

Regeringens skrivelse

2023/24:56

Nationell strategi mot
våldsbejakande extremism
och terrorism – förebygga,
förhindra, skydda och hantera



Regeringen

Förord

Sveriges säkerhetsläge har förändrats och försämrats. I dag möter vi tre huvudsakliga parallella hot mot vår inre säkerhet: terrorism och våldsbejakande extremism, olika statliga aktörer som agerar fientligt mot Sverige och grov organiserad brottslighet. Det här är hot mot enskilda människors frihet, trygghet och säkerhet, och i förlängningen vår demokrati.

Terrorhotet varierar över tid i fråga om både aktörer och intensitet. Men det har varit ständigt närvarande i Sverige och vår omvärld under det senaste decenniet. De senaste svenska nationella strategierna togs fram för att möta hotet från internationell terrorism. I dag finns ett

bredare och mer komplext hot. Vi har bland annat upplevt attacker i Stockholm 2017, Visby 2022 och Bryssel 2023. Vi måste vara inställda på att hotet kommer att bestå under en längre tid.

Arbetet med att skydda samhället mot terrorism måste därför vara uthålligt, långsiktigt och strategiskt. Att ha mål och inriktningar i en nationell strategi har varit en framgångsfaktor i det arbetet. Samtidigt måste vi anpassa våra arbetssätt mot bakgrund av nya utmaningar och erfarenheter.

I denna nya nationella strategi möts därför samlat hoten från både våldsbejakande extremism och terrorism, och det sker



Ulf Kristersson
Statsminister



Gunnar Strömmer
Justitieminister

genom insatser på fyra tydliga strategiska områden: *Förebygga* våldsbejakande extremism och terrorism. *Förhindra* terroristattentat och andra ideologiskt motiverade brott. *Skydda* samhällets människor och funktioner. *Hantera* situationen under och efter ett attentat.

Som exempel på konkreta anpassningar integreras i den nya strategin åtgärder mot våldsbejakande extremism med det omfattande arbetet att förebygga terrorbrott så att förebyggande insatser tydligt kommer i fokus. Även om olika insatser framför allt syftar till att förhindra attentat, lyfts i strategin också tydligt fram behovet av att vara förberedda på att hantera en

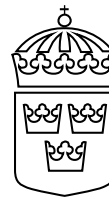
situation där attentat eller andra liknande brott ändå inträffar.

Med den här strategin är vår förhoppning att kraften i hela vårt samhälle kan mobiliseras – lokalt, regionalt, nationellt och internationellt – för att effektivt bekämpa terrorism och våldsbejakande extremism.

Det är bara genom att arbeta tillsammans som vi har möjlighet att vinna över de aktörer som vill försvaga vår demokratiska grund och urholka förtroendet för samhället och dess institutioner. Så kan vi värna enskilda människors trygghet och säkerhet, och bevara vårt fria och öppna samhälle.

Regeringens skrivelse

2023/24:56



Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism – förebygga, förhindra, skydda och hantera

Skr.
2023/24:56

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 4 januari 2024

Ebba Busch

Gunnar Strömmer
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Regeringen har tagit fram en ny samlad nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism och i budgeten prioriterat åtgärder som stärker nationell säkerhet för att ge en långsiktig inriktning av arbetet i Sverige lokalt, regionalt, nationellt och internationellt.

Strategin delas in i fyra områden; *Förebygga*, *Förhindra*, *Skydda* och *Hantera*. Dessa områden täcker in de samhällsaktörer som gör insatser för att förhindra brottslighet kopplad till våldsbejakande extremism och terrorism, och om sådana brott ändå inträffar, för att kunna hantera konsekvenserna av dessa. Det är svårt att skydda samhället mot alla hot, men genom att alla relevanta samhällsaktörer har en tydlig roll i arbetet skapas förutsättningar för ett framgångsrikt arbete med att minska hoten mot Sverige och svenska intressen i utlandet.

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Ett stärkt arbete mot våldsbejakande extremism och terrorism | 4 |
| 1.1 | Om våldsbejakande extremism och terrorism | 4 |
| 1.2 | En ny hotbild mot Sverige och svenska intressen | 5 |
| 1.3 | En ny samlad strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism..... | 8 |
| 1.4 | Strategiska utgångspunkter för arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism | 10 |
| 1.5 | Genomförande och uppföljning..... | 14 |
| 2 | Förebygga våldsbejakande extremism och terrorism..... | 14 |
| 2.1 | Det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism bör integreras i det brottsförebyggande arbetet | 15 |
| 2.2 | Minska tillväxten av våldsbejakande extremism och terrorism | 16 |
| 2.3 | Minska risken för att barn och unga radikaliseras och rekryteras till våldsbejakande extremism och terrorism | 19 |
| 2.4 | Stärka motståndskraften mot desinformation och antidemokratiska narrativ | 24 |
| 3 | Förhindra terroristattentat och andra ideologiskt motiverade brott..... | 28 |
| 3.1 | Samverkansrådet mot terrorism ska intensifiera sin samverkan för att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism | 28 |
| 3.2 | Förbättra tillgången till och utbytet av information..... | 29 |
| 3.3 | Intensifiera arbetet mot finansiering av våldsbejakande extremism och terrorism | 32 |
| 3.4 | Utveckla arbetet med att förhindra spridning av terrorisminnehåll på digitala plattformar..... | 35 |
| 3.5 | Upptäcka personer som utgör säkerhetsshot | 37 |
| 3.6 | Minska möjligheten att få tillgång till vapen och andra medel för attentat..... | 42 |
| 4 | Skydda människor och samhällets funktioner..... | 46 |
| 4.1 | Samhällets beredskap ska hålla jämna steg med utvecklingen av tillvägagångssätt för attentat | 46 |
| 4.2 | Vidareutveckla arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser | 49 |
| 4.3 | De grundlagskyddade fri- och rättigheterna ska aktivt skyddas..... | 52 |
| 5 | Hantera situationen under och efter ett attentat..... | 55 |
| 5.1 | Samhället ska snabbt kunna ingripa mot och avbryta ett attentat | 55 |
| 5.2 | Myndigheter ska ha beredskap för att hantera nya typer av attentat och angrepp..... | 60 |
| 5.3 | Utveckla verktyg och samarbete för utredning och lagföring | 62 |

| | | |
|-----|--|-----------------|
| 5.4 | Utveckla stödet till offer för terrorism, hatbrott och demokratihotande brottslighet | Skr. 2023/24:56 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 januari 2024 | 64 |
| | | 68 |

1 Ett stärkt arbete mot våldsbejakande extremism och terrorism

Vårt samhälle ska präglas av öppenhet, demokrati och respekt för grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Människor ska kunna röra sig tryggt och fritt, delta i sammankomster och uttrycka sina åsikter utan rädsla för att utsättas för hot eller våld. Våldsbejakande extremism och terrorism hotar dessa grundläggande värden. Aktörer inom dessa grupperingar använder våld och hot om våld för att skapa splittring, polarisering och rädsla med det övergripande syftet att skada institutioner, grupper och individer för att så sätt påverka samhällsutvecklingen.

Sverige har ställts inför nya utmaningar som kräver kraftfulla åtgärder. Regeringen har i budgeten prioriterat åtgärder som stärker svensk nationell säkerhet. Anslagen för rättsväsendet beräknas öka från 69 till 90 miljarder kronor för åren 2023–2026. Denna strategi beskriver hotbilden och anger en tydlig inriktning för det långsiktiga arbetet inom ramen för regeringens prioriteringar.

1.1 Om våldsbejakande extremism och terrorism

Våldsbejakande extremism utgörs av rörelser och individer som bejakar och legitimerar våld som medel för att förverkliga extrema ideologiska åsikter och idéer. Att de benämns våldsbejakande ringar in det faktum att dessa rörelser eller individer inte alltid utövar faktiskt våld. Våldsbejakande extremism kan ta sig skilda uttryck, från att individer eller grupper på olika sätt stöder, planerar eller uppmanar andra att utföra ideologiskt motiverade brott till att individer eller grupper fysiskt eller psykiskt trakasserar, hotar eller allvarligt skadar andra människor. Det finns också antidemokratiska rörelser som inte har koppling till någon extremistmiljö och som propagerar för antidemokratiska mål, t.ex. ett inrättande av ett totalitärt eller teokratiskt styrelseskick eller ett upphävande av grundläggande fri- och rättigheter för vissa grupper i befolkningen. Hot kommer också från rörelser som anammar icke-demokratiska medel, men där målen är mer diffusa.

I fråga om uttryck för våldsbejakande extremism gäller de generella brottsbestämmelserna, exempelvis vid misshandel, olaga hot, hets mot folkgrupp eller andra brott mot allmän ordning eller mot enskilda personer. Som försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet ska det, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas om ett motiv för ett brott har varit att kränka en person, en folkgrupp, eller en annan sådan grupp på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet. Denna straffskärpningsregel och bestämmelserna om hets mot folkgrupp och olaga diskriminering är de gärningar som brukar betecknas som hatbrott. Hatbrottslagstiftningen syftar till att ge ett särskilt skydd för gärningar som riktas mot personer eller grupper på grund av exempelvis deras etniska ursprung, sexuella läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Ett terroristbrott är när någon begår eller försöker begå ett uppsåtligt brott, t.ex. mord, dråp, människorov, sabotage eller kapning, som kan allvarligt skada ett land eller en mellanstatlig organisation. För att ett brott ska utgöra ett terroristbrott krävs att avsikten har varit att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning, otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att göra något eller att avstå från att göra något eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation. Ett antal grupper, individer och enheter är listade under Förenta nationernas (FN) terrorismsanktioner. Enskilda stater eller grupper av stater, t.ex. EU, kan utöver detta ha sina egna sanktionslistningar av grupper, individer och enheter i syfte att förhindra finansiering av terrorism. Sverige är bundet av de sanktioner som FN och EU har infört. Flera stater, inklusive Sverige, har kriminaliserat deltagande i en terroristorganisation.

