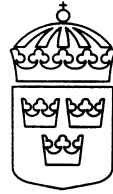


Regeringens skrivelse

2007/08:64



Nationellt ansvar och internationellt engagemang –
En nationell strategi för att möta hotet från terrorism

Skr.
2007/08:64

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 7 februari 2008

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin syn på utgångspunkterna för svensk terrorismbekämpning samt presenterar viktigare förslag som kommer att genomföras under mandatperioden under fyra övergripande rubriker.

Innehållsförteckning

Skr. 2007/08:64

1	Inledning.....	3
2	Avvärja effektivare	8
3	Förebygga effektivare	14
4	Skydda effektivare.....	20
5	Effektivare konsekvenshantering.....	23
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 februari 2008	26

Terrorism är inget nytt fenomen utan en del av det moderna Europas politiska historia. Länder som Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Spanien, Grekland och Italien, men också Sverige, har under de senaste decennierna drabbats och drabbas alltjämt återkommande av någon form av terroristattentat. Nu som då står inhemska politiska grupper, i huvudsak separatistiska, anarkistiska eller vänsterradikala grupper, för de flesta incidenterna. Målen är ofta symboler för den statliga myndighetsutövningen; offentliga byggnader, polis och militär, eller politiker. Men historiskt sett har även andra samhällsviktiga funktioner angripits. Syftet är inte alltid att döda utan att skrämja; många gånger rings varningar in till myndigheterna innan sprängladdningar detonerar.

Sedan början på 1990-talet har emellertid en ny allvarlig hotbild vuxit fram parallellt med den gamla, såväl i Europa som i andra delar av världen. Det nya hotet har en annan karaktär på så sätt att det präglas av starka kopplingar till religiös extremism. Dagens allvarligaste terroristhot mot Europa såväl som globalt utgörs av grupper som söker legitimera våldsanvändning med hänvisning till extrema uttolkningar av islam. Mål och motiv är därför inte längre nödvändigtvis sprungna ur en geografiskt eller politiskt avgränsad fråga utan kan vara mycket mer diffusa och långsiktiga. Inte sällan är massvåld och förstörelse ett mål i sig. Själv-mordsattentat har blivit en del i den nya metodiken. Civilbefolkningen löper därmed större risk att drabbas.

Denna form av terrorism, liksom dess motivationskällor, har under det senaste decenniet blivit alltmer gränsöverskridande och global. Det som händer i ett land kan sätta i gång processer som utmynnar i våldsamma händelseförlopp och attentat på andra platser i världen. En tydlig tendens är att terrorister i denna miljö i högre utsträckning än tidigare verkar i löst sammansatta nätverk med internationella förgreningar, snarare än i hierarkiskt styrda celler. Inspiration hämtas ofta från terroristnätverket Al-Qaidas retorik, men det behöver inte betyda att det faktiskt finns några funktionella eller organisatoriska kopplingar.

Syfte och innehåll

Det råder ingen tvekan om att ett större terroristattentat i vårt land skulle ställa samhället inför mycket stora utmaningar och påfrestningar. Arbetet med att förbättra möjligheterna att förebygga, avvärja, skydda mot och hantera konsekvenserna av terroristattentat och andra hot handlar om en ständigt pågående process där vi kontinuerligt måste se till att vår vaksamhet och förmåga är väl utvecklad samt att egna och andras erfarenheter omhändertas. Om detta råder bred politisk enighet. Det är viktigt att regeringen och myndigheter uppvisar en medvetenhet om problemet och en vilja att ta det på allvar.

Mycket har också gjorts för att förstärka nationella strukturer och bidra till stärkandet av internationella insatser. Bland nationella åtgärder kan nämnas att Sakerhetspolisens anslag för 2007 ökades kraftigt för att framför allt utveckla kapaciteten för att bekämpa terrorism. Samverkansrådet mot terrorism samlar myndigheter under ledning av Sakerhetspoli-

sen för att utveckla och stärka Sveriges samlade förmåga att bekämpa terrorism. De rättsvårdande myndigheterna har från och med 2008 effektivare verktyg t.ex. i form av hemlig rumsavlyssning och preventiv användning av hemliga tvångsmedel för att kunna förebygga och bekämpa såväl terrorism som grov organiserad brottslighet. Polisen har fått möjlighet att begära stöd från Försvarsmakten vid storskaliga terroristattacker. Samtidigt har ytterligare rätts säkerhetsgarantier införts vid användandet av hemlig teleavlyssning eller andra hemliga tvångsmedel. Internationella insatser inkluderar svenskt stöd till länder som behöver stärka sin förmåga att bekämpa terrorism. Vid utrikesförvaltningen har krisberedskapen och den konsulära kapaciteten stärkts för att bättre kunna värna svenskar som kan drabbas av bl.a. terroristdåd utomlands. Övningar har genomförts för att identifiera brister och ytterligare behov. Svenska myndigheter har också inom olika områden ökat sitt samarbete med andra länder för att förebygga och bekämpa terrorism. Säkerhets skyddande åtgärder har vidtagits vid samhällsviktiga funktioner.

Än mer kan göras. Hotet om terrorism kommer att finnas kvar under lång tid framöver. Traditionella insatser från polis och rättsväsende behöver kombineras med långsiktiga förebyggande åtgärder.

Ett mångskiftande utvecklingsarbete står för dörren och regeringen vill i detta skede redovisa vilka ytterligare åtgärder som ska genomföras under mandatperioden och vilka principer som ska vara vägledande i arbetet. Det tar sitt avstamp i det arbete som har gjorts. Men nya åtgärder måste läggas till gamla för att hålla jämna steg med utvecklingen i fråga om hotbild och förändringar i omvärlden. Målet är att Sverige ska bli effektivare i arbetet med att avvärja, förebygga, skydda mot och hantera konsekvenser av terroristverksamhet.

Den följande redovisningen slår fast utgångspunkterna för detta arbete. De konkreta åtgärder som i nuläget planeras redovisas under rubriker som anger övergripande intentioner i arbetet; avvärja, förebygga, skydda och hantera konsekvenser. Det inledande avsnittet om att avvärja terroristverksamhet behandlar det traditionella arbetet för att bekämpa terrorism genom insatser från polis och rättsväsende. Dessa insatser utgör en kärna, men är i sig inte tillräckliga. En heltäckande strategi måste även innefatta förebyggande och skyddande åtgärder samt konsekvenshantering. Alla åtgärder mot terrorism, också de mest ingripande, är och ska vara grundade på våra värderingar i fråga om rättssäkerhet och ett fritt och öppet samhälle som tar ansvar för alla.

Regeringen kommer att följa upp utvecklingen kontinuerligt under mandatperioden och överväga om ytterligare åtgärder behöver vidtas.

Hotet idag

Dagens internationella terrorism har blivit allt svårare att bemöta och skydda sig mot. Utveckling inom kommunikationstekniken och massmedier tillsammans med andra gynnsamma förutsättningar för global rörlighet av varor, kapital, tjänster och människor har haft många positiva effekter, men även underlättat de extremistiska idéernas spridning. Möjligheterna att sätta dem i verket har också ökat. Med hjälp av ny, effektiv teknik kan det få förödande resultat.

De stora attentaten i europeiska länder under de senaste åren – särskilt attentaten i Madrid och London – har fört terrorismen närmare vårt land i tid och rum. Efter terroristdåden i USA 2001 har terrorismbekämpning ägnats stor uppmärksamhet runt om i världen. Många länder har gjort stora satsningar på polis- och säkerhetstjänster. Det har givit resultat bl.a. i form av ett flertal avvärdade dåd. Brittisk polis kunde t.ex. avvärja större attentat i London och Glasgow i juni 2007, samt gripa förövarna. I början av september 2007 grep dansk respektive tysk polis ett antal personer misstänkta för att ha planerat terroristhandlingar. Hotet är således alltjämt påtagligt.

Sverige har sedan 1970-talet förskonats från storskaliga terroristattentat. Det direkta terroristhotet mot Sverige och svenska intressen bedöms alltjämt vara relativt lågt. Det är emellertid ingen garanti för att Sverige, eller svenskar på resa eller i tjänstgöring utomlands, kan undgå att drabbas också i framtiden. Svenskar har funnits bland offren för terroristattentat i andra delar av världen.

Det som händer i våra grannländer i Europa kan hända också här. Svenska förhållanden är inte så olika dem som råder i Danmark, Tyskland, Spanien eller Storbritannien. Hotbilden kan snabbt förändras, något som illustrerades i samband med den danska publiceringen av Muhammedkarikatyrerna 2006. Också den senaste debatten under hösten 2007 kring de s.k. rondellhundsteckningarna har givit skäl till överväganden rörande riskerna för påverkan på hotbilden mot Sverige och svenska intressen.

Frågor som rör den nationella säkerheten går numera inte att särskilja från den internationella säkerheten. Sverige kan också utgöra ett mål om hotet projiceras på oss som en del av Europa och västvärlden. Vi påverkas av vad som händer i övriga världen och kan inte unna oss att stå bredvid när andra agerar. Sverige måste vara redo att med kraft bemöta den terrorism som utgör ett hot mot vårt eget öppna samhälle och demokratiska system.

