

Kommittédirektiv

Religiös radikaliserings med fokus på politisk islam – konsekvenser för demokratin, integration och utanförskap

Beslut vid regeringssammanträde den 16 juni 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska sammanställa kunskap om religiös radikaliserings med fokus på politisk islam och analysera konsekvenser för demokratin, integration och utanförskap. Syftet är att tillhandahålla ett fördjupat kunskapsunderlag som kan bidra till regeringens arbete för att förbättra integrationen och minska utanförskapet i Sverige.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga förekomsten, omfattningen och utvecklingen av religiös radikaliserings i Sverige, med fokus på politisk islam,
- beskriva och analysera konsekvenser av religiös radikaliserings, med fokus på politisk islam, för institutioner och det demokratiska samhällets funktion inklusive infiltration samt otillåten och otillbörlig påverkan,
- analysera hur religiös radikaliserings påverkar integration och utanförskap,
- i sina analyser särskilt belysa vilka konsekvenser religiös radikaliserings får för barn och unga, och
- lämna förslag om hur religiös radikaliserings som medför negativa konsekvenser kan förebyggas och motverkas.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2027.

Uppdraget att sammanställa kunskap om religiös radikaliserings med fokus på politisk islam

Integrationsproblemen i Sverige är betydande. Utanförskapet har vuxit under lång tid och de negativa konsekvenserna är särskilt tydliga i vissa geografiska områden. Sammantaget innebär det negativa konsekvenser för individer och samhället som helhet. Regeringen arbetar för att förbättra integrationen och minska utanförskapet. Fokus ligger på ekonomi, språk och utbildning, men även demokratisk samt social och kulturell integration. Det är viktigt att samhället ger möjligheter till integration, samtidigt som individens eget ansvar för att bli en del av samhällsgemenskapen behöver tydliggöras. Hela Sveriges befolkning ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv. För att minska utanförskapet är det viktigt att bekämpa parallella samhällsstrukturer och att stärka människors trygghet och livschanser.

Regeringens arbete med att stärka integrationen och minska utanförskapet utgår från att Sverige är ett land med demokratiska värderingar, stabila offentliga institutioner och hög grad av rättssäkerhet. Samhället präglas i stor utsträckning av mellanmänsklig tillit, jämställdhet och starkt samhällsengagemang, där också civilsamhället har en viktig roll. I regeringens nationella säkerhetsstrategi (skr. 2023/24:163) betonar regeringen vikten av att motverka framväxten av parallella samhällsstrukturer i Sverige.

I budgetpropositionen för 2026 skriver regeringen att politisk islam är ett hot mot vårt demokratiska samhälle – även när den inte leder till våld eller terrorism – eftersom radikala religiösa idéer kan påverka både individer och samhället. Regeringen ser därför ett behov av ett fördjupat kunskapsunderlag om religiös radikaliserings med fokus på politisk islams påverkan på individer, samhället, integration och utanförskap.

Religiös radikaliserings

Nationalencyklopedin definierar radikaliserings som en process där en person förändras och blir mer extrem i sin politiska eller religiösa tro. Enligt regeringens nationella strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism (skr. 2023/24:56) syftar begreppet radikaliserings på den process då en person eller grupp börjar bejaka våld i politiskt eller ideologiskt syfte. Drivkrafterna och orsakerna bakom individens radikaliserings är komplexa och det kan exempelvis röra sig om sociala, politiska, ideologiska och religiösa faktorer. Religiös radikaliserings kan innebära att grundläggande demokratiska värden

utmanas och den mest extrema formen av radikaliserings är våldsbejakande extremism och terrorism (se t.ex. Center mot våldsbejakande extremism 2020, Den våldsbejakande islamistiska miljön).

I Sverige är det den religiösa radikaliserings som har koppling till religionen islam som är främst i fokus för myndigheter och forskare. I sådana radikaliserade miljöer kan det finnas en risk för våldsbejakande extremism och terrorism eller andra former av hot mot det demokratiska samhället. Detta kan ha sin grund i politisk islam. Det är viktigt att understryka att den stora majoriteten muslimer, både i Sverige och internationellt, inte har någon koppling till radikala miljöer.

Reglering i grundlag och konventioner

I detta sammanhang är det viktigt att betona att det är skillnad mellan att utöva en religion och att vara radikaliserad med koppling till en religion. Religionsfrihet är inskriven i grundlagen och innebär att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion (2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen). Religionsfriheten är en absolut frihet, dvs. en frihet som inte kan begränsas genom vanlig lag. Religionsfriheten enligt grundlagen är relativt snäv och omfattar inte alla handlingar som någon vidtar oavsett sammanhang bara för att handlingen ytterst emanerar från personens trosuppfattning. De moment i religionsfriheten som närmast är utflöden av andra friheter, exempelvis yttrandefrihet, kan också begränsas enligt vad som gäller för dessa friheter (jfr prop. 2021/22:157 s. 45). Religionsfrihet är vidare en grundläggande frihet enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, och innefattar frihet att byta religion eller tro (den inre religionsfriheten) och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor och ritualer (den yttre religionsfriheten). Den inre religionsfriheten är absolut och får inte inskränkas. En inskränkning av den yttre religionsfriheten är tillåten enligt Europakonventionen endast om den är föreskriven i lag och nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den allmänna säkerheten, till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 9). I barnkonventionen tydliggörs barnets rätt till religionsfrihet (artikel 14), vilket innebär att varje barn själv får ha, välja, byta eller utöva en religion eller övertygelse. Staten ska respektera både barnets egna val och föräldrarnas rätt att vägleda barnet i takt med barnets ökande

mognad. Vidare ska staten skydda barnet från diskriminering på grund av religion (artikel 2) och möjliggöra för barn som tillhör minoriteter, ursprungsfolk eller etniska grupper att utöva sin religion tillsammans med andra i gruppen (artikel 30).

