekstremisme og ekstremisme i bred forstand. Det dukker stadig opp ny teknologi og nye plattformer og nettrender som er relevant for radikaliserings og ekstremisme. Det er svært utfordrende å holde følge med den teknologiske utviklingen og trendene som stadig endrer seg. Hvordan vil for eksempel kunstig intelligens påvirke feltet, som virkemiddel både for ekstremister og myndigheter? For å kunne forebygge spredning av ekstremistisk tankegodt og voldsplanlegging i

sosiale medier trengs kunnskap om kultur og atferd på de ulike plattformene der radikaliserings skjer.

Kommisjonen mener derfor at det må prioriteres å forske på:

- kunstig intelligens og ekstremisme
- Dette inkluderer både ekstremisters og terroristers bruk av kunstig intelligens og myndigheters bruk av kunstig intelligens i forebygging av ekstremisme og terrorisme.
- digitalisering og ekstremisme

Det er behov for forskning på hvordan digitale plattformer, inkludert sosiale medier, brukes for å mobilisere mennesker til voldelig ekstremisme og terrornettverk. Dette inkluderer dannelse av terrorceller på nett og terroristers atferd på nett, samt bruk av digitale plattformer og sosiale medier i radikaliseringsprosesser, propaganda, rekruttering og finansiering av ekstreme grupper og terrorvirksomhet. I tillegg må det forskes mer på digitale plattformer og sosiale mediers polariserende effekter. Videre må det forskes på rasisme, hatytringer mv. på slike flater.

Forebygging

Det er etter kommisjonens syn et stort behov for forskning på effektene av ulike former for forebyggende arbeid mot radikaliserings og ekstremisme. Slik forskning kan bidra til bedre forebygging ved at de mest effektive strategiene prioriteres og eventuelle negative effekter avdekkes.

Kommisjonen mener derfor at det må prioriteres å forske på

- effekter og konsekvenser av eksisterende arbeid og tiltak for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme

Dette gjelder ulike sektorer og ulike forebyggingsnivåer, inkludert politiets og PSTs bruk av forebyggende samtaler, tverrfaglig samarbeid, bruk av mentor og forebyggende tiltak i fengsel.

- sammenhengen mellom forebyggende tiltak og avvergingsrate

Dette gjelder både for ekstrem islamisme, høyreekstremisme og andre former for ekstremisme.

- tros- og livssynsdialog og samarbeid med religiøse aktører i det forebyggende arbeidet
- familiens betydning for den enkeltes radikaliseringsprosess og familiens rolle i det forebyggende arbeidet
- hvordan det oppleves å være gjenstand for en radikaliseringsbetyrning og bli møtt med

forebyggende, avvergende eller reintegrerende tiltak fra myndighetene

- hverdagsmotstand¹ mot ekstremisme i samfunnet

Ulike former for ekstremisme og tilgrensende fenomener

Kommisjonen mener det er behov for videre forskning på ulike former for ekstremisme, både voldelig ekstremisme og ekstremisme i bred forstand. Det er viktig å videreføre og styrke forskningen på høyreekstremisme, ekstrem islamisme og venstreekstremisme samt nye trusselformer slik som antistatlige bevegelser og sammensmelting av ulike tradisjoner og ideologier («salatbar»). Dette vil sikre et mangfold av forskningsaktivitet på et felt i kontinuerlig utvikling og endring. I den forbindelse er det vesentlig at man ivaretar allerede innhentede data og oppretter nye datasett om nye trusselaktører. I lys av samfunnsutviklingen i land som Norge ofte sammenligner seg med, er det også viktig med forskning på polarisering.

Kommisjonen mener derfor at det må prioriteres å forske på

- ekstreme retninger som kan utgjøre en trussel mot enkeltpersoner, grupper eller samfunnet som helhet i dag eller i fremtiden
- komparativ forskning mellom ulike former for ekstremisme
- ekstremisme som aktiv avvisning av demokrati og grunnleggende menneskerettigheter, både blant minoritets- og majoritetsbefolkningen
 - Dette inkluderer langsiktig forskning på utviklingen av holdninger til ulike minoriteter i Norge, hatkriminalitet, rasisme og polarisering.

De som radikaliseres

Selv om det både i eksisterende forskning og kommisjonens saksgjennomgang fremkommer at det er en del fellestrekk blant dem som radikaliseres, finnes det ekstremister i alle aldre og i ulike deler av samfunnet. Både menn og kvinner radikaliseres. Hvordan og hvorfor noen radikaliseres, kan også forandre seg over tid. Samfunnet må følge med på utviklingen av hvem som radikaliseres til ulike former for ekstremisme, og hvilke roller de har i sine miljøer. Det er også viktig med

forskning på hvordan den større samfunnsutviklingen påvirker radikalisering.

Kommisjonen mener derfor at det må prioriteres å forske på

- hvem som radikaliseres, og hvilke forhold som påvirker radikaliseringsprosessen
- hvilken rolle de radikaliserte har i sine miljøer på og utenfor nett, med særlig fokus på dem som radikaliserer andre

Kommisjonens anbefaling:

- Forskningen på ekstremisme styrkes. Dette gjelder både voldelig ekstremisme og ekstremisme som avvisning av demokrati og menneskerettigheter. Kommisjonen mener det bør forskes spesielt på områdene ekstremisme og ny teknologi, forebygging, ulike former for ekstremisme og tilgrensende fenomener og dem som radikaliseres.

53.1.2 Organisering og finansiering av forskning på ekstremisme

Forskningen på radikalisering og ekstremisme i Norge utføres ved flere sterke forskningsmiljøer. Forskningen er organisert og finansiert ulikt forskjellige steder. Mens noen miljøer eller institusjoner har et bredt nedslagsfelt, har andre mer spisset forskningsfokus.

Etter kommisjonens syn er det positivt at det finnes en bredde av aktører på forskningsfeltet, og at det samarbeides mellom de ulike forskningsmiljøene. Dette sikrer at erfaringer utveksles, og at kunnskapen utvikles videre. For å opprettholde gode råd, kunnskap og formidling er kontinuitet i forskningsmiljøer vesentlig. Robuste miljøer bidrar med langsiktighet i forskningen og institusjonell kompetanse.

Vi ser at tilgangen til ressurser i noen grad kan preges av hvilken tematikk som er høyest på samfunnsdebattens agenda. Det er naturlig at forskning på ulike samfunnsområder er påvirket av samfunnsutviklingen og trender. Samtidig mener kommisjonen at ekstremismeforskningen ikke bør være sensasjonspreget. Den bør være innrettet slik at den kan bidra til å svare ut forhold som påvirker samfunnet både på kort og lang sikt. Dette forutsetter forutsigbare og tilstrekkelige økonomiske rammer, etablerte strukturer og organisering. Finansieringsmuligheter og rammer gir både muligheter og begrensninger og er et av forskningens dilemmaer. Oppfatninger om hva som skal prioriteres forskningsmessig, vil variere mellom ulike aktører og sektorer og også

¹ Med hverdagsmotstand menes eksempelvis enkeltpersoner som aktivt avviser ekstremisme i en samtale, på nett eller lignende

være prisgitt de bevilgende aktørene og deres systemer for vurderinger av kandidater og prioriterte forskningsområder. Midler til forskning på radikaliserings- og ekstremismefelt bør gjøres tilgjengelig for ulike forskningsaktører for å dekke en bredde på feltet og ulike forskningsperspektiver. Videre må rammene for forskningen legges til rette for både langsiktig forskning og kortsiktige forskningsbehov som kan dukke opp. Stortinget har bedt regjeringen sikre at det gis støtte til forskning på alle former for ekstremisme.²

Forskning på ekstremisme og radikaliseringsfelt kan omhandle både tematikk og personer som gjør at forskere kan komme i ekstreme gruppers søkelys. En del av disse miljøene er farlige. Kommisjonen understreker derfor viktigheten av å ivareta ansattes sikkerhet i forbindelse med forskning på ekstremisme.

Om bredden av forskningsmiljøer innen radikaliserings- og ekstremismefelt

Det er flere forskningsmiljøer som gjennomfører relevant og god forskning på områder innen radikaliserings- og ekstremismefelt i Norge. Noen har spesialiserte forskningsområder som dekker enkelt-deler innen ekstremismefeltet, andre arbeider også med andre forskningsfelt, men har kompetanse og ressurser til å konkurrere seg til eller påta seg forskningsoppdrag innen radikaliserings- og ekstremismefelt. Kommisjonen mener at de mange ulike miljøene er en styrke for arbeidet og feltet.

Fordelen med en bredde i forskningen, i både tematikk og forskningsaktører, er at et større omfang av fokusområder dekkes, i tillegg til at flere nye perspektiver og teorier kan komme ut av forskningen. Dette kan eksempelvis gjelde spørsmålet om og på hvilke måter forebyggende arbeid mot radikaliserings- og ekstremismefelt bidrar til såkalt «sikkerhetisering». Mangfoldet bidrar også til større muligheter for internasjonalt samarbeid.

Kommisjonen anerkjenner den brede og gode forskningen som gjennomføres ved ulike forskningsmiljøer i Norge i dag. Dette fører til økt kunnskap i samfunnet, hos myndighetene og andre. Bredden i tematikk anses som gunstig ettersom den dekker både voldelig ekstremisme og ekstremisme som aktiv avvisning av demokrati og motarbeidelse av menneskerettigheter. Denne forskningen må videreføres og styrkes.

Senter for forskning på høyreekstremisme

Det er etterspørsel etter forskningsbasert kunnskap om høyreekstremisme blant både fagpersoner og beslutningstakere, nasjonalt og internasjonalt. Dette har også kommet frem under kommisjonens møter med ulike aktører.

Senter for ekstremismeforskning (C-REX) ble opprettet i 2016 med et mandat om å finne årsaker til og konsekvenser av høyreekstremisme og relaterte fenomener. Senteret skulle sikre kompetanse og kunnskap om ekstremismen som hadde ført til store ødeleggelser og traumer etter terrorangrepet 22. juli 2011. C-REX har opparbeidet seg bred anerkjennelse. Senterets arbeid har vært viktig for forståelsen av høyreekstre og høyreradikale bevegelser i Norge og Europa. Flere aktører som kommisjonen har snakket med, har pekt på at det er viktig at senteret ikke er et midlertidig svar på terrorangrepet, og at det sikres videre finansiering når nåværende finansiering av senteret tar slutt i 2026. Stortinget har også bedt regjeringen sikre fortsatt finansiering av senteret etter 2026.³

Kommisjonen mener det er viktig med videre forskning på høyreekstremisme i Norge og at denne forskningen har stabil finansiering og organisatoriske rammer som sikrer kontinuitet og tilrettelegging for relevant og god forskning. Kommisjonen har vurdert ulike alternativer for senterets fremtid, inkludert konkurranseutsetting og sammenslåing med andre forskningsmiljøer.

Når det gjelder spørsmålet om å slå senteret sammen med en eller flere forskningsinstanser, for eksempel Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), ville dette kunne bidratt til at kompetansen på feltet samles. Et alternativ til FFI kunne vært at C-REX ble lagt til Politihøgskolen, og at en slik sammenslått enhet kunne forske på ekstremisme, mens FFI kunne bestå som i dag og forske på blant annet terror. Selv om en sammenslåing av miljøer ville kunne bidratt til synergieffekter og i større grad sikre kontinuitet i forskningen, mener kommisjonen at det bør finnes et dedikert senter for forskning på høyreekstremisme.

Konkurranseutsetting er vanlig praksis for forskningsfinansiering i Norge. Nettopp slik ble dagens C-REX opprettet. Kommisjonen har derfor også vurdert om midler for et senter for ekstremismeforskning bør utlyses. Ved en eventuell utlysning av slike midler når finansieringen av C-REX tar slutt i 2026, vil det være flere aktuelle kandidater utover dagens senter. Kommisjonen legger

² Dokument 8:246 S (2022–2023), Innst. 93 S (2023–2024)

³ Dokument 8:246 S (2022–2023), Innst. 93 S (2023–2024)

imidlertid vekt på at det er svært tidkrevende å bygge opp solide forskningsmiljøer, kompetanse og internasjonale nettverk slik C-REX har gjort. Alt dette kan gå tapt om senteret ikke videreføres.

Norge har i perioder manglet tilstrekkelig forskning på og ny kunnskap om høyreekstremisme. Kommisjonen vurderer at et kontinuerlig tilfang av ny forskning og kunnskap på området må sikres. Ved en eventuell etablering av et permanent senter vil dette skille seg fra ordinær forskningsfinansiering i Norge. Etablering av et permanent senter kan danne praksis for andre samfunnsområder, men også skape urealistiske forventninger hos andre forskningsorganisasjoner som mener at de er berettiget til samme ordning. Kommisjonen mener likevel det er riktig å videreføre C-REX som et permanent senter. Dette vil kunne sikre et kontinuerlig forskningsfaglig og formidlingsmessig søkelys på høyreekstremisme. Bakteppet for opprettelsen av dagens senter angir også at en mer permanent løsning vil bidra til en varig anerkjennelse av terrorangrepets årsaker og konsekvenser og tidligere manglende forskning på høyreekstremisme. Kommisjonen anerkjenner det symbolske ved en slik permanent etablering. Det vil føre til kontinuitet i forskningen og blant forskerne og høy kvalitet på forskningen og formidlingen. Opparbeidet kompetanse forventes også å forbli ved senteret og i Norge.

Et fremtidig permanent C-REX må fortsatt forske på høyreekstremisme. Det er også naturlig at senteret kan få ansvar for flere områder innen ekstremismeforskningen, slik som tilgrensende tematikk og komparativ forskning mellom høyreekstremisme og andre former for ekstremisme.

Selv om C-REX etableres som et permanent senter med tilsvarende forskningsoppdrag som i dag, betyr det ikke at det permanente senteret må ha samme struktur og organisering som C-REX har i dag. Evalueringen av senteret fra 2019 og etterfølgende tiltak og andre erfaringer fra senteret bør tas med i vurderingen av mulige fremtidige justeringer. Dersom det blir opprettet et permanent senter, bør man dessuten vurdere antall faste forskningsstillinger i enheten for å unngå for stor grad av midlertidighet og sørge for en tilfredsstillende kjerne av forskere. Samarbeid med andre nasjonale og internasjonale aktører bør også være en del av mandatet.

Dersom C-REX etableres permanent, vil det kunne være en viktig kunnskapsleverandør inn mot det nasjonale senteret for innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme som kommisjonen foreslår ovenfor. Forskningen kan tilgjenge-

liggjøres for førstelinjen og andre som har behov for oppdatert kunnskap og kompetanse.

C-REX' tilhørighet til forskningsinstitusjoner og fysiske plassering er ikke vurdert av kommisjonen. Dette bør vurderes i forbindelse med en eventuell etablering av et slikt permanent senter.

Kommisjonens anbefaling:

- Senter for ekstremismeforskning, C-REX, videreføres som et permanent senter og fortsetter med dagens mandat om høyreekstremisme samt tilgrensende temaer.⁴

Forsvarets forskningsinstitutt/Terra

FFI forsker på flere sentrale samfunnsområder som er relevante for radikaliserings og ekstremisme, slik som Terra. Terra er en serie forskningsprosjekter som har pågått siden 1999 og har omhandlet terrorisme og asymmetriske trusler. De har bidratt med informasjon og kunnskap til samfunnet om transnasjonal jihadisme. Forskningsmiljøet er, som C-REX, nasjonalt og internasjonalt anerkjent og benyttet på ulike arenaer og av ulike aktører. I likhet med C-REX har ikke Terra langsiktig og sikret finansiering. De har imidlertid fått tildelt midler kontinuerlig siden 1999. Ekspertmiljøer som Terra er viktige for kontinuerlig, relevant og spisset forskning.

Kommisjonen mener at forskningsmiljøet og kompetansen knyttet til Terra er av stor viktighet og betydning for myndighetenes og samfunnets forståelse av og kjennskap til terror og ekstrem islamisme. Det bidrar også til en løpende situasjonsforståelse. Terra-miljøet er bygget opp over lang tid og har opparbeidet seg uerstattelig kompetanse og erfaring innenfor sitt forskningsfelt. Det er viktig at den kompetansen og kunnskapen ivaretas og sikres i det videre. Alternativet er forvitring av opparbeidet kunnskap og at sentrale ressurser går ut av forskningen eller til andre forskningsmiljøer. Det vil være uheldig for et anerkjent forskningsmiljø med sentrale forskerressurser og forskningsområder. Noen sentrale tiltak for å bidra til at arbeidet fortsetter, kan være styrking av allerede tilgjengeliggjorte midler, utvidelse av mandatet og eventuelt flere ansatte som kan dekke et bredere ansvarsfelt og flere områder. Flere ansatte vil kunne bidra til et større perspektiv på forskningen, herunder ekstrem isla-

⁴ Kommisjonens leder Cathrine Thorleifsson deltok ikke i behandlingen av denne anbefalingen fordi hun frem til 1. september 2022 var ansatt ved C-REX

misme i henhold til kommisjonens bredere definisjon av ekstremisme. Det kan også være aktuelt å styrke allerede pågående forskning og ha mulighet til å følge med på trender og trusler som dukker opp. Økt støtte til Terra vil kunne føre til færre midler til andre forskningsområder eller annen aktivitet. Dette er en løpende vurdering som de bevilgende myndighetene må gjøre. Alternativt kan midler komme fra ulike konkurranseutsatte forskningsområder og vurderes ut fra ulike kriterier og i sammenligning med andre forskningstilbydere.

Som med andre former for ekstremisme vil trusler, avvergede hendelser og faktiske hendelser innen ekstrem islamisme komme og gå. Dette kan ikke være utslagsgivende for oppdrag og midler. Dette gjelder spesielt i det som kan betraktes som «roligere» perioder uten store hendelser eller spesielt synlig ekstremistisk aktivitet. For å sikre institusjonell kunnskap og forståelse gjennom ulike samfunnsmessige utviklingstrekk er det vesentlig med kontinuerlig forskning også på dette området. Dette er også viktig for å opprettholde kunnskap, ressurser og kontakter. Samtidig er komparativ forskning viktig for forståelse og innsikt. Som omtalt i kapittel 31 Forskning har Terra og C-REX et pågående samarbeid om trusler fra høyreekstreme og ekstrem islamisme i Europa.

Terra har opparbeidet seg særegen kompetanse og innsikt på et forskningsfelt som har stor betydning for norsk og internasjonal kunnskap om ekstrem islamisme. Kommisjonen anser at videre forskning på området er avgjørende, og understreker viktigheten av at Terra sikres videre finansiering og oppdrag. En styrking av fagmiljøet med fokus på tilgrensende og komparative områder innen forskningen kan med fordel vurderes. Dette kan være gjennom økte midler som eventuelt kan brukes til økte forskningsressurser eller til nye eller forsterkede forskningsområder innen ekstrem islamisme. Dette er uavhengig av utviklingen av ekstrem islamisme i norsk kontekst, ettersom den transnasjonale og grenseløse ekstremismen gjør at fortsatt forskning på tematikken også i Norge vil være verdifull. Det vil også bidra til å sikre institusjonell kunnskap og rekruttering til et fagfelt som er i kontinuerlig endring.

Kommisjonens anbefaling:

- Forsvarets forskningsinstituttets forskningsprosjekt Terra videreføres og styrkes finansielt.⁵

Samarbeid innen forskning

At forskere samarbeider og utveksler erfaringer og kunnskap, er viktig. Slike samarbeid bidrar til å styrke forskningen samtidig som den holdes relevant. I dag er det samarbeid mellom ulike forskningsmiljøer, også mellom sentrale forskningsmiljøer innen ekstremismeforskning i Norge. Det skjer både gjennom Konsortiet for terrorismeforskning og gjennom andre forskningssamarbeid og fora. Dette bidrar til viktig kunnskapsutvikling.

Samarbeid er etter hva kommisjonen forstår, generelt preget av ulike samhandlingsrutiner og initiativ eller basert på krav om samarbeid i forskningsutlysninger. Samarbeid kan også henge sammen med at det også i forskningen kan være personavhengige relasjoner og arbeid. Dette kan være styrkende i enkelte sammenhenger, men utfordrer institusjonelle samhandlingsbånd og kontinuitet.

Det foreslåtte akademiske rådet for det nasjonale senteret for innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, vil kunne være et forum for kontakt og dialog mellom ulike forskningsmiljøer i Norge. Det kan også være aktuelt med samarbeid gjennom undervisning i det foreslåtte nye studieemnet om radikaliserings og ekstremisme, som omtales nedenfor.

Forskning på feltet drar også nytte av internasjonale kontakter og samarbeid. Norske forskere innenfor ekstremisme har gode og relevante internasjonale forbindelser, både gjennom ulike forskningsnettverk og samarbeid og gjennom internasjonale institusjoner. Å lære av hverandre og å kunne identifisere internasjonale utviklingstrekk og trekke paralleller til Norge er viktig for en dynamisk og kontinuerlig kunnskapsutvikling på feltet. Det er viktig at det legges til rette for gode muligheter for internasjonalt samarbeid og kontakt fremover. Dette henger nødvendigvis sammen med at ekstremisme er et globalt fenomen, og at forskningssamarbeid og deling av kunnskap og data kan bidra til større forståelse av utvikling, trender og nasjonale særegenheter. Videre at andre land kan ha sammenlignbare utfordringer og allerede gjennomførte forskningsprosjekter som er relevante for Norge, eller omvendt. Som omtalt ovenfor kan det nasjonale senteret som kommisjonen foreslår være et mulig fremtidig kontaktpunkt for internasjonale forskere og andre som ønsker å komme i

⁵ Kommisjonsmedlem Petter Nesser deltok ikke i behandlingen av denne anbefalingen fordi han er ansatt som sjefsforsker ved FFI

kontakt med norske forskningsmiljøer på radikalisering og ekstremisme.

53.2 Et tverrsektorielt studieemne for dem som jobber med forebygging av radikalisering og ekstremisme

For å øke kompetansen hos dem som jobber med forebygging av radikalisering og ekstremisme, er det viktig at kurs- og studietilbudet er tilstrekkelig, og at de får muligheter til å faktisk delta på kurs og ta studier. Det finnes studiesteder i dag som tilbyr relevante studier for dem som arbeider med dette, men kommisjonen mener det er viktig at det finnes et felles tverrsektorielt studieemne om ekstremisme.

Formålet med et slikt studieemne er å øke kunnskapen om radikalisering og ekstremisme, bidra til nettverksbygging og samhandling. Studieemnet skal gi faglig påfyll for dem som arbeider på feltet på ulike myndighetsnivå. Emnet bør derfor være relevant for en variert gruppe, både for ansatte i førstelinjen og for dem som jobber i direktorater eller departementer. Samtidig er det viktig at studieemnet er praksisnært. På den måten vil man dra nytte av hverandres kompetanse og øke forståelsen for hverandres roller og ansvar. Arbeidsgivere bør oppfordres til å tilrettelegge slik at det lar seg gjøre å kombinere studieemnet med jobb.

Studieemnet bør som et minimum ta for seg følgende temaer:

- hva er ekstremisme? Forståelse av ulike ekstreme retninger, deres fiendebilder og dagens trusselbilde.
- hvem radikaliseres? Sårbarhets- og risikofaktorer.
- radikalisering og ekstremisme på digitale flater.
- hvordan håndtere en radikaliseringsbekymring?
- de ulike aktørenes mandater, ansvar og oppgaver opp mot barn og voksne. Modeller for samarbeid og regelverk om informasjonsdeling.
- forebyggingsstrategier.
- reintegrering.

Studieemnet bør tilbys regelmessig og gjøres kjent blant relevante aktører. Det bør også vurderes hvordan det legges til rette for deltakelse fra hele landet på best mulig måte. Hvilken institusjon som skal tilby emnet, opptakskrav og andre kriterier må utredes nærmere.

Kommisjonens anbefaling:

- Det opprettes et tverrsektorielt studieemne for dem som jobber med forebygging av radikalisering og ekstremisme.

53.3 Styrket kompetanse hos ansatte i skolen

Hvor stort skolens ansvar bør være i forebyggende sammenheng, og hvordan skolen bør snakke om og følge opp radikaliseringsbekymringer, er utfordrende spørsmål. For stort fokus på ekstremisme kan ha negative og utilsiktede konsekvenser. Det er viktig at skolens forebyggende arbeid ikke bereder grunnen for en fryktkultur som kan skade tillits- og omsorgsrelasjoner. Det kan føre til at forebyggingsarbeidet hemmes. Samtidig må ansatte i skolen være i stand til å gjenkjenne tegn på radikalisering og vite hva som skal gjøres, og hvem som eventuelt skal kontaktes. Gjennom økt kunnskap om at skolens sentrale mandat handler om å blant annet bidra til inkluderende fellesskap og opplæring i demokrati og menneskerettigheter blir det mindre «farlig» å snakke om radikalisering. Kommisjonen mener det er nødvendig med en mer systemisk tilnærming til hele sektoren med hensyn til arbeid mot radikalisering og ekstremisme og hva som faktisk skal være og er skolens ansvar.

Dersom ansatte ved skoler skal kunne oppdage tegn på radikalisering og/eller bistå ved bekymringer rundt dette eller når skoleelever gir uttrykk for negative holdninger mot personer eller grupper, må de ha fenomenkunnskap, pedagogiske verktøy og kjennskap til aktørkartet. Skolens ansatte må besitte kompetanse, både om ulike former for ekstremisme, om hvordan en radikaliseringsprosess kan arte seg, og om hvordan skolen skal forholde seg ved en slik eventuell situasjon, herunder rutiner og kontaktpersoner.

Ved en eventuell opprettelse av et nasjonalt senter som anbefalt ovenfor vil senteret kunne bistå aktører på lokalt nivå, inkludert skolen, med tidsriktig og relevant kunnskap om ulike ekstremismeformer og forebygging. Skolen vil også kunne få veiledning fra kommunale kontaktpunkt som foreslått over, lokale SLT-koordinatorer, radikaliseringskontakter i politiet og RVTS. I noen saker kan det også være aktuelt at skolen deltar i samhandlingsarenaer som kommisjonen anbefaler ovenfor.

Kommisjonen mener det er viktig å sørge for styrket kompetanse også hos ansatte i skole- og

lærerutdanninger om forebygging og skolens rolle med tanke på ulike forebyggingsnivåer. Dette gjelder både for voldelig ekstremisme og er også relevant når det kommer til ekstremisme i bred forstand knyttet til avhumaniserende, antidemokratiske holdninger. Det må være en systemisk forankring og bevissthet rundt dette arbeidet, som ikke bare bør omfatte lærere, men også andre ansatte. Etter kommisjonens syn er det særlig viktig at skolens ledelse har et bevisst forhold til problematikken.

Kommisjonens anbefaling:

- Kompetansehevende tilbud innen forebygging av radikaliserings og ekstremisme gjøres systematisk tilgjengelig for ansatte i skolen.

53.4 Forebygging av ekstremisme og radikaliserings i en digital tidsalder

Både barn og voksne lever i større grad enn tidligere sine liv på nett. Samtidig preges samfunnet av et stadig mer fragmentert informasjonslandskap. Internasjonale plattformselskaper og kommersielle aktører påvirker hva slags informasjon vi alle får, og utvikler verktøy som gjør det lett å lage innhold som kan virke overbevisende. Barn kan være særlig sårbare for ekstremistisk innhold på sosiale medier. Fra forskning vet vi at ekstremister aktivt rekrutterer unge på nett.

Gjennom flere store hendelser de siste årene, blant annet covid-19-pandemien, den pågående krigen i Ukraina og krigen mellom Israel og Hamas som startet høsten 2023, har behovet for å møte informasjon med motstandsdyktighet blitt enda tydeligere. Dette er kunnskap som stadig må oppdateres i møte med nye hendelser. Ulike aktører tar i bruk ny teknologi og kraftige virkemidler for å høste klikk og engasjement. Polarisering og konspirasjonsteorier skaper «informasjonsforurensing» som gjør det vanskelig å vurdere hva vi kan stole på. Barn, unge og voksne får mye informasjon via sosiale medier og en algorit mestyrt *feed*, noe som styrker behovet for en stadig oppdatert kompetanse innenfor kildebevissthet og kritisk mediebruk.

De skadelige sidene ved barn og unges digitale hverdag krever tiltak for å beskytte barna og de unge, men også for å styrke barns, foreldres og andre omsorgspersoners digitale dannelse og dømmekraft slik at de blir i stand til å avgjøre hvilken informasjon som er til å stole på. For å sikre et robust samfunn som kan møte morgendagens

utfordringer, må vi sikre at unge ikke bygger sine meninger, holdninger og handlinger på uriktig informasjon, men forstår hvordan teknologi kan utfordre evnen til å avgjøre hva vi kan stole på. Kommisjonen har merket seg det viktige arbeidet som gjøres av Tenk, skoleavdelingen til Faktisk.no, for å styrke kildebevissthet og kritisk mediebruk. Dette er et viktig arbeid som må videreføres.

Kommisjonen deler bekymringen fra sikkerhetsmyndighetene som peker på at digitale plattformene er den viktigste arenaen for radikaliserings av høyreekstreme, og at trusselen fra ekstreme islamister primært vil komme fra personer som deltar i digitale nettverk. For å møte ekstremismetrusselen må også de som arbeider forebyggende, forstå hva som skjer i borgernes digitale liv. Kommisjonen er også opptatt av plattformselskaperens ansvar for skadelig innhold. Det skjer nå en betydelig regelverksutvikling på europeisk nivå, og det er etter kommisjonens syn avgjørende at Norge ikke blir hengende etter i dette arbeidet.

I tråd med den teknologiske utviklingen har også politiet og sikkerhetsmyndigheter tatt i bruk nye virkemidler og verktøy i sitt forebyggende arbeid, blant annet ved å samle informasjon om enkeltpersoner og grupper på digitale flater. At det forebyggende arbeidet skjer i den digitale sfæren, er nødvendig, men skaper også utfordringer når det gjelder borgernes personvern og rett til privatliv.

Kommisjonen har ovenfor foreslått mer forskning på ekstremisme, digitalisering og kunstig intelligens. Kommisjonen har også kommet med en anbefaling om å inkludere radikaliserings på nett i et tverrsektorielt studieemne. I det følgende vil kommisjonen også komme med anbefalinger om behovet for kunnskap og kompetanse hos myndighetene, som er nødvendig for å håndtere dette problemkomplekset.

53.4.1 Oppsøkende og forebyggende arbeid på nett

Kommisjonen har i sitt arbeid sett at det er relativt få aktører som jobber med å forebygge radikaliserings på nett i Norge. Selv om det gjøres mye godt arbeid av politiets nettpatrulje, er deres handlingsrom begrenset, blant annet av personvernregelverket. Etter kommisjonens syn er det ønskelig med økt tilstedeværelse på nett, samtidig som retten til privatliv og den enkeltes personvern ivaretas.

Det er mange paralleller mellom tradisjonelt oppsøkende ungdomsarbeid gjennom uteteam,

utekontakter og ungdomskontakter i Norge og muligheter for oppsøkende arbeid på nett knyttet til radikaliserings. Det er også eksempler på oppsøkende tjenester som tester ut metoder for arbeid på digitale flater som ikke handler om radikaliserings, men mer generell forebygging. Det finnes dessuten enkeltteksempler på tiltak og initiativ som prøver ut oppsøkende arbeid på nett rettet mot radikaliserings og ekstremisme. Disse kan benyttes som inspirasjon.⁶

Samtidig reiser oppsøkende og forebyggende arbeid på nett utfordrende spørsmål om privatliv og personvern. Det er også stor usikkerhet om rettslige rammer for et slikt arbeid, både for politiet og for kommunale aktører. Kommisjonen mener derfor det bør gjøres en egen utredning om forebyggende og oppsøkende arbeid på nett. Etter kommisjonens syn bør forebygging av ekstremisme og radikaliserings være et sentralt tema for en slik utredning, men det vil også kunne være aktuelt å inkludere forebygging av andre forhold, for eksempel knyttet til psykisk uhelse, rus og kriminalitet.

Kommisjonen mener det er behov for en utredning som inkluderer eksperter på forebygging, oppsøkende arbeid, teknologi og personvern. I en slik utredning er det viktig at berørte parter, for eksempel spillsamfunn, inkluderes. Dersom utredningen skal omhandle forebygging rettet mot personer under 18 år, må barn og unge høres, og barne- og ungdomsorganisasjonene bør involveres i arbeidet direkte.

Kommisjonens anbefaling:

- Det settes ned et utvalg som skal utrede oppsøkende og forebyggende arbeid på nett for politiet og kommunene.

53.4.2 Gjennomføring av og tilsyn med EUs forordning om digitale tjenester i Norge

EUs forordning om digitale tjenester (*Digital Services Act*, DSA) er etter kommisjonens syn et viktig steg i riktig retning for å begrense spredning av ekstremistisk innhold på digitale plattformer og ansvarliggjøre plattformselskapene.

Kommisjonen er enig i vurderingen i Norges posisjonsnotat som slår fast at det er en fordel for Norge om forordningen tas inn i EØS-avtalen.⁷ Kommisjonen har forståelse for at det er flere juri-

diske og praktiske utfordringer som må løses når forordningen skal gjennomføres i norsk rett. I likhet med Ytringsfrihetskommisjonen vil kommisjonen understreke viktigheten av at innlemmelse av forordningen prioriteres.

Kommisjonen merker seg også rapporten som ble publisert i september 2023, om DSA og aktører i det norske internettmarkedet.⁸ Rapporten kom med en tydelig anbefaling om den nasjonale håndhevingen av forordningen, som handler om behovet for høy teknologi- og regelverkskompetanse. Rapporten er bestilt av Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, som er en mulig aktuell kandidat som DSA-koordinator og nasjonal tilsynsmyndighet. Kommisjonen har ikke vurdert hvilket organ som bør inneha denne rollen, men vil understreke viktigheten av en faglig sterk og robust tilsynsmyndighet.

Kommisjonens anbefaling:

- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet prioriterer gjennomføringen av EUs forordning om digitale tjenester i Norge og sikrer at organet som utpekes som tilsynsmyndighet, tildeles midler og personellressurser til å etablere et solid fagmiljø.

53.4.3 Legalitetskontroll av nye overvåkningsmuligheter

Teknologisk utvikling gir nye muligheter for organene som skal ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser. Dette gjelder også i det forebyggende arbeidet. PSTs og Etterretningstjenestens nye hjemler for innhenting av data fra åpne kilder og grenseoverskridende kommunikasjon er eksempler på dette. Med slike vide hjemler er det avgjørende at man har gode kontrollmuligheter. Menneskerettighetene er en ramme rundt hele kommisjonens arbeid, og må også opprettholdes i de hemmelige tjenestenes forebyggende arbeid som kommisjonen ikke har hatt innsyn i.

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) fører tilsyn med de hemmelige tjenestenes arbeid. EOS-utvalgets rolle er å undersøke om det tjenestene gjør, er lovlig i henhold til det gjeldende regelverket. Formålet med kontrollen er å sikre at enkeltpersoners rettssikkerhet og personvern blir ivaretatt. En utfordring som kommisjonen er blitt gjort oppmerksom på, er at lovgivningen henger etter den teknologiske utviklingen i

⁶ Ahlerup og Ranstorp 2022

⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet 2022a

⁸ Lie, Kvalbein og Mageli 2023

en slik grad at det kan gjøre utvalgets arbeid vanskelig. Manglende regulering kan føre til uklarhet om et inngrep er lovlig eller ikke. Denne tregheten kan etter kommisjonens oppfatning skyldes både manglende prioritering, manglende kunnskap og manglende ressurser hos lovgiver. I alle tilfeller er det nødvendig at både Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet følger opp dette og sikrer at lovene som regulerer de hemmelige tjenestene, er oppdatert i tråd med den teknologiske utviklingen. Dette er nødvendig for å ha et klart lovgrunnlag for inngrep og for EOS-utvalgets legalitetskontroll.

Kommisjonen merker seg også at EOS-utvalget ble betydelig styrket da Etterretningstjenesten fikk hjemler til tilrettelagt innhenting, men at en tilsvarende styrking ikke skjedde da PST nylig fikk utvidet sine hjemler for innsamling av informasjon fra åpne kilder. I lys av den betydelige utvidelsen som denne lovendringen innebar, mener kommisjonen det er grunn til en ytterligere styrking av EOS-utvalget, slik at utvalget har tilstrekkelige økonomiske og personellmessige ressurser til å håndtere utvidelsen.

Radikalisering og ekstremisme er fenomener som krysser landegrensene. Dette reflekteres også i arbeidet til tjenestene, både i form av samarbeid mellom dem og deres samarbeid med andre lands tilsvarende tjenester. EOS-utvalget har imidlertid ikke en tilsvarende mulighet for samarbeid med tilsvarende kontrollorganer i andre land. Kommisjonen har ikke hatt anledning til å gå dypere inn i denne problemstillingen, men mener dette er noe som bør utredes videre.

Kommisjonens anbefaling:

- Ansvarlige departementer må ha kompetanse og arbeide raskere for å sikre at regelverket for forebygging av voldelig ekstremisme er oppdatert i tråd med den teknologiske utviklingen.
- EOS-utvalget må sikres tilstrekkelig med personell og økonomiske ressurser for å kunne kontrollere tjenestene. Muligheten for nordisk eller europeisk samarbeid mellom kontrollorganer bør utredes.

Kapittel 54

Bedre ivaretagelse av og medvirkningsmuligheter for utsatte grupper

Mange mennesker i Norge lever med konsekvensene av ekstremisme, både som hatobjekter og ofre for voldelig ekstremisme. En vedvarende trussel og usikkerhet kan føre til begrenset livsutfoldelse, uhelse og marginalisering. En annen konsekvens kan være opplevde eller faktiske begrensede friheter, slik som det å kunne elske den man vil eller å kunne ytre seg i det offentlige rom. Historisk og langsiktig utsatthet kan medføre smerte som kan gå i arv. Hets, fordommer eller negative forestillinger fra andre, som ikke nødvendigvis er ekstremister, kan bidra til opplevelsen av utsatthet og ekskludering, også gjennom generasjoner. I den forbindelse er det viktig å huske på at det ikke er statisk hvem som til enhver tid utgjør trusselutsatte grupper, fordi dette kan endres med tiden og samfunnsutviklingen for øvrig. Felles for gruppene som befinner seg i ekstremisters fiendebilder, er også at det ofte i samfunnet for øvrig eksisterer enten fordommer og/eller mangel på kunnskap om gruppene. Dette gjelder også i tjenesteapparatet.

Det er storsamfunnets og myndighetenes ansvar å verne om og beskytte minoriteter og andre utsatte grupper. For å gjøre dette må de relevante myndighetene tilegne seg nødvendig kunnskap og kompetanse om trusselutsatte grupper, deres situasjon og historie. For å opparbeide en slik forståelse, frembringe kunnskap og bygge tillit kan oppgjør med tidligere urett og offentlige beklagelser være viktig. Sannhets- og forsoningskommisjonen er et ferskt og viktig eksempel på dette. Kommisjonen merker seg at det ikke har vært en sannhetsprosess for romene, en gruppe som er særlig utsatt for fordommer og hat.

Alle mennesker har behov for å gjenkjenne seg selv og sine historier, ikke bare i lys av fortellinger om forfølgelse og folkemord eller i tematiseringer av rasisme i samtiden, men også i lys av fortellinger om tilhørighet og tillit til det norske samfunnet. Kommisjonen merker seg at det ikke eksisterer en nasjonal læringsarena, et museum eller lignende for migrasjon til og fra Norge.

Kommisjonen er bekymret for at samfunnsdebattanter og politikere utsettes for hat og trusler på grunn av sitt engasjement og synlighet i offentligheten. Dette er en alvorlig utfordring for demokratiet. Den teknologiske utviklingen er en bidragsyter, ved å legge til rette for økt eksponering og spredning. Det kan være lettere å uttrykke seg negativt på sosiale medier og digitale flater mot personer som engasjerer seg. Kommisjonen har fått innspill om at lokal- og ungdomspolitikere opplever at de ikke er tilstrekkelig beskyttet mot hat og trusler. Trusselen mot myndighetspersoner og politikere er også fremhevet i PSTs nasjonale trusselvurdering i 2023. For å sikre demokratiske prosesser og meningsbryting må myndighetene påse at deltakere i samfunnsdebatten vernes. Det er viktig at lokalt politi ved behov kan få støtte og veiledning fra politidistriktet eller PST i slike saker.

Kommisjonen vil understreke at det ikke er myndighetenes ansvar alene, alle borgere i samfunnet har også et ansvar for å ta til motmæle og stå opp mot hets og hat. Det vises i den forbindelse til kommisjonens demokratiske håndbok, jf. boks 51.1.

Dette kapittelet omhandler kommisjonens vurderinger og anbefalinger om politiets og PSTs arbeid med trusselutsatte grupper og myndighetenes arbeid mot hatkriminalitet. Kommisjonen har også en kort drøftelse om regulering av rasistiske organisasjoner.

54.1 Politiet og PST i møte med trusselutsatte grupper

Kommisjonen har hatt flere møter med grupper som inngår i ekstremisters fiendebilder eller på andre måter er marginalisert og utsatte for hets, trakassering og vold. Samlet sett er inntrykket at flere opplever at de ikke er tilstrekkelig beskyttet og ivaretatt, og at de selv må ta et stort ansvar for egen sikkerhet.

Kommisjonen har snakket med grupper og enkeltindivider som sier det er en tilleggsbelastning at medmennesker, beslutningstakere og andre viktige aktører mangler tilstrekkelig kunnskap til å beskytte og ivareta dem, både i det daglige, når truende eller farlige hendelser oppstår, og i etterkant av slike hendelser. Dette gjelder både fenomenkunnskap om ulike former for ekstremisme og hvordan hat arter seg mot ulike grupper, og i hvilke uttrykksformer det kommer. Kommisjonen har også merket seg kritikken som ble rettet mot politiet og PST om manglende dialog med de berørte miljøene i forbindelse med evalueringene av drapet og terrorangrepet i Bærum i 2019 og terrorangrepet ved utesteder ved London Pub i Oslo sentrum i 2022. Når kunnskap mangler, vil forståelsen, oppfølgingen og, ved behov, beskyttelsen også kunne være fraværende. Ekstremistenes fiendebilder kan også endre seg, og nye grupper kan utpekes som «fienden». Mynighetene må derfor sikre at de har oppdatert kunnskap om hvilke grupper som til enhver tid inngår i ekstremistenes fiendebilder.

Det gjøres mye godt arbeid fra politiets og PSTs side for å verne og beskytte trusselutsatte grupper. Flere steder i landet er det dialog mellom politiet og utsatte grupper, enten i form av faste møtepunkter eller møter i tilknytning til konkrete hendelser. Som for forebyggingsarbeidet ellers mangler det imidlertid etablerte strukturer for ivaretagelse av og medvirkningsmuligheter for utsatte grupper. Kommisjonen har sett at det er variasjoner med hensyn til hvor hyppig kontakten med og den faktiske involveringen av trusselutsatte grupper skjer.

Kommisjonen ser et behov for å etablere strukturer for samhandling og informasjonsutveksling, slik at arbeidet settes i system og ikke forekommer tilfeldig eller følger ulik praksis rundt om i landet. Gjennom mer informasjonsdeling og dialog vil gjensidig tillit kunne bygges og videreutvikles. Dette vil bidra til en relasjonsbygging som kan være avgjørende dersom angrep eller trusler rettes mot en spesiell gruppe eller et spesielt arrangement.

Kommisjonens anbefaling:

- Politiet og PST må arbeide med å tilegne seg bedre kunnskap og kontinuerlig kompetanseheving om utsatte grupper og deres situasjon i et skiftende trusselbilde.
- Politiet og PST har ansvar for å etablere faste møtepunkter for dialog og utveksling av informasjon med trusselutsatte grupper.

54.2 Innsats mot hatkriminalitet

Etter kommisjonens forståelse er det en økende oppmerksomhet rundt de negative konsekvensene som hatkriminalitet, hets og hatefulle ytringer har for individer og samfunn. Kommisjonen merker seg blant annet at politiet har fått økte bevilgninger på området, og at det er etablert et nasjonalt kompetansemiljø innen hatkriminalitet i politiet, som skal støtte alle politidistriktene. Det er etter kommisjonens syn viktig at Justis- og beredskapsdepartementet fortsetter å gi tydelige føringer om at hatkriminalitet skal ha høy prioritet i politiet.

Det er variasjon i hvor mange saker om hatkriminalitet de ulike politidistriktene behandler. Kompetansen kan derfor ikke forventes å være like høy i hele landet. For å sikre lik og korrekt behandling og unngå uriktige henleggelse er det etter kommisjonens syn viktig at lokalt politi bruker det nasjonale kompetansemiljøet i saker som gjelder hatkriminalitet.

Kommisjonen støtter også Ytringsfrihetskommisjonens anbefalinger om å styrke politiets kompetanse til å vurdere hatefulle ytringer og om å undersøke kvaliteten på politiets arbeid.¹ Kommisjonen støtter også Ytringsfrihetskommisjonens anbefaling om å bevilge støtte til organisasjoner i sivilsamfunnet som jobber med aktive tiltak mot hatefulle ytringer.

Kommisjonen merker seg at hatefulle ytringer er omtalt i enkelte eksisterende nasjonale handlingsplaner, for eksempel den nylig offentliggjorte handlingsplanen mot rasisme og diskriminering. Vi merker oss også at regjeringens strategi for hatefulle ytringer gikk ut i 2020 og ikke er fornyet. Flere aktører, inkludert Ligestillings- og diskrimineringsombudet, har tatt til orde for en dedikert handlingsplan mot hatkriminalitet. Kommisjonen mener det er gode grunner for å utvikle en slik handlingsplan, både for å se det gode arbeidet som gjøres i sammenheng, hvilke forbedringspunkter som foreligger og for å sikre ressurser til arbeidet. Et slikt arbeid vil også være en god mulighet til å involvere berørte grupper.

Kommisjonen har også fått flere innspill om at det mangler psykososial støtte for personer som utsettes for hets og hatkriminalitet. Det finnes i dag støttesentre for kriminalitetsutsatte i alle politidistriktene som i utgangspunktet skal kunne tilby slik støtte. Disse er imidlertid lite kjent som et sted man kan henvende seg dersom man utsettes for hatkriminalitet. Det er også kommisjonens forstå-

¹ NOU 2022: 9

else at sentrene ikke har et særskilt fokus på hatkriminalitet.

Kommisjonens anbefaling:

- Politiets forsterkede innsats for forebygging av hatkriminalitet fortsetter og forankres i føring fra Justis- og beredskapsdepartementet. Lokalt politi må bruke kompetansen til det nasjonale kompetansemiljøet i behandlingen av saker om hatkriminalitet.
- Det utarbeides en nasjonal handlingsplan mot hatkriminalitet i samarbeid med berørte grupper.
- Støttesentrene for kriminalitetsforebygging øker sin kompetanse på hatkriminalitet og gjøres kjent blant trusselutsatte grupper.

54.3 Forbud mot rasistiske organisasjoner?

Kommisjonen har fått innspill om at det bør vurderes å forby rasistiske organisasjoner. Kommisjonen har forståelse for at dette kan være et ønske fra dem som lever med hat, hets og trusler fra slike organisasjoner. Den høyreekstremer organisasjonen Den nordiske motstandsbevegelsen er trukket frem som et eksempel på en organisasjon

som skaper stor frykt, og som kan begrense gruppers og enkeltpersoners livsutfoldelse.

Diskusjonen om å forby rasistiske organisasjoner er ikke ny, dette har blitt grundig drøftet og utredet over flere år. Blant annet har Norge fått kritikk fra FNs rasediskrimineringskomité for å ikke forby slike organisasjoner.

Selv om kommisjonen anerkjenner de negative effektene rasistiske organisasjoner kan ha, mener vi at å forby slike organisasjoner også kan ha negative konsekvenser. For det første kan slike forbud føre til et sterkere indre fellesskap i miljøer som ellers har en løsere organisatorisk sammenheng. For det andre kan et slikt forbud gjøre inngrep i andre menneskerettigheter som retten til organisasjons- og ytringsfrihet. For det tredje finnes det andre straffebud som kan brukes mot de som deltar i slike organisasjoner. Enkeltpersoner kan for eksempel straffes for hatefulle ytringer eller andre former for hatkriminalitet. Etter en helhetsvurdering valgte kommisjonen ikke å gå videre med forslaget om å kriminalisere rasistiske organisasjoner. Endelig mener kommisjonen at anbefalingene som følger i neste kapittel, om å styrke oppslutningen om demokrati og menneskerettigheter, vil sette oss som samfunn i bedre stand til å hindre at slike organisasjoner opprettes og får gjennomslag og oppslutning i Norge.

Kapittel 55

Styrket oppslutning om demokrati og menneskerettigheter

Menneskerettighetene bygger på en forståelse om alle menneskers ukrenkelige verdi, uavhengig av kjønn, alder, legning, rase, religion, politiske oppfatninger eller nasjonalitet. Den liberale, demokratiske styringsformen forutsetter også at grunnleggende menneskerettigheter som ytrings- og organisasjonsfrihet respekteres.

Et åpent demokrati er avhengig av akademisk og faglig frihet i forskning og formidling. Dette gjelder samtlige kunnskapsinstitusjoner, og spesielt de som er underlagt myndighetsstyring hvor veien til politisering og instruks kan være kortere. Demokrati, menneskerettigheter og akademisk frihet er under press i flere land, og spesielt i land som går i autoritær retning. Dette viser behovet for den brede motstandskraften mot autoritære strømninger og aktører som bryter ned demokratiske institusjoner og angriper grunnleggende rettigheter.

Både demokrati og menneskerettigheter avvises i ekstreme ideologier. Oppslutning om fellesskapets verdier forutsetter at den enkelte både kjenner til og forstår verdiene, og at de føler seg inkludert i de rettighetene og pliktene fellesskapet innebærer.

I vårt arbeid har vi møtt både offentlige aktører og sivilsamfunnsaktører som arbeider for å styrke oppslutningen og kunnskapen om menneskerettigheter og demokrati.

Det er positivt med ulike aktører som arbeider mot det samme målet for samfunnet og befolkningen på dette feltet. Vi ser imidlertid at det også kan være utfordringer knyttet til dette i form av konkurrerende virksomhet og noe overlappende innsats og arbeid. Det er viktig at det legges opp til samarbeid og dialog der det er mulig, og at tilgjengeliggjorte ressurser også er med på å bygge opp under samhandling og god ressursutnyttelse.

Kommisjonen mener skolen er en sentral arena i arbeidet med å styrke oppslutningen om demokrati og menneskerettigheter. Skolen omtales gjerne som «samfunnets viktigste fellesarena», ettersom så godt som alle går gjennom skolen i løpet av livet. Skolen som arena for fellesskap,

kunnskap og demokratisk dannelse er unik. Det gjøres allerede svært mye godt arbeid i skolen, og mange andre aktører arbeider opp mot skolen, for eksempel gjennom kompetansehevingstilbudet Dembra. Freds- og menneskerettighetssentrene har også en viktig rolle i dette arbeidet. Kommisjonen mener likevel det er nødvendig med ytterligere kompetanse og ressurser på området for å møte behov og etterspørsel, også i forlengelsen av vektleggingen av det tverrgående temaet demokratisk medborgerskap i de nye læreplanene.

Dette kapitlet omhandler kommisjonens vurderinger og anbefalinger om styrking av arbeid med demokrati, medborgerskap og minner, demokrati og menneskerettigheter i skolen, sikring av spor og gjenstander etter terrorangrep, sivilsamfunnets rolle i det forebyggende arbeidet og tros- og livssynsstøtte i fengsler.

55.1 Styrking av arbeidet med demokratisk medborgerskap, historiebevissthet og minner

55.1.1 Styrking av undervisningen ved freds- og menneskerettighetssentrene

Det er et kontinuerlig behov for kunnskap om og ferdigheter i demokrati og undervisning om menneskerettigheter. Kunnskap om historiske erfaringer med fordommer, krenkelser og rasisme er også nødvendig for vår forståelse og innsikt. Kommisjonen erfarer at de syv stiftelsene som utgjør freds- og menneskerettighetssentrene, er viktige regionale og lokale utgangspunkter for dette arbeidet med sitt faglig gode tilbud. Dette kommer i tillegg til andre bidragsytere til arbeidet med å bygge demokratisk motstandskraft og historiebevissthet hos nye generasjoner. Dette gjelder blant annet Stiftelsen 10. august, Utøya og 22. juli-senteret, som flere av sentrene også samarbeider med.

Freds- og menneskerettighetssentrene er viktige minne- og læringsarenaer, ikke minst på grunn av sitt arbeid rettet mot norske skoleelever. Under-

visningen foregår både ved sentrene og ved at undervisere eller formidlere reiser rundt. Flere av sentrene tilbyr også digitale besøk og har utarbeidet nettressurser til bruk i skoler. Arbeidet som utføres med fokus på demokrati og menneskerettigheter, skal bidra til økt forståelse av og refleksjon rundt disse temaene blant barn og unge og andre som besøker sentrene. Dette arbeidet er også holdningsfremmende og anses som en vesentlig forebyggende innsats for det som kommisjonen har definert som den bredere ekstremismen.

Sentrene er lokalisert på ulike steder i Norge og favner ulike geografiske områder. Narviksenteret er det nordligste freds- og menneskerettighetssenteret og skal som senter i realiteten dekke hele Nord-Norge. De ulike sentrene utfyller hverandre og samarbeider. Dette er en styrke for feltet og arbeidet.

Freds- og menneskerettighetssentrene opplever at det er en økende etterspørsel etter tilbudet deres. De bidrar gjennom sine lokasjoner rundt om i Norge med å skape eierskap til nær norsk historie i nye generasjoner, samtidig som de bruker dialogbasert undervisning med vekt på demokratisk medborgerskap i tråd med nye læreplaner. Kommisjonen anser at dette arbeidet bør understøttes slik at flere som ønsker undervisning og besøk hos eller av sentrene, kan få anledning til dette uavhengig av bosted. Et styrket undervisningstilbud gjennom økt kapasitet vil ha positiv effekt på målgruppene og bidra til at arbeidet med demokratisk medborgerskap styrkes. Kommisjonen mener derfor at det bør opprettes flere undervisningsstillinger ved sentrene. Dette forutsetter at nivået på undervisningen holder et fortsatt høyt nivå gjennom opplæring og utvikling. Dette vil bidra til å styrke det forebyggende arbeidet. Kommisjonen forutsetter at antall ressurser per senter vil måtte tilpasses dagens behov og etterspørsel og ses i sammenheng med den øvrige strukturen i de ulike sentrene.

Kommisjonens anbefaling:

- Det opprettes flere undervisningsstillinger ved freds- og menneskerettighetssentrene øremerket deres arbeid med demokratisk medborgerskap og menneskerettigheter.

55.1.2 22. juli-senteret

22. juli-senteret er en av aktørene som bidrar til å forvalte historien etter 22. juli og holde minnet om angrepet i nasjonens kollektive bevissthet. Senteret er et nasjonalt minne- og læringscenter som

formidler kunnskap om terrorangrepet gjennom ulike virkemidler slik som utstillinger og vitneberetninger, for å nevne noen. Kommisjonen anerkjenner den viktige jobben som 22. juli-senteret utfører hver dag for å formidle kunnskap om terrorangrepet i 2011.

Senteret er organisert under Kunnskapsdepartementet og er slik sterkere knyttet til myndighetene enn freds- og menneskerettighetssentrene og øvrige minne- og læringscentre, som Utøya og Stiftelsen 10. august. Den tette sammenkoblingen har vært naturlig all den tid senteret ble opprettet få år etter at angrepet skjedde. Den er også forståelig, gitt senterets plassering i regjeringskvartalet. 22. juli-senteret ble for øvrig opprettet med en midlertidig horisont og skulle etter planen opphøre etter gjenreisningen av regjeringskvartalet. Disse planene ble senere endret, og 22. juli-senteret ble både et permanent minne- og læringscenter og skal flytte tilbake i tilknytning til Høyblokka i regjeringskvartalet når den er ferdigstilt.

Forventningene fra skoleverket, fagmiljøer og befolkningen er endret med tiden som har gått siden 22. juli. Etter kommisjonens syn er det viktig at de politisk krevende og kontroversielle diskusjonene fortsetter å få en naturlig plass i ettertidens formidling av 22. juli ved senteret.

Senteret må stå fritt til å utføre sitt samfunnsoppdrag og utvikle sitt arbeid i tråd med faglige vurderinger, samfunnsutviklingen generelt og ordskiftet om 22. juli spesielt. Kommisjonen mener det kan vurderes om det ville være større faglige og ressursmessige fordeler ved at senteret knyttes sterkere til freds- og menneskerettighetssentrene og at dette eventuelt vurderes etter at senteret er på plass i permanente lokaler.

55.1.3 Evaluering av tilskuddsordningen for turer til minne- og læringssteder

Mange norske skolelever har reist til tidligere konsentrasjons- og dødsleirer etter 2. verdenskrig i Polen og Tyskland. Utdanningsdirektoratet har en tilskuddsordning for slike turer, som også dekker andre reisemål slik som minnesteder i Norge.

Kommisjonen anerkjenner viktigheten av at norske skolelever får besøke åsteder og minnesteder etter krig og terror, enten i Norge eller i utlandet. Dette er et viktig bidrag til å skape en historiebevissthet hos nye generasjoner. Fysiske besøk ved åsteder eller andre minnesteder kan sette i gang refleksjoner omkring ekstremismens konsekvenser og fortidige hendelsers betydning for mennesker som lever i dag.

Ekstremismekommisjonen mener det er viktig at reiser til slike steder er godt pedagogisk forankret og faglig fundert, og at skolene i forkant og etterkant både sikrer at besøket er innrammet av et gjennomtenkt undervisningsopplegg, og sørger for at inntrykk og andre behov som måtte melde seg, også ivaretas. Dette ivaretas i varierende grad i dag etter hva kommisjonen erfarer.

Etter kommisjonens syn er det viktig at et stort antall barn og unge har fått delta på slike turer så langt, og at mange får muligheten i fremtiden. Samtidig må det sikres at muligheten for slike reiser er like stor blant ulike skoleklasser, og at sosioøkonomisk status ikke hindrer enkelt-elever i å dra på slike reiser.

Kommisjonens anbefaling:

- Den nasjonale tilskuddsordningen for skoleturer som forvaltes av Utdanningsdirektoratet, evalueres med spesielt henblikk på faglig forankring og likebehandling av elever.

55.2 Demokrati og menneskerettigheter i skolen

Kommisjonen har hatt flere møter med ungdommer, ungdomsorganisasjoner, skolerepresentanter og aktører som arbeider og samarbeider med skoler om blant annet demokratisk kompetanse og medvirkning. Mange har pekt på viktigheten av at barn og unge har kompetanse i og ferdigheter innen demokrati og menneskerettigheter. Flere har også pekt på viktigheten av at skolepersonalet har kompetanse om radikaliserings og ekstremisme.

Skolen har en sammensatt og viktig rolle i samfunnet og er en av få arenaer som alle er i kontakt med i løpet av livet. Der kan man møte mennesker på tvers av kultur, religion, bakgrunn og livsstil, som man kanskje ikke hadde møtt på andre arenaer i livet.

Forebygging av fordommer og diskriminering er en del av skolens mandat i henhold til formålsparagrafen og den overordnede delen av læreplanverket.¹ I flere sammenhenger trekkes skolen frem som en arena for forebygging av hat og antidemokratiske holdninger samt voldelig ekstremisme, altså begge kommisjonens definisjoner av ekstremisme. Samtidig kan man spørre om samfunnet forventer for mye av skolen – også på dette området. Og om det alltid er

lærerne som skal få og ta mer ansvar. Skolen består imidlertid av ansatte innenfor ulike fagområder, fra helsesykepleiere og miljøterapeuter til rektorer og renholdspersonale. Spørsmålet som ble stilt på skolekonferansen som kommisjonen avholdt med Det Europeiske Wergelandsenteret (EWC) og Utøya i mars 2023, var: «er skolen alltid svaret?» Nedenfor peker kommisjonen på noen områder hvor skolen er særskilt viktig eller i en unik posisjon til å bidra i det forebyggende arbeidet.

55.2.1 Inkluderende læringsmiljø, demokratilæring og elevenes demokratiske medvirkning

Arbeidet med demokrati og medborgerskap og inkluderende læringsmiljø har blitt styrket gjennom læreplanverket for kunnskapsløftet, LK20, og det tverrfaglige temaet demokrati og medborgerskap. Det er imidlertid et kontinuerlig behov for å støtte skolene i å utvikle god sammenheng mellom fagdidaktisk og pedagogisk arbeid med læringsmiljø for å styrke elevenes demokratiske motstandskraft.

Systematisk og langsiktig arbeid med inkludering og demokratisk motstandsdyktighet kan skape langvarige positive effekter i voksenlivet. Å skape demokratibevissthet og engasjement er en del av dette, og det kan gjøres gjennom ulike kanaler som elevdemokrati, skolevalg og annet. Kommisjonen har i løpet av sitt arbeid selv sett, og fått innspill, om viktigheten av slik innsats. Tilgjengelige tilskuddsordninger, som tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnskole, kan bidra til å styrke kompetansen på aktuelle temaer og dermed bistå skolene i dette arbeidet. I tillegg finnes også andre ressurser som skolene kan benytte til dette arbeidet slik som kompetansehevingstilbudet Dembra og freds- og menneskerettighetssentrene. Tilgangen på slike ressurser avhenger imidlertid ofte av skoleledelsen og skolens prioriteringer. Det er uheldig dersom det er ulike muligheter til tilgang på ressurser som styrker læringsmiljøet og skolens demokratiske kultur. Dette henger muligvis sammen med at noen kan se på arbeid med demokrati og inkluderende læringsmiljø som temaer som kan nedprioriteres i forhold til «målbar» kunnskap og ferdigheter som inngår i vurderinger, eksamener og nasjonale prøver. Selv om sistnevnte også er viktig, er skolens rolle som fellesarena en sentral kompo-

¹ Lenz og Andersen 2019

² Utdanningsdirektoratet 2023

ment i det brede forebyggende arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme.

Anerkjennelse av skolen som en ressurs og faktor innen undervisning om demokrati og medborgerskap er kommet på plass gjennom læreplanverket. For at skolene skal kunne følge opp dette arbeidet på en god måte, anses den eksisterende tilskuddsordningen for kompetanseutvikling i barnehager og skoler som en aktuell ordning for å sette skolene i bedre stand til å håndtere oppgavene. Lokale analyser av behov og faglig dialog med universiteter og høyskoler, som ordningen forutsetter, anses som en styrke for at arbeidet vil være målrettet i henhold til lokale behov. Arbeidet må være langsiktig og forutsigbart for alle parter.

Kommisjonens anbefaling:

- Implementeringen av føringene i LK20 om inkluderende læringsmiljø, demokratilæring og elevenes demokratiske medvirkning i skolene over hele Norge må styrkes gjennom tilskuddsordningen for kompetanseutvikling.