Det måste ske med utgångspunkt i en bred strategi. Begreppet terrorism rymmer många fler företeelser än planering och utförande av konkreta attentat. Det kan handla om propaganda och spridning av våldsbudskap, insamlande av pengar och stöd till terroristnätverk eller deras familjer, indoktrinering, rekrytering till självmordsattentat, utbildning i gerillakrigföring eller bombtillverkning.

Sverige har under perioder använts som bas för insamling av pengar, spridning av propaganda eller annan verksamhet som stödjer terrorism. Fällande domar visar att så har skett också i närtid. Det finns ingen anledning att tro att verksamheterna har upphört.

Nationella och internationella dimensioner

Regeringen har en klar och uttalad vilja att tillsammans med andra länder bidra till att försvåra för dem som vill begå attentat, men också arbeta för att undanröja grogrunder för terrorism. Sverige har ett ansvar gentemot de egna invånarna att vidta åtgärder för att de inte ska drabbas av ett terroristattentat, här hemma eller utomlands. Sverige har också ett ansvar för att andra länder och deras befolkningar inte ska utsättas för attentat

som planeras eller assisteras från svensk mark. Även om detta råder bred politisk enighet.

Detta ansvar börjar på hemmaplan. Efter ett aktivt arbete under de senaste åren finns nu strukturer och lagstiftning som en god grund för svensk terrorismbekämpning, utan att avkall gjorts på rätts säkerhetsaspekterna och den demokratiska insynen och kontrollen. Ambitionen är att vidareutveckla detta arbete. Sverige ska ha en bred beredskap, god samordning och ett effektivt resursutnyttjande i bemötandet av terroristhotet.

Men frågan har också en tydlig internationell dimension. Att bekämpa terrorism är en gränsöverskridande utmaning som kräver ett starkt samarbete över nationsgränserna och över olika politikområden. Frågor som rör förebyggande av terrorism har förts upp på den globala dagordningen och kräver ökad uppmärksamhet såväl nationellt som i vårt samarbete med andra länder.

Sverige har därför anslutit sig till det internationella samarbetet för att bekämpa terrorism genom ett aktivt deltagande i EU-samarbetet såväl som i det globala samarbetet, bl.a. genom tillträde till en rad FN-konventioner och tillämpning av ett flertal olika FN-resolutioner på området. Detta medför förpliktelser att samarbeta för att ställa terrorister inför rätta och att utbyta information så att terroristdåd förhindras, oavsett om terroristdåden är tänkta att utföras i Sverige eller utomlands. Efter bombdåden i Madrid 2004 antogs också en solidaritetsdeklaration enligt vilken EU:s medlemsländer lovar att bistå varandra på lämpligaste sätt i händelse av en terroristattack. Detta samarbete formaliseras genom det nya Lissabonfördraget som förväntas träda i kraft 2009.

Såväl FN som EU har antagit strategier och handlingsplaner för att bekämpa terrorism, inklusive radikaliserings och rekryterings till terrorism samt finansiering av terrorism. Dessa dokument utgör ett ramverk för samarbetet vars enskilda delar, där de är tillämpliga, genomförs också i Sverige. Den svenska regeringen tar aktivt och konstruktivt del i den ständiga utvecklingen av dessa instrument i syfte att säkerställa effektiva, proportionerliga, väl anpassade och rättssäkra insatser.

Gemensamma lösningar är nödvändiga för att nå framgång i ansträngningarna att minska hotet från terrorism, liksom vår och andras sårbarhet. En internationell samsyn är angelägen både när det gäller hotets karaktär, de motåtgärder som bör vidtas och de normer som bör ligga till grund för arbetet. Sverige har sedan länge ett djupt engagemang i världssamfundets gemensamma strävan efter att bekämpa terrorism och måste även fortsättningsvis aktivt bidra till att förbättra strukturer, samarbetsprojekt och rättsliga instrument inom ramen för FN, EU och andra internationella organisationer. Sverige har ett särskilt ansvar för att utveckla arbetet under det svenska ordförandeskapet i EU andra halvåret 2009.

Integritet och rättssäkerhet – vikten av en helhetssyn

Sammanfattning:

– En säkerhets- och integritetsskyddsnämnd har inrättats för att bl.a. utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel.

Det är ofrånkomligt att statsmakterna ibland ställs inför svåra avvägningar i kampen mot terrorism. Balansgången kommer ibland att vara svår mellan samhällets behov av säkerhet och den enskildes rättssäkerhet och respekt för de mänskliga rättigheterna. Det finns en risk att terrorister utnyttjar de möjligheter som våra öppna samhällen och demokratiska och rättsliga principer ger. Hur ska denna risk hanteras med bevarande av ett öppet demokratiskt samhälle?

För att möta kraven på säkerhet bör utgångspunkten vara att ju allvarligare och mer svårutredd brottsligheten är, desto större möjligheter bör finnas att använda olika former av tvångsmedel för att bekämpa och utreda denna. Effektiviteten måste naturligtvis alltid noggrant vägas mot hänsyn till integritet proportionalitet. I strävan att nå denna balans måste varje enskild åtgärd övervägas och utformas för sig för att förhindra onödigt intrång i den personliga integriteten eller negativ inverkan på enskildas fri- och rättigheter. Dessutom måste hänsyn tas till balansen mellan den totala verkan av samtliga repressiva åtgärder å ena sidan och de konsekvenser som åtgärderna sammantaget får för integritets- och rättssäkerhetshänsyn å andra sidan.

I syfte att värna rättssäkerheten bör utgångspunkten i all ny lagstiftning vara att utökade befogenheter inte kan komma ifråga utan att också kombineras med tydliga regler för utövandet och mekanismer för ordentlig och oberoende efterhandskontroll av utövningen. Detta gäller såväl användningen av specifika tvångsmedel som kontrollen i stort över Säkerhetspolisens, och andra relevanta myndigheters, verksamhet.

Just av denna anledning inrättades i januari 2008 ett fristående myndighet, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Nämnden som har en stark parlamentarisk anknytning ska bl.a. utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel.

I internationella sammanhang har Sverige tydligt och återkommande ställt krav på respekt för de mänskliga rättigheterna och rättssäkerheten i åtgärder mot terrorism. Sverige kommer även fortsättningsvis att lägga stor vikt vid dessa frågor. Det är nödvändigt att fortsätta diskussionerna såväl i utrikespolitiken som internt i landet för att stärka legitimiteten och effektiviteten i bekämpandet av terrorism. Diskriminering och andra kränkningar av de mänskliga rättigheterna riskerar också att leda till förstärka uppfattningar om att staternas åtgärder mot terrorism grundar sig på fördomsfulla uppfattningar om vilka som står bakom terroristdåd. . Det kan därmed bidra till att sympatisörerna för terroristorganisationerna ökar i antal.

Det är även viktigt att ge ett otvetydigt budskap om att terrorism aldrig kan tolereras, oavsett vilka motiv den drivs av. Detta är en linje som Sverige konsekvent företräder i det internationella samarbetet och i kontakter med enskilda länder. Om vissa länder aktivt understödjer terroristers verksamheter t.ex. i form av politisk uppbackning av deras mål och stöd till finansiering och utbildning måste sådant agerande fördömas och motverkas. I andra fall är det aktuellt att verka för skärpta krav på stater att inte förhålla sig passiva till verksamhet som pågår inom deras territorium. Saknar staterna själva förmåga att agera är det angeläget att det internationella samfundet kan bidra med stöd.

Att bekämpa terrorism är ett långsiktigt arbete som kräver flexibilitet, samverkan och en osviklig respekt för folkrätt, inklusive de mänskliga

rättigheterna. Vårt samhälle ska också i fortsättningen vara präglad av öppenhet och tolerans. Samhällets internationalisering ska bejakas och utvecklas. I ett sådant samhälle är etnisk, kulturell och religiös mångfald en tillgång. Möjligheten att förverkliga en egen kulturell identitet är självklar och ska stärkas. Segregation, diskriminering och utanförskap ska motverkas.

2 Avvärja effektivare

Polisiärt arbete och underrättelseverksamhet effektiviserar

Sammanfattning:

- Regeringen kommer att uppmuntra och vid behov ge specifika uppdrag för att främja ökad myndighetssamverkan.
- Ny lagstiftning om buggning och preventiva tvångsmedel har trätt i kraft från 2008.
- En utredning för översyn av polisens arbetsmetoder tillsätts.
- För att möjliggöra bättre myndighetssamverkan med andra EU-länder presenteras en proposition om genomförande av delar av det s.k. Prümrådsbeslutet för riksdagen under 2008.
- Sverige bidrar aktivt för att utveckla Europol och Eurojust.
- Brottsbekämpande myndigheter föreslås ges tillgång till EU:s viseringssystem. En proposition om svenskt genomförande väntas under 2008.
- Inom EU och bilateralt ska en dialog med andra länder föras för att utbyta erfarenheter och finna vägar till ett än bättre samarbete och stärkande av de mänskliga rättigheterna.