I Sverige gäller även föreningsfrihet (2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen). Föreningsfriheten innefattar rätten att bilda och verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning. Inskränkningar av föreningsfriheten kan endast ske genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Föreningsfriheten får vidare bara begränsas när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (2 kap. 20 och 24 §§ regeringsformen). Även i Europakonventionen (artikel 11) och i barnkonventionen (artikel 15) skyddas föreningsfriheten.

Därtill gäller yttrandefrihet. I regeringsformen definieras den som frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen). Yttrandefriheten får, likt föreningsfriheten, begränsas genom lag, för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. I Europakonventionen anges att yttrandefriheten innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser (artikel 10.1). Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana föreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller

moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet (artikel 10.2). Yttrandefriheten, såsom den skyddas i artikel 10, innebär främst att staten ska avhålla sig från att hindra eller bestraffa fri spridning av tankar och idéer.

Det bör här också nämnas att den svenska grundlagen även innehåller bestämmelser om de s.k. negativa opinionsfriheterna. Dessa innebär ett skydd mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende och ett skydd mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra en politisk sammanslutning, ett trossamfund eller vissa andra typer av sammanslutningar (2 kap. 2 § regeringsformen). I likhet med religionsfriheten är de negativa opinionsfriheterna absoluta friheter, dvs. friheter som inte kan begränsas genom vanlig lag. När det gäller Europakonventionen omfattar artiklarna 9 och 11 även negativ religionsfrihet respektive negativ föreningsfrihet.

Våldsbejakande extremism

Våldsbejakande extremism är ett samlingsbegrepp för rörelser, ideologier eller miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och grundlagsskyddade fri- och rättigheter (se t.ex. regeringens nationella strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism [skr. 2023/24:56]). Ett gemensamt drag är att våld och brott anses vara en legitim metod för att uppnå ideologiska och politiska målsättningar. Aktörer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna ägnar sig åt, uppmuntrar eller främjar våld för att påverka och förändra samhället (se t.ex. Berger 2018, *Religious Fundamentalism and Political Extremism*). Brottslighet som är ideologiskt motiverad kan bestå av allt ifrån ekonomisk brottslighet, otillåten påverkan, olaga hot och trakasserier, till grova våldsbrott och terrorattentat.

Olika extremistmiljöer skiljer sig åt när det gäller ideologins inriktning och metoder för att uppnå mål. Gemensamt för miljöerna är att de består av aktörer (individer, grupper, nätverk eller organisationer) som knyts samman utifrån en gemensam uppfattning om hur samhället bör se ut och fungera. Inom miljöerna begås brottslighet och även om en del av de enskilda brotten inte är särskilt allvarliga, kan brottsligheten sammantaget bidra till att normalisera, underblåsa och påverka beslutsfattande, myndighetsutövning

eller enskilda individers arbete eller engagemang (Rostami m.fl. 2018, Våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet i Sverige).

Den våldsbejakande islamistiska miljön var enligt Center mot våldsbejakande extremism (CVE) vid Brottsförebyggande rådet den största extremismmiljön i Sverige 2023 sett till antalet individer. Enligt Säkerhetspolisen är det en global ambition inom denna extremistmiljö att vilja ersätta demokratin med ett styre som grundas på hårdför och bokstavlig tolkning av islam. Vidare avfärdas en demokratisk samhällsordning och allmänheten i västländer anses vara "otrogna" och medansvariga till att muslimer lider och förtrycks (se t.ex. CVE 2020, Den våldsbejakande islamistiska miljön). Allmänheten i olika länder som betraktas som otrogna kan därför ses som en legitim måltavla för terrorism, men våld och terroråd kan även riktas mot andra muslimer som anses otrogna. Den våldsbejakande islamistiska miljön består enligt Säkerhetspolisen främst av löst sammansatta nätverk av individer som delar en ideologisk våldsbejakande värdegrund, och de organiserar sig sällan formellt.

I Sverige finns nätverk med kopplingar till den globala våldsbejakande islamistiska miljön sedan 1990-talet (CVE 2020, Den våldsbejakande islamistiska miljön). Enligt en rapport från Försvarshögskolan (FHS) har transnationella kopplingar stor betydelse inom radikala islamistiska miljöer, bl.a. genom finansiella flöden, och det bidrar till miljöernas förmåga, modus och utveckling (Ranstorp m.fl. 2021, Gränslös extremism, FHS). Individer som lever i Sverige har rest till konfliktområden för att strida för våldsbejakande islamistiska grupperingar och flera har sedan återvänt till områden där utanförskapet är stort (se t.ex. Gustafsson & Ranstorp 2017, Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq, FHS).