55.2.2 Styrke «laget rundt barnet» i barnehagen og skolen

Et inkluderende barnehage- og skolemiljø der alle barn har det bra og opplever mestring og sosialt fellesskap, er en viktig del av det byggende arbeidet. Gode barnehager og skoler har stor verdi for samfunnet på mange måter, blant annet fordi de kan motvirke utenforskap og fremme demokratisk kultur. Mange pedagoger gjør i dag et svært godt arbeid i norske skoler og barnehager. Kommisjonen vil imidlertid også peke på viktigheten av tverrfaglighet og samarbeid mellom ulike aktører.

Miljøterapeuter har en kompetanse som utfyller allerede eksisterende ressurser i skolen (helsesykepleiere og annet helsepersonell, pedagoger og spesialpedagoger), med fokus på aktivitetslære, sosialpedagogikk, systemteori, kommunikasjonskompetanse og en dialogisk tilnærming. Et tverrfaglig «lag rundt barnet» vil derfor kunne være et godt tiltak for sårbare barn og unge, som igjen kan forebygge marginalisering og muligens i siste ledd radikaliserings og ekstremisme. Det at disse profesjonsgruppene er til stede i skolen, har dessuten vist seg å styrke skole-hjem-samarbeidet, også i saker der det er bekymring for radikaliserings. I dette laget har også andre ansatte i skolen, slik som rådgivere, en viktig rolle. Forskning som har blitt gjennomført de siste årene,³ viser

behovet for systematisk og langsiktig innsats på dette området.

For å kunne realisere et «lag rundt barnet» må det komme på plass mer midler og ressurser. Samtidig er det forståelig at pedagogisk personell og skolehelsetjenesten må prioriteres. Kommisjonen ønsker likevel å påpeke viktigheten av tverrfaglig innsats. Kommisjonen har ikke utredet dette videre, men vil peke på at det kan være mulig å gjøre dette arbeidet i en trinnprosess: I det første trinnet utlyses midler gjennom en tilskuddsordning som kommuner/fylkeskommuner kan søke på for å ansette miljøterapeuter. Miljøterapeutene møtes i fagnettverk for å utveksle erfaringer. Det gjennomføres samtidig forskning på ordningen. Etter en evaluering kan det eventuelt iverksettes et trinn to, der skoler har krav på ressurser som gir dem mulighet til å ansette minst én miljøterapeut per et gitt antall elever.

55.2.3 Styrking av Dembra

Kommisjonen mener det er viktig at skoler i hele landet jobber systematisk og langsiktig med inkludering og demokratisk motstandskraft. Kompetansehevingstilbudet Dembra utgjør ett av flere aktuelle tilbud til skoler for å jobbe med fordommer, rasisme og andre krenkelser. Kommisjonen forstår at etterspørselen er stor etter Dembras ressurser og tilbud.

Dembra er rettet mot både skoler og lærerutdanningen. Tilbudet er institusjonsorientert og forskningsbasert og skal bidra til å skape demokratisk skolekultur. I lærerutdanningen bidrar Dembra med systematisk fokus på lærerstudentenes profesjonskompetanse og styrking av faglig forankring i det forebyggende arbeidet.

Kommisjonen har inntrykk av at Dembra tilbyr faglig solide verktøy som lærere og skoleledere kan nyttiggjøre seg i sitt arbeid, enten de står overfor konkrete utfordringer eller ønsker veiledning rundt hvordan skolen kan jobbe langsiktig med å bygge demokratisk kompetanse. Dembras verktøy tilpasses skolens behov i dialog mellom veilederen og skolen. Dette vurderes som en styrke fordi det er skolen selv som vet «hvor skoen trykker», og som også skal jobbe med verktøyene. Tiltaket har god effekt slik kommisjonen forstår det. Det er også påvist av andre.⁴ Med

³ Buland, Mordal og Mathiesen 2020; Borg, Drange, Fossetøl og Jarning 2014; Borg, Christensen, Fossetøl og Pålshaugen 2015; Gjertsen, Hansen og Juberg 2018; Holmøy, Birkrem, Lien og Flaten 2019

⁴ Proba samfunnsanalyse 2023c

solid forankring i freds- og menneskerettighets-sentrene kan Dembra nå ut til mange. Det er viktig at dette gjøres etter en helhetlig plan og med langsiktig finansiering.

Mange norske elever og lærere nås imidlertid ikke av Dembra-tilbudet. For eksempel finnes det ikke en Dembra-veileder nord for Narvik. Dembra-veilederen der skal imidlertid nå ut til hele Nord-Norge. Dembra har også en nettressurs som gjør at tilbudet kan nå ut til mange uten selve tilknytningen til sentrene eller en Dembra-veileder. Dette bidrar til at flere kan ha mulighet til å benytte tilbudet. Digital informasjon og opplæring kan imidlertid ikke erstatte direkte veiledning, men være et tilleggstilbud.

En satsing på demokratibygging anses som en egnet og positiv innsats for samfunnet generelt, og mer spesifikt for forebygging av radikaliserings og ekstremisme. Dembra har slik kommisjonen erfarer, potensial til å ekspandere, både i antall elever og lærere som mottar tilbudet innenfor det eksisterende programmet, og på nye felt, utover skolen. Det anses positivt at så mange som mulig får tilgang til verktøyene som Dembra tilbyr. Dembra er også velegnet til bruk på andre arenaer enn dem som i dag er målgruppen til tilbudet. Demokratiske ferdigheter er også viktig for voksne. Flere ulike profesjoner og arbeidsplasser kan ha særlig bruk for verktøyene som Dembra tilbyr. Det jobbes med systematisk mangfoldskompetanse ved mange norske arbeidsplasser.⁵ Kommisjonen har sett tilsvarende satsinger i Tyskland, hvor det jobbes konkret med mangfoldskompetanse og demokratibygging på arbeidsplasser.⁶ Dembra kan også være aktuelt for barnehager.

Som omtalt ovenfor mener kommisjonen at det er behov for å styrke det demokratibyggende arbeidet ved freds- og menneskerettighets-sentrene. Dette gjelder også for Dembra. Spesielt Nord-Norge har behov for styrking ettersom de i dag må kunne sies å ha det dårligste ressursmessige tilbudet på grunn av både geografiske forhold og at det kun er én Dembra-veileder ved Narviksenteret. Det er imidlertid også andre områder av Norge som i mindre grad dekkes fysisk av dette tilbudet grunnet geografiske forhold.

Dembra-arbeidet holder et høyt faglig nivå i dag. Det er tilpasset ulike mottakere av ressursene og er etterspurt. Et styrket Dembra-tilbud anses å virke positivt inn på målgruppen og arbeidet med demokratisk medborgerskap. Slik sett vil

en styrking også bidra til samfunnsmessige gevinster. Ved en styrking av innsatsen er det viktig å påse at tilbudet ikke blir et «samlebåndtilbud», men et tilbud som fortsetter å holde faglig høy kvalitet. En styrking gjennom flere ressurser må derfor også ses i sammenheng med Dembras organisatoriske og faglige struktur.

Kommisjonens anbefaling:

- Dembra styrkes som et landsdekkende tilbud til elever og lærere, særlig med tanke på skoler i distriktet.

55.2.4 Veiviserordninger

Veiviserordningene skal være et tilbud for å bygge ned barrierer og alminneliggjøre minoritetenes liv og praksis som del av det norske samfunnet. De skal også bidra til økt kunnskap og forståelse og redusere fordommer, hets og andre negative holdninger og handlinger. Ordningene er et supplement til læreplanverket som skal dekke opplæring i demokratisk medborgerskap, og som vektlegger demokratiske ferdigheter. Det supplerer også skolens ansvar for undervisning om kulturelt og religiøst mangfold og minoriteter. Det er tidligere etablert jødiske og samiske veiviserordninger. I senere tid er det også etablert en muslimsk veiviserordning, som har tilsvarende målsettinger for arbeidet. Denne ordningen har ikke tilsvarende formalisert tilknytning til opplæring i academia eller tilsvarende forankring slik som de andre to ordningene. Det finnes også en egen ordning for informasjon om rom, som driftes av Kirkens bymisjons Romano kher. Det er positivt at det er etablert en informasjonsordning om rom hvor skoleklasser kan få informasjon. Ordningens rekkevidde er imidlertid begrenset.

Veiviserordningen har flere fordeler. For det første er den dialogbasert, det vil si at skoleklasser, eller andre interesserte, får møte en eller flere representanter for en minoritet. Dette betyr at det er førstehånds kunnskap og inntrykk som gjør seg gjeldende. Dette kan ha en positiv, oppklarende og informativ effekt. I tillegg forstår kommisjonen det slik at veiviserne er åpne for alle typer spørsmål som dekker en stor bredde av tematikk. Dette kan ufarliggjøre det å være jødisk, samisk eller muslim. Veiviserne kommisjonen har snakket med, har fortalt om et stort behov for direkte møter.

Veiviserordningen vurderes som et positivt arbeid som oppfyller målsettingen. Det er en ordning som har potensial til å kunne nå ut til mange

⁵ Se eksempelvis Standard Norge u.å. og Flaaen 2021

⁶ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend u.å.-a

unge over hele landet. Den store etterspørselen etter veivisere viser dessuten at det er et populært tilbud. Kommisjonen har også merket seg den forskningsmessige forankringen og forpliktende utdanningen som den jødiske og samiske ordningen har. Dette anses som en fordel. Kommisjonen ser det som fordelaktig og berikende at de tre veiviserordningene for muslimer, samer og jøder har kontakt og utveksler erfaringer seg imellom.

Som det ble påpekt i en utredning om tiltak for å forebygge diskriminering av og hat mot muslimer, med ungdom som målgruppe,⁷ finnes det flere gode tiltak og prosjekter som er rettet mot skole og ungdom knyttet til forebygging av rasisme og diskriminering og å fremme dialog og kunnskap. Regjeringen har tidligere støttet den ovennevnte utredningens konklusjoner om å styrke eksisterende ordninger heller enn å innføre en muslimsk veiviserordning.⁸ Kommisjonen anerkjenner at det finnes mange relevante tiltak som bidrar inn mot det samme målet som veiviserordningen. Vi vurderer imidlertid at muligheten til å møte representanter for en gruppe i direkte samtaler er unik og verdifull. Førstehåndskontakt kan vanskelig erstattes av andre ordninger. Med dette mener ikke kommisjonen at andre innsatser ikke er verdifulle og viktige, men at veiviserordninger har spesielt gode virkemidler som bidrar positivt både for gruppene det gjelder, og for samfunnets forståelse og kjennskap til ulike minoriteter i Norge. Kvaliteten på veiviserordningen er også av vesensbetydning.

Kommisjonen vurderer at det er god forskningsmessig dekning for å si at gruppene som i dag har veiviserordninger, utsettes for ulike typer ekstremisme i Norge. Dette er også vist ved at veiviserne selv kan utsettes for sjikane og hets når de kommer på besøk rundt i landet. Dagens veiviserordninger anses som et viktig og riktig supplement til andre viktige innsatser og skolens egen opplæring på feltet.

De jødiske og samiske veiviserordningene bør videreføres slik at flere som ønsker, kan få besøk av dem. Det understrekes også at ordningene bør evalueres jevnlig.

Kommisjonen mener det også bør vurderes en større bredde i veiviserordningen ved at flere minoriteter kan få muligheten til slike ordninger. En formalisering av den muslimske veiviserordningen, hvor det sikres at det interne mangfoldet er representert, er naturlig å peke på i den sammenhengen. Det samme er en veiviserordning for

rom. Med dette mener ikke kommisjonen å forbigå dagens veiviserordninger for disse to gruppene. Kommisjonen ønsker å understreke viktigheten av nettopp en slik innsats.

Kommisjonens anbefaling:

- Den muslimske veiviserordningen formaliseres med nødvendige tilpasninger. Det forutsettes tilknytning til en forskningsinstitusjon, slik tilfellet er for de allerede etablerte veiviserordningene for jøder og samer. Det forutsettes videre at mangfoldet i den norsk-muslimske minoriteten gjenspeiles.
- Det vurderes tilsvarende veiviserordninger for andre minoriteter eller utsatte grupper, for eksempel en formalisering av veiviserordningen for rom.

55.3 Planverk for sikring av spor og gjenstander etter terrorangrep i Norge

Forebygging av ekstremisme og radikaliseringsarbeid handler også om å skape bevissthet omkring ekstremismens store omkostninger. Kommisjonen mener at ofre, etterlatte, pårørende og andre berørte av ekstremisme, må ha en stemme og anerkjennes av både myndigheter og samfunnet som ressurser både nasjonalt og internasjonalt. Dette kan blant annet gjøres ved å sikre minneste-der og opplæring og støtte støttegrupper og andre interessenters arbeid og innsats for å opprettholde samtalen om og oppmerksomheten rundt vanskelige temaer og sår i samfunnet.

Vitneberetninger og historiske spor er viktige bidragsytere til samfunnets minne- og læringsarbeid. Vitneberetninger og vitnesamtaler er unike i undervisningssammenheng. Slike fortellinger hvor direkte berørte etter terror eller andre hendelser deltar, er også ettertraktet på skoler og andre arenaer. Kommisjonen erfarer at slike samtaler gjerne gjennomføres uten faglig forankring på skoler og andre steder. Vitneberetninger bør anerkjennes som en særlig form for undervisning, hvor både elever og vitner skal ivaretas. Det er et behov for at den faglig funderte undervisningen med direkte berørte koordineres bedre enn tilfellet er i dag, samtidig som man kan vurdere å oppskalere og gjøre tilbudet nasjonalt. Dette bør følges opp i det videre.

Arbeidet med å ivareta gjenstander og spor etter terrorhendelser i Norge er av stor betydning for både direkte berørte og storsamfunnet, nå og i

⁷ Bufdir 2021

⁸ Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022)

fremtiden. Flere aktører tilknyttet terrorhendelser, slik som Utøya, 22. juli-senteret og Stiftelsen 10. august, har bidratt til å sikre, ivareta og vise frem spor og gjenstander etter terrorangrepene. Å vise spor i utstillinger eller i annen dokumentasjon er verdifullt som synlige vitnesbyrd om terrorrens konsekvenser. Dette er kulturarv som ikke må gå tapt for ettertiden.

Etter kommisjonens syn bør ivaretakelsen av gjenstander og andre viktige historiske spor etter terror sikres gjennom langsiktige strategier og museumsetiske regelverk og standarder for samlingsbevaring. Det bør etableres planverk som gjør det klart hvem som har ansvar for bevaring av spor⁹ og gjenstander etter terror, og hvordan gjenstander skal forvaltes etter slike hendelser. Dette bør gjøres for å sikre at det ikke er tilfeldig hva som blir tatt vare på, at dette ansvaret ikke påhviler direkte berørte eller tilfeldige, og at gjenstandene oppbevares i tråd med den gjenstandsforvaltningen som er fastsatt. Ansvaret for en plan og systematisering av gjenstander og spor bør tillegges en aktør med kompetanse og myndighet på området.

Kommisjonens anbefaling:

- Det utarbeides et planverk for sikring av spor og gjenstander etter terrorangrep i Norge. Dette må omfatte vurderinger av ivaretagelse av gjenstander og spor etter terrorhendelser, slik at dette utføres i henhold til museale standarder for samlingsforvaltning.

55.4 Sivilsamfunnets rolle i det forebyggende arbeidet

I regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme understrekes det at sivilsamfunnet, slik som frivillige organisasjoner og tros- og livssynssamfunn, gjør en viktig innsats i det generelle forebyggende arbeidet. Også andre relevante handlingsplaner, inkludert den nye handlingsplanen mot rasisme og diskriminering, peker på sivilsamfunnets innsats. Kommisjonen deler synet på at sivilsamfunnsaktørene er vesentlige i det forebyggende arbeidet. De legger ned en betydelig innsats som bidrar til forebygging av radikaliserings og ekstremisme. Kommisjonen oppfatter at de anser at de blant annet bidrar til å ruste folk til å leve hele liv med tilhørighet til samfunnet. I møter med kommisjonen har det blitt

trukket frem et behov for en helhetlig tankegang om sivilsamfunnets forebyggende innsats.

Selv om nasjonale myndigheter anerkjenner sivilsamfunnets rolle i det forebyggende arbeidet, er det kommisjonens syn at det er stor variasjon i hvilken grad sivilsamfunnet faktisk involveres eller benyttes i dette arbeidet, samt at det er usikkerhet rundt hva sivilsamfunnets bidrag faktisk kan være. Noen steder finnes det generelle samarbeidsavtaler for samarbeid mellom frivillighet og kommunal sektor, og noen kommuner har såkalt frivillighetspolitikk. Disse er ikke spesifikt rettet mot radikaliserings eller ekstremisme, men legger et generelt grunnlag for samarbeid og samhandling. Hovedbildet kommisjonen sitter igjen med, er likevel at samarbeid mellom det offentlige og sivilsamfunnet ikke gis tilstrekkelig prioritet, og at det mangler kunnskap om hva sivilsamfunnet kan bidra med.

Sivilsamfunnet bidrar med inkludering, mestring og meningsbryting. Sivilsamfunnet utgjør en viktig møteplass for mange, uavhengig av alder og bakgrunn. En rekke organisasjoner arbeider også mot gruppefiendtlighet og rasisme. Uenighetsfelleskap er viktig i et forebyggende perspektiv. Mange organisasjoners demokratiske oppbygging og utgangspunkt er også en god øvelse i demokrati i praksis, i tillegg til at organisasjonene bidrar med arenaer for sosial kontakt, engasjement og læring. Kommisjonen vil også fremheve partene i arbeidslivet, som er sentrale blant annet innen arbeidsliv, helse og kriminalitetsbekjempelse. Partssamarbeidet gir etter kommisjonens syn en inngang til å forbedre folks liv, følge med på utviklingstrekk og utveksle erfaringer over tid, som mange andre land ikke har.

Flere aktører i sivilsamfunnet og unge som kommisjonen har fått innspill fra, mener at spesielt gaming er stigmatisert og misforstått, også på grunn av koblingene til vold og ekstremistisk innhold på enkelte plattformer og fora. Samtidig er det en reell samfunnsutfordring at ulike ekstremistiske miljøer bruker videospill, spillplattformer og spillrelatert innhold for å spre propaganda og rekruttere unge. Det er derfor behov for kritisk refleksjon over både spillinnholdet og brukeratferd for å kunne bygge motstandskraft mot ekstremisme i spillsamfunn. Kommisjonen merker seg at det er etablert spillhus flere steder i landet som er fysiske møteplasser for unge, og som skaper en positiv og samlende kultur. Det finnes også heldigitale møteplasser som bidrar til at ungdom kan samles og ha et aktivitetstilbud. Kommisjonen vil fremheve viktigheten av slike arenaer og at spill-

⁹ Dette gjelder både immaterielle og materielle spor

samfunnene involveres i det forebyggende arbeidet.

I tillegg til å bidra i det brede forebyggende arbeidet kan sivilsamfunnet spille en rolle i forebygging rettet mot enkeltpersoner, blant annet ved å utgjøre alternative arenaer for en person som er på vei inn i en radikaliseringsprosess. I saksgjennomgangen fant kommisjonen at mange av dem som ble radikalisert, hadde et sterkt engasjement for internasjonale konflikter. Gjennom organisasjonslivet kan et slikt engasjement få et konstruktivt utløp. Der det foreligger en konkret radikaliseringsbekymring, er det imidlertid vesentlig at sivilsamfunnet får god oppfølging fra relevante offentlige myndigheter. Dette kan i noen tilfeller skape utfordringer med tanke på deling av personopplysninger, og vil da måtte skje på bakgrunn av samtykke.

Selv om sivilsamfunnets ulike organisasjoner utfører mye godt arbeid, kan det etter kommisjonens syn være en fordel at ledere i trossamfunn, idrettslag og frivillige organisasjoner får mer kunnskap om radikalisering og ekstremisme. Kommisjonen anser det positivt at det er foreslått et kursstilbud for denne gruppen i regjeringens handlingsplan mot radikalisering og ekstremisme. Tiltaket kom som en del av den løpende utvidelsen av handlingsplanen for flere år siden, men er fortsatt ikke gjennomført. Kommisjonen har imidlertid forstått det slik at tiltaket skal følges opp i nær fremtid. Det er etter kommisjonens syn ikke tilfredsstillende at dette har tatt så lang tid.

I møte med kommisjonen har mange organisasjoner pekt på at mangel på langsiktig finansiering skaper usikkerhet. Mange aktører får støtte gjennom midlertidige prosjekt- og tilskuddsmidler. Kommisjonen har imidlertid identifisert en rekke tilskuddsordninger som sivilsamfunnsaktørene kan søke på. Kommisjonen erfarer at mange av de samme organisasjonene får støtte under ulike ordninger. En av utfordringene på dette området er at mange av tilskuddsordningene ikke er kjent for alle, og at ordningene kan kreve mer administrative og organisatoriske krefter og ferdigheter enn enkelte organisasjoner har eller kan skaffe seg. Samtidig anerkjenner kommisjonen at organisasjoner som mottar tilskudd fra myndighetene, må ha et apparat for å sikre riktig bruk og rapportering av fellesskapets midler, og at dette krever en viss grad av profesjonalisering som utelukker enkelte organisasjoner.

Som andre sivilsamfunnsorganisasjoner har flere trossamfunn tilbud til lokalmiljøet som bidrar i det forebyggende arbeidet. Trossamfunnene kan blant annet tilby samlende aktiviteter, inkludering

og tilhørighet. Kommisjonen har fått inntrykk av at mye godt arbeid legges ned av ulike trossamfunn når det gjelder å bygge motstandskraft mot radikalisering og ekstremisme. Dette gjelder både internt i ulike menigheter og trossamfunn og på tvers av religioner gjennom dialogarbeid og annen møtevirksomhet og innsats. Paraplyorganisasjoner som samler ulike tros- og livssynssamfunn, bidrar til gjensidig forståelse og samarbeid. Dette er også en viktig langsiktig innsats i det forebyggende arbeidet og har vist seg vesentlig når Norge har blitt utsatt for terror.

Kommisjonens anbefaling:

- Sivilsamfunnet, inkludert organisasjoner, tros- og livssynssamfunn, partene i arbeidslivet og spillsamfunn, involveres i større grad i det forebyggende arbeidet mot radikalisering og ekstremisme på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Møteplasser for barn og voksne i lokalmiljøet

Et av sivilsamfunnets mange viktige bidrag i det forebyggende arbeidet er at de skaper møteplasser for barn og voksne. Eksempler på møteplasser som kan fylle en slik funksjon, er biblioteker, lokale samfunnshus, religiøse forsamlingshus, utearealer, fritidsklubber og skolelokaler etter skoletid. Møteplasser kan også være digitale plattformen og ikke bare fysiske. Det kan også være en kombinasjon gjennom de tidligere nevnte spillhusene som finnes flere steder i Norge.

Det er viktig at møteplasser er tilgjengelige. Dette omfatter at bruk av møteplasser er kostnadsfrie, eller at offentlige eide lokaler har lave leiekostnader, eventuelt at man kan få økonomisk støtte ved behov. Det omfatter også at tilgjengelige møteplasser gjøres kjent i nærmiljøene. Det er avgjørende at lokale myndigheter og sivilsamfunn samarbeider godt om etablering, drift og bruk av møteplasser.

Vi mener at tilgjengelige møteplasser for barn og voksne er sentralt i forebyggingen av radikalisering og ekstremisme. Kommisjonen vurderer at det er flere mulige anbefalinger på feltet for å sikre lik tilgang, slik som rettighetsfesting av møteplasser i nærmiljøet og etablering av nye tilskuddsordninger for dette. Vi har imidlertid ikke utredet dette videre. Vi har kommet til at vi på generelt grunnlag vil understreke hvor viktig inkluderende møteplasser er for den enkelte, og derigjennom samfunnet, når det gjelder å bygge opp motstandskraft mot radikalisering og ekstremisme. Det er derfor vesentlig at møteplasser for

uorganisert og organisert aktivitet sikres og gjøres tilgjengelige for både barn og voksne.

55.5 Tros- og livssynsstøtte i fengsler

Innsatte i norske fengsler skal gis mulighet til å utøve religion og livssyn.¹⁰ Så langt det er praktisk mulig, skal det avsettes egnede lokaler i fengslene til religiøs eller livssynsmessig seremoni, og innsatte skal gis tilgang til samtale og veiledning i ulike menneskelige, åndelige og eksistensielle spørsmål.

Norske fengsler drives etter den såkalte importmodellen, som betyr at ulike instanser ute i samfunnet leverer tjenester til de innsatte i fengslene. Det gjelder også religiøse tjenester. Det er variasjon i hvilket tilbud som gis den enkelte innsatte innen religion- og livssynsstøtte.

Den norske kirke har utviklet en egen tjenesteordning for fengselsprester som angir rammene for, organiseringen av og innholdet i tjenesten. Etter det kommisjonen erfarer, er dette en solid ordning som fungerer godt. Kirkens tjeneste i fengsler er ikke begrenset til kirkens egne medlemmer. De har i oppdrag å bistå alle mennesker, uavhengig av deres tros- og livssynstilhørighet, med veiledning i åndelige og eksistensielle spørsmål. Fengselsprestene er forpliktet til å invitere inn religiøse ledere fra andre trossamfunn dersom innsatte ber om det. Det finnes også andre organisasjoner som tilbyr livssynstjenester i fengsler. Flere tros- og livssynssamfunn har imidlertid ikke en tilsvarende ordning. Slik kommisjonen forstår det, er det for eksempel ikke vanlig praksis at imamer mottar lønn eller andre godtgjørelser for å besøke muslimske innsatte i norske fengsler. En årsak kan være at det er opp til det enkelte trossamfunnet å selv velge å prioritere tjenester for innsatte i fengsler.

Religions- og livssynsfrihet er en grunnleggende menneskerettighet, og kommisjonen mener det er viktig at alle har samme mulighet til åndelig og eksistensiell veiledning. Hensynet til ulike minoriteter må også ivaretas i norske fengsler. Enkelte har pekt på at manglende eller lite tilgjengelige åndelige eller andre samtalepartnere eller annen støtte kan danne grunnlag for radikalisering. Videre at lav tilstedeværelse av imamer, dårlig kunnskap om islam og lite tilrettelegging for religionsutøvelse for muslimer kan øke potensialet for radikalisering til ekstrem islamisme. Kommisjonen har også fått inntrykk av at kunnskap

om og forståelse av ulike former for ekstremisme og religion varierer blant ansatte i kriminalomsorgen, og at eksempelvis normale religiøse uttrykk i fengsler feilaktig kan oppfattes eller tolkes som ekstremisme. Det å være mer oppmerksom på og anerkjenne religion og religionsutøvelse, særlig islam, og å bruke imamer mer er pekt på som viktige tiltak for å forebygge radikalisering i norske fengsler.

Kommisjonen mener at det bør iverksettes tiltak for å bidra til at det blir et større mangfold blant tros- og livssynsledere som arbeider i fengsler. Å gi innsatte økt mulighet til å utøve sin religion og sitt livssyn, herunder besøk av en religiøs leder, vil kunne bidra til å redusere risikoen for at innsatte føler seg diskriminert, at de søker seg til «sterkere» medfanger, eller at manglende tilgang på religiøs eller åndelig veiledning blir en faktor i en radikaliseringsprosess. Kommisjonen vurderer at særlig imamer som tilbyr åndelig og eksistensiell veiledning i fengsler, kan bidra til å forebygge radikalisering, både ved å normalisere ansattes forhold til islam og muslimer og ved å være til stede for de innsatte i deres eventuelle søken etter en muslimsk identitet.

Det er flere mulige tiltak som kan bidra til økt tilgang på tros- og livssynsledere i fengsel. Etter kommisjonens vurdering er begrensede økonomiske ressurser en viktig motvirkende faktor i dag. Å få økonomisk kompensasjon og refusjon for eventuelle utgifter vil kunne bidra til at flere tros- og livssynssamfunn kan bidra med besøk og veiledning til innsatte. Kommisjonen vurderer at en statlig tilskuddsordning med definerte mål og tildelingskriterier vil være en hensiktsmessig måte å tildele tros- og livssynssamfunn økonomisk kompensasjon på, ved besøk hos innsatte i norske fengsler. Tilskuddsordningen må stille krav til sikkerhet og opplæring for dem som skal utføre livssynsstøtte i fengsler, og må være tilgjengelig for alle tros- og livssynssamfunn. Det må også stilles krav til kompetanse hos de religiøse lederne i tros- og livssynssamfunn som tildeles midler. De som tildeles økonomisk støtte og skal møte innsatte i fengsler, må ellers oppfylle kriminalomsorgens krav.

Ved innføring av en tilskuddsordning eller eventuelt annen ordning for å sikre tilgang på tros- og livssynsstøtte i fengsler, kan det vurderes om utviklingen av denne skal skje i samarbeid med allerede etablerte ordninger for tros- og livssynsbetjening av innsatte. Man kan også benytte seg av kompetansen Den norske kirke har opparbeidet seg gjennom sin fengselsprestordning. Kriminalomsorgsdirektoratet iverksatte i mars 2022

¹⁰ Straffegjennomføringsloven § 23

et pilotprosjekt med livssynsmedarbeidere i kriminalomsorgen med en ramme på to år. Erfaringene fra dette prosjektet vil også være viktig kunnskap å ta med seg videre i arbeidet.

Kommisjonens anbefaling:

- Det etableres en statlig finansiert tilskuddsordning til å utøve tros- og livssynsarbeid i fengsler og å lære opp og veilede dem som utfører det.

Kapittel 56

Økonomiske og administrative konsekvenser

Kommisjonen er i sitt mandat bedt om å utrede anbefalte tiltak i samsvar med reglene i utredningsinstruksen. Kommisjonens hovedanbefalinger er som følger:

- Bedre organisering og mer forpliktende samarbeid
- Kunnskaps- og kompetanseløft i det forebyggende arbeidet
- Bedre ivaretagelse av og medvirkningsmuligheter for utsatte grupper
- Styrket opplutning om demokrati og menneskerettigheter

Omtalen i det følgende gir en overordnet omtale av økonomiske og administrative konsekvenser av kommisjonens anbefalinger. Anbefalinger som innebærer økt tidsbruk, kommer med en kostnad som reflekterer den alternative anvendelsen av tiden som medgår, enten det berører aktører i offentlig, privat eller sivil sektor.

Menon Economics AS' utredning

Oppdraget om å gjennomgå de økonomiske og administrative konsekvensene av kommisjonens anbefalinger ble lyst ut sommeren 2023. Menon Economics AS vant anbudet. Menon bisto kommisjonen høsten 2023 med å vurdere anbefalingene som kommisjonen på det tidspunktet allerede hadde besluttet eller vurderte å anbefale. Menon har vurdert de økonomiske og administrative konsekvensene av 25 (mulige) anbefalinger. Menons rapport utgjør vedlegg 5.

Menon har pekt på at anbefalingene kan bidra med samfunnsnytte ved at de reduserer risikoen for at de alvorlige konsekvensene som kan følge av radikalisering og ekstremisme, inntreffer. Nytepotensialet, i form av muligheten for sparte liv, trygghet i befolkningen og avverging av materielle tap og en rekke andre følgevirkninger av ekstremisme, kan derfor være betydelig. Menon har imidlertid ikke funnet grunnlag for å kvantifisere eller sette en pris på nyttevirkningene av tilta-

kene, og har derfor ikke vurdert den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av anbefalingene.

Menon delte anbefalingene inn i følgende overordnede kategorier:

- Anbefalinger rettet mot å sikre en mer enhetlig struktur og et mer forpliktende samarbeid i det forebyggende tjenesteapparatet. Disse anbefalingene er rettet mot å effektivisere organiseringen av det forebyggende arbeidet slik at man bedre utnytter den kompetansen og kapasiteten som finnes i tjenesteapparatet.
- Anbefalinger for å løfte kunnskaps- og kompetansenivået, som er rettet mot å heve kvaliteten på det forebyggende arbeidet gjennom å utvikle og utnytte kunnskap og verktøy på en bedre måte enn i dag.
- Anbefalinger som retter seg mer mot å styrke den generelle opplutningen om fellesskapets verdier i samfunnet og ivareta utsatte grupper. Disse tiltakene er rettet mot både kunnskap og holdninger og har som formål å redusere grunnlaget for at radikalisering og ekstremisme oppstår og utvikler seg.

Ifølge Menons rapport utløser anbefalingene de har utredet, to typer kostnadsvirkninger: kostnader som inntreffer én gang, og kostnader som vil påløpe årlig. Kostnadene som inntreffer én gang, er kostnader av tiltak som innebærer enkeltløft, slik som strategiutvikling, utvikling av veiledningsmateriell, evaluering, markedsføring og gjennomgang av lovverk, for å nevne noen eksempler. Det omfatter imidlertid også etableringskostnader knyttet til tiltak med varige kostnader.

Majoriteten av de anslåtte kostnadene knytter seg til økt tidsbruk til ulike aktiviteter som inngår i anbefalingene. Flere av anbefalingene Menon har vurdert, innebærer en fleksibilitet knyttet til dimensjonering.

Menon har i sin utredning anslått at de 25 anbefalingene de har utredet vil medføre engangskostnader på mellom 14 og 18 millioner kroner. I tillegg vil anbefalingene, avhengig av hvilket omfangsnivå en velger å legge seg på,

medføre årlige kostnader på mellom 120 millioner og 2,2 milliarder kroner. Det store spennet i årlige kostnader reflekterer muligheten for ulikt ambisjonsnivå for de ulike anbefalingene.

Kommisjonens vurdering om å øke bruken av tverrfaglige ressurser, slik som miljøterapeuter, i skolen for å styrke «laget rundt barnet» kan medføre de største kostnadene og har det største usikkerhetsspennet ifølge Menon. Menon har beregnet et kostnadsspenn som strekker seg fra én ekstra stilling per fylke (ca. 11 millioner kroner i året) til én ekstra stilling ved hver av de mer enn 2 700 grunnskolene i Norge (ca. 1,9 milliarder kroner årlig). Dette ene tiltaket som kommisjonen vurderte i løpet av Menons arbeid utgjør dermed en stor del av den totale kostnadsusikkerheten ifølge Menons utredning. Ser man bort fra denne vurderingen, medfører de resterende 24 anbefalingene som Menon har utredet, en årlig kostnad på mellom 109 og 243 millioner kroner.

Andre anbefalinger der det eventuelle fremtidige omfanget er usikkert, er kurs og opplæring i

regelverk om informasjonsdeling og et felles studieemne for ulike aktører innen forebygging. For disse anbefalingene vil antallet aktuelle deltakere være avgjørende for kostnadsbildet. For andre tiltak, som styrking av kriminalomsorgens arbeid mot radikaliserings, har Menon pekt på at det er usikkert hvor mye mer aktivitet anbefalingen vil innebære for de aktuelle aktørene. Tilsvarende medfører forslaget om lokale kontaktpunkter i kommunen for forebygging av radikaliserings og ekstremisme en usikkerhet rundt hvor mye merarbeid tiltaket vil medføre. En annen anbefaling med usikkert ressursomfang er forslaget om lovendringer om informasjonsdeling i helsesektoren.

Parallelt med Menons utredning har kommisjonen også vurdert andre aktuelle anbefalinger. Anbefalinger som det var knyttet usikkerhet til, eller som kommisjonen på det aktuelle tidspunktet vurderte å ikke gå videre med, ble ikke inkludert i Menons utredning. Menon har derfor ikke vurdert samfunnsøkonomiske konsekvenser av alle kommisjonens anbefalinger.

Tabell 56.1 Oversikt over kostnadsvirkninger

Bedre organisering og mer forpliktende samarbeid			
	Engangskostnader	Årlige kostnader	
		Lavt	Høyt
Nasjonalt senter for innsats mot radikaliserings og ekstremisme	2,0	20,2	26,8
Nasjonalt kontaktpunkt	2,7	0,8	
Lokale kontaktpunkt		Lavt	Høyt
		21,9	74,8
Regionale samarbeidsstrukturer		Lavt	Middels
		12,9	13,9
Vurderingsverktøy	1,3	Lavt	Høyt
		0,6	0,8
Skriftlig veileder om taushetsplikt og informasjonsdeling	0,07		
Kurs og opplæring i gjeldende regelverk		Lavt	Høyt
		1,1	6,5
Forskrift om informasjonsdeling etter forvaltningsloven § 13 g		Lavt	Høyt
		0,1	0,6
Lovendring på helseområdet		Lavt	Høyt
		0,4	10,0

Tabell 56.1 Oversikt over kostnadsvirkninger

Kunnskaps- og kompetanseløft			
	Engangskostnader	Årlige kostnader	
		<i>Lavt</i>	<i>Høyt</i>
Videreføring av forskningssenteret C-rex		10	12
Terra videreføres og styrkes finansielt		1	2
Felles studieemne for tjenesteapparatet		<i>Lavt</i> 6,4	<i>Middels</i> 12,1
Strategi for kunnskapsheving i kriminalomsorgen	0,54		<i>Høyt</i> 23,4
Styrking av radikaliseringskontakter og -koordinatorer i kriminalomsorgen		<i>Lavt</i> 3,4	<i>Høyt</i> 16,9
Økt bruk av miljøterapeuter i skolen		<i>Lavt</i> 10,6	<i>Middels</i> 485
Utarbeide veileder for oppsøkende og forebyggende arbeid på nett	1,4		<i>Høyt</i> 1 940
Program for forebygging av ekstremisme sammen med spillsamfunn	0,7–1,4		
Flere ansatte i politiet til å jobbe forebyggende på digitale flater		<i>Lavt</i> 1,7	<i>Høyt</i> 10,3
Kunnskapsbaserte ressurser til omsorgspersoner og personer jobber med barn for å følge opp digital hverdag	1,5		0,1
Gjennomgang av nasjonalt lovverk som skal beskytte barn og unge på nett		<i>Lavt</i> 5	<i>Høyt</i> 10
Styrke oppslutningen om demokrati og menneskerettigheter og sikre ivaretagelse, medvirkning og kunnskap om utsatte grupper			
	Engangskostnader	Årlige kostnader	
		<i>Lavt</i>	<i>Høyt</i>
Styrking av Dembra		6,1	12,2
Evaluere den nasjonale tilskuddsordningen for skoleturer	0,8		
Langsiktig plan for sikring av spor og gjenstander etter terrorangrep i Norge	3,2–6,4		
Styrking av veiviserordningen			2,4
Livssynsstøtte i fengsler			14,5
Sum alle tiltak		<i>Lavt</i>	<i>Høyt</i>
	14,2–18,1	119,2	2 182,8

Oversikt over kostnadsvirkninger, synliggjort med spenn som reflekterer usikkerhet i dimensjonering eller forutsetninger, i millioner 2023-kroner.

Kilde: Menon Economics AS

Andre anbefalinger

Kommisjonen foreslår flere anbefalinger enn dem som er omtalt i Menons rapport som er omtalt over. Disse omtales i det følgende. Anbefalingene er strukturert etter kommisjonens fire overordnede hovedanbefalinger. Flere av anbefalingene har økonomiske og administrative konsekvenser, men det er vanskelig å anslå det konkrete ressursbehovet eller andre konsekvenser. Det kan derfor være behov for videre beregninger. Selv om anbefalinger medfører kostnader ved gjennomføring av tiltaket, kan tiltakene medføre besparelser i andre former. Positive konsekvenser av kommisjonens anbefalinger kan være redusert hatkriminalitet, mindre utrygghet, større følelse av inkludering og fellesskap og at færre radikaliseres. Det er imidlertid vanskelig å si noe konkret om effekten av forebyggende tiltak.

Bedre organisering og mer forpliktende samarbeid

Kommisjonens forslag om en forpliktende samhandlingsmodell er utredet av Menon. Som del av denne modellen kommer kommisjonen også med anbefalinger som gjelder reintegrering av radikalisererte. Dette inkluderer å oppdatere en eksisterende veileder om exitarbeid og å prioritere radikaliserer i det forebyggende og reintegrerende arbeidet. Tiltakene forventes å kunne gjennomføres uten betydelige ekstra ressurser og med begrensede administrative konsekvenser. Begge anbefalingene forventes å ha positiv effekt på muligheten for reintegrering av radikalisererte individer.

Kommisjonen kommer også med forslag om å klargjøre ansvarsforholdet mellom politiet og PST i saker om voldelig ekstremisme og å klargjøre hjemmelsgrunnlaget for forebyggende samtaler. Disse anbefalingene vil medføre administrative og økonomiske konsekvenser i form av utredning og videre arbeid.

Kommisjonen foreslår også at det opprettes et fagutviklingsapparat for politiets radikaliseringskontaktordning i Politidirektoratet. Det vil kunne bidra til bedre organisering og faglig forankret lokalt forebyggende arbeid rundt i landet. Arbeidet må ses i sammenheng med det større, pågående arbeidet med å utvikle Politidirektoratets rolle, som vil medføre både økonomiske og administrative konsekvenser.¹

Kommisjonen anbefaler at Navs nasjonale veiledningsfunksjon flyttes fra Nav Grünerløkka til nasjonalt nivå, og at den får en tydelig posisjon og

flere ressurser til å gjennomføre sitt oppdrag. Dette vil ha både administrative og økonomiske konsekvenser i form av omorganisering av funksjonen og flere ressurser. Dersom forslaget følges, forventes det at Nav vil få styrket sin kompetanse om radikaliserings og voldelig ekstremisme, som igjen vil kunne medføre positiv effekt for etatens evne til å bidra i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Kommisjonen anbefaler at Nav får økt bevissthet og kompetanse om sin rolle på feltet.

Kommisjonen anbefaler også prioritering av internasjonalt samarbeid i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme. Dette kan ha kostnader ved økt reisevirksomhet og økt deltakelse og eventuelt ansvar i fora og nettverk.

Kunnskaps- og kompetanseløft i det forebyggende arbeidet

Kommisjonen foreslår at kunnskap om forebygging av radikaliserings og ekstremisme gjøres systematisk tilgjengelig for skoleansatte. Mer kunnskap vil føre til økt trygghet og forståelse av hva som er skolens rolle, og om hvor man kan hente inn bistand. Kunnskapen kan hentes hos allerede eksisterende tjenester, også blant noen av kommisjonens forslag til anbefalinger, slik som det foreslåtte nasjonale senteret for innsats mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Det er forventet at mye av dette arbeidet kan gjøres innenfor allerede etablerte ordninger og tjenester. Samtidig forutsettes det en sektorforankring. Administrative og økonomiske konsekvenser må forventes.

Kommisjonen har flere anbefalinger knyttet til forebygging i vår digitale tidsalder. Et av forslagene er at det nedsettes et utvalg som skal utrede oppsøkende og forebyggende arbeid på nett for politiet og kommuner. Hvis anbefalingen følges, vil dette medføre økonomiske og administrative konsekvenser, i form av både for- og etterarbeid for oppnevningen av et utvalg og midler til gjennomføring av utvalgsarbeidet, og eventuelt etterfølgende forebyggende arbeid på nett. Kommisjonen anbefaler også at det allerede igangsatte arbeidet med å gjennomføre EUs forordning om digitale tjenester i Norge prioriteres. Som en følge av arbeidet er det forventet at én aktør får ansvaret som tilsynsmyndighet. Dette ansvaret vil medføre et forventet tilleggsansvar og dermed økt behov for midler og tilhørende administrasjon. Kommisjonens anbefaling om raskere regelverksutvikling i tråd med den teknologiske utviklingen er arbeid som vil kunne kreve at det iverksettes kompetansehevende tiltak for å sikre høyere teknologisk kompetanse hos lov-

¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2023

giver, eventuelt at det ansettes personell med nødvendige kvalifikasjoner. Når det gjelder anbefalingen om økte midler til EOS-utvalget, innebærer dette nødvendigvis økonomiske konsekvenser. En eventuell utredning av nordisk eller europeisk samarbeid mellom EOS-utvalgene i disse landene vil ha både økonomiske og administrative konsekvenser.

Bedre ivaretagelse av og medvirkningsmuligheter for utsatte grupper

Kommisjonen har flere anbefalinger knyttet til bedre ivaretagelse av utsatte grupper, blant annet å øke aktørenes kunnskap om de ulike, og noen ganger skiftende, gruppene. Økt kunnskap kan komme gjennom andre anbefalinger som kommisjonen foreslår, slik som studieemnet for aktører innen forebygging, som Menon har utført beregninger av. Man kan også få kunnskap gjennom dialog og kontakt med trusselutsatte grupper. Flere steder finnes slike dialogarenaer allerede. Kommisjonen foreslår å etablere faste arenaer for dialog og informasjonsutveksling mellom sentrale myndigheter og trusselutsatte grupper. Det forventes ikke at anbefalingen vil føre til økte kostnader eller administrative konsekvenser der dette allerede er etablert. Der det i dag ikke finnes slike møtepunkter, eller der møtepunktet i dag ikke følger faste rammer og strukturer, må det forventes administrative og økonomiske konsekvenser. Slike møtepunkter kan bidra til at aktørene får mer kunnskap, at gruppene ivaretas på en bedre måte og at tilliten mellom myndighetene og gruppene øker. Det kan igjen ha en effekt på tryggheten som enkeltpersoner eller grupper opplever i samfunnet. Det kan også ha andre positive effekter, slik som større forståelse av trusselutsatte personers eller gruppers behov og bekymringer.

Kommisjonen foreslår en handlingsplan mot hatkriminalitet. Det forventes at en handlingsplan vil kunne utarbeides innenfor gjeldende ressurser. Det vil også ha administrative konsekvenser i en periode under utarbeidelsen og mulige økonomiske og administrative konsekvenser i forbindelse med oppfølgingen av planen. En slik plan forventes også å ha en positiv effekt på målgruppen ved at representanter for utsatte grupper kan involveres i arbeidet og forhåpentligvis vil kunne oppleve positive effekter av tiltak som iverksettes gjennom planen. Dette vil derfor kunne ha både samfunnsmessig effekt og effekt på gruppene. Kommisjonen foreslår også at støttesentrene for kriminalitetsutsatte må gjøres kjent blant dem som har størst risiko for å utsettes for hatkriminalitet, og at sentrene øker sin

kompetanse på hatkriminalitet. Anbefalingen forutsettes å ha begrensede økonomiske og administrative konsekvenser fordi hatkriminalitet allerede er omfattet av den typen kriminalitet sentrene jobber med. Eventuelle kostnader er forventet å knytte seg til kampanjer eller lignende for å gjøre tilbudet kjent i målgruppen. Tiltaket forventes å bidra positivt og støttende til personer som er utsatt for hatkriminalitet, og kan også føre til flere henvendelser til sentrene. Kommisjonen anbefaler at politiets innsats for forebygging av hatkriminalitet videreføres og forankres i tydelige føringer fra Justis- og beredskapsdepartementet, samt at det eksisterende nasjonale kompetansemiljøet på hatkriminalitet brukes. Disse anbefalingene forventes å styrke politiets forebyggende arbeid mot hatkriminalitet. Det forventes at kompetansemiljøet vil brukes mer, og at det dermed vil medføre økt trykk på tjenesten. Dette vil kunne medføre økte økonomiske behov, i tillegg til at det vil føre til administrative konsekvenser ved flere henvendelser.

Styrket oppslutning om demokrati og menneskerettigheter

Kommisjonen anbefaler å styrke arbeidet med demokrati og menneskerettigheter i skolen gjennom flere forslag. Flere av disse er omtalt i Menons rapport. Kommisjonen anbefaler fortsatt styrking av arbeidet med læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020, LK 20, hvor den eksisterende tilskuddsordningen for kompetanseutvikling i barnehager og skoler er pekt på som en aktuell ordning for å ivareta dette behovet. Kommisjonen har ikke angitt spesifikt at denne ordningen bør utvides, men det kan være en naturlig konsekvens av eventuelt økte behov og søknadsmengder. Anbefalingen kan derfor medføre økonomiske konsekvenser. Det må også forventes noe økt administrativt arbeid med ordningen.

Kommisjonen anbefaler at sivilsamfunnet i større grad involveres i det forebyggende arbeidet. Helhetlig og strukturert samarbeid vil sikre at sivilsamfunnet involveres likt rundt om i landet, og dermed tydeligere anerkjennes som en ressurs i det forebyggende arbeidet på ulike myndighetsnivåer. Slike former for samarbeid og dialog foregår allerede mange steder i Norge i dag, og vil ikke nødvendigvis medføre nye eller større administrative eller økonomiske konsekvenser. Der samarbeidet med og involveringen av sivilsamfunnet i dag er fraværende eller lite, vil det imidlertid kunne ha både økonomiske og administrative konsekvenser.

Referanseliste

Litteratur, offentlige dokumenter m.m.

22. juli-senteret (Red.). (2023a). *22. juli-senteret: 2015 – . 22. juli-senteret*.
22. juli-senteret. (2023b, 12.05.2023). *Byggestart av permanent senter*. 22.julisenteret.no. <https://www.22julisenteret.no/aktuelt/artikler/byggestart-av-permanent-senter>
25. juni-utvalget. (2023). *Rapport fra 25. juni-utvalget. Evaluering av PST og politiet*. Politidirektoratet & PST. https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/evalueringsrapporter/evaluering_25juni2022.pdf
- 110th Congress (2007–2008). (2008). *To remove the African National Congress from treatment as a terrorist organization for certain acts or events, provide relief for certain members of the African National Congress regarding admissibility, and for other purposes*. (Public Law No: 110-257). Congress. <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/5690>
- 1001 schakels. (u.å.). *1001 schakels*. <https://www.1001schakels.be/>
- Abdelmaguid, M. O. Y. (2023, 31.10.2023). Det er ikke noe «vi». Jeg ser det nå. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/4ok8Mq/det-er-ikke-noe-vi-jeg-ser-det-naa>
- AFP. (2015, 17.07.2015). 'Islamic State told foiled terror attack suspect to hit France,' says prosecutor. *The Telegraph*. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/11746709/Islamic-State-told-foiled-terror-attack-suspect-to-hit-France-says-prosecutor.html>
- AFP. (2016, 09.01.2016). Immigrants struggling to integrate in France. *The local*. <https://www.thelocal.fr/20160109/immigrants-struggling-to-integrate-in-france>
- AFP. (2023a, 08.12.2023). Germany Labels Branch Of Far-right Party Extremist. *Barron's*. <https://www.barrons.com/news/germany-labels-branch-of-far-right-party-extremist-ee05490f>
- AFP. (2023b, 15.12.2023). Israel social security data reveals true picture of Oct 7 deaths. *France 24*. <https://www.france24.com/en/live-news/20231215-israel-social-security-data-reveals-true-picture-of-oct-7-deaths>
- AFP & Euronews. (2022, 20.03.2022). Toulouse shootings: France honours victims on 10th anniversary of antisemitic attacks. *Euronews*. <https://www.euronews.com/2022/03/20/toulouse-shootings-france-honours-victims-on-10th-anniversary-of-antisemitic-attacks>
- Ahlerup, L. & Ranstorp, M. (2022). *Webbpoliser, gaming och kontranarrativ: Digitalt förebyggande arbete mot extremism och våldsbejakande extremism*. Forsvarshogskolan. https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1718038/FULLTEXT02.pdf?fbclid=IwAR2aVAPmO3ta6Ff0kDfW5JdZv4Hd_iIJYacQvFgLoN_ahu5ILWgbo-qwqPwc
- Ahmed, U. & Obaidi, M. (2020, 04.07.2023). *What is radicalization?*. uio. <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/groups/compendium/what-is-radicalization.html>
- Akerhaug, L. (2013). *Norsk jihad – muslimske ekstremister blant oss*. Kagge.
- Akerhaug, L. (2022, 25.11.2022). På innsida av Resett. *Syn og segn*. <https://www.synogsegn.no/2022/pa-innsida-av-resett/>
- Aktive fredsreiser. (u.å.). *Klassetur*. Aktive-fredsreiser.no. <https://www.aktive-fredsreiser.no/index.html>
- Allen, G., Burton, M. & Pratt, A. (2022). *Terrorism in Great Britain: the statistics*. Parliament.uk. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7613/CBP-7613.pdf>
- Allport, G. W. (1954). *The nature of prejudice*. Addison-Wesley.
- Alter, A. (2021, 12.01.2021). How 'The Turner Diaries' Incites White Supremacists. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2021/01/12/books/turner-diaries-white-supremacists.html>
- Amarasingam, A. (2019). *Terrorism on the Tear-drop Island: Understanding the Easter 2019*

- Attacks in Sri Lanka. *CTC Sentinel*, 12(5), 1-10. <https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2019/05/CTC-SENTINEL-052019.pdf>
- Analyse & Tall. (2023). *Negative holdninger og stereotypier om samer på Facebook*. Ogtal. https://www.ogtal.dk/assets/files/2023-09-14_Negative-holdninger-og-stereotypier-om-samer-paa-Facebook_final.pdf
- Andersson, M. (2022). Rase: Et omdiskutert begrep i bevegelse. I C. A. Døving (Red.), *Rasisme: Fenomenet, forskningen, erfaringene*. Universitetsforlaget.
- Andvig, E. & Karlsson, B. (2021). Samordnede velferdstjenester til personer etter soning – glippsoner og broer. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 24(3), 1-14. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2021-03-01>
- Anker, T., Hovde, O. B., Døving, A., Førland, S. E., Korbøl, K., Korsvoll, N. H., Kvamme, O. A., Lenz, C., von der Lippe, M., Nustad, P., Jørgensen, C. S., Heldal, J. S., Sæther, E. & Eriksen, E.-A. V. (2018). Overstyring av 22. juli-senterets formidlingsvirksomhet. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/Xw06dm/overstyring-av-22-juli-senterets-formidlingsvirksomhet>
- Anker, T. & von der Lippe, M. (2015). Når terror ties i hjel – En diskusjon om 22. juli og demokratisk medborgerskap i skolen. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 99(2), 85-96. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1504-2987-2015-02-03>
- Anker, T. & von der Lippe, M. (2016). Tid for terror: Læreres håndtering av kontroversielle spørsmål i skolens religions- og livssynsundervisning. *Prismet*, 67(4), 261-272. <https://journals.uio.no/prismet/article/view/4478/3931>
- AP. (2024a, 13.02.2024). Germany's top security official wants easier ways to track right-wing extremist financing. *AP*. <https://apnews.com/article/germany-far-right-extremism-disinformation-security-ff0defca86f4507510c54ab6c4e8eae4>
- AP. (2024b, 27.01.2024). Live updates | UN court keeps genocide case against Israel alive as Gaza death toll surpasses 26,000. *AP*. <https://apnews.com/article/israel-hamas-war-live-updates-1-26-2024-49a168140cbca3778095e8fb437aba37>
- APA/BVZ. (2021, 11.10.2021). Anschlag auf Asylunterkunft nach elf Jahren geklärt. *BVZ*. <https://m.bvz.at/in-ausland/graz-anschlag-auf-asylunterkunft-nach-elf-jahren-geklaert-oesterreich-asyl-ermittlung-explosion-295197319>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2021). *Frihet fra negativ sosial kontroll og æresrelatert vold (2021–2024)*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/frihet-fra-negativ-sosial-kontroll-og-aeresrelatert-vold/id2861094/>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023a). *Handlingsplan mot rasisme og diskriminering – ny innsats 2024–2027*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8da2b05800224771a3548ba4007817e4/no/pdfs/handlingsplan-mot-rasisme-og-diskriminering.pdf>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023b). *Trepartssamarbeid på arbeidslivsområdet*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/innsikt/trepartssamarbeid/id2396817/>
- Arendt, H. (1976). *The Origins of Totalitarianism*. Harcourt.
- Argentino, M.-A., Amarasingam, A. & Conley, E. (2022). "One Struggle": Examining Narrative Syncretism between Accelerationists and Salafijihadists. The International Centre for the Study of Radicalisation. <https://icsr.info/wp-content/uploads/2022/01/ICSR-Report-One-Struggle-Examining-Narrative-Syncretism-between-Accelerationists-and-Salafi%E2%80%91Jihadists.pdf>
- Arkivet. (u.å.). *Innvandringsmotstand og antirasisme på Agder*. Arkivet.no. <https://arkivet.no/forskning/forskningsprosjekter/innvandringsmotstand-og-antirasisme-paa-agder>
- Arnesen, D., Enjolras, B., Fladmoe, A. T., Hansen, V. W. & Sivesind, K. H. (2023). *Frivillighet før og etter pandemiens tid. Koronapandemiens betydning for frivillig innsats og lokale og nasjonale frivillige organisasjoner* (2023:7). samfunnsforskning. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xm-lui/handle/11250/3108661>
- Arntsen, E. O. (2016). *Fremmedkrigerne: fra en norsk småby til Den islamske stat*. Kagge Forlag.
- Ashour, O. (2009). *The De-Radicalization of Jihadists*. Routledge.
- Aukrust, Ø. (2023, 21.04.2023). Senter for ekstremismeforskning kan bli nedlagt uten friske penger. *UNIForum*. <https://www.uniforum.uio.no/nyheter/2023/04/senter-for-ekstremismeforskning.html>
- Avelin, A. L. (2019, 09.01.2019). Forventer motstand. *Museum*. <https://tidsskriftetmuseum.no/forvent-motstand/>

- Bader, M. (2018). Disinformation in Elections. *Security and Human Rights*, 29(1-4), 24-35. <https://doi.org/https://doi.org/10.1163/18750230-02901006>
- Bangstad, S. (Red.). (2020). *Report on Islamophobia or anti-Muslim hatred submitted to the UN Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief, Dr Ahmed Shaheed, Nov 30 2020*. ohchr. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Religion/Islamophobia-AntiMuslim/Civil%20Society%20or%20Individuals/SindreBangstad.pdf>.
- Bangstad, S. (2022). De andres kultur og religion. I C. A. Døving (Red.), *Rasisme: Fenomenet, forskningen, erfaringene* (s. 219-233). Universitetsforlaget.
- Bangstad, S. & Døving, C. A. (2023). *Hva er rasisme*. Universitetsforlaget.
- Bangstad, S. & Helland, F. (2018). *Serving the Norwegian nation with Islamophobia: Analysing the rhetoric about Islam and Muslims of Hege Storhaug and Human Right's Service*. Uio. <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/76045/The+rhetoric+of+Islamophobia.pdf?sequence=1>
- Bangstad, S. & Linge, M. (2022). Qur'an burning in Norway: stop the Islamisation of Norway (SIAN) and far-right capture of free speech in a Scandinavian context. *Ethnic and Racial Studies*, 1-22. <https://doi.org/10.1080/01419870.2023.2268168>
- Bar-On, T. (2011). Transnationalism and the French Nouvelle Droite. *Patterns of Prejudice*, 45(3). <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0031322X.2011.585013>
- Barne- og familiedepartementet. (2017). *Norges 23./24. rapport til komiteen som overvåker FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/norges-23.24.-rapport-til-fns-rasediskrimineringskomite/id2571158/>
- Barne- og familiedepartementet. (2023a, 15.03.2023). *160 millioner til aktiviteter for barn og unge*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/160-millionar-til-aktiviteter-for-barn-og-unge/id2966614/>
- Barne- og familiedepartementet. (2023b). *Ansvarsfordelinga i barnevernet*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnevern/ansvarsfordelinga-i-barnevernet1/id2353984/>
- Barne- og familiedepartementet. (2023c). *Høring – endringer i trossamfunnsloven*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumen-ter/horing-endringer-i-trossamfunnsloven/id2989476/>
- Barne- og familiedepartementet. (2023d, 27.02.2023). *Tilskudd til dialog, debatt, samarbeid og kunnskapsutvikling på tros- og livssynsfeltet*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tilskudd-til-dialog-debatt-samarbeid-og-kunnskapsutvikling-pa-tros-og-livssynsfeltet/id2964156/>
- Barne- og familiedepartementet. (u.å.). *Forde- lingsutvalget for tilskudd til frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dep/bfd/org/styrrer-rad-og-utvalg/permanente-utvalg/forde- lings- utvalget-for-tilskudd-til-friv/id418036/>
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2018). *Et samfunn for alle: Regjeringens strategi for like- stilling av mennesker med funksjonsnedsettelse for perioden 2020–2030*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/bc8396c163f148dc8d4dc8707482e2be/et-sam- funn-for-alle-regjeringens-strategi-for-likestil- ling-av-mennesker-med-funksjonsnedsettelse- for-perioden-2020203.pdf>
- Barrett, R. (2014). *The Islamic State*. The Soufan Group.
- Barrett, R. (2017). *Beyond the Caliphate*. The Soufan Centre.
- Basit, S. H. (2018). Konspirasjonsteorier og radi- kaliseringsprosesser. I E. Reiss & L. Noor (Red.), *Radikalisering: fenomen og forebygging*. Minotenk Frekk.
- Basra, R., Neumann, P. R. & Brunner, C. (2016). *Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Ji- hadists and the New Crime-Terror Nexus*. icshr. <https://icshr.info/wp-content/uploads/2016/10/ICSR-Report-Criminal-Pasts-Terrorist- Futures-European-Jihadists-and-the-New- Crime-Terror-Nexus.pdf>
- Bawer, B. (2012). *The New Quislings*. HarperCol- lins Publishers.
- BBC. (2012, 22.03.2012). Mohamed Merah: Who was Toulouse gunman?. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-17456541>
- BBC. (2015, 11.02.2015). Sharia4Belgium trial: Belgian court jails members. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-31378724>
- BBC. (2018, 26.04.2018). Elliot Rodger: How misogynist killer became 'incel hero'. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-43892189>
- BBC. (2021, 03.03.2021). Toronto van attack: Mi- nassian guilty of killing 10 people. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/uk-56269095>

