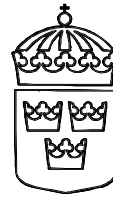


Regeringens skrivelse

2011/12:73



Ansvar och engagemang
– en nationell strategi mot terrorism

Skr.
2011/12:73

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 9 februari 2012

Jan Björklund

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen en nationell strategi för att förebygga uppkomsten av terrorism, förhindra terroristattentat och förbereda för det fall ett terroristattentat ändå inträffar. I strategin för regeringen fram sin syn på utgångspunkterna, målsättningarna och inriktningen för svensk bekämpning av terrorism. Regeringen ger här en samlad beskrivning av de åtgärder som redan har genomförts, påbörjats eller planerats för att möta de framtida utmaningarna.

Innehållsförteckning

Skr. 2011/12:73

1	Sammanfattning.....	3
2	En nationell strategi mot terrorism	4
3	Hotbilden mot Sverige	5
4	Utgångspunkter i kampen mot terrorism	7
5	Målsättningar och åtgärder	8
5.1	Förebygga uppkomsten av terrorism.....	9
5.2	Förhindra terroristattentat.....	15
5.3	Förbereda för det fall ett attentat inträffar	28
6	Fortlöpande uppföljning	39
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 februari 2012	40

Regeringen redogör i skrivelsen för sin syn på utgångspunkterna och målsättningarna för svensk bekämpning av terrorism. Sveriges nationella strategi mot terrorism har en bred ansats och omfattar alla former av terrorism oavsett bakgrund eller motiv till terroristhotet.

Skrivelsen är en uppdatering av regeringens skrivelse Nationellt ansvar och internationellt engagemang – En nationell strategi för att möta hotet från terrorism (skr. 2007/08:64). Regeringen gör uppdateringen för att kunna reagera på förändringar i vår omvärld och för att presentera genomförda och kommande åtgärder. Strategin är uppdelad i tre huvudsakliga delar: hotbilden mot Sverige, utgångspunkter i kampen mot terrorism och målsättningar och åtgärder.

Hotet från terrorism är föränderligt över tid. Utförda attentat och avbrutna attentatsplaner har visat att det finns en verklig risk för terroristattentat i Sverige eller mot svenska intressen.

En utgångspunkt är att terrorism endast kan bekämpas effektivt med medel och för ändamål som hör hemma i ett öppet, demokratiskt och rättssäkert samhälle. Internationell rätt, inklusive mänskliga rättigheter, ska respekteras nationellt och internationellt. Demokratin ska skyddas utan att skada de värden som ska försvaras. Hur regeringen vill att Sverige ska möta hotet från terrorism är här beskrivet under tre områden: *förebygga*, *förhindra* och *förbereda*.

Förebygga terrorism syftar till att minska personers och gruppers vilja att begå eller stödja terroristbrottlighet. Arbetet inkluderar ansträngningar för att försöka identifiera och minska möjliga grogrunder för terrorism. Förebyggande arbete består även i att stärka de demokratiska värderingarna. Målsättningen är bland annat att bidra till en väl fungerande demokrati och ett öppet och tolerant samhälle där det finns förutsättningar för diskussion och debatt.

Förhindra terroristattentat syftar till att upptäcka och minska hot samt stoppa pågående attentat eller förberedelser. Förhindrande av attentat innebär också att utreda terroristbrottlighet och ställa ansvariga personer till svars för sina gärningar. En av målsättningarna är att ge ansvariga myndigheter inom rättsväsendet förutsättningar för att på ett effektivt och rättssäkert sätt kunna upptäcka och stoppa planer på terroristattentat.

Att *förbereda* oss för det fall ett terroristattentat inträffar syftar till att skapa adekvat skydd för individer och samhällsviktiga funktioner, it-system och anläggningar. Förberedelsearbetet handlar också om att effektivt använda samhällets samlade resurser för att kunna hantera konsekvenserna av ett attentat. Regeringens målsättningar är bland annat att förbättra och öka sektorsövergripande planering och övning och på det sättet skapa skydd och stärka förmågan att motstå och hantera de störningar i samhället som kan bli följderna av ett terroristattentat.

Med denna helhetssyn på terrorism strävar regeringen efter att effektivt möta hotet med osviktig respekt för våra grundläggande värderingar.

En sprängladdning detonerade i centrala Stockholm den 11 december 2010. Självmoordsbombaren omkom. I Norge användes en egentillverkad bomb och skjutvapen för att ta 77 människors liv den 22 juli 2011. Ett terroristattentat mot en tidningsredaktion i Danmark kunde förhindras kort tid före dess fullbordan tack vare effektivt arbete i Sverige och samarbete med myndigheter i Danmark. Gärningsmännen, däribland tre svenska medborgare, greps i december 2010. Terroristattentatet och försöket var riktade mot de värden som vårt samhälle bygger på. Det är viktigt att hotet från terrorism bemöts med förebyggande åtgärder, väl samordnade förberedelser och en förmåga att förhindra attentat.

Sveriges förmåga att möta hotet från terrorism är väl utvecklad. Attentat i Sverige och mot svenska intressen har avvärjts. Sverige har bistått andra länder med att förhindra attentat. I februari 2008 redogjorde regeringen för sin syn på svensk bekämpning av terrorism genom en skrivelse till riksdagen (skr. 2007/08:64). Regeringen har sedan dess skapat förutsättningar för en mer effektiv bekämpning av terrorism. Samtidigt har förbättringar införts för rättssäkerheten och tillsynen på området. Sveriges förmåga kan utvecklas och förbättras ytterligare genom att ta till vara erfarenheter från attentat och andra händelser.

Här presenteras en uppdaterad nationell strategi mot terrorism i syfte att tydliggöra regeringens utgångspunkter och redogöra för hur Sverige möter hotet från terrorism. Målsättningarna ger den huvudsakliga strategiska inriktningen för det kommande arbetet och ska följas upp kontinuerligt.

Terrorism är ett av flera hot som riktas mot människors liv, hälsa och egendom, samhällets funktionalitet och ytterst mot rikets säkerhet och våra grundläggande värden. Det faller på varje ansvarstagande stat att svara för säkerheten i det egna landet. Säkerhetspolisen har ansvar för bekämpningen av terroristbrottslighet och för att förhindra attentat i Sverige och mot svenska intressen. Genom rättsväsendets och underrättelsetjänsternas samlade förmåga kan terroristbrottslighet upptäckas, utredas och lagföras. Fullständig säkerhet är dock inte möjligt att ha som mål eftersom det skulle medföra att våra fri- och rättigheter inskränks på ett oacceptabelt sätt. Ett flertal myndigheter och andra aktörer svarar för förberedande arbete, exempelvis skydd av samhällsviktiga funktioner och effektiv konsekvenshantering om Sverige skulle drabbas av ett omfattande attentat. I det förebyggande arbetet har alla ett ansvar för att inte låta agendan sättas av terroristattentatens upphovsmän eller våldsbejakande extremister och för att den offentliga debatten förs inom demokratins ramar. Sverige har också ett ansvar för att hjälpa andra länder. Internationellt engagemang är dessutom en förutsättning för att kunna värna svenska intressen såväl i Sverige som utomlands.

Den nationella strategin mot terrorism har en bred ansats och omfattar ett flertal olika myndigheter och andra delar av samhället. Strategin omfattar också alla former av terrorism och våldsam extremism oavsett motiv eller bakgrund i övrigt.

Strategin är uppdelad i tre huvudsakliga delar: hotbilden mot Sverige, utgångspunkter i kampen mot terrorism och målsättningar och åtgärder. Målsättningar och åtgärder för att möta hotet från terrorism är indelade i tre övergripande rubriker: *förebygga* uppkomsten av terrorism, *förhindra* terroristattentat och *förbereda* för det fall ett attentat inträffar. Skr. 2011/12:73

3 Hotbilden mot Sverige

Sammanfattning: Ur ett internationellt perspektiv sker de flesta terroristattentaten i konflikttrubbade områden utanför Europa. I Europa står lokala nationalistiska och separatistiska grupper för de flesta attentaten. I Sverige utgör för närvarande varken vitmaktmiljön, autonoma miljön eller den våldsbejakande islamistiska extremismen något allvarligt hot mot det demokratiska styrelseskicket. Aktörer inspirerade av al-Qaida strävar efter attentat med högt antal civila dödsoffer och de utgör fortfarande ett hot. Hotet från terrorism har förändrats de senaste åren med en ökad risk för attentat utförda av personer som agerar i huvudsak ensamma.

Flertalet terroristattentat utförs fortfarande i konfliktområden utanför Europa. Varje år drabbas många civila av attentat i vitt spridda områden i världen, exempelvis i delar av Mellanöstern, Afrika, Asien och Sydamerika.

Den gränsöverskridande och globala terrorismen har haft stort genomslag under de senaste tio åren. Det nätverk som varit mest framträdande är al-Qaida. Även andra terrornätverk har visat avsikt och förmåga att genomföra attentat i och mot Europa. Sedan de storskaliga attentaten i USA år 2001 har ett antal attentat ägt rum i Europa som medvetet slagit mot civilbefolkningen. De mest framträdande attentaten med civila offer genomfördes i Madrid år 2004 och London år 2005 av gärningsmän som kan betecknas som våldsbejakande islamister.

Terrorism inspirerad av al-Qaida fortsätter generellt att sträva efter attentat med ett stort antal civila dödsoffer. Förmågan att utföra attentat, dvs. planera, förvärva kunskap, vapen och vidta andra liknande åtgärder, har dock minskat något de senaste åren, bland annat som resultat av ökat globalt samarbete och effektivare bekämpning av terrorism.

Den minskade förmågan att genomföra storskaliga attentat har lett till en förändring i taktik. Aktörer inspirerade av al-Qaida försöker i dag ofta genomföra mindre, mer begränsade attentat och de personer som är involverade har generellt sett mindre träning och erfarenhet. Dessa grupper och nätverk har i flera fall också utnyttjat konfliktområden för att bygga upp sin förmåga genom träning och våldshandlingar. Samtidigt har utvecklingen det senaste årtiondet inneburit att avsikten och viljan att stödja eller begå terroristbrott ökat hos flera våldsbejakande islamister. De olika åtgärder som genomförts i världen för att begränsa förmågan kan även ha bidragit till den utvecklingen.

Användningen av internet har ökat i betydelse för våldsbejakande grupper och nätverk, delvis som medel för egen kommunikation men

kanske allra mest som plattform för att föra ut budskap och propaganda. På internet finns dessutom manualer med instruktioner för planering och utförande av attentat, exempelvis för bombtillverkning. Generellt sett krävs dock ytterligare färdigheter och kunskaper utöver vad som kan erhållas enbart genom internet för att kunna omsätta instruktionerna till avsett resultat, t.ex. en fungerande sprängladdning. Genom internet har individer kunnat påverkas av propaganda och tillgodogöra sig kunskap utan att nödvändigtvis ha kontakter med etablerade miljöer.

De flesta attentaten i Europa planeras eller genomförs av europeiska aktörer som drivs av andra politiska ideologier än de inspirerade av al-Qaida. Dessa verkar i första hand lokalt i de länder eller områden som de politiska målen fokuserar på. De mest aktiva grupperna är i första hand separatistiskt motiverade men även aktörer inom anarkism och vänsterextremism begår regelbundet attentat. De grupperna attackerar främst symboler för myndighetsutövning, t.ex. polis, militär eller politiskt engagerade. I Norge utfördes sommaren 2011 två omfattande attentat med i första hand anti-islamska förtecken. Gärningsmännen i Norge förefaller ha planerat och genomfört attentaten ensam.

På senare år har flera utförda eller avbrutna attentat i Europa och västvärlden planerats och utförts av personer som agerat på egen hand. Bakgrunden till attentat utförda av personer som agerar i huvudsak ensamma kan variera. Det kan röra sig om attentatsmän som är lierade med etablerade terrororganisationer men som medvetet väljer att uppträda enskilt för att undgå upptäckt. Det kan också röra sig om personer som agerar på eget initiativ utan närmare interaktion med andra grupper eller nätverk. Risken för attentat av personer som agerar i huvudsak ensamma gör hotbilden mer komplex och svårbedömd.

Den våldsbejakande extremismen i Sverige delas ofta in i tre olika typer av miljöer: vitmakt, vänsterautonom och våldsbejakande islamistisk extremism. Ingen av de tre miljöerna utgör för närvarande något allvarligt hot mot det demokratiska styrelseskicket. Däremot utsätts enskilda individer för hot eller svåra brott från individer som verkar i dessa miljöer.

För att kunna genomföra attentat krävs pengar och andra resurser. Därför är det problematiskt att personer i Sverige fortlöpande ger finansiellt och logistiskt stöd till terrorrelaterad verksamhet utomlands.

En annan problematik som tagits på allt större allvar de senaste åren är att personer reser till konfliktområden från Sverige och andra delar av västvärlden i syfte att få träning i väpnad strid.

Hotet från terrorism är föränderligt över tid. Utförda attentat och avbrutna attentatsplaner har visat att det finns en verklig risk för terroristattentat i Sverige eller mot svenska intressen. De senaste årens utveckling har inneburit att bedömningen av hotbilden blivit mer komplicerad.

Sammanfattning: Bekämpningen av terrorism ska präglas av tydlighet. Utgångspunkterna för terrorismbekämpningen i Sverige är bl.a. att

- skapa trygghet genom effektivitet och rättssäkerhet,
- arbeta enbart efter de mål och medel som är godtagbara i ett öppet demokratiskt rättssamhälle, och
- samverka och samarbeta nationellt och internationellt.