Begreppet radikalisering syftar på den process då en person eller grupp börjar bejaka våld i politiskt eller ideologiskt syfte. Våldsbejakande extremism och terrorism uppstår inte i ett vakuum. Sociala missförhållanden, polarisering och politiska skeenden kan bidra till att skapa antidemokratiska stämningar och ett missnöje som i sin tur kan utgöra en grogrund för att våldsbejakande ideologier och extremistiska grupperingar får fäste.

I strategin används våldsbejakande extremism som ett samlingsbegrepp. För att beteckna de brott som begås av individer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna samt inom de antidemokratiska rörelserna, men som inte är terroristbrottslighet, används begreppen hatbrott, ideologiskt motiverad brottslighet alternativt demokratihotande brottslighet.

1.2 En ny hotbild mot Sverige och svenska intressen

Hotet från våldsbejakande extremism och terrorism har blivit alltmer komplext och svårbekämpat. Inte minst bidrar mångfalden av digitala plattformar till att spridningen av våldsbejakande budskap och terrorisminnehåll kan ske i stor omfattning och till att hoten är gränsöverskridande till sin natur. De våldsbejakande extremistmiljöerna är i ständig förändring och hämtar sin näring från politiska skeenden och samhällskriser både nationellt och internationellt. Krig och väpnade konflikter kan utgöra en grogrund för våldsbejakande extremism och terrorism och därmed också för andra brott som illegal handel med vapen, narkotikahandel, skattebrott, penningtvätt och olika former av människohandel. Spridningen av terroristrelaterat material i digitala miljöer och falska uppgifter om olika väpnade konflikter späder ytterligare på de konfliktytor som redan finns.

Hotbilden är mer komplex än tidigare

Den huvudsakliga drivkraften bakom ideologiskt motiverade brott och terrorism ryms inte längre enbart inom de tre huvudsakliga extremistmiljöerna i Sverige, dvs. de våldsbejakande islamistiska, högerextrem-

istiska och vänsterextremistiska miljöerna. Den våldsbejakande extremismen har genomgått en s.k. hybridisering. Med det menas att personer både i och utanför extremistmiljöerna plockar delar från en rad olika extrema ideologier och konspirationsteorier och sätter samman dessa utifrån den egna personliga världsuppfattningen och uppfattningen om vem fienden är. I dag kommer attentatshotet både från terroristorganisationer och från ideologiskt motiverade ensamagerande gärningspersoner som kan utföra attentat med relativt enkla medel. Våldsbejakande propaganda som olika aktörer sprider i sociala medier spelar en central roll både i radikaliseringsprocesser och i planeringen av våldsdåd.

Våldsbejakande extremism följer samhällsutvecklingen i stort. Det faktum att digitala plattformar blivit centrala för all kommunikation, liksom ett verktyg för betalningstjänster och för kontroll och styrning av centrala funktioner i samhället har också underlättat för terroristorganisationer och våldsbejakande extremistgrupper att sprida propaganda, radikalisera och rekrytera nya medlemmar, koordinera och planera attacker och generera finansiella medel. Även om förekomsten av terrorisminnehåll i den öppna, mer publika delen av internet har minskat på senare år är sådant innehåll fortfarande enkelt att ta del av i ett alltmer digitaliserat samhälle. Anonymiseringstjänster, ny teknik och kryptering har medfört ökade möjligheter att verka i det dolda. Detta har försvårat för brottsbekämpande myndigheter att avgöra vem som ligger bakom det som delas och bedöma hur många hotaktörer som befinner sig online. Våldsbejakande extremistiska budskap på digitala plattformar kan också leda till att personer som inte tidigare är kända för rättsväsendets myndigheter utvecklar avsikt och förmåga att genomföra våldshandlingar och terroristattentat.

De våldsbejakande extremistmiljöerna använder också digitala plattformar och anpassar ständigt sina budskap och metoder för att attrahera och rekrytera unga personer. Under de senaste åren har antalet minderåriga individer i Sverige med avsikt och förmåga att delta i våldsbejakande extremism och terrorism ökat, vilket har medfört en ökad risk för att våldsbrott och attentat utförs på platser som har närmare anknytning till unga, exempelvis skolor och andra platser som de känner till och uppehåller sig vid.

Ett bredare hot mot demokratin har vuxit fram

Det finns också ett bredare författningshot mot Sverige som består av olika aktiviteter som syftar till att försvaga det demokratiska samhället och urholka förtroendet för samhället och dess institutioner. Det bredare hotet har koppling till utvecklingen av organiserad brottslighet, våldsbejakande extremism och terrorism. Händelser både i Sverige och i omvärlden har inneburit att Sverige och svenska intressen under en längre tid varit måltavla för riktade informationskampanjer från utländska aktörer. Spridningen av falska uppgifter, rykten, desinformation och våldsförhärjande propaganda bidrar till att öka motsättningarna i samhället och till att urholka förtroendet för samhällets centrala institutioner och kan även bidra till ett ökat hot mot olika företrädare för samhället. Denna utveckling riskerar också att driva på radikaliseringen till våldsbejakande extremism

och bidra till att tröskeln för att engagera sig i en våldsbejakande extremistisk miljö sänks, vilket i sin tur kan öka attentatshotet mot Sverige.

I en rapport från Europarådets kommun- och regionkongress 2022, Hatretorik och falska nyheter (SKR, 2023) beskrivs hur s.k. hatretorik ökade under pandemin. Tillgången till digitala verktyg som kan användas anonymt eller under falsk identitet har enligt rapporten skapat många och varierande möjligheter att utsätta förtroendevalda för desinformationskampanjer, cyberangrepp, förtal och annat näthat. Främlingsfientliga, homofobiska, transfobiska, rasistiska och kvinnofientliga uttalanden och falska nyheter är enligt Europarådets rapport skadliga för den lokala och regionala demokratin som helhet bl.a. eftersom dessa uttryck kan bidra till trakasserier och mobbning av grupper som ofta är underrepresenterade i det politiska livet.

Det är viktigt att identifiera den desinformation och de falska rykten som sprids av aktörer i Sverige bl.a. eftersom detta plockas upp och utnyttjas av de våldsbejakande extremistmiljöerna bl.a. i deras egen propaganda. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har på uppdrag av Säkerhetspolisen tagit fram rapporten Rutten demokrati – konspirationspropaganda, rasism och våld (FOI, 2023). Enligt rapporten är relationen mellan den politiska aktiviteten i digitala miljöer och i den fysiska verkligheten komplex och lagliga och olagliga aktiviteter pågår parallellt. En del aktörer hävdar att de står helt utanför den svenska lagstiftningen, medan andra systematiskt testar gränserna för vad som kan utgöra brottslig aktivitet. Utifrån analysen konstaterar FOI att det krävs kunskap om den ideologiska kontexten och om kopplingen mellan ideologi och våldshandlingar om våldet på ett effektivt sätt ska kunna motverkas.

Barn och ungdomar tillbringar mycket av sin tid på olika digitala plattformar, inklusive spelplattformar. Dessa plattformar fyller en viktig social funktion, men det finns också en baksida som bl.a. består av rasism, sexism och antidemokratiska uttryck. I rapporten Hatbrott och andra brott som hotar demokratin, delredovisning 1, (Polismyndigheten, 2022) konstaterar Polismyndigheten att för generationerna födda på 2000-talet, och som har vuxit upp i en digitaliserad värld, är utsatthet för brott i den digitala världen lika verklig som om brottet skulle ägt rum i det fysiska rummet. Att utsättas för kränkningar på nätet är betydligt vanligare bland yngre åldersgrupper. Enligt Nationella trygghetsundersökningen 2023 uppgav nästan 6 procent i ålderskategorin 16–19 år att de utsatts för kränkningar på nätet. Motsvarande andel för personer som är 65 år eller äldre är mellan 0,6 och 0,9 procent. En annan faktor som Polismyndigheten lyfter fram som konsekvens av den ökade digitaliseringen är den ökade sårbarheten i samhällets infrastruktur. Cyberbrott, som attacker mot myndigheters och kommuners webbplatser, begås regelbundet.

Enligt Polismyndigheten har det skett en ökning av påverkansförsök och påverkansbrott på olika arbetsplatser riktade mot tjänstepersoner i offentlig verksamhet, förtroendevalda, journalister, opinionsbildare men även gentemot andra yrkesgrupper som exempelvis forskare. Av rapporten Salafism och salafistisk jihadism – påverkan mot och utmaningar för det svenska samhället (Försvarshögskolan, 2018) framgår t.ex. att personer inom denna extremistmiljö kan försöka påverka myndighetsbeslut inom socialtjänsten. Det förekommer också att personer med koppling till denna extremistmiljö tar anställning inom vård, skola och omsorg och det är

därför viktigt att säkerställa att den som erbjuds en anställning hos en kommun eller en statlig arbetsgivare inte har kopplingar till sådan kriminalitet att personen utgör en risk för verksamheten.