Enligt Säkerhetspolisen är det numera svårare att upptäcka radikaliseringsprocesser i olika faser och att bedöma vilka individer som kan utgöra ett hot (Säkerhetspolisen, Lägesbild 2024/2025). Enstaka personer kan också orsaka polarisering och ökad splittring i samhället och därmed försämra förutsättningarna för integration och förvärra utanförskapet. Radikaliseringsprocessen kan i vissa fall gå fort och vad som är den utlösande faktorn kan variera, alltifrån en större omvärldshändelse till individuell livssituation och sårbarhet. Flera internationella händelser har bidragit till ökad radikaliseringsprocesser (CVE 2020, Den våldsbejakande islamistiska miljön). Likaväl som radikaliseringsprocesser i andra länder påverkar Sverige, har händelser i vårt land medfört internationella conse-

kvenser (se t.ex. Ranstorp & Daniels 2025, När Koranen brinner, FHS). Påverkanskampanjen om socialtjänsten och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga innehöll falska budskap om att barn med utländsk bakgrund och muslimsk tro kidnappades av socialtjänsten (Ranstorp & Ahlerup 2023, LVU-kampanjen, FHS). Budskapet fick stor spridning i Sverige och i andra länder, vilket påverkade tilliten till myndigheter och Sveriges anseende internationellt.

Enligt den senaste terrorhotbedömningen från Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) har terrorhotet förändrats under 2020-talet, särskilt i relation till bakomliggande motiv för enskilda aktörer. Enligt NCT är den ideologiska diversifieringen som fortsatt präglar terrorhotet ett uttryck för detta. Aktörer drivs allt oftare av individuella motiv och inte av en lika djupgående och enhetlig ideologi som tidigare. Attentatshotet kommer fortsatt framför allt från ideologiskt motiverade ensamagerande gärningspersoner inom den högerextrema eller den våldsbejakande islamistiska extremistmiljön.

Politisk islam

Politisk islam kan utgöra grund för religiös radikaliserings, vilket kan medföra negativa konsekvenser för det demokratiska samhället i Sverige. Samtidigt är kunskapen om politisk islam och dess konsekvenser begränsad. Politisk islam – eller islamism – är ett samlingsbegrepp för aktörer och rörelser som strävar efter ett samhälle som genomsyras av islam i lagar, traditioner och sedvänjor, exempelvis genom införande av Sharialagstiftning. Forskning visar att islamistiska rörelser kan utgå från reella eller påstådda hot mot islam och muslimer samt föreställningar om att västlänningar och deras invånare är i konflikt med islam och muslimer (Ranstorp & Ahlerup 2023, LVU-kampanjen, FHS). Sådana rörelser spelar ofta på känslor av förödmjukelse och det kan exempelvis innebära argument utifrån rasism och diskriminering. För att hantera upplevda hot mot islam och muslimer uppmanas anhängare att agera mot den rådande samhällsordningen genom olika påverkansmetoder. Vissa rörelser kan också uppmana till våld.

Innebörden av politisk islam är att alla former av politisk, kulturell, ekonomisk, social, rättslig samt övrig samhällsrelig verksamhet ska genomsyras av islam. Inom begreppet ryms flera olika inriktningar inom islam samt olika tolkningstraditioner och underkategorier. Det finns skillnader i synen på hur samhället bör vara utformat när det gäller samhällsordning och politik samt

när det gäller mål och metoder för att förändra samhället. Vissa inriktningar förespråkar fredlig förändring, medan de mest radikala inriktningarna anser att våld är legitimt för att uppnå mål. Politisk islam är därmed inte en enhetlig ideologi utan innefattar ett spektrum av olika inriktningar, traditioner och underkategorier.

Vissa anhängare inom politisk islam anser att det västerländska demokratiska systemet och dess institutioner innebär ett hot mot religionen islam och muslimer i allmänhet. Majoriteten av grupperingarna som ryms inom begreppet politisk islam är varken våldsbejakande eller extremistiska. En del forskare menar att man kan dela upp anhängare och miljöer i ”moderata” respektive ”radikala” (se t.ex. Carlbom 2018, *Islamic activism in a multicultural context*), medan andra forskare anser att det inte går att göra en sådan uppdelning. Försvarshögskolan har i sina studier belyst att det är svårt att avgränsa våldsbejakande och icke-våldsbejakande miljöer eftersom miljöerna till viss del är överlappande (Ranstorp m.fl. 2018, *Mellan salafism och salafistisk jihadism* och Ranstorp & Ahlerup red. 2022, *Salafism och salafistisk jihadism* 2.0).