Terrorism hotar våra grundläggande fri- och rättigheter. Respekt för och försvar av dessa fri- och rättigheter, inklusive de mänskliga rättigheterna som kommer till uttryck i flera internationella åtaganden, är en förutsättning för effektiv terrorismbekämpning, en skyldighet för staten och en uttalad vilja i vårt land. Bekämpning av terroristbrottslighet innebär ibland svåra avvägningar mellan olika intressen och målsättningar. Regeringen har identifierat utgångspunkter och principer som ska vara styrande för svenskt arbete och samverkan mot terrorism, såväl nationellt som internationellt.

– *Respekt för de mänskliga rättigheterna och våra grundlagsfästa fri- och rättigheter.* Respekten för rättsstatsprincipen och våra grundläggande rättigheter och friheter är en av grundvalarna för arbetet med terrorismbekämpning. Åtgärder i kampen mot terrorism måste vidtas med full respekt för de grundläggande rättigheterna och friheterna så att åtgärderna inte kan ifrågasättas. Dessutom bör alla berörda undvika att brännmärka någon särskild grupp människor och i stället utveckla en dialog för att främja ömsesidig medvetenhet och förståelse.

– *Upprätthållande av rättssäkerheten.* En grundbult i vårt samhälle är att rättsreglerna utgör en garanti mot övergrepp från statsmakten. En del av våra fri- och rättigheter är okränkbara och några av dem får under vissa angivna förutsättningar begränsas genom lag. En förutsättning är att begränsningen görs för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Ändamålen får aldrig sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot demokratins grundvalar, t.ex. den fria åsiktsbildningen. Det måste också finnas ett angeläget behov i samhället av den aktuella lagstiftningen. Behovet ska prövas mot de argument som talar i motsatt riktning. Lagarna ska också vara tydliga, tillgängliga för allmänheten och utformas med precision så att inskränkningar i rättigheter är förutsägbara.

– *Rättstrygghet.* Enskilda personer, företag och andra ska vara skyddade från brottsliga angrepp på liv, hälsa, frihet, integritet och egendom.

– *Proportionerlig tillämpning.* Varje enskild åtgärd ska stå i proportion till syftet med åtgärden, vare sig det handlar om en ny generell författning eller tillämpning av regelverken vid en specifik insats.

– *Effektivitet och flexibilitet.* Samhället ska på ett modernt och effektivt sätt bekämpa terrorism. Åtgärderna ska kunna anpassas till hur hotbilden ser ut och utvecklar sig över tid. Åtgärder och anpassningar ska vara resurs- och kostnadseffektiva. Regelverk ska vid behov förnyas.

– *Öppenhet och transparens är ledord.* Vilka utmaningarna är och hur samhället möter hotet från terrorism ska framgå så tydligt som möjligt

utan att det riskerar att skada rikets säkerhet, den brottsbekämpande verksamheten eller enskilda personer.

– *Insyn, tillsyn och kontroll.* Det ska finnas godtagbara och tillförlitliga funktioner för insyn, tillsyn och oberoende efterhandskontroll av de ansvariga myndigheternas verksamheter.

– *Ett robust samhälle med god förmåga till återhämtning.* Skyddet av anläggningar, funktioner och människor ska prioriteras och anpassas efter relevanta bedömningar av bl.a. risker och behov. En rimlig tillgänglighet ska samtidigt bevaras. Ansvarsprincipen, som innebär att den som har ansvar vid normala förhållanden också har det i kris, är utgångspunkten vid krishantering.

– *Nationell samverkan.* Det är en väl etablerad princip att ansvariga myndigheter och andra samhällsresurser ska samarbeta och samverka för att effektivt kunna nå de mål regeringen och riksdagen bestämmer, vilket också är en viktig del av ansvarsprincipen. För det krävs återkommande övningar och översyn av regelverken när så behövs.

– *Internationellt samarbete.* Internationellt samarbete är en viktig förutsättning för bekämpning av terrorism och Sverige stöder aktivt ett fortsatt och utvecklat samarbete. Utgångspunkterna och principerna för svensk bekämpning av terrorism gör sig lika gällande i vårt internationella engagemang. Internationell rätt ska främjas såväl nationellt som internationellt.

– *Främja våra grundläggande värderingar och demokratin.* Genom att främja demokrati, tolerans, dialog och delaktighet kan vi skapa motstånd mot intolerans, diskriminering och utanförskap.

5 Målsättningar och åtgärder

De närmare målsättningarna och inriktningarna i kampen mot terrorism och regeringens åtgärder redovisas under tre områden: *förebygga*, *förhindra* och *förbereda*. Redovisningen av åtgärderna syftar inte till att ge en heltäckande beskrivning av allt arbete som skulle kunna anses vara en del av bekämpningen av terrorism och hanteringen av dess konsekvenser, utan ska ge en överblick av pågående och kommande åtgärder i kampen mot terrorism.

Sammanfattning: Förebyggande av terrorism syftar till att minska enskilda personers och gruppers vilja att begå eller stödja terroristbrottslighet. Arbetet inkluderar ansträngningar för att försöka identifiera och minska möjliga grogrunder för terrorism och våldsbejakande extremism. Förebyggande arbete består även i att stärka de värden som vår demokrati vilar på. Några av åtgärderna som planeras eller har genomförts är:

- en nationell handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism,
- utveckling av flera myndigheters åtgärder och samarbeten, och
- stöd till och utveckling av samarbetet med andra länder.

En integrerad del av bekämpningen av terrorism är att förebygga dess uppkomst och motverka drivkrafterna. Här ligger en utmaning i att möta de fenomen som kommer till uttryck i den våldsbejakande extremismen och som står i strid med grundläggande demokratiska värden och principen om alla individers lika värde. De brottsbekämpande myndigheternas ansvar för att förebygga och bekämpa terrorism fokuserar på den säkerhetshotande verksamhet som personer i Sverige utför och inte på de argument och idéer med vilka denna verksamhet motiveras och rättfärdigas. Uppgiften går därför utöver traditionella brottsförebyggande åtgärder. Värdefulla insatser kan bedrivas av andra aktörer inom samhället, exempelvis skola, socialtjänst och kommuner liksom av frivilligorganisationer och forskningsväsendet.

Det förebyggande arbetet är viktigt av flera anledningar. Framförallt kan risken för terroristattentat minskas genom att färre personer utvecklar en vilja att begå eller stödja terroristbrottslighet.

Den fria tillgången till internet, mobilnätet m.m. är ett viktigt verktyg för att motverka antidemokratiska och extremistiska tendenser. Öppna och demokratiska samhällen med fria informationsflöden har bättre förutsättningar att stå emot propaganda och vilseledande information.

Förebyggande åtgärder bör ytterligare öppna upp för möjligheter att anmäla misstänkt beteende och skapa kontakt med individer som i handling visar sig vilja begå eller stödja terroristbrott. Arbetet bör dessutom bidra till att öka medvetenheten om demokratins grundvalar och till ett samhälle som ifrågasätter den våldsbejakande extremismens propaganda om intolerans, hot och våld. Utöver arbetet med att värna och stärka demokratin generellt bör åtgärder särskilt fokuseras på de individer som i handling visat sig ha påbörjat en process mot att stödja eller delta i någon form av våldsbejakande extremism och dess våldshandlingar. Samtidigt är det viktigt att följa upp de frågor om åsikts- och föreningsfriheten som arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism kan väcka. Det är viktigt att det förebyggande arbetet baseras på vetenskapliga undersökningar och beprövade metoder.

Målsättningarna på området innefattar en strävan att

- öka människors trygghet,

- effektivare hjälpa enskilda att undvika att bli indragna i våldsbejakande extremism och att få stöd om de vill lämna en sådan miljö,
- öka kunskapen om uppmaning och rekrytering till terrorism och våldsbejakande extremism, särskilt internetns betydelse i sammanhanget,
- sprida kunskap till allmänheten, privata aktörer och myndigheter om drivkrafterna bakom terrorism och våldsbejakande extremism,
- stärka medvetenheten om det demokratiska systemets grundvalar, särskilt bland unga människor, och
- förbättra samordningen och samverkan mellan alla aktörer som arbetar med att förebygga terrorism, bl.a. genom ökad sektorsövergripande planering.

Åtgärder

En nationell handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism

I december 2011 presenterade regeringen skrivelsen Handlingsplan för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism (skr. 2011/12:44). I handlingsplanen redovisas åtgärder som regeringen vidtagit och avser att vidta för att stärka medvetenheten om demokratin och värna demokratin mot våldsbejakande extremism. Det övergripande syftet med handlingsplanen är att långsiktigt värna och stärka demokratin och att därmed göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism. Regeringen avser att genomföra åtgärderna under 2012–2014. Handlingsplanen innehåller bl.a. åtgärder för att öka kunskapen om våldsbejakande extremism, för att förebygga att individer ansluter sig till våldsbejakande extremistgrupper och för att underlätta avhopp för de som redan anslutit sig till sådana grupper. Vidare innehåller handlingsplanen åtgärder för att stärka strukturer för samverkan och åtgärder för att motverka grogrunderna för det ideologiskt motiverade våldet.

En åtgärd har bestått i att Sveriges Kommuner och Landsting, i samverkan med Regeringskansliet, tagit fram lokala exempel på hur olika aktörer har motverkat och förebyggt våldsbejakande extremism (Lokala insatser mot våldsbejakande extremism, Sveriges Kommuner och Landsting 2010).

Regeringen har även gett Ungdomsstyrelsen i uppdrag att fördela medel till organisationer inom det civila samhället som genomför verksamhet för att stärka ungas demokratiska värderingar och därigenom förhindra att unga rekryteras till våldsbejakande extremism. Stödet har också fördelats till organisationer som genomför demokrati- och ledarskapsutbildningar för unga som kan agera som förebilder. Ungdomsstyrelsen fördelar även medel till avhoppverksamheter.

En utredare ska ges i uppdrag att ta fram ett utbildningsmaterial om förebyggande metoder mot våldsbejakande extremism. Utbildningsmaterialet ska kunna användas vid utbildning av

yrkesverksamma inom t.ex. skolan, socialtjänsten, kriminalvården, kommunerna och organisationer inom det civila samhället. Skr. 2011/12:73

Försvarshögskolan (FHS) har fått ett regeringsuppdrag att bl.a. belysa goda exempel på förebyggande arbete med fokus på att motverka att individer ansluter sig till våldsbejakande extremistgrupper i andra länder.

Ett annat exempel är regeringsuppdraget till Forum för levande historia att utveckla och sprida metoder för att motverka att elever utvecklar värderingar som står i strid med demokratin.

Polisens arbete och ansvaret att utveckla åtgärder och samarbeten

Ingen enskild myndighet kan ensam svara för allt som behövs för att behålla ett öppet och fritt samhälle. Ett antal myndigheters insatser visar på bredden av arbetet. Mycket tyder på att det finns utrymme för att utveckla och förbättra existerande åtgärder för att förebygga terrorism och våldsbejakande extremism.

Även om det finns tydliga begränsningar för vad Säkerhetspolisen och övriga polisen kan åstadkomma har dessa myndigheter en central roll i det förebyggande arbetet. Verksamhet för att skapa förtroende och kontakt är ett naturligt inslag i polisiärt brottsförebyggande arbete och har förekommit inom polisen under många år. Säkerhetspolisen och övriga polisen genomför ett flertal åtgärder för att förebygga olika former av våldsbejakande extremism.

Säkerhetspolisen har sedan länge en dialog och kontaktverksamhet som utgör en del i arbetet med att motverka terrorism. Dialogverksamheten syftar till att skapa förtroende och goda relationer med olika organisationer och delar av samhället. Kontaktverksamheten innebär att Säkerhetspolisen öppet visar sig i sammanhang där det kan finnas människor, främst ungdomar, som är på väg in i kretsar där våld förespråkas som en metod att förändra samhället. Säkerhetspolisen har aktivt bidragit till en mer nyanserad bild av terrorism och våldsbejakande extremism genom deltagande i diskussioner, debatter, intervjuer och föreläsningar.

Polisen deltar i samarbeten och utvecklar metoder som syftar till att ge stöd till personer som vill lämna destruktiva miljöer. Åtgärder riktade mot unga som riskerar att bli kriminella kan även bidra till att minska risken för rekrytering till våldsbejakande extremism. Regeringen beslutade den 3 mars 2011 att polisen ska initiera en pilotverksamhet med sociala insatsgrupper för unga som riskerar att bli kriminella. Polisen ska samråda med Socialstyrelsen, Statens skolverk, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, Ungdomsstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting och de övriga berörda myndigheter som polisen finner angelägna att knyta till projektet. Enligt regeringens beslut ska dessutom Socialstyrelsen, efter samråd med polisen och andra berörda myndigheter utveckla en riskbedömningsmanual för att bättre kunna identifiera vilka unga som löper risk att rekryteras till kriminella nätverk eller som vill hoppa av ett kriminellt nätverk, och ta fram en vägledning för vilka stödinsatser som bör gälla för de unga som ingår i de sociala insatsgruppernas arbete.

Polisen i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län har inrättat särskilda s.k. dialogpoliserna som är en länk mellan polisledningen och de som arrangerar olika opinionsyttringar, exempelvis demonstrationer. Det handlar ofta om grupper inom vitmaktmiljön eller den autonoma miljön. Dialogpoliserna har också kontakt med de grupper som riskerar att bli angripna. Arbetet bygger på en öppen dialog och samarbete med flera andra aktörer, t.ex. kommuner, socialtjänsten, fältassistenter, föräldraföreningar, lokaltrafikföretag och näringsidkare som riskerar att drabbas av exempelvis skadegörelse. Dialogpolisens arbete har visat sig vara framgångsrikt för att åstadkomma ökat förtroende och en större trygghet för alla inblandade under utövande av demonstrationsfriheten.