1.3 En ny samlad strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism

För att möta de hot som våldsbejakande extremism och terrorism utgör och motverka driv- och dragningskrafter till våldsbejakande extremism, inklusive i digitala miljöer, krävs ett intensivt samarbete, såväl nationellt som internationellt. Förebyggande åtgärder krävs för att minska polarisering, radikalisering och rekrytering till våldsbejakande extremist- och terroristgrupper. Det behövs också verkningsfulla förhindrande åtgärder som avvärjer akuta hot. Att skydda samhällsviktig verksamhet och utövandet av våra fri- och rättigheter är nödvändigt. Om ett terroristattentat inträffar är det nödvändigt att snabbt och resolut ingripa för att återställa säkerheten. Medborgarna ska kunna känna tillit till samhällets institutioner och att Sverige fortsatt är ett tryggt land att leva i.

Utifrån tidigare strategier, regeringsuppdrag och handlingsplaner och med hänsyn tagen till utvecklingen i Sverige och i omvärlden har regeringen förstärkt och utvecklat arbetet. Här kan särskilt nämnas omfattande ekonomiska satsningar på rättsväsendet, särskilt på Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, inrättandet av Center mot våldsbejakande extremism (CVE) vid Brottsförebyggande rådet (Brå), lagstiftningsarbete för att uppnå en ändamålsenlig och heltäckande kriminalisering av terroristbrottslighet, stärkta åtgärder mot finansiering av terrorism samt uppdrag till ansvariga myndigheter för att utbilda personal, ta fram vägledning och stöd, intensifiera samverkan och informationsutbyte.

Regeringens samlade strategi tar sikte på de utmaningar som hör samman med såväl hotet om nya terroristattentat som de risker som är kopplade till utvecklingen av våldsbejakande extremism i Sverige och utomlands. Denna nya samlade strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism omfattar alla former av våldsbejakande extremism, men också de antidemokratiska rörelser och nätverk som kan utgöra grogrunden för en problematisk utveckling i samhället. Strategin ersätter de tidigare strategierna Förebygga, Förhindra, Försvåra – Den svenska strategin mot terrorism (skr. 2014/15:146) och Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism (skr. 2014/15:144).

Fyra strategiska områden

Strategin delas in i fyra områden; *Förebygga*, *Förhindra*, *Skydda* och *Hantera*. Dessa områden täcker in de samhällsaktörer som gör insatser för att förhindra brottslighet kopplad till våldsbejakande extremism och terrorism, och om sådana brott ändå inträffar, för att kunna hantera konsekvenserna av dessa. Områdena syftar därför till att, på samma sätt som tidigare, beskriva olika aktörers roller och ansvar och därmed till att

utgöra en vägledning för arbetet i sin helhet. Indelningen syftar även till att underlätta uppföljning av insatser. Skr. 2023/24:56

Syfte, disposition och avgränsningar

Strategins syfte är att utgöra ett stöd för det långsiktiga arbetet. Samhället behöver ligga steget före de aktörer som vill skada Sverige och svenska intressen.

Strategins disposition följer i grova drag följande indelning. Avsnitt 2, *Förebygga* riktar in sig mot att minska tillväxten, förebygga risken för radikaliserings av barn och unga, och öka motståndskraften mot desinformation, falska rykten och våldsbejakande extremistisk propaganda. Avsnitt 3, *Förhindra* handlar om insatser riktade mot hotdrivande aktörer och att förhindra möjligheten till finansiering samt tillgång till vapen och andra medel. Avsnitt 4, *Skydda* handlar om det viktiga arbetet med att skydda det demokratiska samhället, dess institutioner och grundläggande fri- och rättigheter samt att fortsätta identifiera risker och sårbarheter. Avsnitt 5, *Hantera* handlar om hur terroristattentat eller pågående dödligt våld ska hanteras, vikten av ansvarsutkrävande samt insatser till brottsoffer. Under varje område finns ett antal målsättningar som i sin tur utgör ramen för inriktningen av det fortsatta arbetet.

Strategin har beröringspunkter med det brottsförebyggande arbetet och arbetet mot organiserad brottslighet. Erfarenheter från brottsbekämpande myndigheter visar på tydliga kopplingar mellan organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism och terrorism, t.ex. när det gäller människohandel och handel med vapen. Dessa olika grupperingar riktar in sig på liknande former av kriminell verksamhet och utnyttjar samhällets sårbarheter.

Av forskningsöversikten *Män, maskulinitet och våldsbejakande extremism* – en kunskapsöversikt (CVE, 2022) framgår att misogyni är centralt inom våldsbejakande extremistmiljöer, vilket är knutet till konservativa förståelser av kön, där män och kvinnor anses vara essentiellt olika och ha mycket olika roller i såväl samhälle som aktivism. Misogyni kan ta sig olika uttryck, men handlar ofta om kontroll av kvinnors sexualitet och att (åter)införa mäns makt och överhöghet i det offentliga och i det privata. De våldsbejakande extremistmiljöerna domineras av män och våld används för att hävda manlig status. Rapporten lyfter fram att det finns överlappningar mellan ideologiskt motiverat våld och våld i nära relationer. Arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism har alltså betydelse för det våldsförebyggande arbetet mot mäns våld mot kvinnor.

Rasism kan vara uttryck för våldsbejakande extremism, men rasism och liknande former av fientlighet kommer också till uttryck på andra sätt i samhället. Det förebyggande arbetet mot rasism drivs framför allt inom ramen för den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott samt de fem åtgärdsprogram som kompletterar den och inkluderar insatser mot antisemitism, antiziganism, afrofofi, islamofobi och rasism mot samer. Forum för levande historia samordnar planen och följer upp arbetet med åtgärdsprogrammen. Myndigheten har dessutom

1.4 Strategiska utgångspunkter för arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism

Arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism måste bedrivas med de medel som är förenliga med den demokratiska rättsstatens principer. En viktig utgångspunkt för regeringen är att grundläggande fri- och rättigheter och rättsstatens principer ska respekteras vid alla insatser. Ytterst handlar det om att värna vår demokrati och det fria och öppna samhället.

Arbetet innebär ibland svåra avvägningar mellan olika intressen och målsättningar och ska inte bidra till stigmatisering eller riskera att leda till diskriminering som kan utgöra en grogrund för polarisering och ytterligare radikaliserings. När det gäller risker för diskriminering är det exempelvis viktigt att arbetet inte bedrivs med sådana medel eller metoder som riskerar att innebära diskriminerande etnisk profilering, dvs. att brottskampande myndigheter gör ett diskriminerande urval av vilka personer som blir föremål för olika former av ingripanden som har samband med deras etniska tillhörighet eller ursprung. En omfattande frihet för den enskilde att på olika sätt ta del i den samhälleliga opinionsbildningen är en nödvändig förutsättning för att ett styrelseskick ska kunna kallas demokratiskt. Begränsningar i yttrandefriheten och informationsfriheten får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. De får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet, eller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. De grundlagsskyddade fri- och rättigheterna, såsom yttrandefrihet, mötesfrihet och demonstrationsfrihet måste värnas.

Straffrättslig reglering av terrorism

Det har under lång tid funnits bestämmelser i brottsbalken som kriminaliserar handlingar som kan utgöra terroristbrottslighet. Den svenska straffrättsliga regleringen av terroristbrottslighet, som i stor del har sin grund i internationella instrument, är en viktig del av den nationella terrorismbekämpningen. Bestämmelser om terroristbrottslighet återfinns sedan den 1 juli 2022 främst i terroristbrottslagen (2022:666). Terroristbrottslagen ersätter lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Terroristbrottslagen innebär i huvudsak en omstrukturering och omarbetning av bestämmelserna i de ovan nämnda lagarna i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering. Den innehåller bl.a. bestämmelser för genomförande av FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism, Europarådets konvention om förebyggande av terrorism med tilläggsprotokoll,

rekommendation 5 angående terrorismfinansiering från Financial Action Task Force (FATF), FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism (terrorismdiriktivet), om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.

I terroristbrottslagen regleras straffansvar för terroristbrott, deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet och resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Regleringen innehåller också bestämmelser om osjälvständiga brottsformer, om vad som i lagen avses med särskilt allvarlig brottslighet och terroristorganisation samt om försvårande omständigheter, förverkande och penningbeslag.

Inom Europarådet pågår sedan några år tillbaka ett arbete som syftar till att uppdatera definitionen av terroristbrott i Europarådets terrorismkonvention. Sverige har ställt sig bakom initiativet och deltar i de formella konventionsförhandlingarna som inleddes under 2023.

Hatbrott och andra brott som hotar demokratin

Begreppet hatbrott är ett samlingsnamn för brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering samt den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken. Den sistnämnda bestämmelsen innebär att om ett motiv för brottet har varit att kränka en person, en folkgrupp eller annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet ska detta påverka straffvärdet i skärpande riktning. Det är viktigt att yrkesverksamma har tillräcklig kunskap om motivbrott för att snabbt kunna identifiera påverkans-, eller hatbrottsmotiv med koppling till våldsbejakande extremism och terrorism.

Polismyndigheten har definierat demokratibrott som brott som riktas mot förtroendevalda, journalister och konstnärer i syfte att skrämja eller hindra dem från att delta i det offentliga och demokratiska samtalet. I klustret av brott som hotar demokratin finns också påverkansbrott, som olaga hot och trakasserier som syftar till att tysta tjänstepersoner eller påverka deras beslut i olika ärenden.