- BBC. (2023, 30.03.2023). Right-wing Haworth teenager idolised convicted terrorists. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/uk-england-leeds-65069082>
- Beam, L. (1983). *Leaderless resistance*. Umich.edu. <https://public.websites.umich.edu/~satran/Ford%2006/Wk%202-1%20Terrorism%20Networks%20leaderless-resistance.pdf>
- Beauchamp, Z. (2019, 18.11.2019). Accelerationism: the obscure idea inspiring white supremacist killers around the world. *Vox*. <https://www.vox.com/the-highlight/2019/11/11/20882005/accelerationism-white-supremacy-christchurch>
- Belouezzane, S. (2023, 17.02.2023). Macron struggles to find a representative for Islam in France. *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/en/france/article/2023/02/17/macron-struggles-to-find-a-representative-for-islam-in-france_6016247_7.html
- Benjamin, D. & Simon, S. (2017, 21.03.2017). Why Steve Bannon Wants You to Believe in the Deep State. *Politico magazine*. <https://www.politico.com/magazine/story/2017/03/steve-bannon-deep-state-214935/>
- Benjaminprisen. (u.å.). *Forside*. Benjaminprisen.no. <https://benjaminprisen.no/>
- Benjaminsen, H., Njie, R. A. & Hamre, M. (2022, 29.10.2022). Nazister marsjerte over barnas tegninger: – Skandaløst. *NRK*. https://www.nrk.no/norge/nazister-marsjerte-over-barnas-tegninger_-_skandalost-1.16157933
- Bennett, W. L., Wells, C. & Freelon, D. (2011). Communicating Civic Engagement: Contrasting Models of Citizenship in the Youth Web Sphere. *Journal of Communication*, 61(5), 835-856. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2011.01588.x>
- Beredskapsrådet. (u.å.). *Forslag til tiltak for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i universitets- og høyskolesektoren*. Uis. <https://www.uis.no/sites/default/files/inline-images/sWBMKjJGyIRbgKawg7TooFToi44iZwj6PlrYk9IP14eWwQ-Hkno.pdf>
- Berg, O. T. & Schou, A. (2022). Anarkisme. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/anarkisme>
- Berge, O. K., Haugsevje, Å. D. & Løkka, N. (2019). *Kulturell berikelse – politisk besvær: Gjennomgang av politikken overfor nasjonale minoriteter 2000–2019* (TF-rapport nr. 490). Telemarksforskning. <https://kudos.dfo.no/documents/12995/files/13135.pdf>
- Bergen kommune. (2024, 12.01.2024). *Oppsøkende sosialt arbeid*. Bergen.kommune. <https://www.bergen.kommune.no/innbyggerhjelpen/helse-og-omsorg/barnevern-og-foreldrestotte/stotte-til-familier-og-ungdom/oppsoekende-sosialt-arbeid>
- Berger, J. M. (2016). *The Turner Legacy: The Storied Origins and Enduring Impact of White Nationalism's Deadly Bible*. Icct. <https://www.icct.nl/sites/default/files/import/publication/ICCT-Berger-The-Turner-Legacy-September2016-2.pdf>
- Bergesen, M. (2022, 01.09.2022). *Fremtidens svindlere kan bruke deepfake. Bør vi bekymre oss?* Online. <https://www.online.no/sikkerhet/hva-er-deepfake-og-er-det-farlig/>
- Berntzen, L. E. (2011). *Den eksistensielle trusselen, en sosiologisk studie av politisk motstand mot islam, muslimsk kultur og innvandring til Norge*. <https://bora.uib.no/bora-xmlui/handle/1956/4905>
- Berntzen, L. E. (2018). Ytre høyre: ideologier, grupper, vold og rekruttering. I E. Reiss & L. Noor (Red.), *Radikalisering: fenomen og forebygging*. Frekk forlag.
- Berntzen, L. E. (2020). *Liberal Roots of Far Right Activism: The Anti-Islamic Movement in the 21st Century*. Routledge.
- Berntzen, L. E. & Tøllefsen, T. O. (2021). Pegida. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/Pegida>
- Berntzen, L. E. N. & Ravndal, J. A. (2021). Monster or Hero? Far-right Responses to Anders Behring Breivik and the July 22, 2011 Terrorist Attacks. *Perspectives on terrorism*. <https://www.jstor.org/stable/27030881>
- Bertossi, C. (2020). *How the french understand immigrant integration and citizenship*. Europa.eu. [https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-02/bertossi-immigrant_integration_2020.pdf](https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-02/bertossi_immigrant_integration_2020.pdf)
- Beutel, A. & Perez, K. (2016). *From WWI to ISIS, Using Shame and Masculinity in Recruitment Narratives*. Start. <https://www.start.umd.edu/news/wwi-isis-using-shame-and-masculinity-recruitment-narratives>
- Beutel, A. J. & Johnson, D. (2021). *The Three Percenters: A Look Inside an Anti-Government Militia*. Newlines Institute for Strategy and Policy. <https://newlinesinstitute.org/wp-content/uploads/20210225-Three-Percenter-PR-NISAP-rev051021.pdf>
- BI. (u.å.-a). *Sikkerhetsledelse og konflikthåndtering*. Bi.no. <https://www.bi.no/studier-og-kurs/kurs/masterprogram-sikkerhet/Sikkerhetsledelse-og-konflikthandtering/>

- ?gclid=EAIaIQobChMIsrO2vdzPgQM-VUauiAx1YuQayEAAYASAAEgIVUfD_-BwE&gclidsrc=aw.ds#forkunnskaper_197481
- BI. (u.å.-b). *Terrorisme og terrorbekjempelse*. Bi.no. <https://www.bi.no/studier-og-kurs/kurs/masterprogram-sikkerhet/terrorisme-og-terrorbekjempelse/>
- Bitsch, A. (2021). *Brorskapet: en historie om drapet på Benjamin Hermansen*. Gyldendal.
- Bitsch, A. (2022a). *Den norske skyld: en beretning fra rettsaken mot Philip Manshaus*. Res publica.
- Bitsch, A. (2022b, 08.09.2022). Digitalt kvinnehat i vekst. *Kilden*. <https://kjonnsforskning.no/nb/2022/09/digitalt-kvinnehat-i-vekst>
- Bjelland, H. F. & Bjørge, T. (2014). *Trusler og truselhendelser mot politikere: En spørreundersøkelse blant norske stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer*. Politihøgskolen. <http://hdl.handle.net/11250/226703>
- Bjørge, T. (1997). *Racist and Right-Wing Violence in Scandinavia: Patterns, Perpetrators, and Responses*. Tano Aschehoug.
- Bjørge, T. (Red.). (2011). *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet*. Politihøgskolen. <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/175076/forebygging%20av%20terrorismen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bjørge, T. (2015). *Veier inn i voldelig ekstremisme – og ut igjen*. Regjeringen. <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/251/files/2019/05/Veier-inn-i-voldelig-ekstremisme-%E2%80%93-og-ut-igjen.pdf>
- Bjørge, T. (2018a). Introduksjon til rapporten. I T. Bjørge (Red.), *Høyreekstremisme i Norge : Utviklingstrekk, konspirasjonsteorier og forebyggingsstrategier*. Politihøgskolen. <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/2568904/hoyreekstremisme.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bjørge, T. (Red.). (2018b). *Høyreekstremisme i Norge: Utviklingstrekk, konspirasjonsteorier og forebyggingsstrategier*. Politihøgskolen. <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/2568904/hoyreekstremisme.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bjørge, T. & Braddock, K. (2022). Anti-Government Extremism: A New Threat? *Perspectives on Terrorism*, 16(6), s. 2-8. <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2022/issue-6/pot-xvi-6-a1-intro-aangepast.pdf>
- Bjørge, T. & Carlsson, Y. (1999). *Vold, rasisme og ungdomsgjenger: forebygging og bekjempelse*. Tano Aschehoug.
- Bjørge, T. & Gjelsvik, I. M. (2015). *Forskning på forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme: En kunnskapsstatus*. (2015: 2). Politihøgskolen. https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/284584/forskning_paa_forebygging.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Bjørge, T. & Gjelsvik, I. M. (2018). Utvikling og utbredelse av høyreekstremisme i Norge. I T. Bjørge (Red.), *Høyreekstremisme i Norge : Utviklingstrekk, konspirasjonsteorier og forebyggingsstrategier*. Politihøgskolen. <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/2568904/hoyreekstremisme.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bjørge, T. & Gjelsvik, I. M. (2020). Sheep in Wolf's Clothing? The Taming of the Soldiers of Odin in Norway. I T. Bjørge & M. Mareš (Red.), *Vigilantism against Migrants and Minorities*. Routledge.
- Bjørge, T. & Horgan, J. G. (Red.). (2009). *Leaving Terrorism Behind: Individual and Collective Disengagement*. Routledge.
- Bjørge, T., Jupskås, A. R., Thomassen, G. & Strype, J. (2022). Patterns and Consequences of Threats Towards Politicians: Results from Surveys of National and Local Politicians in Norway. *Perspectives on Terrorism*, 16(6), 110-119. <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/101107/Pat-terns%2Band%2Bconsequences%2Bof%2Bthreats%2Btowards%2Bpoliticians.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Bjørge, T. & Ravndal, J. A. (2018, 07.07.2018). *What is the problem with the Nordic Resistance Movement?*. uio. <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/news-and-events/right-now/2018/the-nordic-resistance-movement.html>
- Bjørge, T. & Ravndal, J. A. (2019). *Extreme-Right Violence and Terrorism: Concepts, Patterns, and Responses*. icct. <https://www.icct.nl/sites/default/files/import/publication/Extreme-Right-Violence-and-Terrorism-Concepts-Patterns-and-Responses-4.pdf>
- Bjørge, T. & Silkoset, E. (2017). *Trusler og trusselhendelser: En spørreundersøkelse blant stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer*. Politihøgskolen. <http://hdl.handle.net/11250/226703>
- Bjørge, T., Solhjell, R., Lindekile, L. & Sovenbring, J. (2023). *The Same, But Different: Policies, Perceptions and Practices of Multiagency PVE work in Norway, Sweden, Denmark and Finland*. uio. <https://www.sv.uio.no/c-rex/>

- english/news-and-events/right-now/2023/same-but-different.html
- Bjørger, T., Thomassen, G. & Strype, J. (2021). *Trakassering og trusler mot politikere: En spørreundersøkelse blant medlemmer av Stortinget, regjeringen og sentralstyrene i partiene og ungdomspartiene*. Politihøgskolen. <https://hdl.handle.net/11250/2976766>
- Bjørkelo, K. A. (2021). Ragebait. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/ragebait>
- Blanc, T. & Roy, O. (Red.). (2021). *Salafism: Challenged by radicalization?: Violence, politics, and the advent of post-salafism*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2870/309942>.
- Bloom, M. & Moskalenko, S. (2021). *Pastels and Pedophiles: Inside the Mind of Qanon*. Stanford University Press. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/ngsso/detail.action?docID=6611974>
- Bloom, M. M. (2022). The First incel? The legacy of Marc Lépine. *The Journal of Intelligence, Conflict, and Warfare*, 5(1), 39-74. <https://journals.lib.sfu.ca/index.php/jicw/article/view/4214>
- Bodø kommune. (2021). *Mandat og grunnsyn: bli sett, hørt og respektert*. Bodø.kommune. <https://bodo.kommune.no/getfile.php/1349713-1632119285/Helse%20og%20velferd/Utekontakten/Utekontaktens%20mandat%20og%20grunnsyn%202021.pdf>
- Boese, V. A., Edgell, A. B., Hellmeier, S., Maerz, S. F. & Lindberg, S. I. (2021). How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process. *Democratization*, 28(5), 885-907. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1891413>
- Bonilla-Silva, E. (2022). *Racism without racists: Color-Blind Racism and the Persistence of Racial Inequality in America*. Rowman & Littlefield.
- Borchgrevink, A. S. (2012). *En norsk tragedie: Anders Behring Breivik og veien til Utøya*. Gyldendal.
- Borg, E., Christensen, H., Fossetøl, K. & Pålshaugen, Ø. (2015). *Hva læreren ikke kan!: et kunnskapsgrunnlag for satsning på bruk av flerfaglig kompetanse i skolen* (6/2015). oslomet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6261/r2015-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Borg, E., Drange, I., Fossetøl, K. & Jarning, H. (2014). *Et lag rundt læreren: en kunnskapsoversikt* (8/2014). oslomet. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6234/r2014-8_Et%20lag%20rundt%20%C3%A6reren.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Borum, R. (2015). Assessing Risk for Terrorism Involvement. *Journal of Threat Assessment and Management*, 2(2), 63-87. <https://www.apa.org/pubs/journals/features/tam-tam0000043.pdf>
- Brabant, M. (2015, 30.09.2015). Cartoons controversy 10 years on. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/free-speech-at-issue-10-years-after-muhammad-cartoons-controversy/a-18747856>
- Brady, K., Faiola, A., Rauhala, E., Adam, K. & Rios, B. (2023, 26.10.2023). European bans on pro-Palestinian protests prompt claims of bias. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/world/2023/10/26/palestine-protest-ban-france-germany/>
- Brandal, N. & Thorsen, D. E. (2021). Valg eller nødvendighet? Voldens rolle i venstrestrekte bevegelser og partier. I Ø. Sørensen, B. Hagtvet & N. Brandal (Red.), *Politisk vold* (s. 177-208). Dreyer.
- Brandtzæg, B. A., Magnussen, E., Vike, H., Heian, M. T., Kvernenes, M. S., Jupskås, A. R. & Ruud, S. S. (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår: Rekruttering, motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid*. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/contentassets/a1de937bf67a44dda49f1f95ab9a0c92/sluttrapport_lokaldemokrati_tf.pdf
- Brandtzæg, P. B. (2019). Det algoritmiske selvet: identitet blant unge og barn på internett – før, nå og i fremtiden. I B. Bratvold (Red.), *Barn i Norge 2019: identitet*. vfb. https://vfb.no/content/uploads/2020/04/WEB_BiNrapporten2019.pdf
- Brekke, A., Zondag, M. H. W. & Døvik, O. (2021, 01.03.2021). Terrortiltalt IS-kvinne: – Jeg var så forelsket. *NRK*. https://www.nrk.no/norge/is-kvinnen_-_jeg-tenkte-ikke-klart-pa-den-tiden-1.15396110
- Brekke, J.-P., Beyer, A. & Enjolras, B. (2019). *Antisemittisme på nett og i sosiale medier i Norge: Kjennetegn, avsendere og motvirkning*. Samfunnsforskning. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2589085>
- Brekke, T. (2019). Christianity Betrayed: Conspiracy Theory about a Leftist-Muslim Plot against Christianity in Norway. *Journal of Religion and Society*, 21. https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/73902/2/Christianity%2Bbetrayed_Conspiracy%2Btheory%2Babout%2Ba%2Bleftist-Mus

- lim%2Bplot%2Bagainst%2Bchristianity%2Bin%2Bnorway_Tor-kel%2Bbrekke%2Bmarch%2B2019.pdf
- Brekke, T. (2020, 14.08.2020). Kritisk raseteori er et kolonialistisk prosjekt. *Morgenbladet*. https://www.morgenbladet.no/ideer/essay/2020/08/14/kritisk-raseteori-er-et-kolonialistisk-prosjekt/?_cb=EulhEUkAq1CKIKfhNBmy
- Brekke, T. (2021). Strukturell rasisme og andre alt-i-ett-begreper. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 62(1), 94-98. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.1504-291X-2021-01-07>
- Brekke, A. A. T. & Farestvedt, I. B. (2023, 26.01.2023). Paludan: - Jeg skal brenne en koran hver fredag til Sverige slippes inn i Nato. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/vew68m/paludan-jeg-skal-brenne-en-koran-hver-fredag-til-sverige-slippes-inn-i-nato>
- Brekke, A. A. T. & Sfrintzeris, Y. (2023, 16.08.2023). Danmarks etterretningstjeneste tar al-Qaeda-trusler «meget alvorlig». *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/VP-MR5l/danmarks-etterretningstjeneste-tar-al-qaeda-trusler-meget-alvorlig>
- Brown, K., Mondon, A. & Winter, A. (2023). The far right, the mainstream and mainstreaming: towards a heuristic framework. *Journal of Political Ideologies*, 28(2), 162-179. <https://doi.org/10.1080/13569317.2021.1949829>
- Bruland, B. (2017). *Holocaust i Norge: registrering, deportasjon, tilintetgjørelse*. Dreyers forl.
- Bruland, R. S. (2015, 15.11.2015). Belgia vil rydde opp i «Jihad-bydelen». *NRK*. https://www.nrk.no/urix/belgia-vil-rydde-opp-i-jihad-bydelen_-1.12655107
- Bruno, V. A., Downes, J. F. & Scopelliti, A. (2021, 15.11.2021). Post-Fascism in Italy: "So why this flame, Mrs. Giorgia Meloni?". *Centre for Analysis of the Radical Right*. <https://www.radicalrightanalysis.com/2021/11/15/post-fascism-in-italy-so-why-this-flame-mrs-giorgia-meloni/>
- Bråten, B. & Sønsterudbråten, S. (2017). *Veiledningserfaringer: Forsøk med veiledning (ICDP) av foreldre med radikaliseringsbekymringer og foreldre i asylmottak* (2017:02). <https://www.faf.no/images/pub/2017/20610.pdf>
- Bu, F., Nymoen, M., Setten, K. & Ødegården, T. E. (2023, 07.09.2023). Ett parti overrasker blant unge velgere: - Et varsku. *TV 2*. <https://www.tv2.no/nyheter/innenriks/ett-parti-overrasker-blant-unge-velgere-et-varsku/16022039/>
- Buadir. (2020, 26.11.2020). *Lovbrudd: Retningslinjer for barnevernets ansvar for barn som begår lovbrudd*. Buadir.no. https://www.buadir.no/fagstotte/produkter/lovbrudd_retningslinjer_for_barnevernets_ansvar_for_barn_som_begar_lovbrudd/
- Buadir. (2021). *Utredning av tiltak for å forebygge diskriminering av og hat mot muslimer med ungdom som målgruppe*. Buadir.no. https://www2.buadir.no/globalassets/global/nbbf/buadir/utredning_av_tiltak_for_a_forebygge_diskriminering_av_og_hat_mot_muslimer_med_ungdom_som_malgruppe.pdf
- Buadir. (2023a). *Levekårsstatus for personer med nedsatt funksjonsevne*. Buadir.no https://www2.buadir.no/Statistikk_og_analyse/nedsatt_funksjonsevne/
- Buadir. (2023b, 16.05.2023). *Til sammen 664 millioner kroner til inkludering av barn og unge*. Buadir.no. <https://www.buadir.no/aktuelt/til-sammen-664-millioner-kroner-til-inkludering-av-barn-og-unge/>
- Buadir. (u.å.-a). *Hva gjør barnevernet?*. Buadir.no. <https://www.buadir.no/barnevern/hva-gjor-barnevernet/>
- Buadir. (u.å.-b). *Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold*. Buadir.no. <https://www.buadir.no/vold/aesrelatert/kompetanseteamet/>
- Buadir. (u.å.-c). *Tilskudd til tiltak mot rasisme, diskriminering og hatefulle ytringer*. Buadir.no. <https://www.buadir.no/tilskudd/tiltak-mot-rasisme-diskriminering-og-hatefulle-ytringer/>
- Buadir. (u.å.-d). *Råd og veiledning etter adopsjon*. Buadir.no. <https://www.buadir.no/adopsjon/rad-og-veiledning-etter-adopsjon/>
- Buland, T., Mordal, S. & Mathiesen, I. H. (2020). *Utdannings- og yrkesrådgiving og sosialpedagogisk rådgiving i norsk skoleanno 2020: En kartlegging av ressurser og arbeidsoppgaver til rådgiving i skolen i Norge*. Utdanningsforbundet. https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/eksterne-rapporter/radgiving-i-norsk-skole-anno-2020_sintef_norce.pdf
- Bundesamt für Verfassungsschutz. (u.å.). *Right-wing extremism*. Verfassungsschutz.de. https://www.verfassungsschutz.de/EN/topics/right-wing-extremism/right-wing-extremism_article.html
- Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat. (2019). *Verfassungsschutzbericht 2019*. bmi.bund.de. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/the>

- men/sicherheit/vsb-2019-gesamt.pdf?__-blob=publicationFile&v=5.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend,. (2023, 16.02.2023). *Gesetz zur Stärkung von Maßnahmen zur Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politischen Bildung (Demokratiefördergesetz)*. Bmfsfj. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/gesetz-zur-staerkung-von-massnahmen-zur-demokratiefoerderung-vielfaltgestaltung-extremismuspraevention-und-politischen-bildung-demokratiefoerderungsgesetz-207726>
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend,. (u.å.a). *Demokratie leben!*. Demokratie-leben.no. <https://www.demokratie-leben.de/>
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend,. (u.å.b). *Über «Demokratie leben!»*. Demokratie-leben. <https://www.demokratie-leben.de/das-og/ueber-demokratie-leben>
- Burheim, M. G. (2023). Det handler om mennesker. I juli-senteret (Red.), *22. juli-senteret*. 22. juli-senteret.
- Bury Council. (u.å.). *Prevent*. bury.gov. <https://www.bury.gov.uk/my-neighbourhood/safety-in-the-community/prevent>
- Bæck, U. D. K., Holm, I. M. & Larsen, A. I. L. (2022). *U16 sin mentorordning i Tromsø kommune vekker forskningsinteresse*. uit. https://uit.no/nyheter/forskerhjornet/790235/u16_sin_mentorordning_i_tromso_kommune_vekker_for
- Bærum kommune, Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak & Oslo politidistrikt. (2019). *Lokal handlingsplan for forebygging av hatkriminalitet og voldelig ekstremisme 2018–2021*. baerum.kommune. <https://www.baerum.kommune.no/globalassets/om-barum-kommune/organisasjon/styrende-dokumenter/handlingsplan-for-forebygging-av-hatkriminalitet-korrektur-10-sept.pdf>
- Bærum kommune og Asker og Bærum politidistrikt. (2015). *Lokal handlingsplan mot ekstremisme*. <https://www.baerum.kommune.no/globalassets/om-barum-kommune/organisasjon/styrende-dokumenter/lokal-handlingsplan-mot-ekstremisme.pdf>
- Bötticher, A. (2017). Towards Academic Consensus Definitions of Radicalism and Extremism. *Perspectives on Terrorism*, 11(4), 73-77. <http://www.jstor.org/stable/26297896>
- Caiani, M. & Kröll, P. (2015). The transnationalization of the extreme right and the use of the Internet. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 39(4), 331-351. <https://doi.org/10.1080/01924036.2014.973050>
- Caldwell, M., Andrews, J. T. A., Tanay, T. & Griffin, L. D. (2020). AI-enabled future crime. *Crime Science*, 9(1), 14. <https://doi.org/10.1186/s40163-020-00123-8>
- Carbonnel, A. D. (2018, 16.03.2018). Belgium takes back Brussels' Grand Mosque from Saudi government. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/idUSKCN1GS2HP/>
- Carter, E. (2018). Right-wing extremism/radicalism: reconstructing the concept. *Journal of Political Ideologies*, 23(2), 157-182. <https://doi.org/10.1080/13569317.2018.1451227>
- Carter, J. A., Maher, S. & Neumann, P. R. (2014). #Greenbirds: Measuring Importance and Influence in Syrian Foreign Fighter Networks. The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence. <https://icsr.info/wp-content/uploads/2014/04/ICSR-Report-Greenbirds-Measuring-Importance-and-Influence-in-Syrian-Foreign-Fighter-Networks.pdf>
- Center for Dokumentation og Innsats mod Ekstremisme. (2019, 21.02.2019). *Venstreekstremisme: Ideologi*. stopekstremisme. <https://stopekstremisme.dk/ekstremisme/ekstremistiske-miljoer-i-danmark/venstreekstremisme-ideologi>
- Center for Dokumentation og Innsats mod Ekstremisme. (2021). *Vurderingsværktøj*. stopekstremisme. <https://stopekstremisme.dk/tilbud-og-vaerktojer/vurderingsvaerktoej-1>
- Center for Dokumentation og Innsats mod Ekstremisme. (2022, 19.10.). *Om centeret*. stopekstremisme. Hentet 22.06.2023 fra <https://stopekstremisme.dk/om-centeret>
- Center for Dokumentation og Innsats mod Ekstremisme. (2023, 12.12.2023). *Hvem gør hvad i Danmark?*. stopekstremisme. <https://stopekstremisme.dk/forebyggelsesindsats-1/hvem-gor-hvad-i-danmark>
- Center for Research on Extremism. (2022). *STV Codebook*. uio. <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/groups/rtv-dataset/rtv-codebook-2022.pdf>
- Center for Terroranalyse. (2023). *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. pet. <https://pet.dk/-/media/mediefiler/pet/dokumenter/analyser-og-vurderinger/vurdering-af-terrortruslen-mod-danmark/vurdering-af-terrortruslen-mod-danmark-2023.pdf>
- Center mot våldsbejakande extremism. (2020). *Våldsbejakande djurrättsaktivism: En kun-*

- skapsöversikt. cve. https://cve.se/download/18.843740f184cc4e52fa1188/1669904413958/CVE_Djurra%CC%88ttsaktivism.pdf
- Center mot våldsbejakande extremism. (2022a, 21.10.2022). *CVE:s stödtelefon för yrkesverksamma*. cve. <https://www.regeringen.se/contentassets/d4fdc4bc1c314fd9b9aa6c7a3da9-bc93/141514600webb.pdf>
- Center mot våldsbejakande extremism. (2022b, 11.11. 2022). *Om CVE*. stopekstremisme. <https://cve.se/omcve.4.361968e2184188c99-bf43f.html>
- Center mot våldsbejakande extremism. (2022c, 24.05.2022). *Operativt stöd*. cve.se. <https://cve.se/operativt-stod.4.2f4ed3a21806a388a2fd99.html>
- Centers for Disease Control and Prevention. (2021, 06.04.2021). *About the CDC-Kaiser ACE Study*. cdc.gov. <https://www.cdc.gov/violence-prevention/aces/about.html>
- Centers for Disease Control and Prevention. (2023, 29.06.2023). *Adverse Childhood Experiences*. <https://www.cdc.gov/violenceprevention/aces/index.html>
- Cherney, A. (2016). Designing and implementing programmes to tackle radicalization and violent extremism: lessons from criminology. *Dynamics of Asymmetric Conflict*, 9(1-3), 82-94. <https://doi.org/10.1080/17467586.2016.1267865>
- Chesney, R. & Citron, D. K. (2018). Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security. *California Law Review*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3213954
- Child Rights International Network. (2022). *Preventing Safeguarding: The Prevent strategy and children's rights*. crin. <https://static1.square-space.com/static/5afadb22e17ba3eddf90c02f/t/62385835c6d6f61c4977be26/1647859768092/Preventing+Safeguarding+March+2022+CRIN.pdf>
- Chrisafis, A. (2016, 05.07.2016). Paris attacks inquiry finds multiple failings by French intelligence agencies. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/05/paris-attacks-inquiry-multiple-failings-french-intelligence-agencies>
- Chrisafis, A. (2023, 28.08.2023). France to ban girls from wearing abayas in state schools. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2023/aug/28/france-to-ban-girls-from-wearing-abayas-in-state-schools>
- Christchurch call. (u.å.). *Forside*. christchurchcall. <https://www.christchurchcall.com/>
- Christensen, T. W. & Bjørge, T. (2018). *Hvordan håndtere hjemvendte fremmedkrigere og andre syriafarere?: Tiltak for ivaretagelse og oppfølging* (1/2018). uio. <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/publications/c-rex-reports/2018/hjemvendte-fremmedkrigere-c-rex-report-1-2018.pdf>
- Christensen, T. W., Lindekilde, L., Sivenbring, J., Bjørge, T., Magnæs Gjelsvik, I., Solhjell, R., Haugstvedt, H., Malmros, R. A., Kangasniemi, M. & Kallio, H. (2023). "Being a Risk" or "Being at Risk": Factors Shaping Negotiation of Concerns of Radicalization within Multiagency Collaboration in the Nordic Countries. *Democracy and Security*, 1-24. <https://doi.org/10.1080/17419166.2023.2220117>
- Clarke, C. P. (2021). Twenty Years After 9/11: What Is the Future of the Global Jihadi Movement?. *CTC Sentinel*, 14(7), 91-105. <https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2021/09/CTC-SENTINEL-072021.pdf>
- Clarke, C. P. (2022, 06.01.2022). Jan. 6 Didn't Set Off A Wave of Right-Wing Terrorism. Here's What Happened Instead. *Politico*. <https://www.politico.com/news/magazine/2022/01/06/far-right-extremists-jan-6-domestic-terrorism-526505>
- Cobain, I. & Taylor, M. (2016, 23.11.2016). Far-right terrorist Thomas Mair jailed for life for Jo Cox murder. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/nov/23/thomas-mair-found-guilty-of-jo-cox-murder>
- Collins, M. (2022, 11.06.2022). There's a new breed of young, violent, far-right activist in Britain: 'white jihadists'. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/jun/11/far-right-activists-britain-white-jihadists-neo-nazi-national-action-jailed>
- Comerford, M. & Bryson, R. (2017). *Struggle Over Scripture: Charting the Rift Between Islamist Extremism and Mainstream Islam*. <https://institute.global/policy/struggle-over-scripture-charting-rift-between-islamist-extremism-and-mainstream-islam>
- Conway, M. (2017). Determining the Role of the Internet in Violent Extremism and Terrorism: Six Suggestions for Progressing Research. *Studies in Conflict & Terrorism*, 40(1), 77-98. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2016.1157408>
- Coordination Unit for Threat Analysis. (2023). *Strategic note: extremism and terrorism*. belgium. https://ocad.belgium.be/wp-content/uploads/2023/10/Strategic-Note-Extremism-and-Terrorisme_WEB.pdf

- Copsey, N. & Merrill, S. (2021, 14.04.2021). *Understanding 21st-Century Militant Anti-Fascism*. crestresearch. <https://crestresearch.ac.uk/resources/understanding-21st-century-militant-anti-fascism/>
- Cordesman, A. H. (2017). *Islam and the Patterns in Terrorism and Violent Extremism*. csis. <https://www.csis.org/analysis/islam-and-patterns-terrorism-and-violent-extremism>
- Corell, S. (2010). *Krigens ettertid*. Spartacus Forlag.
- Corell, S. (2021). *Likvidasjonen*. Gyldendal.
- Correctiv. (2024, 15.01.2024). Secret plan against Germany. *Correctiv*. <https://correctiv.org/en/top-stories/2024/01/15/secret-plan-against-germany/>
- Counter-terrorism Committee Executive Directorate. (2020). *Member states concerned by the growing and increasingly transnational threat of extreme right-wing terrorism*. un. https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org/securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/cted_trends_alert_extreme_right-wing_terrorism.pdf
- Counter Extremism Network Coordination Unit. (2016). *Structural quality standards: for work to intervene with and counter violent extremism*. girds. <http://girds.org/publications/handbook-for-structural-quality-standards-in-deradicalization-work>
- Counter Extremism Project. (2023). *France: Extremism and Terrorism*. counterextremism. <https://www.counterextremism.com/countries/france-extremism-and-terrorism>
- Counter Extremism Project. (u.å.). *Great Replacement Theory*. counterextremism. <https://www.counterextremism.com/content/great-replacement-theory>
- Court of Justice of the European Union. (2022). *Measures for the protection of the Union budget: the Court of Justice, sitting as a full Court, dismisses the actions brought by Hungary and Poland against the conditionality mechanism which makes the receipt of financing from the Union budget subject to the respect by the Member States for the principles of the rule of law*. europa.eu. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220028en.pdf>
- Cowen, T. (2006). Terrorism as theater: Analysis and policy implications. *Public Choice*, 128(1), 233-244. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9051-y>
- Crawford, B. & Keen, F. (2020). The Hanau Terrorist Attack: How Race Hate and Conspiracy Theories Are Fueling Global Far-Right Violence. *CTC Sentinel*, 13(3), 1-8. <https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2020/03/CTC-SENTINEL-032020.pdf>
- Crettiez, X. & Barros, Y. (2019). La Réalité De La Menace Djihadiste En France 2015–2018. *Chaire Citoyenneté, Sciences-Po Saint-Germain-en-Laye*. <https://radical.hypotheses.org/files/2019/11/Chaire-Citoyennet%C3%A9-Realite-djihadistes.pdf>
- Croce, M. D. (2021, 25.01.2021). Italy arrests 'Black Sun' terrorist who planned to kill women and Jews. *Il Manifesto*. <https://global.ilmanifesto.it/italy-arrests-black-sun-terrorist-who-planned-to-kill-women-and-jews/>
- Crumley, B. (2012, 26.03.2012). Terror in Toulouse: Brother of Jihadist Killer Held by Police. *Time*. <https://world.time.com/2012/03/26/terror-in-toulouse-brother-of-jihadist-killer-held-by-police/>
- CTEC. (2022, 04.10.2022). *Dangerous Organizations and Bad Actors: Sonnenkrieg Division*. middlebury. <https://www.middlebury.edu/institute/academics/centers-initiatives/ctec/ctec-publications/dangerous-organizations-and-bad-actors-2>
- CUTA. (u.å.). *Who We are*. cuta.belgium. <https://cuta.belgium.be/who-we-are/#history-in-brief>
- Dagsavisen. (2018, 03.09.2018). Mannefall i Sverigedemokraterna – flere innhentes av nazifortid. *Dagsavisen*. <https://www.dagsavisen.no/nyheter/verden/2018/09/03/mannefall-i-sverigedemokraterna-flere-innhentes-av-nazifortid/>
- Dagbladet. (2023, 21.10.2023). Ingen grenser for Israel. *Dagbladet*. <https://www.dagbladet.no/meninger/ingen-grenser-for-israel/80378551>
- Dalen, H. B. & Arnesen, P. K. (2020, 19.11.2020). *Folk deltar mer politisk*. ssb.no. <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/folk-deltar-mer-politisk>
- Dalen, M. (2023). Røde Arme Fraksjon. I *Store norske leksikon*. https://snl.no/R%C3%B8de_Arme_Fraksjon
- Dalsgaard, L., Albæk, M. & Mikkelsen, N. R. (2019). *Terroristen fra Nørrebro: jagten på Omar el-Hussein*. Politiken forlag.
- Dalgaard-Nielsen, A., Eriksen, J. R., Hansen, M. L., Ilum, J., Ishaq, B., Ravndal, J. A. & Renå, H. (2020). *Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019*. politiet. https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/al-noor-terrorhandlingen/evaluering_terrorhendelsen_i-bærum_01072020_original_digital.pdf

- Daniels, J. (2018). The Algorithmic Rise of the "Alt-Right". *Contexts*, 17(1), 60-65. <https://journals.sfu.ca/jd/index.php/jd/article/view/8>
- Danmarks Radio. (u.å.). *Tema: Koranlov*. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/tema/koranlov>
- Dansk institut for menneskerettigheter. (2021). *Når algoritmer sagsbehandler – Rettigheter og retssikkerhet i offentlige myndigheters bruk av profileringsmodeller*. <https://menneskeret.dk/udgivelser/naar-algoritmer-sagsbehandler-rettighe-der-retssikkerhet-offentlige-myndigheters-brug>
- Data Act. (2023). *Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonised rules on fair access to and use of data and amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive (EU) 2020/1828 (PE/49/2023/REV/1)*. eur-lex.europa. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2854>
- Data Governance Act. (2022). *Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (PE/85/2021/REV/1)*. eur-lex.europa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0868&qid=1707420232060>
- Datatilsynet. (2018, 12.10.2021). *Om personopplysningsloven med forordning og når den gjelder*. datatilsynet.no. <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/lover-og-regler/om-personopplysningsloven-og-nar-den-gjelder/>
- Datatilsynet. (2019). *Høringsuttalelse fra Datatilsynet – Forslag til ny lov om etterretningstjenesten*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-ny-lov-om-etterretningstjenesten/id2618620/?uid=e0b87829-2c74-4f2c-8066-c75801bcd0d5>
- Datatilsynet. (u.å.). *Sjekkliste for vurdering av personvernkonsekvenser (DPIA)*. datatilsynet.no. <https://www.datatilsynet.no/contentassets/8b767689abb14926af27820c9c2fb89e/sjekkliste-for-dpiafaser.pdf>
- Davey, J. (2021). *Gamers Who Hate: An Introduction to ISD's Gaming and Extremism Series*. isdglobal. <https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2021/09/20210910-gaming-reportintro.pdf>
- Davey, J., Comerford, M., Guhl, J., Baldet, W. & Colliver, C. (2021). *A Taxonomy for the Classification of Post-Organisational Violent & Terrorist Content*. isdglobal. <https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2021/12/A-Taxonomy-for-the-Classification-of-Post-Organisational-Violent-Extremist-Terrorist-Content.pdf>
- Davies, L. (2009). Educating against Extremism: Towards a Critical Politicisation of Young People. *International Review of Education*, 55(2/3), 183-203. <http://www.jstor.org/stable/40270074>
- Davies, L. (2014). Interrupting Extremism by Creating Educative Turbulence. *Curriculum Inquiry*, 44(4), 450-468. <http://www.jstor.org/stable/43941663>
- Dawson, L. L. (2021). *A Comparative Analysis of the Data on Western Foreign Fighters in Syria and Iraq: Who Went and Why?*. icct. <https://www.icct.nl/sites/default/files/2022-12/Dawson-Comparative-Analysis-FINAL-1.pdf>
- de Graaf, B., van der Heide, L., Wanmaker, S. & Weggemans, D. (2013). The Anders Behring Breivik Trial: Performing Justice, Defending Democracy. *ICCT research paper*, 4(6), 1-20. <https://www.icct.nl/publication/anders-behring-breivik-trial-performing-justice-defending-democracy>
- De nasjonale freds- og menneskerettighetssentrene. (2022). *Høringsinnspill fra De nasjonale freds- og menneskerettighetssentrene*. stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=28857&h=10004644>
- De Saint Marc, G. D., Guglielminetti, L., Netten, J., Lacombe, S., van de Donk, M., Galesloot, J. & Woltman, P. (2015). *Handbook: Voices of victims of terrorism*. Radical Awareness Network & Working group voice of victims of terrorism. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/ran_vvt_handbook_may_2016_en.pdf
- Dearden, L. (2022, 26.05.2022). The rise and fall of Britain's first neo-Nazi terrorist group. *Independent*. <https://www.independent.co.uk/independentpremium/long-reads/national-action-neo-nazis-history-arrests-b2087169.html>
- Deloughery, K., King, R. D. & Asal, V. (2012). Close Cousins or Distant Relatives? The Relationship Between Terrorism and Hate Crime. *Crime and delinquency*, 58(5), 663-688. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0011128712452956?journalCode=cadc>
- Dembra. (u.å.-a). *For lærere*. dembra.no. <https://www.dembra.no/no/for-laerere>
- Dembra. (u.å.-b). *Om Dembra: Hva er Dembra?*. dembra. Hentet 28.06.2023 fra <https://dembra.no/no/om-dembra/>

- Dembra. (u.å.-c). *Samarbeidspartnere og støttespillere*. <https://www.dembra.no/no/samarbeidspartnere-og-stottespillere>
- Dembra. (u.å.-d). *Utarbeide en Dembra-plan*. dembra.no. <https://www.dembra.no/no/undervisningsopplegg/utarbeide-en-dembra-plan>
- Den internasjonale Røde Kors-komiteen. (2019). *International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts*. <https://www.icrc.org/en/document/icrc-report-ihl-and-challenges-contemporary-armed-conflicts>
- Den internasjonale Røde Kors-komiteen. (2023). *The Geneva Conventions and their Commentaries*. icrc.org. <https://www.icrc.org/en/war-and-law/treatiescustomary-law/geneva-conventions>
- Den nordiske motstandsbevegelsen. (2023, 07.10.2023). *Den nordiske motstandsbevegelsen støtter offensiven mot Israel*. motstandsbevegelsen.no. <https://www.motstandsbevegelsen.info/den-nordiske-motstandsbevegelsen-stotter-offensiven-i-israel/>
- Den norske legeforening. (2011, 27.12.2011). *World Medical Association – deklarasjonen*. legeforeningen.no. <https://www.legeforeningen.no/om-oss/etikk/etiske-regler-koder-deklarasjoner-og-lignende/world-medical-association-deklarasjonen/>
- Departementene. (2020). *Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion 2020–2023*. regjeringen. https://www.regjeringen.no/contentassets/589aa9f4e14540b5a5a6144aaea7b518/handlingsplan-mot-rasisme_uu_des-2019.pdf
- Departementene. (2021). *Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk og kjønnskarakteristika*. regjeringen. https://www.regjeringen.no/contentassets/023227879f06471793113a7f116e71b9/210624-handlingsplan-lhbtqi_.pdf
- Det europeiske rådet. (2023). *Artificial intelligence act: Council and Parliament strike a deal on the first rules for AI in the world*. consilium. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/09/artificial-intelligence-act-council-and-parliament-strike-a-deal-on-the-first-worldwide-rules-for-ai/>
- Det Europeiske Wergelandsenteret. (u.å.). *Lærings- og refleksjonsmaterieell om 22. juli*. 22juliressurser. <https://22juli-ressurser.no/>
- Det Europeiske Wergelandsenteret & Utøya. (u.å.). *Forebygging av ekstremisme – er skolen alltid svaret? 27. Mars på Utøya*. demokrati-
verksted. <https://demokratiwerksted.no/2023/01/09/konferanse/>
- Det Mosaiske Trossamfund. (2023, 30.10.2023). *Bekymringsmelding – et varsko for det norske demokratiet*. VG. <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/3EGb0d/bekymringsmelding-et-varsko-for-det-norske-demokratiet>
- Det norske akademis ordbok. (u.å.-a). *Forebygge*. <https://naob.no/ordbok/forebygge>
- Det norske akademis ordbok. (u.å.-b). *Reintegrasjon*. <https://naob.no/ordbok/reintegrasjon>
- Det norske teatret. (u.å.). *Utafor*. detnorsketeatret.no. <https://www.detnorsketeatret.no/framsyningar/utafor>
- Dettmer, J. (2017, 18.07.2017). *Far-right Group Plans to Patrol Mediterranean to Turn Back Migrants*. Voa. <https://www.voanews.com/a/far-right-group-plans-patrol-mediterranean-to-turn-back-migrants/3948733.html>
- Deutscher Bundestag. (2020). *Gesetz gegen Rechtsextremismus und Hasskriminalität beschlossen*. bundestag. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw25-de-rechtsextremismus-701104>
- Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung. (2022, 05.05.2022). *Viele Menschen in Deutschland sind bereit zu Engagement gegen Rassismus*. dezim-institut. <https://www.dezim-institut.de/presse/presse-detail/viele-menschen-in-deutschland-sind-bereit-zu-engagement-gegen-rassismus/>
- Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung. (u.å.). *Nationaler Diskriminierungs- und Rassismusmonitor (NaDiRa)*. dezim-institut. <https://www.dezim-institut.de/institut/rassismusmonitor/>
- Devakumar, D., Selvarajah, S., Abubakar, I., Kim, S.-S., McKee, M., Sabharwal, N. S., Saini, A., Shannon, G., White, A. I. R. & Achiume, E. T. (2022). *Racism, xenophobia, discrimination, and the determination of health*. *The Lancet*, 400(10368), 2097-2108. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(22\)01972-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(22)01972-9)
- Devarajan, S., Mottaghi, L., Do, Q.-T., Brockmeyer, A., Joubert, C., Bhatia, K. & Jelil, M. A. (2016). *Economic and Social Inclusion to Prevent Violent Extremism*. worldbank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/409591474983005625/pdf/108525-REVISED-PUBLIC.pdf>
- Dewey, J. (1993). *Dewey: The Political Writings* (D. A. Morris & I. Shapiro, Red.). Hackett Publishing Company.
- Deutsche Welle. (2023a, 11.07.2023). *Germany designates AfD regional party 'extremist'*. *Deutsche*

- Welle. <https://www.dw.com/en/germany-designates-afd-regional-party-extremist/a-67334260>
- Deutsche Welle. (2023b, 12.08.2023). Germany: AfD in Saxony classified as 'extremist'. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/germany-afd-in-saxony-classified-as-extremist/a-67665643>
- Dialogforum Østfold. (2018, 17.10.2018). *Om oss*. dialogforumostfold.no. <https://dialogforumostfold.no/index.php/om-oss>
- Dialogpilotene. (u.å.). *Forside*. <https://www.dialogpilotene.no/>
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration & Die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus. (u.å.-a). *Community-basierte Anlauf- und Beratungsstellen für von Rassismus betroffene Menschen*. integrationsbeauftragte. <https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/staatsministerin/community-basierte-anlauf-und-beratungsstellen-fuer-von-rassismus-betroffene-menschen-2224534>
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration & Die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus. (u.å.-b). *Community-basierte Beratung gegen Rassismus*. integrationsbeauftragte. <https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/staatsministerin/community-basierte-beratung-gegen-rassismus-2172442>
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, & Die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus. (u.å.-c). *Die Arbeit der Antirassismusbeauftragten*. integrationsbeauftragte. <https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/staatsministerin/antirassismus>
- Digital Markets Act. (2022). *Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (PE/17/2022/REV/1)*. eur-lex.europa. <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj>
- Digital Services Act. (2022). *Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (PE/30/2022/REV/1)*. eur-lex. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2023). *Direktoratsrollen i utvikling. En gjennomgang av Politidirektoratet* (2023: 2). dfo. <https://dfo.no/sites/default/files/2023-03/DF%C3%98-rapport%202023-2%20Direktoratsrollen%20i%20utvikling.%20En%20gjennomgang%20av%20Politidirektoratet.pdf>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (u.å.-a). *Innbyggerundersøkelsen 2021*. dfo.no. Hentet 15.06.2023 fra <https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2021/tillit>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (u.å.-b). *Tilskudd.no*. dfo.no. <https://tilskudd.dfo.no/>
- Document 52021PC0206. (2021). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain union legislative acts (COM/2021/206)*. eur-lex.europa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206>
- Dokument 7:1 (2019–2020). *Årsmelding 2019*. EOS-utvalget. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2019-2020/dok7-1-201920.pdf>
- Dokument 7:1 (2022–2023). *Årsmelding 2022*. EOS-utvalget. <https://eos-utvalget.no/wp-content/uploads/2023/06/EOS-utvalgets-arsmelding-for-2022.pdf>
- Dokument 7:1 (2023–2024) *Særskilt melding til Stortinget om Etterretningstjenestens rolle i 25. juni-saken*. stortinget. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2023-2024/dok7-202324-001.pdf>
- Dokument 8:13 S (2023–2024), Innst. 86 L (2023–2024), Lovvedtak 23 (2023-2024). *Representantforslag om å forebygge og bekjempe organisert kriminalitet*. stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=95772>
- Dokument 8:246 S (2022–2023). *Representantforslag om bedre forebygging av og mer kunnskap om voldelig ekstremisme og radikaliserings*. stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=94531>
- Dokument 16 (2011–2012). (2011). *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*. stortinget. <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2011-2012/dok16-201112.pdf>
- Dokument 19 (2022–2023). *Sannhet og forsoning: grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner*. stortinget. <https://www.stortinget.no/>

- globalassets/pdf/-nnhets-og-forsoningskommisjonen/rapport-til-stortinget-fra-nnhets-og-forsoningskommisjonen.pdf
- Dokument nr. 15:1814 (2022–2023). *Skriftlig spørsmål fra Jan Tore Sanner (H) til forsknings- og høyere utdanningsministeren*. stortinget. stortinget.no. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlig-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=93549>
- Dostal, J. M. (2015). The Pegida Movement and German Political Culture: Is Right-Wing Populism Here to Stay? *The Political Quarterly*, 86(4), 523-531. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-923X.12204>
- Dovidio, J. F., Glick, P. & Rudman, L. A. (Red.). (2005). *On the nature of prejudice: fifty years after Allport*. Blackwell Publishing.
- Doxsee, C. (2021). *Examining Extremism: The Militia Movement*. csis. <https://www.csis.org/blogs/examining-extremism/examining-extremism-militia-movement>
- Drammen kommune. (2022). *Fra ord til handling: Forebygging av utenforskap, radikaliserings og voldelig ekstremisme*. drammen.kommune.no. <https://www.drammen.kommune.no/globalassets/politikk-og-samfunn/planer/dokumenter/handlingsplan-urve-desember-2022.pdf>
- Dyb, G. & Jensen, T. K. (2019). *Å leve videre etter katastrofen: stressreaksjoner og oppfølging etter traumer*. Gyldendal.
- Dyb, G., Stensland, S. Ø., Glad, K. A., Lingaas, I., Undset, A. B., Andreassen, A. L. & Porcheret, K. (2021). «Opplevelser og reaksjoner hos de som var på Utøya 22. juli 2011»: *En oppsummering av fjerde intervjurunde*. nkvtvts. https://www.nkvtvts.no/content/uploads/2021/05/Utoya_oppsummering-fjerde-intervjurunde-1.pdf
- Dyrendal, A. & Emberland, T. (2019). *Hva er konspirasjonsteorier*. Universitetsforlaget.
- Døving, C. A. (2022a). Innledning. I C. A. Døving (Red.), *Rasisme: Fenomenet, forskningen, erfaringene*. Universitetsforlaget.
- Døving, C. A. (2022b). *Rasisme: Fenomenet, forskningen, erfaringene*. Universitetsforlaget.
- Døving, C. A. & Emberland, T. (2018). Konspirasjonsteorier i det ytterliggående høyrelandskapet i Norge. I T. Bjørge (Red.), *Høyreekstremisme i Norge: Utviklingstrekk, konspirasjonsteorier og forebyggingsstrategier*. PolitiHøgskolen. <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/2568904/hoyreekstremisme.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Earle, P. C. (2019, 14.11.2019). The Birth of the Deep State: A History. *American Institute for Economic Research*. https://www.aier.org/article/the-birth-of-the-deep-state-a-history/?gclid=EAIaIQobChMI-Ib70a6xgQMVJ4do-CR3r5wd8EAAYASAAEgKyKPD_BwE
- Ejfestad, J. S. & Selman, C. (2021). *Taushetsplikt i forvaltningen*. Universitetsforlaget.
- Eggebo, H. & Stubberud, E. (2016). *Hatefulle ytringer. Delrapport 2: Forskning på hat og diskriminering* (2016: 15). samfunnsforskning. https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2442447/Rapport_15_16_HatYtr_Del2_endelig.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Eggen, N. S. & Vogt, K. (2021). Hadith. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/hadith>
- Eide, J. O. (2001, 29.01.2001). Vil dø for en ren rase. *Aftenposten*. <https://www.aftenbladet.no/innenriks/i/2mQEl/vil-doe-for-en-ren-rase>
- Eidsvik, Ø. L. & Nicolaisen, C. (2011, 17.10.2011). Sprer ville teorier om 22. juli. *Bergens Tidende*. <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/14K1G/sprer-ville-teorier-om-22-juli>
- Ekern, S. (2023, 23.11.2023). Sjokket i Nederland. *NRK*. <https://www.nrk.no/urix/geert-wilders-vant-en-knusede-seier-i-nederland-1.16648165>
- Ekholt, C. T. (2023, 14.05.2023). I dag ble Oslos «regnbuegate» bilfri. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/oslo/i/Knqm86/i-dag-ble-oslos-regnbuegate-bilfri>
- Ekman, M. (2022). The great replacement: Strategic mainstreaming of far-right conspiracy claims. *Convergence*, 28(4), 1127-1143. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/13548565221091983>
- Ekman, M., Osman, B., Dalsbro, A. & Leman, J. (2017, 08.04.2017). Så stødjer den misstänkta terroristen radikalislamism på Facebook. *Expo*. <https://expo.se/2017/04/s%C3%A5st%C3%B6djer-den-misst%C3%A4nktaterroristen-radikalislamism-p%C3%A5facebook>
- Ekornås, B. (2018). Ekstreme –eivalg – en «løsning» for sårbare unge. I E. Reiss & L. Noor (Red.), *Radikaliserings fenomen og forebygging*. Frekk.
- el-Said, H. & Barrett, M. R. (2017). *Enhancing the Understanding of the Foreign Terrorist Fighters Phenomenon in Syria*. radicalisationresearch. <https://radicalisationresearch.org/search/natodstl/enhancing-the-understanding-of-the-foreign-terrorist-fighters-phenomenon-in-syria/>
- Ellefsen, R. & Sandberg, S. (2022). Everyday Prevention of Radicalization: The Impacts of Fa-

- mily, Peer, and Police Intervention. *Studies in Conflict & Terrorism*, 1-24. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2022.2037185>
- Ellung, A. & Andersson, P. (2023, 17.10.2023). Uppgifter: Misstänkt gärningsman tidigare anklagad för terror. *TV 4*. <https://www.tv4.se/artikel/5q8WWWh9fNScL4I3RZnpzmW/det-haer-vev-vi-om-gaerningsmannen>
- Élysee. (2023, 16.02.2023). *Réunion du Forum de l'Islam de France à l'élysee*. [elysee.fr. https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/02/16/reunion-du-forum-de-lislam-de-france-a-lelysee](https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/02/16/reunion-du-forum-de-lislam-de-france-a-lelysee)
- Emberland, T. (2019). «HAT OG DEL»: Om arbeiderpartihat, konspirasjonssnakk, subversjonsmyter og Sylvi Listhaug. *Arr*, 30(3). <https://arvev.no/artikler/hat-og-del>
- Emeriau, M. & Laitin, D. D. (2020). *Integration Failures in France: A Search for Mechanisms*. standford. https://laitinresearch.stanford.edu/wp-content/uploads/2020/09/IPL_WPS-20-03.pdf
- Enstad, J. D. (2017). "Glory to Breivik!": The Russian Far Right and the 2011 Norway Attacks. *Terrorism and Political Violence*, 29(5), 773-792. <https://doi.org/10.1080/09546553.2015.1008629>
- EOS-utvalget. (2021). *Høringssvar fra EOS-u-valget – høring om forslag til endringer i politiloven, politiregisterloven og politiregisterforsriften – PSTs etterretningsoppdrag og bruk av åpent tilgjengelig informasjon*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-endoringer-i-politiloven-og-politiregisterloven-mv.-psts-etterretningsoppdrag-og-behandling-av-apent-tilgjengelig-informasjon.pdf/id2874615/?uid=7a31c030-56a8-4a4b-8730-d54b6af7adf8>
- EOS-utvalget. (2022, 25.11.2022). *Sjå opptak av EOS-utvalgets årskonferanse 30. mars 2023 her*. [eos-utvalget.no. https://eos-utvalget.no/eos-utvalgets-arskonferanse-30-mars-2023/](https://eos-utvalget.no/eos-utvalgets-arskonferanse-30-mars-2023/)
- EOS-utvalget. (2023). *Om EOS-utvalgets rolle knyttet til Bhatti og 25-juni-utvalget*. [eos-utvalget.no. https://eos-utvalget.no/om-eos-utvalgets-rolle-knyttet-til-bhatti-og-25-juni-utvalget/](https://eos-utvalget.no/om-eos-utvalgets-rolle-knyttet-til-bhatti-og-25-juni-utvalget/)
- EOS-utvalget. (u.å.). *Hvem er vi?*. [eos-utvalget.no. https://eos-utvalget.no/hjem/om-eos/hvem-er-vi/](https://eos-utvalget.no/hjem/om-eos/hvem-er-vi/)
- Epeland, J. & Normann, T. M. (2021, 29.03.2021). *115 000 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt*. ssb. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/115-000-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt>
- Erdal, M. B. (2018). Å våge å være norske sammen. I H. Syse (Red.), *Norge etter 22. juli: Forhandlinger om verdier, identiteter og et motstandsdyktig samfunn* (s. 27-46). Cappelen Damm Akademisk.
- Erdal, S. F. & Granlund, L. (2021). Fire innfallsvinkler til undervisningen om 22. juli-terroren. I S. F. Erdal, L. Granlund & E. Ryen (Red.), *Samfunnsfagdidaktikk* (s. 136-153). Universitetsforlaget.
- Erdvik, I. B. & Ervik, R. (2022). *Frivillige organisasjoners arbeid for inkludering av barn og unge* (2022: 2). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xm-lui/bitstream/handle/11250/2837166/Sivilsamfunn_Rapport_2_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Eriksen, A. (1995). *Det var noe annet under krigen: 2 verdenskrig i norsk kollektivtradisjon*. Pax.
- Eriksen, D. (2016, 13.06.2016). Slik bruker IS Vestens popkultur til propaganda. *NRK*. <https://www.nrk.no/urix/xl/slik-bruker-is-vestens-popkultur-til-propaganda-1.12991486>
- Eriksen, T. B., Harket, H. & Lorenz, E. (2009). *Jødehat*. Cappelen Damm.
- Ervik, A. (2022). mem. I *Store norske leksikon*. Hentet 14. januar fra <https://snl.no/me>
- Espeland, U. (2023, 18.10.2023). *For ein dag! I dag var siste gongen på Utøya, i 2023. Eg har igjen fått vere med på vitnesamtale* [Statusoppdatering]. Facebook. https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=10168041859650501&id=802305500&mbextid=WC7FNe
- Essed, P. (1991). *Understanding everyday racism: an interdisciplinary theory*. SAGE Publications.
- Essed, P. (2008). Everyday Racism. I D. T. Goldberg & J. Solomos (Red.), *A Companion to Racial and Ethnic Studies* (s. 202-216). Blackwell Publishers. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/b.9780631206163.2002.00020.x>
- Etterretningstjenesten. (2023a). *Fokus 2023: Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. [etterretningstjenesten.no. https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus/fokus-norsk/Fokus2023%20-%20NO%20-%20Weboppslag%20v3.pdf/_/attachment/inline/c1a9a458-aa1d-4bf6-a558-9cec57ac-de8f:9b2050d897a2b2db1bddc8e505db7b666e608b98/Fokus2023%20-%20NO%20-%20Weboppslag%20v3.pdf](https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus/fokus-norsk/Fokus2023%20-%20NO%20-%20Weboppslag%20v3.pdf/_/attachment/inline/c1a9a458-aa1d-4bf6-a558-9cec57ac-de8f:9b2050d897a2b2db1bddc8e505db7b666e608b98/Fokus2023%20-%20NO%20-%20Weboppslag%20v3.pdf)

- Etterretningstjenesten. (2023b, 09.02.2023). *Om Etterretningstjenesten*. etterretningstjenesten.no. <https://www.etterretningstjenesten.no/om-oss/om-etterretningstjenesten>
- Europakommisjonen. (2019, 07.10.2019). *Fighting Terrorism Online: EU Internet Forum committed to an EU-wide Crisis Protocol*. europa.eu. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6009
- Europakommisjonen . (2021a, 15.07.2021). *EU founding values: Commission starts legal action against Hungary and Poland for violations of fundamental rights of LGBTIQ People*. europa.eu. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3668
- Europakommisjonen. (2021b). *Working definition on right-wing extremism*. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-02/VRWE%20working%20definition_en.pdf
- Europakommisjonen. (2022). *Norway in the Digital Economy and Society Index*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-norway>
- Europakommisjonen. (2023). *Horizon Europe Work Programme 2023–2024: 6. Civil Security for Society*. ec.europa. https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2023-2024/wp-6-civil-security-for-society_horizon-2023-2024_en.pdf
- Europakommisjonen. (u.å.-a). *About RAN Practitioners*. europa.eu. https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/radicalisation-awareness-network-ran/about-ran_en#who-are-we
- Europakommisjonen . (u.å.-b). *European Union Internet Forum (EUIF)*. europa.eu. https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-union-internet-forum-euif_en
- Europakommisjonen. (u.å.-c). *Victims/survivors of terrorism Working Group*. ec.europa. https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/radicalisation-awareness-network-ran/topics-and-working-groups/ran-vot_en
- Europaparlamentet. (2022, 15.09.2022). *MEPs: Hungary can no longer be considered a full democracy*. europarl. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220909IPR40137/meps-hungary-can-no-longer-be-considered-a-full-democracy>
- Europarådet. (2016). *Kompetanse i demokratisk kultur: Å leve sammen som likeverdige i kulturelt mangfoldige demokratiske samfunn*. <https://rm.coe.int/168070c07e>
- Europaparlamentet. (2022, 15.09.2022). *MEPs: Hungary can no longer be considered a full democracy*. europarl. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220909IPR40137/meps-hungary-can-no-longer-be-considered-a-full-democracy>
- Evans, A. T. & Williams, H. J. (2022). *How Extremism Operates Online: A Primer*. RAND Corporation. <https://doi.org/10.7249/PEA1458-2>
- Evelon. (2023, 09.11.2023). *Hva er generativ kunstig intelligens (GPT)?*. evelon.no. <https://www.evelon.no/artikler/hva-er-generativ-kunstig-intelligens-gpt>
- Expo. (2022, 13.10.2022). *Alternativ för Sverige (AFS)*. expo.se. <https://norpublica.org/2020/05/17/rasehatets-fabelprosa/>
- Ezzati, R. T. (2018). Grenser for fellesskap. I H. Syse, *Norge etter 22. juli: Forhandlinger om verdier, identiteter og et motstandsdyktig samfunn (s. 47-65)*. Cappelen Damm Akademisk
- Fagerland, T. E., Røyneland, L. & Hussaini, M. (2017, 09.02.2017). Kronikk: Legg Utøya-minnstedet der det skjedde. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/44yre/kronikk-legg-utoeya-minnstedet-der-det-skjedde>
- Faiola, A. (2016, 01.02.2016). Soldiers of Odin: The far-right groups in Finland ‘protecting women’ from asylum seekers. *Independent*. <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/soldiers-of-odin-the-farright-groups-in-finland-protecting-women-from-asylum-seekers-a6846341.html>
- Faktisk.no. (u.å.). *Forside*. faktisk.no. <https://www.faktisk.no/>
- Fangen, K. (1995). *Skinheads i rødt, hvitt og blått: en sosiologisk studie fra «innsiden»*. Norges forskningsråd.
- Fangen, K. (1999). *Pride and power: a sociological interpretation of the Norwegian radical nationalist underground movement* [Doktorgradavhandling, Universitetet i Oslo]. UiO DUO vitenarkiv. <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-30964>
- Fangen, K. (2001). *En bok om nynazister*. Universitetsforlaget.
- Fangen, K. (2003). A death mask of masculinity: the brotherhood of Norwegian right-wing skinheads. I M. Fielitz & N. Thurston (Red.), *Post-Digital Cultures of the Far Right: Online Actions and Offline Consequences in Europe and the US*. Bielefeld.
- Fangen, K. & Carlsson, Y. (2013). Right-wing extremism in Norway: Prevention and intervention. *Right-wing extremism in Europe*, 327-444. progressicepost. <https://www.progressicepost>

- vepost.eu/wp-content/uploads/Right-wing-Extremism-in-Europe.pdf#page=329
- Fangen, K. & Nilsen, M. R. (2020). Variations within the Norwegian Far Right: From neo-Nazism to anti-Islamism. *Journal of Political Ideologies*, 278-297. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13569317.2020.1796347>
- Fangen, K. & Olsen, T. (2002). *Bak nynazismen*. Cappelen Damm.
- Fangen, K. & Skjelsbæk, I. (2020). Editorial: special issue on gender and the far right. *Politics, Religion & Ideology*, 21(4), 411-415. <https://doi.org/10.1080/21567689.2020.1851866>
- Fardan, C. R. (2023, 09.08.2023). Mange vet ikke hvordan dagens høyreekstremisme i Norge ser ut. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/jl71Kz/mange-veit-ikke-hvordan-dagens-hoeyreekstremisme-i-norge-ser-ut>
- Farinelli, F. (2021). *Conspiracy theories and right-wing extremism – Insights and recommendations for P/CVE*. European Union. https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/radicalisation-awareness-network-ran/publications/conspiracy-theories-and-right-wing-extremism-insights-and-recommendations-pcve-2021_en
- Farris, S. R. (2017). *In the Name of Women's Rights: The Rise of Femonationalism*. Duke University Press.
- FATF. (2021). *What we do*. fatf-gafi.org. <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/what-we-do.html>
- FBI. (u.å.). *East African Embassy Bombings*. fbi.gov.com. <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/east-african-embassy-bombings>
- Feldman, B. (2018, 24.04.2018). Posts Indicate Suspect in Toronto Attack Was Radicalized on 4chan. *Intelligencer*. <https://nymag.com/intelligencer/2018/04/suspect-in-toronto-posts-about-incel-rebellion.html>
- Fernquist, J., Kaati, L., Pelzer, B., Cohen, K. A. & Akrami, N. (2020). *Hope, cope & rope*. foi. <https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI%20Memo%207040>
- Fieschi, C. (2020). *Muslims and the secular city: How right-wing populists shape the French debate over Islam*. brookings. <https://www.brookings.edu/articles/muslims-and-the-secular-city-how-right-wing-populists-shape-the-french-debate-over-islam/>
- Figschou, T. U. (2020). Nyhetsbruk, mistillit og mediekritikk i et medielandskap i rask endring. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 61(1), 83-86. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2020-01-12>
- Filter Nyheter. (2023, 31.07.2023). Koranbrenning-krisen vokser: Danmark og Sverige signaliserer lovendringer før muslimsk toppmøte. *Filter Nyheter*. <https://filternyheter.no/koranbrenning-krisen-vokser-danmark-og-sverige-signaliserer-lovendringer-for-muslimsk-toppmote/>
- Finsveen, J. N. (2020, 17.10.2020). Halshoggingen i Paris: Samuel Paty (47) ble halshogd. *Dagbladet*. <https://www.dagbladet.no/nyheter/samuel-paty-47-ble-halshogd/72961839>
- Fitzsimons, T. (2019, 29.01.2019). Conservative group hosts anti-transgender panel of feminists 'from the left'. *NBC*. <https://www.nbcnews.com/feature/nbc-out/conservative-group-hosts-anti-transgender-panel-feminists-left-n964246>
- Fladberg, K. L. (2015, 05.02.2015). Ekstremisme inn i osloskolen. *Dagsavisen*. <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2015/02/05/ekstremisme-inn-i-osloskolen/>
- Fladmoe, A. & Nadim, M. (2019). *Erfaringer med hatytringer og hets blant LHBT-personer, andre minoritetsgrupper og den øvrige befolkningen*. samfunnsforskning. <http://hdl.handle.net/11250/2584665>
- Flexid stiftelsen. (u.å.). *Forside*. flexid.no. <https://flexid.no/>
- Flyktningshjelpen. (u.å.). *Vårt arbeid i Polen*. flyktningshjelpen.no. <https://www.flyktningshjelpen.no/herjobbervi/europa/vart-arbeid-i-polen/>
- Flynn, K. & Mathias, B. (2023). "How Am I Supposed to Act?": Adapting Bronfenbrenner's Ecological Systems Theory to Understand the Developmental Impacts of Multiple Forms of Violence. *Journal of Adolescent Research*. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/07435584231159674>
- Flaaen, H. M. (2021, 21.05.2021). Næringslivstopper på skolebenken for å bli mangfoldsledere. *Kapital*. https://www.kapital.no/karriere/ledelse/2021/05/21/7671400/kpmg-yara-tax-free-og-forsvaret-setter-seg-pa-skolebenken-for-a-bli-mangfoldsledere?zephir_sso_ott=uSD6JA
- FN-sambandet. (2023, 27.02.2023). *Ekstremisme og terrorisme*. fn. Hentet 06.11.2023 fra <https://www.fn.no/tema/konflikt-og-fred/ekstremisme-og-terrorisme>
- FNs høykommissær for menneskerettigheter. (2023, 04.11.2023). *UN Human Rights Chief condemns rise in hatred*. ohchr. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/11/un-human-rights-chief-condemns-rise-hatred>

- FNs kontor for narkotika og kriminalitet. (2017). *Handbook on Children Recruited and Exploited by Terrorist and Violent Extremist Groups: The Role of the Justice System*. unodc. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Child-Victims/Handbook_on_Children_Recruited_and_Exploited_by_Terrorist_and_Violent_Extremist_Groups_the_Role_of_the_Justice_System.E.pdf
- FNs kontor for narkotika og kriminalitet. (u.å.). *Preventing and responding to violence against children recruited and exploited by terrorist and violent extremist groups* [Faktaark]. unodc. https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/endVAC/factsheet/UNODC-ENDVAC_Factsheet.pdf
- FNs sikkerhetsråd. (u.å.). *Delhi Declaration on countering the use of new and emerging technologies for terrorist purposes now available in Six languages*. un.org. <https://www.un.org/securitycouncil/ctc/news/delhi-declaration-countering-use-new-and-emerging-technologies-terrorist-purposes-now-available>
- Folkvord, I. (2020). *Stemmene etter 22. juli*. SAP Scandinavian Academic Press
- Foreldreveileder, Bærum kommune. (2015). *Foreldreveileder*. baerum.kommune. <https://www.baerum.kommune.no/globalassets/aktuelt/dokumenter/foreldreveileder.pdf>
- Foreningen FRI. (u.å.-a). *Forside*. foreningenfri.no. <https://foreningenfri.no/>
- Foreningen FRI. (u.å.-b). *Rk Justis*. foreningenfri.no. <https://foreningenfri.no/rosa-kompetanse/rk-justis/>
- Forskningsrådet. (2018). *Sluttrapport 2013–2018: Samfunnsikkerhet – SAMRISK*. forskningsradet.no. <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/1254034759570.pdf>
- Forskningsrådet. (2019, 14.08.2023). *Statlig grunnbevilgning til forskningsinstitutter og forskningskonsern*. forskningsradet.no. <https://www.forskningsradet.no/forskningspolitikk-strategi/instituttsektoren/basisfinansiering-forskningsinstitutt/>
- Forskningsrådet. (2020). *Evaluering av Senter for ekstremismeforskning (C-REX)*. forskningsradet.no. <https://www.forskningsradet.no/siteassets/tall-og-statistikk-seksjonen/evalueringer/c-rex-rapport-endelig.pdf>
- Forskningsrådet. (2022a, 10.01.2023). *Indikatorrapporten*. forskningsradet.no. <https://www.forskningsradet.no/indikatorrapporten/indikatorrapporten-dokument/bevilgninger-og-virkemidler/ny-4.3/>
- Forskningsrådet. (2022b). *Indikatorrapporten 2022*. forskningsradet.no. https://www.forskningsradet.no/siteassets/indikatorrapporten/pdf-rapport/indikatorrapporten-2022_ferdig.pdf
- Forskningsrådet. (2022c, 19.12.2022). *Samarbeidsprosjekt for å forebygge og bekjempe vold, overgrep og hatkriminalitet*. forskningsradet.no. <https://www.forskningsradet.no/utlysninger/2022/samarbeidsprosjekt-forebygge-bekjempe-vold-overgrep-hatkriminalitet/>
- Forskningsrådet. (u.å.). *Horisont Europa*. forskningsradet.no. <https://www.forskningsradet.no/horisont-europa/>
- Forsvaret. (u.å.). *Internasjonale operasjoner og aktiviteter*. forsvaret.no. <https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/operasjoner-og-ovelsler/internasjonale-operasjoner>
- Forsvarets forskningsinstitutt. (2022, 05.07.2023). *Islamistisk terrorisme er mest dødelig*. ffi.no. <https://www.ffi.no/aktuelt/arrangementer/ffi-frokost-hoyreekstrem-og-islamistisk-terror-europa-likheter-og-forskjeller>
- Forsvarets forskningsinstitutt. (u.å.-a). *Forsvarets forskningsinstitutt*. ffi.no. <https://www.ffi.no/om-ffi>
- Forsvarets forskningsinstitutt. (u.å.-b). *Terrorismeforskning*. ffi.no. <https://www.ffi.no/forskning/prosjekter/terrorismeforskning>
- Forsvarsdepartementet. (2022a). *Høringsnotat: Forslag til lov om endringer i etterretningstjenesteloven*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6fe59ff0a1a84847adf77653c7662a0b/horingsnotat.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2022b). *Tildelingsbrev Forsvarets forskningsinstitutt 2023*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/49e4cfe6111944d6850711617b89dd97/tildelingsbrev-ffi-2023-fra-fd-endelig.pdf>
- Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid: en beskrivelse av totalforsvaret i dag*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a9bd774183b4d548e33da101e7f7d43/stotte-og-samarbeid-en-beskrivelse-av-totalforsvaret-i-da.pdf>
- Foss, A. B. & Riaz, W. K. (2023, 10.11.2023). Tiltalt for Oslo-terroren. Rettssak mot Zaniar Matapour i mars. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/nQergQ/tiltalt-for-oslo-terroren-rettssak-mot-zaniar-matapour-i-mars>
- Fredriksen, S. (2021). *Politi-loven note til 2 § 24 (LOV-1995-08-04-53)*. Karanov lovkommentar.