Polisen genomför särskilda ansträngningar för att motverka brott med motiv att kränka en person på grund av hudfärg, nationellt ursprung, sexuell läggning eller annan liknande omständighet. I Stockholm samordnas arbetet mot hatbrott under en hatbrottsjour. Hatbrottsjouren samverkar med olika organisationer, intresseföreningar, forskare och myndigheter och en samverkansgrupp har etablerats bestående av representanter för organisationer i det civila samhället.

Polisens närvaro i sociala medier och andra forum på internet bidrar till ökad synlighet, tillgänglighet och förbättrad information till allmänheten eller vissa grupper. Polisen kan med hjälp av kontakter över internet och sociala medier verka förebyggande i tid så att en del brott kan undvikas. Polisens närvaro på internet och i sociala medier kan utvecklas ytterligare.

Inom EU pågår flera olika projekt för att motverka våldsbejakande extremism. En polisiär fortbildningskurs i att upptäcka och förebygga radikaliserings på lokal nivå ska tas fram. Innehållet i utbildningen hämtas från ett EU-finansierat projekt med elva deltagande EU-länder som kallas Community Policing Preventing Radicalisation & Terrorism (Coppa) som Säkerhetspolisen och övriga polisen deltagit i.

Kriminalvården arbetar bl.a. med att identifiera personer, grupper och fenomen som tyder på pågående rekryteringar till våldsbejakande extremism inom kriminalvårdsmiljön. Kompetensen för att kunna hantera den problematiken har utvecklats under de senaste åren. Enligt fängelselagen (2010:610) kan dessutom regeringen besluta om inskränkningar i en intagens möjligheter till kontakt med omvärlden om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller risken för att den intagne under verkställigheten i anstalt medverkar till terroristbrott. Kriminalvårdens förmåga att bedriva en modern och human kriminalvård med en individuell ansats bedöms ha betydelse även för det förebyggande arbetet. Kriminalvården medverkar också i flera internationella samarbeten som ger möjligheter till kunskaps- och erfarenhetsutbyte om förebyggande åtgärder. Exempelvis har Kriminalvården varit värd för en konferens om radikaliserings och rehabilitering i kriminalvårdsmiljö och medverkat i framtagandet av en handbok om motverkande av radikaliserings i den miljön.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) deltar i det förebyggande arbetet bl.a. genom utbildningsinsatser för lärare. MSB samordnar även en samrådsgrupp för trossamfunden som arbetar med dialog och informationsutbyte.

FHS har projekt med mål att ta fram ny kunskap om förebyggande av terrorism och har drivit systematisk forsknings- och studieverksamhet kring ickestatliga aktörer sedan 2003. Ambitionen är att mäta effektiviteten av förebyggande åtgärder i Sverige och utomlands.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) bedriver projekt med mål att tillhandahålla kunskap om hotbilder avseende ickestatliga aktörers utnyttjande av CBRN-ämnen i terrorismsyfte, bl.a. i samarbete med FHS (CBRN står för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära ämnen).

Regeringens politik på andra områden kan bidra till att motverka våldsbejakande extremism. Under 2008 inledde regeringen en satsning på en dialog om samhällets värdegrund. Den övergripande inriktningen var att stimulera dialog om principerna om mänskliga rättigheter och demokrati, och presenterades i regeringens skrivelse Dialog om samhällets värdegrund (skr. 2009/10:106). En särskild utredare har fått i uppdrag att föreslå hur arbetet mot främlingsfientlighet och liknande former av intolerans kan effektiviseras (dir. 2011:39). Ett underlag för utredningen utgörs av en kartläggning som Forum för levande historia på regeringens uppdrag tagit fram av befintlig kunskap och forskning om antisemitism och islamofobi.

Vid behov kan regeringen komma att vidta ytterligare åtgärder för att intensifiera det förebyggande arbetet, särskilt för att förbättra förutsättningarna för samverkan mellan berörda aktörer.

Samhällets engagemang

Organisationer inom civilsamhället, enskilda individer och andra aktörer har ofta unik kunskap om förhållanden som råder i det lokala samhället. De kan erbjuda möjligheter för människor att bli delaktiga och engagera sig för att påverka sin livssituation eller samhället i stort. Här kan staten bidra med exempelvis finansiering.

Skolan är en annan given plats för att nå ungdomar. Riksdagen har under 2011 antagit en ny skollag där skolans demokratiuppdrag förtydligats.

Regeringen ger också stöd till organisationer som bedriver verksamhet mot diskriminering, rasism och liknande former av intolerans. Organisationen EXIT inom stiftelsen KFUM Söder Fryshuset har fått stöd bl.a. för att genom sin verksamhet hjälpa avhoppare från vitmaktmiljön.

En annan del av samhället som vuxit i betydelse återfinns på internet och inom de sociala medierna. Här är det viktigt att de som medverkar tar ansvar för att agendan inte sätts av de som förespråkar våld för att få igenom sin politik och att terroristers rättfärdiganden inte står oemotsagda.

Regeringen kan komma att överväga ytterligare stöd till aktörer i samhället som gör betydelsefulla förebyggande insatser. Arbetet med civila aktörer bör omfatta alla typer av extremistmiljöer och det bör finnas förutsättningar för långsiktiga insatser. De verksamheter som får stöd av regeringen ska utvärderas och omprövas kontinuerligt så att insatserna får avsedd effekt.

Genom internationellt samarbete utbyts kunskap och erfarenhet om modernt och effektivt förebyggande arbete. Ansträngningarna för att förebygga terrorism påverkas dessutom ofta av händelser utomlands. Därför behövs även bidrag till åtgärder i andra länder för att motverka terrorismens grogrunder.

Det finns ett väl utvecklat internationellt regelverk för förebyggande och bekämpning av terrorism, bl.a. en rad FN-konventioner och resolutioner. Både FN och EU har också antagit strategier och handlingsplaner på området. Sverige har aktivt bidragit till dessa, inklusive FN:s övergripande strategi mot terrorism som antogs av FN:s generalförsamling i september 2006 (A/RES/60/288). Där slås fast att insatserna för att lösa långvariga konflikter bidrar till den globala kampen mot terrorism. I den senaste FN-resolutionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter i terrorismbekämpningen (A/RES/65/221) anges utgångspunkterna för nationella och internationella insatser. I resolutionen slås bl.a. fast vikten av att skydda alla människors fri- och rättigheter och att alla åtgärder i terrorismbekämpningen måste stå i överensstämmelse med internationell rätt. Vikten av att stärka internationellt samarbete och FN:s roll i sammanhanget slås också fast.

Sveriges övergripande insatser för att bekämpa fattigdom, utveckla stabila demokratier, förebygga och lösa konflikter samt stärka de mänskliga rättigheterna och rättsstaten som idé och fungerande samhällssystem kan bidra till att förebygga terrorism. Flera myndigheter bidrar till detta. Försvarsmakten och civila myndigheters deltagande i internationella fredsfrämjande insatser utgör därför ett viktigt led i kampen mot internationell terrorism. Engagemanget i Afghanistan är av särskild betydelse och Sverige deltar i det internationella samfundets insatser med både civila och militära resurser. Ett annat exempel är Strålsäkerhetsmyndighetens arbete i vissa länder med att stärka institutioner och myndigheter som ansvarar för kontrollen över nukleära och radioaktiva material och genomförande av ett flertal projekt med syfte att upptäcka olaglig handel med radioaktiva och nukleära material.

Sverige betonar särskilt vikten av stöd till länder i särskilt utsatta regioner och verkar för kapacitetshöjande insatser, bl.a. inom rättsvårdande myndigheter med fokus på rättssäkerhet i terroristbrottmål. Detta har skett i form av bilaterala projekt och projekt med EU samt genom stöd till United Nations Office on Drugs and Crime – Terrorism Prevention Branch (UNODC-TPB). Direkt stöd har getts till den samordnande institutionen Counter-Terrorism International Task Force (CTITF) och arbetsgruppen som arbetar för stärkandet av mänskliga rättigheter i antiterrorismarbetet där Sverige är den största bidragsgivaren. Bland de bilaterala projekten kan nämnas genomförd utbildning av personal från den pakistanska centralbanken och en grupp afghanska domare och åklagare i frågor relaterade till terrorismbekämpning. Sverige har också värnat det civila samhällets involvering i diskussionen kring åtgärder mot terrorismens grogrunder, vilket har resulterat i stöd till bl.a. Utrikespolitiska Institutet och Center on Global Counterterrorism Cooperation (CGCC). Bidrag har även getts

till arbetet med etablerandet av ett regionalt utbildningscenter i Dhaka, Bangladesh, för att förebygga och bekämpa terrorism. Skr. 2011/12:73

Inom EU har det bildats ett särskilt nätverk som syftar till att bidra till samarbetet mot våldsbejakande radikaliserings och rekrytering (Radicalization and Awareness Network, RAN) genom att underlätta erfarenhetsutbyte, sprida kunskap och ge inspiration. Sverige har även aktivt bidragit till att särskilda medel inom EU:s s.k. stabilitetsinstrument öronmärks för insatser som syftar till att motverka terrorism. EU:s stabilitetsinstrument är en finansiell resurs på området som används bl.a. för insatser i Pakistan, Jemen och Sahelområdet.

De arbeten som bedrivs för dialog mellan kulturer och samhällen kan vara en annan viktig del i det förebyggande arbetet. Ett exempel är FN-nätverket UN Alliance of Civilizations (UNAOC) som är ett mellanstatligt nätverk med i dag drygt etthundra medlemsländer som ägnar sig åt öppen dialog om interkulturella frågor. Andra exempel på området är Anna Lindhs medelhavsstiftelse för dialog mellan kulturer och det svenska Alexandriainstitutet.

Sveriges samarbete med andra länder syftar främst till att minska hotet mot Sverige och svenska intressen. Dessa samarbeten bör därför vara i linje med de svenska bedömningarna av hotet från terrorism mot Sverige och svenska intressen. Därutöver ska Sverige genom det internationella samarbetet bidra till demokratibyggnad, förebyggande av terrorism i andra länder och till att höja andra länders förmåga att bekämpa terrorism, särskilt förbättra förutsättningarna för att skapa rättssäkerhet och främja mänskliga rättigheter, i enlighet med internationell rätt.

5.2 Förhindra terroristattentat

Sammanfattning: Förhindrande av terroristattentat syftar till att upptäcka och minska hot samt stoppa pågående attentat. Förhindrande av attentat innebär också att utreda terroristbrottslighet och ställa ansvariga personer till svars för sina gärningar.

Inom detta område är det viktigt att bl.a.

- säkerställa moderna metoder för inhämtning av information,
- utöka tillsynsuppgifterna för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, och
- se över de tre tidsbegränsade lagarna med särskilda bestämmelser om hemliga tvångsmedel.

Det finns i princip två möjliga sätt att förhindra attentat. Det ena är att minska individens avsikt och vilja att begå attentat, vilket uppnås framför allt genom förebyggande åtgärder som beskrivits ovan. Det andra är att begränsa individers eller grupperns förmåga och möjligheter att genomföra attentat.

För att förhindra attentat krävs därför att samhället genom ansvariga myndigheter har förmåga att tidigt upptäcka pågående planering av terroristattentat och identifiera gärningsmännen. Arbetet förutsätter bl.a.

När förberedelser eller försök till attentat väl upptäcks behövs förmåga för att avbryta brottsplanerna. Polisens uppdrag är att avbryta brott på såväl planeringsstadiet som när brott är på väg att fullbordas. Det kan t.ex. handla om stämpling, förberedelse eller försök till brott. Om en person är skäligen misstänkt för t.ex. förberedelse till terroristbrott finns det grund för att gripa den personen och utreda brottsmisstanken i en förundersökning. Ju tidigare upptäckt desto bättre är möjligheterna att förhindra attentatet. Oftast finns ingen förhandsinformation innan ett attentat sker. Särskilt svårt är att upptäcka attentatsplaner i de fall personer agerar i huvudsak ensamma.

I arbetet med att förhindra terroristattentat ingår att ställa de individer som gjort sig skyldiga till terroristbrottslighet till svars för sina gärningar. Terroristbrott definieras i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Vidare finns relevant reglering i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet och i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Säkerhetspolisen ansvarar för bekämpningen av terroristbrott och annan terroristbrottslighet. Polisen har ansvar för att lämna relevant bidrag till den brottsbekämpningen. Rättsväsendet i övrigt har ansvar i sina respektive delar för utredning, lagföring och straffverkställighet. Rättsväsendets myndigheter ska ges förutsättningar för att bedriva en modern och effektiv verksamhet som är i enlighet med våra grundläggande fri- och rättigheter.

Regeringens målsättningar innefattar en strävan att

- minska risken för terroristattentat i Sverige eller mot svenska intressen och öka förmågan till tidig upptäckt av terroristbrottslighet,
- öka svårigheten att använda Sverige som bas för stöd till terrorism t.ex. terrorismfinansiering,
- tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Säkerhetspolisen, övriga polisen, andra myndigheter och andra aktörers ansvar för att förhindra terrorism,
- förbättra samverkan och samarbetet lokalt och nationellt för att effektivare kunna förhindra terroristattentat,
- fördjupa det internationella samarbetet för att minska hotet mot Sverige och svenska intressen och för att lämna relevant bidrag till andra länders legitima arbete för att förhindra terroristattentat,
- öka förtroendet för rättsväsendets myndigheters förmåga att möta hotet från terrorism på ett rättssäkert och proportionerligt sätt, och
- öka kunskapen om hur terroristbrottslighet kan förhindras genom att ta tillvara dokumenterad erfarenhet från övningar och händelser, i större utsträckning basera arbetet på vetenskap och beprövad metod, ta tillvara möjligheterna med internet, säkerställa en hög kvalitet i brottsutredningarna och behålla en hög forensisk kunskap och kompetens.