Säkerhetspolisen har till uppgift att så tidigt som möjligt spåra upp och avslöja terroristaktiviteter, innan det har hunnit gå så långt att ett terroristdåd genomförs. Detta är sedan flera år en prioriterad fråga. Om ett terroristbrott har begåtts, vare sig det är ett fullbordat attentat eller förberedelser därtill, ska de ansvariga lagföras. Ett aktivt och tydligt förebyggande arbete kan medverka till att avstyra terroristbrott i Sverige, eller i andra länder.

Att avslöja terrorism är, från polisiär synpunkt, en svår uppgift. Framgång bygger på en väl fungerande underrättelseverksamhet. Det är nödvändigt att kunna få insyn i slutna miljöer och nätverk som verkar i det fördolda och som i många fall bedriver verksamhet i många olika länder. Den egna kompetensen, liksom teknikanvändning och arbetsmetoder, behöver ständigt utvecklas hos ansvariga myndigheter. Regeringen kan komma att överväga ytterligare insatser om det skulle visa sig nödvändigt.

Även vid andra brottsbekämpande myndigheter pågår en kontinuerlig vidareutveckling av underrättelseverksamheten som också är till gagn för att avvärja terroristhot. Kriminalvårdens underrättelseverksamhet har byggts upp under de senaste åren och arbetar bl.a. med att granska och förebygga risken för att intagna på landets kriminalvårdsanstalter rekryteras till terroristnätverk. Tullverkets kontrollmetoder förfinas och det

internationella samarbetet utvecklas ytterligare för att kunna upptäcka varor eller medel som kan bidra till finansiering av terrorismverksamhet. Kontrollaktioner genomförs för att avslöja smuggling av vapen och komponenter till massförstörelsevapen.

Försvarsmaktens militära underrättelse- och säkerhetstjänst, MUST, och Försvarets radioanstalt bidrar i hög grad till underrättelseinhämtningen om utländska förhållanden. Detta betonas ytterligare i och med den nya lagstiftning enligt vilken försvarsunderrättelseverksamhetens mandat omfattar alla slag av yttre hot.

För att utnyttja Sveriges samlade resurser för att bekämpa terrorism på bästa sätt möts berörda myndigheter i Samverkansrådet mot terrorism. Rådets uppgift är att bättre koordinera myndigheternas verksamhet och samordna informationsutbytet. Samverkansrådet mot terrorism kommer under våren 2008 att presentera en handlingsplan för det fortsatta arbetet. Syftet är att identifiera utbildningsbehov och föreslå andra konkreta åtgärder för att utveckla samverkan mellan myndigheter och förbättra arbete med att förebygga och bekämpa terrorism.

Under Samverkansrådet finns en permanent arbetsgrupp som kallas Nationellt Centrum för Terroristhotsbedömning (NCT). Den består av representanter från Säkerhetspolisen, MUST och Försvarets radioanstalt. Samarbete mellan försvarsunderrättelsejänsterna och Säkerhetspolisen sker med stöd av försvarsunderrättelselagen och regeringens inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten. Sedan juni 2005 tar NCT regelbundet fram bedömningar av terroristhotet mot Sverige och svenska intressen. Bedömningen presenteras regelbundet för Regeringskansliet i syfte att utgöra underlag för politiska bedömningar. Det finns ett behov av att även informera allmänheten om terroristhotet mot Sverige och mot övriga världen, samt vilka faktorer som påverkar utvecklingen. En bättre allmän förståelse av hotets karaktär och myndigheternas arbete kan också ge bättre förutsättningar för stöd och hjälp från allmänheten.

En väl fungerande samordning på myndighetsnivå är en förutsättning för goda resultat. Nya initiativ till myndighetssamverkan uppmuntras och vid behov kommer åtgärder att vidtas för att undanröja hinder för samarbete.

Behovet av att ge de brottsbekämpande och inhämtande myndigheterna tillgång till egna mer effektiva befogenheter för att möta utmaningen från en alltmer avancerad och internationaliserad brottslighet måste hela tiden utvärderas. Lagstiftningen måste kunna ge myndigheterna de verktyg som är nödvändiga för att kunna förebygga och avslöja terroristbrott eller finansiering av terrorism. Ny lagstiftning ger från den 1 januari 2008 polisen befogenheter till hemlig rumsavlyssning, s.k. buggning. Brottsbekämpande myndigheter kommer också att få använda hemliga tvångsmedel, med undantag av hemlig rumsavlyssning, för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. En ny utredning tillsätts under 2008 för att överväga frågor om de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att företa t.ex. infiltrationsoperationer eller använda sig av så kallad brottsprovokation. Utredaren ska särskilt beakta rättsäkerhets- och integritetsskyddsaspekterna, förhållanden i andra länder och det internationella brottsbekämpande arbetet (dir 2007:185).

Det är av stor vikt att svenska myndigheter har förmåga att hålla jämna steg med utvecklingen i andra länder så att de kan bidra substantiellt i det

internationella arbetet. En viktig del i Säkerhetspolisens arbete består i att på olika sätt bistå andra länder i deras utredningar. Det internationella samarbetet handlar främst om utbyte av information. Sådant utbyte kan gälla brottsmisstankar i enskilda fall, men är också nödvändigt för att ansvariga myndigheter ska kunna bedöma övergripande tendenser som kan påverka hotbilden.

Samarbete över gränserna ger ytterligare möjligheter att förhindra och klara upp brott och är centralt för att kunna effektivisera även det nationella arbetet.

På EU-nivå förhandlas för närvarande en rad instrument som syftar till att förbättra och intensiviera samarbete och informationsutbyte över gränserna, t.ex. införlivande av delar av det s.k. Prümrådsbeslutet om myndighetssamverkan över gränserna och möjligheterna för brottsbekämpande myndigheter att under vissa förutsättningar få tillgång till viseringsinformationsdatabasen VIS och asyl-databasen Eurodac. Det är angeläget för den svenska regeringen att bevaka att utvecklingsarbetet sker med bibehållande av en fullgott skydd för överförda personuppgifter och rätten till privatliv. Propositioner om dessa frågor planeras under 2008. Efter beslut i EU ges ökade möjligheter till frivilligt samarbete mellan de nationella insatsstyrkorna i det så kallade Atlasnätverket för att bekämpa terrorism. Det pågående arbetet att utveckla och effektivisera den europeiska polisbyrå Europol och åklagarsamarbetet inom Eurojust kommer också påverka samarbetet mot terrorism positivt.

En gemensam informations- och kunskapsplattform är en viktig grund för ett effektivt EU-samarbete mot terrorism, såväl för åtgärder inom unionen som åtgärder inom ramen för unionens yttre förbindelser. Rådssekretariatets Joint Situation Center tjänar i detta sammanhang ett viktigt syfte.

Dialog och samverkan måste sökas också med länder utanför EU, bilateralt eller i multilaterala sammanhang. Av stor vikt är att ytterligare förbättra det operativa samarbetet och informationsutbytet, men även att stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna.

Det kan även inträffa situationer där Säkerhetspolisen behöver annan form av biträde av utländska tjänstemän. Det samarbetet måste alltid ske på svenska villkor och följa svensk lag. Självklart måste Säkerhetspolisen vara mycket återhållsam i kontakterna med länder där det råder oacceptabla inre förhållanden och som inte kan leva upp till kraven på respekt för de mänskliga rättigheterna. På denna punkt är regeringens direktiv till Säkerhetspolisen mycket tydliga.

Rättsligt samarbete utvecklas

Sammanfattning:

- Regeringen kommer att aktivt verka för att en överenskommelse nås om en övergripande FN-konvention mot terrorism.
- Vidareutveckling av det straffrättsliga samarbetet eftersträvas.

Det inledande skedet av utredningsarbetet efter ett terroristdåd hanteras ofta av polisen. Men kort tid därefter blir det aktuellt att vidta åtgärder som kräver att de rättsliga myndigheterna, huvudsakligen åklagare och

domstolar, kopplas in. Mot denna bakgrund är det internationella rättsliga samarbetet av grundläggande betydelse. Om det ska vara möjligt att ingripa mot terroristdåd måste det gränsöverskridande rättsliga samarbetet fungera effektivt och ge resultat.

Det kan röra sig om att det land som drabbats av ett terroristbrott behöver hjälp med att gripa misstänkta personer, få dem utlämnade eller överlämnade, hålla förhör med vittnen, göra husrannsakingar för att beslagta bevismaterial eller få till stånd olika hemliga tvångsmedel, t.ex. hemlig teleavlyssning. Det kan också bli aktuellt att spärra bankkonton eller spåra finansiella transaktioner. Sverige har en modern lagstiftning för att söka och lämna internationell rättslig hjälp och för annat straffrättsligt samarbete i brottsutredningar, t.ex. inrättandet av gemensamma utredningsgrupper. Regelverket tillämpas redan idag, men kan utvecklas ytterligare. Dessutom utvecklas det rättsliga samarbetet kontinuerligt på såväl regional som global nivå. Inom EU har framför allt den europeiska arresteringsordern inneburit ett stort steg framåt för det rättsliga samarbetet. Flera andra instrument har antagits eller förhandlas.