Salafism är en bokstavstrogen trosinriktning inom sunni-islam som tolkar religionen islam så som den utformades av de tre första generationerna av muslimer efter profeten Muhammed. Salafistiska grupperingar motsätter sig demokrati som styrelseskick och förespråkar stark könssegregation och en livsstil baserad på traditioner inom islam. Salafi-jihadism är en våldsbejakande ideologisk inriktning inom den salafistiska rörelsen. Bland salafi-jihadister förespråkas våld som metod för att upprätta ett salafistiskt samhälle. Över tid har det funnits flera våldsbejakande islamistiska organisationer i olika delar av världen. Al-Qaida, talibaner och islamiska staten (IS) är exempel på extrema våldsbejakande inriktningar inom sunni-islam.

En annan form av politisk islam är den som förespråkas av Muslimska brödraskapet, också det en sunnimuslimsk religiös och politisk rörelse. Rörelsen bildades i Egypten 1928 och spred sig därifrån till flera länder i regionen. Vissa forskare anser att det är en av världens äldsta, största och mest inflytelserika islamistiska rörelser med förgreningar i många länder (se t.ex. Carlbom 2018, *Islamisk aktivism i en mångkulturell kontext* och Ismail 2022, *The Antisemitic Origins of Islamist Violence*). Muslimska brödraskapet strävar efter en långsiktig samhällsomvandling där sharia ska utgöra grunden för lagstiftning och statsskick, ibland uttryckt som ett ”idealiskt

islamiskt styre” eller ett ”kalifat”. Det är en heterogen och decentraliserad rörelse vars inriktning varierar mellan länder, epoker och olika ideologiska strömningar (se t.ex. FOI 2018, Muslimska brödrskapet). Rörelsen är sedan 2013 förbjuden i Egypten och har förbjudits eller klassats som en terroristorganisation i flera länder.

Muslimska brödrskapet är sedan många år verksamma även i Europa och rörelsens påverkan på samhället började uppmärksammas inom EU för ett tiotal år sedan. Det finns flera rapporter som beskriver kopplingar mellan det Muslimska brödrskapet internationellt och Sverige. I Storbritannien togs initiativ till en rapport om Muslimska brödrskapets ideologi och verksamhet samt internationella kopplingar 2014 (Muslim Brotherhood Review: Main Findings 2015). Under 2015 inrättade Österrikes regering ett särskilt kunskapscentrum om politisk islam. Centrumets syfte är att ta fram kunskap och analysera utvecklingen av religiöst motiverad politisk extremism, särskilt fenomenet politisk islam, och dess tillhörande nätverk samt formella och informella strukturer.

I Frankrike publicerades en statlig rapport om Muslimska brödrskapets verksamhet och påverkan på det franska samhället i maj 2025 (Rapport Frères musulmans et islamisme politique en France 2025). I den franska rapporten nämndes också förgreningar till andra europeiska länder, däribland Sverige. Rapporten beskriver rörelsens förmåga att bygga upp verksamheter genom att använda demokratiska strukturer och rättigheter samt politiska partier. I rapporten beskrivs hur rörelsen söker inflytande på många olika vis, exempelvis genom religiösa institutioner, utbildningsmiljöer, föreningsliv, kommunal samverkan och representation i politiska partier. Utländsk finansiering av verksamheter i Sverige beskrivs som en bidragande faktor till rörelsens utveckling. Den franska rapporten varnar för hur samhället kan påverkas av politisk islam. Framför allt det Muslimska brödrskapet bedöms kunna utgöra ett ideologiskt hot mot den franska republikens värderingar. Vidare framhåller rapporten att rörelsen har en strategi för långsiktig påverkan även när den inte är våldsbejakande. Rörelsen främjar en samhällsmodell som ökar risken för polarisering och motverkar integration bl.a. genom att använda internationella nätverk och andra metoder för att sprida sin ideologi. I den franska rapporten uppmanas bl.a. till ökad vaksamhet och samordning mellan myndigheter, stärkt utbildning om republikanska principer samt dialog med muslimska aktörer som delar republikens värderingar.

Behovet av utredning om religiös radikaliserings

I budgetpropositionen för 2026 skriver regeringen att politisk islam är ett hot mot vårt demokratiska samhälle – även när den inte leder till våld eller terrorism – eftersom radikala religiösa idéer kan påverka både individer och samhället. Regeringen ser därför ett behov av ett fördjupat kunskapsunderlag om religiös radikaliserings med fokus på politisk islams påverkan på individer, samhället, integration och utanförskap.

Det finns begränsad kunskap om migrationens betydelse för radikaliserings och utvecklingen av politisk islam, men regeringen ser att det kan finnas större risk att individer fångas upp av radikala religiösa grupperingar om integrationen är misslyckad och utanförskapet är stort. Händelser i omvärlden och ökad polarisering i samhället riskerar att förstärka känslan av utanförskap. En sådan utveckling kan medföra ökad risk för radikaliserings – som i sin mest extrema form kan innebära våldsbejakande extremism och terrorism.