Samverkan och samordning på nationell, regional och lokal nivå är en förutsättning

Strategins fyra strategiska områden bör ses som viktiga länkar i en kedja. Viktiga förutsättningar för ett framgångsrikt arbete är såväl eget ansvarstagande som ett gemensamt arbete. Arbetet kräver en utvecklad beredskap för att våldsbejakande extremism och terrorism snabbt kan förändras och att nya fenomen kan påverka hotbilden. Berörda myndigheter behöver snabbt kunna sammankalla rätt aktörer och samordna

åtgärder från lokal nivå till den regionala och nationella nivån och omvänt. Synergier, lärdomar och erfarenheter behöver tas tillvara på alla nivåer.

För att strategin ska bli ett verktyg som kan bidra till ett effektivt arbete behöver de nationella myndigheter som har existerande nätverk och samordningsansvar för olika frågor inom områdena *Förebygga*, *Förhindra*, *Skydda* och *Hantera* ta ledningen i att samordna arbetet. Sveriges indelning i regioner och civilområden samt ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är viktiga utgångspunkter för de nationella myndigheternas samordning av insatser. Trossamfunden och det civila samhällets organisationer utgör genom sin omfattande verksamhet en viktig länk mellan myndigheter och medborgare. Samverkan mellan myndigheter, trossamfund och andra relevanta aktörer behöver utvecklas ytterligare. Även privat sektor, som t.ex. transportföretag och fastighetsbolag, banker och teknik- och säkerhetsföretag, kan ha viktiga uppgifter i den samverkan som krävs om olika insatser.

Internationell samverkan är nödvändig

Internationell samverkan samt utbyte av kunskap och erfarenheter är grundläggande för att kunna utveckla arbetet inom strategins samtliga områden. Sverige delar många utmaningar med de nordiska grannländerna, med medlemsstaterna inom EU och med andra stater utanför EU. Arbetet för efterlevnad av folkrätten och de mänskliga rättigheterna samt stärkande av rättsstaten ska vara i fokus för det internationella arbetet. Sverige ska verka för att åtgärder för att förebygga våldsbejakande extremism och terrorism får en framträdande roll i det internationella samarbetet.

Det gemensamma arbetet inom EU mot våldsbejakande extremism och terrorism bedrivs i första hand i rådsarbetsgruppen mot terrorism (TWP) och rådsarbetsgruppen mot terrorism (internationella aspekter) (COTER). Det finns i EU även en arbetsgrupp avseende sanktioner mot terrorism (COMET) som bl.a. analyserar underlag till förslag på sanktionslistningar i syfte att förhindra finansiering av terrorism. Även Europeiska kommissionen är en viktig aktör för samarbetet inom EU och ger medlemsstaterna stöd i exempelvis det förebyggande arbetet mot radikaliserings till våldsbejakande extremism och terrorism. Av kommissionens Agenda för terrorismbekämpning för EU: förutse, förhindra, skydda, reagera från 2020 framgår att stödet till medlemsstaterna i det förebyggande arbetet måste stärkas ytterligare. Kommissionen avser därför att inrätta ett nytt kunskapsnav (knowledge hub) för frågor om radikaliserings från och med 2025.

Kommissionen har också initierat ett samarbete som rör våldsbejakande extremistisk propaganda i digitala miljöer. EU Internet Forum (EUIF) utgör sedan 2015 ett samarbete mellan kommissionen och ett antal digitala plattformar. Syftet med forumet är att utveckla förebyggande åtgärder så att digitala plattformar inte ska användas av aktörer som sprider olagligt och skadligt material, t.ex. spridningen av våldsbejakande extremistisk propaganda och terrorismrelaterat material. Inom ramen för EUIF tar kommissionen fram rapporter och metodstöd som medlemsstaterna kan använda i sitt arbete.

Inom Europarådet finns sedan 2003 en arbetsgrupp för arbetet mot terrorism: *Committee on Counter-Terrorism (CDCT, tidigare CODEXTER, Comité of Experts on Terrorism)* där Sverige ingår. Under senare år har CDCT även fokuserat på att ta fram strategier för förebyggande insatser riktade till unga samt på insatser mot våldsbejakande extremism.

FN är en central organisation för det globala förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism och som forum för dialog och värnande av pluralism. Genom politiskt engagemang och med ekonomiska bidrag verkar Sverige i FN för en global hållbar utveckling, inte minst mot bakgrund av att arbetet för demokrati och god samhällsstyrning är viktigt för att skapa stabila samhällen. Sverige ger omfattande kärnstöd till FN, t.ex. FN:s kontor för narkotikakontroll och förebyggande gränsöverskridande brottslighet (UNODC) som arbetar mot terrorism, och deltar med personal i insatser utomlands för FN, EU, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och inom ramen för den globala koalitionen för att bekämpa Daesh. Svenska bidrag till både civila och militära internationella krishanteringsinsatser kan bidra till att bekämpa och förebygga terrorism och våldsbejakande extremism. Även Interpols verksamhet har betydelse för arbetet mot den gränsöverskridande brottsligheten inklusive arbetet mot terrorism och våldsbejakande extremism.

Terrorismbekämpning är en nödvändig del i Natos kollektiva försvar och bidrar till huvuduppgifterna för alliansen. Arbetet mot terrorism vägleds på ett övergripande plan av policyriktlinjer (NATO's policy guidelines on counter-terrorism) och Sverige har fullt ut ställt sig bakom dessa. Sverige har också gett ett omfattande bidrag till Natos arbete på området.

Onlinedimensionen måste integreras i arbetet

Onlinedimensionen måste integreras i arbetet och utgör en viktig del i strategins samtliga fyra områden. Här följer några exempel: för att kunna *Förebygga* behövs kunskap om utvecklingen av konspirationsteorier, rasism och våldsbejakande extremistisk propaganda i digitala miljöer. Kunskapen behöver integreras i det förebyggande arbetet för att kunna omsättas i träffsäkra åtgärder. För att *Förhindra* spridning av terrorisminnehåll behöver innehållet snabbt avlägsnas från olika digitala plattformar. Det finns nu nya, rättsliga möjligheter, särskilt genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/784 av den 29 april 2021 om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online, den s.k. TCO-förordningen. Att *Skydda* samhället mot våldsbejakande extremism och terrorism syftar även till att minska sårbarheten i den digitala infrastrukturen, genom att bl.a. stärka skyddet mot cyberattacker. För att *Hantera* situationen under och efter ett attentat erbjuder digitala verktyg och nya kommunikationskanaler möjligheter att snabbt sprida information till berörda om det sker ett terroristattentat. EU:s krisprotokoll, som tillkom efter terroristattacken i Christchurch i mars 2019, innebär inte bara en snabb informationsdelning till berörda myndigheter och företag utanför

1.5 Genomförande och uppföljning

I de följande avsnitten beskrivs de strategiska områdena, *Förebygga*, *Förhindra*, *Skydda* och *Hantera* som enligt regeringen utgör grunden för samhällets långsiktiga och uthålliga arbete för att möta hotet från våldsbejakande extremism och terrorism. I varje avsnitt anges målsättningar samt inriktningen för det fortsatta arbetet. Bekämpning av våldsbejakande extremism och terrorism kommer fortsatt vara en prioriterad fråga och åtgärder som regeringen vidtar avser främst att skapa förutsättningar för att myndigheter, kommuner och andra aktörer i samhället ska kunna bedriva ett effektivt och kunskapsbaserat arbete. Regeringen kan exempelvis besluta om uppdrag till myndigheter och låta utreda angelägna frågeställningar och lämna förslag om ändrad eller ny lagstiftning. Regeringen avser att löpande följa arbetet inom varje strategiskt område och återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av hur myndigheternas olika verksamheter och uppdrag bidrar till målsättningarna i denna strategi.

2 Förebygga våldsbejakande extremism och terrorism

Målsättningar

- Det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism bör integreras i det brottsförebyggande arbetet.
- Minska tillväxten av våldsbejakande extremism och terrorism.
- Minska risken för att barn och unga radikaliserar och rekryteras till våldsbejakande extremism och terrorism.
- Stärka motståndskraften mot falska uppgifter, rykten och desinformation.

Det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism syftar till att systematiskt och kunskapsbaserat arbeta mot extremismens och terrorismens bakomliggande orsaker. Det syftar även till att förebygga att extremistmiljöerna rekryterar fler personer. Arbetet riktas främst mot att minska tillväxten av våldsbejakande extremism och omfattningen av radikaliserande strukturer. För att tillväxten ska brytas behöver insatser både riktas till personer som kan inspireras av de extremistiska miljöerna och till grupper och personer som befinner sig i en riskmiljö och har visat tecken på beteenden som kan leda till våldsbejakande extremism eller terrorism.

2.1 Det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism bör integreras i det brottsförebyggande arbetet

Den 1 juli 2023 trädde lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete i kraft. Lagen syftar till att säkerställa att kommunernas brottsförebyggande arbete är prioriterat, effektivt och kunskapsbaserat. Enligt lagen ska kommunerna ta fram en lägesbild över den lokala brottsligheten, ta ställning till behovet av åtgärder och besluta en åtgärdsplan. Kommunen ska ha en samordningsfunktion för brottsförebyggande frågor som bl.a. ska samordna och stödja genomförandet av kommunens arbete och vara kommunens kontaktpunkt i förhållande till externa aktörer. För att lagen ska genomföras effektivt och det lokala brottsförebyggande arbetet stärkas generellt, har regeringen förstärkt både Brås och länsstyrelsernas stödsatser i det brottsförebyggande arbetet. Regeringen har också avsatt medel som kommunerna ska kunna söka för vissa brottsförebyggande insatser.