Resurser och myndighetssamverkan

Regeringen har successivt ökat de ekonomiska resurserna för Säkerhetspolisen och övriga polisen. Satsningen har skett i syfte att öka slagkraften i brottsbekämpningen generellt, men också specifikt för att förbättra förmågan att förhindra terroristattentat. Säkerhetspolisen har dessutom genomgått en organisatorisk förändring för att på ett mer effektivt sätt kunna fullfölja sitt uppdrag att skydda demokratin.

Sedan länge har regeringen markerat vikten av samverkan för att uppnå effektiv förmåga att upptäcka, utreda och förhindra terroristattentat i Sverige och mot svenska intressen. En effektiv samverkan krävs särskilt mellan Säkerhetspolisen och övriga polisen. Samverkan behövs exempelvis för att det ibland kan vara oklart, särskilt i ett tidigt skede av ett brottsligt angrepp, om det är fråga om terroristbrott eller någon annan form av allvarligt brott, inklusive gränsöverskridande organiserad brottslighet. Det kan även behövas samverkan med andra aktörer vilka har ansvar inom områden som kan komma att beröras vid brott, t.ex. handel med vissa ämnen. Samverkan krävs också av resurs- och effektivitetshänsyn, exempelvis kan Säkerhetspolisen behöva anlita Nationella insatsstyrkan (NI) vid ingripanden. Polisen har dessutom ansvar för många verksamheter som i sina delar har stor betydelse i den övergripande kampen mot terrorism, t.ex. gränskontroll och tillsyn enligt vapenlagstiftningen. Det finns utrymme för att utveckla lednings-samarbetet mellan Säkerhetspolisen och övriga polisen i samband med operativa insatser.

NI är samhällets yttersta polisiära resurs för att kunna ta omhand sådana allvarliga händelser som exempelvis pågående terroristattentat eller gisslansituationer. Styrkan ligger organisatoriskt under Rikskriminalpolisen och har som huvuduppgift att bekämpa terroristattentat. NI är en kunskaps- och övningsintensiv verksamhet och har därför ett nära samarbete med exempelvis Nationellt Centrum för Terrorhotbedömning, Säkerhetspolisen och Strålsäkerhetsmyndigheten. NI har bl.a. anpassat sin förmåga avseende ledning under förflyttning, marin förmåga, förmåga i CBRN-miljö, bombteknikförmåga samt förmåga till samverkan med polisflyget, Kustbevakningen och Säkerhetspolisen. Förmågan att kontinuerligt förändra denna typ av insatsstyrka är avgörande för att kunna möta morgondagens hot. För att det ska kunna ske på ett effektivt sätt krävs ett fortsatt nära samarbete med andra myndigheter. Genom samarbetet kan NI få en snabb och samlad lägesbild samt kunskap om rätt hantering av olika typer av allvarliga situationer. Förmåga till snabb förflyttning är ofta avgörande och ett effektivt samarbete med andra myndigheter kan bidra till den förmågan. Tillgången till direkt gripbara transportresurser genom Försvarsmakten kommer att öka i takt med genomförandet av försvarsreformen. NI arrangerar även nationella utbildningsinsatser om exempelvis hantering av misstänkta sprängämnen eller insatser i allmänna färdmedel. Sverige ska upprätthålla en tillfredsställande beredskapsnivå för att effektivt kunna hantera allvarliga händelser som ett terroristattentat genom den typ av funktion som finns i NI.

Samverkansrådet mot terrorism, som startade sitt arbete år 2005, samlar de myndigheter som har viktiga funktioner i kampen mot terrorism. Säkerhetspolisen leder arbetet inom Samverkansrådet mot terrorism, som har till uppgift att bättre koordinera myndigheternas verksamhet och samordna informationsutbytet. Samverkansrådet har därför tagit fram en myndighetsgemensam handlingsplan för att effektivisera arbetet. Samverkansrådet omfattar för närvarande följande 14 myndigheter: Ekobrottsmyndigheten, Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Rikskriminalpolisen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Transportstyrelsen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Samverkansrådet har utvecklats till ett effektivt forum för myndighetssamverkan för att förbättra förmågan att förhindra terroristattentat. Samverkansrådet utgör dessutom ett nav i samverkan inom de andra två områdena förebygga terrorism och förbereda oss för det fall ett attentat inträffar. Samverkansrådet har genomfört gemensamma övningar och utbildningar samt varit ett viktigt forum för informationsutbyte mellan myndigheterna. Regeringen stödjer fortsatt och fördjupat arbete inom Samverkansrådet mot terrorism.

En central funktion för hotbedömningar avseende terrorism med bäring på Sverige eller svenska intressen utgörs av en permanent arbetsgrupp under benämningen Nationellt Centrum för Terrorhotbedömning (NCT). Den består av representanter från Säkerhetspolisen, Militära under rättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) och Försvarets radioanstalt (FRA). NCT analyserar terroristhotet mot Sverige och svenska intressen och gör löpande bedömningar baserat på relevant information tillgänglig vid de tre myndigheterna. Bedömningarna presenteras för Regeringskansliet och andra berörda i syfte att ge tidig förvarning om förändringar som kan påverka hotbilden och kräva åtgärder.

Vid Åklagarmyndigheten finns en särskild kammare, Åklagarkammaren för säkerhetsmål, med specialiserade åklagare som har särskilt ansvar för att utreda terroristbrottslighet, väcka åtal och driva processen i domstol. Tillräckliga specialistkompetenser om utredning och lagföring av terroristbrottslighet är en nödvändighet för att kunna nå tillfredställande kvalitet i utredningarna och för att kunna garantera den enskildes rättssäkerhet.

Det kan uppstå situationer när ingripanden kräver resurser som polisen inte har tillgång till. Lagen (2006:343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning innehåller bestämmelser om sådant stöd i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda. Rikspolisstyrelsen får begära stöd från Försvarmakten om det behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra brott enligt lagen om straff för terroristbrott, ingripandet kräver resurser av särskilt slag som polisen inte har tillgång till och regeringen har lämnat sitt medgivande. Försvarmakten genomgår en övergång från ett förrådsställt invasionsförsvar till ett tillgängligt insatsförsvar. Därigenom förbättras Försvarmaktens möjligheter att vid behov och med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter, inklusive uppgifter om bekämpning av terrorism

liksom hantering av konsekvenserna av attentat. Exempelvis är Försvarsmakten sedan 2010 bemannad med anställd personal och därmed är de tidigare begränsningar som fanns i användandet av värnpliktig personal borta. Försvarsmakten har även särskilda kunskaper och internationella erfarenheter som kan bidra till den brottsbekämpande verksamheten. Befintliga möjligheter till samarbete och övning bör tas tillvara. På så sätt säkerställs att samtliga tillgängliga resurser i kampen mot terrorism används på ett effektivt sätt.

En väl fungerande samordning på myndighetsnivå är en förutsättning för goda resultat och regeringen förutsätter att myndigheterna samverkar. Sektorsövergripande planering och övning bör ske kontinuerligt, särskilt mellan polisen och Försvarsmakten. Vid behov kan regeringen komma att överväga åtgärder för att undanröja hinder för en effektiv och modern myndighetssamverkan. Det kan handla om förbättrade möjligheter att utbyta information mellan berörda myndigheter. De tre myndigheterna som finns representerade i NCT har framfört behov av en sådan förbättring, varför det finns anledning att följa den frågan vidare.

Regeringen avser att tydligare samordna och ta initiativ till samverkan mellan myndigheter och andra berörda aktörer i arbetet med att förhindra terroristattentat inklusive förebyggande av terrorism.

Internationellt samarbete

Till stor del handlar det internationella samarbetet om utbyte av information. Det kan antingen vara utbyte av information av mer generell karaktär och strategiska analyser eller avse specifik information i ett enskilt operativt ärende. Särskilt utbyter länder inom EU information om värdefulla erfarenheter i terrorismbekämpningen. I Sverige finns en i lag reglerad möjlighet för myndigheter, inklusive Säkerhetspolisen och övriga polisen, att utbyta information med andra länder under vissa förutsättningar. Sverige har också en modern lagstiftning som innebär att rättsliga myndigheter, t.ex. åklagare och domstolar, kan söka och lämna internationell rättslig hjälp och på annat sätt samarbeta i brottsutredningar.

Säkerhetspolisen representerar Sverige i en rad multinationella organ och samarbetsgrupper. Exempel på sådana är Bernklubben och Counterterrorism Group (CTG). Genom dessa grupper och bilateralt samarbete kan Säkerhetspolisen etablera det internationella samarbete som är av avgörande betydelse för att effektivt kunna upptäcka och förhindra terroristattentat i Sverige och mot svenska intressen.

Sverige stöder EU:s arbete i den övergripande kampen mot terrorism. EU-samarbetet mot terrorism baseras främst på EU:s strategi för att bekämpa terrorism från år 2005. Inom ramen för EU:s Terrorism Working Group (TWG) och Counter Terrorism Group (COTER), sker även ett samarbete och en samordning kring frågor om bidrag till terrorismbekämpningen i medlemsstaterna och i länder utanför EU. De nationella insatsstyrkorna i det så kallade Atlasnätverket har fått ökade möjligheter till frivilligt samarbete inom EU. Genom EU:s s.k. Prümrådsbeslut förbättras gränsöverskridande myndighetssamverkan och möjligheterna att effektivt och säkert dela information i fordonsregister,

fingeravtrycks- och DNA-register. EU-förslaget om en europeisk utredningsorder syftar till ett effektivare inhämtande av bevisning som finns i ett annat EU-medlemsland. Inom EU förbereds lagstiftning för att, under reglerade former, inhämta och använda flygpassageraruppgifter i syfte att upptäcka och utreda terroristbrott och andra allvarliga brott. EU har även reglerat möjligheterna för brottsbekämpande myndigheter att under vissa förutsättningar få tillgång till informationssystemet för viseringar (VIS). Den europeiska arresteringsordern har inneburit en klar förbättring i hanteringen av överförande av misstänkta eller dömda från ett EU-land till ett annat. EU:s utrikestjänst och särskilt Joint Situation Center bidrar till en gemensam informations- och kunskapsplattform i EU-samarbete mot terrorism, såväl för åtgärder inom unionen som för åtgärder inom ramen för unionens yttre förbindelser. Inom EU vidtas även åtgärder för att upprätthålla en hög säkerhetsnivå vid de yttre gränserna. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) uppställs inresevillkor för tredjelandsmedborgare. Ett av dessa villkor är att personer inte ska anses utgöra en risk för medlemsstaternas allmänna ordning eller inre säkerhet, vilket kontrolleras bl.a. i Schengens informationssystem (SIS). Kontroller i SIS vid gränskontrollen kan också visa om en person är efterlyst för brott eller föremål för dold övervakning, t.ex. om Säkerhetspolisen försöker avvärja en allvarlig fara för statens inre och yttre säkerhet. Enligt kodexen om Schengengränserna får ytterligare kontroll vid de inre gränserna tillfälligt återinföras om det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten. Exempelvis återinförde Sverige kontrollen vid sina inre gränser den 22–23 juli 2011 med anledning av terroristattentaten i Norge.

Inom EU finns två viktiga samarbetsorgan för brottsbekämpningen: Europol och Eurojust. Europol har fått ett tydligare mandat och ökat förtroende att hantera det polisiära samarbetet inom unionen. Europol arbetar bl.a. med att analysera och dela information om terrorism på europeisk nivå. Även Eurojust, som är ett organ för förbättrat åklagarsamarbete vid gränsöverskridande brottsutredningar, står under omvandling och kommer att få nya befogenheter och redskap som innebär ökade möjligheter till snabbare och säkrare resultat.

I ett EU utan gränser riskerar fler att bli inblandade i rättsprocesser, t.ex. om terroristbrottslighet, i ett annat land än sitt hemland. För att stärka förtroendet för andra medlemsstaters rättssystem är det därför betydelsefullt att det i alla medlemsstater i EU finns grundläggande rättssäkerhetsgarantier. Under det svenska ordförandeskapet i EU drev Sverige frågan om att stärka skyddet för processuella rättigheter för misstänkta. Bland annat träffades en politisk överenskommelse om en färdplan med förslag till regelverk om rätt till tolkning, information om rättsprocessen, tillgång till försvarare och kommunikation vid eventuellt frihetsberövande.

FN kan bidra till förmågan att förhindra attentat genom att underlätta det internationella samarbetet. Flera FN-resolutioner understryker vikten av ett nära och effektivt samarbete för att möta hotet från terrorism. Sverige verkar aktivt för att nå en överenskommelse om en övergripande FN-konvention mot terrorism. Härutöver arbetar flera FN-organ med

kapacitetsuppbyggnad för polis och kriminalvård i länder av intresse när det gäller kampen mot terrorism. Ofta är det länder med ett underdimensionerat eller svagt rättsväsende. Stödinsatserna kan vara avgörande för att dessa länder ska kunna upptäcka och förhindra attentat eller klara av konsekvenserna av ett attentat.

Dialog kring vikten av stärkandet av mänskliga rättigheter och respekten för internationell rätt vid åtgärder för att förhindra terrorism har varit och är en högt prioriterad fråga för Sverige. Frågan uppmärksammas vid avtalsförhandlingar och toppmöten. Sverige bidrar aktivt till den dialogen i det internationella samarbetet mot terrorism samt även inom ramen för säkerhets-, bistånds- och handelspolitiken.

Det internationella samarbetet kring informations- och analysarbete kan förbättras ytterligare. En möjlighet är att etablera vissa standarder för att så långt möjligt arbeta på ett mer enhetligt sätt. På så sätt kan en jämförande analys av händelser, individer och nätverk m.m. underlättas. Regeringen kan vid behov komma att överväga ytterligare åtgärder för att underlätta det internationella samarbetet.