Utifrån forskning och rapporter från myndigheter bedömer regeringen att religiös radikaliserings med koppling till politisk islam har störst påverkan på vårt demokratiska samhälle idag, men andra former av religiös radikaliserings kan komma att påverka framöver. Det kan också förekomma religiös radikaliserings kopplat till andra trosinriktningar som redan nu påverkar på regional eller lokal nivå. Kunskap om förhållanden och händelser i andra länder kan bidra till bättre beredskap för nya influenser som kan komma i framtiden. Begrepp som radikaliserings, extremism och terrorism används av myndigheter och inom forskning för att beskriva olika former av ageranden och hot mot det demokratiska samhället. Totalförsvarets forskningsinstitut påpekar att olika begrepp används med varierande betydelse och att innebörden har förändrats över tid (Pollack Sarnecki m.fl. 2023, Rutten demokrati, FOI).

Regeringen bedömer att religiös radikaliserings behöver förebyggas och motverkas tidigt i radikaliseringsprocessen, innan det handlar om våldsbejakande extremism och terrorism. Regeringen anser att religiös radikaliserings kan medföra hinder för integrationen och öka utanförskapet. Sammantaget behövs mer kunskap om religiös radikaliserings med fokus på politisk islam.

Utredaren ska därför

- kartlägga förekomsten, omfattningen och utvecklingen av religiös radikaliserings i Sverige, med fokus på politisk islam,
- sammanställa kunskap om orsaker till religiös radikaliserings, med fokus på politisk islam, samt beskriva processer,
- göra en internationell utblick och studera kopplingar till Sverige, och
- sammanställa metoder och erfarenheter av att förebygga och motverka religiös radikaliserings, med fokus på politisk islam.

Utredaren ska i sitt arbete analysera innebörden av olika begrepp och redogöra för de begrepp som används. Vidare ska utredaren ha en bred ansats i sitt arbete och utgå från det riksdagsbundna målet för integrationspolitiken och delmålen för politiken, samt det riksdagsbundna målet för politiken mot utanförskap (prop. 2023/24:99, bet. 2023/24:FiU21, rskr. 2023/24:250 och prop. 2023/24:1 utg.omr. 13, bet. 023/24:AU1, rskr. 2023/24:102).

Uppdraget att analysera konsekvenser av religiös radikaliserings med fokus på politisk islam

Individens fri- och rättigheter, t.ex. yttrande- och religionsfrihet, är centrala i vårt demokratiska samhälle och utgör också utgångspunkt för arbetet för integration och minskat utanförskap. Inom radikala rörelser kan tolkningar av religion innebära begränsningar av individens livsvillkor exempelvis på jämställdhetsområdet eller när det gäller frågor om sexuell läggning. Det förekommer också antisemitism och andra former av rasism. När radikala religiösa ideologier kolliderar med demokratiska värden påverkas det demokratiska samhället negativt.

Gemensamma drag för olika former av religiös radikaliserings är att den egna uttolkningen av religionen anses vara den enda rätta och att det saknas respekt för andra sätt att leva, både när det gäller andra inriktningar inom den egna religionen och andra religioner eller livsåskådningar. Det förekommer att radikala religiösa miljöer både motsätter sig västerländska demokratiska system och samtidigt nyttjar demokratins institutioner för att uppnå ideologiska mål. Religiös radikaliserings kan också innebära grogrund för parallella samhällsstrukturer. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) betonar att en radikal ideologi kan inspirera andra individer och vara farlig för demokratin på lång sikt, även i de fall det inte förekommer vålds-

handlingar (Strindberg & Enkvist 2023, Myndigheternas förutsättningar att arbeta mot våldsbejakande extremism, FOI). Myndigheten anser också att gränsdragningen mellan vad som är legitimt och brottsligt kan vara svår.

Påverkan i det demokratiska samhället och för människors trygghet

Religiös radikaliseringskraft kan innebära krafter som har potential att motverka och hota det svenska demokratiska systemet och dess grundläggande värden. De salafistiska och salafist-jihadistiska miljöerna i Sverige verkar bland annat genom otillåten och otillbörlig påverkan mot myndighets- och kommunanställda exempelvis genom påtryckningar eller hot. Även desinformation, radikala budskap och rekrytering i digitala miljöer samt både legitim och illegitim finansiering, som i vissa fall kan omfatta utländsk finansiering, används som redskap (Ranstorp & Ahlin red. 2022, Salafism och salafistisk jihadism 2.0, FHS).

Gemensamt för flera radikala rörelser, däribland polisk islam, är att individers trygghet, frihet och livsvillkor kan påverkas. Inom salafistiska ideologier är hedersrelaterat våld och förtryck vanligt och det drabbar främst kvinnor och flickor (se t.ex. Strindberg 2021, Våldsbejakande islamistisk extremism och hedersrelaterat våld och förtryck, FOI). Många radikala rörelser präglas också av en konservativ syn på könsroller som bl.a. innebär kontroll av kvinnors egenmakt, inflytande och sexualitet samt att män använder våld för att hävda status, både i det offentliga och privat (CVE 2022, Män, maskulinitet och våldsbejakande extremism).