Kommunerna behöver stöd och vägledning

Det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism är den del av det generella brottsförebyggande arbetet där en rad aktörer har ansvar för att utveckla insatser på nationell, regional och lokal nivå. För att det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism ska vara effektivt behöver det integreras i det lokala brottsförebyggande arbetet och inkluderas i lokala lägesbilder, skriftliga överenskommelser och samverkan med relevanta aktörer. Utmaningar och hotbilder relaterade till våldsbejakande extremism och terrorism kan förändras snabbt, vilket ställer krav på att frågorna samordnas med eller hanteras inom ramen för den lokala samordningsfunktionen som kommunerna ska inrätta i enlighet med lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Av rapporten Myndigheternas förutsättningar för att arbeta mot våldsbejakande extremism (FOI, 2023) framgår att organisationer som står på ideologisk grund utgör en särskild utmaning för myndigheterna begreppsmässigt och rättsligt, och att det särskilt gäller det som rör skiljelinjen mellan legitim och brottslig verksamhet. Dessa utmaningar bör hanteras i det fortsatta arbetet.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Kommunerna bör få stöd i att integrera det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism i det lokala brottsförebyggande arbetet.
- Polismyndigheten och Brå inklusive CVE samt länsstyrelserna ska ge stöd och vägledning till kommunerna i det lokala brottsförebyggande arbetet.

2.2 Minska tillväxten av våldsbejakande extremism och terrorism

Insatser behöver inriktas mot att bryta processer som kan leda till radikaliserings av individer eller grupper. En central del i arbetet handlar om att fortsätta utveckla och sprida kunskap om uttryck för rasism, våldsbejakande extremism och terrorismrelaterat material i digitala miljöer och hur det kan påverka individer samt löpande fånga upp nya strömningar och företeelser som kan påverka extremistmiljöernas tillväxt.

För att nå framgång i arbetet behöver centrala aktörer ha kunskap om effektiva åtgärder. Yrkesverksamma och andra aktörer behöver stöd från nationella myndigheter, information om lägesbilder, kunskap och vägledning om insatser i det förebyggande arbetet samt utveckla samverkan i olika frågor. De behöver också kunskap om arbetssätt som kan stärka tilliten till centrala funktioner som skolverksamheter och socialtjänst och motverka spridningen av konspirationsteorier och falska rykten. Yrkesverksamma behöver också ha kompetens och förmåga att hantera den information som kommer till deras kännedom och att genomföra kunskapsbaserade insatser. Alla aktörer behöver vara medvetna om sitt uppdrag, sina roller och sitt ansvar och bör samverka om relevanta insatser. Myndigheternas arbete kan i högre utsträckning behöva involvera fler aktörer, exempelvis föreningar, trossamfund och aktörer inom privat sektor. Det är inte ovanligt att det civila samhällets organisationer är de som först lyfter fram problem och utvecklar nya verksamheter i det förebyggande arbetet. Flera organisationer har t.ex. utvecklat egna insatser för att förebygga radikaliserings bland barn och unga och ge stöd till individer i riskzonen samt till deras anhöriga. Dessa organisationer spelar en viktig roll genom att sänka trösklarna in till samhällets stöd och hjälp för personer som är involverade i extremism och deras anhöriga, vilka ofta kan tveka inför kontakter med myndigheter.

Det myndighetsgemensamma arbetet behöver effektiviseras

Det är angeläget att myndigheter på nationell, regional och lokal nivå har en god förmåga att förebygga att individer radikaliserats och rekryteras till våldsbejakande extremist- och terroristgrupper. Myndigheternas förmåga att identifiera radikaliserande strukturer, som t.ex. vissa antidemokratiska sammanslutningar i samhället måste vara god. Detsamma gäller det uppsökande arbete som kan påverka individers avsikt att begå eller stödja terroristverksamhet eller andra handlingar som har grund i våldsbejakande extremism. Detta innebär att myndigheter på nationell, regional och lokal nivå behöver ha kunskap och verktyg för att motverka polarisering, desinformation och våldsbejakande extremistisk propaganda och för att arbeta förebyggande mot rasism, liknande former av fiendtlighet och hatbrott samt andra brott som hotar demokratin. I det strategiska samarbetet kan gemensamma lägesbilder och problembilder fylla en viktig funktion i att identifiera behovet av olika åtgärder.

CVE har en viktig roll i att hålla ihop det myndighetsgemensamma arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism och kan erbjuda yrkesverksamma stöd. CVE har även ett nätverk av myndigheter som

träffas regelbundet. För vissa operativa insatser finns en närmare samverkan med Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. För att kunna utveckla ett strategiskt arbete bedömer Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att statliga myndigheter i högre utsträckning behöver dela bedömningar och analyser, gemensamma lägesbilder och problem-bilder med yrkesverksamma som arbetar med att utveckla insatser på lokal nivå.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Samordningen mellan den nationella, regionala och lokala nivån behöver utvecklas. Den förmåga som myndigheter på nationell, regional och lokal nivå har utvecklat gemensamt och var för sig i det förebyggande arbetet bör systematiseras och fördjupas.

Kunskap är en förutsättning för effektiva åtgärder

Att sammanställa kunskap, utvärdera insatser och bedriva forskning om våldsbejakande extremism och terrorism är grundläggande för förmågan att utveckla det brottsförebyggande, brottsbekämpande och trygghets-skapande arbetet. Betydelsefulla aktörer för arbetet är Försvarshögskolan och FOI. Vetenskapsrådet ansvarar för ett tioårigt nationellt forsknings-program om brottslighet, med syfte att tillföra ny kunskap om kriminalitetens orsaker och konsekvenser liksom om metoder för att förebygga och bekämpa brott. Göteborgs universitet har ett särskilt åtagande att utveckla och sprida kunskap och metoder för att minska rekryteringen av människor till våldsbejakande ideologier och rörelser och till rasistiska organisationer, vilket bedrivs inom Segerstedtinstitutet.

Utöver den forskning och analys som görs av forskare vid olika institutioner och myndigheter tar även analytiker och utredare vid myndigheter fram kunskap inom ramen för sin verksamhet eller inom ramen för olika regeringsuppdrag. Brå producerar t.ex. den officiella kriminalstatistiken, utvärderar reformer och bedriver forskning för att ta fram ny kunskap samt ger stöd till lokalt brottsförebyggande arbete. Eftersom de våldsbejakande extremistmiljöerna snabbt kan förändras utgör också lägesbilder ett viktigt underlag. Här kan särskilt nämnas Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) som analyserar händelser, trender och omständigheter som påverkar terrorhotet på kort och lång sikt.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Fortsätta ta fram kunskap och bedriva forskning om brottslighet som hotar demokratin.
- Centrala aktörer som ger stöd till yrkesverksamma bör ha system för kunskapsspridning av aktuella lägesbilder, utvärderingar, rapporter och aktuella forskningsresultat.

Utveckla det uppsökande arbetet inom fängelser och frivård samt inom de särskilda ungdomshemmen

En viktig del i arbetet med att minska tillväxten och förebygga terroristbrottslighet och ideologiskt motiverad brottslighet är att förebygga radikaliseringsmiljöer i fängelsemiljön och förhindra återfall i sådan brottslighet, inte minst genom att ge stöd till individer som vill lämna våldsbejakande extremistiska miljöer och som behöver hjälp för att genomföra detta. Fängelsemiljön kan vara en grogrund för radikaliseringsmiljöer och frigivning från fängelser kan utgöra ett säkerhetsshot om individer fortfarande är radikaliserade, eller har radikaliserats under fängelsetiden. Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete, som baseras på forskning och utgår från principerna om risk, behov och mottaglighet, omfattar insatser till såväl fängelsedömda som dömda till frivårdspåföljder. Statens institutionsstyrelse (SiS) har tagit fram ett metodstöd för arbetet med avhoppare och myndigheten genomför även en utbildningsinsats för psykologer, behandlingssekreterare och säkerhetssamordnare på SiS. Polismyndigheten, Kriminalvården, SiS och Socialstyrelsen har ett pågående uppdrag att förstärka och utveckla arbetet med stöd till avhoppare från kriminella, våldsbejakande extremistiska och hedersrelaterade miljöer i hela landet (Ju2021/03331). Myndigheterna ska bl.a. verka för att avhopparverksamhet etableras där det behövs i landet och utveckla det uppsökande arbetet för att fler ska kunna få stöd att lämna kriminaliteten bakom sig. Uppdraget inkluderar även barn under 18 år. Polismyndigheten ansvarar för samordningen av det myndighetsgemensamma uppdraget med avhopparverksamhet. I uppdraget ingår fördelning av statliga medel till kommuner för stödinsatser till avhoppare. Det operativa arbetet bedrivs i huvudsak på lokal nivå inom ramen för kommunernas socialtjänster och i samverkan med berörda myndigheter. Kommunerna upphandlar också avhopparverksamhet av privata företag och idéburna organisationer. Kriminalvården och Brå får lämna statsbidrag till organisationer som verkar inom det återfallsförebyggande området. Brå kan t.ex. lämna statsbidrag enligt förordningen (2019:1282) om statsbidrag för förebyggande arbete mot våldsbejakande extremism. Det är viktigt att berörda myndigheter kvalitetssäkrar dessa insatser så att arbetet bedrivs effektivt.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- CVE ska fortsätta att utveckla stödet till yrkesverksamma som möter individer i riskzonen och individer som kan utgöra en risk för samhället i syfte att få fler att lämna våldsbejakande extremistiska miljöer.
- Polismyndigheten, Kriminalvården, SiS och Socialstyrelsen ska fortsätta utveckla och kvalitetssäkra stöd och vägledning för insatser till avhoppare från våldsbejakande extremistmiljöer.
- Kommuner och organisationer ska fortsatt kunna söka offentliga medel för att utveckla och fortsätta driva verksamheter som ger stöd till individer som vill lämna våldsbejakande extremistmiljöer.