Även inom Europarådet sker en betydelsefull utveckling med nya förslag där samarbetsfrågorna får allt större utrymme. Det ger upphov till ett omfattande arbete för att införliva instrumenten med svensk lagstiftning. En svensk utgångspunkt är att aktivt delta i dessa förhandlingar och även ta egna initiativ för att utveckla samarbetet mellan olika stater. Ansträngningarna att nå en överenskommelse om en övergripande terrorismkonvention i FN, med syfte att komplettera redan existerande terrorismkonventioner, har fortsatt hög prioritet för Sverige och EU.

Sverige är ingen fristad

Sammanfattning:

- Fortsatt dialog förs för att kunna stärka de mänskliga rättigheterna i internationella sammanhang.
- Möjligheten övervägs att återkalla svenskt medborgarskap om t.ex. felaktiga uppgifter lämnats i syfte att dölja terroristanknytning.

Det internationella ramverk som Sverige anslutit sig till medför åtaganden att förhindra att det egna landet kan utgöra en fristad där terrorister kan etablera baser för genomförande av terroristdåd. I detta ingår naturligtvis att samarbeta så att terrorister inte ska få asyl eller uppehållstillstånd i Sverige och sedan härifrån kunna utöva någon form av verksamhet som stödjer terrorism.

Utlänningslagens regler är tillämpliga även beträffande ärenden om uppehållstillstånd som har en koppling till terroristverksamhet. Lagen ger, i de flesta fall, möjlighet att beakta den typen av säkerhetsaspekter vid prövningen. Så kan uppehållstillstånd exempelvis vägras en utlänning på grund av brottslighet eller av hänsyn till rikets säkerhet, även om omständigheterna i övrigt är sådana att tillstånd skulle kunna beviljas.

Även lagen om svenskt medborgarskap ger motsvarande möjlighet att vägra medborgarskap med hänsyn till rikets säkerhet eller allmän säkerhet. En utredning har lagt fram förslag som innebär att ett svenskt medborgarskap också ska kunna återkallas, bl.a. om felaktiga identitetsupp-

gifter lämnats i syfte att dölja grov kriminell belastning eller terroristanknytning (SOU 2006:2). Förslaget innebär grundlagsändring och kan därför genomföras tidigast efter valet 2010. Det har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Förundersökningar som kan leda till åtal är den traditionella metoden för att ingripa mot de personer eller nätverk som sysslar med terroristverksamhet. Ibland kan det dock vara nödvändigt att ingripa innan brottsliga handlingar faktiskt fullbordats. För att skydda rikets säkerhet kan det i vissa fall, som ett komplement till eller i stället för åtal, bli aktuellt med utvisning av utländska medborgare för att förhindra terroristbrott. Vid varje enskilt tillfälle övervägs om det är möjligt att skicka tillbaka personen i fråga till hemlandet utan risk för tortyr, dödstraff eller förföljelse. Åtgärden är extraordinär och används endast för att kunna avvärja brottsliga handlingar där många riskerar att skadas.

Myndigheternas hantering ska alltid ske med respekt för rättssäkerheten och de mänskliga rättigheterna. Kontrollmekanism och överklagandemöjligheter finns på plats genom den nya instans- och processordning som infördes i den nya Utlänningslag som trädde i kraft den 31 mars 2006.

Sveriges förpliktelse att inte bli en fristad för terroristverksamhet får självklart aldrig innebära att det absoluta förbudet mot att avvisa eller utvisa personer som riskerar tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning överträds.

Finansieringsmöjligheter ska minskas

Sammanfattning:

- Nytt lagförslag för att införliva EU:s tredje penningtvättsdirektiv beräknas vara färdigt 2008.
- Regeringen överväger vilka ytterligare åtgärder som krävs för att Sverige ska kunna genomföra sina åtaganden enligt FN:s säkerhetsrådsresolutioner. Sanktionslagsutredningens betänkande (SOU 2006:41) berör bl.a. dessa frågor och är under remissbehandling.

En viktig åtgärd för att begränsa terroristernas möjligheter att planera och genomföra attacker eller rekrytera nya anhängare, är att förhindra att de får tillgång till finansiella medel. Det handlar om att undanröja själva förutsättningarna för verksamheten. Utredningar har visat att det ofta handlar om relativt små summor som behövs för att finansiera terroristdåd eller terroristnätverk. Det är möjligt även för några få terrorister med begränsade resurser att åstadkomma stor förödelse. Insatser är därför nödvändiga på ett tidigt stadium om de ska ha verkan.

Samverkan mellan flera olika myndigheter krävs för att framgångsrikt kunna spåra terrorismfinansiering via finansiella transaktioner och för att undersöka om annan brottslighet används för att generera pengar till terroristrelaterad verksamhet. Uppgifterna om transaktioner kan också ge avgörande ledtrådar för att kartlägga kontakter och nätverk.

Säkerhetspolisen, Finanspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Finansinspektionen och Skatteverket samarbetar redan nu i olika konstellationer beroende på fråga, men samarbetet kan

utvecklas vidare. I takt med ökat internationellt samarbete krävs också ökad samordning på den nationella nivån. Behovet av att utveckla samarbetet bör ses över kontinuerligt.

Därutöver är ett långtgående samarbete med den privata sektorn och de finansiella instituten viktigt för att få uppgifter om misstänkta penningförflyttningar eller strömmar av transaktioner.

Financial Action Task Force (FATF) är forum för det viktigaste internationella samarbetet i fråga om bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering och har utarbetat standarder för detta arbete. I Sverige finns författningsreglering som motsvarar huvuddelen av FATF:s rekommendationer och arbete pågår för att åstadkomma ett genomförande av rekommendationerna. I stor utsträckning sker detta genom att EU antar gemensamma instrument på området. Regeringen beräknar att under 2008 presentera ett nytt lagförslag för att införliva EU:s tredje penningtvättsdirektiv i svensk lagstiftning för att genomföra vad som därutöver kan krävas för att uppfylla FATF:s rekommendationer. Bland annat kommer kraven på kundidentifiering att bli strängare och möjligheten att spåra transaktioner kommer att öka. Detta har stor betydelse för en åklagares möjligheter att bevisa kopplingar till terroristverksamhet.

I vissa fall kan det vara nödvändigt att ta till omedelbara åtgärder för att förhindra att medel används för terroristverksamhet. Riktade sanktioner i form av frysning av misstänkta terroristers tillgångar har allt mer kommit att tillämpas som en kompletterande, förebyggande 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 EG-rättsligt bundet att tillämpa dessa sanktioner och gör också så. På ett par punkter krävs ytterligare åtgärder för att Sverige fullt ut ska kunna genomföra sina åtaganden enligt FN:s resolutioner. Sverige har bl.a. kritiserats av FATF för att inte ha bestämmelser för frysning av tillgångar för terrorister eller terroristorganisationer vars rötter, huvudsakliga verksamhet och mål finns inom EU. Sanktionsutredningens betänkande (SOU 2006:41) berör bl.a. dessa frågor och är under remissbehandling.

Sverige har, i likhet med många andra länder, framfört kritik mot bristande rättssäkerhet i sanktionssystemen. Ett antal förbättringar har genomförts under senare år. Sveriges ansträngningar har bidragit till detta. Ändå återstår brister. Regeringen avser att fortsätta att driva krav på förbättring och utveckling av de internationella sanktionsinstrumenten i syfte att garantera rättsäkerheten och respekten för folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna. Detta framför allt genom att verka för tydliga kriterier för vilka personer, grupper och enheter m.m. som kan föras upp på sanktionslistorna. Processer för att föra av namn från listan bör också förenklas och göras mer rättsäkra, bland annat genom att införa en möjlighet till omprövning av frysningsbeslut. Effektiviteten och legitimiteten hos sanktioner är beroende av att de beslutas och genomförs utan att göra avsteg från grundläggande krav på rättsäkerheten och respekten för de mänskliga rättigheterna.

Arbetet för att förbättra sanktionssystemen har hittills bedrivits såväl inom EU och FN, som bilateralt. Sverige har tillsammans med likasinnade länder bl.a. uppdragit åt Watson-institutet vid Brown University att genomföra en studie för att analysera brister i systemet och möjliga åtgärder för att stärka rättssäkerheten i FN:s beslut om sanktioner. Insti-

tutets rapport har presenterats inom FN och utgör en viktig bas för fortsatta diskussioner om rättsäkerhet. Sverige har tillsammans med likasinnade länder även uppdragit åt en oberoende expert att ta fram en studie om en omprövningsmekanism inom ramen för FN:s säkerhetsråd. Studien resulterade i ett konkret förslag som presenterades vid ett seminarium i New York i november 2007. Initiativets sponsorerländer fortsätter nu dialogen med andra medlemsländer i FN i syfte att främja införandet av en omprövningsmekanism.

Sverige fortsätter också arbetet internt i EU för att förbättra proceduren för EU:s självständiga sanktionsbeslut, d.v.s. i de fall det inte handlar om att genomföra FN-beslut, vad gäller att garantera rättssäkerhet och respekten för de mänskliga rättigheterna.