Tvångsmedel och andra verktyg

Tvångsmedel kan bestå i husrannsakan, att beslagta föremål, att gripa och anhålla en person, hemlig teleavlyssning eller hemlig rumsavlyssning m.m. En effektiv bekämpning av terroristbrottslighet förutsätter att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till verkningsfulla tvångsmedel. Dessutom kan de brottsbekämpande myndigheterna enligt viss lagstiftning begära att få tillgång till uppgifter hos företag, exempelvis uppgifter från teleoperatörer eller transportföretag. De brottsbekämpande myndigheterna behöver även kunna strukturera information genom skapande av register.

Ett flertal bestämmelser om tvångsmedel finns i rättegångsbalken. I tre lagar återfinns särskilda bestämmelser om hemliga tvångsmedel för att förebygga, förhindra och utreda särskilt allvarliga eller samhällsfarliga brott: lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning, lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott. Lagarna är tidsbegränsade och gäller till och med den 31 december 2013. En särskild utredare har fått i uppdrag att utvärdera hur de angivna lagarna har tillämpats och analysera om regleringen av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet bör förändras i något eller några avseenden (dir. 2010:62). Syftet med uppdraget är att ta slutlig ställning till lagarnas fortsatta giltighet och utformning. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2012.

Det råder ingen tvekan om att Säkerhetspolisen är beroende av underrättelser om utrikes förhållanden för att effektivt kunna fullgöra sitt uppdrag. Samtidigt som behov finns av sådan information saknar Säkerhetspolisen befogenheter att verka utanför landets gränser. Genom internationellt samarbete kan viss information fås, men Säkerhetspolisen är då beroende av det andra landets bedömning av vilken information som hämtas in och har begränsade möjlighet att kontrollera informationen. Inom ramen för försvarsunderrättelseverksamhet

inhämtas information om utländska förhållanden genom MUST och FRA. Justitiedepartementet har remitterat departementspromemorian Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2011:44). I promemorian föreslås att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen åter ska få möjlighet att inrikta signalspaning hos FRA, i enlighet med det regelverk som i övrigt gäller redan i dag enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Signalspaning kan enligt den lagen ske i syfte att kartlägga vissa företeelser, bl.a. strategiska förhållanden avseende terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen. Ändringen, som föreslås träda i kraft den 1 oktober 2012, syftar bl.a. till att ge Säkerhetspolisen bättre förutsättningar att kartlägga terrorism och därmed förhindra terroristbrott. Ändringsförslaget skulle också innebära att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen vid sina inriktningsuppdrag till FRA kan bidra med väsentlig information, vilket i sin tur skulle skapa bättre förutsättningar för FRA att bedriva en mer effektiv och träffsäker signalspaning när det gäller terrorism.

Regeringen har i en proposition till riksdagen (prop. 2011/12:55) föreslagit en ny lag om de brottsbekämpande myndigheternas inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet. För att kunna förhindra särskilt samhällsfarlig brottslighet har Säkerhetspolisen i vissa fall ett särskilt behov av tillgång till sådana uppgifter i ett tidigt skede. Regeringen har därför föreslagit en utvidgad möjlighet för Säkerhetspolisen att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseskedet i fråga om brottslig verksamhet som innefattar vissa samhällsfarliga brott, t.ex. terroristbrott.

I december 2010 överlämnade Polismetodutredningen betänkandet Särskilda spaningsmetoder (SOU 2010:103). I betänkandet föreslås en lagreglering av vissa spaningsmetoder som ska få användas både i underrättelseverksamhet och i förundersökningar avseende allvarlig brottslighet som t.ex. terroristbrott. De metoder som föreslås regleras är bl.a. vissa tekniska spaningsmetoder som dold ljud- och bildupptagning samt lokalisering, användning av provokation och vissa åtgärder som ska kunna vidtas inom infiltrationsoperationer. Betänkandet har remitterats och bereds nu i Regeringskansliet.

Inom EU har ett direktiv antagits som syftar till att harmonisera medlemsstaternas regler om skyldigheter för leverantörer av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät att lagra trafik- och lokaliseringssuppgifter samt uppgifter som behövs för att identifiera en abonnent eller användare för att säkerställa att uppgifterna finns tillgängliga för avslöjande, utredning och åtal av allvarliga brott. De uppgifter som ska sparas svarar – enkelt uttryckt – främst på frågorna om vem som kommunicerade med vem, när det skedde, var de som kommunicerade befann sig och vilken typ av kommunikation som användes. Uppgifterna får inte avslöja innehållet i en kommunikation. Regeringen har lämnat förslag till genomförande av direktivet. Det föreslås även särskilda bestämmelser för att skapa ett tillfredsställande skydd för de uppgifter som sparas.

Europarådets konvention om förebyggande av terrorism och EU:s rambeslut om ändring av rambeslutet om bekämpande av terrorism är av central betydelse för att förhindra bl.a. rekrytering till terrorism och

syftar till att öka möjligheterna att ingripa innan terroristattentat begås. Lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, som trädde i kraft 1 december 2010, innehåller bestämmelser som innebär att Sverige uppfyller dessa regelverk. Lagen gör det straffbart att offentligt uppmana till terrorism, rekrytera till terrorism, anordna träningsläger och att i terroristis syfte sprida kunskap om t.ex. bombtillverkning.

Regeringen har, som aviserades i den tidigare strategin, övervägt ett förslag om att göra det möjligt att återkalla det svenska medborgarskapet från den som t.ex. lämnat oriktiga uppgifter i sin ansökan om medborgarskap i syfte att dölja terroristbrottsanknytning. I grundlagsutredningens betänkande föreslogs dock inte någon sådan grundlagsändring och förslaget har inte genomförts. Vid ansökan om svenskt medborgarskap undersöks om det finns några hinder av säkerhetsmässig karaktär, sådana hinder kan handla om kopplingar till terroristbrott eller andra omständigheter som rör rikets säkerhet.

Sverige har liksom många andra stater åtagit sig att inte vara en fristad där terroristbrottslighet kan etablera sig. I det ingår att se till att de personer som avser att från Sverige stödja terrorism eller planera attentat inte ska få asyl eller uppehållstillstånd i landet. Utlänningslagstiftningens regler är tillämpliga även beträffande ärenden om uppehållstillstånd som har en koppling till terroristverksamhet och ger, i de flesta fall, möjlighet att beakta den typen av säkerhetsaspekter vid prövningen. Upphållstillstånd kan exempelvis vägras en utlänning på grund av grov brottslighet eller av hänsyn till rikets säkerhet, även om omständigheterna i övrigt är sådana att tillstånd skulle kunna beviljas. En utlänning som befinner sig i Sverige kan också, om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller om det kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott, utvisas enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Kontroll- och överklagandemöjligheter finns på plats bl.a. genom den nya instans- och processordning som genomfördes på migrationsrättens område år 2006. För att ytterligare förbättra rättssäkerheten infördes år 2010 en utökad rätt till domstolsprövning som innebär att flertalet ärenden med säkerhetsaspekter ska kunna prövas av domstol på motsvarande sätt som andra utlänningsärenden. Varje år redogör regeringen i en skrivelse till riksdagen för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll.

Förhindrande av terrorismfinansiering

Under de senaste åren har åtgärder vidtagits för att svenska myndigheter ska bli mer effektiva i arbetet med att förhindra finansiering av terrorism. Finanspolisens resurser har ökat, Finansinspektionen har fått utvidgade ingripande- och sanktionsmöjligheter, kraven på företag att motverka och rapportera finansiering av terrorism har skärpts och viktiga förbättringar har gjorts när det gäller internationella sanktioner.

I lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) finns bestämmelser om administrativa åtgärder som syftar till att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av

terrorism. Regelverket är utformat utifrån att riskerna skiljer sig åt mellan olika företag och kräver att företagen bedömer risken i den egna verksamheten genom att analysera kunder, produkter, tjänster, distributionskanaler, geografiska områden m.m. Vissa betaltjänster, t.ex. penningöverföring, kan utnyttjas för brottslig verksamhet. Regleringen har skärpts genom lagen (2010:751) om betaltjänster, som trädde i kraft den 1 augusti 2010. I och med den nya lagen ställs generellt högre krav på dessa företag bl.a. när det gäller kompetens och erfarenhet. Sverige har undertecknat Europarådets konvention om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott och om finansiering av terrorism. Frågan om Sveriges tillträde till konventionen övervägs inom ramen för 2010 års Penningtvätsutredning (dir. 2010:80). Uppdraget ska enligt direktiven redovisas senast den 20 februari 2012.

En myndighetsgemensam nationell specialistfunktion har etablerats för brottsutbytesfrågor och består av experter från Rikspolisstyrelsen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Verksamheten är en viktig del i möjligheterna att effektivt spåra, säkra, förverka och återföra vinster av brott, däribland finansiering av terroristbrottslighet.

Arbetet med att utvärdera och förbättra systemet för bekämpande av penningtvätt och finansiering av terrorism kommer fortsatt att vara prioriterat.

Financial Action Task Force (FATF) är ett viktigt forum för internationellt samarbete i fråga om bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering. FATF är ett mellanstatligt organ som bildades år 1989 och har i dag 36 medlemmar. FATF har för närvarande 40 rekommendationer avseende penningtvätt och 9 rekommendationer som särskilt rör terrorismfinansiering. Genom dessa politiskt bindande rekommendationer ställs långtgående krav på ländernas lagstiftning och organisation i fråga om bl.a. kriminalisering av penningtvätt och terrorismfinansiering, kundkännedom för aktörer inom finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet, krav om rapportering av misstänkta transaktioner till Finanspolisen samt krav på tillsynsmyndigheter och effektiva sanktionssystem. FATF har även en process för utvärdering av länders uppfyllelse av kraven enligt rekommendationerna. Sverige uppfyllde, enligt slutförd utvärdering år 2010, FATF:s krav enligt 47 av 49 rekommendationer och tillhör därmed en begränsad skara länder som uppfyller kraven i en så hög grad.

Samarbetet inom EU inkluderar åtgärder för att kunna upptäcka och motverka terrorismfinansiering. Exempelvis har kommissionen påbörjat en utredning om möjligheterna att lägga fram ett förslag om ett s.k. Terrorist Finance Tracking System som syftar till att kunna spåra och inhämta information om penningtransaktioner som genomförs för att finansiera terroristbrott. Andra åtgärder inkluderar gemensamma regelverk t.ex. förordning (EG) nr 1889/2005 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen.

Riktade sanktioner i form av frysning av misstänkta terroristers tillgångar har allt mer kommit att tillämpas som en kompletterande metod för att hindra insamling av medel till terrorister och deras verksamhet. Mekanismer för frysning finns både inom FN och EU. Sverige är folkrättsligt och EU-rättsligt bundet att tillämpa dessa

sanktioner och gör också så. Den rättsliga grunden inom EU för denna typ av åtgärder har ändrats genom fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (Lissabonfördraget). Artikel 215 i EUF-fördraget erbjuder en samlad rättsgrund för att vidta restriktiva åtgärder av alla slag, inklusive frysning av tillgångar, för att genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, vilka åtgärder kan användas mot tredjeland och fysiska och juridiska personer som inte är stater. Enligt den nya artikel 75 i EUF-fördraget kan EU inom ramen för åtgärder som syftar till att göra EU till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa upprätta en särskild mekanism för att genomföra vissa ekonomiska sanktioner mot fysiska eller juridiska personer som inte är stater även inom EU. Sverige följer noga utvecklingen i denna fråga och stöder att EU så snart möjligt inleder en process mot en gemensam och rättssäker sanktionsprocess inom EU också i enlighet med de nya möjligheter som Lissabonfördraget ger.

Sverige har i likhet med många andra stater framfört kritik mot bristande rättssäkerhet i sanktionssystemen. Under intryck av olika domar och efter starkt tryck från Sverige m.fl. likasinnade länder har Säkerhetsrådet successivt förbättrat procedurerna inom FN-systemet och därigenom även EU-systemet. Numera utfärdas motiveringar till FN:s beslut och listan över personer och grupper som är föremål för sanktioner ses över regelbundet. En funktion som ombudsperson har inrättats vid FN för att biträda med utredningar i ärenden om avlistning. Ombudspersonen har även försetts med en rekommendationsrätt. Till skillnad från systemet i EU saknas fortfarande inom FN-systemet en möjlighet att få sin sak prövad av en opartisk domstol. Sveriges ansträngningar har bidragit till förbättringarna, men en del brister kvarstår. Regeringen avser att fortsätta att driva krav på förbättring och utveckling av de internationella sanktionsinstrumenten i syfte att garantera rätts säkerheten och respekten för folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna. Detta framför allt genom att ytterligare stärka ombudspersonens roll, på EU-nivån verka för tydliga kriterier för vilka personer, grupper och enheter m.m. som kan föras upp på sanktionslistorna och se till att de som listas får tydliga motiveringar. Processer för att föra av namn från listan bör också förenklas och göras mer rättssäkra, bl.a. genom att förbättra möjligheterna till omprövning av frysningbeslut.

Kunskap och underrättelser

Ansvariga myndigheter behöver kunna skapa en relevant bild av potentiella hot. Det behövs kunskap och underrättelser om misstänkta, möjliga tillvägagångssätt, miljöerna där gärningsmännen verkar och vilka de möjliga motiven och drivkrafterna kan vara. Gärningsmän som har för avsikt att utföra ett terroristattentat bör kunna identifieras oavsett om de har en politisk agenda, drivs av hat till samhället eller är så psykiskt sjuka att de utgör en fara för andra människors liv. Tillämpningen av de olika verktygen, processuella tvångsmedlen och andra regelverk är ett annat område som kontinuerligt behöver följas upp.