- <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1995-08-04-53/%C2%A724>
- Fredrikstad kommune. (2015). *Møteprotokoll for bystyret 05.02.2015*. fredrikstad.kommune.no. <https://sru.fredrikstad.kommune.no//api/utvalg/164/moter/19457/dokumenter/1>
- Fredrikstad kommune. (2022, 07.04.2022). *Fortsatt støtte til demokratiprojekt*. fredrikstad.kommune.no. <https://www.fredrikstad.kommune.no/aktuelt/fortsatt-stotte-til-demokratiprojekt/>
- Freedom House. (2023). *Freedom on the Net, The Repressive Power of Artificial Intelligenc*. <https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-10/Freedom-on-the-net-2023-Digital-Booklet.pdf>
- Freeman, D., Waite, F., Rosebrock, L., Petit, A., Causier, C., East, A., Jenner, L., Teale, A. L., Carr, L., Mulhall, S., Bold, E. & Lambe, S. (2022). Coronavirus conspiracy beliefs, mistrust, and compliance with government guidelines in England. *Psychological medicine*, 52(2), 251-263. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32436485/>
- Freiesleben, A. M. v. (2015). *Et Danmark af parallelsamfund: Segregering, ghettoisering og social sammenhængskraft: Parallelsamfundet i dansk diskurs 1968–2013 – fra utopi til dystopi* [Doktorgradsavhandling, Københavns Universitet]. [https://forskning.ku.dk/soeg/result/?pure=da%2Fpublications%2Fet-danmark-af-parallelsamfund\(d385d3c8-a326-4fce-a9fa-508558368af5\).html](https://forskning.ku.dk/soeg/result/?pure=da%2Fpublications%2Fet-danmark-af-parallelsamfund(d385d3c8-a326-4fce-a9fa-508558368af5).html)
- Frelsesarmeen. (u.å.). *Kapellantjeneste*. <https://frelsesarmeen.no/fengselsarbeid/kapellantjeneste>
- Frifond. (u.å.). *Om Frifond*. <https://www.frifond.no/om-frifond/>
- Frivillig.no. (u.å.). *Tøyen Sportsklubb*. Frivillig.no. <https://frivillig.no/tyen-sportsklubb>
- Frivillighet Norge. (2023a, 15.08.2023). *Frivillighet Norge og KS re-signerte samarbeidsplattform*. frivillighetnorge.no. <https://www.frivillighetnorge.no/nyheter/frivillighet-norge-og-ks-resignerer-samarbeidsplattform>
- Frivillighet Norge. (2023b, 26.10.2023). *NAV og Frivillighet Norge inngår samarbeidsavtale*. frivillighetnorge.no. <https://www.frivillighetnorge.no/nyheter/nav-og-frivillighet-norge-inngar-samarbeidsavtale>
- Frivillighet Norge. (u.å.-a). *Frivillig.no*. frivillighetnorge.no. <https://www.frivillighetnorge.no/prosjekter/frivillig-no>
- Frivillighet Norge. (u.å.-b). *Hva er Frivillighet Norge*. frivillighetnorge.no. <https://www.frivillighetnorge.no/om-frivillighet-norge/hva-er-frivillighet-norge>
- Frøyland, M. (2010). *Mange erfaringer i mange rom: variert undervisning i klasserom, museum og naturen*. Abstrakt.
- Fugelsnes, E. (2016, 16.06.2016). – Ekstremisme er et forskningsetisk minefelt. *Forskning.no*. <https://www.forskning.no/de-nasjonale-forskningsetiske-komiteene-etikk-partner/ekstremisme-er-et-forskningsetisk-minefelt/413363>
- Færder kommune. (2023). *Handlingsplan mot hatfulle ytringer, radikaliserings og voldelig ekstremisme*. faerder.kommune. https://faerder.kommune.no/_f/p1/i64d10a15-277f-4898-8e4b-cfa9126a7c8b/handlingsplan-2023.pdf
- Færseth, J. (2017). *KonspiraNorge*. Humanist Forlag.
- Færseth, J. (2020a). *Conspiratorial antisemitism: a cause for concern*. A. senter. <http://antirasistisk.no/wp-content/uploads/2021/03/Conspiratorial-Antisemitism-A-Cause-for-Concern.pdf>
- Færseth, J. (2020b, 07.05.2020). David Lane og de 14 ordene. *Fri tanke*. <https://fritanke.no/david-lane-og-de-14-ordene/19.11429>
- Førde, K. E. & Andersen, A. J. (2018). *Bekymringsarbeidet: Dilemmaer og muligheter i lokal forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i Norge* (4/2018). nkvtvts. https://www.nkvtvts.no/content/uploads/2019/01/NKVTS_rapport_4-18_Bekymringsarbeidet.pdf
- Førde, K. E., Andersen, A. J. & Hellevik, P. M. (2023). *Bekymringsarbeidet: Politiets forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Cappelen Damm Akademisk.
- Gale. (u.å.). *History of Right Wing Extremism*. gale.com. Hentet 29.03.2023 fra <https://www.gale.com/primary-sources/political-extremism-and-radicalism/collections/history-of-right-wing-extremism>
- Gambetta, D. & Hertog, S. (2016). *Engineers of Jihad: The Curious Connection between Violent Extremism and Education*. Princeton University Press.
- Ganesh, B., Frydenlund, I. & Brekke, T. (2023). Flows and modalities of global Islamophobia. *Ethnic and racial studies*. <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/01419870.2023.2268192?needAccess=true>
- Gannestad, H. [@Uhellet]. (23.07.2011). *Når en mann kan forårsake så mye ondt – tenk hvor mye kjærlighet vi kan skape sammen*. [Tweet]. Twitter.

- Gartenstein-Ross, D. & Blackman, M. (2017, 04.01.2017). ISIL's virtual planners: a critical terrorist innovation. *War on the Rocks*. <https://warontherocks.com/2017/01/isils-virtual-planners-a-critical-terrorist-innovation/>
- Gattinara, P. C., Leidig, E. & Ravndal, J. A. (2020). What characterizes the far right scene in Europe and beyond?. *C-Rex compendium, Universitetet i Oslo*. <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/groups/compendium/what-characterizes-the-far-right-scene-in-Europe-and-beyond.html>
- Gattinara, P. C. & Pirro, A. L. P. (2018). Italy: Political development and data for 2017: ITALY. *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 57(3). https://www.researchgate.net/profile/Pietro-Castelli-Gattinara-2/publication/326817378_Italy_Political_development_and_data_for_2017_ITALY/links/5bfc7d83299bf10737f99f8d/Italy-Political-development-and-data-for-2017-ITALY.pdf
- GCTF. (2022). *About us*. <https://www.gtcf.org/about/>
- General Secretariat of the Interministerial Committee for the Prevention of Crime and Radicalisation. (2021). *Preventing and fighting crime and radicalisation*. cipdr.gouv. https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2021/08/Plaquette_presentation_A4_EN_BAT-pdf.pdf
- Gerster, L. (2022). *An Antisemitic Conspiracy Theory is Being Shared on Telegram to Justify Russia's Invasion of Ukraine*. isdglobal. https://www.isdglobal.org/digital_dispatches/an-antisemitic-conspiracy-theory-is-being-shared-on-telegram-to-justify-russias-invasion-of-ukraine/
- Ghaffary, S. (2023, 20.05.2023). Elon Musk won't stop tweeting his way into trouble. *Vox*. <https://www.vox.com/technology/2023/5/20/23730607/elon-musk-conspiracy-twitter-texas-shooting-bellingcat-taylor-lorenz-psyops>
- Giles, G. J. (Red.). (1997). *Stunde Null: The End and the Beginning Fifty Years Ago*. German Historical Institute., <https://www.ghi-dc.org/publication/stunde-null-the-end-and-the-beginning-fifty-years-ago>.
- Gilje, C. T. (2023, 24.10.2023). Frp gjør nytt forsøk på å stanse Islam Net. – Sender et uheldig signal til muslimer, mener forsker. *Vårt land*. <https://www.vl.no/religion/2023/10/24/frp-gjor-nytt-forsok-pa-a-stanse-islam-net-sender-et-uheldig-signal-til-muslimer-mener-forsker/>
- Giry, J. & Gürpinar, D. (2020). Functions and Uses of Conspiracy Theories in Authoritarian Regimes. I J. Giry & D. Gürpinar (Red.), *Routledge Handbook of Conspiracy Theories*. Routledge.
- Giske, M. T. E. (2020). *Blitz –ideologer eller pøbler?: En historie om strid, anti-fascisme, maskulinitet og vold* [Universitetet i Agder]. <https://uia.brage.unit.no/uia-xmlui/bitstream/handle/11250/2679739/Mathilde%20Tomine%20Eriksdatter%20Giske.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gitmark, H. (2012, 16.06.2012). Dette måtte de svare på. *Dagsavisen*. <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2012/06/16/dette-matte-de-svare-pa/>
- Gjenreisningsmuseet for Finnmark og Nord-Troms. (u.å.). Forside. kystmuseene. <https://kystmuseene.no/gjenreisningsmuseet>
- Gjertsen, P.-Å., Hansen, M. B. V. & Juberg, A. (2018). Barnevernspedagogers, sosionomers og vernepleieres rolle og status i skolen. *Tidskrift for velferdsforskning*, 21(2), 163-179. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-02-05>
- Glad, K. A., Dyb, G., Hellevik, P., Michelsen, H. & Øien Stensland, S. (2023). "I Wish You Had Died on Utøya": Terrorist Attack Survivors' Personal Experiences with Hate Speech and Threats. *Terrorism and Political Violence*, 1-17. <https://doi.org/10.1080/09546553.2023.2214238>
- Glagstad, Ø. & Gisle, J. (2023). *Personopplysningsloven*. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/personopplysningsloven>
- Glass, A. (2016, 23.12.2016). Ku Klux Klan founded: Dec. 24, 1865. *Politico*. <https://www.politico.com/story/2016/12/ku-klux-klan-founded-dec-24-1865-232856>
- Global Internet Forum to Counter Terrorism. (u.å.). *Forside*. <https://gifct.org/>
- Glomdalsmuseet. (u.å.). *Forside*. glomdalsmuseet.no. <https://glomdalsmuseet.no/>
- Goodwin, M. J., Cutts, D. & Janta-Lipinski, L. (2016). Economic Losers, Protestors, Islamophobes or Xenophobes? Predicting Public Support for a Counter-Jihad Movement. *Political Studies*, 64(1), 4-26. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/1467-9248.12159>
- Goujard, C. (2023). EU wants Google, Facebook to start labeling AI-generated content. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/chatgpt-dalle-google-facebook-microsoft-eu-wants-to-start-labeling-ai-generated-content/>
- Gouvernement. (2023, 08.12.2023). *Qu'est-ce que la laïcité?*. [gouvernement.fr. https://www.gouvernement.fr/qu-est-ce-que-la-laicite](https://www.gouvernement.fr/qu-est-ce-que-la-laicite)

- Graff-Kallevåg, K., Kloster, S. T. & Stålsett, S. J. (2022). *Populisme og kristendom*. Cappelen Damm.
- Granbo, K. & Carlsen, H. (2010, 12.02.2010). Advarte mot norsk 11. september. *NRK*. <https://www.nrk.no/norge/advarte-mot-norsk-11-september-1.6991394#:~:text=%E2%80%93%20Det%20er%20ingen%20trussel%2C%20men%20en%20advarsel&text=juni%20p%C3%A5%20norsk%20jord,frivillige%2C%BB%2C%20i%20sin%20tale>.
- Granlund, L., Erdal, S. F. & Heie, M. (2020, 13.03.2023). *Studenter besøkte Utøya: – Unik forberedelse til å skrive masteroppgave*. uio.no. <https://www.uv.uio.no/ils/om/aktuelt/aktuelle-saker/2020/masterstudenter-besokte-utoya-som-forberedelse-til.html>
- Gregersen, N. H. (2009). On Taboos: The Danish Cartoon Crisis 2005–2008. *Dialog*, 48(1), 79–96. <https://doi.org/10.1111/J.1540-6385.2009.00433.X>
- Grimstad, T., Rønning, I. K. & Haugen, V. (2023, 07.12.2023). Danmark forbyr koranbrenning. *NRK*. <https://www.nrk.no/urix/danmark-forbyr-koranbrenning-1.16669679>
- Grinimuseet. (u.å.). *Forside*. mia. <https://mia.no/grinimuseet>
- Grønnerød, J. S., Andersen, A. J. & Hellevik, P. M. (2016). *Radikalisering og psykisk helse: En kunnskapsoppsummering* (04/2016). nkvtvts. https://www.nkvts.no/content/uploads/2016/03/Rapport_4_2016_nkvts_net.pdf
- Grøttum, E.-T. L. (2011, 29.10.2011). Mor til Utøya-offer: – Nå vet alle hvem Gizem var. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/eAz4y/mor-til-utoeya-offer-naa-vet-alle-hvem-gizem-var>
- Guhl, J. & Hammer, D. (u.å.). *The Reichsbürger Movement*. isdglobal. <https://www.isdglobal.org/explainers/the-reichsburger-movement-explainer/>
- Gule, L. (2012). *Ekstremismens kjennetegn: ansvar og motsvar*. Spartacus.
- Gule, L. (2021, 24.01.2021). Debatt: «Radikalisering» er nesten hva som helst. *Dagbladet*. <https://www.dagbladet.no/meninger/radikalisering-er-nesten-hva-som-helst/73306085>
- Guyer, J. (2023, 20.01.2023). Israel's new right-wing government is even more extreme than protests would have you think. *Vox*. <https://www.vox.com/world/2023/1/20/23561464/israel-new-right-wing-government-extreme-protests-netanyahu-biden-ben-gvir>
- Gøtzsche-Astrup, O. & Lindeskilde, L. (2019). Either or? Reconciling Findings on Mental Health and Extremism using a Dimensional Rather than Categorical Paradigm. *Journal of Forensic Sciences*, 64(4), s. 982-988. <https://doi.org/10.1111/1556-4029.14014>
- Hackett, C. (2015, 29.11.2017). *5 facts about the Muslim population in Europe*. pewresearch. <https://www.pewresearch.org/short-reads/2017/11/29/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/>
- Hagen, A. (2019, 17.07.2019). Historien om mulla Krekar: Har skapt hodebry for Norge i 16 år. *Dagbladet*. <https://www.dagbladet.no/nyheter/har-skapt-hodebry-for-norge-i-16-ar/71405628>
- Hallgren, A., Stokke, O. & Dragland, L. L. (2022, 23.09.2022). Hvem er Arfan Bhatti?. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/r1WKza/hvem-er-arfan-bhatti>
- Hamar kommune. (2023, 19.01.2023). *Utekontakten i Hamar*. hamar.kommune.no. <https://www.hamar.kommune.no/utekontakten/>
- Hamm, M. S. (1997). *Apocalypse in Oklahoma: Waco and Ruby Ridge Revenged*. Northeastern University Press
- Hammer, A. (2022). *Terroristen fra Bærum: radikaliseringen av Philip Manshaus*. J.M. Stenersens forlag.
- Hamming, T. R. (2022). Den danske jihadistiske bevegelsen 2013–2021. I Styrelsen for International Rekruttering og Integrasjon (Red.), *Udfordringer relateret til salafisme og jihadi-salafisme i Danmark: Historik, aktuelle udviklinger og praktiske erfaringer*. stopekstremisme. <https://stopekstremisme.dk/publikationer/ny-rapport-om-udfordringer-relateret-til-salafisme-og-jihadi-salafisme>
- Hansen, D. (2019). Forebygging av radikalisering i fengsel. I S. Lid & G. Heierstad (Red.), *Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme: norske handlemåter i møtet med terror* (s. 153-174). Gyldendal akademisk.
- Hansen, D. H., Lied, V. G., Krokene, A., Bratlie, T. H. & Hovdal, R. L. (2023, 22.07.2023). Færre blant de yngste. *Klassekampen*. <https://klassekampen.no/artikkel/2023-07-22/faerre-blant-de-yngste/Swm6>
- Hansen, S., Svendsen, C., Skille, Ø. B. & Døvik, O. (2017, 27.02.2017). Nå marsjerer de i gatene igjen. *NRK*. <https://www.nrk.no/dokumentar/xl/na-marsjerer-de-i-gatene-igjen-1.13394305>
- Harlap, Y. (2022). Mikroagresjon – hva dreier det seg om? I C. A. Døving (Red.), *Rasisme: Fenomenet, forskningen, erfaringene*. Universitetsforlaget.

- Harsvik, W. (2018, 21.03.2018). Politiske hundefloyter. *Agenda magasin*. <https://agendamagasin.no/kommentarer/politiske-hundefloyter/>
- Hartleb, F., Schliefssteiner, P. & Schiebel, C. (2023). From Anti-Measure Activism to Anti-State Extremism?: The “Querdenker” Protest-Movement and Its Interrelation and Dynamics with the “Reichsbürger” in Germany and Austria. *Perspectives on Terrorism*, 17(1), 124-143. https://pt.icct.nl/sites/default/files/2023-03/PT%20Vol%20XVII%2C%20I%20March%202023%20AX4%20ep_0.pdf
- Hate speech international. (2013, 19.12.2013). *Nazi cell: “Actions not words!”*. hate-speech.org. <https://www.hate-speech.org/murders-attacks-bank-robberies-the-neo-nazi-terror-cell-in-germany/3/>
- Hauglid, M. (2022). *Helsepersonelloven note 2 til § 31 (LOV-1999-07-02-64)*. Karnov lovkommentar. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-64?q=helsepersonelloven>
- Haugstvedt, H. (2021). *Managing the tension between trust and security: A qualitative study of Norwegian social workers' experience with preventing radicalisation and violent extremism* [Doktorgradsavhandling]. https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/bitstream/handle/11250/2787719/PhD_Haavard_-Haugstvedt.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Haugstvedt, H. (2022). What can families really do? A scoping review of family directed services aimed at preventing violent extremism. *Journal of Family Therapy*, 44(3), 408-421. <https://doi.org/10.1111/1467-6427.12392>
- Haugstvedt, H. & Bjørge, T. (2022). *Ungdom og ekstremisme i 2021: En studie av ungdommers vurdering av ekstremisme og forebygging i Norge*. (2/2022). uio. <https://www.sv.uio.no/c-rex/aktuelt/aktuelle-saker/2022/c-rex-rapport-2-2022-ungdom-og-ekstremisme.pdf>
- Hawley, G. (2018). *The Alt-Right*. Oxford University Press.
- Hegghammer, T. (2005). Irak-konflikten i radikal islamistisk ideologi. *Internasjonal politikk*, 63(4), 351-370. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1757-2005-04-02>
- Hegghammer, T. (2010a). *Jihad in Saudi Arabia: Violence and Pan-Islamism since 1979*. Cambridge University Press.
- Hegghammer, T. (2010b). The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad. *International Security*, 35(3), 53-94. <http://www.jstor.org/stable/40981252>
- Hegghammer, T. (2013). Should I Stay or Soguld I Go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting. *Am Polit Sci Rev*, 107(1), 1-15. <https://doi.org/10.1017/S0003055412000615>
- Hegghammer, T. (2014). Norske fremmedkrigere i går og i dag. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 30(4), 277-288. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2014-04-03>
- Hegghammer, T. (2018). Skandinavias første jihadister. *Babylon Nordisk tidsskrift for midtøstestudier*, 2. <https://doi.org/https://doi.org/10.5617/ba.6735>
- Hegghammer, T. (Red.). (2020). *The Caravan: Abdallah Azzam and the Rise of Global Jihad*. Cambridge University Press.
- Heinke, D. H. (2022). The Security Threat Posed by the Corona-skeptic Querdenken Movement in Germany. *CTC Sentinel*, 15(3). <https://ctc.westpoint.edu/the-security-threat-posed-by-the-corona-skeptic-querdenken-movement-in-germany/>
- Heinskou, N. & Sheikh, J. (2015, 25.02.2015). Politisk flertal vil forbyde Hizb ut-Tahrir. *Politiken*. <https://politiken.dk/danmark/art5566802/Politisk-flertal-vil-forbyde-Hizb-ut-Tahrir>
- Helgheim, J. (2021, 11.04.2021). Jeg er langt fra beroliget av oppropet for Islam Net!. *Vårt land*. <https://www.vl.no/meninger/verdidibatt/2021/04/11/jeg-er-langt-fra-beroliget-av-opp-roppet-for-islam-net/>
- Hellestveit, C. (2023, 08.09.2023). Koranbrenning: Når danskene tisser i buksa, kommer hele Norden til å fryse. *Morgenbladet*. https://www.morgenbladet.no/ideer/kommentar/2023/09/08/koranbrenning-nar-danskene-tisser-i-buksen-kommer-hele-norden-til-a-fryse/?_cb=NzMwODhhZmQtMGYwNy00ZmIzLTk5ODItZjM0MDI1OGE3YzQ2
- Hellestveit, C. & Wilhelmsen, M. (2022). *Ny teknologi og menneskerettigheter*. nhri. <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/03/Ny-teknologi-og-menneskerettigheter.pdf>
- Hellevik, P. (2024). *Betydningen av psykisk helse for forebyggingsapparatets forståelse og håndtering av radikaliserings og voldelig ekstremisme*. nkvt. <https://www.nkvts.no/rapport/betydningen-av-psykisk-helse-for-forebyggingsapparatets-forstaelse-og-handtering-av-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme/>
- Helljesen, V. & Svaar, P. (2017, 26.09.2017). Dansk integreringsminister la ut Muhammed-karikatur på sin Facebook-side. *NRK*. <https://www.nrk.no/urix/dansk-integreringsminister->

- la-ut-muhammed-karikatur-pa-sin-facebook-side-1.13706870
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2022, 06.10.2022). *Rusmiddelfeltet*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/psykisk-helse/innsikt/rusmidler-og-psykiske-lidelser/id2344809/>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2023a, 16.01.2023). *Grunnstrukturen i helsetjenesten*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/sykehus/vurderes/grunnstrukturen-i-helsetjenesten/id227440/>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2023b). *Psykisk helse og livskvalitet*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/folkehelse/innsikt/psykisk-helse-og-livskvalitet/id2544452/>
- Helsedirektoratet. (2013). *Nasjonalt faglig retningslinje for utredning, behandling og oppfølging av personer med psykoselidelser*. helsedirektoratet.no. [https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/psykoselidelser/Utredning,%20behandling%20og%20oppf%C3%B8lgning%20av%20personer%20med%20psykoselidelser%20E2%80%93%20Nasjonalt%20faglig%20retningslinje%20\(fullversjon\).pdf/_/attachment/inline/a2c5a070-19d8-47df-b86c-9e9e6002c514:5981d8d6a0c9f6086a20-bc426eb552f12a2d81dd/Utredning,%20behandling%20og%20oppf%C3%B8lgning%20av%20personer%20med%20psykoselidelser%20E2%80%93%20Nasjonalt%20faglig%20retningslinje%20\(fullversjon\).pdf](https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/psykoselidelser/Utredning,%20behandling%20og%20oppf%C3%B8lgning%20av%20personer%20med%20psykoselidelser%20E2%80%93%20Nasjonalt%20faglig%20retningslinje%20(fullversjon).pdf/_/attachment/inline/a2c5a070-19d8-47df-b86c-9e9e6002c514:5981d8d6a0c9f6086a20-bc426eb552f12a2d81dd/Utredning,%20behandling%20og%20oppf%C3%B8lgning%20av%20personer%20med%20psykoselidelser%20E2%80%93%20Nasjonalt%20faglig%20retningslinje%20(fullversjon).pdf)
- Helsedirektoratet. (2016, 21.06.2023). *Nasjonale faglige råd for lokale folkehelse tiltak – veiviser for Kommunen*. helsedirektoratet.no. <https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/lokale-folkehelse-tiltak-veiviser-for-kommunen#referere>
- Helsedirektoratet. (2018). *Utredning av risiko for vold ved alvorlig psykisk lidelse – bruk av strukturerte kliniske verktøy* [Nettdokument]. helsedirektoratet. <https://www.helsedirektoratet.no/faglige-rad/voldsrisikoutredning-ved-alvorlig-psykisk-lidelse>
- Helsedirektoratet. (2023a). *Helsetjenestens og politiets ansvar for personer med psykisk lidelse – oppgaver og samarbeid*. helsedirektoratet.no. <https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/helsetjenestens-og-politiets-ansvar-for-personer-med-psykisk-lidelse#referere>
- Helsedirektoratet. (2023b, 11.05.2023). *Skolehelsetjenesten*. helsenorge. <https://www.helsenorge.no/hjelpetilbud-i-kommunene/skolehelsetjenesten/>
- Helsedirektoratet. (2023c, 30.11.2023). *Veileder for helsetjenester til asylsøkere, flyktninger og familiegjenforente*. helsebiblioteket. <https://www.helsebiblioteket.no/innhold/nasjonale-veiledere/helsetjenester-asylsokere#om-veilederen>
- Helsvig, S. J. (2017, 27.06.2017). Minnstedet som ble et traume. *Kunstkritikk*. <https://kunstkritikk.no/minnstedet-som-ble-et-traume/>
- Henriksen, S. V., Brenden, T., Hoel, L., Kruke, B. I. & Myhrer, T.-G. (2022). *Evalueringsrapport av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021*. politiet. <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/3013237/evaluering-av-psts-og-politiets-handtering-i-tilknytning-til-kongsberg-hendelsen-13-oktober-2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hijab, M. (2022, 23.06.2022). *Advice to Yaqeen/Sh.Yasir Qadhi on LGBT* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=i3VL7t5kt54>
- Hijab, M. (2023, 18.04.2023). Shocking Ideas Infecting the Muslim Mind [Audio podcast episode]. I *Muslim Central*. <https://muslimcentral.com/mohammed-hijab-shocking-ideas-infecting-the-muslim-mind/>
- Hjorth, I. (2018). Hvorfor minnsteder?: En undersøkelse av den minnepolitiske håndteringen av 22.juli-terroren. *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, 21(2), 246-268. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSNs2000-8325-2018-02-07>
- Hjorth, I. (2019). Memory Wound. *Norsk medietidsskrift*, 26(3), 1-19. <https://doi.org/10.18261/ISSN.0805-9535-2019-03-02>
- Hjorth, I. (2021). Minnsteder som respons på terror – en sammenligning av den nasjonale minnstedsprosessen etter 22. juli med tilsvarende prosesser utenfor Norge. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 5(3), 46-62. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2021-03-04>
- Hjorth, I. & Gjermshusengen, L. (2017). Et minne i bevegelse: mønstre, spenninger og endringer i den nasjonale minnstedsprosessen etter 22. juli 2011.
- Hjorth, I. & Lenz, C. (2023). Fortellinger om terroren i endring. I 22. juli-senteret (Red.), *22. juli-senteret: 2015 – 22. juli-senteret*.
- HL-senteret. (2023a, 28.08.2023). *HL-senterets oppdrag*. hlsenteret.no. <https://www.hlsenteret.no/om/HL-senterets%20oppdrag/hl-senterets-oppdrag.html>
- HL-senteret. (2023b, 17.11.2023). *Konspirasjonsteorier innenfor høyreekstremismen (avsluttet)*.

- hlsenteret.no. <https://www.hlsenteret.no/forskning/minoriteter-rasisme-og-konspirasjonsteorier/konspirasjonsteorier-innenfor-h%C3%B8yreekstremismen/index.html>
- HL-senteret. (u.å.-a). *Forskning*. hlsenteret.no. <https://www.hlsenteret.no/forskning/>
- HL-senteret. (u.å.-b). *Jødisk historie og antisemittisme*. hl-senteret.no. Hentet 20.09.2023 fra <https://www.hlsenteret.no/forskning/jodisk-historie-og-antisemittisme/>
- HL-senteret. (u.å.-c). *Minnesmerket for deporterte norske jøder*. hlsenteret.no. <https://www.hlsenteret.no/utstillinger/qr/gormley/index.html>
- Hobolt, S. B. (2016). The Brexit vote: a divided nation, a divided continent. *Journal of European Public Policy*, 23(9), 1259-1277. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1225785>
- Hoel, P. A. (2022, 02.01.2022). Skandalehøst gir fall i tillit på måling. Derfor er omdømme-tapet dramatisk. *Vårt land*. <https://www.vl.no/nyheter/2022/01/02/skandalehost-gir-fall-i-tillit-derfor-far-stortinget-en-tung-jobb/>
- Hoffman, B. (1984). *Right-wing terrorism in Europe since 1980* (P-7029). Rand. <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2005/P7029.pdf>
- Hoffman, B. (1995). "Holy terror": The implications of terrorism motivated by a religious imperative. *Studies in Conflict & Terrorism*, 18(4), 271-284. <https://doi.org/10.1080/10576109508435985>
- Hoffmann, C., Kopperud, Ø. & Moe, V. (2012). *Antisemittisme i Norge?: Den norske befolkningens holdninger til jøder og andre minoriteter*. HL-senteret. https://www.hlsenteret.no/forskning/jodisk-historie-og-antisemittisme/holdningsundersokelsene/holdningsundersokelsen-2012/HL_Rapport_2012_web.pdf
- Hoffmann, C. & Moe, V. (2017). *Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2017*. nhri. <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2018/03/Rapport-fra-HL-senteret-om-Holdninger-til-j%C3%B8der-og-muslimer-i-Norge-i-2017-be-folkningsunders%C3%B8kelse-og-minoritets-studie-2017.pdf>
- Hofoss, E. (2021). *Da terrorforskerne på Kjeller havnet i verdenspressens søkelys*. ffi.no. <https://www.ffi.no/aktuelt/nyheter/da-terrorforskerne-pa-kjeller-havnet-i-verdenspressens-søkelys>
- Holck, P. & Skålevåg, S. A. (2020). Hippokratiske ed. I *Store norske leksikon*. https://snl.no/hippokratiske_ed
- Holm, G. (2023, 30.11.2023). Russland klassifiserer LHBT+ som «ekstremister». *NRK*. https://www.nrk.no/urix/russland-klassifiserer-lhbt_-som_ekstremister_-1.16659536
- Holm, I. M., Jacobsen, I. D. & Larsen, A. L. (2023). *Samtykke fra mindreårige*. *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 21(4), 246-260. <https://www.idunn.no/eprint/VNDIWQK7RCABE7R6VZIJ/full#fn7>
- Holmboe, M. (2017). *Tale eller tie: Om plikt til å avverge alvorlige lovbrudd og uriktige domfellelser*. Gyldendal Juridisk.
- Holmboe, M. (2022). Taushets- og opplysningsplikt i helsesektoren – menneskerettighet mot menneskerettighet. I H. S. A. M. K. Bahun (Red.), *Menneskerettigheter i helse- og omsorgstjenesten* (s. 96–121). Universitetsforlaget.
- Holmboe, M. (2023a). *Konfliktrådsloven kommentarutgave*. Universitetsforlaget/Juridika.
- Holmboe, M. (2023b). *Taushetsplikt og informasjonsdeling i det forebyggende arbeidet mot ekstremisme og radikaliserings*. [Vedlegg 4 i rapporten]
- Holmboe, M., Leer-Salvesen, K. & Vatnar, S. K. B. (2019) Avverging av mishandling i nære relasjoner – en flerfaglig tilnærming: del II, *Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål*, 17(3), 263-280. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9553-2019-03-0>
- Holmboe, M., Lenth, G. & Sæther, K. E. (2022/2023). *Politiregisterloven*. Karnov lovkommentarer. <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2010-05-28-16>
- Holmøy, O., Birkrem, T., Lien, T. & Flaten, K. (2019). *Miljøterapeuter i skolen – et uforløst potensial*. fontene. <https://fontene.no/fagartikler/miljøterapeute-i-skolen-et-uforlost-potensial-6.47.654240.497e12dd76>
- Holter, T. (2015, 17.04.2015). Ekstremisme på timeplanen. *Fredrikstad blad*. <https://www.fb.no/ekstremisme-pa-timeplanen/s/5-59-110123>
- Home Department. (2018). *CONTEST – The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*. <https://www.gov.uk/government/collections/contest>
- Home Department. (2023). *The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism 2023*. gov.uk. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/650b1b8d52e73c000d54dc82/CONTEST_2023_English_updated.pdf
- Home Office. (2011). *Prevent Strategy* (Cm 8092). official-documents.gov.uk. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a78966aed915d07d35b0dcc/prevent-strategy-review.pdf>

- Home Office. (2021, 01.04.). *Revised Prevent duty guidance: for England and Wales*. gov.uk. <https://www.gov.uk/government/publications/prevent-duty-guidance/revised-prevent-duty-guidance-for-england-and-wales>
- Home Office. (2023a). *Channel duty guidance: Protecting people susceptible to radicalisation*. gov.uk. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/651e71d9e4e658001459d997/14.320_HO_Channel_Duty_Guidance_v3_Final_Web.pdf
- Home Office. (2023b, 12.05.2023). *Guidance. Get help for radicalisation concerns*. <https://www.gov.uk/guidance/get-help-if-youre-worried-about-someone-being-radicalised#about-prevent>
- Home Office. (2023c, 15.09.2023). *Proscribed terrorist groups or organisations*. gov.uk. <https://www.gov.uk/government/publications/proscribed-terror-groups-or-org-isations-2/proscribed-terrorist-groups-or-organisations-accessible-version>
- Home Office & Rudd, A. (2016, 16.12.2016). *National Action becomes first extreme right-wing group to be banned in UK*. <https://www.gov.uk/government/news/national-action-becomes-first-extreme-right-wing-group-to-be-banned-in-uk>
- Hopperstad, M. S., Haram, O., Andersen, G., Sandnes, Å. H. & Tobiassen, M. (2023, 15.02.2023). VG kan nå avsløre meldingene E-tjenesten sendte til islamisten. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/i/13Rra7/etterlyst-norsk-islamist-siktet-for-oslo-terroren>
- Hopperstad, M. S., Haram, O., Bergo, I., Olsen, P. S., Christensen, S. B. & Rydning, E. (2023, 07.11.2023). Etterlyst norsk islamist siktet for Oslo-terroren. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/13Rra7/etterlyst-norsk-islamist-siktet-for-oslo-terroren>
- Hughes, S. & Meleagrou-Hitchens, A. (2017, 28.01.2017). The Reach of ISIS's Virtual Entrepreneurs into the United States. *Lawfare*. <https://www.lawfaremedia.org/article/reach-isis-virtual-entrepreneurs-united-states>
- Hultgreen, G. (2002, 26.–8.2002). – Jeg lever for islam, og hater norske verdier. *Dagbladet*. <https://www.dagbladet.no/nyheter/jeg-lever-for-islam-og-hater-norske-verdier/65831673>
- Human Rights Watch. (2016). *Grounds for concern: Belgium's counterterror responses to the Paris and Brussels Attacks*. hrw.com. https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/belgium1116_web_6.pdf
- Humberset, K. & Bunjaku, S. (2012, 28.06.2012). Selacis minnefond til Kosovo. *NRK*. <https://www.nrk.no/osloogviken/selacis-minnefond-til-kosovo-1.8225782>
- Hume, T., Isaac, L. & Cruickshank, P. (2016, 14.06.2016). French terror attacker threatened Euro 2016 in Facebook video, source says. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2016/06/14/europe/french-policeman-terror-attack/index.html>
- Hülsemann, L. & Wilke, P. (2023, 07.11.2023). AfD in Saxony-Anhalt classified as right-wing extremist. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/afd-saxony-anhalt-classified-right-wing-extremist-germany/>
- Hvitvasking. (u.å.). *Bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering i Norge*. hvitvasking.no. <https://hvitvasking.no/bekjempelse-av-hvitvasking-og-terrorfinansiering-i-norge/>
- Høeg, E., Jakobsen, H. Ø. & Time, J. K. (2023, 22.09.2023). Norge er et tillitssamfunn. Var det denne uken det raknet? *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/aktuelt/politikk/2023/09/22/norge-er-et-tillitssamfunn-var-det-denne-uken-det-raknet/>
- Høgestøl, S. A. E. (2018). En generell kriminalisering av fremmedkrigere: den norske modellen og påtaleskjønn i straffeloven § 145. I A. Andersson, S. A. E. Høgestøl & A. C. Lie (Red.), *Fremmedkrigere: Forebygging, straffefølgning og rehabilitering i Skandinavia*. Gyldendal juridisk.
- Høy-Petersen, N. & Fangen, K. (2018). Hate Crime Policy: Global Controversies and the Norwegian Approach. I G. Overland, A. J. Andersen, K. E. Førde, K. Grørdum & J. Salomonson (Red.), *Violent Extremism in the 21st Century*. Cambridge Scholars Publishing.
- Haanshuus, B. P. & Jupskås, A. R. (2017). Høyreklikk! En analyse av ytre høyrepå sosiale medier i Norge. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 58(2), 145-165. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2017-02-01>
- Haarr, A. G. G. & Partapuoli, K. H. (2012). *Om trakassering av muslimer og innvandrere etter eksplosjonen i Regjeringskvartalet 22.07.2011*. Antirasistisk senter.
- I tjeneste for Norge. (u.å.). *International Security Assistance Force (ISAF)*. itjenestefornorge.no. <https://www.itjenestefornorge.no/operasjoner/international-security-assistance-force-isaf>
- ICDP Norge. (u.å.). *Hva er ICDP?*. icdp.no. <https://www.icdp.no/hva-er-icdp/>
- Ighoubah, F. (2021, 19.05.2021). Terrortiltalt 16-åring hadde profilbilde av Arfan Bhatti på chat

- teappen Telegram. *Avisa Oslo*. <https://www.ao.no/terrortiltalt-16-ar-ang-hadde-profilbilde-av-arfan-bhatti-pa-chatteappen-telegram/s/5-128-102164>
- Ihlebak, K. A. & Figenschou, T. U. (2022). Innenfor eller utenfor? Høyrevridde alternative medier og forhandling om grenser i den journalistiske institusjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 63(4), 241-259. <https://doi.org/10.18261/tfs.63.4.1>
- Ihlen, Ø., Lindholm, J., Johansson, B. & Blach-Ørsten, M. (2023). *Communicating a pandemic: crisis management and Covid-19 in the Nordic countries*. Nordicom.
- Ilan, J. & Sandberg, S. (2019). How 'gangsters' become jihadists: Bourdieu, criminology and the crime-terrorism nexus. *European Journal of Criminology*, 16(3), 278-294. <https://doi.org/10.1177/1477370819828936>
- Institute for Economics and Peace. (u.å.). *Global Terrorism Index (GTI)*. visionofhumanity. <https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/>
- Institute for Strategic Dialogue. (2021). *The networks and narratives of anti-refugee disinformation in Europe*. ISDGlobal. <https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2021/07/The-networks-and-narratives-of-anti-migrant-discourse-in-Europe.pdf>
- Institute for Strategic Dialogue. (2023, 15.12.2023). *Cross-ideological antisemitism and the October 7th attacks*. isdglobal. https://www.isdglobal.org/digital_dispatches/cross-ideological-antisemitism-and-the-october-7th-attacks/
- Institute for Strategic Dialogue. (u.å.-a). *Incels*. isdglobal.com. <https://www.isdglobal.org/explainers/incels/>
- Institute for Strategic Dialogue. (u.å.-b). *White Genocide*. isdglobal. <https://www.isdglobal.org/explainers/white-genocide-conspiracy/>
- Institutt for kriminologi og rettssosiologi. (2020, 26.06.2023). *Forebygging av ekstremisme (avsluttet)*. jus.uio.no. <https://www.jus.uio.no/ikrs/forskning/prosjekter/jihadistisk/forebygging%20av%20ekstremisme/index.html>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2023a, 10.11.2023). Ber kommunene bosette 37 000 flyktninger i 2024. *NTB Kommunikasjon*. <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18020638/ber-kommunene-bosette-37-000-flyktninger-i-2024?publishId=89626&lang=no>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2023b, 14.09.2023). *Dette gjør IMDi*. imdi.no. <https://www.imdi.no/om-imdi/dette-gjor-imdi/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (u.å.). *Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner*. imdi.no. <https://www.imdi.no/tilskudd/2024/tilskudd-til-integreringsarbeid-i-regi-av-frivillige-organisasjoner-2024/>
- Intelligence and Security Committee of Parliament. (2022). *Extreme Right-Wing Terrorism*. independent.gov. https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2022/07/E02710035-HCP-Extreme-Right-Wing-Terrorism_Accessible.pdf
- Interlinkages database. (2023, 14.12.2023). *Sweden: 9 cases*. interlinkagesdatabase. <https://interlinkagesdatabase.icct.nl/cases/Sweden>
- Investigation committee terrorist attacks 22 march 2016. (2018). *Summary of the activities and recommendations*. lachambre. https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/attentats/Brochure_Terrorists_Attacks.pdf
- Ipsos & Lund & Co. (2020). *Hatefulle ytringer og trusler mot lokale folkevalgte* (FoU-prosjekt nr. 204030). KS. <https://www.ks.no/contentassets/87ce0e5d6454422dadfdd51b860f8a3c/Hatefulle-ytringer-og-trusler-mot-lokale-folkevalgte.pdf>
- Islam Net. (u.å.). YouTube. <https://www.youtube.com/c/IslamNetVideo>
- Islamsk Råd Norge & Mellomkirkelig råd for Den norske kirke. (2011). *Fellesuttalelse mot religiøs ekstremisme*. kirken. https://www.kirken.no/globalassets/kirken.no/aktuelt/bilder-2014/ekstremisme_fellesuttalelse_muslim_kristen_nov_2011.pdf
- Ismaeli, A. & Riaz, W. (2023, 16.05.2023). *Politidokumenter: Bombetomt russer hadde tett kontakt med Bhatti. Så dukket han uventet opp i Norge*. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/69KIWo/politi-dokumenter-bombedoemt-russer-hadde-tett-kontakt-med-bhatti-saa-dukke-han-uventet-opp-i-norge>
- Iversen, L. L. (2017). Uenighetsfellesskap: Kan skolen være et treningsrom for offentlig uenighet? I M. von der Lippe & S. Undheim (Red.), *Religion i skolen* (s. 101-116). Universitetsforlaget.
- Jacobsen, S. E., Andersen, P. L., Nordø, Å. D., Sletten, M. & Arnesen, D. (2021). *Sosial ulikhet i barn og unges deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter* (2021: 1). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning->

- xmlui/bitstream/handle/11250/2728534/Social%2bulikhet%2bi%2bbarn%2bog%2bundes%2bdeltakelse%2bi%2borganiserte%2bfritidsaktiviteter.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Jacobsen, Y. (2006). *Vi styrter!*. Skyline.
- Jackson, S. (2022). What is anti-government extremism?. *Perspectives on terrorism*, 16(8), 9-19. <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2022/issue-6/pot-xvi-6-a2-jackson.pdf>
- Jakobsen, H. Ø., Belgaux, C. & Hustad, K. (2023, 09.06.2023). Overvåkningsstaten eksploderer. Bare en håndfull mennesker ser den i kortene. *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/aktuelt/2023/06/09/overvåkningsstaten-eksploderer-bare-en-handfull-mennesker-ser-den-i-kortene/>
- Jakobsen, M. H. (2023). *Resultater fra LHBTIQ+undersøkelsen på Pride 2022 (2/2023)*. politiet. <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/pod/rapporter/pod-rapport-09-2023-resultater-fra-lhbtqi-undersokelsen-pa-pride-2022.pdf>
- Jenkins, J. P. & Duignan, B. (2023). Militia movement. I The editors of Encyclopaedia Britannica (Red.), *Encyclopedia Britannica*. Britannica. <https://www.britannica.com/event/militia-movement>
- Jentoft, M. (2021, 21. september 2021). Skripal-saken – Den tredje mann identifisert. *NRK*. https://www.nrk.no/urix/skripal-saken_-den-tredje-mann-identifisert-1.15660362
- Jernrosene. (u.å.). *Historien*. jernrosene.no. <https://www.jernrosene.no/historien>
- Jerome, L., Elwick, A. & Kazim, R. (2019, 02.07.2019). *The impact of the prevent duty on schools: What does the evidence tell us?*. bera. <https://www.bera.ac.uk/blog/the-impact-of-the-prevent-duty-on-schools-what-does-the-evidence-tell-us>
- Johansen, E. B. & Høeg, E. (2023, 10.11.2023). Et smuldrende vi? Krigen i Gaza utfordrer fellesskap i Norge. *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/aktuelt/2023/11/10/et-smuldrende-vi-krigen-i-gaza-utfordrer-fellesskap-i-norge/>
- Johnsen, N., Byermoen, T., Arntsen, E. O., Vikås, M. & Warren, V. K. (2019, 18.05.2019). Arven etter IS. *VG*. <https://www.vg.no/spesial/2019/arven-etter-is/>
- Johnson, B. & Feldman, M. (2021). *Siege Culture After Siege: Anatomy of a Neo-Nazi Terrorist Doctrine*. icct. <https://www.icct.nl/sites/default/files/2022-12/siege-culture-neo-nazi-terrorist-doctrine.pdf>
- Jones, S. G. (2009). *In the Graveyard of Empires*. W.W. Norton & Company.
- Judt, T. (2005). *Postwar: a history of Europe since 1945*. Penguin Press.
- Jupskås, A. R. (2012). *Ekstreme Europa, ideologi, årsaker og konsekvenser*. Cappelen Damm.
- Jupskås, A. R. (2016). The Norwegian Progress Party: Between a Business Firm and a Mass Party. I R. Heinisch & O. Mazzoleni. *Understanding populist party organization*. https://doi.org/10.1057/978-1-137-58197-6_7
- Jupskås, A. R. (2019). Høyreekstremisme. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/h%C3%B8yre-ekstremisme>
- Jupskås, A. R. (2020). *What is Populism*. uio. <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/groups/compendium/what-is-populism.html>
- Jupskås, A. R. (2021). *Noen utviklingstrekk ved ytre høyre i Norge, 2000–2020*. uio. https://www.sv.uio.no/c-rex/forskning/22-juli-forskning/hoyreekstremisme-norge/ytrehoyre_norge_notat.pdf
- Jupskås, A. R. (2023, 20.07.2023). Befolkningens syn på 22. juli har endret seg. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/LJBmlx/befolkningens-syn-paa-22-juli-har-endret-seg>
- Jupskås, A. R. & Bjørge, H. (2023). The Evolution of the Extreme Right in Norway Since the 1990s. I K. Kondor & M. Littler (Red.), *The Routledge Handbook of Far-Right Extremism in Europe*. Routledge.
- Jupskås, A. R. & Solheim, Ø. B. (2021, 11.06.2021). Hvordan forstår nordmenn 22. juli-terroren i dag?. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/0KPVK0/hvordan-forstaar-nordmenn-22-juli-terroren-i-dag>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2013). *Terrorberedskap – Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-21-20122013/id718216/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*. regjeringen. https://www.regjeringen.no/contentassets/6d84d5d6c6df47b38f5e2b989347fc49/handlingsplan-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme_2014.pdf
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015a). *Nasjonal veileder for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/>

- b702f87f25274ea5a55eee0800cd7860/nasjonal-veileder-for-forebygging-av-radikalisering-og-voldelig-ekstremisme.pdf
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015b, 07.04.2015). *Risiko- og beskyttelsesfaktorer*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/sub/radikalisering/veile-r/risiko-og-beskyttelsesfaktorer/id2398414/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Til delingsbrev 2017: politidirektoratet*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2017/tildelingsbrev-2017-pod.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Høring – utredning om det strafferettslige diskrimineringsvernet*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-utredning-om-det-strafferettslige-diskrimineringsvernet/id2606774/?expand=horingsnotater>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2019). *Behandling av saker om grunnleggende nasjonale interesser som gjelder utlendinger som har oppholdt seg i tidligere ISIL-kontrollerte områder, eller har annen tilknytning til ISIL eller andre terrornettverk i Syria og Irak (GI-02/2019)*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-022019-behandling-av-saker-utlendinger-som-har-oppholdt-seg-i-tidligere-isil-kontrollerte-omrader-eller-har-annen-tilknytning-til-isil-eller-andre-terrornettverk-i-syria-og-irak/id2643969/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2020a). *Forslag til endringer i forvaltningsloven m.m. – utvidet adgang til informasjonsdeling – oppfølging av enkelte forslag i NOU 2019:5*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f5d917180d014853a561e06439db53c4/horingsnotat-forslag-til-endringer-i-forvaltningsloven-m.m.-storre-adgang-til-informasjonsdeling.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2020b). *Handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a7b49e7-bffae4130a8ab9d6c2036596a/handlingsplan-mot-radikalisering-og-voldelig-ekstremisme-2020-web.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2021). *Høring om forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forskrift-arbeidslivskriminalitet/id2866210/?expand=horingsnotater>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022a). *Nasjonal kontraterrorstrategi*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a74960882df34d28a5e272071b4e7d80/nasjonal-kontraterrorstrategi-revidering-2022.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022b). *Til delingsbrev 2023 Kriminalomsorgen*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b04b5cf8bb32490c990a82fd90fa05a0/tildelingsbrev-2023-2209232-002.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022c). *Fastsettelse av forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften)*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3cdf58f7db4d42cabef768c846b2f638/kongelig-resolusjon-om-fastsettelse-av-forskrift-om-delning-av-taushetsbelagte-opplysninger-og-behandling-av-personopplysninger-i-det-tverretatlige-samarbeidet-mot-ar.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023a). *Høring – forslag til endringer i politiregisterforskriften og kommunikasjonskontrollforskriften*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-politiregisterforskriften-og-kommunikasjonskontrollforskriften/id3014731/?expand=horingsnotater>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023b, 28.04.2023). *Reglene om PSTs etterretningsoppdrag trer i kraft 1. september 2023*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/reglene-om-psts-etterretningsoppdrag-trer-i-kraft-1-september-2023/id2974710/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023c). *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e04496ee95104dfebe4383ece33ddc3c/no/pdfs/g-0454-b.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2023d, 03.07.2023). *Justis- og beredskapsdepartementet har mottatt PST og politiets plan for oppfølging av evalueringsutvalgets rapport*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/justis-og-beredskapsdepartementet-har-mottatt-pst-og-politiets-plan-for-oppfolging-av-evalueringsutvalgets-rapport/id2989204/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (u.å.). *Veileder for exit-arbeid*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/96b0668f2d17474bb3bde7e6842730/veileder-for-exit-arbeid-enedelig.pdf>

- Justis- og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet & Helse- og omsorgsdepartementet. (2023, 21.06.2023). *Nytt utvalg skal se på hvordan Norge best kan ivareta personer med alvorlige psykiske lidelser som har begått kriminalitet*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-utvalg/id2986018/>
- Justis- og politidepartementet. (2010). *Felles trygghet – felles ansvar. Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme*. regjeringen. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/handlingsplaner/hp_ekstremisme.pdf
- Justitsministeriet. (2016). *Forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikaliserings – National handlingsplan (2016/17:2)*. justitsministeriet. <https://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2016/National-handlingsplan-Forebyggelse-og-bekampelse-af-ekstremisme-og-radikaliserings.pdf>
- Justitsministeriet. (2020). *Vejledning om udveksling af personoplysninger som led i indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme: Med særligt fokus på infohusene*. datatilsynet. <https://www.datatilsynet.dk/Media/8/9/Vejledning%20om%20udveksling%20af%20personoplysninger%20som%20led%20i%20indsatsen%20mod%20radikaliserings%20og%20ekstremisme.pdf>
- Justitsministeriet. (2023). *Forslag til Lov om ændring af straffeloven (Forbud mod utilbørlig behandling af genstande med væsentlig religiøs betydning for et trossamfund)* (dok. nr.: 2953059). <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2023/08/Lovforslag.pdf>
- Jødedommen. (u.å.-a). *Tilbud til skoler*. jødedommen.no. Hentet 19.06.2023 fra <http://www.xn-jdedommen-l8a.no/veiviser-tilbud-til-skoler/>
- Jødedommen. (u.å.-b). *Veiviser: tilbud til skoler*. jødedommen.no. <http://www.xn-jdedommen-l8a.no/jodiske-veivisere/>
- Jødisk informationcenter, Nordic Safe Cities, Analyse & Tal & Common Consultancy. (2023). *Online antisemitisme i den offentlige debat på Facebook*. nordicsafecities. https://nordicsafecities.org/wp-content/uploads/AMOS-Online-antisemitisme-i-Danmark_2023.pdf
- Jødisk museum Oslo. (u.å.). *Forside*. jodiskmuseumoslo. <https://www.jodiskmuseumoslo.no/>
- Jødisk museum Trondheim. (u.å.). *Forside*. jodiskmuseum. <https://www.jodiskmuseum.org/>
- Jørgenssen, S. A. (2023, 10.05.2023). Regeringen brukte PET-vurdering til at afvise Muhammed-forslag. *Jyllands-posten*. <https://jyllands-posten.dk/politik/ECE15790764/regeringen-brugte-petvurdering-til-at-afvise-muhammed-forslag/>
- Kavlifondet. (2019, 15.02.2019). *Hanne's Shelter, South Africa*. kavlifondet.no. <https://kavlifondet.no/en/category/projects-en/humanitarian-projects-en/hannes-shelter-south-africa/>
- Keiserud, E., Sæther, K. E., Holmboe, M., Jahre, H.-P., Matningsdal, M. & Smørdal, J. G. (2023). *Straffeprosessloven: Lovkommentar*. Universitetsforlaget/Juridika.
- Kenes, B. (2021). *NMR: A Nordic neo-Nazi organization with aims of establishing totalitarian rule across Scandinavia*. populismstudies. <https://www.populismstudies.org/wp-content/uploads/2021/05/ECPS-Organisational-Profile-Series-4.pdf>
- Kepel, G. (2003). *Muslim Extremism in Egypt: The Prophet and Pharaoh*. University of California Press.
- Kepel, G. (2006). *Jihad: The Trail of Political Islam*. Tauris.
- Kepel, G. (2017). *Terror in France: The Rise of the Jihad in the West*. Princeton University Press.
- Khemilat, F. (2021, 15.08.2021). France's new 'separatism' law stigmatises minorities and could backfire badly. *The conversation*. <https://the-conversation.com/frances-new-separatism-law-stigmatises-minorities-and-could-backfire-badly-162705>
- Khosrokhavar, F. (2017). *Radicalization: Why Some People Choose the Path of Violence*. The New Press.
- Kierulf, A. (2022). *Når lyttet De sist til vår største minoritet?. nhri*. <https://www.nhri.no/2022/nar-lyttet-de-sist-til-var-storste-minoritet/>
- Kierulf, A., (Programleder), Bjørke, D. & Spurkland, K. (2023, 14.11.2023). Ubehagelige samtaler: Kan skeive stole på politiet? [Audio podcast episode]. I *Universitetsplassen*. <https://www.uio.no/om/aktuelt/universitetsplassen/nyheter/2023/kan-skeive-stole-pa-politiet.html>
- Kijewski, L. (2023, 22.04.2023). Hungarian president vetoes anti-LGBTQ law. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/hungary-president-katalin-novak-vetoes-viktor-orban-anti-lgbtq-law/>
- Kimmel, M. (2013). *Angry white men: American masculinity at the end of an era*. Nation Books.
- Kimmel, M. (2018). *Healing from Hate: How Young Men Get Into and Out of Extremism*. University of California Press.