Inga offentliga medel ska fördelas till antidemokratisk verksamhet

Skr. 2023/24:56

Årligen fördelar offentlig sektor bidrag till organisationer inom det civila samhället och privata aktörer inom välfärdssektorn. På senare år har det kommit rapporter om att verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer tar del av dessa medel.

Att offentliga medel fördelas till verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer kan bidra till en tillväxt av sådana miljöer i Sverige och riskerar att skada legitimiteten i bidragssystemen som de utnyttjar för att finansiera sin verksamhet. Det är därför viktigt att säkerställa att det finns kontrollmekanismer som kan förhindra att offentliga medel fördelas till antidemokratisk verksamhet. Flera bidragsgivande myndigheter och organisationer har också förstärkt sin kontroll. Regeringskansliet bereder förslagen som har lämnats i betänkandet Rätt mottagare – granskning och integritet (SOU 2021:99) som syftar till att förhindra att offentliga medel fördelas till verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer. Förslagen innebär bl.a. att det ska inrättas en central stödfunktion vid CVE.

Utländsk finansiering av trossamfund

Försvårshögskolan har i rapporterna Mellan salafism och salafistisk jihadism – påverkan mot och utmaningar för det svenska samhället (FHS, 2018) och Salafism och salafistisk jihadism 2.0: Påverkan mot och utmaningar för det svenska demokratiska samhället (FHS, 2022), studerat den islamistiska miljön i Sverige, som alltså omfattar både extrema religiösa grupper och våldsbejakande extremistiska grupper. I den senare rapporten beskriver Försvårshögskolan bl.a. ett antal svenska institutioner med olika former av kopplingar till extrema religiösa miljöer som mellan år 2002–2018 har erhållit finansiellt stöd från finansiärer baserade i utlandet.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Det bör säkerställas att det finns kontrollmekanismer som förhindrar att offentliga medel går till verksamheter med kopplingar till våldsbejakande extremism eller andra antidemokratiska miljöer.
- Regeringen avser tillsätta en utredning som bland annat ska se över förbud mot utländsk finansiering av trossamfund och andra organisationer på civilsamhällets område med kopplingar till islamism och extremism.

2.3 Minska risken för att barn och unga radikaliseras och rekryteras till våldsbejakande extremism och terrorism

Barn har rätt till skydd mot alla former av våld och utnyttjande och saknar ofta kunskap och förmåga att förstå och hantera extremistiska budskap. De

befinner sig ibland också i beroendeställning till vuxna som kan ha ett uttalat syfte att nå ut till just barn. Studier visar att barn exponeras i högre grad än tidigare för propaganda med inslag av extremt våldsamt material. Det handlar bl.a. om interaktiva forum samt plattformar för streaming och gaming som används av yngre personer. Av rapporten Extremister i gamingvärlden; Svenska barns upplevelser av antidemokratiska rörelser på spelplattformar (Sverok, 2023), i vilken Sverok har sammanställt enkätsvar från 700 spelintresserade personer mellan 12 och 20 år, framgår att var tionde person som spelar datorspel online på olika digitala plattformar någon gång mötts av försök till rekrytering av antidemokratiska rörelser. Även Expo lyfter fram denna oroande utveckling i rapporten Fulspel – en introduktion till gamingvärlden och hur högerextremister missbrukar den (Expo, 2023). Att aktörer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna söker sig till platser där barn finns är inte ett nytt fenomen. Vissa av dessa aktörer har under lång tid försökt nå ut till minderåriga, oavsett om det handlar om en närvaro i den digitala eller i den fysiska världen.

Stärk barns och ungas motståndskraft mot antidemokratiska budskap

I arbetet med att förebygga att minderåriga radikaliserar och rekryteras är det viktigt att väga in att generationerna födda på 2000-talet har vuxit upp i en digitaliserad värld. Över hälften av alla barn 9–18 år spelar också onlinespel. Vuxenvärldens brist på kunskap om barns och ungas digitala tillvaro kan innebära att man inte skapar förutsättningar för att ta emot, eller saknar beredskap för att hantera, information om propaganda eller rekryteringsförsök på nätet. Många minderåriga hittar en tillhörighet och sammanhållning online på gamingplattformar där rasistiska och extremistiska tankegångar inte utmanas utan snarare förstärks och uppmuntras. Antidemokratiska budskap, rasism och misogynia budskap riskerar att få fäste bland barn och unga. Extrema tankar blandas med budskap som uppmuntrar till våld vilket gör det svårt att avgöra vem som faktiskt har för avsikt att skada samhället och begå brottsliga handlingar.

En annan utmaning utgörs av s.k. algoritmiska förstärkningar som tillämpas av sociala medier, vilket leder till att den som tar del av visst material kommer att få ta del av ännu mer liknande material. Extremistmiljöerna utnyttjar detta och använder spelvärdens symboler och humoristiskt inlindade budskap som på så sätt får stor spridning. Det kan även vara svårt att bedöma vad som utgör olagligt innehåll och vad som faller inom yttrandefrihetens ramar. Möjligheterna att dela material anonymt kan göra det svårt att avgöra vem som ligger bakom det som delas på nätet. Yrkesverksamma behöver ha tillgång till kunskap om den propaganda som sprids i digitala miljöer, inklusive på olika spelplattformar. I och med den funktion som CVE har att samla och sprida kunskap om våldsbejakande extremism som är baserad på forskning och beprövad erfarenhet samt verka för en kunskapsbaserad praktik finns i dag bättre förutsättningar för detta. FOI har sedan 2022 ett permanent uppdrag att kartlägga våldsbejakande extremism och rasism i digitala miljöer. Myndigheten har i ett antal rapporter lyft fram hur internet och sociala

medier gjort det möjligt för nischade subkulturer och våldsbejakande extremistiska grupperingar att sprida våldsförhålligande budskap. Dessa budskap spelar en roll både i radikaliseringsprocesser och planeringen av våldsdåd och terrorism.

Det är viktigt att yrkesverksamma har tillgång till verktyg för att kunna arbeta uppsökande på olika digitala plattformar som ungdomar använder dagligen. I Försvårshögskolans studie *Webbpoliser, gaming och kontrainnarrativ – digitalt förebyggande arbete mot extremism och våldsbejakande extremism* (FHS, 2022) analyseras 15 nätbaserade insatser som har utvecklats i olika länder och hur dessa insatser används för att förebygga extremism. Studien lyfter bl.a. fram exempel på polisens och socialtjänstens arbete på nätet och visar på vikten av dessa aktörer etablerar en dynamisk onlinenärvaro i det dagliga arbetet. Analysen visar att det i onlinearbetet är viktigt att skilja på vilka som arbetar med tidigt förebyggande insatser och vilka som ger insatser till individer som har identifierats som en risk.

Säkerhetspolisen har lyft fram att digitala plattformar kan vara en riskmiljö för unga som mår dåligt. Flera av de unga som haft planer på eller som har genomfört attentat i skolan, har haft problem med psykisk ohälsa. Mycket tyder även på att radikaliseringsprocessen för minderåriga går fortare än för vuxna och att det är våldet i propagandan som lockar snarare än ideologi och politik. Barn och unga behöver stöd för att utveckla sin motståndskraft mot antidemokratiska budskap. Staten medieråd, numera Mediemyndigheten arbetar för att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare och skydda barn från skadlig mediepåverkan och har i uppdrag att verka för medie- och informationskunnighet i Sverige. Skolpersonal och personal inom elevhälsan har goda möjligheter att fånga upp signaler från enskilda elever och från kamrater. Kunskap om våldsbejakande extremism, och skolpersonalens förmåga att bistå med insatser, utgör centrala delar i det förebyggande arbetet och behöver därför stärkas. Föräldrar behöver också ha kunskap om vilka budskap barn och unga kan bli utsatta för i sociala medier och på spelplattformar. Regeringen har gett Folkhälsomyndigheten i uppdrag att inhämta och sammanställa kunskap om sambandet mellan hälsoeffekter och digital medieanvändning bland barn och unga. Myndigheten ska bl.a. ta fram åldersanpassad vägledning samt sprida och kommunicera detta till barn, unga, föräldrar och vårdnadshavare och andra aktörer. Uppdraget genomförs i samverkan med Mediemyndigheten (S2023/01669).

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Berörda myndigheter ska fortsätta ta fram kunskapsunderlag och lägesbilder om rasism, våldsbejakande extremism och terrorismrelaterat material i digitala miljöer.
- Yrkesverksamma behöver rätt verktyg för att kunna vidta insatser som förebygger hot och hat, våldsbejakande extremism och terrorism, även i digitala miljöer.