Överlag är det av vikt att utveckling av polisiära metoder grundar sig på dokumenterade erfarenheter från övningar och verkliga händelser samt beprövad metod och vetenskap. För det krävs exempelvis relevanta kompetenser hos enskilda och effektiv uppföljning och utvärdering av arbetsmetoder. Lika viktigt är det att kunskaperna delas till berörda aktörer på ett tillfredsställande sätt. Säkerhetspolisen och övriga polisen följer upp och utvärderar terroristattentaten i Norge i juli 2011 och självmordsattentatet i Stockholm i december 2010. Uppföljning av händelser och övningar kan besvara frågor om varför det kunde hända och hur händelsen hanterades. Utöver detta finns utrymme för forskning som i större utsträckning besvarar frågor om hur hot och gärningsmän kan upptäckas och identifieras i tid för att attentat ska kunna förhindras eller hot minskas. Det kan inbegripa hur befintlig information struktureras, analyseras och bedöms samt tillvaratagande av den kompetens som finns inom polisorganisationen och andra relevanta myndigheter.

Statens Kriminaltekniska Laboratorium (SKL) har expertkunskaper om forensiska metoder som är ett kunskapsintensivt område. SKL har exempelvis stor kompetens avseende detektering av sprängämnen. Det är fortsatt av stor vikt att kontinuerligt upprätthålla och förbättra kunskaperna på området. Genom bl.a. internationellt samarbete kan SKL ytterligare bredda sina kunskaper. Även FOI liksom Försvarsmakten har expertkunskaper och erfarenheter av forensiska metoder som bl.a. använts i insatsen i Afghanistan. Det finns utrymme för en mer utvecklad samverkan mellan de berörda myndigheterna på området.

Internets betydelse slår igenom på många områden i bekämpningen av terrorism. Internet ger möjligheter till kommunikation till och från allmänheten vilket är positivt. Genom internet får både myndigheterna och allmänheten även viss inblick i extremistmiljöerna. Internet har också skapat större möjligheter för de som förespråkar terrorism att relativt enkelt sprida sina budskap, försöka rekrytera och förmedla viss kunskap kring t.ex. genomförande av attentat eller tillverkning av sprängämnen. För att kunna identifiera potentiella hot krävs att de brottsbekämpande myndigheterna bedriver riktad spaning och underrättelsearbete i de miljöer där hot kan visa sig. En av dessa miljöer är internet. Det behövs ökad kunskap om hur Säkerhetspolisen och övriga polisen kan identifiera personer på internet som har för avsikt att begå terroristbrott utan att kränka de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt rätten till ett privatliv, yttrande- och tryckfriheten.

Det finns även behov av kunskap hos allmänheten om vad terrorism är samt hur Säkerhetspolisen och andra myndigheter arbetar för att bekämpa terrorism. Om allmänheten har insikt i hotbilden och arbetet med att bekämpa terrorism kan ökad förståelse skapas för dels vad terrorism är och dels för myndigheternas åtgärder. På det sättet ges förutsättningar för allmänheten att kunna bidra till myndigheternas arbete med att upptäcka och förhindra attentat. Om det finns vilja att bidra med upplysningar till brottsbekämpande myndigheter bör det finnas tydliga och moderna kanaler för det. Allmänhetens uppmärksamhet är en viktig resurs för polisen och kan emellanåt vara avgörande för brottsbekämpningen. Detta område kan utvecklas. Regeringen framhåller därför behovet av att ytterligare utveckla möjligheterna för allmänheten

att ta kontakt med de brottsbekämpande myndigheterna för att på så vis kunna bidra till att upptäcka exempelvis förberedelser till terroristbrottslighet. Skr. 2011/12:73

Särskild kontroll över verksamheten för att förhindra attentat

Kontroll över och insyn i den verksamhet som de brottsbekämpande myndigheterna bedriver för att förhindra terroristattentat är en central del av att bygga upp ett förtroende för verksamheten. Det sker på flera olika sätt. Det är också angeläget för den svenska regeringen att bevaka att det existerande och utvecklade internationella samarbetet sker med behållande av ett fullgott skydd för personuppgifter och rätten till privatliv.

Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern och Riksrevisionen utövar regelbundet tillsyn på olika sätt över myndigheterna och tjänstemännen, däribland Säkerhetspolisen och övriga polisen. De kan exempelvis göra utredningar på eget initiativ eller utreda enskilda klagomål. Riksdagen får information om Säkerhetspolisens verksamhet genom samråd som sker årligen med företrädare för de riksdagspartier som är representerade i utrikesnämnden. Härutöver har Säkerhets- och integritetsskydds-nämnden (SIN), som har en parlamentarisk anknytning, inrättats. SIN har som särskild uppgift att utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel. Tillsynen omfattar även kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet samt Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. SIN ska på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel eller har varit föremål för Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling. Kontrollen innefattar bedömning om användningen av tvångsmedel eller personuppgiftsbehandlingen har skett i enlighet med lag eller annan författning. Den 1 mars 2012 träder den nya polisdatlagen (2010:361) i kraft. Lagen innebär viktiga förbättringar för Säkerhetspolisens och övriga polisens möjligheter att använda personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt utan att den personliga integriteten kränks. I samband med lagens ikraftträdande får SIN nya tillsynsuppgifter. Då kommer både SIN och Datainspektionen att ha tillsyn över behandlingen av personuppgifter i såväl Säkerhetspolisens som övriga polisens verksamhet.

Regeringen följer regelbundet de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet och vid behov kan regelverk komma att omprövas. Emellanåt sker även mer genomgripande genomlysningar, exempelvis de som skedde genom Säkerhetskommissionen och Insynsutredningen.

Sammanfattning: Att förbereda för det fall ett terroristattentat inträffar syftar till att skapa adekvat skydd för individer och samhällsviktiga funktioner och anläggningar. Att förbereda handlar också om att effektivt kunna hantera konsekvenserna av ett attentat. Viktiga åtgärder inkluderar att

- minska risken för att farliga kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära ämnen används vid terroristattentat samt förbättra konsekvenshanteringen av en sådan händelse,
- öka kontrollen över vapen, sprängämnen och ämnen som kan utgöra viktiga beståndsdelar i sprängämnen,
- stärka it-säkerheten, och
- förbättra sektorsövergripande planeringar och övningar.

Ett öppet samhälle innebär stor sårbarhet för terroristattentat och att skydda sig mot sådana attentat är en komplex uppgift. Skyddsfrågorna blir särskilt krävande eftersom regeringen vill bevara det öppna samhället med tillgänglighet till samhällets olika institutioner. Samhället är inte bara sårbart för terroristattentat utan kanske främst för allvarliga olyckor och naturkatastrofer. För att nå framgång i arbetet med att förbereda oss och effektivt skydda samhället vid ett eventuellt terroristattentat behöver skyddet utgå från att kunna hantera ett brett spektrum av hot, varav hotet från terrorism utgör ett.

För att göra relevanta förberedelser krävs även god förmåga till förvarning och en struktur för att slå larm i tid och på rätt sätt. Ett effektivt skydd förutsätter därför underrättelser om hot och en korrekt bedömning av hoten både på kort sikt och i ett längre strategisk perspektiv. Det är också viktigt att bedöma riskerna och sårbarheterna i samhället och göra förberedelser utifrån den bedömningen. Om Sverige eller svenska intressen utomlands drabbas av ett allvarligt terroristattentat behövs en förmåga att effektivt hantera dess konsekvenser. En snabb återgång mot normalitet bidrar till att minska effekterna av ett terroristattentat. Ju bättre förberedda ansvariga myndigheter och andra är desto bättre kan en sådan händelse hanteras.

Ett flertal myndigheter har ansvar för sina respektive viktiga samhällsanläggningar och funktioner och därmed har de även ansvar för förberedelser med hänsyn till vilka risker och sårbarheter som finns. Den övergripande skydds- och beredskapsverksamheten avser alla typer av situationer som hotar samhällsviktiga verksamheter eller sätter beredskapen på prov, exempelvis naturkatastrofer eller olyckor. MSB har ett särskilt ansvar för att utveckla, samordna och stödja samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser. I sammanhanget vill regeringen framhålla den pågående reformen av Försvarmakten som innebär att de resurser i form av personal och materiel som utvecklas för insatsorganisationen får högre tillgänglighet att vid behov bistå övriga samhället och andra myndigheter inom ramen för relevanta regelverk. Det är därför angeläget att Försvarmakten kan inkluderas i det förberedande arbetet, inklusive planering och övning. Kommuner och landsting har ett särskilt ansvar för att minska sårbarheten i sin

verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer. Privata aktörer behöver även fortsättningsvis ta sitt ansvar i strävan efter att uppnå en minskad sårbarhet och en tillfredsställande konsekvenshantering. Ansvariga myndigheter bör bistå dem i deras arbete på det sätt som ansvarig myndighet bedömer är lämpligt.

Regeringens målsättningar innefattar en strävan att

- effektivare skydda samhällsviktiga funktioner och anläggningar samt anpassa skyddet efter bedömning av hotbild och sårbarhet och prioritera efter skyddsvärde,
- effektivare försvåra för och hindra att obehöriga får tillgång till vapen, sprängämnen eller farliga ämnen som kan användas vid attentat,
- öka förståelsen av innebörden av ansvarsprincipen,
- organisera fler övningar för krishantering på olika nivåer och med berörda myndigheter i olika sammanhang samt tillvarata dokumenterade erfarenheter från övningar, faktiska händelser och utvärderingar,
- förbättra säkerheten för samhällets viktiga it-system,
- fördjupa och förbättra samverkan och samarbete mellan ansvariga myndigheter, civila samhället och privata aktörer samt klargöra ansvarsfördelningen inom det förberedande och det operativa arbetet,
- utveckla kommunikationsförmågan såväl mellan myndigheter som med allmänheten,
- säkerställa en resurseffektiv beredskap som är långsiktigt och hållbart finansierad, och
- öka ansträngningarna för att identifiera, planera, samöva och utnyttja de resurser som redan finns hos berörda myndigheter, särskilt dessas möjligheter att ta i anspråk relevanta resurser hos Försvarsmakten.

Åtgärder

Samverkan och samarbete nationellt och internationellt

Nationell och lokal samverkan vid en sådan händelse som ett terroristattentat går att utveckla ytterligare. Genom tvärsektoriell planering och övningar förbättras förmågan till samarbete mellan myndigheter och andra involverade aktörer. Samverkan behövs för att kunna ta tillvara alla de behov som finns av ledning och samordning av insatser, information, sjukvård, transport, bevissäkring och brandförsvaret m.m. Samverkan utifrån ansvarsprincipen fungerar väl men avseende hanteringen av konsekvenser av ett terroristattentat finns utrymme för ett mer utvecklat samarbete. Utöver detta kan strategier och särskilda handlingsplaner, myndighetsgemensamma eller specifika, bidra till en tillfredsställande beredskapsnivå.

Regeringen har stärkt samhällets krisberedskap genom att MSB bildades den 1 januari 2009. MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Före, under och efter kriser och olyckor

har MSB sammanhållande och stödjande uppgifter. MSB ska utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med att minska sårbarheten. MSB ska också arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället, bidra till att minska konsekvenser, följa upp och utvärdera krisberedskapsarbetet, och se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde. Reformeringen av Försvarsmakten förbättrar möjligheterna att utnyttja dess resurser till stöd för andra myndigheter.

För att förbättra samordningen inom Regeringskansliet har också Kansliet för krishantering inrättats. Chefstjänstemannen för krishantering ansvarar för utveckling, samordning och uppföljning av krishanteringen i Regeringskansliet samt nödvändiga förberedelser för detta. Det övergripande målet för kansliet för krishantering är att alltid kunna stödja regeringen i att säkerställa en effektiv krishantering.

Genom Samverkansrådet mot terrorism finns en god kontaktyta mellan berörda myndigheter. Samverkansrådet har initierat övningar och beslutat om utvärderingar. Exempelvis genomför FOI på uppdrag av Samverkansrådet en utvärdering av samverkan mellan dess myndigheter vid höjningen av hotbildsnivån den 1 oktober 2010, och vid attentatet i Stockholm den 11 december 2010. Genomförda övningar har exempelvis handlat om allvarliga situationer i tunnelbanan i Stockholm eller förmåga att ta emot hjälp från eller ge resurser till ett annat land.

Funktionen tjänsteman i beredskap (TiB) finns vid de myndigheter som har ett särskilt utpekat ansvar för vår förmåga att hantera en krissituation, inklusive Regeringskansliet. TiB har beredskap dygnet runt för att kunna agera vid allvarliga olyckor, kriser och katastrofer i Sverige och internationellt. TiB ska kunna bistå och ge stöd till samordning mellan svenska myndigheter i krissituationer och vissa ska kunna bistå EU- och FN-organisationer. TiB besvarar eller förmedlar förfrågningar om resurs- eller expertstöd för insatser nationellt, inom EU och internationellt.

På senare år har den konsulära beredskapen utvecklats och förbättrats för att snabbt och adekvat kunna ta hand om svenskar som drabbas av en större kris utomlands. Lagen (2010:813) om statens ansvar vid katastrofer utomlands reglerar och tydliggör statens uppdrag i en kris utomlands. I utlandsmyndigheternas beredskapsskyldigheter ingår att beredskapsplanera med konsulära risk- och sårbarhetsanalyser. Det finns en väl utvecklad samverkan mellan Utrikesdepartementets egen konsulära insatsstyrka och den stödstyrka som MSB samordnar. I denna stödstyrka ingår bl.a. polisen och Socialstyrelsen. En omfattande utbildnings- och övningsverksamhet bedrivs sedan flera år inom området.