3 Förebygga effektivare

Att bekämpa terrorism är ett långsiktigt och gemensamt åtagande. Att bekämpa terrorism innebär att motverka hot mot demokratin. För att långsiktigt bekämpa terrorism krävs åtgärder som går utöver de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheternas insatser. Det krävs ett engagemang från hela samhället. Såväl nationella som internationella aktiviteter är centrala för att förebygga våldsinriktad extremism, radikalisering och rekrytering till terrorism. Termen radikalisering kan ha många innebörder. Det som i detta sammanhang avses, och som ska förebyggas, är den radikalisering som innefattar ett ökande intresse för terroristaktiviteter eller våldsbenägenhet. Som vägledande princip gäller att ingen religiös eller etnisk tillhörighet som sådan innebär eller kan kopplas samman med särskild benägenhet att använda våldsamma eller terroristiska metoder.

För att åstadkomma långsiktiga resultat måste stor vikt läggas vid åtgärder som riktar sig mot terrorismens grogrunder. Det gäller både nationellt och internationellt. Faktorer som avsaknad av demokrati och mänskliga fri- och rättigheter, miljöer präglade av våld och förtryck, kraftiga samhällsförändringar som genererar polariseringar mellan samhällsgrupper, utanförskap, avsaknad av institutioner för fredlig konflikt-hantering, förekomsten av extrema ideologier eller olösta konflikter utpekas ofta som särskilt bidragande till en miljö eller situation där terrorism kan få fäste. Ytterligare forskning om terrorismens grogrunder och processer som leder till våldsinriktad radikalisering är viktig för att öka förståelsen för problemkomplexet samt för att utveckla lämpliga motåtgärder. Diskriminering, segregation, bristande social sammanhållning och upplevelser av utanförskap kan sannolikt bidra till förhållanden där de som förespråkar våld och extrema åtgärder har lättare att få gehör.

Regeringens insatser för att bryta utanförskapet, genom integrationspolitik, urban utvecklingspolitik, demokratipolitik, åtgärder mot diskriminering och annat förebyggande arbete kan motverka uppkomsten av sådana förhållanden. Utrikespolitiska insatser i form av bistånd, kapacitetssuppleering eller freds- och säkerhetsfrämjande insatser är viktiga för att främja en gynnsam utveckling internationellt.

Sammanfattning:

- Dialog som medel för att skapa fler möjligheter för representanter för det civila samhället att ge sin syn på hotbilder och möjliga åtgärder ska utnyttjas i högre utsträckning.
- Ett nationellt projekt för stärkande och skydd av demokratin sätts under mandatperioden.
- Möjligheter att ge stöd till personer som vill lämna extremistiska, våldsfrämjande miljöer studeras närmare.
- Ratificering av Europarådets konvention om förebyggande av terrorism förbereds.

En känsla av utanförskap och frustration över vad som händer i andra delar av världen utgör också i det svenska samhället en möjlig grogrund för terrorism. Det finns redan idag mindre grupperingar och miljöer som lockat unga personer in i våldsinriktade islamistiskt inspirerade nätverk med internationella kontakter. Delvis likartade mekanismer kan antas ligga bakom att andra lockas till att ansluta sig till t.ex. höger- respektive vänsterextremism. Men motivbilden varierar naturligtvis.

Även nationellt behövs därför åtgärder för att förhindra våldsinriktad radikaliseringsprocesser som kan leda till våldshandlingar. Inte minst handlar det om att bättre kunna förstå radikaliseringsprocesser och därmed också kunna hitta verkningsfulla motåtgärder. Regeringen har därför givit Forsvarshögskolan i uppdrag att göra en kunskapsöversikt om förebyggande insatser mot våldsinriktad extremism och radikaliseringsprocesser som ett led i arbetet med att analysera utvecklingen när det gäller antidemokratiska krafter i samhället. I uppdraget ingår bland annat att beskriva och definiera vad som kännetecknar våldsamt extremism och radikaliseringsprocesser genom att göra en sammanställning av den kunskap som finns såväl i Sverige som internationellt.

EU:s strategi och handlingsplan mot radikaliseringsprocesser och rekrytering till terrorism tjäna som en plattform för erfarenhetsutbyte med andra länder inom EU när det gäller just terrorismområdet.

Regeringens mål är att bekämpa segregation, diskriminering och utanförskap. Utanförskapet och bristande social sammanhållning har allvarliga konsekvenser både för enskilda individer och för samhället. I en sådan situation kan spänningar och konflikter med etnisk, kulturell eller religiös underton uppstå, vilket i förlängningen skulle kunna leda till våldshandlingar.

Regeringens arbete för minskat utanförskap och stärkt egenmakt, främst genom integrationspolitiken, motverkar sådana förhållanden. Också reformarbetet för att skapa sysselsättning och arbete åt flera syftar till att skapa jämlika och jämställda levnadsvillkor och bidrar till att motverka segregation och utanförskap. En annan ambition är att utveckla de demokratiska processerna för att öka medborgarnas deltagande och att göra deltagandet mera jämlikt. Flera andra europeiska länder har också mångårig erfarenhet av integrationsarbete och åtgärder för att förhindra radikaliseringsprocesser. Samarbete och erfarenhetsutbyte om integrationsfrågor utvecklas fortlöpande inom EU.

Det behövs alltså fortsatta insatser över ett brett fält för att säkerställa ett stabilt samhälle som kan hantera intressekonflikter och konflikter. Demokratipolitik är en del i svaret. Dialog och debatt i olika former är en annan viktig del. Regeringen har därför inlett en satsning på en dialog och en samverkan med ett brett spektrum av aktörer i samhället i syfte att stärka respekten för demokratin och de mänskliga rättigheterna, dvs. skapa en förstärkt gemensam värdegrund i Sverige.

Terrorism inspireras av många olika faktorer; ideologiska, religiösa eller etniska motsättningar fångar in några breda kategorier. Utrikespolitiska uttalanden eller säkerhetspolitiska insatser kan provocera fram aktiviteter eller protester på hemmaplan. Även uttalanden eller initiativ från privatpersoner som av många människor i västvärlden uppfattas som harmlösa uppfattas ibland som kränkande i andra delar av världen. Problematiken får med dagens kommunikationsmöjligheter ofta snabb spridning från det lokala till det globala planet.

De samtal som statsministern förde med muslimska företrädare i Sverige och ambassadörer från ett antal muslimska länder i samband med debatten kring publiceringen av rondellhundsteckningar i svenska medier under sensommaren 2007 är ett exempel på konstruktiv dialog i syfte att skapa ökad förståelse och respekt mellan religioner och folkgrupper.

Dialoginstrumentet måste dock utvecklas och användas på såväl lokal, regional som nationell nivå. Lokala myndigheter, skolor, närpolis, religiösa samfund, föreningar och politiska partier har viktiga roller att spela när det gäller debatt och diskussion om vad som ryms inom ramen för det demokratiska samhället och vilka gränser som ska gälla. Med syfte att i tid kunna fänga upp och avstyra extremistiskt beteende och förebygga rekrytering och radikalisering har Säkerhetspolisens arbete för att motverka terrorism sedan länge kompletterats med dialog och kontaktverksamhet. En central del är den förebyggande verksamhet som riktar sig till såväl närpolisen som skolor, trossamfund, ideella föreningar och bostadsbolag. Kontaktverksamheten innebär att Säkerhetspolisen öppet visar sig i miljöer och sammanhang där det kan finnas människor, främst ungdomar, som är på väg in i kretsar där våld förespråkas som en metod att förändra samhället. Avsikten är att kunna sätta in förebyggande insatser tidigt genom att uppmärksamma lärare, föräldrar, religiösa ledare m.fl. på de varningssignaler som finns. På så vis kan man förhoppningsvis undvika ett polisiärt ingripande senare. Denna verksamhet är ett naturligt inslag i polisiärt förebyggande arbete och har förekommit under många år för att stävja olika former av extremism, såväl vid Säkerhetspolisen som vid den öppna polisen. Det är också viktigt att utveckla metoder för att ge stöd till personer som vill kunna lämna destruktiva miljöer.

Huvuddelen av det arbete som bedrivs idag är inriktat på de strukturella faktorer som skulle kunna skapa en grogrund för terrorism. Ökad uppmärksamhet måste också ägnas åt att avbryta och störa dem som ägnar sig åt propagera och rekrytering till terrorism.

Här är Europarådets konvention om förebyggande av terrorism av central betydelse. Den syftar just till att öka möjligheterna att ingripa innan terroristdåd begås. Konventionen ger förutsättning för detta genom bestämmelser om att göra det straffbart att offentligt uppmana och rekrytera till terrorism, att ordna träningsläger eller att i terroristisyrte

sprida kunskap om t.ex. hur man tillverkar bomber. Därutöver innehåller konventionen också bestämmelser om utvecklande av rättslig hjälp, utlämning, brottförebyggande arbete och ökat informationsutbyte. Sverige har undertecknat konventionen och förbereder nu ratifikation.

I genomförandet av detta och liknande förslag är det för svensk del särskilt viktigt att Sverige försvarar respekten för den grundlagsfästa tryck-, yttrande- och informationsfriheten, såväl när det gäller möjligheterna att ingripa mot grundlagsskyddade medier, som att – vid sidan om tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser – värna yttrande- och informationsfriheten.