I rapporter från Försvarshögskolan beskrivs missbruk av föreningsbidrag och finansiering av verksamhet som förmedlar radikala religiösa budskap (se t.ex. Ranstorp & Ahlin red. 2022, Salafism och salafistisk jihadism 2.0). Det finns rapporter om föreningar och organisationer som utger sig för att verka enligt demokratiska principer och ha legitima syften, men där skattemedel i stället har använts för att exempelvis sprida desinformation och radikala religiösa budskap samt skapa splittring i samhället med syfte att öka radikaliseringskraften. När offentliga medel fördelas till verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer riskerar miljöernas omfattning att öka. Det kan också påverka legitimiteten i bidragssystemen. Det finns exempel på att kommunala föreningsbidrag har gett organisationer legitimitet, men där verksamheter sedan har avvikit från syftet med ansökan. Även legal finansiering av radikala miljöer förekommer genom t.ex. insamlingar, vinstdrivande företag och utländsk finansiering. En annan

form av problem som framkommer av Försvarshögskolans rapport är att det har förekommit viss infiltration bl.a. i statliga myndigheter, kommunala förvaltningar och politiska partier.

Radikalisering som leder till terrorattentat har stor påverkan på tryggheten i samhället, men även andra former av brottslighet som hänger samman med radikalisering orsakar otrygghet och utsatthet (se t.ex. Rostami m.fl. 2018, Våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet i Sverige). Forskning visar att det finns kopplingar mellan välfärds kriminalitet, organiserad brottslighet och våldsbejakande islamistisk extremism i Sverige. Kriminalitet och organiserad brottslighet medför sammantaget stora samhällsekonomiska kostnader. Därutöver pekar Produktivitetskommissionen (SOU 2025:96) på att kriminalitetens påverkan på konkurrens och seriöst företagande, tilliten i samhället och effektiviteten i de offentligt finansierade välfärdstjänsterna får konsekvenser för framtida ekonomisk tillväxt.

Finansiering av skolor, moskéer och religiösa föreningar med antidemokratisk verksamhet har uppmärksammats och regeringen har därför vidtagit ett flertal åtgärder. Exempelvis har FOI på regeringens uppdrag analyserat grund- och gymnasieskolor och funnit att skolväsendet är sårbart för utländsk påverkan bl.a. till följd av lagstiftningens utformning och myndigheters förmåga att verka (Legge m.fl. 2023, Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola, FOI). Regeringen har infört ett demokrativillkor i ett flertal författningar som reglerar statligt stöd till trossamfund och civilsamhället. I förarbetena framhölls att regeringen förväntar sig att de demokrativillkor som föreslås för den statliga bidragsgivningen kommer att vara normerande även för kommuners och regioners bidragsgivning (prop. 2023/24:119 s. 69). Av propositionen framgår att statliga bidrag inte heller får lämnas om grundläggande fri- och rättigheter kränks. Med tydligare regelverk vill regeringen stävja olika former av missförhållanden som har identifierats exempelvis i studieförbund. Därutöver har en särskild utredare fått i uppdrag att överväga och föreslå regler som förbjuder eller på annat sätt motverkar utländsk finansiering av trossamfund och andra verksamheter i Sverige med koppling till islamism, extremism och andra antidemokratiska intressen (dir. 2025:52). Syftet är att förhindra att extremistiska och andra antidemokratiska miljöer i Sverige stärks genom finansiellt stöd från andra stater, utländska organisationer eller andra finansiärer.

Religiös radikaliserings kan även leda till att individer eller grupper söker sig till parallella samhällsstrukturer, där den religiösa identiteten kan användas för att motivera avståndstagande från det demokratiska samhällets institutioner, grundläggande värderingar och gemensamma normer.

Regeringen bedömer att det är viktigt att alla nivåer i samhället – nationell, regional och lokal nivå – bidrar till att motverka extremistiska och antidemokratiska miljöer, exempelvis när det gäller handläggning av bidrag till organisationer. Center mot våldsbejakande extremism har i uppdrag att bistå myndigheter och andra som fördelar offentliga medel eller granskar offentligt finansierade verksamheter, bl.a. genom fördjupade granskningar av verksamheter som kan antas ha kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.

Institutioners möjligheter att verka

Politisk islam förekommer i olika sammanhang i det svenska samhället, men det varierar hur synliga och tydliga konsekvenserna är. Lokala myndigheter och samhällsaktörer kan exempelvis uppleva påfrestningar i samband med olika former av beslut. Det kan vara svårt för brottsbekämpande myndigheter att agera brottsförebyggande samtidigt som andra samhällsaktörer såsom socialtjänsten och skolan kan ha svårt att agera bl.a. på grund av bristande kunskap om religiös radikaliserings, tystnadskultur och oro för konsekvenser.

Brottsförebyggande rådet har studerat otillåten påverkan från organiserad brottslighet och våldsbejakande extremistmiljöer och funnit att det främst drabbar politiker på riksplanet och att de har ett jämförelsevis bättre strukturerat skydd (Brå 2025:4). För politiker och tjänstemän på kommunal nivå är påverkan generellt sett inte lika vanligt, men utsattheten kan vara större bl.a. på grund av att skyddet mot otillåten och otillbörlig påverkan är mindre utvecklat och för att individer både lever och arbetar i den lokala kontexten. Det förekommer exempelvis försök till påverkan på beslut inom socialtjänsten som rör individer. Förtroendevalda och kommunanställda påverkas också att ta beslut som rör aktörernas möjlighet att använda företag och föreningar som en legitim fasad för sin kriminella eller extremistiska verksamhet, eller för ekonomisk vinning. Det sker också påverkan med syfte att kunna bedriva kriminell eller extremistisk verksamhet ostört, samt för att kunna rekrytera eller radikalisera nya medlemmar. Personer med koppling till våldsbejakande extremism försöker även med ideologiska motiv styra

samhällsdebatten, sakfrågor eller inriktningen i en verksamhet. Merparten av påverkansförsöken mot förtroendevalda på samtliga nivåer är av denna karaktär.