Inom EU finns stor potential för solidariska hjälpsatser om så skulle behövas. Det pågår flera aktiviteter på området, bl.a. har kommissionen presenterat ett meddelande om en stärkt europeisk responskapacitet med fokus på civilskydd och humanitärt bistånd. I och med antagandet av Lissabonfördraget infördes i EU en skyldighet för medlemsstaterna att hjälpa varandra i händelse av ett terroristattentat eller en naturkatastrof, enligt den s.k. solidaritetsklausulen i artikel 222 EUF-fördraget. Inom EU pågår ett arbete med att anta mer detaljerade regler för när och hur medlemsstaterna ska kunna bistå varandra. För ett väl fungerande samarbete behövs dessutom internationell planering och övning.

Erfarenheterna från influensapandemin år 2009 har tydligt visat att ett samarbete på EU-nivån och internationellt är en förutsättning för att kunna hantera olika typer av spridning av smitta och även av andra ämnen, vilket kan vara relevant också för terrorismbekämpningen. Det Internationella Hälsoreglementet (IHR) har till syfte att skydda mot internationella hot mot folkhälsan och omfattar alla typer av smittämnen eller andra ämnen som oberoende av ursprung och källa utgör eller kan utgöra ett allvarligt hot mot människors hälsa.

Förmågan att hantera kriser som kan uppstå genom ett terroristattentat ska även utvecklas i enlighet med regeringens skrivelse Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet (skr. 2009/10:124).

Forskning och utveckling

Att bedriva forskning och utveckling är nödvändigt för att effektivt kunna förbereda inför morgondagens hot. Varje myndighet har ansvar för att inom sitt område behålla och utveckla kunskapen kring det förberedande arbetet. Ansvariga myndigheter behöver tillgång till expertstöd och kunna dra nytta av tidigare vunna dokumenterade erfarenheter på ett adekvat sätt. Resultat av utvärderingar från övningar och händelser behöver tas omhand och omsättas i ny kunskap som kommer berörda personer, myndigheter och andra berörda till del. Vetenskaplig forskning behövs även för att få högre kunskap om hur människor i Sverige reagerar vid ett terroristattentat. Det kan handla om tilltron till olika transportformer, bankväsendet eller att vistas i folksamlingar och ytterst om tilltron till samhällets funktioner. Ett stort antal aktörer bedriver forskning och kunskapsutveckling som kan bidra till det förberedande arbetet. En del av dem nämns nedan och några under andra rubriker i detta avsnitt.

Säkerhetspolisen ansvarar för att upprätthålla en detaljerad kunskap om hotbilden. Säkerhetspolisen arbetar här i nära kontakt med forskarvärlden och andra relevanta aktörer.

SKL har särskilda kompetenser för forensiska metoder som är avgörande för att vid en händelse kunna samla in bevis kring misstänkt terroristbrottslighet.

FOI är en viktig aktör inom forskningsområdet. Genom anslag och efter inriktning från regeringen upprätthåller FOI omfattande kompetens vad avser kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära ämnen och sprängämnen och dessa ämnens potentiella brottsliga användning. FOI deltar också i EU:s säkerhetsforskningsprogram som bl.a. omfattar terrorism. Områdesövervakning, masstransportsäkerhet, gräns- och flygplatskontroller, säkerhet i godstransporter och operativ krishantering är områden där FOI är involverade. FOI har exempelvis tillsammans med Transportstyrelsen och Swedavia m.fl. undersökt möjligheterna att förbättra skyddet kring flygplatser för att upptäcka och lokalisera störning av sambands- och positioneringssystem. FOI ger också expertstöd till olika myndigheter, t.ex. utbildningsinsatser för CBRN-instruktörer, stöd till polisen när det gäller vapen och sprängämnen och forensiskt stöd till SKL.

Försvarsmakten har genom Totalförsvarets Skyddscentrum en omfattande utbildningsverksamhet inom CBRN-området. Denna verksamhet, som också erbjuds till andra svenska myndigheter, innefattar möjligheter att genomföra kvalificerad utbildnings- och övningsverksamhet bl.a. i skarp insatsmiljö.

MSB finansierar och samordnar ett flertal forskningsprojekt inom ramen för det nationella säkerhetsforskningsprogrammet. Forskningen rör bl.a. avståndsdetektering av explosiva ämnen, övervakning av dricksvatten, detektion av virus, övervakning av kärnkraftsanläggningar med IR-kameror, informationssäkerhet och forensiska metoder. MSB har även utvecklat metoder för sektorsövergripande konsekvensanalyser avseende risker och sårbarheter i samhället och som stöd för beslutsfattande vid olika händelser.

Flera lärosäten bedriver studie- och analysverksamhet, anordnar konferenser och genomför utbildningar m.m. på området, exempelvis FHS samt Chalmers tekniska högskola och Uppsala universitet som bedriver forskning inom icke-spridningsområdet med stöd av Strålsäkerhetsmyndigheten.

Forskning och utveckling sker även genom internationella överenskommelser, exempelvis det svensk-amerikanska avtalet om forskning och utvecklingsfrågor inom det civila säkerhetsområdet. Regeringen kan vid behov komma att ingå ytterligare liknande internationella överenskommelser med andra länder om forskning och utveckling. Stöd behövs av stora delar av forskarsamhället för att kunna göra väl underbyggda bedömningar om vilka förberedelser som krävs för att även i framtiden kunna möta hotet från terrorism.

Informationssäkerhet

I dag hanteras nästan all information, såväl öppen som hemlig, i informationstekniksystem, i många fall i internetbaserade system. En rad samhällsviktiga verksamheter är beroende av it-system för styrning, reglering och övervakning. Dessa it-system riskerar utsättas för otillbörlig påverkan och kan utgöra mål för terroristattentat. Informationstekniksystem kan även användas som medel för angrepp. Det övergripande informationssäkerhetsarbetet har i viktiga delar relevans för att möta hotet från terrorism bl.a. för att kunna hantera konsekvenserna av ett terroristattentat.

Ansvar för informationssäkerhet ligger enligt ansvarsprincipen hos den verksamhetsansvarige. Några myndigheter har dock ett särskilt utpekad ansvar för informationssäkerhet (Försvarsmakten, FRA, MSB, Försvarets materielverk, Post- och telestyrelsen och Säkerhetspolisen).

Under de senaste åren har Säkerhetspolisen inom ramen för sitt rådgivnings- och tillsynsansvar fokuserat på att förebygga allvarliga elektroniska angrepp riktade mot samhällsviktiga it-system. Arbetet sker i samverkan med de skyddsvärda verksamheterna. Säkerhetspolisen analyserar och utreder också de allvarliga elektroniska angrepp som har drabbat och drabbar de samhällsviktiga verksamheterna.

FRA och MUST har särskilda kunskaper om och tillgång till unik information på informationssäkerhetsområdet. Exempelvis har FRA

utvecklat ett tekniskt detekterings- och varningssystem för samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur. FRA stöder informations-säkerhetsarbetet hos statliga myndigheter och statligt ägda bolag som hanterar känslig information samt är statens resurs för teknisk informationssäkerhet. Stödet kan bestå i bl.a. penetrationstester, kartläggning av nätverk och teknisk rådgivning. För att öka kunskaperna i samhället genomför FRA föreläsningar, tekniska demonstrationer och utbildningar. FRA lämnar expertstöd till andra myndigheter i frågor om bl.a. regelverk och kryptokompetens i samarbete med MUST och MSB. FRA verkar dessutom operativt genom att stödja exempelvis Säkerhetspolisen vid hantering av allvarliga it-incidenter t.ex. dataintrång och andra typer av attacker. Försvarsmakten har tillsammans med Säkerhetspolisen och MSB föreskriftsrätt på informationssäkerhetsområdet. Inom ramen för sitt tillsynsansvar stödjer Säkerhetspolisen och Försvarsmakten andra statliga myndigheter och försvarsindustrin i säkerhetsskyddsfrågor, inklusive på it-området. Försvarsmakten leder och samordnar även signalskyddstjänsten och arbetet med kryptering för skyddsvärda uppgifter för totalförsvaret.

Post- och telestyrelsen (PTS) har föreskriftsrätt avseende teleoperatörers driftsäkerhet och skydd av uppgifter vid elektronisk kommunikation. PTS har ansvar för att sammankalla en nationell telesamverkanstrupp vid allvarliga händelser. PTS arbetar även med nätsäkerhet och internetsäkerhet.

Informationssäkerhet har en nära koppling till den sektorsövergripande krishanteringen eftersom konsekvenserna av en allvarlig it-incident efter ett attentat kan drabba samhällsviktig verksamhet i flera sektorer. MSB har därför ansvar för samordning av arbetet med samhällets informationssäkerhet samt för att analysera och bedöma omvärldsutvecklingen inom området. MSB ska lämna råd och stöd för det förebyggande arbete som bedrivs av andra statliga myndigheter, kommuner och landsting samt företag och organisationer. MSB har också arbetat med en strategi för samhällets informationssäkerhet, en handlingsplan för samhällets informationssäkerhet och en nationell hanterandeplan för allvarliga it-incidenter. MSB bidrar till samverkan mellan myndigheter med särskilt ansvar för samhällets informations-säkerhet (SAMFI) och samverkanstrupper för informationsdelning inom olika sektorer. Via Computer Emergency Response Team – Sweden (CERT-SE) kan MSB erhålla information om incidenter och sårbarheter. Försvarsmaktens kunskap och erfarenhet av att driva och skydda skyddsvärda informationssystem kan utnyttjas i förebyggande syfte eller som ett stöd vid eventuella allvarliga attacker mot samhällsviktig verksamhet. Ett exempel på detta är Försvarsmaktens särskilda it-försvarsförband som ska skydda den egna verksamheten, men skulle kunna användas till stöd även för andra myndigheter.

Regeringen anser att övningar är ett viktigt inslag i arbetet med att stärka samhällets informations-säkerhet. Sverige har deltagit i flera internationella övningar på informationssäkerhetsområdet, t.ex. Cyber Europe 2010 och den amerikanska övningen Cyberstorm III. På nationell nivå har MSB arrangerat informations-säkerhetsövningen NISÖ med deltagare från privat och offentlig sektor. Ett annat exempel är de övningar som PTS genomför vart annat år tillsammans med

teleoperatörerna och senast även med elbranschen. Regeringen anser vidare att det är viktigt att informationssäkerhetsfrågor inkluderas i arbetet med risk-, sårbarhets- och säkerhetsanalyser.

Regeringen har den 8 december 2011 beslutat om en översyn av säkerhetsskyddslagen. Utredaren ska bl.a. se över vilka verksamheter som är av betydelse för rikets säkerhet eller som behöver skyddas mot terrorism och därför är i behov av säkerhetsskydd. En viktig del av översynen kommer att avse informationssäkerhet. Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2014.

Effektiv kriskommunikation och sjukvård

En av de allvarligaste konsekvenserna av ett terroristattentat, utöver den direkta skada attentatet orsakar, är den oro som drabbar befolkningen. Kriskommunikation behövs bl.a. för att skapa förtroende, hindra desinformation, förmedla beslut och hjälpa berörda. En djupt oroad allmänhet kan få svårförutsägbara konsekvenser för samhällsviktiga verksamheter och också försvåra samhällets krishantering. Vid ett terroristattentat är det därför av stor vikt att myndigheter och andra ansvariga aktörer når ut med en väl avvägd, korrekt och samstämmig information till allmänhet och media.

Frågan om kommunikation mellan myndigheter och med allmänheten och media kan vara avgörande för hur en kris eller händelse utvecklar sig efter ett terroristattentat. Kommunikationen med allmänheten bör präglas av öppenhet och snabbhet och vara korrekt och samordnad mellan ansvariga aktörer.

Vid attentatet den 11 december 2010 i Stockholm hade Samverkansrådet mot terrorism en betydelsefull roll för informationsutbytet mellan myndigheterna. Samverkansrådet kan bidra till att stärka planeringen och strukturen för kommunikationen mellan myndigheterna och med allmänheten, exempelvis genom en för Samverkansrådet gemensam kommunikationsstrategi. Tydliga rutiner för kommunikationen mellan myndigheterna kan stärkas genom operativa samverkansövningar.

MSB ska bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. MSB utövar sin samordnande roll bl.a. genom stöd till ett koordinerat beslutsfattande för ansvariga myndigheter och genom samverkanskonferenser med såväl länsstyrelser som centrala myndigheter. MSB tillhandahåller också metoder, nätverk och tjänster som kan användas av berörda myndigheter i kontakter med allmänheten, exempelvis webbplatsen www.krisinformation.se och en myndighetsgemensam telefontjänst som sätts upp vid inträffade händelser för att hantera frågor från allmänheten. MSB arbetar bl.a. med att utveckla beredskap, ta emot larm, hålla en lägesbild kontinuerligt uppdaterad, bedriva omvärldsbevakning och göra fördjupade analyser. MSB har fortsatt utvecklat WIS som är ett nationellt webbaserat informationssystem för att underlätta informationsdelning mellan aktörerna i det svenska krishanteringssystemet före, under och efter en kris.

För att stärka samhällets krishanteringsförmåga har Sveriges riksdag beslutat att införa Sveriges nationella kommunikationssystem för ledning

och samverkan – Radiokommunikation för Effektiv Ledning (RAKEL). Skr. 2011/12:73
RAKEL underlättar kommunikationen hos organisationer som arbetar med allmän ordning, säkerhet och hälsa och effektiviserar deras samverkan.

Det förberedande arbetet inkluderar även möjligheterna för enskilda att få vård och kunna bistå varandra vid händelse av ett attentat. Det är viktigt att människor känner till hur de kan söka och få hjälp samt att enskilda även har viss utbildning i exempelvis brandsläckning och första hjälpen. Förutom en generellt god sjukvård behövs dessutom katastrofmedicinsk förmåga för att kunna ta hand om enskilda skadade vid ett attentat. Det Svenska nationella ambulansflyget (SNAM) har förmåga att genomföra flygtransporter med intensivvårdskapacitet.