Uppmaningar till våld sprids allt oftare via Internet. Någon möjlighet för det allmänna att tvinga operatörer att blockera en webbsida på grund av dess innehåll finns inte och att föreskriva en sådan är svårörenligt med svensk yttrande- och tryckfrihetslagstiftning. Frivilliga åtgärder från operatörernas sida i samarbete med polisen är en möjlig väg, t.ex. med förebild i det arbete som skett för att stävja spridning av barnpornografi på Internet. Europol har nyligen startat ett projekt för att samla erfarenheter och lösningar från olika länder i syfte att utveckla det internationella samarbetet.

Rekryterare och de som sprider våldsbudskap kan hämta näring till hat ur pågående konflikter och förvrider inte sällan aktuella händelser för att sprida propaganda som passar det egna syftet. Staten har ett ansvar för att tydligt kommunicera intentioner och motiv för sin politik för att undvika missförstånd. Massmedierna har ett särskilt ansvar för att artiklar och nyhetsinslag inte används för att sprida fördomar mot olika grupper i samhället.

Biståndspolitiska insatser och kapacitetsbyggande åtgärder, samt arbete för dialog mellan kulturer och samhällen

Sammanfattning:

– En policy tas fram i samarbete med Sida för hur och i vilken utsträckning utvecklingssamarbete, inom ramen för biståndsmålet, ska kunna utgöra ett instrument för att stärka staters egen förmåga att förebygga terrorism.

– Sverige ska även fortsättningsvis vara en viktig bidragsgivare till kapacitetshöjande insatser, framför allt inom FN och EU. Det bilaterala stödet till länder med särskilda behov ska fortsätta. Rätts säkerhetsperspektivet och respekten för de mänskliga rättigheterna ska genomsyra alla svenska insatser och stöd till rättssektorn ska fortsatt vara prioriterat. Stödformerna ska utvecklas för att därtill innefatta andra relevanta sektorer.

Grogrunderna för terrorism återfinns ofta utanför våra gränser. I det förebyggande arbetet är det globala perspektivet därför centralt, även om det måste kombineras med regionala och bilaterala insatser. På den internationella scenen handlar Sveriges insatser, bland mycket annat, om att medverka till att bekämpa fattigdom, utveckla stabila demokratier, att förebygga och lösa konflikter samt stärka de mänskliga rättigheterna och rättsstaten som idé och fungerande samhällssystem.

Den svenska politiken för global utveckling utgår från en helhetssyn enligt vilken samtliga politikområden ska samverka för att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Det övergripande målet är att minska fattigdomen. Inom ramen för denna politik ligger också sambanden mellan fred, säkerhet, mänskliga rättigheter och utveckling. Även ett ökat regionalt samarbete inom handelsrelaterat bistånd och kapacitetsuppbyggnad har betydelse för förebyggande av konflikter och terrorism.

En viktig grund för policyarbetet mot terrorism är att skapa en ökad förståelse inom svenskt utvecklingssamarbete för grogrunder och dynamiker som bidrar till uppkomsten av våldsinriktad radikaliserings och terrorism. Regeringen bedriver ett policyarbete för att klarlägga hur och i vilken utsträckning utvecklingssamarbetet, inom ramen för biståndsmålen och arbetet med fred och säkerhet, kan bidra till att förebygga terrorism. Arbetet sker med ett långsiktigt förebyggande perspektiv, och fokuserar särskilt på unga människors situation och de grogrunder för terrorism och våldsinriktad radikaliserings som utvecklingssamarbetet kan påverka. En principiell gränsdragning är att åtgärder för att bekämpa uppkomsten av enskilda terroristhandlingar inte anses ligga inom ramen för utvecklingssamarbetet. Insatser för att förebygga terrorism utifrån det pågående policyarbetet kommer att vara underställda de befintliga biståndsmålen och samarbetsformerna. Bland de åtgärder där bistånd förutses kunna bidra till att förebygga terrorism och dess grogrunder återfinns stöd till ungdomar genom jobbskapande åtgärder, utbildning, demokratifrämjande, reformer av kriminalvård, dialog- och försoningsinsatser samt mediebistånd.

Sveriges politik med avseende på dialog mellan kulturer och samhällen är också ett viktigt område, som indirekt är en viktig komponent i förebyggandet av terrorism.

Sverige bidrar bl.a. aktivt till EU:s Medelhavssamarbete, den s.k. Barcelonaprocessen och tillhör de största bidragsgivarna till Anna Lindhstiftelsen som bedriver dialogsamarbete inom dess ram. Viktigt bilateralt arbete bedrivs vid Svenska Institutet i Alexandria, som har till uppgift att främja ökade sociala, kulturella och andra kontakter med länderna i Mellanöstern och Nordafrika, samt vid generalkonsulatet i Istanbul där ett särskilt center för dialog har till uppgift att samarbeta både med Turkiet och andra länder i regionen. Svenskt utvecklingssamarbete stöder därtill en rad dialog- och försoningsprojekt inom ramen för insatser som syftar till att uppnå fred och säkerhet. Sverige stödjer även globala dialogprojekt som Alliance of Civilizations och undersöker nu möjligheterna för Sverige att ytterligare bidra till att dialogen med den muslimska världen utvecklas.

Långsiktiga förebyggande insatser för att angripa grogrunderna för terrorism och motverka rekrytering till terroristorganisationer utgör viktiga hörnstenar i både FN:s och EU:s strategier mot terrorism. Strategierna innefattar åtgärder som uppbyggnad eller förstärkning av lagstiftning, gränskontroller, tullarrangemang, kontroll av finansiella transaktioner samt bekämpning av penningtvätt och utveckling av polis- och underrättelseorgan. Även tidigare gällande universella konventioner och relevanta FN-resolutioner på området omfattas.

Svaga stater riskerar att ge utrymme för terroristverksamhet liksom annan kriminalitet, bl.a. på grund av avsaknad av grundläggande institu-

tioner eller bristande kapacitet i ansvariga myndigheter. Svenska insatser sker inom ramen för FN, EU och andra internationella organisationer samt bilateralt med huvudmålet att stärka rättsväsendet och möjliggöra straffrättsligt samarbete i utsatta stater genom bl.a. kapacitetsstöd i framtagandet av nationell lagstiftning, utbildningsinsatser, förstärkning av nationella institutioner och samarbete med andra organisationer. Bakgrunden är att många länder saknar egen förmåga till effektiv, rättssäker terrorismbekämpning. FN, EU och flera andra organisationer uppmanar därför medlemsstaterna att ge kapacitetsbyggande stöd till de länder som saknar förmåga att bekämpa terrorism i enlighet med internationella åtaganden. Ett viktigt mål i utbildningsinsatserna är att stärka rättssäkerheten och respekten för de mänskliga rättigheterna. Det bilaterala svenska stödet går för närvarande till insatser i Nordafrika, Östafrika och Sydostasien. Genom bidrag till FN-insatser nås därutöver ett stort antal länder av svenskt stöd. Sverige är näst största bidragsgivare till UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) som inom FN-systemet har det huvudsakliga ansvaret för kapacitetsuppbyggnad på det rättsliga området för att förebygga terrorism. Sverige ska även fortsättningsvis vara en viktig bidragsgivare till kapacitetshöjande åtgärder, framför allt inom FN och EU. Det bilaterala stödet till länder med särskilda behov ska fortsätta. Rättssäkerhetsperspektivet och respekten för de mänskliga rättigheterna ska genomsyra alla svenska insatser och stöd till rättssektorn ska fortsatt vara prioriterat. Stödformer ska utvecklas för att därtill innefatta andra relevanta sektorer.

Samhällen med svaga statsstrukturer, politiskt förtryck eller avsaknad av politisk dialog samt med sociala och ekonomiska problem är särskilt utsatta när det gäller våldsinriktad radikaliserings och terroristrekrytering. Den övergripande politik som Sverige bedriver gentemot länderna i bl.a. Mellanöstern, Afrika och Asien bidrar på olika sätt till att motverka att grogrunder för terrorism uppstår.

I vissa fattiga områden erbjuder extremistiska grupper utbildning och social service till människor som saknar andra alternativ och bygger på så sätt upp ett folkligt stöd för sin verksamhet. Här kan en miljö uppstå som riskerar att underlätta en våldsinriktad radikaliserings, och som kan utgöra en bas för stöd till terrorism och rekrytering till terroristhandlingar. Risken finns att lokala terroristgrupper utnyttjas av eller knyts till internationella nätverk. Några av de bräckligaste utvecklingsstaterna har utnyttjats av terrorister som tillflyktsorter och som bas för träning och rekrytering. I ett antal länder i världen förekommer landområden där den centrala regeringen inte har reell kontroll och därmed små möjligheter att förebygga och bekämpa terrorism. Sådana områden finns t.ex. i Sahelregionen i Afrika, vissa otillgängliga områden i Östafrika, på södra Arabiska halvön och i Syd- och Sydostasien.