Arbetet mot radikaliserings försvåras av att radikaliserings sker gradvis och pågår under längre tid utan att vara direkt synlig. Myndigheternas möjligheter att verka påverkas i särskilt hög grad i områden där utanförskapet är stort, eftersom tilliten till myndigheter och offentliga institutioner generellt sett är sämre i dessa områden. Samtidigt finns det en stor andel personer med individuella riskfaktorer såsom svag förankring på arbetsmarknaden, psykisk ohälsa och känsla av att inte vara delaktig i samhällsgemenskapen och det kan påverka risken för radikaliserings. I områden där utanförskapet är stort kan starka sociala nätverk och förekomsten av parallella samhällsstrukturer påverka både risken för radikaliserings och individens förutsättningar att kontakta myndigheter eftersom det råder stark lojalitet och tystnadskultur.

Grogrund och spridning av radikala budskap

Oro och spänningar i samhället kan utnyttjas av olika aktörer för att uppnå egna syften, vilket påverkar säkerheten i Sverige (Säkerhetspolisen 2024/2025, Lägesbild). Forskning i Sverige visar att de som ansluter sig till radikala grupperingar ofta kommer ifrån osäkra och instabila förhållanden, där marginalisering och utanförskap är vanliga erfarenheter (Strindberg & Svensson red. 2022, Demokratisk säkerhet, FOI). I osäkra tider söker många efter mönster för att få kontroll över tillvaron. Konspirationsteorier tillsammans med radikala idéer kan då erbjuda stöd och tröst. När konspirationsteorier och radikala budskap får stor spridning kan det utvecklas till allvarliga hot mot samhället och dess institutioner. Utvecklingen med olika former av digitala plattformar, inklusive spelplattformar och sociala medier, bidrar till omfattande och snabb spridning av budskap. Algoritmer möjliggör effektiv spridning av budskap, vilket utnyttjas av olika miljöer. Artificiell intelligens (AI) utnyttjas också för att ta fram falska nyheter och kan göra det svårt att avgöra vad som är sant. När antidemokratisk och våldsbejakande propaganda är lättillgänglig och successivt normaliseras, kan mottagligheten för radikala budskap öka.

Andliga ledare, predikanter och religiösa influencers som förmedlar radikala religiösa budskap som står i strid med demokratiska värden och därmed samhällets grundläggande värderingar, kan öka risken för religiös radikaliserings. FOI har sedan 2022 ett permanent uppdrag att kartlägga vålds-

bejakande extremism och rasism i digitala miljöer. Myndigheten har i flera rapporter lyft fram att internet och sociala medier är arenor för budskap från våldsbejakande extremistiska miljöer och grupperingar.

Trossamfund och civilsamhället kan vara en kanal för att nå ut till individer med radikala budskap, men det kan också vara en viktig del i det förebyggande arbetet mot radikaliserings (se t.ex. Eklund Wimelius m.fl. 2020, They think of us as part of the problem instead of part of the solution). Organisationer som arbetar aktivt för att främja demokratiska värderingar och stärker ungas delaktighet i samhället kan exempelvis motverka extremistiska tolkningar av religion.

Barn och unga är särskilt sårbara

Barn och unga saknar ofta kunskap och förmåga att förstå och hantera konspirationsteorier samt antidemokratiska eller extremistiska budskap. Förhållanden i familjen och närmiljön har stor betydelse för barns och ungas förutsättningar, och barn och unga med funktionsnedsättning kan vara särskilt sårbara (se t.ex. Myndigheten för delaktighet 2025, Brottsförebyggande arbetet för barn och unga med funktionsnedsättning). Barn och unga är i beroendeställning till vuxna, särskilt till sina vårdnadshavare. Förebyggande arbete är viktigt och skolan har en central roll genom att förmedla och förankra respekt för mänskliga fri- och rättigheter och de grundläggande demokratiska värden som det svenska samhället vilar på. Även digital kompetens och förmåga att kritiskt granska information är viktigt.

Mot bakgrund av barns och ungas sårbarhet är det allvarligt att religiösa radikala grupperingar har varit verksamma i förskole- och skolverksamhet. Regeringen och olika myndigheter har vidtagit flera åtgärder. Statens skolinspektion har återkallat tillstånd för huvudmän när man har identifierat islamistisk extremism samt förstärkt tillsyn och granskning av skolor med konfessionell inriktning och andra skolor där det finns risk för extremism och islamism. Myndigheten har också tagit fram stödmaterial riktat till kommuner om ägar- och ledningsprövning. I januari 2023 trädde en ändring i skollagen om ett utökat s.k. demokrativillkor i kraft. Skolmiljön är också viktig för att kunna upptäcka och förhindra att barn och unga radikaliserar. Center mot våldsbejakande extremism har inrättat ett mobilt stödteam och en stödfunktion för yrkesverksamma som erbjuder behovsanpassat stöd i frågor som rör våldsbejakande extremism.