- King, E. (2016, 01.12.2016). Belgium to revoke nationality of Sharia4Belgium leader. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/belgium-to-revoke-nationality-of-sharia4belgium-leader-fouad-belkacem/>
- King, T. (2015, 02.12.2015). Belgium is a failed state. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/belgium-failed-state-security-services-molenbeek-terrorism/>
- Kirkelig dialogsenter. (u.å.). *Forside*. kirkeligdialogsenter.no. <https://kirkeligdialogsenter.no/>
- Kirkens bymisjon. (u.å.). *A-senteret*. <https://kirkensbymisjon.no/a-senteret/>
- Kjerschow, P. (1930). *Almindelig borgerlig straffelov av 22.ogi 1902 ... og lov om den almindelige borgerlige straffelovs ikrafttreden*. Aschehoug.
- Klausen, J. (2015). Tweeting the Jihad: Social Media Networks of Western Foreign Fighters in Syria and Iraq. *Studies in Conflict & Terrorism*, 38(1), 1-22. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2014.974948>
- Klepper, D. & Swenson, A. (2022, 16.09.2022). Trump openly embraces, amplifies QAnon conspiracy theories. *AP*. <https://apnews.com/article/technology-donald-trump-conspiracy-theories-government-and-politics-db50c6f709b1706886a876ae6ac298e2>
- Klungtveit, H. S. (2018, 05.10.2018). Filter avslører: Norske venstreekstremister knyttet til ni angrep på kort tid. *Filter Nyheter*. https://filternyheter.no/norske-venstreekstreme-bak-ni-angrep-pa-kort-tid-politiet-frykter-blodig-svar-fra-nynazister/#_=_
- Klungtveit, H. S. (2020). *Nynazister blant oss: på innsiden av den nye høyreekstremismen*. Kagge forlag.
- Klungtveit, H. S. & Skybakmoen, J. (2021a, 07.05.2021). Alliansen-ungdom til Filter Nyheter: «Noen har appetitt for det». *Filter Nyheter*. <https://filternyheter.no/alliansen-ungdom-til-filter-nyheter-noen-har-appetitt-for-det/>
- Klungtveit, H. S. & Skybakmoen, J. (2021b, 06.05.2021). Filter avslører: Slik kobler Alliansen tenåringer med nynazister i valgkampen. *Filter Nyheter*. <https://filternyheter.no/filter-avslorer-slik-kobler-alliansen-tenaringer-med-nynazister-i-valgkampen/>
- Klungtveit, H. S. (2023). Ukjente meldinger fra Manshaus: Skrev om transpersoner på nettstedet åtte dager før terroren. *Filter nyheter*. <https://filternyheter.no/ukjente-meldinger-fra-manshaus-skrev-om-transpersoner-pa-nazi-nettsted-atte-dager-for-terroren/>
- Knight, B. (2017, 06.06.2017). What is PEGIDA?. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/german-issues-in-a-nutshell-pegida/a-39124630>
- Knudsen, P. Ø. (2007). *Blekingegadebanden: Den danske celle*. Gyldendal.
- Knudsen, R. A. & Stormoen, O. M. (2020). *Risikovurderingsverktøy mot terrorisme og ekstremisme: Erfaringer fra kriminalomsorgen i Nederland, Storbritannia og Sverige* (10 / 2020). nupi. https://www.rvtsost.no/app/uploads/sites/5/nupi_report_10_2020_knudsenstormoen_risikovurderingsverktoy-mot-terrorisme-og-ekstremisme.cleaned.pdf
- Knutsen, C. H., Dahlum, S., Allern, E. H., Hagfors, S. B., Klausen, J. E., Søyland, M. & Wig, T. (2023). *Tilstandsanalyse av det norske Demokratiet*. regjeringen. https://www.regjeringen.no/contentassets/b242728c615c40f3a720a56acd56971a/tinde_2023_rapport_endelig_versjon.pdf
- Koehler, D. (2014). The Radical Online: Individual Radicalization Processes and the Role of the Internet. *Journal for deradicalization*, 1, 116-134. <https://journals.sfu.ca/jd/index.php/jd/article/view/8>
- Koehler, D. (2016). *Right-Wing Terrorism in the 21st Century: The 'National Socialist Underground' and the History of Terror from the Far-Right in Germany*. Routledge.
- Koehler, D. (2018). Recent Trends in German Right-Wing Violence and Terrorism: What are the Contextual Factors behind 'Hive Terrorism'? *Perspectives on Terrorism*, 12(6), 72-88. <https://www.jstor.org/stable/26544644>
- Koehler, D. (2019). The Halle, Germany, Synagogue Attack and the Evolution of the Far-Right Terror Threat. *CTC Sentinel*, 12(11), 14-20. <https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2020/02/CTC-SENTINEL-112019.pdf>
- Kolberg, M. (2012, 26.03.2012). Politiet mener broren skjøv Toulouse-morderen mot jihadisme. *NRK*. <https://www.nrk.no/urix/-skjov-toulouse-morderen-mot-jihad-1.8050231>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022a, 22.12.2022). *Forordning om digitale tjenester (Digital services Act - DSA)*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/feb/forordning-om-digitale-tjenester-digital-services-act-dsa/id2860429/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022b). *Om tillitsreformen*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c93c9caad6d44466bff45b8fd6b85ed2/no/pdfs/h-2535-om-tillitsreformen.pdf>

- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023a, 13.09.2023). *Hva er et eldreråd?*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunalrett-og-kommunal-inndeling/veileder-for-eldrerad/hva-er-et-eldrerad/id2666685/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023b, 04.11.2023). *Styrker innsatsen mot antisemittisme*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styrker-innsatsen-mot-antisemittisme/id3012774/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2024) *Forslag til forordning om kunstig intelligens (KI-forordningen)*. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/juni/forslag-til-forordning-om-kunstig-intelligens-ki-forordningen/id2884935/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Handlingsplan mot antisemittisme*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/kdd/umi/dss-handlingsplan-antisemittisme.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Nasjonal strategi for kunstig intelligens*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1febbb2c4fd4b7d92c67ddd353b6ae8/no/pdfs/ki-strategi.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Handlingsplan mot antisemittisme 2021–2023 – en videreføring*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/9c3f6754f04844da971a26331b732b3f/209394-antisemittisme-web.pdf>
- Konfliktrådet. (2022, 13.12.2023). *SIT-modellen*. konfliktraadet. <https://konfliktraadet.no/slt-modellen/>
- Konfliktrådet. (u.å.-a). *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*. konfliktraadet.no. <https://konfliktraadet.no/om-konfliktraadet/handlingsplan-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme/>
- Konfliktrådet. (u.å.-b). *Om konfliktrådet*. konfliktraadet.no. <https://konfliktraadet.no/>
- Konow, F. B. (2022). *Deep Reinforcement Learning in Real-Time Optimization* [Masteroppgave, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet]. <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/3021959?locale-attribute=en>
- Kotonen, T. (2019). The soliders of Odin Finland: From a local movement to an international franchise. I T. Bjørgo & M. Mareš (Red.), *Vigilantism against migrants and minorities*. Routledge.
- Kotonen, T., Malmros, R. A., Sivenbring, J., Christensen, C. B., Emberland, T., Karcher, N., Löow, H., Malkki, L., Mattsson, C., Jupskås, A. R., Ritol, V., Sallamaa, D. & Silvennoinen, O. (2023). "When neo-nazis march on norwegian streets, you hear a lot of swedish" (2023: 503). pub.norden. <https://pub.norden.org/temanord2023-503/>
- Kott, S. (2012, 02.05.2012). Højesteret: Øksemanden begik terror. *Jyllands-posten*. <https://jyllands-posten.dk/indland/article4684768.ece>
- Krak, N. (2017, 02.05.2017). Officiel liste over hadprædikanter vækker forundring. *Kristeligt Dagblad*. <https://www.kristeligt-dagblad.dk/kirke-tro/officiel-liste-over-hadpraedikanter-vækker-forundring>
- Kriminalomsorgen. (2018). *Retningslinjer for straffegjennomføringsloven. Forebygging og håndtering av radikaliserings og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen*. kriminalomsorgen.no. <https://img3.custompublish.com/getfile.php/4356263.823.7tikt77amzntps/Retningslinjer+for+forebygging+og+h%C3%A5ndtering+av+radikaliserings+og+voldelig+ekstremisme+i+kriminalomsorgen.pdf?return=kriminalomsorgen.custompublish.com>
- Kriminalomsorgen. (u.å.-a). *Importmodellen*. kriminalomsorgen.no. <https://www.kriminalomsorgen.no/importmodellen-helsetjenestener-tjenester-utdanning-etc-i-fengsel.592416.ny.html>
- Kriminalomsorgen. (u.å.-b). *Personundersøking*. kriminalomsorgen.no. <https://www.kriminalomsorgen.no/personundersokelse.535032.no.html>
- Kriminalomsorgen. (u.å.-c). *Religion og livssyn*. kriminalomsorgen.no. <https://www.kriminalomsorgen.no/religion.527950.ny.html>
- Kriminalomsorgen. (u.å.-d). *Statistikk og publikasjoner*. kriminalomsorgen.no. <https://www.kriminalomsorgen.no/statistikk-og-publikasjoner.518716.no.html>
- Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter. (2016). *Radikaliserings og voldelig ekstremisme: håndbok for ansatte i kriminalomsorgen med særskilt fokus på håndtering i fengsel (2/2016)*. krus.no. <https://krus.brage.unit.no/krus-xmlui/bitstream/handle/11250/2425537/Radikaliserings%20og%20voldelig%20ekstremisme.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter. (2019). *Mentorordningen i kriminalomsorgen; en prosessevaluering. Rapport til Kriminalomsorgsdirektoratet ved Justis- og beredskapsde-*

- partementet. krus. <https://krus.brage.unit.no/krus-xmlui/bitstream/handle/11250/2584996/Mentorordningen%20i%20kriminalomsorgen.pdf>
- Kriminalomsorgens høgskole og utdanningssenter. (2020, 20.01.2022). *KRUS3201 Radikalisering og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen*. <https://www.krus.no/krus3201-radikalisering-og-voldelig-ekstremisme-i-kriminalomsorgen.6336151-537912.html>
- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2019). *Årsrapport 2019*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b04b5cf8bb32490c990a82fd90fa05a0/arsrapport-2019-kdi.pdf>
- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2023). *Årsrapport 2022*. Kriminalomsorgen. <https://img3.custompublish.com/getfile.php/5181741.823.wlqustlizblbwa/Kriminalomsorgens+%C3%A5rsrapport+2022+m.+vedlegg.pdf?return=www.kriminalomsorgen.no>
- Kriminalomsorgsdirektoratet, Politidirektoratet & Politiets sikkerhetstjeneste. (2023). *Vedrørende mulighet for bruk av risikovurderingsverktøy for politiet, PST og kriminalomsorgen i arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme* [Upublisert].
- Kripos. (2022). *Vold begått av personer med alvorlige psykiske lidelser*. politiet. <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/vold/vold-begatt-av-personer-med-alvorlige-psykiske-lidelser2.pdf>
- Kristiansand kommune. (2021). *Kriminalitetsforebyggende plan 2016–2024: Sammen om en tryggere hverdag*. Kristiansand.kommune.no. https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/6ba5acec23c0445aa1-fe1ad1906fc280/sammen-om-en-tryggere-hverdag_kriminalitetsforebyggende-plan-20162024.pdf
- Krosby, S. L. (2018, 21.11.2018). VG: Russer (18) skulle bruke egen bil i nytt terrorangrep. *TV2*. <https://www.tv2.no/nyheter/innenriks/vg-russer-18-skulle-bruke-egen-bil-i-nytt-terrorangrep/10231926/>
- Kruse, E. (2018). Hvordan jobbe forebyggende mot ekstremisme i en norsk kommune? I E. Reiss & L. Noor (Red.), *Radikalisering: Fenomen og forebygging*. Minotenk/Frekke forlag.
- Krutrök, M. E. (2023). «Please. Do. Not. Share. Videos. Share. Cats»: Counteracting Terrorist and Violent Extremist Content on Twitter during Terrorist Attacks. *Journalism and Media*, 4(1), 364-376. <https://www.mdpi.com/2673-5172/4/1/24>
- Krzyżanowski, M. & Ekström, M. (2022). The normalization of far right populism and nativist authoritarianism: discursive practices in media, journalism and the wider public sphere/s. *Discourse & Society*, 33(6), 719-729.
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2023a, 16.11.2023). *Regjeringen trapper opp arbeidet mot samehets*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-trapper-opp-arbeidet-mot-samehets/id3014593/>
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2023b). *Rom for deltakelse: regjeringens kulturfrivillighetsstrategi (2023–2025)* (V-1042 B). regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a1e73651f91042d690d9d5afaae13cd9/no/pdfs/rom-for-deltakelse.pdf>
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2023c). *Rom for demokrati og dannelse: Utvidet nasjonal bibli-tekstrategi – ut 2025*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e22ed9ad6d0d409a87398712d5ceb4fb/no/pdfs/nasjonal-bibliotekstrategi.pdf>
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2023d, 08.11.2023). *Styrker innsatsen mot diskriminering av og hat mot muslimer*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styrker-innsatsen-mot-diskriminering-av-og-hat-mot-muslimer/id3013543/>
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2023e). *Tid for spill – regjeringens dataspillstrategi 2024–2026*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7464f476cb4744e59554c2cb4b192df5/no/pdfs/dataspillstrategi.pdf>
- Kultur- og likestillingsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet. (2023). *Regjeringens handlingsplan for kjønns- og seksualitetsmangfold (2023–2026)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-handlingsplan-for-kjønns-og-seksualitetsmangfold-20232026/id2963172/?ch=1>
- Kulturdepartementet. (2011, 22.12.2011). *Minnesmerker og hedring etter angrepene 22. juli*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/kud/Nyheter-og-pressemedlinger/Pressemeldinger/2011/minnesmerker-og-hedring-etter-angrepene/id667724/>
- Kulturdepartementet. (2020a). *Et samfunn for alle – Likestilling, demokrati og menneskerettighe-*

- ter. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4538c7392f3d417a8d7cc48965a603c9/et-samfunn-for-alle--regjeringens-handlingsplan-for-likestilling-av-personer-med-funksjonsnedsettelse-des-2019.pdf>
- Kulturdepartementet. (2020b). *Handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer 2020–2023*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b2a6fd21c6a94bae83d5a3425593da30/handlingsplan-mot-diskriminering-av-og-hat-mot-muslimer-2020-2023.pdf>
- Kulturdepartementet & Kunnskapsdepartementet. (2019). *Rom for demokrati og dannelse: Nasjonal bibliotekstrategi 2020–2023*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/18da5840678046c1ba74fe565f72be3d/nasjonal-biblioteksstrategi-endelig-uu.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2007). *Utdanning – fra barnehage til voksenopplæring*. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/kd_f4133b_web.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2011). *Det kan skje igjen: Rapport fra Kunnskapsdepartementets arbeidsgruppe om antisemittisme og rasisme i skolen*. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/grunnskole/eidsvagutvalget/eidsvag_rapport_det_kan_skje_igjen.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2017a). *Freds- og menneskerettighetssentrene: En felles strategi for freds- og menneskerettighetssentrene*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-felles-strat-i-for-freds-og-menneskerettighetssentrene/id2574209/>
- Kunnskapsdepartementet. (2017b). *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen*. Fastsatt som forskrift ved kongelig resolusjon. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020. <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/?lang=nob>
- Kunnskapsdepartementet. (2019). *Læreplan i samfunnsfag (SAF01-04)*. Fastsatt som forskrift. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020. <https://www.udir.no/lk20/saf01-04/omfaget/tverrfaglige-temaer?lang=nno&curriculum-resources=true>
- Kunnskapsdepartementet. (2023, 24.03.2023). *Ny opplæringslov skal gjøre flere unge klare for arbeidslivet*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-opplæringslov-skal-gjore-flere-unge-klare-for-arbeidslivet/id2968010/>
- Kunst i offentlige rom. (u.å.-a). *Deportasjonsmonumentet på Akershusstranda*. koro.no. <https://koro.no/prosjekter/deportasjonsmonumentet-pa-akershusstranda/>
- Kunst i offentlige rom. (u.å.-b). *Nasjonalt minnested etter 22. juli i det nye regjeringskvartalet*. koro.no. <https://koro.no/prosjekter/nasjonalt-minnested-etter-22-juli-i-det-nye-regjeringskvartalet/>
- Kunzelman, M. (2020, 16.10.2020). AP Explains: what's behind Trump's town hall answer on QAnon. AP. <https://apnews.com/article/trump-town-hall-qanon-explained-b4614ed-ad1aae27a0cbcb9dfe0c0c44c>
- Kutner, S. (2020). *Swiping Right: The Allure of Hyper Masculinity and Cryptofascism for Men Who Join the Proud Boys*. icct. <https://www.icct.nl/sites/default/files/2022-12/Swiping-Right-The-Allure-of-Hyper-Masculinity-and-Cryptofascism-for-Men-Who-Join-the-Proud-Boys.pdf>
- Kuttner, C. (u.å.). *Medienschouts bundesweit*. claudia-kuttner.de. <https://www.claudia-kuttner.de/medienschouts-bundesweit>
- Kvalsvik, P.- I. (2022, 13.04.2022). Full splid i Raudt om Steigan.no. NRK. <https://www.nrk.no/mr/raud-ungdom-meiner-ein-ikkje-kan-ha-tillitsverv-i-raudt-om-ein-er-med-eigar-i-steigan-no-1.15930789>
- Kvam herad. (2022, 25.08.2022). *Utekontakt*. kvam.no. <https://www.kvam.no/tenester/barn-ungdom-og-familie/ungdom/utekontakt/>
- Kvanvik, S. H. (2021, 30.11.2021). *Halvparten av utenlandsadopterte i Norge har opplevd forskjellsbehandling*. oslomet. <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsnyheter/halvparten-utenlandsadopterte-har-opplevd-forskjellsbehandling>
- Kvello, Ø. (2015). *Barn i risiko: skadelige omsorgssituasjoner*. Gyldendal.
- Kverndokk, K. (2007). *Pilegrim, turist og elev: Norske skoleturer til døds- og konsentrasjonsleirer* [Doktorgradavhandling, Linköpings Universitet]. <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A16775&dswid=460>
- Kverndokk, K. (2013). Negotiating Terror, Negotiating Love: Commemorative Convergence in Norway after the Terrorist Attack on 22 July 2011. I I. C. A (Red.), *Therapeutic Uses of Storytelling. An interdisciplinary Approach to Narration as Therapy*. Nordic Academic Press.
- Lacroix, S. (2016). Egypt's Pragmatic Salafis: The Politics of Hizb al-Nour. *Carnegie Endowment for international peace*, (1st November). <https://carnegieendowment.org/2016/11/>

- 01/egypt-s-pragmatic-salafis-politics-of-hizb-al-nour-pub-64902
- Lag (1990:52) med særskilda bestämmelser om vård av unga. (1990). *Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga* (1990:52). riksdagen. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-199052-med-sarskilda-bestammelser-om-var_d_sfs-1990-52/
- Laizans, J. & Dagenborg, J. (2016, 02.03.2016). Anti-immigrant 'Soldiers of Odin' expand from Finland to Nordics, Baltics. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/idUSKCN0W411Z/>
- Langberg, Ø. K. (2019, 20.07.2019). Verdien av bombesår og forvridd armeringsjern må ikke undervurderes. *Aftenposten*. <https://www.afteposten.no/meninger/kommentar/i/Qo-Em3J/verdien-av-bombesaar-og-forvridd-armeringsjern-maa-ikke-undervurderes-oeyste-stein-k-langberg>
- Langøien, L. J., Jardim, P. S. J. & Nøkleby, H. (2021). *Effekt av politiets forebyggende tiltak rettet mot radikaliserings og seksuallovbrudd blant ungdom*. fhi. <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2021/effekt-av-politiets-forebyggende-tiltak-rettet-mot-radikaliserings-og-seksuallovbrudd-blant-ungdom-rapport-2021.pdf>
- Larsen, J. M. (2021, 24.03.2004). Dømt til livstid for Lindh-drapet. *Dagsavisen*. <https://www.dagsavisen.no/nyheter/verden/2004/03/24/domt-til-livstid-for-lindh-drapet/>
- Lassen, R. (2023). *Barnevernsloven*. Karnov lovkommentar. <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2021-06-18-97?searchResultContext=1266&rowNumber=1&totalHits=10998>
- Lauritzen, S. M. (2023). Antisiganisme i Norge. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 7(1), 23-40. <https://doi.org/10.18261/nost.7.1.3>
- Le Monde. (2022, 23.03.2022). What you need to know about Paris attacks and the situation in France. *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/en/archives/article/2022/03/23/what-you-need-to-know-about-paris-attacks-and-the-situation-in-france_5979045_113.html
- Le Monde & AFP. (2022, 20.10.2022). Suspect in Charlie Hebdo attack gets life sentence on appeal. *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/en/france/article/2022/10/20/suspect-in-charlie-hebdo-attack-gets-life-sentence-on-appeal_6001152_7.html
- Le Monde & AFP. (2023a, 07.09.2023). French court upholds abaya ban in public schools. *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/en/education/article/2023/09/07/french-court-upholds-abaya-ban-in-public-schools_6128068_104.html
- Le Monde & AFP. (2023b, 28.11.2023). France to seek ban on three far-right extremist groups. *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/en/france/article/2023/11/28/france-seeks-to-ban-three-right-wing-extremist-groups_6294835_7.html
- Le Monde & AFP. (2023c, 08.12.2023). Six teenagers convicted for their roles in beheading of French teacher in 2020. *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/en/france/article/2023/12/08/six-french-teenagers-convicted-over-their-roles-in-killing-of-teacher_6325438_7.html
- Leeuwen, L. v. & Weggemans, D. (2018). Characteristics of Jihadist Terrorist Leaders: A Quantitative Approach. *Perspectives on Terrorism*, 12(4), 55-67. https://pt.icct.nl/sites/default/files/2023-06/research%20note%201_2.pdf
- Legathåndboken. (u.å.). *Minnestipend 22. juli*. legathandboken.no. <https://www.legathandboken.no/Sosiale/Barn-og-ungdom/Minnestipend-22-juli>
- Leidig, E. (2023). *The Women of the Far Right: Social Media Influencers and Online Radicalization*. Columbia University Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7312/leid21016>
- Leidig, E. & Kunkeler, C. S. (2023). *The Women of the Far Right: Social Media Influencers and Online Radicalization*. uio. <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/news-and-events/right-now/2023/women-of-the-far-right.html>
- Leigh, M. (u.å.). *Belgium is No Failed State*. German Marshall Fund of the United States. <https://www.gmfus.org/news/belgium-no-failed-state>
- Leirvik, M. S., Hernes, V., Liodden, T. M. & Tronstad, K. R. (2021). *Rasisme, diskriminering og tilhørighet blant utenlandsadopterte i Norge* (2021: 15). oslomet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2828907/2021-15%20til%20nett.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Leirvik, O. (2015). Religionsdialog og livssynspolitikk. *Kirke og Kultur*, 120(2), 97-106. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3002-2015-02-02>
- Leithe-Rief, H. E. (2021). *Lærerrollen i møtet med 22. juli-senteret: en kvalitativ undersøkelse av hvordan lærere forholder seg til egne minner i møtet med undervisning og skolebesøk til 22. julisenteret* [Masteroppgave, MF vitenskapelig høyskole]. <https://mfopen.mf.no/mf-xmlui/bitstream/handle/11250/2825458/>

- 5518%20Leithe-Rief%2c%20Helen%20Elisabeth.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Lenz, C. (2018). 22. juli-fortellinger og forhandlingen om hva terroren skal bety for fremtiden. *Tidsskrift for kulturforskning*, 17(1), 89-106. <https://ojs.novus.no/index.php/TFK/article/view/1539/1523>
- Lenz, C. (2020a). *Demokrati og medborgerskap i skolen*. Pedlex.
- Lenz, C. (2020b, 19.11.2020). *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*. utdanningsnytt. Hentet 16.06.2023 fra <https://www.utdanningsnytt.no/ekstremisme-ensomhet-fagartikkel/forebygging-av-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme/261081>
- Lenz, C. (2020c). Skolens bidrag til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. *Bedre skole*, 32(4). <https://utdanningsforskning.no/artikler/2021/skolens-bidrag-til-forebygging-av-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme/>
- Lenz, C. & Andersen, I. S. (2019). *Demokratilæring: om- gjennom- for*. dembra. <https://www.dembra.no/no/fagtekster-og-publikasjoner/artikler/demokratilaering-om-gjennom-for?fane=om-temaet&trekk=1#anchor-1>
- Lenz, C. & Geelmuyden, T. V. (2020). The Gaarder Debate Revisited. I C. Hoffmann & V. Moe (Red.), *The Shifting Boundaries of Prejudice* (s. 51-75). Universitetsforlaget.
- Lenz, C. & Moldrheim, S. (2019). «Nulltoleranse» – fra lydighet til myndiggjøring: Hvordan møte krenkende atferd og fordomsfulle uttrykk i skolen. *Dembra*, (2). <https://gammel.dembra.no/no/publications/dembra-publikasjon-nr-2/>
- Lenz, C. & Nustad, P. (2016). *Teoretisk og faglig forankring av Dembra*. hvl. <https://blogg.hvl.no/demokratiskmedborgerskap/wp-content/uploads/sites/59/2018/04/Dembra-teoretisk-grunnlag-2016.pdf>
- Lereim, I., Prietz, R., Ellefsen, M. & Handeland, G. (2012). *Læring for bedre beredskap: Helseinnsatsen etter terrorhendelsene 22. juli 2011*. kudos.dfo. <https://kudos.dfo.no/dokument/6186/laering-for-bedre-beredskap-helseinnsatsen-etter-terrorhendelsene-22-juli-2011-2013>
- Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die: what history reveals about our future*. Viking.
- Lewandowsky, S. (2021). The Impact of COVID-19. *Spotlight*, 18-27. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-12/spotlight_on_conspiracy_narratives_disinformati-on_122021_en.pdf
- Lia, B. (1999). *Society of the Muslim Brothers in Egypt*. Ithaca Press.
- Lia, B. (2000). Mot nye og farlegare former for terrorisme? Trendar og utviklingstrekk ved moderne terrorisme. *Internasjonal politikk*, 58(3), 357-384. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1757-2000-03-03>
- Lia, B. (2016a). The Islamist Uprising in Syria, 1976–82: The History and Legacy of a Failed Revolt. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 43, 1-19. <https://doi.org/10.1080/13530194.2016.1139442>
- Lia, B. (2016b). Jihadism in the Arab World after 2011: Explaining Its Expansion. *Middle East Policy*, 23(4), 74-91. <https://doi.org/10.1111/mepo.12234>
- Lia, B. (2017). Fanatismens seier? Jihadismens frammarsj i den arabiske verdenen. *Babylon*, (2). <https://doi.org/10.5617/ba.4345>
- Lia, B. (2018). Islamistisk ekstremisme: en innføring. I E. Reiss & L. Noor (Red.), *Radikaliserings: fenomen og forebygging*. Minotenk & Frekk forlag.
- Lia, B. & Nesser, P. (2014). Norske muslimske fremmedkrigere. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 31(4), 399-416. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2014-04-02>
- Lia, B. & Nesser, P. (2016). Jihadism in Norway: a Typology of Militant Networks in a Peripheral European Country. *Perspectives on Terrorism*, 10(6), 121-134. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/53309>
- Lid, S. (2023, 27.11.2023). Forebygging av terrorisme lider av manglende nasjonal styring. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/2Ba0Gy/forebygging-av-terrorisme-lider-av-manglende-nasjonal-styring>
- Lid, S. & Christensen, T. W. (2023). *Risikovurderinger og reintegrering av radikaliserede individer i Norden* (2023:6). oslomet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/3103781/2023-6.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Lid, S. & Heierstad, G. (Red.). (2019a). *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme: norske handlemåter i møtet med terror*. Gyldendal akademisk.
- Lid, S. & Heierstad, G. (2019b). Norske handlemåter i møte med terror: den gjenstridige forebyggingen nå og i fremtiden. I S. Lid & G. Heierstad (Red.), *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Gyldendal Akademisk.
- Lid, S. & Heierstad, G. (2019c). Samhandling og samrøre, eller kunsten å kjenne sin plass. I S. Lid & G. Heierstad (Red.), *Forebygging av radi-*

- kalisering og voldelig ekstremisme*. Gyldendal Akademisk.
- Lid, S., Winsvold, M., Søholt, S., Hansen, S. J., Heierstad, G. & Klausen, J. E. (2016). *Forebygging av radikalisering og voldelig-ekstremisme – Hva er kommunenes rolle?*. (2016: 12). oslo.met. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5804/2016-12.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lie, E. M. (2020). Politiets bekymringssamtale. *KONTEKSTonline*, 3(6). <https://www.nubu.no/pdf-generator.php?url=https%3A%2F%2Fwww.nubu.no%2F&aid=3198&token=93240198121bfc604b8cc572a1af9ca7>
- Lie, H. W., Kvalbein, A. & Mageli, T. R. (2023). *A survey of internet-based services and platforms in the Norwegian market* (2301069). Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. <https://nkom.no/aktuelt/ny-rapport-om-digital-services-act-dsa-og-aktorer-i-det-norske-internett-markedet#relatedDocs>
- Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2015). *Hatytringer og hatkriminalitet*. ldo.no. https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/03_ombudet-og-samfunnet/rapporter/hatefulle-ytringer/hatytringer_og_hatkriminalitet_rapport.PDF
- Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2018). *Frykter store mørketall om hatkriminalitet mot funksjonshemmede*. <https://www.ldo.no/arkiv/nyheitsarkiv/nyheter-2017-2019/hatkrim-og-funk/>
- Likestillings- og diskrimineringsombudet. (2023). *Innebygd diskrim-neringsvern – En veileder for å avdekke og forebygge diskriminering i utvikling og bruk av kunstig intelligens*. https://www.ldo.no/globalassets/_ldo_2019/_bilder-til-nye-nettsider/ki/ldo-innebygd-diskrimineringsvern.pdf
- Likestillings- og diskrimineringsombudet. (u.å.). *Hatprat*. ldo.no. <https://www.ldo.no/en/ombudet-og-samfunnet/ombudets-arbeid/hatprat/>
- Lima, G. (2023). Røde brigader. I *Store norske leksikon*. https://snl.no/R%C3%B8de_brigader
- Lindekilde, L. (2012a). København -Cairo tur/re-tur: Om transnational politisk aktivisme under karikaturkrisen og det 'arabiske forår'. *Tids-skrift for Islamforskning*, (1). <https://tifoislam.dk/article/view/25304/22233>
- Lindekilde, L. (2012b). Neo-liberal Governing of "Radicals": Danish Radicalization Prevention Policies and Potential Iatrogenic Effects. *International Journal of Conflict and Violence* (IJCV), 6(1), 109-125. <https://www.ijcv.org/index.php/ijcv/article/view/2933>
- Lindekilde, L. (2016). A typology of backfire mechanisms. I L. Bosi, C. Demetriou & S. Malthaner (Red.), *Dynamics of political violence. A process-oriented perspective on radicalization and the escalation of political conflict*. Routledge.
- Lindekilde, L., Mouritsen, P. & Zapata-Barrero, R. (2009). The Muhammad cartoons controversy in comparative perspective. *Ethnicities*, 9(3), 291-313. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1468796809337434>
- Lindgren, L. & Hustad, K. (2023, 26.10.2023). Sumaya Jirde Ali: – Jeg har flyktet og fortrenget, men nå er det slutt. *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/ideer/2023/10/26/sumaya-jirde-ali-jeg-har-flyktet-og-fortrenget-men-na-er-det-slutt/>
- Linge, M. (2014). Den konservative muslimske vekkelsen. Om IslamNet, Profetens Ummah og salafismens fremvekst i Norge. *Samtiden*, 122(4), 38-52. <https://doi.org/10.18261/ISSN1890-0690-2013-04-04>
- Linge, M. & Bangstad, S. (2020). *Salafisme i Norge: historien om Islam Net og Profetens Ummah*. Frekk forlag.
- Lloyd, M. & Pauwels, A. (2021). *Lone Actors as a Challenge for P/CVE*. eu. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-10/ran_lone_actors_as_challenge_for_pcve_july_2021_en.pdf
- Loft, P. (2023). *Iran's influence in the Middle East* (House of Commons Library Briefing Paper 9504). <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9504/CBP-9504.pdf>
- Lodgaard, S. (2022, 23.02.2022). Hva førte Europa inn i dette uføret? Vi må snu noen steiner i egen leir. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/9Kld4r/hva-foerte-europa-inn-i-dette-ufoeret-vi-maa-snu-noen-steiner-i-egen-leir>
- LOI n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. (2021). *LOI n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République* (2021-1109). legifrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDO-LE000042635616/>
- Luhmann, N., Davis, H., Raffan, J., Rooney, K., King, M. & Morgner, C. (2017). *Trust and power*. Wiley.
- Lukiv, J. (2023, 07.12.2023). Denmark passes law to ban Quran burnings. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-67651580>

- Lundbo, S. (2023). Europarådet. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/Europar%C3%A5det>
- Lysberg, M. & Christiansen, T. W. (2021, 16.12.2021). Kraftig fall i tilliten til politikerne etter pendlerbolig-avsløringene: – Dette er en sak som opprører. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/7d4dzw/kraftig-fall-i-tilliten-til-politikerne-etter-pendlerbolig-avsløringene-dette-er-en-sak-som-opprører>
- Løge, L. (Produsent), Lie, J. B. (Produsent) & Rolfsen, U. I. (Produsent). (2017). Den norske islamisten (Sesong 2017, Episode 6) [Episode i TV-serie]. *Brennpunkt*. NRK.
- Løgstrup, K. E. (1999). *Den etiske fordring*. Cappelen.
- Løland, O. J. & Kasahara, Y. (2021). Bolsonaro og hans evangelikale støttespillere i Brasil: Sekularisme under nytt press? *Kirke og Kultur*, 126(1), 72-87. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3002-2021-01-07>
- Løvgren, M., Høgestøl, A. & Kotsadam, A. (2022). *Nasjonal trygghetsundersøkelse 2020*. nova. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/2869495>
- Løvgren, M., Skjervheim, Ø., Høgestøl, A., Kotsadam, A., Bjørnshagen, V., Hyggen, C. & Lid, S. (2023). *Nasjonal trygghetsundersøkelse 2022*. nova. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3105057>
- Macklin, G. (2019). The Christchurch Attacks: Livestream Terror in the Viral Video Age. *CTC Sentinel*, 12(6), s. 18-29. <https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2019/07/CTC-SENTINEL-062019.pdf>
- Macklin, G. & Bjørge, T. (2021). Breivik's Long Shadow? The Impact of the July 22 Attacks on the Modus Operandi of Extreme-right Lone Actor Terrorists. *Perspectives on Terrorism*, XV, 14-36.
- Mahmoud, F. (2022). *Playing with religion: The gamification of jihad*. Danish Institute for International Studies. https://pure.diis.dk/ws/files/9007170/The_gamification_of_jihad_DIIS_Report_2022_06.pdf
- Malet, D. (2013). *Foreign Fighters: Transnational Identity in Civil Conflicts*. Oxford University Press.
- Malone, I. (2022). *Will the EU's Digital Services Act Reduce Online Extremism?*. <https://www.justsecurity.org/81534/will-the-eus-digital-service-act-reduce-online-extremism/>
- Mangset, M. (2021). Tillit, sosial orden og kunnskap: sosiologiske perspektiver på tillitens natur og funksjon i senmoderne samfunn. *Tidskrift for samfunnsforskning*, 62(3), 217-232. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2021-03-01>
- Mankoff, J. (2023). The Realist Case for Ukraine. *Foreign policy research institute*. <https://www.fpri.org/article/2023/01/the-realist-case-for-ukraine/>
- Mansouri, F. & Vergani, M. (2018). Intercultural contact, knowledge of Islam, and prejudice against Muslims in Australia. *International journal of intercultural relations*, 66, 85-94. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0147176717302377>
- Manthe, B. (2020). The Neo-Nazi Murder Of A German Politician Highlights Threat Of Radical Right Terrorism. *Centre for Analysis of the Radical Right*. <https://www.radicalrightanalysis.com/2020/01/10/the-neo-nazi-murder-of-a-german-politician-highlights-threat-of-radical-right-terrorism/>
- Mapping Militant Organizations. (2022). *Atomwaffen Division/National Socialist Order*. stanford.edu. <https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/atomwaffen-division>
- Martin, N. (2016, 23.07.2016). +++ Munich attack: Germany reacts +++. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/munich-attack-germany-reacts/a-19422631>
- Matei, I. C. (2023). A systematic review on the link between adverse childhood experiences (ACE) and later involvement in gang violence and extremist groups. *European Psychiatry*, 66, 289. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC10596008/>
- Mattsson, C. (2018). *Extremisten i klassrummet: Perspektiv på skolans förväntade ansvar att förhindra framtida terrorism* [Doktorgradsavhandling, Göteborgs universitet]. https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/54795/gupea_2077_54795_1.pdf
- Mattsson, C. (2019). Empatisk nyfikenhet – att bemöta intolerans, hat och extremism i klassrummet. *Dembra*, (2). <https://gammel.dembra.no/no/publications/dembra-publikasjon-nr-2/>
- Mazerolle, L., Cherney, A., Eggins, E., Hine, L. & Higginson, A. (2021). Multiagency programs with police as a partner for reducing radicalisation to violence. *Campbell Systematic Reviews*, 17(2). <https://doi.org/10.1002/cl2.1162>
- Mazoue, A. & Paccalin, C. (2021, 05.09.2021). How the November 2015 attacks marked a turning point in French terror laws. *France 24*. <https://www.france24.com/en/france/20210905-how-the-november-2015-attacks-marked-a-turning-point-in-french-terror-laws>

- McDonald, H. (2020). Home Office to scrap 'racist algorithm' for UK visa applicants. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/uk-news/2020/aug/04/home-office-to-scrap-racist-algorithm-for-uk-visa-applicants>
- McDonnell, H. (2017). *The 'grey zone' of Vichy France: Understanding Marine Le Pen's latest comments on the Second World War*. lse. <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/04/12/the-grey-zone-of-vichy-france-understanding-marine-le-pens-latest-comments-on-the-second-world-war/>
- McGuinness, D. (2024, 14.02.2024). Germany unveils measures to tackle far-right surge. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-68285305>
- McIntosh, P. (1989). "White Privilege: Unpacking the Invisible Knapsack." *Peace and Freedom Magazine*, 10-12. https://nationalseedproject.org/images/documents/Knapsack_plus_Notes-Peggy_McIntosh.pdf
- McIntosh, P. (2010). *Some Notes for Facilitators on Presenting My White Privilege Papers*. nationalseedproject. https://nationalseedproject.org/images/documents/peggy/Peggy_McIntosh_Notes_for_Facilitators.pdf
- MedienScouts NRW. (u.å.). *Forside*. medien-scouts-nrw.de. <https://www.medien-scouts-nrw.de/>
- Medietilsynet. (2022, 23.03.2022). *Stopp. Tenk. Sjekk. Slik avslører du desinformasjon og falske nyheter*. medietilsynet.no. <https://www.medietilsynet.no/digitale-medier/kritisk-medieforstaelse/stopp-tenk-sjekk/>
- Medietilsynet. (2023). *Mediemangfaldsrekneskapen 2022*. medietilsynet.no. https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/mediemangfaldsregnskap/230327_bruksmangfald_2023.pdf
- Medietilsynet & Tenk. (u.å.). *Deepfake [Faktaark]*. tenk.faktisk. <https://cdn.sanity.io/files/ksbd2rdi/production/9d39ef7d4b102396c26f6e3b28b2fca78b23fb2e.jpg>
- Mehra, T. (2023, 14.11.2023). *How the conflict between Hamas and Israel fuels terror threats In the West*. icct. <https://www.icct.nl/publication/how-conflict-between-hamas-and-israel-fuels-terror-threats-west>
- Meijer, R. (2011). *Global Salafism: Islam's New Religious Movement*. Columbia University Press.
- Meld. St. 5 (2022–2023) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023–2032*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/9531df97616e4d8eabd7a820-ba5380a9/no/pdfs/stm202220230005000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 12 (2020–2021) *Nasjonale minoriteter i Norge – En helhetlig politikk*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-12-20202021/id2814676/?ch=5>
- Meld. St. 15 (2022–2023) *Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale forskjeller*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/918eb71926fc44c8802fe3c2e0b9a75a/nn-no/pdfs/stm202220230015000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 16 (2022–2023) *Nordisk samarbeid*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b94736a73d73423f8258b726c0eac23c/no/pdfs/stm202220230016000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 21 (2012–2013) *Terrorberedskap: Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8b5a910c19f04effa30afc7afeed5aa4/no/pdfs/stm201220130021000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e8e1f41732-ca4a64b003fca213ae663b/no/pdfs/stm201520160028000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 28 (2022–2023) *Gode bysamfunn med små skilnader*. K.-o. distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/aac52590d2254e3790cd4842c01a5877/nn-no/pdfs/stm202220230028000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 39 (2020–2021) *Kriminalomsorgsmeldinga – fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/86e5b47b2b1a4c91a4f68be3153177b6/no/pdfs/stm202020210039000dddpdfs.pdf>
- Meleagrou-Hitchens, A. & Hughes, S. (2017). The Threat to the United States from the Islamic State's Virtual Entrepreneurs. *CTC Sentinel*, 10(3), 1-8. https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2017/03/CTC-Sentinel_Vol10Iss331.pdf
- Melhus, M. & Broderstad, A. R. (2020). *Folkehelseundersøkelsen i Troms og Finnmark: Tilleggsrapport om samisk og kvensk/norskfinsk befolkning*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/9531df97616e4d8eabd7a820-ba5380a9/no/pdfs/stm202220230005000dddpdfs.pdf>

- ning. tffk. https://www.tffk.no/_f/p1/i2c5ac7f4-6b0d-485d-96d2-a68d9de030c2/rapport-troms_finnmark_sshf_redigert_april2020.pdf
- Memri TV. (2023, 30.12.2023). *AQAP's Revived English-Language 'Inspire' Magazine – Now in Video Format – Says It is Time to Avenge Gaza, Provides Instructions For Building a 'Hidden Bomb' for Targeting American Planes, Bill Gates, Elon Musk* [Video]. Memri TV. <https://www.memri.org/tv/aqap-revives-inspire-magazine-video-format-bomb-planes-bill-gates-elon-musk>
- Menon Economics. (2023). *Økonomiske og administrative konsekvenser av ekstremismekommissionens forslag til tiltak*. [Vedlegg 5 i rapporten]
- Mentorradikalisering. (u.å.). *Om mentoropplæringen*. <https://mentorradikalisering.no/om-mentoropplaeringen/>
- Mercado, M., Karlsen, A. & Poulsen, S. P. (2023). *Forslag til folketingsbeslutning om at undersøge det juridiske grundlag for at forbyde Hizb ut-Tahrir Danmark med udgangspunkt i opfordring til vold, ekstremistisk adfærd eller forstyrrelse af den offentlige orden*. ft.dk. <https://www.ft.dk/samling/20231/beslutningsforslag/B76/index.htm>
- Meret, S. & Siim, B. (2013). Gender, Populism and Politics of Belonging: Discourses of Right-Wing Populist Parties in Denmark, Norway and Austria. I B. Siim & M. Mokre (Red.), *Negotiating Gender and Diversity in an Emergent European Public Sphere* (s. 78-96). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137291295_5
- Metropolitan police. (2023, 11.11.2023). *Two admit to terrorism offences after joint investigation*. met.police. <https://news.met.police.uk/news/two-admit-to-terrorism-offences-after-joint-investigation-475107>
- Michaels, J. D. (2018). The American Deep State. *Notre Dame Law Review*, 93(4), 1653–1670. <https://scholarship.law.nd.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4789&context=ndlr>
- Michalska, J. (2017, 11.04.2017). Director of Poland's Second World War Museum dismissed. *The art newspaper*. <https://www.theartnewspaper.com/2017/04/11/director-of-polands-second-world-war-museum-dismissed>
- Midtbøen, A. H. (2021). Strukturell rasisme i en strukturelt inkluderende velferdsstat? *Tidskrift for samfunnsforskning*, 62(1), 106-115. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2021-01-09>
- Midtbøen, A. H. (2022). Rasisme på norsk: Begreper og realiteter. I C. A. Døving (Red.), *Rasisme: Fenomenet, forskningen, erfaringene*. Universitetsforlaget.
- Midtbøen, A. H. & Quillian, L. (2021). Forbigående fenomen eller permanent virkelighet? Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet på tvers av tid, sted og generasjoner. *Søkelys på arbeidslivet*, 38(3-4), 182-196. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2021-03-04-02>
- Miller-Idriss, C. (2003). What Makes a Symbol Far Right? Co-opted and Missed Meanings in Far-Right Iconography. I M. Fielitz & N. Thurston (Red.), *Post-Digital Cultures of the Far Right: Online Actions and Offline Consequences in Europe and the US*. Biefeld.
- Milligan, S. (2019). *A rhetoric of zaniness: The case of Pepe the frog*. Wayne State University.
- Milošević, A. (2023). *Testimonials: Involving victims/survivors of terrorism in P/CVE*. europa. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-09/ran_testimonials_involving_vot_in_pcve_092023_en_0.pdf
- Milton-Edwards, B. (2016). *The Muslim Brotherhood*. Routledge.
- Milton-Edwards, B. & Farrell, S. (2010). *Hamas: the Islamic Resistance Movement*. Polity Press.
- Ministère de l'intérieur. (2015). *Décret no 2015-1478 du 14 novembre 2015*. coe.int. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048d862>
- Ministère de l'intérieur. (2021). *Décret du 20 octobre 2021 portant dissolution d'une Association*. legifrance.gouv. <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=RzyIK-buP44VzhcR0hOMF-R779mINdGUeUM4G9LnGM6g=>
- Ministère de l'intérieur et des outre-mer. (2022, 05.02.2022). *Forum de l'islam de France: une étape nouvelle dans le dialogue entre les pouvoirs publics et le culte musulman*. interieur.gouv.<https://www.interieur.gouv.fr/actualites/communiqués-de-presse/forum-de-l-islam-de-france-etape-nouvelle-dans-dialogue-entre>
- Minkenberg, M. & Végh, Z. (2023). *Depleting democracies: Radical right impact on parties, policies, and politics in Eastern Europe*. Manchester University Press.
- Minority Rights Group International. (2008). *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples – Germany: Roma/Gypsies/Sinti*. refworld. <https://www.refworld.org/docid/49749d1b2d.html>

- Minority Rights Group International. (2018). *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples – France: Jews*. refworld. <https://www.refworld.org/docid/49749d212.html>
- Minsberg, S. F. T. (2023). Hamas Hijacked Victims' Social Media Accounts to Spread Terror. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2023/10/17/technology/hamas-hostages-social-media.html>
- Moe, H. & Bjørgan, J. (u.å.). *Nyhetsbruk*. uib. <https://nyhetsbruk.w.uib.no/>
- Moe, H., Fladmoe, A., Thorbjørnsrud, K. & Finstad, U. (2022). Tillit til mediene. Falske nyheter og partiske journalister? I M. Mangset, A. H. Midtbøen & K. Thorbjørnsrud (Red.), *Ytringsfrihet i en ny offentlighet* (s. 113-133). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215051017-2022-06>
- Moe, V. (2022). *Holdninger til jøder og muslimer i Norge 2022*. hlsenteret. https://www.hlsenteret.no/forskning/jodisk-historie-og-antisemittisme/holdningsundersokelsene/holdningsundersokelsen-2022/hl-senteret_holdninger_til_joder_og_muslimer_web.pdf
- Moens, B. (2023, 21.07.2023). Why Belgium may be about to break up. *Politico*. https://www.politico.eu/article/belgium-break-up-flanders-wallonia-tom-van-grieken-vlaams-belang-far-right/?utm_medium=social&utm_source=Twitter
- Moghadam, A. (2016). The jihadist entrepreneur: what the anjem choudary case can teach us. *War on the rocks*. <https://warontherocks.com/2016/09/the-jihadist-entrepreneur-what-the-anjem-choudary-case-can-teach-us/>
- Moghaddam, F. M. (2005). The Staircase to Terrorism: A Psychological Exploration. *American Psychologist*, 60(2), 161-169. <https://psycnet.apa.org/record/2005-01817-002>
- Mohamed, I. A. A. & Sandberg, S. (2019). «Jeg kan ikke se søstre gå i den fella»: unge muslimer som forebyggere. I S. Lid & G. Heierstad (Red.), *Forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme: norske handlemåter i møtet med terror* (s. 199-222). Gyldendal akademisk.
- Moldrheim, S. (2014). Kløkt og fordom: Om holdningsendring i klasserommet: English title: Prudence and prejudice. On changing attitudes in the clas-room. *FLEKS – Scandinavian Journal of Intercultural Theory and Practice*, 1(1). <https://journals.oslomet.no/index.php/fleks/article/view/841>
- Morgenbladet. (u.å.). *Kritisk raseteori*. <https://www.morgenbladet.no/tags/kritisk-raseteori/>
- Morrow, E. A. & Meadowcroft, J. (2019). The Rise and Fall of the English Defence League: Self-Governance, Marginal Members and the Far Right. *Political Studies*, 67(3), 539-556. <https://doi.org/10.1177/0032321718777907>
- Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492037>
- Mudde, C. (2015, 10.08.2015). Is Hungary run by the radical right? *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/08/10/is-hungary-run-by-the-radical-right/>
- Mudde, C. (2021). *Ytre høyre i dag* (K. Velsand, Overs.). Dreyers Forlag.
- Mudde, C. & Kaltwasser, C. R. (2013). Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America. *Government and Opposition*, 48(2), 147-174. <https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/exclusionary-vs-inclusionary-populism-comparing-contemporary-europe-and-latin-america/AAB33C1316BE16B8E4DE229519362E27>
- Mueller, J. E. (1970). Presidential Popularity from Truman to Johnson. *The American Political Science Review*, 64(1), 18-34. <https://doi.org/10.2307/1955610>
- Mulhall, J. (2018). *A post-organisational far right?*. hopenothate. <https://hopenothate.org.uk/research-old/state-of-hate-2018/online-radicalisation/post-organisational-far-right/>
- Musée-mémorial du terrorisme. (u.å.-a). *Musée d'histoire et de société*. musee-memorial-terrorisme.fr. <https://musee-memorial-terrorisme.fr/musee-dhistoire-et-de-societe>
- Musée-mémorial du terrorisme. (u.å.-b). *Timeline*. musee-memorial-terrorisme.fr. <https://musee-memorial-terrorisme.fr/timeline>
- Muslimske veivisere. (u.å.). *Forside*. muslimskeveivisere.no. <https://www.muslimskeveivisere.no/>
- Mustad, E. (2022). Brexit. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/Brexit>
- Muuse, H. (2021). Islamofobien som ble normalisert. I G. B. Skjervø, E. K. Kjær & A. Huitfeldt (Red.), *Aldri tie, aldri glemme: en bok fra AUF, ti år etter terroren*. Res publica.
- Myhrer, T.-G. (2011). Mulige forebyggende virkninger av straffen – generelt og overfor terrorhandlinger spesielt. I Bjørge, Tore (red.) *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet*. Politihøgskolen. <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/handle/11250/175076>

- Myhrer, T.-G. (2022). *Politi-loven*. Universitetsforlaget/Juridika.
- Myhrvold, E. A. (2023a). *Vareførselsloven note 1 til § 7-11* (LOV-2022-03-11-9). Karnov lovkommentarer. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2022-03-11-9?q=varef%C3%B8rsel>
- Myhrvold, E. A. (2023b). *Vareførselsloven note 4 til § 7-10* (LOV-2022-03-11-9). Karnov lovkommentarer. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2022-03-11-9?q=varef%C3%B8rselloven>
- Müller, J.-W. & Holm-Hansen, L. (2016). *Hva er populisme?: et essay*. Heinesen forl.
- Myndigheten för psykologiskt försvar. (2023). *Om oss*. mpf.se. <https://www.mpf.se/om-organisationen/>
- Mæland-utvalget. (2008). *Etterkontroll av reglene om straffe rettslig utilregnelighet, strafferetts like særreaksjoner og forvaring*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/rapporter/g-og-0400-maeland.pdf>
- Nadim, M. & Fladmoe, A. (2016). *Hatefulle ytringer delrapport 1: Forskning på art og omfang* (2016: 14). Institutt for samfunnsforskning. https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2442446/Rapport_14_16_HatYtr_Del1_endelig.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Nadim, M., Fladmoe, A. & Enjolras, B. (2018). *Måling av omfang av hatefulle ytringer: Metodiske muligheter og utfordringer* (2018: 1). Institutt for samfunnsforskning. https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2478635/Rapport_1-18_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Nadler, J. (2019). *Impeaching Donald John Trump, President of the United States, for high crimes and misdemeanors*. H.R. Con. Res. 755, 116th Cong. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-116hres755rh/pdf/BILLS-116hres755rh.pdf>
- Nagourney, A., Cieply, M., Feuer, A. & Lovett, I. (2014, 01.06.2014). Before Brief, Deadly Spree, Trouble Since Age 8. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2014/06/02/us/elliott-rodger-killings-in-california-followed-years-of-withdrawal.html>
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2014, 12.03.2019). *Slik blir du sikkerhetsklarert*. nsm. <https://nsm.no/fagomrader/personellsikkerhet/sikkerhetsklarering/slik-blir-du-sikkerhetsklarert/>
- Nasjonal støttegruppe etter flodbølgekatastrofen 26.12.2004. (u.å.). *Forside*. flomkatastrofen. <http://www.flomkatastrofen.no/>
- National Archives. (u.å.). *Global War on Terror*. georgewbushlibrary. <https://www.georgewbushlibrary.gov/research/topic-guides/global-war-terror>
- National commission on terrorist attacks. (2004). *The 9/11 commission report*. govinfo.library. <https://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>
- Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme. (2021). *Håndbog: vurderingsverktøj til anvendelse ved bekymring for ekstremisme*. stopekstremisme. <https://stopekstremisme.dk/filer/haandbog-til-vurderingsvaerktøj.pdf>
- Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism. (2016). *Nationell strategi mot våldsbejakande extremism*. regeringen. <https://www.regeringen.se/contentassets/8e9319885a544c00bc788e3a371f93b3/nationell-strategi-mot-valdsbejakande-extremism/>
- Nationellt centrum för terrorhotbedömning. (2023). *Helårsbe-ömning 2023 – Sammanfattning*. sakerhetspolisen. <https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.36cda2851868025da5b18b/1678194697351/NCT%20hel%C3%A5rsbed%C3%B6mning%202023.pdf>
- Nav. (2023, 26.05.2023). *Hva er NAV?*. nav.no. <https://www.nav.no/hva-er-nav>
- Ness, O. A. & Lejon, T. (2022, 21.11.2022). Her bæres han bort etter hærværk: Mener vold blir nødvendig. *Nettavisen*. <https://www.nettavisen.no/nyheter/her-bares-han-bort-etter-harverk-mener-vold-blir-nodvendig/s/5-95-767842>
- Nesser, P. (2005). *The slaying of the dutch filmmaker: religiously motivated violence or Islamist terrorism in the name of global jihad?* (2005/00376). ffi. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/1802/05-00376.pdf>
- Nesser, P. (2010). Joining jihadi terrorist cells in Europe: Exploring motivational aspects of recruitment and radicalization. I M. Ranstorp (Red.), *Understanding Violent Radicalisation*. Routledge.
- Nesser, P. (2018). *Islamist terrorism in Europe*. Oxford University Press.
- Nesser, P. (2019). Military Interventions, Jihadi Networks, and Terrorist Entrepreneurs: How the Islamic State Terror Wave Rose So High in Europe. *CTC Sentinel*, 12(3), 15-21. <https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2019/03/CTC-SENTINEL-032019.pdf>
- Nesser, P. (2023). Introducing the Jihadi Plots in Europe Dataset (JPED). *Journal of Peace Rese-*

- arch, 1-13. <https://doi.org/10.1177/00223433221123360>
- Nesser, P., Stenersen, A. & Oftedal, E. (2016). Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect. *Perspectives on Terrorism*, 10(6), 3-24. <http://www.jstor.org/stable/26297702>
- Neumann, P. R. (2013). The trouble with radicalization. *International Affairs*, 89(4), 873-893. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2346.12049>
- Newth, M. (2018, 19.10.2018). Sylvi Listhaug raser mot 22. juli-senteret: – Forkastelig. VG. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/xR2Jnn/sylvi-listhaug-raser-mot-22-juli-senteret-forkastelig>
- NHO. (u.å.). *Hva er den norske modellen?*. nho.no. <https://arbinn.nho.no/arbeidsliv/lonn-og-tariff/tariff/artikler/den-norske-modellen/>
- Nijjer, H. K. & Røyne, H. (2022, 07.07.2022). Knivangrepet i Sverige: Ing-Marie Wieselgren skal ha vært målet. VG. <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/34vq3M/knivangrepet-i-sverige-ing-marie-wieselgren-skal-ha-vaert-maalet>
- Nilsen, L. G., Stene, L. E., Glad, K. A., Hafstad, G. S. & Dyb, G. (2017). *Oppfølgingen av de som overlevde på Utøya. Erfaringer med tiltakene fra det offentlige hjelpeapparatet*. (3/2017). nkvtvs. https://www.nkvtvs.no/content/uploads/2017/03/Rapport_3_2017.pdf
- Njie, R. A., Syed, R., Bråthen, L. G., Manbari, Z. & Uleberg, I. (2023, 20.12.2023). Dobling av anmeldelser om antisemittisme: – Skaper redsel og uro. NRK. <https://www.nrk.no/stor-oslo/antisemittiske-anmeldelser-i-norge-doblet-etter-hamas-terrorangrep-1.16685930>
- NKVTS. (u.å.-a). *Om oss*. nkvtvs.no. <https://www.nkvtvs.no/om-oss/>
- NKVTS. (u.å.-b). *Utøystudien*. nkvtvs.no. Hentet 08.09.2023 fra <https://www.nkvtvs.no/utoya/>
- Nobels fredssenter. (u.å.). *Forside*. nobelpeacecenter. <https://www.nobelpeacecenter.org/>
- Nobles, M. (2008). *The Politics of Official Apologies* (1. utg.). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511756252>
- Noor, L. (2015, 18.11.2015). Slik blir vestlig ungdom forført av Daesh. *Agenda magasin*. <https://agendamagasin.no/kommentarer/slik-blir-vestlig-ungdom-forfort-av-daesh/>
- Noor, L. (2018). Hjemmedyrkede jihadister. I E. Reiss & L. Noor (Red.), *Radikalisering: fenomen og forebygging*. Frekk forlag.
- NordForsk. (u.å.). *Om NordForsk*. <https://www.nordforsk.org/sv/about>
- Nordic Safe Cities. (2020). *What we do*. nordicsafecities.org. <https://nordicsafecities.org/what-we-do/>
- Nordic Safe Cities. (u.å.). *What is Safe Digital City?*. nordicsafecities.org. <https://nordicsafecities.org/initiatives/safe-digital-city/>
- Norges institusjon for menneskerettigheter. (2022a). *Holdninger til samer og nasjonale minoriteter i Norge* (NIM-R-2022-006). <https://www.nhri.no/rapport/holdninger-til-samer-og-nasjonale-minoriteter-i-norge/?show-wall=true#2-anbefalinger>
- Norges institusjon for menneskerettigheter. (2022b). *Høringsuttalelse – Endringer i politiloven og politiregisterloven mv. – PSTs etterretningsoppdrag og behandling av åpent tilgjengelig informasjon*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-endringer-i-politiloven-og-politiregisterloven-mv-psts-etterretningsoppdrag-og-behandling-av-اپent-tilgjengelig-informasjon.pdf/id2874615/?uid=97ea9f12-f0d4-4e90-a5b7-53f7d0c84764>
- Norges institusjon for menneskerettigheter. (2022c). *Funksjonshemmedes yringsfrihet*. <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/05/Funksjonshemmedes-yringsfrihet-%E2%80%93-att-utfordringer.pdf>
- Norges institusjon for menneskerettigheter. (2023a, 15.12.2023). *EU med historiske reguleringer om kunstig intelligens og selskapers menneskerettighetsansvar på tampen av 2023*. nhri.no. <https://www.nhri.no/2023/eu-med-historiske-reguleringer-om-kunstig-intelligens-og-selskapers-menneskerettighetsansvar-pa-tampen-av-2023/>
- Norges institusjon for menneskerettigheter. (2023b). *Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger: kilder, tolkning, metode*. nhri.no <https://www.nhri.no/rapport/veileder-for-utredning-av-menneskerettslige-problemstillinger/>
- Norges institusjon for menneskerettigheter (2023c) *Vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25. juni-utvalgets rapport*. <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2023/08/NIM-U-2023-002.pdf>
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. (u.å.). *Konspirasjonsteorier i skole og på nett*. ntnu.no. <https://www.ntnu.no/videre/gen/-/courses/nv22349>
- Norheim, B. (2023, 16.06.2023). *Å være religiøs leder i det norske samfunnet (2023–2024)*. uio. <https://www.tf.uio.no/studier/evu/kurs/2023/relleder/index.html>