Skolverksamheter och risker för radikaliserings av barn och unga

Barns beroendeförhållande till vuxna och risk för radikaliserings berör också skolverksamheter och annan pedagogisk omsorg. Under de senaste åren har ett antal huvudmän för fristående skolor fått sitt godkännande återkallat av Statens skolinspektion eftersom det förekommit kopplingar mellan islamistisk extremism och skolverksamhet vilket utgjort en risk för barnen. Skolinspektionen har därför på regeringens uppdrag förstärkt sin tillsyn och annan granskning av skolor med konfessionell inriktning och andra skolor där Skolinspektionen bedömer att det finns en riskbild avseende extremism och islamism, eller avseende att elever annars utsätts för påverkan som syftar till att motarbeta grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket (U2022/04068). I samband med detta har Skolinspektionen tagit fram ett stödmaterial riktat till kommuner rörande ägar- och ledningsprövning.

Regeringen har även utvidgat den lämplighetsprövning som Skolinspektionen och kommunerna ska göra vid prövning av ansökningar från enskilda om att godkännas som huvudmän inom skolväsendet. Som en del i denna lämplighetsprövning infördes i januari 2023 genom en ändring i skollagen (2010:800) s.k. demokrativillkor. Därutöver har regeringen beslutat om tilläggsdirektiv (dir. 2023:109) till Utredningen om vinst i skolan (U2022:08). Utredaren ska bl.a. överväga om det är möjligt och lämpligt att endast juridiska personer med säte i Sverige eller i ett annat EU-land eller EES-land genom ett direkt eller indirekt ägande ska kunna ha ett väsentligt inflytande över verksamheten i en förskola eller skola och vid behov föreslå en sådan reglering.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Skolverksamheter, annan pedagogisk omsorg och ytterst alla barn och unga ska fortsatt skyddas från antidemokratisk verksamhet.

Behov av sektorsövergripande samverkan för att fånga upp barn och unga i riskzonen

I arbetet med att förebygga att barn och unga radikaliserats och rekryteras till våldsbejakande extremism och terrorism är det angeläget att verksamheterna utgår ifrån barns och ungas särskilda behov och mottaglighet. Extremistmiljöerna försöker oftast, precis som när kriminella gäng rekryterar, att nå ut till pojkar. Arbetet behöver ha en tydlig förankring inom ramen för bl.a. skolans och socialtjänstens verksamheter och ett upparbetat samarbete behöver finnas med andra berörda aktörer däribland hälso- och sjukvården. En bra utbildning i en trygg och säker skola som arbetar med skolans demokratiska uppdrag kan förebygga att unga involveras i våldsbejakande extremism. Skolan kan även göra stor skillnad för barn som befinner sig i, eller riskerar att hamna i, en våldsbejakande extremistmiljö och för hur barn påverkas av budskap från sådana miljöer.

Yrkesverksamma i skolväsendet behöver stöd i hur de ska bemöta och hantera elever som uttrycker intresse för våldsbejakande extremism. Av

uppdraget (dir. 2022:86) till Skolsäkerhetsutredningen (U2022:04) framgår att ett ökat fokus behöver läggas på det förebyggande arbetet och på samverkan mellan relevanta aktörer och myndigheter. Det är därför viktigt att skolverksamheter, oavsett huvudman, inklusive fritidsverksamheter bjuds in att delta i lokala samverkansstrukturer mellan socialtjänst och polis. Statens skolverk tillhandahåller vägledning för skolverksamheters insatser på området och Socialstyrelsen tillhandahåller kunskapsstöd på området för socialtjänstens personal. För att stärka förutsättningarna för att de som arbetar i socialtjänsten ska ha den kunskap och förmåga som krävs för att förebygga och motverka kriminalitet hos barn och unga har regeringen gett en särskild utredare i uppdrag att se över kraven för socionomexamen (dir. 2023:121).

Mycket av det säkerhetsarbete som hittills har gjorts i skolorna inom detta område har fokuserat på det akuta skedet när en skolattack inträffar. Skolor behöver stöd för att utveckla förmågan att upptäcka och förhindra att barn och unga radikaliserar och begår våldsdåd både i och utanför skolan. CVE erbjuder kommuner stöd genom ett mobilt stödteam och en stödfunktion i form av en telefon för yrkesverksamma. CVE har även tagit fram ett metodstöd som kan användas av yrkesverksamma inom socialtjänsten vid oro för förekomst av våldsbejakande extremism i enskilda ärenden. Metodstödet har nu på regeringens uppdrag anpassats för att kunna användas inom skolväsendet (Ju2023/02708).

Det finns också exempel på att det civila samhällets organisationer gör viktiga insatser. Rädda Barnen driver Orotelefonen mot radikalisering och Exit vid Fryshuset, Flamman Ungdomens hus och Agera Värmland ger stödjande insatser till barn, unga och föräldrar.

Regeringen har gett Polismyndigheten, Brå, Kriminalvården, länsstyrelserna, Socialstyrelsen, SiS, Skolverket och Åklagarmyndigheten i uppdrag att inrätta en samverkansstruktur, för ett sammanhållet arbete med barn och unga som riskerar att begå eller begår grova brott, i miljöer kopplade till organiserad brottslighet (Ju2023/02529). Syftet med samverkansstrukturen är att förstärka och effektivisera arbetet med att motverka att barn och unga hamnar i grov kriminalitet genom konkreta åtgärder och insatser. Syftet är också att säkerställa att det är effektiva och ändamålsenliga åtgärder som vidtas när barn och unga är inblandade i grov kriminalitet. Uppdraget ska redovisas senast den 6 december 2024 med en delredovisning senast den 31 maj 2024.

Regeringen har också gett Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram samt stödjande spridning och implementering av ett nationellt kunskapsstöd som kan användas av personal i hälso- och sjukvården samt tandvården i mötet med individer involverade i eller drabbade av kriminella nätverk eller andra våldsbejakande miljöer (S2023/02981). I arbetet ska situationer som föranleder orosanmälan liksom annan oro för barn och unga särskilt beaktas.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Barn har rätt till skydd mot alla former av våld och utnyttjande. Rekryteringen av barn och unga till våldsbejakande extremism måste brytas. Samverkan mellan skola, socialtjänst och polis och andra berörda aktörer behöver fortsätta utvecklas.

2.4 Stärka motståndskraften mot desinformation och antidemokratiska narrativ

Att olika aktörer sprider desinformation och olika antidemokratiska narrativ i digitala miljöer kan leda till ideologiskt motiverade våldsbrott och terrorism. Erfarenheter visar att det inte bara är barn och unga utan även vuxna som kan vara mottagliga och i riskzonen för radikalisering. Konspirationsteorier som får stor spridning kan utvecklas till ett allvarligt hot mot samhället, och mot viktiga institutioner och olika yrkesgrupper. Artificiell intelligens (AI) utnyttjas redan för att ta fram falska nyheter och i takt med teknikutvecklingen kommer det sannolikt att bli allt svårare för en medborgare att kunna avgöra om t.ex. ett videoklipp är autentiskt eller inte. Det är en utmaning att spridningen, förutsättningarna för och innehållet i desinformationskampanjer snabbt kan ändra karaktär och bidra till en ökad hotbild vilket kan drabba olika myndigheter, verksamheter och företrädare för samhället. Desinformation och antidemokratiska narrativ kan vara skadligt men är inte alltid olagligt, vilket behöver beaktas i det förebyggande arbetet.

Öka kännedom om och främja bilden av Sverige

God kännedom om och en faktabaserad bild av Sverige bidrar till att bygga motståndskraft mot desinformation och otillbörlig informationspåverkan. Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna spelar en central roll när det gäller att ge en rättvisande bild av Sverige anpassad till en lokal utländsk kontext. Utlandsmyndigheterna har även en viktig uppgift att upptäcka och slå larm om otillbörlig informationspåverkan mot Sverige och svenska intressen i utlandet. Svenska institutet har bl.a. i uppdrag att sprida information och kunskap om Sverige och främja svenska intressen internationellt. Myndighetens verksamhet ska syfta till att öka omvärldens intresse och förtroende för Sverige. Detta gör myndigheten bl.a. genom kommunikation i Sveriges officiella kanaler i sociala medier som institutet ansvarar för. Kommunikationen i dessa kanaler, som har drygt 3 miljoner följare (september 2023), sker på engelska, ryska och arabiska. Institutet stöttar också utrikesförvaltningens utlandsmyndigheter med material för kommunikation om och främjande av Sverige. Svenska institutet har också till uppgift att analysera och bedöma bilden av Sverige i utlandet. Detta arbete ligger till grund för bl.a. institutets kommunikation och utrikesförvaltningens offentliga diplomati och främjande av Sverige internationellt.

Det är viktigt att fler myndigheter har beredskap för att uppmärksamma olika desinformationskampanjer som sprids inom Sverige och som kan påverka deras verksamhet. Myndigheter behöver därför ha en god omvärldsbevakning och ha beredskap för att vid behov snabbt kunna ta fram fakta och information på olika relevanta språk.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Arbetet med att sprida faktabaserad kunskap om Sverige och svenska myndigheters ansvar och arbete för att motverka desinformation och falska rykten ska bedrivas långsiktigt och hållbart över tid.