Fredsfrämjande och konflikthanterande insatser

Väpnade konflikter utgör det allvarligaste hotet mot säkerheten och möjligheterna till utveckling i många länder. I konfliktdrabbade länder och regioner skapas i vissa fall också grogrunder för extremism och terrorism. Befintliga politiska konflikter kan utnyttjas som drivkraft av terro-

risterna och rekryterarna. Omvänt kan avslutandet av en långvarig konflikt skapa den utveckling och framtidstro som behövs för att undanröja stödet för terrorism. Att bidra till att lösa öppna konflikter är därför ett effektivt sätt att långsiktigt minska rekryteringen till terroristorganisationer. Sverige bidrar på många olika områden till det internationella samfundets förmåga att hantera och lösa konflikter, bland annat genom militärt och civilt deltagande i fredsoperationer under ledning av såväl FN som EU och Nato.

De internationella fredsfrämjande insatser som Sverige deltar i med militär trupp, observatörer, poliser och civila experter av olika slag är också en viktig del av det förebyggande arbetet mot terrorism. En fredsfrämjande insats av särskild betydelse för att långsiktigt motverka terrorism är den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) i Afghanistan som leds av Nato med mandat från FN. Sverige bidrar till ISAF sedan styrkan upprättades vid årsskiftet 2001/02. Sedan juli 2004 deltar Sverige bl.a. med militära observatörsteam och en väpnad styrka i en regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-e-Sharif i norra Afghanistan. Att säkerheten förbättras och att den afghanska regeringen kan nå ut med sitt inflytande i alla provinser är avgörande för den politiska utvecklingen i Afghanistan och för säkerheten i regionen. Stabiliteten och utvecklingen i regionen kan också ha betydelse för säkerheten globalt genom att spridningen av islamistisk extremism och internationell terrorism motverkas. I sammanhanget är det viktigt att redan i planeringen av insatser utveckla strategier för återuppbyggnad, inte minst av ett fungerande rättsväsende.

4 Skydda effektivare

Sammanfattning:

- Pågående utredning skydd för samhällsviktiga anläggningar följs upp för anpassa skyddet till dagens säkerhetspolitiska hotbild.
- Ökad samverkan för att förhindra att massförstörelsevapen eller relaterat material sprids via Sverige ska fortsatt genomföras. Ratifikation av FN:s konvention om nukleär terrorism förbereds.

Det moderna samhället är sårbart. Globalisering och teknikutveckling har betytt att delvis nya hot framträtt under senare decennier. En mycket viktig del av arbetet med att skapa god inre säkerhet går ut på att bygga ett robust samhälle som förmår att stå emot svåra påfrestningar, vare sig det är terroristattentat, naturkatastrofer eller annat som orsakar dödsfall, skador eller störningar i elförsörjningen, tele- och datatrafiken, allmänna kommunikationer, avlopp, vatten, eller livsmedelsproduktion.

Statens primära mål på området är att skydda individer och samhällsviktiga funktioner genom att minska sårbarheten. Detta arbete måste organiseras och bedrivs så att alla sorts hot kan bemötas. Det kräver åtgärder inom i stort sett alla samhällssektorer. I strävan efter att minska hoten från terrorister rör de viktigaste åtgärderna förbättrad säkerhet vid gränser, skydd av transporter och transportmedel, skydd runt viktigare

infrastrukturanläggningar, förbättrade instrument för att skydda samhällsviktiga funktioner mot terrorism samt möjligheter att förhindra obehörigas tillgång till vapen eller farliga ämnen.

Eftersom terrorism är ett gränsöverskridande hot är det nödvändigt att samarbeta internationellt som ett komplement till det nationella arbetet. Det pågår ett intensivt arbete inom EU, framför allt för att hitta gemensamma kriterier för skydd och möjligheter att assistera varandra, bl.a. har beslut fattats om ett instrument för satsningar på kunskapsutbyte, utbildningar och övningar i syfte att förhindra eller minska verkningarna av stora olyckor och katastrofer. Medlemsstaternas möjligheter att snabbt komma till varandras hjälp i sådana situationer har även förbättrats genom den s.k. gemenskapsmekanismen som utgör ramverket för hur samarbetet i samband med stora olyckor och katastrofer ska gå till. EU-nivån kan också bli ett forum för att utbyta erfarenheter och information, samt utveckla nya metoder för att öka säkerheten med minsta möjliga inskränkning i det civila samhället.

Gränskontrollen utgör ett viktigt verktyg i bekämpningen av terrorism. Dagens verksamhet omfattar bekämpning av allvarlig brottslighet, inklusive terrorism, genom internationellt samarbete och informationsutbyte, kontroll vid den yttre gränsen och aktiviteter inne i det egna landet. Målet är att hindra potentiella terrorister från att resa in i Europa och verkställa sina planer eller, om de redan utfört attentat här eller någon annanstans i världen, kunna gripa dem för lagföring. Ny teknik som biometri i pass och identitetshandlingar eller effektivare datasystem ska underlätta och effektivisera kontrollerna.

Förslag om att på EU-nivå anta regler som kräver att flygbolag överlämnar passageraruppgifter till brottsbekämpande myndigheter kommer att förhandlas under 2008. Det primära syftet med det förslag som kommissionen lagt fram är att hindra misstänkta terrorister från att resa in i EU, men uppgifterna är också tänkta att kunna användas för att kartlägga kontaktnätverk och resvägar. Flera länder ser det som ett mycket viktigt verktyg i kampen mot terrorism. Den svenska regeringen har tydligt markerat att integritetsskyddsfrågorna måste få en tillfredsställande lösning och att diskussionen om avgränsningarna i användningsområdet blir avgörande för ett slutligt svenskt ställningstagande.

Schengenländernas gemensamma efterlysnings- och spaningssystem utvecklas t.ex. inom ramen för projektet SIS II till ett modernare, rättssäkrare och mer effektivt system. Införandet av SIS II kommer därmed innebära en förbättring av informationsutbytet mellan Schengenländernas brottsbekämpande myndigheter. Det införs även en möjlighet att göra registreringar i systemet av individer som på grund av sin inblandning i terrorism omfattas av sanktioner i form av reserestriktioner. När Schengenområdet nu utvidgats till att omfatta nästan hela EU betyder det att allt fler länder får tillgång till systemet. Detta kommer i sin tur att på ett påtagligt sätt öka informationsutbytet med dessa länder.

Ett stort arbete har lagts ned på att förbättra säkerheten vid flygningar, på fartyg och i hamnar. Det ger en ram för säkerhetsarbete och en utgångspunkt för samarbete och förfinade metoder utifrån aktuella hotbilda-bedsömningar. Ytterligare samarbete för att utöka säkerheten kring transporter kan bli aktuellt, inte minst när det gäller transporter av farliga ämnen.

En annan viktig del av arbetet på EU-nivå gäller identifiering av s.k. kritisk infrastruktur och uppbyggnad av ett ramverk för skydd av sådana anläggningar. Från svensk sida förespråkas en stegvis utveckling av samarbetet för skydd av samhällsviktig infrastruktur där arbetet i det inledande skedet fokuseras på kunskapsutbyte, kunskapsuppbyggnad och medvetandegörande. Även nationellt är frågan aktuell i och med den pågående utredningen om skydd för samhällsviktiga anläggningar (dir. 2007:6).

Målet för arbetet med ökad informationssäkerhet i samhället och skydd av samhällsviktiga IT-beroende system är att förhindra och hantera störningar i samhällsviktig verksamhet. Det ska även omfatta att upptäcka, ingripa mot och agera i samband med störningar. Informationssäkerheten är en gemensam, nationell och internationell angelägenhet som gör att strategiska lösningar av IT-beroende system bör utvecklas i samverkan med andra länder, både inom EU och i internationella organ, utan att för den skull hämma den dynamiska och hastiga teknikutveckling som karaktäriserar Internet. Även nationellt ska sårbarheten i datasystem och behovet av åtgärder ses över. Det är angeläget att robustheten i de elektroniska kommunikationernas infrastruktur upprätthålls även om marknaden numera är avreglerad.

Under senare år har risken för avsiktlig spridning av smittämnen i terrorismsyfte kommit att uppmärksammas allt mer, även om naturlig spridning av smitta alltså utgör en större risk. Motmedlen är desamma även om spridningen är naturlig eller avsiktlig. Vare sig det rör sig om avsiktlig eller oavsiktlig spridning av smittsamma eller farliga ämnen är internationell samverkan en förutsättning för att utbrott ska kunna förebyggas eller begränsas. De svenska befintliga strategierna och myndighetsstrukturerna måste kontinuerligt utvärderas. En viktig del i detta arbete sker genom uppbyggnad av kunskapscenter som kan arbeta med bl.a. kunskapsinsamling, kunskapsförmedling, forskning och omvärldsbevakning. Utöver att minska risken för spridning handlar det också om att se över behoven av skalskydd vid strategiska platser. Inom EU pågår en diskussion om hur man kan arbeta effektivare mot spridning av smittämnen i terrorismsyfte. Dessutom är ökad säkerhet kring sprängämnen av olika slag föremål för förhandlingar på grundval av en handlingsplan som lades fram av kommissionen i november 2007. Bland de prioriterade åtgärderna märks inrättande av ett system för tidig varning; inrättandet av ett nätverk av brottsbekämpande myndigheters enheter för desarmering av sprängämnen samt åtgärder som berör säkerhet i distributionskedjan, t.ex. tillverkning, lagring, transport och spårbarhet.