- Norris, P. & Inglehart, R. (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit, and the rise of authoritarian-populism*. Cambridge University Press.
- Norsk utenrikspolitisk institutt. (2023). *UTSATT! Anti-statlig ekstremisme – en ny trussel?* [Arrangement]. nupi.no. Hentet 03.08.2023 fra <https://www.nupi.no/arrangementer/2023/utsatt!-anti-statlig-ekstremisme-en-ny-trussel>
- Norsk utenrikspolitisk institutt. (u.å.-a). *Konsortiet for terrorismeforskning*. nupi.no. <https://www.nupi.no/vaar-forskning/forskningssentre/konsortiet-for-terrorismeforskning>
- Norsk utenrikspolitisk institutt. (u.å.-b). *Om NUPI*. nupi. <https://www.nupi.no/om-nupi>
- Norton, A. R. (2014). *Hezbollah: A Short History – Updated Edition*. Princeton University Press.
- Norton, A. R. (2018). *Hezbollah: A Short History*. Princeton University Press.
- NOVA. (u.å.). *Om oss*. <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/nova/om-oss>
- NRK. (2019). *Demokratene*. <https://www.nrk.no/valg/2019/resultat/nb/parti/DEM>
- NRK. (2023a, 08.11.2023). Forlenger handlingsplan mot muslimhat. *NRK*. <https://www.nrk.no/nyheter/forlenger-handlingsplan-mot-muslimhat-1.16629562>
- NRK. (2023b, 11.12.2023). Rasmus Paludan stifter teatergruppe for å omgå forbud mot koranbrenning. *NRK*. <https://www.nrk.no/nyheter/rasmus-paludan-stifter-teatergruppe-for-a-omga-forbud-mot-koranbrenning-1.16673931>
- NRK. (u.å.-a). *Palme-drapet*. nrk.no. <https://www.nrk.no/nyheter/palme-drapet-1.14910634>
- NRK. (u.å.-b). *Presidentvalg i Frankrike 2022*. nrk.no <https://www.nrk.no/nyheter/presidentvalg-i-frankrike-2022-1.12902377>
- NTB. (2015a, 13.01.2015). Pegida-demonstrasjon ga rekordoppmøte. *Nettavisen*. <https://www.nettavisen.no/pegida-demonstrasjon-ga-rekordoppmote/s/12-95-8530082>
- NTB. (2015b, 26.02.2015). Politisk flertall for å forby islamistgruppe i Danmark. *Nettavisen*. <https://www.nettavisen.no/artikkel/politisk-flertall-for-a-forby-islamistgruppe-i-danmark/s/12-95-8547679>
- NTB. (2016, 24.09.2016). Raja langet –t mot nikab – ble kalt «skittent svin» og «forræder». *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/wLddL/raja-langet-ut-mot-nikab-ble-kalt-skittent-svin-og-forraeder>
- NTB. (2017, 13.06.2017). IS oppfordrer til angrep på flere kontinenter. *Aftenposten*. <https://www.aftenbladet.no/utenriks/i/qqnQE/is-oppfordrer-til-angrep-paa-flere-kontinenter>
- NTB. (2019, 08.11.2019). SIAN-leder dømt til betinget fengsel for hatytringer. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/opxyba/sian-leder-doemt-til-betinget-fengsel-for-hatytringer>
- NTB. (2023, 30.10.2023). DMT: Jøder i Norge opplever hærverk og trusler mot hjemmet. *NRK*. <https://www.nrk.no/nyheter/dmt-joder-i-norge-opplever-haerverk-og-trusler-mot-hjemmet-1.16617355>
- Nuotio, K. (2023). Holocaust Denial as Memory Criminal Law Seen Through the Nordic Lenses. *Bergen Journal of Criminal Law & Criminal Justice*, 11(1), 1-29. <https://boap.uib.no/index.php/BJCLCJ/article/view/4038>
- Nustad, P. & Lenz, C. (2021, 06.07.2021). La elevene møte ulike fortellinger om 22. juli. *VG*.
- Nyberg, M. (2023, 17.10.2023). Terrorforskaren om dådet: "Bestört – men inte förvånad". *SVT*. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/terrorforskaren-om-dadet-bestort-men-inte-forvanad>
- O'Connor, C. (2021). *Hatescape: An In-Depth Analysis of Extremism and Hate Speech on TikTok*. <https://www.isdglobal.org/isd-publications/hatescape-an-in-depth-analysis-of-extremism-and-hate-speech-on-tiktok/>
- O'Neill, S. & McGrory, D. (2010). *The Suicide Factory: Abu Hamza and the Finsbury Park Mosque*. HarperCollins Publishers.
- Observatoire de la laïcité. (2017). *Freedoms and prohibitions in the context of «laïcité» (constitutional secularism)*. gouvernement. https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/02/libertes_et_interdits_eng.pdf
- Odag, Ö., Leiser, A. & Boehnke, K. (2019). Reviewing the Role of the Internet in Radicalization Processes. *Journal for deradicalization*, 21, 261-300. <https://journals.sfu.ca/jd/index.php/jd/article/view/289>
- OECD. (2022a). *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*. oecd.org. Hentet 15.06.2023 fra <https://www.oecd.org/governance/trust-in-government/>
- OECD. (2022b). *Drivers of Trust in Public Institutions in Norway*. oecd-ilibrary.org. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/drivers-of-trust-in-public-institutions-in-norway_81b01318-en
- Oltermann, P. (2021, 28.01.2021). German neo-Nazi jailed for murder of pro-immigration politician. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2021/jan/28/german-neo>

- nazi-jailed-for-murder-of-pro-immigration-politician-walter-lubcke
- One World Strong Foundation. (u.å.). *Our mission*. oneworldstrong. <https://www.oneworldstrong.org/general-8>
- Ording, O. (2021, 22.10.2021). *Åpnet nasjonalt kompetansesenter for hatkriminalitet*. vg. <https://direkte.vg.no/nyhetsdognet/news/aapnet-nasjonalt-kompetansesenter-for-hatkriminalitet.9FQ45dDKb>
- Ording, O., Kolberg, M., Randen, A., Rognsvåg, S. & Hansen, A. J. (2019, 15.03.2019). New Zealand-terroren: Antatt gjerningsmann refererer til Breivik i manifest. *NRK*. https://www.nrk.no/urix/new-zealand-terroren_antatt-gjerningsmann-refererer-til-breivik-i-manifest-1.14474279
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2022a). *Birmingham Declaration* (AS (22) D E). oscepa. <https://www.oscepa.org/en/documents/annual-sessions/2022-birmingham/declaration-28/4409-birmingham-declaration-eng/file>
- Organization for Security and Co-operation in Europe. (2022b). *Report on russia's legal and administrative practice in light of its osce human dimension commitments* (ODIHR.GAL/58/22Rev.1). osce. <https://www.osce.org/files/f/documents/7/5/526720.pdf>
- Orupabo, J. (2021). Spranget fra hvem som er rasist, til når, hvor og hvordan. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 62(1), 116-120. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2021-01-10>
- Orupabo, J., Vassenden, A. & Handulle, A. (2022). Å redde hvite folks ansikt: Ritualer og makt i rasialiserte situasjoner. I C. A. Døving (Red.), *Rasisme: Fenomenet, forskningen, erfaringene*. Universitetsforlaget.
- Oslo kommune. (2023). *Oslostandard for SaLT-arbeidet*. oslo.kommune.no https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13491148-1697106637/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Sentrale%20planer%20og%20styringsdokumenter/Oslostandard%20for%20SaLT-samarbeid%20%28byr%C3%A5ds-sak%201082_23%29%20%281%29.pdf
- Oslo kommune. (u.å.-a). *Det startet med Benjamin*. oslo.kommune.no. <https://www.oslo.kommune.no/oxlo/om-oxlo/det-startet-med-benjamin/#gref>
- Oslo kommune. (u.å.-b). *Lokaler og uteområder til lån og leie*. oslo.kommune.no. <https://www.oslo.kommune.no/natur-kultur-og-fritid/lokaler-og-uteomrader-til-lan-og-leie/#gref>
- Oslo kommune. (u.å.-c). *Utekontakter i bydelene*. oslo.kommune.no. <https://www.oslo.kommune.no/helse-og-omsorg/barn-ungdom-og-familie/barnevern-og-foreldreveiledning/utekontakter-i-bydelene/#toc-1>
- Oslo politidistrikt & Oslo kommune. (2015). *Veileder ved bekymring – Hvordan forebygge og håndtere hatkriminalitet og voldelig ekstremisme*. oslo.kommune. <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1337040-1697442039/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Salto%20%20sammen%20la-ger%20vi%20et%20trygt%20Oslo/Rapporter%20og%20veiledere/Hvordan%20forebygge%20og%20h%C3%A5ndtere%20hatkriminalitet%20og%20voldelig%20ekstremisme%3F.pdf>
- OsloMet. (u.å.-a). *Exit og effektiv reintegrering av voldelige ekstremister i Skandinavia*. oslomet.no. <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/exit-og-effektiv-reintegrering-voldelige-ekstremister-skandinavia>
- OsloMet. (u.å.-b). *Kunnskap om ekstremisme og radikalisering*. oslomet.no. <https://www.oslomet.no/studier/lui/evu-lui/kunnskap-ekstremisme-radikalisering>
- Ostaeyen, P. V. (2019). *State of Terror: The History and Influence of the Belgian ISIS Contingent*. europol.europa. https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/the_history_and_influence_of_the_belgian_isis_contingent.pdf
- Pacholska, D. & Wojciechowski, T. (2023). Substance abuse and the radicalisation process. *Terroryzm*, 439-473. [https://www.ejournals.eu/Terroryzm/2023/Issue_3\(3\)_2023/art/23140/](https://www.ejournals.eu/Terroryzm/2023/Issue_3(3)_2023/art/23140/)
- Parker, J. (2024, 20.01.2024). AfD: Germans float ban on elected far-right party after scandal. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-68029232>
- Parkin, S. (2014). Gamergate: A Scandal Erupts in the Video-Game Community. *The New Yorker*. <https://www.newyorker.com/tech/annals-of-technology/gamergate-scandal-erupts-video-game-community>
- Parliamentary Dimension of the Organization for Security and Co-operation in Europe. (2022). *Resolution on victims of terrorism*. oscepa. <https://www.oscepa.org/en/documents/ad-hoc-committees-and-working-groups/ad-hoc-committee-on-countering-terrorism/4416-resolution-victims-of-terrorism-adopted-at-the>

- 29th-annual-session-birmingham-2-6-july-2022/file
- Pearson, E. (2019). Extremism and toxic masculinity: the man question re-posed. *International Affairs*, 95(6), 1251-1270. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz177>
- Pedersen, J. N. (2017, 06.11.2017). Fembarnsfar fra Senja terrordomt etter Syria-reise. *Nordlys*. <https://www.nordlys.no/syria/is/kriminalitet-og-rettsvesen/fembarnsfar-fra-senja-terror-domt-etter-syria-reise/s/5-34-730615>
- Pedersen, V. & Vanebo, M. (2020, 02.08.2020). Identitetspolitikk erstatter undervisning og fagmiljø på Kunsthøgskolen i Oslo. *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/ideer/debatt/2020/08/02/identitetspolitikk-erstatter-undervisning-og-fagmiljo-pa-kunsthogskolen-i-oslo/>
- Pelastakaa Lapset. (u.å.). *Youth workshops and RadEscape -escape room*. <https://www.pelastakaaalapset.fi/en/prevention-of-violent-extremism/youth-workshops-and-radescape-escape-room/>
- Persen, K. (2013, 17.11.2013). Her er islamister fra Europa samlet i Oslo. *TV2*. <https://www.tv2.no/nyheter/utenriks/her-er-islamister-fra-europa-samlet-i-oslo/13819917/>
- Petterson, A. (2008). *Fortiet fortid: tragedien Norge aldri forsto*. Gjenreisningsmuseet for Finnmark og Nord-Troms.
- Pettigrew, T. F. & Tropp, L. R. (2005). Allport's Intergroup Contact Hypothesis: Its History and Influence. I J. F. Dovidio, P. Glick & L. A. Rudman (Red.), *On the Nature of Prejudice: Fifty Years after Allport* (s. 262-277). Blackwell Publishing. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/9780470773963.ch16>
- Pew Research Center. (2021). *Two Decades Later, the Enduring Legacy of 9/11*. [pewresearch.org. https://www.pewresearch.org/politics/2021/09/02/two-decades-later-the-enduring-legacy-of-9-11/](https://www.pewresearch.org/politics/2021/09/02/two-decades-later-the-enduring-legacy-of-9-11/)
- Pew Research Center. (2022). *Americans' Views of Government: Decades of Distrust, Enduring Support for Its Role*. [pewresearch.org. https://www.pewresearch.org/politics/2022/06/06/americans-views-of-government-decades-of-distrust-enduring-support-for-its-role/](https://www.pewresearch.org/politics/2022/06/06/americans-views-of-government-decades-of-distrust-enduring-support-for-its-role/)
- Pfundmair, M., Wood, N. R., Hales, A. & Wesselmann, E. D. (2022). How social exclusion makes radicalism flourish: A review of empirical evidence. *Journal of social issues*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/josi.12520>
- Phillips, W. (2015). *This Is Why We Can't Have Nice Things: Mapping the Relationship between Online Trolling and Mainstream Culture*. The MIT Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt17kk8k7>
- Picheta, R., Chernova, A., Tarasova, D. & Pennington, J. (2023, 04.08.2023). Kremlin critic Alexey Navalny given more jail time on extremism charges. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2023/08/04/europe/navalny-extremism-trial-verdict-russia-intl/index.html>
- Pistone, I., Eriksson, E., Beckman, U., Mattson, C. & Sager, M. (2019). A scoping review of interventions for preventing and countering violent extremism: Current status and implications for future research. *Journal for deradicalization*, (19), 1-84. <https://journals.sfu.ca/jd/index.php/jd/article/view/213>
- Pitcavage, M. (2019). Surveying The Landscape of the American Far Right. *Program on Extremism at George Washington University*. https://extremism.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs5746/files/Surveying%20The%20Landscape%20of%20the%20American%20Far%20Right_0.pdf
- Plattform. (u.å.). *Om Plattform*. [plattform.no. https://www.plattform.no/om-plattform/](https://www.plattform.no/om-plattform/)
- Pletten, C. (2016, 15.07.2016). Promenaden i Nice ble to kilometer med død. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/verden/i/P5095/promenaden-i-nice-ble-to-kilometer-med-doed>
- Political research associates. (u.å.). *The Roots of the Leaderless Resistance Concept*. [publiceye.org. http://www.publiceye.org/liberty/terrorism/insurgency/amoss.html](http://www.publiceye.org/liberty/terrorism/insurgency/amoss.html)
- Politico. (2017). *Full text: Trump's comments on white supremacists, 'alt-left' in Charlottesville*. [politico. https://www.politico.com/story/2017/08/15/full-text-trump-comments-white-supremacists-alt-left-transcript-241662](https://www.politico.com/story/2017/08/15/full-text-trump-comments-white-supremacists-alt-left-transcript-241662)
- Politidirektoratet. (2011). *Veileder for politiets bekymringsamtale: dialog for ansvar og positiv endring*. [politiet. https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/veileder-for-politiets-bekymringsamtale.pdf](https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/veileder-for-politiets-bekymringsamtale.pdf)
- Politidirektoratet. (2017). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*. [parat. https://www.parat.com/dm_documents/Rammer_og_retningslinjer_for_etablering_av_nye_politidistrikter_VERSJON_1.2_9IVAM.pdf](https://www.parat.com/dm_documents/Rammer_og_retningslinjer_for_etablering_av_nye_politidistrikter_VERSJON_1.2_9IVAM.pdf)
- Politidirektoratet. (2020a). *Etterretningsdoktrine for politiet*. [dfo. https://kudos.dfo.no/documents/19069/files/19332.pdf](https://kudos.dfo.no/documents/19069/files/19332.pdf)
- Politidirektoratet. (2020b). *I forkant av kriminalitet. Forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025)*. [politi. https://www.politiet.no/](https://www.politiet.no/)

- globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/pod/i-forkant-av-kriminaliteten.pdf
- Politidirektoratet. (2022). *Mangfold, dialog og tillit Handlingsplan for politiets arbeid (2022–2025)*. politiet. <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/pod/mangfold-dialog-og-tillit-handlingsplan-for-politiets-arbeid.pdf>
- Politidirektoratet & Oslo politidistrikt. (2023). *Hatkriminalitet i Norge 2022*. politiet. <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/oslo/rapporter/anmeldt-hatkriminalitet-oslo/hatkriminalitet-i-norge-2022.pdf>
- Politiet. (2023). *Politiets årsrapport 2022*. Politidirektoratet. <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter-strategier-og-horinger/pod/rapporter/politiets-arsrapport-2022.pdf>
- Politiet. (u.å.-a). *Hatefulle ytringer*. politiet.no. <https://www.politiet.no/rad/hat-ytringer-og-trusler/hatefulle-ytringer/#Hvor-gar-grensen-mellom-lovlige-og-ulovlige-ytringer?>
- Politiet. (u.å.-b). *Hatkriminalitet*. politiet.no. <https://www.politiet.no/rad/hat-ytringer-og-trusler/hatkriminalitet/>
- Politiets bruk av forebyggende samtale overfor voksne – i tråd med gjeldende rett? (2022). [Masteroppgave, Universitetet i Bergen]. https://bora.uib.no/bora-xmlui/bitstream/handle/11250/3061569/67_JUS399_H22.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Politiets Etterretningstjeneste. (2021). *Årlig redegjørelse 2020*. pet.dk. <https://pet.dk/-/media/mediefiler/pet/dokumenter/aarlig-redegørelse/aarlig-redegørelse-2020.pdf>
- Politiets Etterretningstjeneste. (u.å.). *Forebyggelse af radikaliserings og terrorisme*. <https://pet.dk/forebyggelse-af-radikaliserings-og-terrorisme>
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2005). *Nasjonal trusselvurdering 2005*. pst. <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/trusselvurdering-2005/>
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2013). *Nasjonal trusselvurdering 2013*. pst. <https://www.pst.no/globalassets/eldre/nasjonale-trusselvurderinger/trusselvurdering-2013.pdf>
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2016). *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer islamistiske miljøer i Norge før de blir radikaliseret? Ekstern rapport (16/03327)*. pst. https://politietstryggingsteneste.no/globalassets/eldre/norsk_radikaliseringsprosjektets-rapport_ugradert.pdf
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2019). *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer i høyreekstre*
- miljøer i Norge?* (17/12585-16). pst. https://www.pst.no/globalassets/eldre/temarapport_pst_hvilken-bakgrunn-har-personer-i-hoyreekstre-miljoer-i-norge.pdf
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2020a). *Nasjonal trusselvurdering 2020*. pst. <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/nasjonalt-trusselvurdering-2020/>
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2020b). *Trusselvurdering: Den muslimske høytiden Id al-adha*. <https://www.pst.no/alle-artikler/artikler/trusselvurdering-den-muslimske-hoytiden-id-al-adha/>
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2021a). *10 år siden 22. juli – sentrale utviklingstrekk innen høyreekstremisme*. pst. <https://www.pst.no/globalassets/2021/rapporter/pst-rapport-10-ar-siden-22-juli-sentrale-utviklingstrekk-innen-hoyreekstremisme.pdf>
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2021b). *Forebyggje*. pst.no. <https://www.pst.no/alle-artikler/artikler/dette-gjor-vi-forebyggje/>
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2021c). *Mindreårige involvert i terror og terrorrelaterte handlinger*. politietstryggingsteneste.no. <https://politietstryggingsteneste.no/globalassets/2021/rapporter/mindrearige-involvert-i-terror-og-terrorrelaterte-handlinger.pdf>
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2021d). *Nasjonal trusselvurdering 2021*. PST. <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/nasjonalt-trusselvurdering-2021/>
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2021e). *Dataspill. Selfie-jihad og livestreaming av terrorangrep: Hvordan ekstreme digitale nettverk påvirker terrortrusselen i Vesten og i Norge*. pst. <https://www.pst.no/globalassets/2021/utgivelser/dataspill-selfie-jihad-og-livestreaming-av-terrorangrep-hvordan-ekstreme-digitale-nettverk-pavirker-terrortrusselen-i-vesten-og-norge.pdf>
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2022a). *Høringssvar til JDs «Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt. En veileder»*. regjeringen. https://www.regjeringen.no/contentassets/f41a04d2237e43c3b512bd80053a8ede/annen-offentlig-etat/politiets-sikkerhetstjeneste.pdf?uid=Politiets_sikkerhetstjeneste
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2022b). *Nasjonal trusselvurdering 2022*. pst. <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/ntv-2022/>
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2022c). *Temarapport: Ekstremisme og psykiske lidelser -samt samhandling mellom helsetjenestene, politi og*

- pst. <https://pst.no/globalassets/ekstremismeogpsykkiskhelse/rapport2022.pdf>
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2023a). *Nasjonal trusselvurdering 2023*. pst. <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/ntv-2023/>
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2023b, 12.09.2023). *Våre råd til politikere som opplever hat og trusler*. pst. <https://www.pst.no/alle-artikler/artikler/vare-rad-til-politikere-som-opplever-hat-og-trusler2/>
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2023c). *Trusselpotensialet i Anders Behring Breivik som inspirasjonskilde*, 1. desember 2023. Upublisert.
- Politiets høgskolen. (2014). *Studieplan for videreutdanning av veiledere i politiets bekymringssamtale*. politihøgskolen.no. <https://www.politihøgskolen.no/globalassets/etter-og-videreutdanning/laring-og-undervisning-i-politiet/politiets-bekymringsamtale-for-veiledere/studieplan-veiledere-politiets-bekymringssamtale-politihøgskolen.pdf>
- Politiets høgskolen. (2018). *Rammeplan for Bachelor – politiutdanning*. <https://www.politihøgskolen.no/globalassets/for-studenter/regelverk-og-innholdet-i-bachelor/rammeplan-og-programplaner/rammeplan-bachelor-politiutdanning-2019.pdf>
- Politiets høgskolen. (2019). *Programplan, Bachelor – politiutdanning 2023–2026*. <https://www.politihøgskolen.no/globalassets/for-studenter/regelverk-og-innholdet-i-bachelor/rammeplan-og-programplaner/programplan-bachelor-politiutdanning-forste-studiear-2023-2026-politihøgskolen.pdf>
- Politiets høgskolen. (2020). *Forebygging og etterforskning av hatkriminalitet*. politihøgskolen.no. <https://www.politihøgskolen.no/etter-videreutdanning/forebygging-mangfold/forebygging-etterforskning-hatkriminalitet/>
- Politiets høgskolen. (2021, 01.12.2021). *Investigating Contested Theories on Extreme-Right Terrorism (INCONTEXT)*. politihøgskolen.no. <https://www.politihøgskolen.no/forskning/forskningsprosjekter/investigating-contested-theories-on-extreme-right-terrorism-incontext/>
- Poushter, J. (2015). *In nations with significant Muslim populations, much disdain for ISIS*. pewresearch. <https://www.pewresearch.org/short-reads/2015/11/17/in-nations-with-significant-muslim-populations-much-disdain-for-isis/>
- Prensky, M. (2009). *H. Sapiens Digital: From Digital Immigrants and Digital Natives to Digital Wisdom*. *Innovate: Journal of Online Education*, 5, 1.
- PREVEX. (u.å.). *Forside*. prevex-balkan-mena. <https://www.prevex-balkan-mena.eu/>
- Proba samfunnsanalyse. (2023a). *Evaluering av handlingsplaner mot antisemittisme 2016–2023* (2023–11). <https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2023-11-Evaluering-av-handlingsplaner-mot-antisemittisme-2016-2023.pdf>
- Proba samfunnsanalyse. (2023b). *Kunnskapsformidling om rasisme og diskriminering* (2023-2). imdi. <https://www.imdi.no/contentassets/77c37d2500b947ecbc620ee427d14ea6/proba-kunnskapsformidling-om-rasisme-og-diskriminering.pdf>
- Proba samfunnsanalyse. (2023c). *Samstemt – men ikke koordinert eller samkjørt: Kunnskapsdepartementets føringer knyttet til laget rundt barnet og eleven* (2023–5). proba.no. <https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2023-5-Samstemt-men-ikke-koordinert-eller-samkjort.pdf>
- Prøitz, L., Langeland, F., Steinnes, K. K. & Mainsah, H. (2022). *Hybride maskuliniteter og hatideologi på nett*. *Norsk medietidsskrift*, 29(2), 1-155. <https://doi.org/10.18261/nmt.29.2.3>
- Public Religion Research Institute. (2022, 24.02.2022). *New PRRI Report Reveals Nearly One in Five Americans and One in Four Republicans Still Believe in QAnon Conspiracy Theories*. prri.com. <https://www.prii.org/press-release/new-prii-report-reveals-nearly-one-in-five-americans-and-one-in-four-republicans-still-believe-in-qanon-conspiracy-theories/>
- Puar, J. K. (2007). *Terrorist Assemblages: Homonationalism in Queer Times*. Duke University Press.
- Pummerer, L., Böhm, R., Lilleholt, L., Winter, K., Zettler, I. & Sassenberg, K. (2021). *Conspiracy theories and their societal effects during the COVID-19 pandemic*. *Social Psychological and Personality Science*, 13(1), 49-59. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/19485506211000217>
- Rafoss, T. W. (2015). *Meningsløs terror og meningsfylt fellesskap: Stoltenbergs taler etter 22. juli*. *Sosiologisk tidsskrift*, 23(1-2), 6-28. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2928-2015-01-02-02>
- Rafoss, T. W. (2018). *Hva betydde rosetogene? I H. Syse (Red.), Norge etter 22. juli: Forhandlinger om verdier, identiteter og et motstandsdyktig samfunn*. Cappelen Damm Akademisk.

- Rafoss, T. W. (2020). Å føle fellesskap – ed fremmede – rosetogene og følelsenes sosiologi. *Fellowship wi-h strangers – the rose marches and the sociology of emotions*, 4(4), 225-240.
- Rambøll. (2014). *Evaluering av politirådene*. regjeringen. https://www.regjeringen.no/contentassets/68bba047344748d4b286212caf336070/evaluering_politiraadene_2014.pdf
- Rambøll. (2022). *Evaluering av forebyggingstiltak mot radikaliserings under straffegjennomføring*. kriminalomsorgen. <https://www.kriminalomsorgen.no/evaluering-av-kriminalomsorgens-arbeide-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme.6595089-516313.html>
- Ran Practicioners. (2021). *The Impact of Conspiracy Narratives on Violent RWE and LWE Narratives*. europa.eu. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-01/ran_c-n_concl_pap_impact_consp_narr_on_vrwe_vlwe_24-25_112021_en.pdf
- Ran Practicioners. (2022). *COVID-19, Violent Extremism and Anti-Government Movement*. home-affairs. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-10/spotlight_anti-government_extremism_102022_en.pdf
- Ranstorp, M. & Ahlerup, L. (2023). *LVU-kampanjen: desinformation, konspirationsteorier, och kopplingarna mellan det inhemska och det internationella i relation till informationspåverkan från icke-statliga aktörer*. fhs. <https://www.fhs.se/download/18.32d29dd2187bd01d5e455265/1682576119173/LVU-kampanjen.pdf>
- Rasmussen, K. (1997). Trusler mot taushetsplikten. *Tidsskrift for Den norske legeforening*, (29). <https://tidsskriftet.no/1997/11/artikkel/trusler-mot-taushetsplikten>
- Rassismusmonitor, N. D.-. (u.å.). *Rassistische Realität: Wie setzt sich Deutschland mit Rassismus Auseinander?*. rassismusmonitor.de. <https://www.rassismusmonitor.de/publikationen/studie-rassistische-realitaeten/>
- Ravndal, J. A. (2013). Anders Behring Breivik's use of the Internet and social media. *Journal EXIT-Deutschland. Zeitschrift für Deradikalisierung und demokratische Kultur*, 2. <https://ia902308.us.archive.org/1/items/ravndal-jex/Ravndal.JEX.pdf>
- Ravndal, J. A. (2014). *The online life of a modern terrorist: Anders Behring Breivik's use of the internet*. voxpol. <https://www.voxpol.eu/the-online-life-of-a-modern-terrorist-anders-behring-breiviks-use-of-the-internet/>
- Ravndal, J. A. (2017). *Right-wing terrorism and violence in Western Europe: a comparative analysis* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo]. <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/60365/PhD-Ravndal-2017.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Ravndal, J. A. (2019). *Transnational Militancy in the Making: A Primer on the Nordic Resistance Movement and Generation Identity* (1/2019). uio. <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/publications/c-rex-working-paper-series/transnational-militancy-in-the-making.pdf>
- Ravndal, J. A. (2020). Fra landssvik til «trollterror»: utviklingen i det norske høyreekstre truslebildet fra 1945 til 2019. *Nytt norsk tidsskrift*, 37(4), 355-368. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2020-04-06>
- Ravndal, J. A., Tandberg, C., Jupskås, A. R. & Thorstensen, M. (2022). *RTV Trend Report 2022: Right-Wing Terrorism and Violence in Western Europe, 1990–2021* (1/2022). uio. https://www.sv.uio.no/c-rex/english/publications/c-rex-reports/2022/rtv_trend_report_2022.pdf
- Ravndal, J. A., Tandberg, C., Sessolo, S., Jupskås, A. R. & Bjørge, T. (2023). *RTV Trend Report 2023: Right-Wing Terrorism and Violence in Western Europe, 1990–2022* (1/2023). uio. <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/groups/rtv-dataset/2023-rtv-trend-report.pdf>
- Redd Barna. (2021). *Fritidsklubbens betydning for barn og unge: Et bra-sted å være – slik barn og unge ser det*. reddbarna.no. https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://dylbw5db8047o.cloudfront.net/uploads/RB_fritidstidsklub-b_rapp_0322_WEB.pdf
- Redd Barna. (u.å.). *Lovfest retten til en fritidsklubb for alle barn*. reddbarna.no. <https://www.reddbarna.no/vart-arbeid/barn-i-norge/lek-og-fritid/fritidsklubb/>
- Reed, R. (2021). 'Protect expression, protect speech, protect thinking'. hls.harvard. <https://hls.harvard.edu/today/protect-expression-protect-speech-protect-thinking/>
- Reeve, S. (1999). *The new jackals: Ramzi Yousef, Osama bin Laden and the future of terrorism*. Northeastern.
- Reform. (2022). *Incels i Norge: En kartlegging av ensomhet og helse blant norske 'incels'*. reform.no. <https://reform.no/wp-content/uploads/2022/01/2022.01.28-Reform-rapport-Incels-i-Norge-for-publiserings-1.pdf>
- Regeringen. (2015). *Et stærkt værn mod terror: 12 nye tiltag mod terror*. regeringen. https://www.regeringen.dk/media/1312/et_staerkt_vaern_mod_terror.pdf

- Regjeringen. (2018). *Ét Danmark uden parallel-samfund: Ingen ghettoer i 2030*. regjeringen.no. <https://www.regeringen.dk/aktuelt/tidligere-publikationer/%c3%a9t-danmark-uden-parallel-samfund/>
- Regionalt kunnskapssenter for barn og unge – psykisk helse og barnevern. (u.å.). *Forside*. ntnu. <https://www.ntnu.no/rkbu>
- Regionalt kunnskapssenter for barn og unge Nord. (u.å.). *Forside*. uit. <https://uit.no/enhet/rkbu-nord>
- Regionalt kunnskapssenter for barn og unge Vest. (u.å.). *Forside*. rkbu.nor. <https://rkbu.norceresearch.no/>
- Regionsenter for barn og unges psykiske helse Øst og Sør. (u.å.). *Forside*. rbup. <https://www.rbup.no/>
- Regjeringen. (2015, 22.07.2015). *22. juli-senteret åpna*. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/sub/etter-22-juli/nyheter-om-22-juli/22-juli-senteret-opna/id2427931/>
- Regjeringen. (2016a, 03.03.2016). *Begreper, ord og uttrykk i arbeidet mot radikaliserings og ekstremisme*. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/sub/radikaliserings-veileder/begreper-ord-og-uttrykk/id2398413/>
- Regjeringen. (2016b, 15.01.2016). *Nytt senter for forskning på høyreekstremisme*. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/sub/radikaliserings-veileder/aktuelt/nytt-senter-for-forskning-pa-hoyreekstremisme/id2470584/>
- Regjeringen. (2016c, 03.03.). *Radikaliseringsprosessen*. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/sub/radikaliserings-veileder/begreper-ord-og-uttrykk/radikaliseringsstunnel/id2399043/>
- Regjeringen. (2017, 02.10.2017). *Veileder til mentorordning mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*. <https://www.regjeringen.no/no/sub/radikaliserings-veileder-til-mentorordning-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme/id2573369/?expand=factbox2573374>
- Regjeringen. (2018). *Bærekraftsmålene*. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/fns-barekraftsmal/id2590133/>
- Regjeringen. (2019a, 13.08.). *Mulige bekymringstegn*. regjeringen.no. Hentet 15.12.2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/radikaliserings-veileder/mulige-bekymringstegn/id762528/>
- Regjeringen. (2019b, 13.08.2019). *Politiets oppgaver i arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*. regjeringen.no. Hentet 12.12.2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/radikaliserings-veileder/politiet/id663871/>
- Regjeringen. (2019c). *Rapportering: Regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0917ed704a7f40769-ba19b784af72fd5/statusrapport-handlingsplan-radikaliserings-oktober-2019.pdf>
- Regjeringen. (2020a, 03.03.2020). *Råd for personer med nedsatt funksjonsevne*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/kommunen-og-innbyggerne/rad-for-personer-med-nedsatt-funksjonsevne/id2425376/>
- Regjeringen. (2020b, 03.03.2020). *Tilrettelegging for økt valgdeltakelse*. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/del-a/tilrettelegging-for-okt-valgdeltakelse/id2424156/>
- Regjeringen. (2022). *Fritidserklæringen*. regjeringen.no. Hentet 19.06.2023 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/547fc860cfc1403d97e842a61024dc48/fritidserklæringen_2022_uu.pdf
- Regjeringen. (u.å.). *Kommunale helse- og omsorgstjenester*. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/helse-og-omsorgstjenester-i-kommunene/id10903/>
- Reiss, E. & Noor, L. (2018). *Radikaliserings: fenomen og forebygging*. Minotenk Frekk.
- Rekawek, K. (2022). *Foreign Fighters in Ukraine: The Brown-Red Cocktail*. Taylor & Francis.
- Renard, T. & Cook, J. (2023, 05.12.2023). Is the Israel-Hamas War Spilling Over Into Europe? *Lawfare*. <https://www.lawfaremedia.org/article/is-the-israel-hamas-war-spilling-over-into-europe#site-main>
- Renard, T. & Coolsaet, R. (2018a). From the kingdom to the caliphate and back: returnees in Belgium. I T. Renard & R. Coolsaet (Red.), *Returnees: who are they, why are they (not) coming back and how should we deal with them?*. Egmont. https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2018/02/egmont.papers.101_online_v1-3.pdf
- Renard, T. & Coolsaet, R. (2018b, 22.03.2018). Reassessing Belgium's 'Failed' Counterterrorism Policy. *Lawfare*. <https://www.lawfaremedia.org/article/reassessing-belgiums-failed-counterterrorism-policy>
- Retriever. (2022). *Mediedekningen etter 22. juli: en analyse av norske mediers dekning av terrorangrepene som rammet Norge 22. juli 2011*. retrievergroup. https://8317147.fs1.hubspotusercontent-na1.net/hubfs/8317147/Markedokumenter/2022/07/20220722_Mediedekningen_etter_22_juli_en_analyse_av_norske_mediers_dekning_av_terrorangrepene_som_rammet_Norge_22_juli_2011.pdf

- ting%20and%20CMS%20Hub/Norway/
NO%20Reports/Mediedekningen%20et-
ter%2022.%20juli.pdf?hsCtaTracking=50a4026f-
2b01-4b5b-97b0-daa09ce588d8%7Cd8e3450a-
6bcc-4e30-8767-b1f42ed00d2e
- Reuters. (2017, 14.01.2017). Austria's Strache calls for 'Islamization ban'. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/en/austrian-freedom-party-leader-strache-calls-for-islamization-ban/a-37135625>
- Revheim-Rafaelsen, M. (2023, 17.08.2023). Uenige om Matapours tilregnelighet: – Kan ha skapt en usikkerhet. *NRK*. https://www.nrk.no/norge/uenige-om-matapours-tilregnelighet_-_-kan-ha-skapt-en-usikkerhet-1.16519866
- Revheim-Rafaelsen, M. & Mjaaland, O. (2023, 18.08.2023). Anders Behring Breivik saksøker staten på nytt. *NRK*. <https://www.nrk.no/norge/anders-behring-breivik-saksoker-staten-pa-nytt-1.16521341>
- RFI. (2015, 16.07.2015). Terrorist attack on French military base foiled. *RFI*. <https://www.rfi.fr/en/france/20150716-terrorist-attack-french-military-base-foiled>
- RFI. (2023a, 10.07.2023). France's internal security chief warns of rise in far-right violence. *RFI*. <https://www.rfi.fr/en/france/20230710-france-s-internal-security-chief-warns-against-rise-in-far-right-violence>
- RFI. (2023b, 28.11.2023). France moves to ban ultra-right groups in wake of violent protests. *RFI*. <https://www.rfi.fr/en/france/20231128-france-moves-to-ban-ultra-right-groups-in-wake-of-violent-protests>
- RFI. (2024, 01.01.2024). France will no longer accept imams trained by foreign countries. *RFI*. <https://www.rfi.fr/en/france/20240101-france-will-no-longer-accept-imams-trained-by-foreign-countries>
- RiddoDuottarMuseat. (u.Å.). *Om RDM*. rdm. https://rdm.no/no/om_rdm/
- Riksrevisjonen. (2022a). *Riksrevisjonens undersøkelse av helse-, opplærings- og velferdstjenester til innsatte i fengsel* (Dokument 3:4 (2022–2023)). riksrevisjonen.no. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/NO-2022-2023/helse-opplarings-og-velferdstjenester-til-innsatte-i-fengsel.pdf>
- Riksrevisjonen. (2022b). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner* (Dokument 3:8 (2021–2022)). riksrevisjonen.no. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/myndighetenes-innsats-mot-vold-i-nare-relasjoner2.pdf>
- Robertson, D. (2018, 25.02.2018). How an Obscure Conservative Theory Became the group Era's Go-to Nerd Phrase. *Politico*. <https://www.politico.com/magazine/story/2018/02/25/overton-window-explained-definition-meaning-217010/>
- Robinson, K., Malone, I. & Crenshaw, M. (2023). Countering Far-Right Anti-Government Extremism in the United States. *Perspectives on Terrorism*, 17(1), 73-87. <https://www.jstor.org/stable/27209219>
- Rognlien, J. (2007, 13.03.2007). Stå samlet, vær våkne, alvorlige og livlige. *Vinduet*. <https://www.vinduet.no/essayistikk/staa-samlet-vaer-vaakne-alvorlige-og-livlige-om-maoistisk-skriftkultur-i-norge/>
- Romarheim, A. G. (2012). Hva er terrorisme? I A. R. Jupskås (Red.), *Akademiske perspektiver på 22. juli*. Fagbokforlaget.
- Romsk kultur- og ressurscenter, R. K. (u.å.-a). *Rom viser vei* [Brosjyre]. K. bymisjon. https://kirkensbymisjon.no/content/uploads/2019/12/A5-brosjyre_RomViserVei_4s.pdf
- Romsk kultur- og ressurscenter, R. K. (u.å.-b). *Romano kher*. kirkensbymisjon. <https://kirkensbymisjon.no/romano-kher/>
- Rosbach, M. (2005– 19.11.2005). – Preket jihad i Oslo. *Nettavisen*. <https://www.nettavisen.no/artikkel/preket-jihad-i-oslo/s/12-95-496437>
- Rose, G. (1981). Strategy of prevention: lessons from cardiovascular disease. *British medical journal (clinical research ed.)*, 282(6279), 1847-1851. <https://www.bmj.com/content/282/6279/1847>
- Rose, H. & Davey, J. (2023, 02.11.2023). *Use of words, phrases and hashtags associated with anti-Muslim mobilisation surges amid Israel-Gaza conflict*. isdglobal. https://www.isdglobal.org/digital_dispatches/use-of-words-phrases-and-hashtags-associated-with-anti-muslim-mobilisation-surges-amid-israel-gaza-conflict/
- Rosvoll, M. (2023). Antisiganisme. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/antisiganisme>
- Rosvoll, M. S., Lien, L. & Brustad, J. A. S. (2015). «Å bli dem kvit»: utviklingen av en «sigøynerpolitikk» og utryddelsen av norske rom. regjeringen. https://www.regjeringen.no/contentassets/a10ae43b518a4a80b98dd4df0f1c3964/a_-bli_dem_kvit_hl_senteret.pdf
- Rougier, B. (Red.). (2020). *Les territoires conquis de l'islamisme*. Presses universitaires de France.
- Roy, O. (1990). *Islam and Resistance in Afghanistan*. Cambridge University Press.

- Roy, O. (2017). *Jihad and Death: The Global Appeal of Islamic State*. Hurst.
- Rubin, B. R. (1995). *The Fragmentation of Afghanistan*. Yale University Press.
- Rucker, P. & Costa, R. (2017, 23.02.2017). Bannon vows a daily fight for 'deconstruction of the administrative state'. *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/politics/top-wh-strategist-vows-a-daily-fight-for-deconstruction-of-the-administrative-state/2017/02/23/03f6b8da-f9ea-11e6-bf01-d47f8cf9b643_story.html
- Rueda, D. (2021). Alain de Benoist, ethnopluralism and the cultural turn in racism. *Patterns of Prejudice*, 55(3), 213-235. <https://doi.org/10.1080/0031322X.2021.1920722>
- Rumman, M. A. & Hanieh, H. A. (2009). *The Jihadi Salafist Movement in Jordan after Zarqawi: Identity, Leadership Crisis and Obscured Vision*. Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/amman/06601.pdf>
- Ruud, T., Birkeland, B., Faugli, A., Hagen, K. A., Hellman, A., Hilsen, M., Kallander, E. K., Kufås, E., Løvås, M., Peck, G. C., Skogerbø, Å., Skogøy, B. E., Stavnes, K., Thorsen, E. & Weimand, B. M. (2015). *Barn som pårørende: Resultater fra en multisenterstudie* (IS-0522). helsedirektoratet. https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/barn-som-paerorende-resultater-fra-en-multisenterstudie/Barn%20som%20p%C3%A5r%C3%B8rende%20E2%80%93%20Resultater%20fra%20en%20multisenterstudie.pdf/_/attachment/inline/80ae6065-0af7-4daa-a6b7-57e6fb2949a8:dad0550ee-afb0d50eacdd3662f66ba833bd5dc05/Barn%20som%20p%C3%A5r%C3%B8rende%20E2%80%93%20Resultater%20fra%20en%20multisenterstudie.pdf
- RVTS. (2021, 20.07.2021). *Psykisk helse som sårbarhets- og risikofaktor*. utveier. <https://utveier.no/psykisk-helse-som-risikofaktor/>
- RVTS. (u.å.). *Hva kan Utveier.no og RVTS tilby?*. socialboards. <https://faq.socialboards.com/rvtsost/utveier>
- RVTS vest. (u.å.). *Los-funksjon for råka etter 22. juli*. rvtsvest.no. <https://rvtsvest.no/los-funksjon-for-raka-etter-22-juli/>
- Rädda barnen. (u.å.). *Orostelefon om radikalisering*. raddabarnen.se. <https://www.raddabarnen.se/rad-och-kunskap/orosteledonen-om-radikalisering/>
- Røde kors. (u.å.-a). *Besøk til innsatte i fengsel*. rodekors.no. <https://www.rodekors.no/tilbudene/besok-til-innsatte-i-fengsel/>
- Røde Kors. (u.å.-b). *Medkvinner i Tromsø*. rodekors.no. <https://www.rodekors.no/lokalforeninger/troms/tromso/om-tromso-rodekors/aktiviteter-i-tromso-rode-kors/medkvinner/>
- Sageman, M. (2004). *Understanding terror networks*. University of Pennsylvania Press.
- Salimi, N. (2023, 24.05.2023). Folketinget snur om karikaturer: – Bøyer nakken av frykt. *NRK*. <https://www.nrk.no/norge/reagerer-pa-at-danmark-snur-om-muhammed-tegninger-1.16413905>
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. (2023a, 05.09.2023). *Fellesuttalelse fra religiøse ledere i STL og ledere fra skeive organisasjoner og religiøse skeive*. stl. https://stl.no/nyheter/fellesuttalelse-fra-religiose-ledere-i-stl-og-ledere-fra-skeive-organisasjoner-og-religiose-skeive/?fbclid=IwAR2JmTaChLWBbVaJN-QX8PLqP4xNtpt1YawkQVV0EWjUCcTrRicVQxsFwhQg_aem_AUUP8G5nq3iSYxTcWFxpHgXyPuER7uNZVNchNxXDhWiknX-Qs_Xlz_CwufmFaqFCtR20
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. (2023b, 30.10.2023). *Uttalelse fra Religions- og livssynslederforumet i STL*. stl. <https://stl.no/nyheter/uttalelse-fra-religions-og-livssynslederforumet-i-stl/>
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. (u.å.-a). *Forside*. stl. <https://stl.no/>
- Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn. (u.å.-b). *Om oss*. stl.no. <https://stl.no/om-oss/>
- Sametinget. (2022). *Sametingets handlingsplan mot samehets*. sametinget. https://sametinget.no/_f/p1/iad6ed3b0-a065-4395-b5a6-7ae1e68b0dd4/handlingsplan-mot-samehets_norsk.pdf
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2023, 03.11.2023). *Feltekspertiment om omfanget av etnisk diskriminering i leiemarkedet*. samfunnsokonomisk-analyse.no. <https://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/nye-prosjekter/2023/11/3/feltekspertiment-om-omfanget-av-etnisk-diskriminering-i-leiemarkedet>
- Samiske veivisere. (u.å.-a). *Forside*. samiskeveivisere.no. <https://samiskeveivisere.no/>
- Samiske veivisere. (u.å.-b). *Om ordningen Sámi ofelaččat / Samiske veivisere*. samiskeveivisere.no. <https://samiskeveivisere.no/informasjon-om-veiviserordningen/>

- Samsen kulturhus. (u.å.). *Demokratiprojektet*. samsen.com. <https://samsen.com/demokratiprojektet/>
- Sarfi, E. (2022). Oppstanden i Ungarn i 1956. I *Store norske leksikon*. https://snl.no/oppstanden_i_Ungarn_i_1956
- Savyon, A. & Manzour, M. (2023, 27.01.2023). International Holocaust Remembrance Day In Iran: Iran's Islamic Regime Denies The Holocaust. *Memri*. <https://www.memri.org/reports/international-holocaust-remembrance-day-iran-irans-islamic-regime-denies-holocaust>
- SCENOR. (u.å.). *Gaming For Democracy In The Context Of Contemporary Forms Of Extremism*. scenor.no. <https://www.scenor.at/gamed-the-project>
- Scheppele, K. L. (2022). How Viktor Orbán Wins. *Journal of Democracy*, 33(3), 45-61. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/how-viktor-orban-wins/>
- Schmid, A. (2004). Terrorism – The Definitional Problem. *Case Western Reserve journal of International Law*, 36(2). <https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1400&context=jil>
- Schuurman, B., Lindekilde, L., Malthaner, S., O'Connor, F., Gill, P. & Bouhana, N. (2019). End of the Lone Wolf: The Typology that Should Not Have Been. *Studies in Conflict & Terrorism*, 42(8), 771-778. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2017.1419554>
- Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation. (2019, 12.04.2019). *Le plan national de prévention de la radicalisation*. cipdr.gouv. <https://www.cipdr.gouv.fr/pnpr/>
- Seelow, P. S. (2023, 06.12.2023). Attentat à Paris: le terroriste avait initialement prévu d'attaquer une cible juive. *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/12/06/attentat-de-paris-le-terroriste-avait-initialement-prevu-d-attaquer-une-cible-juive_6204271_3224.html
- Segerstedtinstitutet. (2022). *Segerstedtinstitutet*. gu. <https://www.gu.se/segerstedtinstitutet>
- Segaard, S. B. & Saglie, J. (2023). *Institusjonell til-lit i ulike befolkningsgrupper i Norge: Kunnskapsoversikt og deskriptiv analyse*. samfunnsforskning. https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xm-lui/bitstream/handle/11250/3059671/IS-F_Rapport_2023-5_Segaard_og_Saglie_UUweb.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Seierstad, Å. (2016). *To søstre*. Kagge.
- Selbekk, V. (2020, 15.05.2020). Er Philip Manshaus en kristen terrorist? *Dagen*. <https://www.dagen.no/okategoriserade/er-philip-manshaus-en-kristen-terrorist/>
- Sfrintzeris, Y. A. (2022, 15.02.2022). EOS-utvalget undersøker barskytingen i Oslo. *VG*. <https://direkte.vg.no/nyhetsdognet/news/eos-utvalget-skal-undersoeke-25-juni-terroren-i-oslo.3ur9SPeh5>
- Shaheed, A., Khan, I. & Varennes, F. d. (2021). *International Community must pay attention to the persecution of Ahmadi Muslims worldwide*. ohchr. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/07/international-community-must-pay-attention-persecution-ahmadi-muslims>
- Shawcross, W. (2023). *Independent Review of Prevent* (HC 1072). gov.uk. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1134986/Independent_Review_of_Prevent.pdf
- Sheikh, M. K. & Krause, D. (2022). Transnational Jihadism: a Conflict to be Resolved, a Movement to Implode or an Ideology to be Countered? *Perspectives on Terrorism*, 16(1). <https://www.universiteitleiden.nl/perspectives-on-terrorism/archives/2022#volume-xvii-issue-1>
- Sikresiden. (u.å.). *Om sikresiden.no*. Hentet 10.11.2023 fra <https://www.sikresiden.no/om-sikresiden>
- Sikt. (2023). *Sko-evalgresultat – Landsoversikt – 2023*. sikt.no. <https://skolevalg.sikt.no/landsoversikt/2023>
- Silverman, C. & Kao, J. (2022, 11.03.2022). Infamous Russian Troll Farm Appears to Be Source of Anti-Ukraine Propaganda. *ProPublica*. <https://www.propublica.org/article/infamous-russian-troll-farm-appears-to-be-source-of-anti-ukraine-propaganda>
- Silverman, T., Stewart C. J., Amanullah, Z. & Birdwell, J. (2016) *The Impact of Counter-Narratives*. isdglobal. https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2016/08/Impact-of-Counter-Narratives_ONLINE_1.pdf
- Silvola, N. M. (2022). Dagbladet sendte 96,7 prosent av Breiviks frie forklaring. *Journalisten*. <https://www.journalisten.no/anders-behring-breivik-dagbladet-frode-hansen/dagbladet-sendte-967-prosent-av-breiviks-frie-forklaring/498269>
- Simmel, G. (1978). *The philosophy of money* (T. Bottomore & D. Frisby, Overs.). Routledge & Kegan Paul.
- Simonsen, K. B. (2021). Holocaustbenektelse på norsk: et historisk perspektiv. I E. Rees, H.

- Karlsen, M. Brovold & S. Dingstad (Red.), *Minoritetsdiskurser i norsk litteratur* (s. 181-200). Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/9788215045320-2021-09>
- Simonsen, K. B. (2023). *I skyggen av Holocaust: antisemittisme i norsk-historie 1945–2023*. Humanist forlag.
- Simonsen, K. B. & Moe, V. (2023, 27.10.2023). Stereotypier i framstillingen av konflikten. *Dagbladet*. <https://www.dagbladet.no/meninger/stereotypier-i-framstillingen-av-konflikten/80418484>
- Sindberg, M. (2019, 03.08.2019). ANTIFA: De 'gode' voldsparete ekstremister. *Information*. <https://www.information.dk/moti/2019/08/antifa-gode-voldsparete-ekstremister>
- Sitter, N. (2017). *Terrorismens historie: attentat og terrorbekjempelse fra Bakunin til IS*. Dreyer.
- Sitter, N. (2022). Terrorisme. I *Store norske leksikon*. <http://snl.no/terrorisme>
- Sitter, N. & Stenersen, A. (2022). Terror. I *Store Norske Leksikon*. <https://snl.no/terror>
- Sivenbring, J. (2018). *Utslag av oro: en analys av Rädda Barnens orostelefon om radikaliserings*. gu.se. https://www.gu.se/sites/default/files/2020-03/1694895_utslag-av-oro-sivenbring2.pdf
- Sivenbring, J. & Andersson Malmros, R. (2019). *Mixing Logics: Multiagency approaches for countering violent extremism*. gupea. https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/66720/gupea_2077_66720_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Sivenbring, J. & Malmros, R. A. (2023). The good, the bad, and the ugly – Involving civil society organizations in Nordic policy for preventing extremism. *Journal of Civil Society*, 19(1), 1-19. <https://doi.org/10.1080/17448689.2023.2206150>
- Sjøen, M. (2019). Skolen i forebyggingens tid. I S. Lid & G. Heierstad (Red.), *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme* (s. 69-90). Gyldendal Akademisk.
- Sjøen, M. M. (2023). Håndtering av terrorfrykt i skolen. *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 107(1), 15-26. <https://doi.org/10.18261/npt.107.1.3>
- Skatteetaten. (2017). *Skatteforvaltningshåndboken 2023*. skatteetaten.no <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/handboker/skatteforvaltningshåndboken/gjeldende/>
- Skevik, E. (2011, 18.11.2011). Bhatti kastet ut av terror-rettssak. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/l63ak/bhatti-kastet-ut-av-terror-rettssak>
- Skirbekk, H. & Grimen, H. (2012). *Tillit i Norge*. Res Publica.
- Skjelsbæk, I., Leidig, E., Segers, I. B. & Thorleifsson, C. (2020, 07.09.2020). *What role does gender play in The far right?*. uio. <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/groups/compendium/what-role-does-gender-play-in-the-far-right.html>
- Skjervold, H. (2014). Slik skal Storbritannia sikre seg mot terrorangrep. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/verden/i/OnJJb/slik-skal-storbritannia-sikre-seg-mot-terrorangrep>
- Skjervø, G. B., Kjær, E. K. & Huitfeldt, A. (2021). *Aldri tie, aldri glemme: en bok fra AUF, ti år etter terroren*. Res publica.
- Skaarup, P., Adelsteen, P., Christiansen, K., Dahl, K. T., Henriksen, M. & Kjærsgaard, P. (2010). *Forslag til folketingsbeslutning om forbud mod Hizb ut-Tahrir*. retsinformation. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/20101BB00067>
- Smith-Solbakken, M. & Dahle, E. A. (2017). Alexander Kielland-ulykken. I *Store norske leksikon*. https://snl.no/Alexander_Kielland-ulykken
- Smith-Solbakken, M. & Weihe, H.-J. W. (2019). Alexander L. Kielland-ulykken 1980: fortelsen og forbitrelsen. *Arbeiderhistorie*, 23(1), 189-213. <https://doi.org/10.18261/issn.2387-5879-2019-01-11>
- Snublestein. (u.å.). *Velkommen til snublestein.no*. <https://www.snublestein.no/>
- Snyder, T. (2018). *Om tyranni: 20 ting vi kan lære av det 20. århundre* (J. Grande, Overs.). Forlaget Press.
- Solheim, E. K., Brekke, A. A. T. & Elgaaen, V. (2023, 01.11.2023). PST: – Trusselen mot jødiske og israelske mål i Norge er skjerpet. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/i/WRzw6g/pst-vurderer-at-trusselen-mot-jordiske-maal-i-norge-er-skjerpet>
- Solheim, Ø. & Jupskås, A. R. (2021). Consensus or Conflict? A Survey Analysis of How Norwegians Interpret the July 22, 2011 Attacks a Decade Later. *Perspectives on Terrorism*, 15(3), 109-131. <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2021/issue-3/solheim-and-jupskas.pdf>
- Solhjell, R., Høy-Petersen, N. & Haanshuus, B. (2020, 10.05.2023). *What Is hate crime?*. uio. <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/groups/compendium/what-is-a-hate-crime.html>
- Solhjell, R., Sivenbring, J., Kangasniemi, M., Kallio, H., Christensen, T. W., Haugstvedt, H. & Gjelsvik, I. M. (2022). Experiencing trust in

- multiagency collaboration to prevent violent extremism: A Nordic qualitative study. *Journal for deradicalization*, (32). <https://hdl.handle.net/11250/3028974>
- Solomon, E. (2023, 10.11.2023). Germany's Stifling of Pro-Palestinian Voices Pits Historical Guilt Against Free Speech. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2023/11/10/world/europe/germany-pro-palestinian-protests.html>
- Solstad, D. (1982). *Gymnaslærer Pedersens beretning om den store politiske vekkelse som har hjemsøkt vårt land*. Oktober.
- Sommer, W. (2020, 02.01.2020). Trump throws fresh fuel on dangerous QAnon conspiracy theory. *The Daily Beast*. <https://www.thedailybeast.com/trump-throws-fresh-fuel-on-dangerous-qanon-conspiracy-theory>
- Spilker, R. S., Indseth, T., Hussaini, L., Labberton, A. S., Ali, W. A., Syse, A., Olsen, A. O., Qureshi, S. A., Straiton, M. L., Kumar, B. N. og Bruun, T. (2022). *Helse blant personer med innvandrerbakgrunn* [Folkehelse rapporten]. [https://www.fhi.no/he/folkehelse/rapporten/grupper/helse-innvandrerbakgrunn/?term=St.meld.nr.27\(1996-97\)Om%20statens%20forhold%20til%20frivillige%20organisasjoner](https://www.fhi.no/he/folkehelse/rapporten/grupper/helse-innvandrerbakgrunn/?term=St.meld.nr.27(1996-97)Om%20statens%20forhold%20til%20frivillige%20organisasjoner)
- St.meld. nr. 27 (1996–97) *Om statens forhold til frivillige organisasjoner*. Kulturdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-27-1996-97-/id191104/>
- Standard Norge. (u.å.). *Norsk Standard for mangfoldsledelse*. standard.no. <https://standard.no/fagomrader/styringssystemer/mangfoldsledelse/>
- Stang, E. G. (2023). *Barnevernsloven note 3 til § 13-2 (LOV-2021-06-18-97)*. Karnlov lovkommentar.
- Stang, E. G., Aamodt, H. A., Sverdrup, S., Kristoffersen, L. B. & Winsvold, A. (2013). *Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt* (NOVA Rapport 3/13). oslomet. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5063/6818_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Statistisk Sentralbyrå. (2022). *Hvor mange innvandrere er overkvalifisert?*. ssb. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/hvor-mange-innvandrere-er-overkvalifisert>
- Statkonsult. (2007). *Evaluering av Samiske veivisere*. regjeringen. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/aid/temadokumenter/sami/sami_publikasjoner_evaluering_samiske_veivisere.pdf
- Statsbygg. (u.å.). *Det nasjonale minnesteidet på Utøykaia* [Faktaark]. statsbygg.no. <https://dok.statsbygg.no/wp-content/uploads/2020/05/minnesteidFakta.pdf>
- Statsforvalteren. (2023, 02.01.2023). *Desentralisert ordning for grunnskoler og videregående skoler*. statsforvalteren.no. <https://www.statsforvalteren.no/portal/barnehage-og-opplaring/lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnskoler-og-videregaende-skoler/>
- Statsministerens kontor. (2022a). *Statsministerens innledning om oppnevning av ekstremismekommisjonen*. regjeringen. Hentet 08.06.2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsministerens-innledning-om-oppnevning-av-ekstremismekommisjonen/id2918195/>
- Statsministerens kontor. (2022b, 18.06.2022). *Statsministerens tale under åpning av nasjonalt minnesteid etter 22. juli på Utøykaia*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsministerens-tale-under-apning-av-nasjonalt-minnesteid-etter-22-juli-pa-utoyakaia/id2919610/>
- Steen, R. B. (2018, 24.10.2018). Velkommen til demokratiet, Listhaug!. *Dagsavisen*. <https://www.dagsavisen.no/debatt/2018/10/24/velkommen-til-demokratiet-listhaug/>
- Steen, T. & Hansen, K. F. (2022). Slaveri. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/slaveri>
- Stenberg, M. A. J. & Bringsvor, S. V. (2022, 22.07.2022). Mista sonen 22. juli – heidrar han med å gje fattige eit betre liv. *NRK*. <https://www.nrk.no/mr/har-hjelpt-sorafrikanarar-etter-at-sonen-doydde-i-angrepet-pa-regjeringskvartalet-1.16045650>
- Stenersen, A. (2016). Jihadistenes program i Europa. *Internasjonal politikk*, 74(4). <https://doi.org/10.17585/ip.v74.618>
- Stenersen, A. (2017). *Al-Qaida in Afghanistan*. Cambridge University Press.
- Stensland, M. (2021, 09.08.2021). Flere melder fra om bekymring for radikaliserings-til-pst. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/QxdvQR/flere-melder-fra-om-bekymring-for-radikaliserings-til-pst>
- Stensland, S. Ø., Glad, K. A. & Ottesen, A. A. (2023). Barn, unge og familier på flukt. *Tidsskrift for Den norske legeforening*, (3). <https://tidsskriftet.no/2023/02/fra-fagmiljoene/barn-unge-og-familier-pa-flukt>
- Stiftelsen 10. august. (u.å.-a). *Et minne- og lærings-senter mot utenforskap, radikaliserings og ekstremisme*. stiftelsen10.august.no. <https://www.stiftelsen10august.no/>

- Stiftelsen 10. august. (u.å.-b). *Læringscenter*. stiftelsen10august. <https://www.stiftelsen10august.no/laeringscenter>
- Stiftelsen 10. august. (u.å.-c). *Om stiftelsen*. stiftelsen10august.no. <https://www.stiftelsen10august.no/om-stiftelsen>
- Stiftelsen Falstadsenteret. (2022). *Plan for forskning og utvikling 2022–2025*. falstadsenteret.no. <https://falstadsenteret.no/wp-content/uploads/2022/02/Plan-for-forskning-og-utvikling-2022-2025.pdf>
- Stokke, O. (2022, 04.03.2022). Svensk mor dømt til seks års fengsel for ikke å ha forhindret at sønnen ble barnesoldat i IS. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/66v6oQ/svensk-mor-doemt-til-seks-aars-fengsel-for-ikke-aa-ha-forhindret-at-soennen-ble-barnesoldat-i-is>
- Stonehouse, R. (2023, 03.08.2023). Terrorism: What's behind surge in arrests of under-18s? *BBC*. <https://www.bbc.com/news/newsbeat-66365312>
- Stopp hatprat. (u.å.). *Forside*. stopphatprat.no. <https://beta.stopphatprat.no/stopp-hatprat/>
- Store norske leksikon. (2005–2007a). Fellesprogrammet. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/Fellesprogrammet>
- Store norske leksikon. (2005–2007b). Suffragetter. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/suffragetter>
- Storeide, A. (2018). *Vitner som historiefortellere*. 22.julisenteret. <https://www.22julisenteret.no/aktuelt/artikler/vitner-som-historiefortellere>
- Stortinget. (2011, 25.11.2011). *22. juli-Redegjørelsen*. stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2011-2012/Redegjorelse-om-an-grepene-22-juli/>
- Stortinget. (2020). *Lov om Etterretningstjenesten (etterretningstjenesteloven)*. stortinget.no. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=79451>
- Stortinget. (2022, 14.10.2022). *Hva er et demokrati?*. stortinget.no. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/stortinget-undervisning/ungdomstrinnet/demokrati-ung/kort-om-demokrati/>
- Strand, F. (2020, 25.02.2020). *Da terroren Ramte Danmark*. dansk-politi. <https://dansk-politi.dk/nyheder/terroren-ramte-danmark>
- Strand, R. H. & Andreassen, T. A. (2022, 26.09.2022). Partier fra ytre høyre tas inn i varmen i flere land. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/verden/i/8JBaoW/partier-fra-ytre-hoeyre-tas-inn-i-varmen-i-flere-land>
- Strand, T., Hjorthen, I. R., Einarsdóttir, S. B. & Breidlid, C. (2023, 30.11.2023). Jødehatet. *NRK*. <https://www.nrk.no/spesial/sporreundersokelse-blant-norske-joder-etter-7.-oktober-1.1664462-intro-authors-expand>
- Stray, J. H. (2011). *Demokrati på timeplanen*. Fagbokforlaget.
- Strong cities network. (u.å.). *Forside*. stringcitiesnetwork.org. <https://strongcitiesnetwork.org/>
- Strømmen, Ø. (2011, 12.08.2011). Storhaugs bibliotek. *Dagbladet*. <https://www.dagbladet.no/kultur/storhaugs-bibliotek/63580114>
- Strømmen, Ø. (2022, 01.05.2022). *nr. 7, 2022: Konspirasjonsteorier som propagandavåpen*. oyvindstrommen.substack. https://oyvindstrommen.substack.com/p/nr-7-2022-konspirasjonsteorier-som?utm_source=facebook&s=r
- Strømmen, Ø. (2023, 09.12.2023). *nr. 14, 2023: Active Clubs*. oyvindstrommen.substack. <https://oyvindstrommen.substack.com/p/nr-14-2023-active-clubs>
- Strålberg, E. & Lindahl, H. S. (2023, 11.08.2023). *Ordlister for kunstig intelligens*. teknologiradet.no. <https://teknologiradet.no/ordliste-for-kunstig-intelligens/>
- Stub, M. (2022a). *Forvaltningsloven, note 4 til § 13 g (LOV-1967-02-10)*. Karnov lovkommentarer. <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1967-02-10>
- Stub, M. (2022b). *Forvaltningsloven, note 21 til § 13 b (LOV-1967-02-10)*. Karnov lovkommentarer. <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/1967-02-10>
- Stubberud, E. & Eggebø, H. (2020). *Voldsutsatthet blant skeive med innvandrerbakgrunn*. Cappelen Damm Akademisk.
- Støttegruppen 22. juli. (u.å.). *Støttegruppen*. 22.juli.info. <https://22juli.info/>
- Støttegruppen for etterlatte og overlevende etter mordbrannen på «Scandinavian Star». (u.å.). *Forside*. scandinavianstar. <https://www.scandinavianstar.no/>
- Sunde, I. M. E. (Red.). (2013). *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme på internett*. Politihøgskolen. https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/175110/forebygging_av_radikaliserings.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Sunde, I. M. (2020). Bør rettssikkerheten i politiets kriminalitetsforebyggende arbeid styrkes?