Skydd av samhällsviktiga anläggningar och funktioner

För att skydda samhällets viktiga anläggningar och funktioner pågår sedan lång tid ett arbete med att minska dessas sårbarhet. Redan 1990 infördes i den dåvarande skyddslagen ett uttryckligt skydd mot terroristbrott. Den nuvarande skyddslagen (2010:305) trädde i kraft den 1 juli 2010. I den lagen ges bl.a. förutsättningar för att besluta om ett kvalificerat skydd för vissa nya skyddsobjekt, exempelvis byggnader, andra anläggningar och områden samt militära fartyg och luftfartyg. Bestämmelserna i skyddslagen ger rättsliga förutsättningar för att kunna sätta upp fysiska hinder för tillträde, ge vissa befogenheter till bevakningspersonal och kunna bevaka de s.k. skyddsobjekten med hjälp av polis, militär eller annan särskilt utsedd personal. MSB har på uppdrag av regeringen tagit fram en nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet.

Regeringen har gett i uppdrag åt Strålsäkerhetsmyndigheten att i samråd med Rikspolisstyrelsen, Affärsverket svenska kraftnät och MSB genomföra en översyn av tillståndshavarnas och samhällets förmåga att skydda kärntekniska anläggningar och transporter av kärnämnen mot antagonistiska hot.

Strålsäkerhetsmyndigheten har tagit fram en plan för hanteringen av allt radioaktivt avfall. En fråga som utreds är behovet av förbättrad kontroll över införsel av radioaktiva ämnen från länder utanför EU.

Angrepp på produktionen av livsmedel kan skada människor eller djur indirekt eller direkt. Även ett attentat mot skogsproduktionen kan medföra liknande risker. Dricksvatten har en unik förmåga att sprida smitta och förgiftning. I synnerhet är dessa områden känsliga för angrepp med biologiska eller kemiska ämnen, vilkas angrepp kan orsaka stora ekonomiska förluster och mänskligt lidande. Nya biotekniska applikationer riskerar dessutom att medföra nya hotbilder. Vid Smittskyddsinstitutets säkerhetslaboratorier utförs diagnostik av vissa sällsynta smittämnen samt okända organismer och ämnen. Institutet har även laboratorieberedskap dygnet runt och kan bistå de nordiska och baltiska länderna med analyser av misstänkta högsmittsamma ämnen. Det finns också laboratorier som ingår i europeiska laboratorienätverk för övervakning och analys av misstänkt allvarlig smitta.

Regeringen vidtar försiktighetsmått i syfte att förebygga och avhjälpa skadeverkningarna av sabotage eller annan skadegörelse som kan påverka Sveriges livsmedelsförsörjning och för att hindra uppsåtlig förorening av dricksvatten. Regeringen avser komplettera kompetensen som finns hos de myndigheter som vanligtvis arbetar med krisberedskapsfrågor. Därför har förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet ändrats på så sätt att universitetet mot bakgrund av vetenskapliga rön ska identifiera och analysera risker för att forskningsresultat används i antagonistiskt syfte mot jordbruks- och livsmedelsproduktionen.

Transportsektorn är ett annat skyddsvärt område. Transportstyrelsen är ansvarig myndighet för flera skyddsbestämmelser och stor vikt läggs på att kunna hantera konsekvenserna av ett terroristattentat eller annan händelse som kan orsaka allvarliga störningar i det svenska samhällets transportsektor.

Skyddet av transporter på väg och järnväg bör stärkas genom effektivare tillsyn av transporter av farligt gods samt förbättrad kommunikation med näringslivet om de skyddsbestämmelser om transportskydd som är i kraft. Regeringen kan komma att överväga om transportskyddsbestämmelserna för farligt gods ska omfatta samtliga trafikslag. EU-kommissionen har initierat ett arbete om skydd för transporter i tätorter, t.ex. järnvägs- och tunnelbanestationer, där Trafikverket är svensk kontaktpunkt. Polisen arbetar för säkerhet i trafiken och särskilt yrkestrafiken inklusive transporter av farligt gods. Inom EU finns ett samverkansnätverk för polisära frågor om trafiksäkerhet benämnt TISPOL.

Sjöfarten och hamnarna utgör en viktig del av transportsektorn. Här har Sjöfartsverket ansvar för viktig infrastruktur. Regelbundna möten sker mellan polisen, Kustbevakningen och Tullverket för att diskutera behov av förändrad lagstiftning och tillämpning av nuvarande regelverk för den marina miljön samt för att genomföra övningar m.m. Polisen deltar även i ett polisiärt samverkansnätverk för sjö- och hamnfrågor finansierat av EU. I det övergripande svenska s.k. Marina initiativet hanteras frågor om terrorism riktad mot sjöfarten.

Luffarten behöver ett särskilt skydd på grund av dess utsatthet. Polisen deltar i regelbundna möten med Transportstyrelsen för att utveckla skyddet och diskutera behov av exempelvis regelförändringar. Polisen deltar även i det internationella samarbetet Airpol som är ett polisiärt samverkansnätverk för luftfartsskydd. Inom EU pågår arbeten med att stärka skyddet kring lufttransport av gods baserat på aktuella hot- och riskbedömningar för avreseort och destination m.m. Flera händelser och övningar har visat på behovet av effektivitet i upprätthållandet av säkerheten vid flygplatserna och ombord flygplan. Det finns utrymme för ytterligare ansträngningar från alla ansvariga aktörer för att tillgodose kravet på ett tillfredsställande skydd vid våra flygplatser.

Inom EU har tidigare beslutats om ett direktiv för skydd av kritisk infrastruktur (European Programme for Critical Infrastructure Protection, EPCIP). Riskerna med terroristattentat är en viktig del i EPCIP även om direktivet omfattar alla typer av risker inklusive naturkatastrofer och olyckor. Tillsammans med andra myndigheter har MSB prövat pilotversionen av ett särskilt datastöd för information om varningar, vilket ingår i EPCIP och kallas för Critical Infrastructure Warning

Information Network (CIWIN). Inom EU har därtill påbörjats ett arbete med stresstester på säkerhetsområdet i vilket Sverige deltar. Skr. 2011/12:73

En stor del av arbetet med att säkerställa skydd och drift av samhällsviktiga anläggningar och funktioner utförs av privata aktörer. Det är viktigt att också de privata aktörerna tar sitt ansvar som ägare eller driftsansvariga för dessa samhällsviktiga funktioner eller anläggningar, t.ex. den infrastruktur som bär upp elförsörjning och telekommunikationer. Därför bör de involveras i samverkansarbetet på det sätt som ansvarig myndighet bedömer är lämpligt i varje enskilt fall.

Kontroll över farliga ämnen och vapen

Attentat med någon form av vapen som involverar CBRN-ämnena kan, även i primitivt utförande, åstadkomma stora skador. Risken för att terrorister ska komma över sådana vapen är låg, men konsekvenserna om så skulle ske kan bli omfattande på såväl det psykologiska som det fysiska planet. Attentaten i Tokyos tunnelbana år 1995 och de s.k. mjältbrandsbrevens år 2001 visar tydligt på sådana konsekvenser vid användande av CBRN-ämnena. Sverige har varit en av de drivande bakom EU:s CBRN-handlingsplan. Handlingsplanen syftar bl.a. till att motverka att sådana ämnen används vid terroristattentat och förbättra konsekvenshanteringen vid en eventuell CBRN-händelse. Sverige har ett djupt engagemang med bred nationell förankring för att implementera handlingsplanen.

MSB:s samordningsuppdrag inom krisberedskapen innefattar även CBRN- och explosivämnesområdet där samverkan bl.a. sker inom samverkansområdet farliga ämnen. Samordningen innefattar vidare lägesredovisningar och ledning av samverksgrupper. MSB har regeringens uppdrag att redovisa sammanställningar av vidtagna och planerade åtgärder på CBRN- och explosivämnesområdet på alla nivåer, inklusive de kopplade till internationella samarbeten och övningar. Regeringen har även gett Strålsäkerhetsmyndigheten och Tullverket i uppdrag att se över samhällets förmåga att kontrollera radioaktiva ämnen vid Sveriges gräns, som ska redovisas senast den 29 februari 2012.

Inom EU finns en s.k. hälsosäkerhetskommitté, Health Security Committee. EU-kommissionen har i december 2012 presenterat ett förslag till rättsakt om allvarliga gränsöverskridande hot mot hälsan. Förslaget innebär att hälsosäkerhetskommitténs arbete breddas till att omfatta alla slags hot mot människors hälsa, utom radionukleära hot. I förslaget ställer kommissionen tydliga krav på medlemsstaterna att koordinera sina beredskapsplaner.

På EU-nivå har det även tagits fram en handlingsplan för att förbättra säkerheten kring sprängämnen. Handlingsplanen har ett brottsförebyggande perspektiv, framförallt med fokus på hotet från terrorism. På nationell nivå leder MSB och polisen en arbetsgrupp för genomförande av handlingsplanen där berörda myndigheter ingår.

EU-kommissionen har föreslagit en förordning om försäljning och användande av sprängämnesprekursorer. Syftet med förordningen är att begränsa allmänhetens tillgång till höga koncentrationer av vissa ämnen

som kan missbrukas genom att användas till tillverkning av sprängämnen.

Arbetet med att förhindra spridande av massförstörelsevapen bidrar till den övergripande kampen mot terrorism. Flera multilaterala samarbeten pågår på området, bl.a. genom det Internationella atomenergiorganet (International Atomic Energy Agency, IAEA), genom de konventioner som förbjuder biologiska, toxiska och kemiska vapen och genom ett flertal s.k. internationella exportkontrollregimer. Sverige deltar även i internationella initiativ som har tagits för att motverka vad som benämns som massförstörelsevapen-terrorism. Det inkluderar bl.a. implementering av FN:s säkerhetsrådsresolution 1540, åtgärder inom det s.k. G8 Globala partnerskapet mot spridande av massförstörelsevapen och det Globala initiativet för att bekämpa nukleär terrorism. Andra viktiga instrument är den internationella konventionen för bekämpande av nukleär terrorism som Sverige undertecknade år 2005 och konventionen om fysiskt skydd av kärnämne som Sverige är part till sedan år 1980. Den konventionen syftar bl.a. till att förhindra att nukleärt material faller i orätta händer. Frågan om Sveriges tillträde till konventionen för bekämpande av nukleär terrorism bereds inom Regeringskansliet. Sverige deltar även i det s.k. Proliferation Security Initiative (PSI) som initierades 2003 med syfte att förhindra att massförstörelsevapen eller komponenter till sådana transporteras till eller från obehöriga destinationer.

En viktig del i genomförandet av åtgärderna på området handlar om att informera företag och forskningsinstitut som har avancerade kunskaper på området om vilka risker som finns. I april 2010 deltog Sverige som ett av 47 länder i det toppmöte (Nuclear Security Summit) i Washington som hölls kring frågan om nukleärt säkerhetsskydd, dvs. hur stater ska minimera risken för att terrorister får tillgång till känsligt kärnämne eller radioaktivt material med syfte att åstadkomma massförstörelse eller spridning av radioaktivitet. De deltagande staterna enades om ett antal åtgärder för att stärka skyddet av särskilt känsligt kärnämne för att förhindra att terrorister får tillgång till materialet. Sverige deltar aktivt i samarbetet och kommer att delta i det uppföljande toppmöte som äger rum i Seoul år 2012. På det nationella planet arbetar och samarbetar flera myndigheter med icke-spridningsfrågorna, utöver Regeringskansliet, bl.a. Försvarmakten, Kustbevakningen, Inspektionen för strategiska produkter, Strålsäkerhetsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut och Tullverket.

Regeringen har stärkt kontrollen över vapenhanteringen i landet. Sverige har nyligen tillträtt FN:s vapenprotokoll. Protokollet syftar till att stärka samarbetet mellan staterna för att förebygga och bekämpa olaglig tillverkning av och handel med vapen. De lagändringar som krävdes för att Sverige skulle kunna tillträda protokollet trädde i kraft den 1 juli 2011. I korthet innebär lagändringarna att skjutvapen, vapendelar och förpackningar med ammunition ska märkas vid tillverkningen. Även skjutvapen och vapendelar som varaktigt förs in till Sverige ska förses med märkning. Samtidigt gavs Tullverket rätt att göra kontrollbesök och revisioner hos den som till eller från Sverige för in respektive ut vapen. Den 9 juni 2011 beslutade regeringen att ge Rikspolisstyrelsen och Tullverket i uppdrag att gemensamt kartlägga den illegala vapeninförselns omfattning och de tillvägagångssätt som används. Syftet med

uppdraget är att minska den illegala införseln av skjutvapen till Sverige. Skr. 2011/12:73
Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2012. Regeringen har nyligen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till ändringar i vapenlagstiftningen. Förslagen i lagrådsremissen Vissa åtgärder mot illegala vapen innebär bland annat att reglerna om grovt vapenbrott förtydligas och att kraven på vapenhandlare skärps.

6 Fortlöpande uppföljning

Regeringen kommer att följa upp den nationella strategin mot terrorism. Myndigheterna förutsätts rapportera till regeringen om relevanta åtgärder och följa upp dessa åtgärder löpande i den sedvanliga återrapporteringen genom årsredovisningar, redovisningar av uppdrag, rapporter och på annat sätt. Även andra metoder för uppföljning och utvärdering kan tillämpas när så är lämpligt. Framgång bedöms mot de målsättningar som framgår av strategin.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 februari 2012.

Närvarande: Statsrådet Björklund, ordförande, och statsråden, Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Carlsson, Borg, Sabuni, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Ohlsson, Attefall, Engström, Kristersson, Hatt, Ek, Lööf

Föredragande: statsrådet Ask

Regeringen beslutar skrivelse 2011/12:73 Ansvar och engagemang – en nationell strategi mot terrorism