Ytterligare åtgärder som kan bidra till att motverka radikaliserings bland barn och unga har vidtagits, även om det inte varit huvudsyftet med åtgärderna. Exempelvis innebär arbetet med skolsociala team att skolan och socialtjänsten arbetar tillsammans för att stärka förutsättningarna för elever att uppnå målen med utbildningen, skapa en lugn och trygg skolmiljö, öka elevernas närvaro i skolan och ge stöd för att bryta en ogynnsam utveckling. Förändringarna i socialtjänstlagen innebär att socialtjänsten ska arbeta mer förebyggande och fånga upp behov innan de blivit för stora. Därutöver har flera myndigheter regeringsuppdrag att samverka kring barn och unga som riskerar att begå eller begå grova brott i miljöer kopplade till organiserad brottslighet, med syfte att skapa en tryggare uppväxtmiljö för barn och unga samt förebygga brottslighet. Utöver insatser vid statliga myndigheter och kommunala verksamheter, bidrar civilsamhällets organisationer med insatser som kan ha skyddande effekt.

Konsekvenser för individer och samhället som helhet

Regeringen bedömer att religiös radikaliserings, bl.a. politisk islam, kan vara ett hot mot vårt samhälle som är byggt på demokratiska värderingar, med stabila offentliga institutioner och hög grad av rättssäkerhet. Vidare bedömer regeringen att det behövs mer kunskap om på vilket sätt och i vilken utsträckning religiös radikaliserings, bl.a. politisk islam, påverkar olika former av institutioner och verksamheter i Sverige. Även när radikaliserings inte innebär våld eller terrorism, kan förutsättningar för integration och arbetet mot utanförskap påverkas. Det behövs bättre kunskap om hur religiös radikaliserings påverkar individer och samhället på nationell, regional och lokal nivå. Kunskapen om vilka konsekvenser religiös radikaliserings får för integration och utanförskap behöver stärkas.

Utredaren ska därför

- beskriva och analysera hur religiös radikaliserings, med fokus på politisk islam, påverkar individers trygghet, frihet och livsvillkor,
- beskriva och analysera konsekvenser av religiös radikaliserings, med fokus på politisk islam, för institutioner och det demokratiska samhällets funktion inklusive infiltration samt otillåten och otillbörlig påverkan,
- analysera hur religiös radikaliserings påverkar integration och utanförskap, och

- i sina analyser särskilt belysa vilka konsekvenser religiös radikaliserings får för barn och unga.

Uppdraget att föreslå hur religiös radikaliserings kan förebyggas och motverkas

Regeringen bedömer att religiös radikaliserings, bl.a. i form av politisk islam, kan orsaka ökad polarisering som kan innebära negativa konsekvenser för integration och utanförskap samt i förlängningen utgöra ett hot mot vårt demokratiska samhälle. Därutöver har regeringen i den nationella säkerhetsstrategin (skr. 2023/24:163) konstaterat att våldsbejakande extremism, terrorism och organiserad brottslighet påverkar Sveriges säkerhet samt att utbredd utanförskap i delar av samhället förvärrar problemen.

Regeringen bedömer att det behövs ett fördjupat kunskapsunderlag om hur religiös radikaliserings som medför negativa konsekvenser för individer eller samhället kan förebyggas och motverkas i syfte att förbättra integrationen och minska utanförskapet.

Utredaren ska därför

- lämna förslag om hur religiös radikaliserings som medför negativa konsekvenser kan förebyggas och motverkas,
- belysa eventuella brister i gällande regelverk och i myndigheters arbete som försvårar arbetet mot religiös radikaliserings,
- vid behov lämna förslag på åtgärder som motverkar infiltration samt otillåten och otillbörlig påverkan,
- bedöma vilka områden och typer av åtgärder som är mest prioriterade för att effektivt förebygga och motverka religiös radikaliserings,
- i sina förslag särskilt beakta konsekvenser av religiös radikaliserings för barn och unga, och
- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter och redogöra för de bedömningar som görs i detta avseende.

I utredarens uppdrag ingår inte att lämna författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera konsekvenserna av de förslag som lämnas för den enskilde respektive för myndigheter och andra samhällsaktörer. Konsekvensanalysen ska utgå från förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredaren ska genomgående ha ett barnrätts-, funktionshinders- och jämställdhetsperspektiv i de analyser och konsekvensbeskrivningar som görs.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska utgå från svensk och internationell forskning och kunskap samt underlag från myndigheter och andra relevanta samhällsaktörer. I den utsträckning som det bedöms lämpligt ska utredaren också ha dialog med och inhämta synpunkter från myndigheter, trossamfund, organisationer i civilsamhället och andra aktörer som är relevanta för uppdragets genomförande. Barns och ungas åsikter och erfarenheter är viktiga. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, myndigheter och kommittéväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2027.

(Arbetsmarknadsdepartementet)