- Tidsskrift for strafferett*, 20(1), 3-5. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9537-2020-01-01>
- Svendsen, C. (2019, 13.04.2019). De som valgte vold og terror. *NRK*. <https://www.nrk.no/dette-er-nordmennene-som-valgte-krig-og-terror-i-syria-1.14511716>
- Svendsen, C. & Alayoubi, M. (2019, 15.04.2019). Datteren tok med seg tre norskfødte barn til IS: – Jeg var så sint på henne. *NRK*. <https://www.nrk.no/norge/datteren-tok-med-seg-tre-norskfodte-barn-til-is--jeg-var-sa-sint-pa-henne-1.14508512>
- Svendsen, C. & Døvik, O. (2016, 09.02.2016). – Profetens Ummah ligger nærmest med brukket rygg. *NRK*. https://www.nrk.no/norge/_-profetens-ummah-ligger-naermest-med-brukket-rygg-1.12789740
- Svendsen, C. & Døvik, O. (2023, 09.08.2023). Terrordomt kvinne kastet ut av Norge. *NRK*. <https://www.nrk.no/norge/terroromt-kvinne-kastet-ut-av-norge-1.16502689>
- Svendsen, S. H. B. (2022). Hva er kritisk raseteori – og kan det brukes til å belyse rasisme i Norge? I C. A. Døving (Red.), *Rasisme: Fenomenet, forskningen, erfaringene*. Universitetsforlaget.
- Sveaass, N. & Johansen, L. E. E. (2006). Drømmen bortenfor: Traumatiserte flyktnings møte med psykologisk behandling. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, 43(12), 1282-1291. <https://psykologtidsskriftet.no/vitenskapelig-artikkel/2006/12/drommen-bortenfor-traumatiserte-flyktnings-mote-med-psykologisk>
- SVT. (2023, 08.12.2023). Säpo: Försämrat säkerhetsläge. *SVT*. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sapo-forsamra-sakerhetslage-rmc4wf>
- Switzer, R. & Beauduin, A. (2023). Embodied nativism in Denmark: rethinking violence and the far right. *Ethnic and Racial Studies*, 46(7), 1335-1356. <https://doi.org/10.1080/01419870.2022.2143716>
- Syvertsen, M. R. (2022). *Ungdomshjernen*. Bonnier Norsk Forlag.
- Säkerhetspolisen. (2023, 17.08.2023). *Höjning av terrorhotnivån till högt hot*. säkerhetspolisen.se. <https://www.sakerhetspolisen.se/ovriga-sidor/nyheter/nyheter/2023-08-17-hojning-av-terrorhotnivan-till-hogt-hot.html>
- Sönmez, G. (2019). Factors behind the Rise and Fall of Left-Wing Terrorism in Western Europe: The Cases of Rote Armee Fraktion and Brigade Rosse. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, 15(31), 469-496. <https://dergipark.org.tr/en/pub/guvenlikstrjtj/issue/49379/630849>
- Sørensen, S. B. (produsent). (2020). [TV-serie]. *Angrebet – Omars vej til Krudttønden*. Danmarks Radio. https://www.dr.dk/drtv/serie/angrebet_-omars-vej-til-krudttoenden_171857
- Sørensen, Ø. (2014). Venstreekstremismen og dens omland. I Ø. Sørensen, B. Hagtvet & N. Brandal (Red.), *Venstreekstremisme: Ideer og bevegelser* (s. 7-33). Dreyer forlag.
- Sørensen, Ø. & Brandal, N. (2018). *Det norske demokratiet og dets fiender: 1918–2018*. Dreyer.
- Tandberg, C. & Ravndal, J. A. (2023). *Evaluering av politiets radikaliseringskontaktordning*. politihøgskolen. <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/3095663/Evaluering%20av%20politiets%20radikaliseringskontaktordning%20NY.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Taraku, S. & Lysne, T. J. (2022, 24.07.2022). *Demokratiguider – Et tiltak for å øke valgdeltakelsen blant underrepresenterte grupper*. tankesmiaagenda. <https://www.tankesmiaagenda.no/notater/demokratiguider-et-tiltak-for-a-oke-valgdeltakelsen-blant-underrepresenterte-grupper>
- Taub, B. (2015, 24.05.2015). Journey to jihad. *The New Yorker*. <https://www.newyorker.com/magazine/2015/06/01/journey-to-jihad>
- Tawil, C. (2010). *Brothers in Arms: The Story of al-Qa'ida and the Arab Jihadists* (R. Bray, Overs.). Saqi Books.
- Tech Against Terrorism. (2023). *Early Terrorist Adoption of Generative AI*. <https://techagainstterrorism.org/news/early-terrorist-adoption-of-generative-ai>
- Tech Against Terrorism. (u.å.). *Forside*. techagainstterrorism.org. <https://techagainstterrorism.org/home>
- Teigen, E. (2021, 03.03.2021). Kraftige reaksjoner etter Islam Nets kjøp av Oslo-eiendom til 60 mill: – Dette må stoppes. *Nettavisen*. <https://www.nettavisen.no/nyheter/kraftige-reaksjoner-etter-islam-nets-kjop-av-oslo-eiendom-til-60-mill-dette-ma-stoppes/s/12-95-3424095905>
- Tenk. (u.å.-a). *Bildedeling på sosiale medier* [Faktaark]. [tenk.faktisk. https://cdn.sanity.io/files/ksbd2rdi/production/cb8e5c0120056d5c7ed965251d979d03243ea7a0.pdf](https://cdn.sanity.io/files/ksbd2rdi/production/cb8e5c0120056d5c7ed965251d979d03243ea7a0.pdf)
- Tenk. (u.å.-b). *Nyheter i sosiale medier* [Faktaark]. [tenk.faktisk. https://cdn.sanity.io/files/ksbd2rdi/production/af5fbb-ca9ae1703e23857829b716c39422547559.pdf](https://cdn.sanity.io/files/ksbd2rdi/production/af5fbb-ca9ae1703e23857829b716c39422547559.pdf)
- Terapivakten. (u.å.). *ACE-studien, hvordan blir vi påvirket av barndomstraumer?*. terapivak-

- ten.no. <https://terapivakten.no/2021/09/17/ace-studien/>
- The Counter Extremism Project. (u.å.). *Hizb ut-Tahrir*. <https://www.counterextremism.com/threat/hizb-ut-tahrir>
- The International Institute for Strategic Studies. (2021). *Human Intelligence in t-e Digital Age – Speech by Richard Moore, Chief of the UK's Secret Intelligence Service*. <https://www.iiss.org/events/2021/11/human-intelligence-digital-age>
- The Soufan Center. (2021, 29.03.2021). *IntelBrief: The Counterterrorism Challenge of “Salad Bar” Ideologies*. thesoufancenter.org. Hentet 08.06.2023 fra <https://thesoufancenter.org/intelbrief-2021-march-29/>
- The White House. (2023). *Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/10/30/executive-order-on-the-safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence/>
- Thomas, D. (2003). *Le Londonistan: La Voix du djihad*. Interforum.
- Thommessen, J. K. (2021, 29.06.2021). Terroriltalt 16-åring dømt til fem års fengsel. *NRK*. <https://www.nrk.no/norge/terroriltalt-16-aring-domt-til-fem-ars-fengsel-1.15557955>
- Thompson, J. & Hawley, G. (2021). Does the Alt-Right still matter? An examination of Alt-Right influence between 2016 and 2018. *Nations and nationalism*, 27(4), 1165-1180. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/nana.12736>
- Thorbjørnsrud, K. & Figenschou, T. U. (2018). Det er en tid for alt? I H. Syse (Red.), *Norge etter 22. juli: Forhandlinger om verdier, identiteter og et motstandsdyktig samfunn*. Cappelen Damm Akademisk.
- Thorleifsson, C. (2016). Migrasjonskrisen: Høy-eradikale responser. *Internasjonal politikk*, 74(2), 1-9. <https://tidsskriftet-ip.no/index.php/intpol/article/view/457>
- Thorleifsson, C. (2019a). *Nationalist Responses to the Crises in Europe: Old and New Hatreds*. Routledge.
- Thorleifsson, C. (2019b). The Swedish dystopia: violent imaginaries of the radical right. *Patterns of Prejudice*, 53(5), 515-533. <https://doi.org/10.1080/0031322X.2019.1656888>
- Thorleifsson, C. (2022a). From cyberfascism to terrorism: On 4chan/pol/ culture and the transnational production of memetic violence. *Nations and nationalism*, 28(1), 286-301. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/nana.12780>
- Thorleifsson, C. (2022b). Kos og kaos: Om identitet og tilhørighet blant unge norske jøder. I C. A. Døving (Red.), *Jødisk: Identitet, praksis og minnekultur*. Universitetsforlaget.
- Thorleifsson, C. & Dücker, J. (2021). *Lone Actors in Digital Environments*. home-affairs. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-10/ran_paper_lone_actors_in_digital_environments_en.pdf
- Thorleifsson, C. & Jupskås, A. R. (2019). Defending the Endangered Nation: Nordic Identitarian Christianity in the Age of Migration. I S. Bendixsen & T. Wyller (Red.), *Contested Hospitalities in a Time of Migration: Religious and Secular Counterspaces in the Nordic region*. Routledge.
- Thornicroft, G., Rose, D., Kassam, A. & Sartorius, N. (2007). Stigma: ignorance, prejudice or discrimination? *Br J Psychiatry*, 190, 192-193. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/17329736/>
- Thorsen, D. E. (2019). Radikal. I *Store norske leksikon*. <http://snl.no/radikal>
- Thorsen, D. E. (2022). Sivilsamfunn. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/sivilsamfunn>
- Tidemann, A. (2023). Dyplæring. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/dypl%C3%A6ring>
- Tore Eikeland's legat. (u.å.). *Forside*. [toreeikelandsllegat.no](https://www.toreeikelandsllegat.no). <https://www.toreeikelandsllegat.no>
- Torreken, C. (2021, 05.07.2021). How it became normal to be Islamophobic in Belgium. *Open democracy*. <https://www.opendemocracy.net/en/global-extremes/how-it-became-normal-be-islamophobic-belgium/>
- Torres, M. A. N., Barka, E. H. T., Johansen, E. & Venbakken, K. (2023, 01.11.2023). PST med klar beskjed til israelere og jøder i Norge. *Nettavisen*. <https://www.nettavisen.no/nyheter/pst-med-klar-beskjed-til-israelere-og-joder-i-norge/s/5-95-1427040>
- Torres, M. A. N. & Ighoubah, F. (2021, 24.04.2021). Har forsket på ekstreme miljøer: – De som er mest aktive i Sian har dratt organisasjonen i en mer anti-muslimsk, rasistisk retning. *Nettavisen*. <https://www.nettavisen.no/nyheter/har-forsket-pa-ekstreme-miljoer-de-som-er-mest-aktive-i-sian-har-dratt-organisasjonen-i-en-mer-anti-muslimsk-rasistisk-retning/s/12-95-3424118321>
- Tromp, C. A. M. (2022). *Kulturkrig: det nye ytre høyre og normaliseringen av det ekstreme*. Cappelen Damm.

- Tromsø kommune. (u.å.-a). *Mentorordning fir barn og unge*. tromsø.kommune. <https://tromso.kommune.no/helse-og-omsorg/barn-unge-og-familie/mentorordning-barn-og-unge>
- Tromsø kommune. (u.å.-b). *U16*. tromsø.kommune. <https://tromso.kommune.no/helse-og-omsorg/barn-unge-og-familie/u16>
- Trondheim kommune. (2021, 20.12.2021). *Minne-
sted etter 22. juli*. trondheim.kommune.no. [https://www.trondheim.kommune.no/minne-
sted-22juli/](https://www.trondheim.kommune.no/minne-
sted-22juli/)
- Trættemberg, H. S., Eimhjellen, I., Ervik, R., Enjol-
ras, B. & Skiple, J. K. (2020). *Kommunal frivil-
lighetspolitikk og lokale organisasjoner* (2020:
3). Senter for forskning på sivilsamfunn og fri-
vilig sektor. [https://www.regjeringen.no/contentassets/
fc9fbf9e2a1541a2a7050091d5349871/kommun-
al-frivillighetspolitikk-og-lokale-organisasjo-
ner.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/
fc9fbf9e2a1541a2a7050091d5349871/kommun-
al-frivillighetspolitikk-og-lokale-organisasjo-
ner.pdf)
- Tutenges, S. & Sandberg, S. (2021). Street Cul-
ture Meets Extremism: How Muslims Invol-
ved in Street Life and Crime Oppose Jihadism.
The British Journal of Criminology, 62(6), 1502-
1517. <https://doi.org/10.1093/bjc/azab117>
- Tveit, O. K. (2020). *Midtøsten på 200 sider: fra
1820 til i dag*. Kagge forlag.
- Tønnessen, T. H. (2006). *Paths to global jihad: ra-
dicalisation and recruitment to terror networks*.
*Proceedings from a FFI Seminar, Oslo, 15
March 2006* (2006/00935). [https://ffi-publika-
sjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/
handle/20.500.12242/1908/06-00935.pdf?se-
quence=1&isAllowed=y](https://ffi-publika-
sjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/
handle/20.500.12242/1908/06-00935.pdf?se-
quence=1&isAllowed=y)
- Tøyen orkester. (u.å.). *Om Tøyen orkester*. toyenor-
kester.no. <https://toyenorkester.no/about/>
- U.S department of state. (2022, 31.02.2022).
*Launch of the Counterterrorism Law Enforce-
ment Forum*. state.gov. [https://
www.state.gov/dipnote-u-s-department-of-
state-official-blog/launch-of-the-counterterro-
rism-law-enforcement-forum/](https://
www.state.gov/dipnote-u-s-department-of-
state-official-blog/launch-of-the-counterterro-
rism-law-enforcement-forum/)
- Udlændingestyrelsen. (2023, 03.11.2023). *Religi-
øse forkyndere med indrejseforbud*. nyidan-
mark. [https://www.nyidanmark.dk/da/Ord-
og-begreber/US/Religi%C3%B8se-forkyn-
dere/Religi%C3%B8se-forkyndere-med-indrej-
seforbud/?an-
chor=7C5D2D143D284E4EB2829-
BA5F0F04837&callbackI-
tem=C0848E0180C34017BFB14DC9-
BC116572&callbackAnchor=608DF21DB20C4
0B68646A6B6804E595D7C5D2D143D284E4E
B2829BA5F0F04837](https://www.nyidanmark.dk/da/Ord-
og-begreber/US/Religi%C3%B8se-forkyn-
dere/Religi%C3%B8se-forkyndere-med-indrej-
seforbud/?an-
chor=7C5D2D143D284E4EB2829-
BA5F0F04837&callbackI-
tem=C0848E0180C34017BFB14DC9-
BC116572&callbackAnchor=608DF21DB20C4
0B68646A6B6804E595D7C5D2D143D284E4E
B2829BA5F0F04837)
- Ukom. (2023). *Helsehjelp til personer med alvorlig
psykisk lidelse og voldsrisiko*. ukom.no. [https://
ukom.no/rapporter/helsehjelp-til-personer-
med-alvorlig-psykisk-lidelse-og-voldsrisiko-
copy/sammendrag](https://
ukom.no/rapporter/helsehjelp-til-personer-
med-alvorlig-psykisk-lidelse-og-voldsrisiko-
copy/sammendrag)
- Ulrich-Schad, J. D. & Duncan, C. M. (2018). Peo-
ple and places left behind: work, culture and
politics in the rural United States. *The Journal
of Peasant Studies*, 45(1), 59-79. [https://
doi.org/10.1080/03066150.2017.1410702](https://
doi.org/10.1080/03066150.2017.1410702)
- Undersøkelleskommisjonen. (2021). *Hva kan vi
lære etter et drap begått i psykotisk tilstand?*.
ukom. [https://ukom.no/rapporter/hva-kan-vi-
laere-etter-et-drap-begatt-i-psykotisk-tilstand/
sammendrag](https://ukom.no/rapporter/hva-kan-vi-
laere-etter-et-drap-begatt-i-psykotisk-tilstand/
sammendrag)
- Ung.no. (2022, 11.08.2022). *Hva gjør jeg når ven-
ninnen min blir radikaliseret?*. ung.no. [https://
www.ung.no/oss/
V6u5XdD3WmCjGubOx0uylb](https://
www.ung.no/oss/
V6u5XdD3WmCjGubOx0uylb)
- Unicef. (2022). *U-report Norge: Hva mener barn og
unge om rasisme?*. unicef.no. [https://
www.unicef.no/sites/default/files/inline-ima-
ges/daCZWFxQ9vRhloYsE4Z7E1ogIr9cybe-
HeLpo1sQXNXo2SnFJIq.pdf](https://
www.unicef.no/sites/default/files/inline-ima-
ges/daCZWFxQ9vRhloYsE4Z7E1ogIr9cybe-
HeLpo1sQXNXo2SnFJIq.pdf)
- United Nations Office of Counter-Terrorism.
(2019, 19.06.2019). *Launch of the Group of Fri-
ends of Victims of Terrorism*. un.org. [https://
www.un.org/victimsofterrorism/en/node/
5604](https://
www.un.org/victimsofterrorism/en/node/
5604)
- United Nations Office of Counter-Terrorism.
(2023). *Cybersecurity and New Technologies*.
un. [https://www.un.org/counterterrorism/si-
tes/www.un.org.counterterrorism/files/
unoct_establishing_law_enforcement_web.pdf](https://www.un.org/counterterrorism/si-
tes/www.un.org.counterterrorism/files/
unoct_establishing_law_enforcement_web.pdf)
- United Nations Office of Counter-Terrorism. (u.å.-
a). *2022 UN Global Congress of Victims of Ter-
rorism*. un. [https://www.un.org/counterterro-
rism/2022-un-global-congress-victims-terro-
rism](https://www.un.org/counterterro-
rism/2022-un-global-congress-victims-terro-
rism)
- United Nations Office of Counter-Terrorism. (u.å.-
b). *International Legal Instruments*. un. [https://
www.un.org/counterterrorism/international-
legal-instruments](https://
www.un.org/counterterrorism/international-
legal-instruments)
- Universitetet i Bergen. (u.å.). *Undervisning i kon-
troversielle tema*. uib. [https://www4.uib.no/
emner/HRDID600](https://www4.uib.no/
emner/HRDID600)
- Universitetet i Oslo. (2016, 07.11.2022). *Radikali-
sering og motstand (avsluttet)*. uio.no. [https://
www.jus.uio.no/ikrs/forskning/prosjekter/ji-
hadistisk/](https://
www.jus.uio.no/ikrs/forskning/prosjekter/ji-
hadistisk/)
- Universitetet i Oslo. (2018, 06.04.2018). *Om sente-
ret*. uio.no. [https://www.sv.uio.no/c-rex/om/
mer-om-senteret.html](https://www.sv.uio.no/c-rex/om/
mer-om-senteret.html)
- Universitetet i Oslo. (2019, 07.03.2022). *Network of
National Experts*. uio.no. <https://>

- www.sv.uio.no/c-rex/english/groups/rtv-dataset/expert-network.html
- Universitetet i Oslo. (2023, 19.12.2023). *HIS2322 – Reaksjon, fascisme og høyreekstremisme: Demokratiets indre fiender (1789-1989)*. https://www.uio.no/studier/emner/hf/iakh/HIS2322/index.html#course_content
- Universitetet i Oslo. (u.å.-a). *C-REX Reports*. uio.no. <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/publications/c-rex-reports/>
- Universitetet i Oslo. (u.å.-b). *Forskning*. uio.no. <https://www.sv.uio.no/c-rex/forskning/>
- Universitetet i Oslo. (u.å.-c). *Publications*. uio.no. <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/publications/>
- Universitetet i Oslo. (u.å.-d). *Right-Wing Terrorism and Violence (RTV) Dataset*. uio.no. <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/groups/rtv-dataset/>
- Universitetet i Sørøst-Norge. (u.å.). «*Er du snitch er du ferdig*». usn. <https://www.usn.no/forskning/forskningsgrupper-og-senter/barnehage-skole-og-hoyere-utdanning/utdanningskvalitet-og-profesjonelt-handlingsrom-i-barnehage-skole-og-hoyere-utdanning/er-du-snitch-er-du-ferdig>
- Universitetet i Tromsø. (u.å.-a). *Anbefalinger*. <https://uit.no/project/miha/anbefalinger>
- Universitetet i Tromsø. (u.å.-b). *SAMINOR 3*. https://uit.no/research/saminor_no/project?p_document_id=745315&pid=745505
- Universitetet i Tromsø. (u.å.-c). *CYPRO – The Coordinated Youth Project*. uit. <https://uit.no/project/cypro>
- Utdanningsdirektoratet. (2023, 20.03.2023). *Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring*. udir.no. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/tilskuddsordningene-for-lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnopplaring>
- Utdanningsdirektoratet. (u.å.-a). *Læreplanverket*. udir. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/>
- Utdanningsdirektoratet. (u.å.-b, 16.03.2023). *Tilskudd til skoleturer for ungdom*. udir.no. <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-og-prosjektmidler-for-andre/tilskudd-til-skoleturer-i-forbindelse-med-handlingsplan-mot-antisemittisme/>
- Utdanningsforbundet. (2022, 20.01.2022). *Fagfornyelsen, muligheter og utfordringer for skolens forebyggende arbeid*. utdanningsforskning. <https://utdanningsforskning.no/artikler/2022/fagfornyelsen-muligheter-og-utfordringer-for-skolens-forebyggende-arbeid/>
- Utdanningsforbundet. (u.å.). *Kontroversielle, emosjonelle og sensitive temaer i skolen. Hvordan undervise?* [Arrangement]. utdanningsforbundet.no. <https://www.utdanningsforbundet.no/kurs-og-konferanser/kurskalender/bed-2022/kontroversielle-emosjonelle-og-sensitive-temaer-i-skolen-hvordan-undervise/>
- Utenriksdepartementet. (2021, 29.11.). *Kontraterror, forebygging av voldelig ekstremisme, organisert kriminalitet*. regjeringen. Hentet 19.06.2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenriksaker/sikkerhetspolitikk/kontraterror/id2890145/>
- Utlendingsdirektoratet. (u.å.). *Hvem gjør hva i utlendingsforvaltningen?* udi.no. <https://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/hvem-gjor-hva-i-utlendingsforvaltningen/>
- Utveier. (2022a). *Aktørliste*. utveier.no. <https://utveier.no/nettverk-og-veiledning/aktorliste/>
- Utveier. (2022b). *Er du bekymret for en du står nær?*. utveier.no. <https://www.utveier.no/privatpersoner/>
- Utveier. (2022c). *Tegn på radikalisering*. utveier.no. <https://utveier.no/hva-er-radikalisering-og-ekstremisme/bekymringstegn/>
- Utveier. (u.å.-a). *Hva gjør mennesker sårbare?*. utveier.no. <https://utveier.no/hva-er-radikalisering-og-ekstremisme/hva-gjor-mennesker-sarbare/>
- Utveier. (u.å.-b). *Radikalisering på nett*. utveier.no. <https://www.utveier.no/hva-er-radikalisering-og-ekstremisme/radikalisering-pa-nett-2/>
- Utveier. (u.å.-c). *Risikovurdering*. utveier.no. <https://utveier.no/tiltak-og-verktoy/risikovurdering/>
- Utvik, B. O. (2022). Islamistene i den lange arabiske våren. *Babylon Nordisk tidsskrift for midt-østenstudier*, 20(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.5617/ba.9965>
- Utøya. (u.å.-A). *Hegnhuset*. utoya.no. <https://utoya.no/hegnhuset/>
- Utøya. (u.å.-b). *Minnearbeid*. utoya.no. <https://utoya.no/minne/>
- V-Dem institute. (2023). *Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization*. V-Dem. https://v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf
- Valen, S. (2021). *Utøyakortet. Cappelen Damm*
- Valen, S. (2022, 12.04.2022). Påskeoppgjør til venstre, musestille til høyre. *Trønderdebatt*. <https://www.tronderdebatt.no/paskeoppgjor-til-venstre-musestille-til-hoyre/o/5-122-42829>

- van Dongen, T. (2021). Assessing the Threat of Covid 19-Related Extremism in the West. *ICCT research paper*. https://www.icct.nl/publication/assessing-threat-covid-19-related-extremism-west#_edn1
- van Valkenburgh, S. P. (2021). Digesting the Red Pill: Masculinity and Neoliberalism in the Manosphere. *Men and Masculinities*, 24(1), 84-103. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1097184X18816118>
- Vartdal, R. & Eriksen, S. Ø. (2021, 19.07.2021). Norsk forskning på høyreekstremisme sto i fare etter 22. juli. Så gikk forskeren hardt ut. *Khrono*. <https://khrono.no/norsk-forskning-pa-hoyreekstremisme-sto-i-fare-etter-22-juli-sa-gikk-forskeren-hardt-ut/594431>
- Vartdal, Å. & Weiby, H. E. (2012, 23.06.2012). 22. juli-minnesmerke på vei til kommunene. *NRK*. <https://www.nrk.no/norge/22.-juli-minnesmerker-pa-vei-1.8218922>
- Vatnar, S. K. B., Friestad, C. & Bjørkly, S. (2017). Intimate partner homicide in Norway 1990–2012: Identifying risk factors through structured risk assessment, court documents, and interviews with bereaved. *Psychology of Violence*, 7(3), 395-405. <https://krus.brage.unit.no/krus-xmlui/bitstream/handle/11250/2575941/2017-12260-001.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Veimæl, L.-T. & Gerhardsen, E. (2023, 08.11.2023). De psykiske etterdønningene av Fosen-aksjonen. *Trønderdebatt*. <https://www.tronderdebatt.no/de-psykiske-etterdønningene-av-fosen-aksjonen/o/5-122-82837>
- Verdens helseorganisasjon. (2022, 17.07.2022). *Mental health*. who.int. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>
- Verdens helseorganisasjon. (2023). *Disability*. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health>
- Vergani, M., Iqbal, M., Ilbahar, E. & Barton, G. (2020). The Three Ps of Radicalization: Push, Pull and Personal. A Systematic Scoping Review of the Scientific Evidence about Radicalization Into Violent Extremism. *Studies in Conflict & Terrorism*, 43(10), 854-854. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2018.1505686>
- Vestel, V. (2016). *I gråsonen: ungdom og politisk ekstremisme i det nye Norge*. Universitetsforl.
- Vestreim, K. (Programleder). (2022, 17.03.2022). Kva skjedde med Arve Beheim Karlsen? [Audio podkast episode]. I *Hele historien*. T. M. Kittilsen & K. Saugestad. https://radio.nrk.no/podkast/hele_historien/sesong/kva-skjedde-med-arve-beheim-karlsen
- VG. (2017, 04.04.2017). Dette er Ubaydullah Hussain (Bakgrunn HB). *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/dAXej/040417-dette-er-ubaydullah-hussain-bakgrunn-hb>
- Vidino, L. (2015). Sharia4: From Confrontational Activism to Militancy. *Perspectives on Terrorism*, 9(2), 2-16. <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2015/volume-2/2-sharia4-from-confrontational-activism-to-militancy-by-lorenzo-vidino.pdf>
- Vie publique. (2021, 25.08.2021). *Loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de La République*. vie-publique.fr. <https://www.vie-publique.fr/loi/277621-loi-separatisme-respect-des-principes-de-la-republique-24-aout-2021>
- Vignæs, M. K., Fjeld, I. E., Kampevoll, F. & Svendsen, C. (2020, 14.01.2020). Frp ville ikke hente IS-kvinne – tar dissens i regjeringen. *NRK*. https://www.nrk.no/norge/frp-ville-ikke-hente-is-kvinne_-tar-dissens-i-regjeringen-1.14859981
- Vinter, R. (2023, 08.06.2023). London terror plot accused watched IS videos, court told. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/uk-news/2023/jun/08/london-terror-plot-accused-watched-is-videos-court-told>
- Vogt, K. (2007). *Hva er islam*. Universitetsforlaget.
- Vogt, K. (2022). bildeforbud (islam). I *Store Norske Leksikon*. https://snl.no/bildeforbud_-_islam
- Wasvik, M. (Red.). (2017). «Vi vil ikke leke med deg fordi du er brun»: En undersøkelse av opplevd rasisme blant ungdom. antirasistisk. <https://antirasistisk.no/wp-content/uploads/2017/08/Vi-vil-ikke-leke-med-deg-fordi-du-er-brun-en-unders%C3%B8kelse-av-opplevd-rasisme-blant-ungdom.pdf>
- Waterson, J. (2019). Facebook removed 1.5m videos of New Zealand terror attack in first 24 hours. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2019/mar/17/facebook-removed-15m-videos-new-zealand-terror-attack>
- Watkins, J. (2017). The value of peer support groups following terrorism: Reflections following the September 11 and Paris attacks. *Australian Journal of Emergency Management*, 32, 35-39. <https://knowledge.aidr.org.au/resources/ajem-jul-2017-the-value-of-peer-support-groups-following-terrorism-reflections-following-the-september-11-and-paris-attacks/>

- Webb, E. & Sutton, R. (2016). *An Enduring Threat: Europe's Islamist Terror Networks Then and Now*. henryjacksonsociety. <https://henryjacksonsociety.org/wp-content/uploads/2018/06/An-Enduring-Threat.pdf>
- Wehus, W. N. (2023, 10.01.2023). *31 millionar kroner til demokratiske utfordringer*. uia. <https://www.uia.no/nyheter/31-millionar-kroner-til-demokratiske-utfordringer>
- Welle-Strand, K. (2006, 07.02.2006). Ambassaden i Syria brent ned. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/wMaR1/ambassaden-i-syria-brent-ned>
- Wenell, H. E. (2023). *Ekskursjoner til Utøya: en kvalitativ studie med lærere om bruk av ekskursjoner til Utøya som en del av undervisningen om demokrati og medborgerskap* [Masteroppgave, MF vitenskapelig høyskole]. <https://mfopen.mf.no/mf-xmlui/handle/11250/3096804>
- Westlie, B. (2019). *Det norske jødehatet*. Res Publica.
- Wheeler, S. (2014, 02.12.2014). *Learning Theories: Jerome Bruner On The Scaffolding Of Learning*. teachthought. <https://www.teachthought.com/learning/jerome-bruner/>
- Whittaker, J. (2022). Rethinking Online Radicalization. *Perspectives on Terrorism*, 16(4), 27-40. <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2022/issue-4/whittaker.pdf>
- Wikan, V. S. (2023a, 14.02.2023). Terrorister er nesten alltid menn, men det nevner ikke PST med ett ord i sin trusselvurdering. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/KnWaW4/terrorister-er-nesten-alltid-menn-men-det-nevner-ikke-pst-med-ett-ord-i-sin-trusselvurdering>
- Wikan, V. S. (2023b, 03.12.2023). Tyrkia har ingen flere krav til Sverige. Dette har Erdogan tjent på halvannet år med forsinkelser. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/verden/i/P4bdve/tyrkia-har-ingen-flere-krav-til-sverige-dette-har-erdogan-tjent-paa-halvannet-aar-med-forsinkelser>
- Wiktorowicz, Q. (2005). *Radical Islam Rising: Muslim Extremism in the West*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Wiktorowicz, Q. (2006). Anatomy of the Salafi Movement. *Studies in Conflict & Terrorism*, 29(3), 207-239. <https://doi.org/10.1080/10576100500497004>
- Wilhelmsen, J. (2023, 12.08.2023). Vi må makte å se dilemmaene og alternativene i vår fortsatte støtte til Ukraina. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/4ogwVa/vi-maa-makte-aa-se-dilemmaene-og-alternativene-i-vaar-fortsatte-stoette-til-ukraina>
- Wilkinson, M. L. N. (2018). *The Genealogy of Terror: How to Distinguish Between Islam, Islamism and Islamist Extremism*. Taylor & Francis Group. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/ngsso/detail.action?docID=5517459>
- Wilkinson, M. L. N. & Quraishi, M. (2024). Defining and Illustrating "Extremism" Using the Largest Investigation into Islam in Prison. *Studies in Conflict & Terrorism*, 47(1), 1-35. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2023.2247620>
- Williams, C. (2015). Charlie Hebdo attack: the three days that shook France. *France 24*. <https://webdoc.france24.com/france-paris-charlie-kosher-terrorism/Willi>
- Williams, D. J. & Arntfield, M. (2020). Extreme Sex-Negativity: An Examination of Helplessness, Hopelessness, and Misattribution of Blame Among "Incel" Multiple Homicide Offenders. *Journal of Positive Sexuality*, 6(1). https://journalofpositivesexuality.org/wp-content/uploads/2022/07/10.51681.1.613_Extreme-Sex-Negativity_Examination-of-Incel-Multiple-Homicide-Offenders-Williams-Arntfield.pdf
- Windisch, S., Simi, P., Blee, K. & DeMichele, M. (2022). Measuring the Extent and Nature of Adverse Childhood Experiences (ACE) among Former White Supremacists. *Terrorism and Political Violence*, 34(6), 1207-1228. <https://doi.org/10.1080/09546553.2020.1767604>
- Winsvold, M. S., Mjelde, H. L. & Loga, J. M. (2017). *Trossamfunn som arena for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme* (2017: 4). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. <http://hdl.handle.net/11250/2442828>
- With, M. L. (2017, 25.06.2017). *Fritid*. ssb. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/fritid>
- With, M. L. (2023, 03.05.2023). *En av fem nordmenn har sårbar økonomi*. ssb. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/levekar/statistikk/fattigdomsproblemer-levetarsundersokelsen/artikler/en-av-fem-nordmenn-har-sarbar-okonomi>
- Wolasmal, Y. (2022, 10.04.2022). Forskjellsbehandler Europa kristne og muslimske flyktninger? *NRK*. https://www.nrk.no/urix/forskjellsbehandler-europa-kristne-og-muslimske-flyktninger_-1.15928579

- Wolff, E. C. (2022a, 28.11.2022). Italias nye regjering ledet av Giorgia Meloni: post-fascisme eller verdikonservatisme? *Den norske Atlanterhavskomiteé*. <https://www.atlanterhavskomiteen.no/ukens-analyse/italias-nye-regjering-ledet-av-giorgina-meloni-post-fascisme-eller-verdikonservatisme>
- Wolff, E. C. (2022b). *Nasjonalisme og høyre-radikalisme i Europa: 1789–2019*. Cappelen Damm Akademisk.
- Wolfhagen, R. & Pii, S. (2015, 27.02.2015). Trods politisk ønske er Hizb ut-Tahrir vanskelig å oppløse. *Information*. <https://www.information.dk/indland/2015/02/trods-politisk-oenske-hizb-ut-tahrir-vanskelig-oploese>
- Wollebæk, D., Enjolras, B. & Ødegård, G. (2013). Tillit, frykt og kontroll ett år etter 22. juli. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54(2), 245-259. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2013-02-07>
- Woxholt, G. (2011). *Forvaltningsloven: kommentarutgave*. Gyldendal Akademisk.
- Wright, L. (2007). *The–Looming Tower – Al Qaeda's Road to 9/11*. Penguin Books.
- Waalder, I. E., Undheim, I., Tinmannsvik, I., Senstad, P. S., Marvik, J. A. & Bryn, I. (2022, 03.06.2022). Politiet: – Tre personer er drept og flere er skadet. *NRK*. https://www.nrk.no/norge/politiet_-_tre-personer-er-drept-og-flere-er-skadet-1.16025939
- Waatland, E. (2019, 26.04.2019). De politiske aktivistene i Resett er ikke journalister. Men de har alt å tjene på å late som. *M24*. <https://www.m24.no/erik-waatland-resett/de-politiske-aktivistene-i-resett-er-ikke-journalister-men-de-har-alt-a-tjene-pa-a-late-som/216675>
- Yazdanshenas, Z. (2023, 27.12.2023). *Iran amid conflicting geopolitical dynamics in the Middle East*. mei.edu. <https://www.mei.edu/publications/iran-amid-conflicting-geopolitical-dynamics-middle-east>
- Yeor, B. (2005). *Eurabia: The Euro-Arab Axis (Revised Edition)*. Madison: Fairleigh Dickinson University Press.
- Young, O. (2019). *What role has social media played in violence perpetrated by incels?*. https://digitalcommons.chapman.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=peace_studies_student_work
- Ystehede, P. J. & Kanestrøm, J. (2018, 31.01.2018). *Gangstere blir jihadister*. *forskning.no*. <https://www.forskning.no/partner-universitetet-i-oslo-terrorisme/gangstere-blir-jihadister/293344>
- Zick, A., Küpper, B. & Mokros, N. (Red.). (2023). *Die distanzierte Mitte: Rechtsextreme und demokra-tische Einstellungen in Deutschland 2022/23*. Verlag J. H. W. Dietz Nachf. <https://www.fes.de/index.php?eID=dump-File&t=f&f=91776&to-ken=3821fe2a05aff649791e9e7ebdb18eab-dae3e0fd>
- Zorgati, R. J. & Vogt, K. (2021). Sharia. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/sharia>
- Ørum, I. L. (2018). *Presters taushetsplikt innhold, grenser og rettslige konsekvenser* [Universitetet i Oslo]. Oslo. <https://www.prest.no/artikkel/masteroppgave-ingrid-loining-orum-presters-taushetsplikt-innhold-grenser-og-rettslige-konsekvenser/>
- Ørum, I. L., Holmboe, M. & Vatnar, S. K. B. (2022). Avvergeplikt kan oppstå selv om faren ikke er «akutt». *Rettt24*. <https://rett24.no/articles/avvergeplikt-kan-oppsta-selv-om-faren-ikke-er-akutt>
- Østby, G., Urdal, H., & Dupuy, K. (2019). Does Education Lead to Pacification? A Systematic Review of Statistical Studies on Education and Political Violence. *Review of Educational Research*, 89(1), 46-92. <https://doi.org/10.3102/0034654318800236>
- Østhus, A. (2023, 26.01.2023). *3 av 4 barn deltar i organisert idrett på fritiden*. *ssb.no*. <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/kultur/statistikk/norsk-kulturbarometer/artikler/3%20av%204%20barn%20deltar%20i%20organisert%20idrett%20p%C3%A5%20fritiden>
- Østrem, O. (2023, 24.02.2023). Ett år med desinformasjon, krigsløgnere og falske narrativer. *faktisk.no*. <https://www.faktisk.no/artikler/06emn/ett-ar-med-desinformasjon-krigsløgnere-og-falske-narrativer>
- Aarnes, H. (2016, 16.12.2016). The Guardian: – Utøya-bygget er et av de ti viktigste i verden. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/kultur/i/bxrKl/the-guardian-utoeya-bygget-er-et-av-de-ti-viktigste-i-verden>
- Aarnes, H., Johansen, R. V. & Hansen, S. B. (2021, 15.07.2021). De glemmer aldri. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/amagasinet/i/LnJ1PJ/de-glemmer-aldri>
- Aarre, T. F. (2022, 26.09.2022). A farewell to psychiatric diagnoses. *Tidsskrift for Den norske legeforening*. <https://tidsskriftet.no/en/2022/09/perspectives/farewell-psychiatric-diagnoses>
- Aase, H., Holt, T. & Helland, M. S. (2022). Barn og unges helse: oppvekst og levekår. I Folkehelseinstituttet (Red.), *Folkehelse rapporten: helse-tilstanden i Norge*. fhi.no. <https://www.fhi.no/he/folkehelse-tilstanden-i-norge/?term=>

- Aasmundsen, J. S. (2021, 22.02.2021). «Rase», «hvithet» og «strukturell rasisme». Hvor nyttige er begrepene fra USA?. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/kultur/i/oA7l4B/rase-hvithet-og-strukturell-rasisme-hvor-nyttige-er-begrepene-fra-usa>
- Aasmundsen, J. S. (2023, 09.02.2023). Faget om rasisme ble stoppet. Amerikanske skoler er nå slagmark for kulturkrigen. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/kultur/i/JQvE9J/faget-om-rasisme-ble-stoppet-amerikanske-skoler-er-naa-slagmark-for-kulturkrigen>
- Norske lover**
- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov* (LOV-1814-05-17). <https://lovdata.no/lov/1814-05-17>
- Barnevernsloven. (2021). *Lov om barnevern* (LOV-2021-06-18-97). <https://lovdata.no/lov/2021-06-18-97>
- EOS-kontrollloven. (1995). *Lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste* (LOV-1995-02-03-7). <https://lovdata.no/lov/1995-02-03-7>
- Endringslov til politiloven og politiregisterloven. (2023). *Lov om endringer i politiloven og politiregisterloven (PSTs etterretningsoppdrag og bruk av åpent tilgjengelig informasjon)* (LOV-2023-04-28-11). <https://lovdata.no/lov/2023-04-28-11>
- Etterretningstjenesteloven. (2020). *Lov om Etterretningstjenesten* (LOV-2020-06-19-77). <https://lovdata.no/lov/2020-06-19-77>
- Folkehelseloven. (2011). *Lov om folkehelsearbeid* (LOV-2011-06-24-29). <https://lovdata.no/lov/2011-06-24-29>
- Forvaltningsloven. (1970). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). <https://lovdata.no/lov/1967-02-10>
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m* (LOV-2011-06-24-30) <https://lovdata.no/lov/2011-06-24-30>
- Helsepersonelloven. (1999). *Lov om helsepersonell m.v.* (LOV-1999-07-02-64). <https://lovdata.no/lov/1999-07-02-64>
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>
- Konfliktrådsloven. (2014). *Lov om konfliktrådsbehandling* (LOV-2014-06-20-49). <https://lovdata.no/lov/2014-06-20-49>
- Likestillings- og diskrimineringsloven. (2017). *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering* (LOV-2017-06-16-51). <https://lovdata.no/lov/2017-06-16-51>
- lovdata. https://lovdata.no/lov/2017-06-16-51/KAPITTEL_rdkn
- Lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen. (2022). *Lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen* (LOV-2022-12-20-97). <https://lovdata.no/lov/2022-12-20-97>
- Menneskerettsloven. (1999). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett* (LOV-1999-05-21-30). <https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30>
- NAV-loven. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)* (LOV-2006-06-16-20). <https://lovdata.no/lov/2006-06-16-20>
- Opplæringslova. (1998). *Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa* (LOV-1998-07-17-61). <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61>
- Personopplysningsloven. (2018). *Lov om behandling av personopplysninger* (LOV-2018-06-15-38). <https://lovdata.no/lov/2018-06-15-38>
- Politielloven. (1995). *Lov om politiet* (LOV-1995-08-04-53). <https://lovdata.no/lov/1995-08-04-53>
- Politiregisterloven. (2010). *Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten* (LOV-2010-05-28-16). <https://lovdata.no/lov/2010-05-28-16>
- Psykisk helsevernloven. (1999) *Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern.* (LOV-1999-07-02-62) <https://lovdata.no/lov/1999-07-02-62>
- Sikkerhetsloven. (2018) *Lov om nasjonal sikkerhet.* (LOV-2018-06-01-24) <https://lovdata.no/lov/2018-06-01-24>
- Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.* <https://lovdata.no/lov/2009-12-18-131>
- Straffegjennomføringsloven. (2001). *Lov om gjennomføring av straff mv.* (LOV-2001-05-18-21). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-05-18-21>
- Straffeloven. (2005). *Lov om straff* (LOV-2005-05-20-28). <https://lovdata.no/lov/2005-05-20-28>
- Straffeloven (1902) *Almindelig borgerlig Straffelov – opphevet.* (LOV-1902-05-22-10) <https://lovdata.no/lov/1902-05-22-10>
- Straffeprosessloven. (1986). *Lov om rettergangsmåten i straffesaker* (LOV-1981-05-22-25). <https://lovdata.no/lov/1981-05-22-25>
- Trossamfunnsloven. *Lov om tros- og livssynssamfunn* (LOV-2020-04-24-31) <https://lovdata.no/lov/2020-04-24-31>
- Vareførselloven. (2022). *Lov om inn- og utførsel av varer* (LOV-2022-03-11-9). <https://lovdata.no/lov/2022-03-11-9>

Norske forskrifter og instruks

A-kriminformasjonsforskriften. (2022). *Forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretattlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften)* (FOR-2022-06-17-1045). <https://lovdata.no/forskrift/2022-06-17-1045>

Forskrift om medvirkningsordninger. (2019). *Forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom* (FOR-2019-06-17-727). <https://lovdata.no/forskrift/2019-06-17-727>

Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. (2017). *Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* (FOR-2017-04-24-487). <https://lovdata.no/forskrift/2017-04-24-487>

Forskrift om tilskudd til dialog, debatt, samarbeid og kunnskapsutvikling på tros- og livssynsfeltet (2022). *Forskrift om tilskudd til dialog, debatt, samarbeid og kunnskapsutvikling på tros- og livssynsfeltet* (FOR-2022-03-16-435). <https://lovdata.no/forskrift/2022-03-16-435>

Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste. (2005). (FOR-2005-08-19-920). [lovdata. https://lovdata.no/forskrift/2005-08-19-920](https://lovdata.no/forskrift/2005-08-19-920)

Instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste. (2006). *Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste* (FOR-2006-10-13-1151). <https://lovdata.no/forskrift/2006-10-13-1151>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2022a). *Hovedinstruks for politiet*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/hovedinstruks-for-politiet.pdf>

Politiinstruksen. (1990). *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet* (FOR-1990-06-22-3963). [lovdata. https://lovdata.no/forskrift/1990-06-22-3963](https://lovdata.no/forskrift/1990-06-22-3963)

Rundskriv

Helsedirektoratet. (2023a). *Helsetjenestens og politiets ansvar for personer med psykisk lidelse – oppgaver og samarbeid*. helsedirektoratet. <https://www.helsedirektoratet.no/rundskriv/helsetjenestens-og-politiets-ansvar-for-personer-med-psykisk-lidelse#referere>

Justis- og politidepartementet. (2005). *Informasjonsutveksling mellom kriminalomsorgen politiet/påtalemyndigheten* (G-03/2005) [Rundskriv]. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/no/dokumenter/rundskriv-g-032005/id109465/>

Kultur- og kirke departementet. (2009). *Samarbeid om tros- og livssynstjenester i fengsel* (V-13B/2009) [Rundskriv]. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-v-13b2009/id571299/>

Riksadvokaten. (2019). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2019 – politiet og statsadvokatene* (201900256/690) [Rundskriv]. riksadvokaten.no. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2019/05/M%C3%A5l-og-prioriteringer-for-straffesaksbehandlingen-i-2019.pdf>

Riksadvokaten. (2020). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2020* (202000218) [Rundskriv]. riksadvokaten.no. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2020/02/Rundskriv-1-2020-M%C3%A5l-og-pri.Pdf>

Riksadvokaten. (2021). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2021* (21/387) [Rundskriv]. riksadvokaten.no. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2021/02/Rundskriv-1-2021-M%C3%A5l-og-pri.pdf>

Riksadvokaten. (2022). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2022* (22/252) [Rundskriv]. riksadvokaten.no. <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2022/02/M%C3%A5l-og-pri-2022.pdf>

Riksadvokaten. (2023). *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2023* (23/247-1) [Rundskriv]. riksadvokaten.no.

Norske forarbeider

NOU 1991: 10 *Flere gode leveår for alle: Forebyggingsstrategier*. Sosialdepartementet. https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2007082304037?page=4

NOU 1997: 22 *Inndragning av jødisk eiendom i Norge under den 2. verdenskrig*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1997-22/id141043/>

NOU 1998: 4 *Politiets overvåkingstjeneste*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1998-4/id141225/?ch=1>

NOU 2002: 4 *Straffelovkommisjonen*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2002-04/id380296/>

- NOU 2002: 12 *Rettslig vern mot etnisk diskriminering*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2002-12/id145418/?ch=1>
- NOU 2006: 6 *Når sikkerheten er viktigst – Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2006-6/id157408/>
- NOU 2010: 3 *Drap i Norge i perioden 2004–2009*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6f5ab604e1394eabb8dc07b56d128bf1/no/pdfs/nou201020100003000dddpdfs.pdf>
- NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-Kommisjonen*. Statsministerens kontor. <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcd8bfe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>
- NOU 2014: 3 *Skyldevne, sakkyndighet og samfunnsvern*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/42efeed9ff864a8f891aa6536748e264/no/pdfs/nou201420140010000dddpdfs.pdf>
- NOU 2015: 3 *Advokaten i samfunnet*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c4251d1aacf143ca8-bc2853b84c9b946/no/pdfs/nou201520150003000dddpdfs.pdf>
- NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet – Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-19/id2515424/>
- NOU 2017: 12 *Svikt og svik – Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2017-12/id2558211/?ch=2>
- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d681c58c7a94929954ca9538a2476a6/no/pdfs/nou201920190005000dddpdfs.pdf>
- NOU 2020: 4 *Straffelovrådets utredning nr. 1 – Kriminalisering av deltakelse i og rekruttering til kriminelle grupper*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-4/id2693247/>
- NOU 2020: 17 *Varslede drap? – Partnerdrapsutvalgets utredning*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5f3dc96de14f443f869795a19088926a/no/pdfs/nou202020200017000dddpdfs.pdf>
- NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-2/id2832582/>
- NOU 2022: 9 *En åpen og opplyst offentlig samtale*. Kultur- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/753af2a75c21435795cd21bc86faeb2d/no/pdfs/nou202220220009000dddpdfs.pdf>
- NOU 2022: 18 *Mellom mobilitet og migrasjon – Arbeidsinnvandreres integrering i norsk arbeidsliv*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-18/id2950726/>
- NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5a25f42b-d97345c29593c03a515738d2/no/pdfs/nou202320230009000dddpdfs.pdf>
- NOU 2023: 14 *Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8b8a7fc642f44ef5b27a1465301492ff/no/pdfs/nou202320230014000dddpdfs.pdf>
- NOU 2023: 17 *Nå er det alvor – rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-17/id2982767/>
- Ot.prp. nr. 13 (1998–1999) *Om lov om helsepersonell m v (helsepersonelloven)*. Sosial- og helsedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-13-1998-99/id159428/>
- Ot.prp. nr. 79 (2007–2008) *Om lov om endring av straffeloven 1902 mv. (straffebud mot oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger)*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/33ab82a7165f4d0bb548a04c1e170896/no/pdfs/otp200720080079000dddpdfs.pdf>
- Ot.prp. nr. 61 (2001–2002) *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (lovtiltak mot terrorisme – gjennomføring av FN-konvensjonen 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme og FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373 28. september 2001)*. Justis og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6d8aa-ef7103f49fd8190093cab0779a2/no/pdfs/otp200120020061000dddpdfs.pdf>
- Prop. 1 S (2016–2017) *For budsjettåret 2017 under Justis- og beredskapsdepartementet*. Justis- og

- beredskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/61217ed5a296488ab1df87b6bf77cf9c/no/pdfs/prp201620170001_jdddddpdfs.pdf
- Prop. 1 S (2019–2020) *For budsjettåret 2020 under Kunnskapsdepartementet*. Kunnskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/c9cdea46cdbc4279823e1587dd7fcfe0/nn-no/pdfs/prp201920200001_kdddddpdfs.pdf
- Prop. 1 S (2022–2023) *For budsjettåret 2023 under Barne- og familiedepartementet*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/39862eccc2c24003aa-689638b7cb8b6b/nn-no/pdfs/prp202220230001bfdddddpdfs.pdf>
- Prop. 1 S (2023–2024) *For budsjettåret 2024 under Utenriksdepartementet*. Utenriksdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/18451f2f62b24feb9afc74ab51cead18/no/pdfs/prp202320240001_udddddpdfs.pdf
- Prop. 1 S (2023–2024) *For budsjettåret 2024 under Kultur- og likestillingsdepartementet*. Kultur- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b475cab-df6154ff4b3f5c9471a9b8440/no/pdfs/prp202320240001kudddddpdfs.pdf>
- Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022) *Endring av Prop. 1 S (2021–2022) Statsbudsjettet 2022*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6632aef843a74d519a6a008cb9ac1504/no/pdfs/prp202120220001t01dddddpdfs.pdf>
- Prop. 10 L (2022–2023) *Lov om informasjonstilgang m.m. for Ekstremismekommisjonen*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d40771700413464a87d28d6eaa76f0b4/no/pdfs/prp202220230010000dddddpdfs.pdf>
- Prop. 31 L (2022–2023) *Endringer i politiloven og politiregisterloven (PSTs etterretningsoppdrag og bruk av åpent tilgjengelig informasjon)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/25adb45602fb4edcbace3eab80a9c964/no/pdfs/prp202220230031000dddddpdfs.pdf>
- Prop. 35 S (2022–2023) *Samtykke til ratifikasjon av tilleggsprotokoll av 19. mai 2015 til Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-35-s-20222023/id2951148/>
- Prop. 66 L (2019–2020) *Endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ebc345549f9f441e9dcee7a91fb214dc/no/pdfs/prp201920200066000dddddpdfs.pdf>
- Prop. 131 L (2012–2013) *Endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forberedelse av terror m.m.)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/dffe7c8cf03f46e69840a264c176a78f/no/pdfs/prp201220130131000dddddpdfs.pdf>
- Prop. 139 L (2022–2023) *Endringer i konfliktrådsløven, straffeloven og straffeprosessloven mv. (strafferettslige reaksjoner for ungdom og varetekt med elektronisk kontroll)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e36fa7f730284c47acc5210c708e53e/no/pdfs/prp202220230139000dddddpdfs.pdf>
- Prop. 166 L (2020–2021) *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f520205729904d79bb222c7f3a8756aa/no/pdfs/prp202020210166000dddddpdfs.pdf>
- Prop. 100 L (2018–2019) *Endringer i straffeloven mv. (terrorrelaterte folkerettslige forpliktelser m.m.)* Justis- og beredskapsdepartementet <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-100-l-20182019/id2641132/?ch=3>
- Innst. 14 S (2023–2024) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Bevilgninger på statsbudsjettet for 2024, kapitler under Barne- og familiedepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet og Klima- og miljødepartementet (rammeområdene 2 og 3)*. stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-014s/>
- Innst. 16 S (2023–2024) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2024, kapitler under Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (rammeområdene 1, 6 og 18)*. stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-016s/?all=true>
- Innst. 93 S (2023–2024) *Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag om bedre forebygging av og mer kunnskap om voldelig ekstremisme og radikaliserings*. stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-093s/>

Innst. 229 L (2022–2023) *Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i politiloven og politiregisterloven (PSTs etterretningsoppdrag og bruk av åpent tilgjengelig informasjon)*. stortinget. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2022-2023/inns-202223-229l.pdf>

Innst. 357 L (2017–2018) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven mv. (utvisning på grunnlag av eksklusjon fra flyktningstatus mv.)*. stortinget. <https://lovdata.no/static/INNST/innst-201718-357.pdf>

Norsk rettspraksis

Norges Høyesterett. HR-2001-1428 – Rt-2002-1618 <https://lovdata.no/pro/avgjorelse/hr-2001-1428-1428a>

Norges Høyesterett. HR-2008-2175-S – Rt-2008-1764 <https://lovdata.no/avgjorelse/hr-2008-2175-s>

Norges Høyesterett. HR-2008-679-A – Rt-2008-504 <https://lovdata.no/avgjorelse/hr-2008-679-a>

Norges Høyesterett. HR-2008-1927-A – Rt-2008-1491 <https://lovdata.no/avgjorelse/hr-2008-1927-a>

Norges Høyesterett. HR-2015-206-A – Rt-2015-93. <https://lovdata.no/avgjorelse/hr-2015-206-a>

Norges Høyesterett. HR-2017-1127-U. <https://lovdata.no/avgjorelse/hr-2017-1127-u>

Norges Høyesterett. HR-2020-1340-A. <https://lovdata.no/avgjorelse/hr-2020-1340-a>

Norges Høyesterett. HR-2021-1975-S. <https://lovdata.no/avgjorelse/hr-2021-1975-s>

Norges Høyesterett. HR-2023-1243-A. <https://lovdata.no/avgjorelse/hr-2023-1243-a>

Borgarting lagmannsrett. LB-2008-138374-2. <https://lovdata.no/dokument/LBSTR/avgjorelse/lb-2008-138374-2>

Borgarting lagmannsrett. LB-2023-126527. <https://lovdata.no/avgjorelse/lb-2023-126527>

Asker og Bærum tingrett. TAHER-2020-5113. <https://lovdata.no/dokument/TRSTR/avgjorelse/taher-2020-5113?q=terrorfors%C3%B8k>

Buskerud tingrett. TBUS-2022-6117. <https://lovdata.no/dokument/TRSTR/avgjorelse/tbus-2022-6117?q=TBUS-2022-6117>

Oslo tingrett. TOSLO-2011-188627-24 – RG-2012-1153 <https://lovdata.no/pro/avgjorelse/toslo-2011-188627-24>

Oslo tingrett. TOSLO-2013-193789 <https://lovdata.no/pro/avgjorelse/toslo-2013-193789>

Oslo tingrett. TOSLO-2018-136259. <https://lovdata.no/pro/#document/TRSTR/avgjorelse/>

[toslo-2018-136259?searchResultContext=1267&rowNumber=1&totalHits=3](https://lovdata.no/pro/#document/TRSTR/avgjorelse/toslo-2018-136259?searchResultContext=1267&rowNumber=1&totalHits=3)

Oslo tingrett. TOSLO-2019-14462. <https://lovdata.no/pro/#document/TRSTR/avgjorelse/toslo-2019-14462?searchResultContext=1266&rowNumber=1&totalHits=1>

Oslo tingrett. TOSL-2021-40978. <https://lovdata.no/dokument/TRSTR/avgjorelse/tosl-2021-40978?q=TOSL-2021-40978>

Oslo tingrett. TOSL-2023-120011-2. <https://lovdata.no/avgjorelse/tosl-2023-120011-2>

Ringerike tingrett. TRING-2020-100356 <https://lovdata.no/dokument/TRSIV/avgjorelse/tring-2020-100356?q=TRING-2020-100356>

Trondheim tingrett. TTRON-2009-52277.

Indre Sogn heradsrett. TISOG-2000-161. <https://lovdata.no/pro/#document/TRSTR/avgjorelse/tisog-2000-161>

Andre lands lover, forskrifter og forarbeider

Forslag til Barnets lov. (2023) (2022/2 LSV 93). <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/202223L00093>

Lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer. (2021). *Lov om forbud mod modtagelse af donationer fra visse fysiske og juridiske personer* (414 af 13/03/2021). retsinformation. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/414>

Lov om ændring af udlændingeloven. (2016). *Lov om ændring af udlændingeloven (Indførelse af en offentlig sanktionsliste over udenlandske religiøse forkyndere m.fl., som kan udelukkes fra at indrejse)* (1743 af 27/12/2016). retsinformation. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2016/1743>

Rettsplejeloven (1919). *Lov om rettens pleje*. <https://danskelove.dk/rettsplejeloven>

Konvensjoner, forordninger m.m.

Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter (2012) (C 326/391). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

Den europeiske menneskerettskonvensjon (1950) https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_emk

Den internasjonale konvensjon om bekjempelse av finansiering av terrorisme (1999). <https://lovdata.no/traktat/1999-12-09-1>

Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (1966) https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_sp

- Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2016/680 av 27. april 2016 om fysiske personers vern i forbindelse med kompetente myndigheters behandling av personopplysninger med sikte på å forebygge, etterforske, avsløre eller rettsforfølge straffbare handlinger eller fullbyrde strafferettslige sanksjoner og om fri utveksling av slike opplysninger, og opphevelse av Rådets rammebeslutning 2008/977/JIS <https://lovdata.no/traktat/2016-04-27-54>
- Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme. (2005) <https://lovdata.no/traktat/2005-05-16-104>
- FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) (1989) https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_bk
- FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (2006) https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/sla/funk/konvensjon_web.pdf
- Forordning om digitale tjenester (2002) Europaparlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 av 19. oktober 2022 om et indre marked for digitale tjenester og om endring av direktiv 2000/31/EF <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/digital-services-act.html>
- ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter. (1989). *ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter* regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/urfolkryd-demappe/ilo-konvensjonen-om-urfolks-rettigheter/id487963/>
- Konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (1966) (rasediskrimineringskonvensjonen) <https://lovdata.no/traktat/1966-03-07-1>
- Konvensjon om flyktningers stilling. (1951) <https://lovdata.no/traktat/1951-07-28-1>
- Konvensjon om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner (kvinnediskrimineringskonvensjonen) (1979) https://lovdata.no/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_kdk
- Personvernforordningen. Europaparlaments- og Rådsforordning 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF https://lovdata.no/lov/2018-06-15-38/KAPITTEL_gdpr
- Traktat for det nordatlantiske området. (1949). *Traktat for det nordatlantiske området* (04-04-1949 nr 1 Multilateral). lovdata. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1949-04-04-1?q=Traktat%20for%20det%20nordatlantiske%20omr%C3%A5det>
- Internasjonal rettspraksis, resolusjoner, komitéanbefalinger m.m.**
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (1989). *Soering mot Storbritannia* (14038/88). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57619%22%7D>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (1995). *McCann mfl. mot Storbritannia*. <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57943>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (1996). *Chahal mot Storbritannia* (22414/93). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-58004>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (1997). *Z mot Finland*. echr. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58033>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (1998a). *Kopp mot Sveits* (13/1997/797/1000). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58144>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (1998b). *Osman mot Storbritannia* (87/1997/871/1083). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58257%22%7D>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2000a). *Amann mot Sveits* (27798/95). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-58497%22%7D>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2002). *Paul og Audrey Edwards mot Storbritannia* (46477/99). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2246477/99%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-60323%22%7D>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2005a). *Leyla Şahin mot Tyrkia* (44774/98). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-70956%22%7D>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2005b). *Nachova mfl. mot Bulgaria* (43577/98, 43579/98). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-69630%22%7D>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2008a). *S. og Marper mot Storbritannia* (30562/04, 30566/04). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-90051%22%7D>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2008b). *Saadi mot Italia* (37201/06). echr.