En ny myndighet för samhällets säkerhet och krisberedskap kommer att bildas årsskiftet 2008/09. Myndigheten kommer bl.a. att ansvara för den tvärsektorielle samordningen av förebyggande och beredskaps-höjande arbete gällande förmågan att hantera avsiktliga och oavsiktliga händelser med farliga ämnen (CBRN – kemiska, bakteriologiska, radiologiska och nukleära ämnen). Uppgiften för den nya myndigheten består bl. a. i att utveckla särskild kompetens för att tillhandahålla hotbildsanalyser om avsiktliga attacker mot Sverige med CBRN-ämnen.

Inom EU har det förebyggande arbetet gällande CBRN-terrorism trappats upp under 2007 med bl. a. en grönbok om bioberedskap (terrorismförebyggande). Under 2008 och 2009 kommer kommissionen att utreda

området ytterligare. Målet är att lansera ett *Policy Package CBRN* under mitten av 2009. Fokus på arbetet är att skapa effektiva former för att förebygga, avvärja, skydda och hantera konsekvenser av attacker där kemiska, biologiska eller radiologiska ämnen används.

Biologiska, kemiska och radiologiska eller nukleära vapen kan, även i primitivt utförande, åstadkomma stora skador. Risken för att terrorister ska komma över sådana vapen är låg, men konsekvenserna om så vore fallet skulle bli omfattande på såväl det psykologiska som det fysiska planet. Därför behövs även fortsatt internationellt samarbete för att motverka spridning av materiel, teknologier och kunskap som kan användas för att tillverka biologiska, kemiska, radiologiska eller nukleära vapen.

Ett multilateralt samarbete pågår på området inom FN-systemet (t.ex. inom ramen för International Atomic Energy Agency, IAEA), EU och i en rad s.k. internationella exportkontrollregimer. Sverige deltar i Proliferation Security Initiative, PSI, som initierades 2003 med syfte att förhindra att massförstörelsevapen eller komponenter till sådana transporterats till eller från obehöriga destinationer (stater eller icke-statliga aktörer). FN:s säkerhetsråd antog 2004 resolution 1540, som syftar till att förhindra spridning av massförstörelsevapen till icke-statliga aktörer. Sverige deltar sedan juni 2007 i Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism. Det sistnämnda initiativet bygger till stor del på FN:s konvention mot nukleär terrorism som trädde i kraft i juli 2007. Ett arbete för att genomföra den i svensk lagstiftning har inletts. Även 1988-års FN-konvention om bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet och dess tilläggsprotokoll från samma år, innehåller bestämmelser som syftar bl.a. till att hindra spridning av massförstörelsevapen. Sverige har sedan länge ratificerat konventionen och protokollet men ändringar instrumenten har sedan dess förhandlats fram. Ett arbete för att genomföra dessa ändringar i svensk lagstiftning kommer att inledas under mandatperioden.

5 Effektivare konsekvenshantering

Sammanfattning:

- Pågående utredningar för att stärka den centrala nivåns förmåga att hantera kriser följs upp för att ytterligare stärka samverkansförmågan.
- Övningar och vidareutbildning är även fortsatt en ordinarie del av verksamheten för de myndigheter som har att hantera konsekvenser av en extraordinär händelse. Erfarenheter från genomförda övningar ska följas upp.
- Ett arbete för att skapa medvetande om företags och enskildas ansvar i krissituationer och om vilka de egentliga hoten är påbörjas.

Det går inte att förutse och skydda mot alla tänkbara scenarier och kriser, men det går att skapa en ram för hur arbetet med att hantera kriser och oförutsedda händelser ska bedrivas på bästa sätt. En heltäckande säkerhetsstrategi måste också innehålla förberedelser och strukturer för att hantera de kriser som uppstår, både när det gäller samhällets krishan-

teringsförmåga på en övergripande nivå och operativa aktörers insatsförmåga.

Krishantering är viktigt i ett terrorismbekämpningsperspektiv. När krishanteringsarbetet ses över måste hänsyn tas till nya hot som terrorism, men som helhet måste arbetet organiseras för att vara så flexibelt som möjligt och fungera i olika krissituationer. De åtgärder som anges här ska därför inte ses som en redovisning av krishanteringsarbetet i sin helhet. Det sker på annan plats.

Generellt kan sägas att varje myndighet och samhällssektor redan idag i allmänhet har en god beredskap för att hantera krissituationer och bedriver ett aktivt samarbete för att minska sårbarheten inom sitt område.

För att öka samhällets krishanteringsförmåga krävs även en utbildnings- och övningsverksamhet med hög ambitionsnivå. Det är viktigt att krishanteringssystemets aktörer har förmågan att samverka, samordna och informera vid krissituationer. Övningar blir ett viktigt instrument för att identifiera var behoven av förbättrad och utvecklad verksamhet finns. Övningen SAMÖ07 som genomfördes under våren 2007 samlade hela Regeringskansliet och en rad olika myndigheter för att hantera ett allvarligt krisscenario. Arbetet med att utvärdera och sammanställa erfarenheterna av denna övning pågår.

Övningar och vidareutbildning är en ordinarie del av verksamheten för de myndigheter som har att hantera konsekvenser av en extraordinär händelse. Svenska myndigheter deltar även i internationell övningsverksamhet.

De samordnande och sektorsöverskridande funktionerna kan dock alltid förstärkas och utvecklas. Förmågan att hantera stora och svåra händelser är viktig för tilltron till samhällets förmåga i sin helhet. Statsmakterna har ett ansvar att tydliggöra, ta till vara och organisera säkerhetsarbetet på bästa sätt. En successiv förstärkning pågår sedan flera år då årligen ca 1,7 miljarder kronor har satsats på denna typ av åtgärder. Samtidigt måste individer och företag hålla sig själva informerade om risker och hot, och vilka krav det ställer.

Grunden för samhällets krishantering utgörs av de resurser som samhället normalt förfogar över. Dagens krisledningssystem baseras på principerna om ansvar, närhet och likhet. De som ansvarar för en fråga under normala omständigheter ska göra det också under en kris och arbetet ska ledas av aktörer som befinner sig så nära själva krissituationen som möjligt.

Komplexa hot kan bäst bemötas i samverkan och ett antal viktiga samverkansområden har inrättats där myndigheterna deltar för att gemensamt stärka krisberedskapen.

I större krissituationer är det dock svårt för lägre nivåer att ha överblick och sköta samordningen. Den nationella samordningen behöver utvecklas för att kunna bistå den regionala och lokala nivån. Vid kriser som kräver nationell ledning och samordning krävs en tydlig ansvars- och uppgiftsfördelning och en väl fungerande central organisation.

Ett led i detta arbete är att skapa en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet för att kunna förbereda och genomföra krishanteringsåtgärder, samt fungera som en plattform för samarbete med myndigheter, kommuner och övriga aktörer som självständigt beslutar och genomför

åtgärder. Ett utredningsförslag med detta innehåll presenterades i oktober 2007 och arbetet med att genomföra förslagen har påbörjats. Skr. 2007/08:64

Ytterligare en utredning har sett över möjligheten att slå samman Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar. Betänkandet lämnades i maj 2007 och förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Även om det är myndigheternas uppgift att ge ett övergripande skydd har också företag och organisationer ett ansvar att själva vidta åtgärder för att skydda sig mot konsekvenser av terroristattacker.

Dagens gränsöverskridande hot innebär att allt fler kriser kräver internationellt samarbete och samordning mellan länder för att kunna hanteras. Samarbetet med andra länder bidrar till att stärka den svenska förmågan att trygga säkerheten i Sverige samt till att skapa en ökad säkerhet i vår omvärld.

Förmågan och formerna för att ta emot internationella förstärkningsresurser och att samarbeta med andra länder vid kriser behöver därför utvecklas. Det är viktigt att regeringen, Regeringskansliet och centrala myndigheter kan samverka med de funktioner inom EU som har till uppgift att ge stöd till medlemsländerna när det sker en kris. Det gäller t.ex. samarbetet inom räddningstjänstområdet och det kriskoordineringsarrangemang, som aktiveras på ad hoc-basis, som rådet enades om i december 2005. Det är viktigt att den svenska nationella krisledningsstrukturen kan fungera väl med de strukturer som byggs upp i EU-samarbetet.

Utlandsmyndigheterna har ansvaret för att hålla en beredskap för egen del och för att bistå svenska medborgare och personer med hemvist i Sverige med skydd, evakuering och andra åtgärder som kan behöva vidtas vid olika händelser i stationeringslandet eller dess närhet. Baserat på erfarenhet från händelser som terroristattacker i USA 2001, flodvågskatastrofen i Asien 2004 och Libanonkriget sommaren 2006 bedrivs ett arbete inom Utrikesförvaltningen för att ytterligare stärka kapaciteten på det konsulära området. Utbyggd beredskapsplanering med konsulära risk- och sårbarhetsanalyser, övningar och samarbete såväl i EU som med nordiska grannländer är viktiga komponenter i detta arbete.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 februari 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Olofsson, Bildt, Ask, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Hägglund, Björklund, Carlsson, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Björling

Föredragande: Statsrådet Ask

Regeringen beslutar skrivelse 2007/08:64 Nationellt ansvar och internationellt engagemang – En nationell strategi för att möta hotet från terrorism