- <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-85276%22>}}
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2009a). *Herri Batasuna og Batasuna mot Spania* (25803/04, 25817/04). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93475>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2009b). *A. mfl. mot Storbritannia* (3455/05). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-91403>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2010). *Uzun mot Tyskland*. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-100293%22>}}
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2012a). *Ahmet Yildirim mot Tyrkia*. <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-115705>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2012b). *Michaud mot Frankrike* (12323/11) <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115377>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2015a). *Cengiz og andre mot Tyrkia*. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159188>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2015b). *M'Bala M'Bala mot Frankrike* (25239/13). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-160358%22>}}
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2017a). *Belkacem mot Belgia* (34367/14). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-175941%22>}}
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2017b). *Fjotolf Hansen mot Norge*. echr. <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-184372%22>}}
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2017c). *Tagayeva mfl. mot Russland* (26562/07). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-172660%22>}}
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2018a). *E.S. mot Østerrike* (38450/12). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-187188%22>}}
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2018b). *ROJ TV A/S mot Danmark* (24683/14). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-183289%22>}}
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2019a). *Catt mot Storbritannia* (43514/15). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-189424%22>}}
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2019b). *Olewnik-Cieplińska og Olewnik mot Polen*, (20147/15). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-195544%22>}}
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2020). *Kotilainen mfl. mot Finland* (62439/12). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-204603%22>}}
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2021a). *Association ACCEPT mfl. mot Romania* (19237/16). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-210362%22>}}
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2021b). *Big Brother Watch mfl. mot Storbritannia* (58170/13, 62322/14, 24960/15). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-210077%22>}}
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2021c). *Centrum för rättvisa mot Sverige*. (35252/08). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210078>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2022a). *Guide to the case-law of the European Court of Human Rights – Terrorism*. ECHR. https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Terrorism_ENG.pdf
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2022b). *Taganrog LRO mfl. mot Russland* (32401/10). echr. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-217535%22>}}
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2023a). *KEY THEME: Articles 8, 13 and 14, Protection against hate speech*. ECHR. <https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/protection-against-hate-speech>
- Den europeiske menneskerettighetsdomstolen. (2023b). *Terrorism and the European Convention on Human Rights* [Faktaark]. ECHR. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_terrorism_eng
- Den internasjonale domstolen (2024) *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa mot Israel)*. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240126-ord-01-00-en.pdf>
- Europarådet. (2023). *Reservations and Declarations for Treaty–No.005 – Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 005)*. coe.int. <https://www.coe.int/en/web/conventions/fulllist?module=declarations-by-treaty&num=Ste=005&codeNature=0>
- Folkerettskommisjonen. (2001). *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries*. un. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf

- FNs generalforsamling. (2014). *69/166. The right to privacy in the digital age*. <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F69%2F166&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>
- FNs generalforsamling. (2016). *71/199. The right to privacy in the digital age*. <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F71%2F199&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>
- FNs rasediskrimineringskomité. (2013). *General recommendation No. 35, Combating racist hate speech* (CERD/C/GC/35). UN. <https://undocs.org/CERD/C/GC/35>
- FNs rasediskrimineringskomité. (2019). *Concluding observations on the combined twenty-third and twenty-fourth periodic reports of Norway* (CERD/C/NOR/CO/23-24). UN. <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=CERD%2FC%2FNOR%2FCO%2F23-24&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>
- FNs sikkerhetsråd. (2001). *Resolusjon 1373*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fns-sikkerhetsrads-resolusjon-1373/id107760/>
- FNs sikkerhetsråd. (2014). *Resolusjon 2178*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1cd5c1d30d444434aec5eec522131c18/1-sikkerhetsradsresolusjon-2178.pdf>
- FNs rasediskrimineringskomité. (2003). *Communication No. 30/2003* (CERD/C/67/D/30/2003). OHCHR. https://adatabase.ohchr.org/IssueLibrary/CERD_Communicati-on_30_2003_The%20Jewish%20community%20of%20Oslo%20et%20al.%20vs%20Norway.pdf
- FNs høykommissær for menneskerettigheter. (2022). *Assessment of human rights concerns in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, People's Republic of China*. ohchr.org. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/2022-08-31/22-08-31-final-assessment.pdf>
- International military tribunal (Nuremberg). (1946). *Judgment of 1 October 1946*. https://crimeofaggression.info/documents/6/1946_Nuremberg_Judgement.pdf
- Menneskerettighetskomiteen. (2011). *General comment No. 34: Article 19: Freedoms of opinion and expression* (CCPR/C/GC/34). undocs. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/453/31/PDF/G1145331.pdf?OpenElement>
- Menneskerettighetskomiteen. (2019). *General comment No. 36: Article 6: right to life* (CCPR/C/GC/36). undocs. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/261/15/PDF/G1926115.pdf?OpenElement>
- Menneskerettighetskomiteen. (2020). *General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)* (CCPR/C/GC/37). undocs. <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=CCPR%2FC%2FGC%2F37&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>
- Menneskerettighetsrådet (2012). *The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet* (A/HRC/RES/20/8). https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=a/hrc/res/20/8
- Menneskerettighetsrådet. (2016). *The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/156/90/PDF/G1615690.pdf?OpenElement>
- Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. (2020). *Human rights impact of policies and practices aimed at preventing and countering violent extremism* (A/HRC/43/46). un. <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F43%2F46&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>
- Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. (2022). *Disinformation and freedom of opinion and expression during armed conflicts*. ohchr. <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/a77288-disinformation-and-freedom-of-opinion-and-expression-during-armed>
- Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression (2021). *Disinformation and freedom of opinion and expression* (A/HRC/47/25). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/085/64/PDF/G2108564.pdf?OpenElement>
- Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism. (2023). *Technical Visit to the United States and Guantánamo Detention Facility by the Special Rap-*

porteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism ohchr. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/2023-06-26-SR-terrorism-technical-visit-US-guantanamo-detention-facility.pdf>

The High Court of New Zealand. (2020). *Dronningen mot Brenton Harrison Tarrant* (CRI-2019-009-2468). https://www.justice.govt.nz/jdo_documents/workspace__SpacesStore_f87b74d1_9974_4338_986e_5e3100977077.pdf

Vedlegg 1

Kommisjonens møteoversikt

Denne oversikten viser kommisjonens møter og kontakt med ulike aktører i løpet av arbeidet. Oversikten dekker samtaler medlemmer av kommisjonen eller sekretariatet har gjennomført. Enkelte har kommisjonen hatt flere møter med. I oversikten nedenfor er dato for første møte angitt. De fleste av møtene har blitt gjennomført fysisk, noen har blitt gjennomført digitalt.

Kommisjonen har gjennomført møter med aktører innenfor ulike sektorer, myndighetsnivåer og tjenester. Kommisjonen har også vært opptatt av å snakke med ungdom og unge voksne, noe som gjenspeiles i skolebesøk og andre møter. Kommisjonen har avholdt en paneldebatt, 12. april 2023. Denne ble gjennomført på Universitetet i Oslo og mange blant publikum var studenter. Kommisjonen har også vært medarrangør på to arrangementer, et om medienes rolle knyttet til ekstremismefeltet 23. november 2022 og et om skolens rolle knyttet til ekstremisme og radikalisering 27. mars 2023.

Kommisjonen har også møtt tidligere radikaliserte og pårørende til tidligere og nåværende radikaliserte. Disse møtene er ikke nærmere omtalt nedenfor av hensyn til den enkelte eller familien.

Kommisjonen har gjennomført flere møter med politiet, PST, kriminalomsorgen og andre

aktører i forbindelse med saksgjennomgangen. Møtene gjaldt både juridiske og praktiske avklaringer og faktisk informasjonsdeling. Kommisjonens arbeid med gjennomgangen er nærmere omtalt i rapportens del VIII. Av hensyn til kommisjonens taushetsplikt er lokale aktører ikke identifisert.

Kommisjonen gjennomførte fire innspillsmøter i løpet av sitt arbeid. De fire møtene i Oslo, Trondheim, Bergen og Tromsø ble annonsert på kommisjonens nettsider, via kommisjonsmedlemmer samt gjennom invitasjoner sendt til ulike aktører i aktuell by og nærliggende områder. Det ble også åpnet for at aktører kunne videresende invitasjonen til andre som burde være kjent med at møtet skulle finne sted. Møtet i Tromsø var et hybrid møte slik at deltakere som ikke hadde anledning til å komme fysisk, kunne delta digitalt. Alle møtene startet med foredrag før møtet gikk over i gruppearbeid, kafédialog, hvor kommisjonsmedlemmer deltok. Kommisjonen avholdt også egne innspillsmøter med barne- og ungdomsorganisasjoner og politiske ungdomspartier.

Informasjon om kommisjonens møter og annen aktivitet ble løpende lagt ut på kommisjonens nettsider.

Tabell 1.1 Oversikt over kommisjonens dialogmøter

Dato	Aktør
22.09.2022	Den britiske ambassaden
25.10.2022	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner, Redd barna og Unicef
19.10.2022	FN-sambandet
19.10.2022	RVTS Sør
19.10.2022	Dembra
19.10.2022	Flexid
19.10.2022	International Child Development Programme
19.10.2022	Foreningen Fri – Agder
02.11.2022	Barneombudet
02.11.2022	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
02.11.2022	Kunnskapsdepartementet
02.11.2022	Minotenk
04.11.2022	Adopsjon i endring
04.11.2022	Foreningen FRI
04.11.2022	Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging, avdeling øst
04.11.2022	Skeiv verden
10.11.2022	Paul Doran, Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO)
11.11.2022	Bosnisk kultur center – moske Sarpsborg
11.11.2022	Fredrikstad politistasjon
11.11.2022	Fredrikstad ungdomsråd
11.11.2022	Kvernhuset ungdomsskole, Fredrikstad
19.11.2022	Deeyah Khan, Jeff Schoep og Arno Michaelis
21.11.2022	22. juli-senteret
28.11.2022	Møhlenpris idrettslag, Bergen
28.11.2022	Utekontakten i Bergen kommune
29.11.2022	Ungdommens bystyre, ungdom fra uteseksjonen og fra Huseby ungdomsskole, Trondheim
29.11.2022	Rosenborg skole, Trondheim
01.12.2022	Arbeids- og velferdsdirektoratet
01.12.2022	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
01.12.2022	SalTo
01.12.2022	Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn

Tabell 1.1 Oversikt over kommisjonens dialogmøter

Dato	Aktør
02.12.2022	Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Utenriksdepartementet
05.12.2022	Justis- og beredskapsdepartementet
05.12.2022	Politiets sikkerhetstjeneste
07.12.2022	Politidirektoratet
14.12.2022	SSP-konsulent Sean Revill, Center for Tverrfaglig Forebyggelse, Aalborg kommune
14.12.2022	Utdanningsdirektoratet
19.12.2022	Jødiske veivisere
13.01.2023	Kriminalomsorgens høyskole og utdanningssenter
13.01.2023	NAV Grünerløkka
13.01.2023	Spillhuset Bergen
07.02.2023	Freds- og menneskerettighetssentrene
13.02.2023	Ny-Krohnborg skole, Bergen
13.02.2023	Ungdomsrådet i Bergen
27.02.2023	Tøyen Sportsklubb
27.02.2023	Utekontakten bydel Gamle Oslo
02.03.2023	22. juli-senteret
02.03.2023	KS
02.03.2023	Verdal kommune
03.03.2023	Kripos
03.03.2023	Oslo politidistrikt
13.03.2023	Ahmadiyya muslimsk trossamfunn
13.03.2023	Bydel Søndre Nordstrand
13.03.2023	Muslimske veivisere
13.03.2023	Stiftelsen 10. august
23.03.2023	Direktoratsgruppen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme og Sekretariatet for konfliktrådene
24.03.2023	Observasjon av vitnesamtale på 22. juli-senteret
27.03.2023	Bydel Gamle Oslo
30.03.2023	Forsvarsdepartementet, Etterretningstjenesten
17.04.2023	Politiets sikkerhetstjeneste, Tromsø
17.04.2023	Riddu Riddu Festivála, Kåfjord
17.04.2023	Senter for nordlige folk, Kåfjord
17.04.2023	Tromsø Røde Kors

Tabell 1.1 Oversikt over kommisjonens dialogmøter

Dato	Aktør
17.04.2023	Ungdomsskolene i Kåfjord kommune ¹
25.4.2023	C-REX
04.05.2023	Likestillings- og diskrimineringsombudet
08.05.2023	Islamsk råd
08.05.2023	Samiske veivisere
27.06.2023	Psykiatrigruppen, Oslo Politidistrikt
04.09.2023	Hatkrimgruppen, Oslo politidistrikt
08.09.2023	Kriminalomsorgsdirektoratet
29.09.2023	Kommuneadvokatene i Oslo og Bærum
10.10.2023	EOS-utvalget
13.10.2023	Bjørn Ihlen, CEO Glitterpill
18.10.2023	Tina Wilchen Christensen, Aarhus Universitet

¹ Innspillene fra møtet er tatt med i kommisjonens diskusjoner og vurderinger. Sitater eller andre omtaler fra møtet er imidlertid ikke reflektert i rapporten, da kommisjonen ikke fikk bekreftelse på at anonym gjengivelse av innspill kunne benyttes

Tabell 1.2 Oversikt over aktører og enkeltpersoner som har holdt innlegg på kommisjonsmøtene

Dato	Aktør
	<i>Kommisjonsmøte nr. 1, Oslo</i>
18.08.2022	Ingen foredragsholdere
	<i>Kommisjonsmøte nr. 2, Oslo</i>
15.09.2022	Førsteamanuensis Cathrine Thorleifsson, Universitetet i Oslo Professor II/Sjefsforsker Petter Nesser, Handelshøyskolen BI/Forsvarets forskningsinstitutt Professor/Forsker I Claudia Lenz, MF vitenskapelig høyskole / HL-senteret Nestleder Lisa Esohel Knudsen, Minotenk Førsteamanuensis Nik Brandal, Oslo Nye Høyskole
	<i>Kommisjonsmøte nr. 3, Kristiansand</i>
20.10.2022	Direktør Kristine Storesletten Sødal, leder for læringsarena Ingeborg Hauge, leder for dialog og samfunn, Birgit Amalie Nilssen og seniorrådgiver Stein Christian Salvesen, Arkivet freds- og menneskerettighetscenter LIM-koordinator Hanne Kro Sørborg, kriminalforebyggende koordinator Johanne Marie Benitez Nilsen, rådgiver innen flerkulturell dialog Kim Henrik Gronert, områdekontakt Karin Berthelsen, beredskapssjef og informasjonssikkerhetsansvarlig Sigurd Paulsen, Kristiansand kommune Prosjektleder for demokratiprojektet Samsen kulturhus, Lene Mordal med ungdommer

Tabell 1.2 Oversikt over aktører og enkeltpersoner som har holdt innlegg på kommisjonsmøtene

Dato	Aktør
	Leder og forsker Kjetil Homane Grødum, forsker og forebyggende koordinator Amani Olubanjo Buntu og rådgiver for flerkulturell dialog i Kristiansand kommune, Kim Henrik Gronert
21.10.2022	Muslimske ledere fra ulike moskeer i Kristiansand og representanter for flere lokale aktører i Kristiansand kommune, blant annet kommunen, politiet, PST, IMDi, UDI, Kriminalomsorgen, Arkivet, Plattform, Muslimsk Råd Agder og FN-sambandet Forsker Christopher Rettedal Fardan og postdoktor Iris Beau Segers, Universitetet i Oslo Daglig leder Neda Blakstad og styreleder Annett Andersen, Forum for tro og livssyn (FTL) Redaktør Harald Skoglund Klungtveit Administrerende direktør Faith Associatea og medstifter av MEET Shaukat Warraich, Muslim European Empowerment Programme Direktør Jeppe Albers, Nordic Safe Cities Politiets sikkerhetstjeneste, Sørlandet
15.11.2022	<i>Kommisjonsmøte nr. 4, Oslo/Fredrikstad</i> Forsker og forfatter Anne Bitsch SLT-koordinator Erik Lindbæk Kruse, Fredrikstad kommune Journalist og forfatter Erlend Ofte Arntsen SLT-koordinator Mari Oppedal, Bærum kommune Forsker Uzair Ahmed, Universitet i Oslo Forsker Viggo Vestel, OsloMet
16.11.2022	Ordfører Siri Martinsen, Fredrikstad kommune Styreleder i Dialogforum Østfold og imam i Bosnisk kultur center – moske Sarpsborg Aziz Ahmedovic, sjefsimam i Det islamske fellesskap Bosnia og Hercegovina, Senaid Kobelica Daglig leder Dialogforum Østfold og styreleder i moskeen Masjid Darussalam i Fredrikstad, Tariq Alsagoff Barne- og kvinneleder i Masjid Darussalam, Velisa Salihovic SLT-koordinator Tone S. Faale, Sarpsborg kommune Professor Sveinung Sandberg, Universitetet i Oslo Biskop Kari Mangrud Alvsvåg, Borg bispedømme
10.01.2023	<i>Kommisjonsmøte nr. 5, digitalt</i> Historiker Bård Larsen, Civita Fagdirektør Elin Solberg, seniorrådgiver Linn Schøning, Justis- og beredskapsdepartementet
11.01.2023	Seniorrådgiver Vårin Hellevik og seniorrådgiver Trine Grøslie Stavn, Helsedirektoratet Politiinspektør Birgitte Staib Østebrøt og politiinspektør Christian Stoutland, Politidirektoratet

Tabell 1.2 Oversikt over aktører og enkeltpersoner som har holdt innlegg på kommisjonsmøtene

Dato	Aktør
	Radikaliseringskontakt, Oslo politidistrikt Radikaliseringskontakt Pål Tore Haga, Vest politidistrikt Senterleder Espen Rutle Johansson, RVTS Vest
15.02.2023	<i>Kommisjonsmøte nr. 6, Bergen</i> Leder Jostein Kobbeltvedt og undervisningsleder Solveig Moldrheim, Raftostiftelsen Fagleder Rune Fimreite, Nettpatroljen, Vest politidistrikt Leder Unni Sjølyst-Kverneland, radikaliseringskoordinator Ellen Heggli Snilsberg, og spesialrådgiver Brit Gording, SAMVER Avdelingsleder for barne- og familietjenesten i Utekontakten i Bergen Cecilie Nilsen, spesialrådgiver Elisabeth Harnes i RVTS Vest, politioverbetjent Bjørn-Harald Aarre-Nilsen og radikaliseringskontakt i Vest politidistrikt Pål Tore Haga, Tverretatlig operativt team (TOT)
15.03.2023	<i>Kommisjonsmøte nr. 7, digitalt</i> Undervisningsleder Peder Nustad, HL-senteret Seniorrådgiver Agron Tahiri, seniorrådgiver Anja Bakkeli og seniorrådgiver Hedda Bie, Konfliktrådet/Sekretariatet for konfliktrådene Forfatter og journalist Lars Akerhaug Spesialrådgiver Kjetil Ramborg, RVTS Øst Forsker II Stian Lid, OsloMet Seniorforsker Truls H. Tønnessen, FFI
18.04.2023	<i>Kommisjonsmøte nr. 8, Tromsø</i> Prosjektleder og kurator Maria Stephansen, Gjenreisningsmuseet, Hammerfest Professor Ketil Lenert Hansen, Universitet i Tromsø Psykologspesialist i RVTS Nord Anders Lundesgaard, seniorrådgiver Lars Westermann, konsultasjonsteamet ved Statens barnehus i Tromsø Møte med representanter for Salangen kommune: Kliniske sosionomer i flyktningeteamet i BUP Kjell Ole Myrvoll og Randi Jensen, fagansvarlig i bosettingstjenesten, Erik Jensen, mottaksleder Jenny Myrvoll, lektor ved Sjøvegan videregående skole Aasa Utstøl Professor Torjer Andreas Olsen, Senter for samiske studier, Universitetet i Tromsø
19.04.2023	Professor Kari Aga Myklebost, Universitet i Tromsø og redaktør Thomas Nilsen, The Independent Barents Observer Rådsmedlem Runar Myrnes Balto, Sametinget
03.05.2023	<i>Kommisjonsmøte nr. 9, Oslo</i> Redaktør Kristoffer Egeberg, avdelingsleder Morten Langfeldt Dahlback og leder i Tenk, Sølve Kuraas Karlsen, faktisk.no Senior analytiker Ciarán O'Connor, Institute for Strategic Dialogue

Tabell 1.2 Oversikt over aktører og enkeltpersoner som har holdt innlegg på kommisjonsmøtene

Dato	Aktør
	<i>Kommisjonsmøte nr. 10, Oslo</i>
07.06.2023	Professor Morten Holmboe, Politihøgskolen
08.06.2023	Professor Bente Kalsnes, Høgskolen Kristiania
	<i>Kommisjonsmøte nr. 11, Oslo</i>
13.–14.09.2023	Ingen eksterne foredragsholdere
	<i>Kommisjonsmøte nr. 12, Oslo</i>
28.09.2023	Ingen eksterne foredragsholdere
	<i>Kommisjonsmøte nr. 13, Oslo</i>
20.–21.11.2023	Menon Economics AS

Tabell 1.3 Oversikt over seminarer og konferanser medlemmer av sekretariatet eller kommisjonen har deltatt eller holdt innlegg på i forbindelse med kommisjonsarbeidet

Dato	Arrangør	Tema
19.08.2022	Arbeids- og inkluderings-departementet	Seminar om radikaliserings og ekstremisme ¹
30.08–31.08.2022	Nordic Safe Cities	Trygg By Norge
19.09.–21.09.2022	UN General Assembly	Høynivå panelsamtale
20.09.2022	Global counterterrorism forum (GCTF)	Gender and P/CVE
20.09.2022	Faktisk.no	Når feeden er manipulert – de unges informasjonslandskap
29.09.2022–30.09.2022	HL-senteret og Raftostiftelsen	Ytringsfrihet – rom for alt og alle? Nordisk konferanse om ytringsfrihet og ytringsklima.
03.10.2022	Counter- Terrorism Committee Executive Directorate (CTED)	Countering terrorist exploitation of information and communications technologies (ICT) and emerging technologies
05.10.2022	The United Nations Office of Counter-Terrorism (UNOCT/UNCCT)	Research Launch on Gaming & Violent Extremism
10.10.2022	Oslo Militære Samfund	Kampen mot ekstremisme og terror – hvor leder den oss, og hvordan kan vi bedre forebygge og forhindre angrep?
12.10.2022	Counter- Terrorism Committee Executive Directorate (CTED)	Countering the use of new and emerging technologies for terrorist purposes

Tabell 1.3 Oversikt over seminarer og konferanser medlemmer av sekretariatet eller kommisjonen har deltatt eller holdt innlegg på i forbindelse med kommisjonsarbeidet

Dato	Arrangør	Tema
19.10.2022	SALTO	Temamøte: Hatkriminalitet, radikaliserings og voldelig ekstremisme
17.10.2022–21.10.2022	Europarådet og EWC	DEMRED- prosjektet. Samling av lærere fra skoler i ulike land i Vest- og Nord-Europa, for å dele erfaringer med utdanningens rolle i den generelle, langsiktige forebyggingen av hat og ekstremisme.
24.10.2022–25.10.2022	Nordic Safe Cities	Summit
26.10.2022	Center for Politifaglig Styring, Rigs- politiet Forebyggelsescentret, Politiets Efterretningstjeneste, Koncern Sikkerhed, Direktoratet for Kriminalforsorgen og Center for Dokumentation og Innsats mod Ekstremisme, Udlændingestyrelsen	Årsmøte 2022: Veje ud af ekstremisme – de gode erfaringer
28.10.2022–29.10.2022	Security Council Counter-Terrorism Committee Special Meeting	P/CVE løsningen på misbruken av internett og ny teknologi av terrorister
01.11.2022	Senter for tverrfaglig kjønns- forskning	Mannsutvalget møter forskning
01.11.2022	US State Department	Understanding International Linkages to Racially or Ethnically Motivated Violent Extremism
05.11.2022	Støttegruppen etter 22. juli	Samling for styret og fylkeslagene
08.11.2022	Universitet i Oslo	Krig i Europa – Terrorfare og forebygging
10.11.2022	Den britiske ambassaden – Paul Doran	Digital briefing on the Prevent strategy and the Chanel Panel
15.11.2022–16.11.2022	Strong Cities Network	Mayoral Dialogue on Preventing Hate, Extremism, and Polarization and Safeguarding Local Democracy
17.11.2022	Den norske ambassaden i Paris	Om Ekstremismekommisjonens arbeid og mandat
17.11.2022–18.11.2022	RAN Policy	Crisis communication: lessons learned
23.11.2022	Utøya i samarbeid med Ekstremismekommisjonen	Medias ansvar og rolle
28.11.2022	Fylkeskonferanse for Møre og Romsdal	På hvilken måte kan kommunene etablere et forebyggende arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme?

Tabell 1.3 Oversikt over seminarer og konferanser medlemmer av sekretariatet eller kommisjonen har deltatt eller holdt innlegg på i forbindelse med kommisjonsarbeidet

Dato	Arrangør	Tema
29.11.2022	Save the Children Finland	Save the Children Conference on Preventing and Countering Violent Extremism
29.11.2022	Vest Politidistrikt/RVTS	Konferanse om radikaliserings til høyreekstremisme – på internett. Kunnskapsstatus og forebyggende tiltak
02.12.2022	Internasjonalt utvalg i Arbeiderpartiet	Møte
06.12.2022	Østfold politidistrikt og SLT kontakter	Radikalisering
08.12.2022	Global counterterrorism forum (GCTF)	Virtual Consultation on the Gender and Identity Platform for Countering Violent Extremism and Counterterrorism
13.12.2022	Forsvarets forskningsinstitutt	Høyreekstrem og islamistisk terror i Europa – likheter og forskjeller
25.01.2023	NUPI/Universitetet i Oslo	Fremmedkrigere ifm. Ukraina-krigen og hvordan krigen endrer ekstremisme-trusselbildet
07.03.2023	Extremism + Gaming Research Network (ERGN) og Global Network on Extremism & Technology (GNET)	Online Workshop – Misogyny, Gaming and Radicalisation: Global Expression and Analyses
08.03.2023	Kunnskapsdepartementet	Forebygging av radikaliserings og ekstremisme i UH- sektoren
21.03.2023	Nordic Safe Cities	Angrep og hatprat på Facebook
21.03.2023	KIFO	Mangfold blant norske muslimer
22.03.2023	Svenska Akademien	Thought and truth under pressure
27.03.2023	Det europeiske Wergelandssenteret (EWC) og Utøya i samarbeid med Ekstremismekommisjonen	Forebygging av ekstremisme – er skolen alltid svaret?
29.03.2023	Segerstedtinstituttet/Nordiska ministerrådet	Högerextremism i Norden
11.04.2023	Ekstremismekommisjonens paneldebatt	Hvorfor er de fleste ekstremister menn? ²
27.04.2023	NRK	NRKs interne sårbarhetsseminar
10.05.2023	Strong Cities Network	Workshop og panelsamtale
31.05.2023–01.06.2023	Nordic Safe Cities	Trygg by Norge
01.06.2023	Arbeids- og inkluderingsdepartementet	Fagdager

Tabell 1.3 Oversikt over seminarer og konferanser medlemmer av sekretariatet eller kommisjonen har deltatt eller holdt innlegg på i forbindelse med kommisjonsarbeidet

Dato	Arrangør	Tema
06.06.2023–07.06.2023	Counter Terrorism Law Enforcement Forum	Meeting
09.06.2023	Sjefsgruppen, Vest politidistrikt	
14.06.2023	Det Norske Videnskaps-Akademi	Demokratiets tilstand 2023: Demokratiet under angrep
19.06.2023	Universitetet i Mainz	Digital Fascism
26.06.2023	RAN	Online guided tour for police officers on right-wing extremism and accelerationism how can the police be prepared online and offline
28.06.2023	International Centre for Counter-Terrorism (ICCT)	Hybrid Extremism Causes and Responses to Anti-Institutional and Far-Right Extremisms
16.08.2023	Gjensidigestiftelsen	Arendalsuka
27-29.09.23	Eradicate Hate Global Summit	Conference
18.10.2023	Universitetet i Bergen	Sampol-konferansen 2023: (U)begrenset teknologi: demokratiets fremgang eller undergang?
18.10.2023	Politihøgskolen	Lanseringsseminar – Evaluering av politiets radikaliseringskontaktordning
08.11.2023–09.11.2023	Nordic Safe Cities	Nordic Safe Cities Camp
09.11.2023	LO	Hva kan vi gjøre med den høyre-ekstreme bølgen? Panelsamtale ifm. Krystallnattmarkering
13.12.2023	Justis- og beredskapsdepartementet	Radikaliseringskonferansen

¹ Foredragsholdere var førstemannensis Jacob Aasland Ravndal, Politihøgskolen, forsker Håvard Haugstvedt, UiO, leder Inge Alexander Gjestvang, Foreningen for kjønns- og seksualitetsmangfold (FRD), generalsekretær Ingrid Rosendorf Joys, Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, Leder Eliana Hercz, dialogpilotene, Zeynab Noor Bouhedjeur, Det islamske forbundet

² Paneldeltakerne var kommisjonsleder Cathrine Thorleifsson, lederen for Mannsutvalget Claus Jervell, journalisten Lasse Josephsen og filosofen Farhan Shah. Moderator var Lena Lindgren, forfatter, politisk kommentator og journalist

Tabell 1.4 Innspillsmøte Oslo 21. november 2022

Spesialkonsulent, Marianne Borgan	SaLTo-sekretariatet, Oslo
Førsteamanuensis II/Nestleder/IST, David Hansen	Oslo Met/Kriminalomsorgens høgskole og kompetansesenter
Leder av støttegruppen 22. juli, Lisbeth Røynealand	Nasjonal støttegruppe etter 22. juli

Tabell 1.5 Innspillsmøte Trondheim 30. november 2022

SLT-koordinator, Even Ytterhus	Trondheim kommune
Konsernsjef, John Arne Moen	Trondheim
Nestleder AUF, Gaute Skjervø	AUF

Tabell 1.6 Innspillsmøte Bergen 14. februar 2023

Seksjonssjef, Sølve Sætre	Bergen kommune
Representant, Faicel Chaaibi	Bergen moské
Sjefsforsker FFI/Professor II BI, Petter Nesser	FFI/BI
Styremedlem, On Elpeleg	Det jødiske samfunn, Bergen

Tabell 1.7 Innspillsmøte Tromsø 20. april 2023

Politimester, Ellen Katrine Hætta	Finnmark politidistrikt
Seniorrådgiver Inga Riseth	The European Wergeland Centre
Førsteamanuensis Inger Marie Holm	RKBU Nord

Tabell 1.8 Internasjonale møter¹

	<i>London, 26.–27. januar 2023</i>
26.01.2023	Channel Team, Homeland Security Group, Home Office SO15, Met Police London Borough of Redbridge Head of Countering Violent Extremism, London Mayor's Office for Policing and Crime Prevent Strategic Communications Team
27.01.2023	Homeland Security Group, Home Office Joint Extremism Unit (JEXU), Ministry of Justice Prevent Community Engagement Officer, Homeland Security Group Counter Extremism Department, Department for Education Prevent Disruptions Team UK Commission for Countering Extremism (CCE)
	<i>København, 8.–9. februar 2023</i>
08.02.2023	Center for Dokumentation og Indsats mod Ekstremisme Center for Dokumentation og Indsats mod Ekstremisme PETs Forebyggelsescenter
09.02.2023	Infohus København Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS)
	<i>Berlin, 13.–14. april 2023</i>
13.04.2023	Referat 104, Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, (BMI), Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Bundeskanzleramt Konrad Adenauer Stiftung Friedrich Ebert Stiftung Landeskriminalamt, Berlin LKA 81 (islamisme) og LKA 811 Landeskriminalamt, Berlin PräV 4 Landeskriminalamt, PräV 4 Extremismusbeauftragte (Ekstremismeombud) Polizei Berlin (LKA)
14.04.2023	Deutsches Jugendinstitut Bundeszentrale für politische Bildung Kompetenzzentrum gegen Extremismus (KONEX) Baden-Württemberg

Tabell 1.8 Internasjonale møter¹

<i>Paris, 26.–27. april 2023</i>	
26.04.2023	Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation (CIPDR) Direction des Affaires européennes et internationales, Ministère de l'Intérieur La direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), Ministère de l'Intérieur Sous-direction de l'Europe occidentale et nordique, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Bureau central des cultes Forum de l'islam de France Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation Direction des Affaires européennes et internationales, ministère de l'Intérieur (DAEI) Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse Coordination Nationale du Renseignement et de la Lutte contre le Terrorisme Centre national de contre-terrorisme, Présidence de la République (CNRLT)
27.04.2023	Programme d'Accompagnement Individualisé de Réaffiliation Sociale (PAIRS)/ le groupe SOSPAIRS National Justice /Groupe SOS Solidarités Direction des services judiciaires Direction des affaires criminelles et des grâces PAIRS Museum-memorial du terrorism Kommissjonen møtte også representanter for aktører som arbeidet mot terrorisme og organisert kriminalitet gjennom arbeid i departementer og annet arbeid. Kommissjonen hadde også et møte med journalist og forfatter Vibeke Knoop Rachline.
<i>Belgia, 28. april 2023</i>	
<i>Vilvoorde</i>	
28.04.2023	Hans Bonte, Ordfører med kollegaer, Vilvoorde Politiinspektør, Vilvoorde President i ungdomsorganisasjonen 1001 Schakels <i>EU</i>
28.04.2023	Directorate-General for Migration and Home Affairs, Prevention of Radicalisation Directorate-General for Migration and Home Affairs, Prevention of Radicalisation Directorate-General for Migration and Home Affairs, Prevention of Radicalisation

¹ Norges ambassader i Berlin, Paris og Brussel bistod med organisering og gjennomføring av kommisjonens samtaler med ulike aktører under kommisjonens reiser. Den britiske ambassaden i Oslo bistod med å arrangere kommisjonens møter i London og møter ved den britiske ambassaden i Oslo. Kommissjonen takker for godt samarbeid og tilrettelegging i forbindelse med sine reiser.

I tillegg til kommisjonens reiser, møtte den også en delegasjon fra Østerrike som var på besøk i Norge.

07.09.2023 Representatives of the Federal Chancellery, the Austrian Integration Fund and the Austrian Documentation Center for Religiously Motivated Political Extremism: Mr. Michael Handler, Advisor to the Director-General for Integration, Office for Religious Affairs and Ethnic Groups, Federal Chancellery, Mr. Thoms Doblhoff, Legal Unit of the Department for Integration Coordination, Federal Chancellery, Ms. Lisa Fellhofer, Director of Documentation Center for Religiously Motivated Political Extremism, Mr. Timo Andreas Bovelino, Head of Unit for Integration Centers Austria, Austrian Integration Fund, Ms. Dorna Saadati, Lead Project Coordinator of the «Career Platform», Austrian Integration Fund

Vedlegg 2

Forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven § 13 g

Nedenfor følger kommisjonens vurderinger og forslag til utforming av en forskrift etter forvaltningsloven § 13 g som kommisjonen anbefaler i del XI. Det vises ellers til omtale av EUs personvernforordning i kapittel 3 og omtale av taushetsplikt og informasjonsdeling i kapittel 34.

Fremstillingen bygger på a-kriminformasjonsforskriften,¹ dens forarbeider og rapporten fra arbeidsgruppen som utarbeidet forslaget til forskriften.²

1 Forskriftshjemmelen

Av forvaltningsloven § 13 g om forskrift om adgang til informasjonsdeling og annen behandling av taushetsbelagte opplysninger følger det:

Kongen kan gi forskrift om at taushetsplikt etter § 13 ikke skal være til hinder for at bestemte organer kan dele opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til avgiver- eller mottakerorganet, så langt delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder, og om annen behandling av opplysninger i forbindelse med delingen. Der det foreligger et etablert samarbeid mellom organer, kan forskrifter etter første punktum om nødvendig også omfatte opplysninger som etter annen lov er underlagt særlige begrensninger i adgangen til å dele opplysninger etter § 13 b første ledd.

2 Formålet med forskriften

Som det følger av kommisjonens rapport, er en av hovedutfordringene i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme at det mangler klare hjemler for deling av ellers taushetsbelagte informasjon. Kommisjonen mener derfor forskriften bør ha en formålsbestemmelse som fastsetter at forskriften skal sikre nødvendig adgang til deling og behandling av opplysninger i

dette arbeidet. Forskriften skal i tillegg til å legge til rette for et effektivt samarbeid gi forutsigbarhet for de opplysningene gjelder og at sikre personvernregelverkets krav ivaretas. Kommisjonen mener det bør fremgå uttrykkelig at forskriften skal ivareta personvernet.

Kommisjonen foreslår følgende formålsbestemmelse i forskriftens § 1:

Formålet med forskriften er å sikre nødvendig adgang til deling og annen behandling av taushetsbelagte opplysninger for å oppnå et effektivt samarbeid om forebygging og bekjempelse av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Forskriften skal også bidra til å ivareta personvernet.

3 Definisjoner

Som drøftet i kommisjonens rapport, er det ulike syn på hva som regnes som ekstremisme, og når noen kan sies å være i en radikaliseringsprosess. For å gjøre det så tydelig som mulig hva som omfattes av forskriften, foreslår kommisjonen å benytte PSTs definisjoner:

- 1) Med ekstremisme menes i denne forskriften bruk av vold for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.
- 2) Med radikaliserings menes i denne forskriften en prosess der en person utvikler aksept for eller vilje til aktivt å støtte eller delta i voldshandlinger for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.

Kommisjonen foreslår at disse tas inn i forskriftens § 2.

4 Personvernregelverk

Aktørene som arbeider med forebygging og bekjempelse av radikaliserings og voldelig ekstremisme, er regulert av ulike personvernregelverk. De fleste aktørene er underlagt EUs personvernforordning som er gjennomført i norsk rett gjennom

¹ Justis- og beredskapsdepartementet 2022d

² Justis- og beredskapsdepartementet 2021

personopplysningsloven. For politiets behandling av opplysninger til politimessige formål gjelder politiregisterloven, som gjennomfører direktiv (EU) 2016/680 om fysiske personers vern i forbindelse med behandling av personopplysninger for å forebygge, etterforske, avdekke eller straffefølge lovbrudd mv.

Det foreslås å ta inn en bestemmelse i § 3 som fastslår at personopplysningsloven gjelder for behandlingen av personopplysninger i det tverretatlige samarbeidet mot radikaliserings og ekstremisme, med utfyllende regler fastsatt i forskriften.

I motsetning til i samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet legger kommisjonen ikke opp til at de samarbeidende organene skal bruke en felles IKT-plattform eller ellers behandle opplysninger i fellesskap.

5 Organene som omfattes av forskriften

Av forvaltningsloven § 13 g følger det at forskriften skal gjelde «bestemte organer», og av bestemmelsens forarbeider følger det at det skal fremgå av forskriften hvilke organer som er omfattet.³

Som det følger av kommisjonens rapport er det mange aktører som er forventet å delta i det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme. I tillegg til PST, politiet og kriminalomsorgen, har kommunene, helsesektoren og Nav ulike roller i dette arbeidet. Aktuelle kommunale etater inkluderer sosialtjenesten, barnevernstjenesten og skolen. I tillegg kommer kommunale koordinatører for kriminalitetsforebyggende arbeid. For fylkeskommunen er det videregående skoler. Aktørenes roller, ansvar og regelverk er beskrevet i kommisjonens rapport del V. Kommisjonen mener at aktører som allerede har en rolle i det forebyggende arbeidet, skal kunne dele taushetsbelagte opplysninger med hverandre for å forebygge og bekjempe voldelig ekstremisme. Disse tas derfor inn i forslaget til forskriftens § 4 første ledd.

Forslaget til § 4 første ledd omfatter etter dette kommuner og fylkeskommuner som inngår i et etablert forebyggende arbeid mot voldelig ekstremisme, herunder barnevernstjenesten, sosialtjenesten, grunnskoler og videregående skoler, arbeids- og velferdsforvaltningen og kriminalomsorgen. Forslaget omfatter også de delene av politiets virksomhet som gjelder forvaltningsoppgaver eller sivile gjøremål. For slike gjøremål gjelder taushetsplikten etter politiloven § 24 første ledd annet punktum, som viser til reglene i forvaltningsloven.

Selv om forskriften kun kan regulere deling fra organer som er bundet av forvaltningsloven, kan mottakerens taushetspliktregelverk være et annet. Kommisjonen foreslår å fastsette i forskriften at informasjon kan deles med politiet, inkludert PST, samt Tolletaten. I tillegg foreslår kommisjonen å inkludere helseinstitusjoner. Dette er institusjoner som hører under spesialisthelsetjenesteloven og helse- og omsorgstjenesteloven, jf. helsepersonelloven § 3 fjerde ledd. Organene som er nevnt her, må ha hjemmel i eget regelverk for å dele taushetsbelagt informasjon med andre. De ulike aktørenes taushetsplikt og hjemler for informasjonsdeling er omtalt i kapittel 34.

6 Oppgavene som omfattes

Kommisjonen har lagt til grunn at formålet med informasjonsdeling i det forebyggende arbeidet er todelt. På den ene siden er det behov for informasjonsdeling for at politiet og PST skal kunne gjøre korrekte trusselvurderinger. På den andre siden kan det være ønskelig å dele informasjon for å sette inn individuelt tilpassede forebyggende tiltak som reduserer risiko- og sårbarhetsfaktorer.

En forskrift etter forvaltningsloven § 13 g vil aktører som er bundet av forvaltningsmessig taushetsplikt, større muligheter til å dele informasjon med PST eller politiet som kan ha betydning i trusselvurderinger. Når det gjelder oppfølgingen av den enkeltes risiko- og sårbarhetsfaktorer, som for eksempel manglende sysselsetting eller psykisk uhelse, vil de forebyggende tiltakene i stor grad ligge utenfor politiets og PSTs ansvarsområder. Det er viktig at tiltakene som settes inn i det forebyggende arbeidet, er individuelt tilpasset. For å få til slike tiltak kan det være behov for å dele informasjon for eksempel mellom SLT-koordinator, skolen, barnevernet og Nav.

Kommisjonen foreslår i forslaget til § 4 første ledd at opplysninger kan deles når det er nødvendig for å løse oppgaver som er lagt til mottaker- eller avsenderorganet, i arbeidet med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Etter forvaltningsloven § 13 g andre punktum omfatter delingsadgangen mulighet til å dele også fra instanser som har en begrenset adgang til å dele opplysninger etter forvaltningsloven § 13 b, for eksempel barnevernet og Nav.

7 Kravet til forholdsmessighet

Det følger av den menneskerettslige beskyttelsen av retten til privatliv og personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e og nr. 4 og artikkel 9 nr.

³ Prop. 166 L (2020–2021) s. 60

2 bokstav g at det ved deling av opplysninger må gjøres forholdsmessighetsvurderinger. Selv om slike forholdsmessighetsvurderinger er ulike, vil momentene som skal vektlegges, være delvis overlappende.

Av forarbeidene til forvaltningsloven § 13 g går det frem at hva som er forholdsmessig, må vurderes konkret i forbindelse med deling, og at vilkåret om forholdsmessighet vil måtte fastsettes og eventuelt presiseres nærmere i forskriften.⁴ Forholdsmessighetskravet og nødvendighetskravet reflekteres ved at det i forslaget til § 4 fremgår at informasjon kan deles når det er «nødvendig».

Om deling er nødvendig og forholdsmessig, må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. I en slik vurdering vil flere momenter være relevante. Som omtalt i forarbeidene må det vurderes om opplysningene kan deles anonymt eller basert på samtykke.⁵ Videre kan det legges vekt på formålet med delingen, og om det foreligger en avklart eller uavklart fare for en kriminell handling. Der som det er snakk om alvorlige lovbrudd med store konsekvenser, som for eksempel terrorhandlinger, skal det mindre til for at opplysningene kan deles. Det skal også legges vekt på opplysningenes karakter og hvor sensitive de er. Deling av særlige kategorier personopplysninger drøftes videre nedenfor. I noen saker kan det tenkes at deling vil vanskeliggjøre organets oppgaver ved at en tillitsrelasjon blir brutt. Dette skal også tillegges vekt.

Kommisjonen foreslår å innta følgende formulering i forskriftens § 4 fjerde ledd:

Ved vurderingen av hva som er nødvendig etter første ledd, skal det foretas en forholdsmessighetsvurdering, der det blant annet skal legges vekt på formålet med delingen, den aktuelle sakens karakter og alvorlighet, opplysningenes sensitivitet, konsekvensene for enkeltpersoner og organenes arbeid.

8 Særlige kategorier av opplysninger

Etter personvernforordningen artikkel 9 nr. 1 er behandling av særlige kategorier av personopplysninger i utgangspunktet forbudt. Dette inkluderer blant annet opplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse, politisk oppfatning, religion, helseopplysninger eller opplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering. Slike opplysninger kan likevel deles dersom

et av unntakene i artikkel 9 nr. 2 kommer til anvendelse.

Av artikkel 9 nr. 2 bokstav g følger det at slike opplysninger kan behandles dersom det er nødvendig av hensyn til «viktige allmenne interesser». Dette forutsetter et særskilt rettslig grunnlag som står «i et rimelig forhold til det mål som søkes oppnådd, være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til vern av personopplysninger og sikre egnede og særlige tiltak for å verne den registrertes grunnleggende rettigheter og interesser». Etter forarbeidene vil en forskrift etter forvaltningsloven § 13 g kunne gi grunnlag for behandling av særlige kategorier av personopplysninger, jf. personvernforordningen artikkel 9 nr. 2.⁶

Av artikkel 10 følger det at behandling av personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser skal utføres under en offentlig myndighets kontroll, og det rettslige grunnlaget må sikre nødvendige garantier for de registrertes rettigheter og friheter.

For å sikre en effektiv forebygging og bekjempelse av radikaliserings og voldelig ekstremisme kan det være nødvendig å dele særlige kategorier av personopplysninger, blant annet om religion, politisk oppfatning og helseopplysninger etter artikkel 9 i forordningen. Det samme gjelder opplysninger om at en person er dømt for lovbrudd, jf. artikkel 10.

Kommisjonen foreslår derfor at det skal følge av forskriftens § 7 at der det er nødvendig for å løse oppgaver som beskrevet i § 4, kan behandling av opplysninger etter forskriften også omfatte personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10. Som beskrevet ovenfor må det i den konkrete vurderingen om opplysninger skal deles, legges vekt på om opplysningene er av særlig sensitiv karakter.

9 Notoritet

For å sikre best mulig notoritet har kommisjonen vurdert om informasjonen primært bør deles skriftlig mellom organene. Etter kommisjonens syn kan dette imidlertid gi aktørene lite fleksibilitet i samarbeidet. I samarbeidsforaene kommisjonen anbefaler vil det ofte være naturlig og hensiktsmessig at informasjon deles muntlig. I en del situasjoner kan det også være nødvendig å dele informasjon muntlig fordi informasjonen er tidskritisk. For å sikre at opplysningene er korrekte, og at det skal være mulig å ettergå deling av opp-

⁴ Prop. 166 L (2020–2021) s. 61

⁵ Prop. 166 L (2020–2021) s. 33

⁶ Prop. 166 L (2020–2021) s. 61

lysninger, må imidlertid opplysningene som deles, nedtegnes hos både avgiverorganet og mottakerorganet.

I forskriftsforslagets § 4 femte ledd foreslår kommisjonen derfor at informasjon kan deles muntlig eller skriftlig. Opplysninger som deles muntlig, skal nedtegnes skriftlig i ettertid. Deles opplysninger som ikke er verifiserte, skal dette opplyses til mottakeren og nedtegnes. Dersom opplysninger skal deles digitalt, må det skje over trygge elektroniske plattformer.

Det skal fremgå av nedtegningen ved skriftlig eller muntlig deling hvilke opplysninger som deles, hvem som sender og mottar opplysningene, og hjemmelen for delingen.

Av personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav d følger det at opplysninger som behandles skal være korrekte, jf. nr. 1 bokstav d. Som hovedregel bør derfor kun verifiserte opplysninger deles. Som i a-krimsam arbeidet vil det i det daglige arbeidet med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme oppstå situasjoner hvor opplysninger av tidsmessige eller praktiske grunner må deles før de har blitt undersøkt og bekreftet.⁷ Formålet med delingen er gjerne nettopp å søke å få avkreftet eller bekreftet mistanken om at det foreligger en risiko som gir grunnlag for tiltak. I slike tilfeller må det nedtegnes at opplysningene ikke er verifiserte. Kommisjonen foreslår å ta inn dette kravet i § 4 femte ledd.

10 Viderebehandling

Etter personvernforordningen artikkel 5 nr. 1 bokstav b skal personopplysninger bare samles inn for «spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål og ikke viderebehandles på en måte som er uforenlig med disse formålene». Viderebehandling som er uforenlig med innsamlingsformålet, er altså i utgangspunktet forbudt. For at en slik viderebehandling skal være lovlig, må den ha et særskilt rettsgrunnlag i nasjonal rett, jf. forordningens artikkel 6 nr. 4.

Av forarbeidene til forvaltningsloven § 13 g følger det at «[f]orskrifter gitt i medhold av § 13 g første punktum vil kunne utgjøre et særskilt grunnlag for viderebehandling ved deling og videre bruk av taushetsbelagte personopplysninger for nye og uforenlige formål, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 4».⁸

Etter kommisjonens vurdering vil formålsangivelsen som foreslås i § 4 første ledd, dekke behovet for behandling og viderebehandling av opplysninger for å forebygge og bekjempe radikaliserings og voldelig ekstremisme.

11 Sammenstilling

Etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 2 inkluderer «behandling» også «sammenstilling». En naturlig forståelse av begrepet er «å koble sammen opplysninger om den enkelte fra flere kilder og det å koble sammen opplysninger om grupper av personer.»⁹ På samme måte som i a-kriminformasjonsforskriften foreslår kommisjonen å ta inn en egen bestemmelse om sammenstilling i forskriftens § 5.

12 Behandlingsansvar

Etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7 har den behandlingsansvarlige det primære ansvaret for behandlingen. I motsetning til hva som gjelder for samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet, foreslår ikke kommisjonen at det skal benyttes felles saksbehandlingssystemer. Hver enkelt aktør i det forebyggende arbeidet har selv behandlingsansvar for opplysninger de har kontroll over i tråd med reglene i personopplysningsloven. Av forarbeidene til forvaltningsloven § 13 g følger det at mottakerorganet vil være behandlingsansvarlig etter personvernforordningen artikkel 4 nr. 7 og selv ha ansvaret for å sørge for at de personopplysningene som behandles, er adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for.¹⁰

Kommisjonen foreslår etter dette å ikke regulere spørsmålet om behandlingsansvarlig i forskriften utover en generell henvisning til personopplysningsloven i forskriftens § 3.

13 Informasjon til den registrerte

Personvernforordningen pålegger den behandlingsansvarlige å gi informasjon til den registrerte når man behandler personopplysninger om vedkommende. For innhenting av informasjon fra andre organer er særlig artikkel 14 om informasjon som er innhentet fra andre enn den registrerte, aktuell. Det følger av artikkel 14 nr. 5 bokstav c at det ikke foreligger informasjonsplikt der

⁷ Arbeidsgruppe for utarbeidelse av forslag til forskrift om informasjonsdeling og -behandling i a-krimsam arbeidet 2021

⁸ Prop. 166 L (2020–2021) s. 61

⁹ Skatteetaten 2017 § 5-11, første ledd; Justis- og beredskapsdepartementet 2021

¹⁰ Prop. 166 L (2020–2021) s. 32

«innsamling eller utlevering er uttrykkelig fastsatt i unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er underlagt, og som inneholder egnede tiltak for å verne den registrertes berettigede interesser».

Det følger av forarbeidene til forvaltningsloven § 13 g at departementet legger til grunn at en innhentning av personopplysninger på grunnlag av en uttrykkelig hjemmel i forvaltningsloven som utgangspunkt ikke vil utløse informasjonsplikt etter personvernforordningen, jf. personvernforordningen artikkel 14 nr. 5.

Utover henvisningen til personvernforordningen i § 3 i forslaget til forskrift foreslår kommisjonen å ikke ta inn regler i forskriften om informasjon til den registrerte.

14 Den registrertes rettigheter

Det følger av personvernforordningen artikkel 15 at den registrerte har rett til innsyn i egne personopplysninger. Personvernforordningen oppstiller ikke noen unntak fra innsynsretten, men slike unntak kan gjøres i nasjonal rett av hensyn til andre offentlige interesser som angitt i artikkel 23, såfremt unntaket omfattes av nødvendige sikkerhetsgarantier. Personopplysningsloven inneholder en rekke unntak fra innsynsretten i § 16.

Etter personopplysningsloven § 16 første ledd bokstav b kan innsyn nektes når hemmelighold er påkrevd av hensyn til forebygging, etterforskning, avsløring og rettslig forfølgning av straffbare handlinger. Dette kan være aktuelt i noen saker i det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme.

Personvernforordningen artikkel 16 og 17 inneholder videre regler om retting og sletting.

Avgjørelser om å nekte innsyn, retting eller sletting må fattes etter en konkret vurdering, og de kan påklages til Datatilsynet i tråd med reglene i personopplysningsloven om tilsyn av og klage på slik behandling.

Utover henvisningen til personvernforordningen i § 3 i forslaget til forskrift foreslår ikke kommisjonen å ta inn regler om innsyn, retting eller begrensning i forskriften

15 Arkivering og sletting

Arkivering av dokumenter tilknyttet samarbeid om radikaliserings og ekstremisme skjer i etatenes egne fagsystemer gjennom journalføring og arkivering av korrespondanse mellom organer. Arkivloven gjelder.

Kommisjonen foreslår at opplysninger som ikke skal arkiveres, skal slettes når de ikke lenger er nødvendige for å løse oppgaver som nevnt i § 4, og senest innen tre år. Dersom slike opplysninger fortsatt er nødvendige for formålet med registreringen, foreslår kommisjonen at det kan besluttes fortsatt registrering for inntil tre år om gangen.

16 Risiko for de registrertes rettigheter og friheter

Person sensitive opplysninger om straffesaker, helse, familieforhold med mer som er gitt av de registrerte i fortrolighet, kan deles etter den foreslåtte forskriften. Personopplysningene kan også angå særlig sensitive opplysninger, slik som etnisitet, trosretning og politiske synspunkter. Sammenstilling av en stor mengde sensitive personopplysninger kan i seg selv innebære en risiko for den registrerte. Den registrerte vil ikke bli varslet om behandlingen, noe som begrenser muligheten til å selv kunne verne sine rettigheter. Det er derfor avgjørende at de involverte organene behandler personopplysningene på en trygg og korrekt måte.

Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme er viktig for å ivareta den nasjonale sikkerheten og den offentlige tryggheten. Det er videre viktig for å forebygge kriminalitet og for å beskytte andres rettigheter og friheter. Å forebygge radikaliserings og ekstremisme er altså avgjørende for å ivareta svært viktige samfunns-hensyn. Kommisjonen mener at selv om en forskrift etter forvaltningsloven § 13 g kan innebære en risiko for de registrerte, er samfunnsnyttens så stor at den berettiger en slik forskrift.

Når det gjelder håndtering av denne risikoen, legger kommisjonen vekt på at det skal gjøres forholdsmessighetsvurderinger før informasjon deles, at kun nødvendig informasjon skal deles, at de involverte aktørene vil ha taushetsplikt, og at ikke-arkivpliktige opplysninger skal slettes.

Utkast til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det forebyggende arbeidet mot voldelig ekstremisme og radikaliserings

Hjemmel: Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 13 g

§ 1. Formål

Formålet med forskriften er å sikre nødvendig adgang til deling og annen behandling av taushetsbelagte opplysninger for å oppnå et effektivt samarbeid om forebygging og bekjempelse av radikaliserings og ekstremisme. Forskriften skal også bidra til å ivareta personvernet.

§ 2. Definisjoner

Med ekstremisme menes i denne forskriften bruk av vold for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.

Med radikaliserings menes i denne forskriften en prosess der en person utvikler aksept for eller vilje til aktivt å støtte eller delta i voldshandlinger for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.

§ 3. Forholdet til personopplysningsloven

Personopplysningsloven gjelder for behandlingen av personopplysninger i det tverretatlige samarbeidet mot radikaliserings og ekstremisme, med utfyllende regler fastsatt i denne forskriften.

§ 4. Deling av taushetsbelagte opplysninger

Når det er nødvendig for å løse oppgaver som er lagt til mottaker- eller avsenderorganet, og som gjelder å forebygge og bekjempe radikaliserings og voldelig ekstremisme, kan følgende organer dele opplysninger med hverandre uten hinder av taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13:

- kommuner, barnevernstjenester, sosialtjenester, grunnskoler, fylkeskommuner og videregående skoler som inngår i et etablert samarbeid for forebygging av radikaliserings og ekstremisme
- arbeids- og velferdsforvaltningen
- kriminalomsorgen
- politiet når de utfører forvaltningsoppgaver eller sivile gjøremål.

Organene nevnt i første punktum kan på samme vilkår dele slike opplysninger med helseinstitusjoner, Tolletaten og politiet, inkludert Politiets sikkerhetstjeneste.

I forbindelse med konkrete saker om forebygging og bekjempelse som nevnt i første ledd kan organene nevnt i første ledd første punktum, så langt det er nødvendig, også dele taushetsbelagte opplysninger med enheter og personer i andre fylkeskommuner og kommuner som er berørt av sakene. De aktuelle fylkeskommunene og kommunene kan på tilsvarende vilkår dele slike opplysninger med de nevnte organene og med hverandre.

Ved vurderingen av hva som er nødvendig etter første ledd, skal det foretas en forholdsmessighetsvurdering, der det blant annet skal legges vekt på formålet med delingen, den aktuelle sakens karakter og alvorlighet, opplysningenes sensitivitet og konsekvensene for enkeltpersoner og organenes arbeid.

Opplysningene kan deles muntlig eller skriftlig. Ved elektronisk deling må trygge plattformer anvendes. Opplysninger som deles muntlig, skal nedtegnes skriftlig i ettertid. Ved deling av opplysninger som ikke er verifiserte, skal dette opplyses til mottakeren og nedtegnes.

§ 5. Sammenstilling

Organene nevnt i § 4 første ledd kan sammenstille personopplysninger som er delt for å løse oppgaver som nevnt i § 4 første ledd, når dette er nødvendig for å

- avdekke relevant informasjon om saken
- utarbeide analyser og rapporter om aktører, miljøer, utviklingstrekk og aktiviteter knyttet til radikaliserings og ekstremisme
- utføre evalueringer og utarbeide beslutningsgrunnlag for styring, prioriteringer og bruk av virkemidler.

Sammenstillingen kan skje gjennom bruk av organenes IKT-systemer.

§ 6. Opplysninger som kan behandles

Når det er nødvendig for å løse oppgaver som nevnt i § 4, kan opplysninger om blant annet følgende forhold behandles:

- navn og eventuelle alias
- adresse, kjønn, sivil status, fødested og fødselsnummer
- statsborgerskap, oppholdsgrunnlag og oppholdsstatus
- andre folkeregistrerte opplysninger
- signalement og bilde
- elektronisk kontaktinformasjon og elektroniske profiler på internett
- utdanning, kvalifikasjoner m.m.

- h. ansettelsesforhold, yrker og verv
- i. stønader, ytelser, trygder, pensjon, arbeidsmarkedstiltak m.m.
- j. tilknytning til grupper eller personer som har betydning for den registrertes ekstremisme eller radikaliseringsprosess
- k. at noen er radikalisert eller er i en radikaliseringsprosess
- l. personer som gir opplysninger om saker som gjelder radikaliseringsprosess eller ekstremisme

§ 7. Behandling av særlige kategorier av personopplysninger og opplysninger om straffedommer og lovovertredelser

Når det er nødvendig for å løse oppgaver som nevnt i § 4 første ledd, kan behandlingen av opplysninger etter denne forskriften også omfatte følgende personopplysninger:

- a. rasemessig eller etnisk opprinnelse
- b. politisk oppfatning
- c. religion
- d. filosofisk overbevisning
- e. helseopplysninger
- f. personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 10.

§ 8. Arkivering og sletting

Opplysninger som deles etter denne forskriften, skal arkiveres og avleveres til Arkivverket i samsvar med arkivloven med forskrifter. Opplysningene skal gjøres utilgjengelige og oppbevares atskilt innen tidsfristene i andre ledd frem til avleveringen til Arkivverket.

Opplysninger som ikke skal arkiveres etter første ledd, skal slettes når de ikke lenger er nødvendige for å løse oppgaver som nevnt i § 4, og senest innen tre år. Dersom slike opplysninger fortsatt er nødvendige for formålet med registre-

ringen, kan de behandlingsansvarlige beslutte fortsatt registrering for inntil tre år om gangen.

§ 9. Ikrafttredelse og endringer i andre forskrifter

Forskriften trer i kraft ...

Referanser

- Justis- og beredskapsdepartementet. (2021). *Høring om forslag til forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger m.m. i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forskrift-arbeidslivskriminalitet/id2866210/?expand=horingsnotater>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022d). *Fastsettelse av forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger og behandling av personopplysninger i det tverretatlige samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (a-kriminformasjonsforskriften)*. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3cdf58f7db4d42cabef768c846b2f638/kongelig-resolusjon-om-fastsettelse-av-forskrift-om-delning-av-taushetsbelagte-opplysninger-og-behandling-av-personopplysninger-i-det-tverretatlige-samarbeidet-mot-ar.pdf>
- Prop. 166 L (2020–2021). *Endringer i forvaltningsloven m.m. (utvidet adgang til informasjonsdeling)*. Justis- og beredskapsdepartementet. regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f520205729904d79bb222c7f3a8756aa/no/pdfs/prp202020210166000dddpdfs.pdf>
- Skatteetaten. (2017). *Skatteforvaltningshåndboken 2023*. skatteetaten.no. <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/handboker/skatteforvaltningshåndboken/gjeldende/>

Norges offentlige utredninger

2023

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2023: 11 Raskt og riktig
NOU 2023: 12 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2023

Barne- og familiedepartementet:

NOU 2023: 7 Trygg barndom, sikker fremtid
NOU 2023: 24 Med barnet hele veien

Finansdepartementet:

NOU 2023: 6 Finanstilsynet i en ny tid – ny lov om
Finanstilsynet
NOU 2023: 15 Bærekraftsrapportering
NOU 2023: 30 Utfordringer for lønnsdannelsen
og norsk økonomi

Forsvarsdepartementet:

NOU 2023: 14 Forsvarskommissjonen av 2021

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2023: 2 Fremtidens apotek – fleksibelt og
forsvarlig
NOU 2023: 4 Tid for handling
NOU 2023: 5 Den store forskjellen
NOU 2023: 8 Fellesskapets sykehus
NOU 2023: 29 Abort i Norge

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2023: 17 Nå er det alvor

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2023: 18 Genteknologi i en bærekraftig fremtid
NOU 2023: 25 Omstilling til lavutslipp

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet
NOU 2023: 21 Embetsordningen – i takt med tiden

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2023: 13 På høy tid
NOU 2023: 20 Tegnspråk for livet

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2023: 1 Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling
i skolen
NOU 2023: 19 Læring, hvor ble det av deg i alt
mylderet?
NOU 2023: 27 Et nytt system for kvalitetsutvikling

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2023: 10 Leve og oppleve
NOU 2023: 23 Helhetlig forvaltning av
akvakultur for bærekraftig verdiskaping
NOU 2023: 26 Ny lov om offentlige anskaffelser
– Første delutredning
NOU 2023: 28 Investeringskontroll

Olje- og energidepartementet:

NOU 2023: 3 Mer av alt – raskere

Samferdselsdepartementet:

NOU 2023: 22 På vei mot en bedre regulert
drosjenæring

Statsministerens kontor:

NOU 2023: 16 Evaluering av pandemihåndteringen

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 03/2024