Bemöta propaganda från yttre hotaktörer

Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF) har en central roll i att bemöta propaganda från yttre hotaktörer. Myndigheten ska identifiera, analysera och lämna stöd i bemötandet av otillbörlig informationspåverkan och arbeta förebyggande mot sådan, t.ex. genom kunskaps- höjande insatser.

I samverkansrådet för psykologiskt försvar samlar MPF ett flertal myndigheter med syfte att stärka samhällets motståndskraft och bidra till en bättre gemensam operativ förmåga vid händelser.

Regeringen har gett MPF i uppdrag att stärka förmågan att motstå både otillbörlig informationspåverkan mot socialtjänsten och den otillbörliga informationspåverkan som under 2023 riktats mot Sverige i samband med bränningar av religiösa skrifter (Fö2023/00277).

MPF identifierar också nya utmaningar. I rapporten *Malign foreign interference and information influence on video game platforms: Understanding the adversarial playbook* (MPF, 2023) har forskare vid Lunds universitet, på uppdrag av MPF, tittat på påverkanskampanjer från främmande makt via spelplattformar. Forskarna har identifierat mer än 40 olika påverkans tekniker som framgångsrikt har riktat sig mot spel- domäner. Enligt rapporten kan försöken att påverka t.ex. handla om att bidra till felaktiga uppfattningar om saker som händer i verkligheten, och till att skapa polarisering mellan olika grupperingar.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Det psykologiska försvaret ska bidra till att stärka medborgarnas motståndskraft mot otillbörlig informationspåverkan.
- MPF ska kontinuerligt ta fram och sprida kunskap om otillbörlig informationspåverkan i form av desinformation och konspirationsteorier i olika digitala miljöer.
- MPF och andra berörda myndigheter ska samverka med fokus på gemensamma insatser för att motverka att otillbörlig informationspåverkan i form av konspirationsteorier får fäste.

Motverka ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten

Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att motverka ryktes- spridning och desinformation om socialtjänsten. I uppdraget ingår att ta fram förslag på åtgärder för att långsiktigt stärka tilliten till socialtjänsten bland barn, unga och familjer som behöver stöd och hjälp. Socialstyrelsen ska identifiera och stödja utvecklingen av verkningsfulla och hållbara arbetsätt som kan bidra till att skapa ökat förtroende för socialtjänstens verksamhet. Via Utrikesdepartementet ska Socialstyrelsen förmedla information till Sveriges utlandsmyndigheter liksom till utländska beskickningar i Sverige om socialtjänstens uppdrag och ansvar avseende barn, unga och familjer. Regeringen har också förstärkt Socialstyrelsens uppdrag på så sätt att myndigheten bl.a. ska öka sin närvaro på sociala medier och ta fram alternativ till befintliga informationstexter om socialtjänsten. Svenska institutet ska stötta Socialstyrelsen i arbetet med

att undersöka och sammanställa den information som sprids och Myndigheten för stöd till trossamfund ska bistå Socialstyrelsen med kunskap om hur trossamfund eller det civila samhällets organisationer kan involveras i arbetet mot ryktesspridning och desinformation (S2022/03244).

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- I syfte att stärka tilliten till socialtjänstens insatser bland barn, unga och familjer som är i behov av stöd och motverka desinformation och ryktesspridning ska Socialstyrelsen fortsätta verka för att ta fram information till relevanta målgrupper om socialtjänstens insatser.

Kartläggning av hur kampanjen mot socialtjänsten påverkar skolväsendet

Den misstro mot socialtjänsten som desinformationskampanjen mot socialtjänsten har orsakat kan även leda till misstro mot skolan. Regeringen har därför gett Skolverket i uppdrag att kartlägga och analysera hur den otillbörliga påverkanskampanjen mot svensk socialtjänst påverkat och påverkar skolväsendet (U2023/02765). Myndigheten ska även ge exempel på samverkan mellan skola, socialtjänst och polis samt andra framgångsrika insatser där skolväsendet bidragit eller bidrar till att motverka spridning av desinformation och konspirationsteorier. Skolverket ska vidare kartlägga och analysera i vilken utsträckning personal inom skolväsendet gör anmälan till socialnämnden i enlighet med 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) vid kännedom eller misstanke om att ett barn far illa. En fråga som är särskilt relevant för uppdraget är om hot och våld eller rädsla för hot och våld medför att personal avstår från att anmäla. Uppdraget ska genomföras i samråd med Brå, MPF, Myndigheten för stöd till trossamfund, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Skolinspektionen, Säkerhetspolisen och FOI.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- För att kunna förebygga och agera mot den här typen av ryktes-spridning behöver berörda myndigheter bjuda in skolor i arbetet med lägesbilder och analyser.

Ökat behov av dialog och trygghetsskapande åtgärder

Arbetet med dialog och trygghetsskapande åtgärder behöver utvecklas. Det är viktigt att myndigheter på nationell, regional och lokal nivå skapar förutsättningar för att samordna åtgärder och insatser, från lokal nivå till den nationella, så att synergier, lärdomar och erfarenheter tas tillvara. Berörda myndigheter har både ett eget och ett gemensamt ansvar för att stärka detta arbete.

Av Försvarshögskolans rapport LVU-kampanjen – Desinformation, konspirationsteorier, och kopplingarna mellan det inhemska och det internationella i relation till informationspåverkan från icke-statliga aktörer (FHS, 2023) framgår att åtgärder mot desinformation behöver kombineras med åtgärder som adresserar de underliggande sårbarheter och

konfliktytor som existerar i det svenska samhället, och som utgör en grund för att desinformationskampanjer får fäste. Här krävs koordinerade insatser från myndigheter och kommuner.

Ett antal myndigheter har olika uppdrag om dialog och samverkan i det förebyggande arbetet mot desinformation och ryktesspridning och i det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. För att ge ytterligare kraft åt detta arbete har regeringen gett CVE i uppdrag att i samverkan med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Myndigheten för stöd till trossamfund, MPF, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Säkerhetspolisen stärka samverkan mellan nationella myndigheter och mellan myndigheter och andra relevanta aktörer, i syfte att förebygga radikaliserings och spridningen av våldsbejakande extremism (Ju2023/01903). Dialog ska föras med trossamfund och andra relevanta aktörer, t.ex. med föreningar och organisationer inom det civila samhället och med Sveriges Kommuner och Regioner. Uppdraget ska redovisas senast den 29 augusti 2024.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Arbetet med dialog och trygghetsskapande åtgärder på lokal nivå i syfte att motverka polarisering, radikaliserings och olika våldsytringar ska stärkas och utvecklas.

Centrala aktörer inom området Förebygga

Nyckelaktörer inom det förebyggande arbetet utgörs av yrkesverksamma inom skolverksamhet, fritidsverksamheter, socialtjänst, hälso- och sjukvård, polis, fängelser, frivård och särskilda ungdomshem. Även insatser från det civila samhällets organisationer inklusive trossamfund har tillsammans med insatser från föräldrar och anhöriga stor betydelse för det förebyggande arbetet.

CVE har en viktig roll i att hålla ihop det myndighetsgemensamma förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism och terrorism. I CVE:s nätverk ingår myndigheter som har, eller har haft, regeringsuppdrag som rör våldsbejakande extremism och terrorism eller ett angränsande område. Följande ingår: Barnombudsmannen, Forum för levande historia, Försvarshögskolan, Jämställdhetsmyndigheten, Kriminalvården, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för stöd till trossamfund, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Myndigheten för psykologiskt försvar, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, Polismyndigheten, Segerstedtinstitutet (Göteborgs universitet), Skolverket, Skolinspektionen, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Mediemyndigheten, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut och Åklagarmyndigheten.

3 Förhindra terroristattentat och andra ideologiskt motiverade brott

Målsättningar

- Samverkansrådet mot terrorism ska intensifiera sin samverkan för att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism.
- Förbättra tillgången till och utbytet av information.
- Intensifiera arbetet mot finansiering av våldsbejakande extremism och terrorism.
- Utveckla arbetet med att förhindra spridningen av terrorisminnehåll på digitala plattformar.
- Upptäcka personer som utgör ett säkerhetshot.
- Minska möjligheten att få tillgång till vapen och andra medel för attentat.

Det kommer alltid att finnas personer som utvecklar avsikt och förmåga att begå eller stödja terroristattentat eller andra brottsliga handlingar som har sin grund i våldsbejakande extremism. Att förhindra våldsbejakande extremism och terrorism handlar därför ytterst om att upptäcka de individer som kan ha utvecklat avsikt och förmåga att begå allvarliga våldsdåd eller terrorism. För att på ett tidigt stadium komma åt dessa individer och de organisationer de kan tillhöra arbetar de brottsbekämpande myndigheterna tillsammans med privata aktörer, t.ex. banker och finansinstitut med insatser för att förhindra möjligheter till finansiering och tillgång till andra medel för att begå ett attentat. I de brottsbekämpande myndigheternas uppgifter ingår också att förhindra att aktörer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna försöker påverka det demokratiska statsskickets funktioner genom trakasserier, hot, våld, tvång eller korruption.

För att kunna förhindra hatbrott, ideologiskt motiverad brottslighet, våldsbejakande extremism och terrorism behöver de brottsbekämpande myndigheterna ha ändamålsenliga, rättssäkra och effektiva verktyg samt kunna operationalisera NCT:s strategiska bedömning av terrorhotet i och mot Sverige och svenska intressen. De brottsbekämpande myndigheterna behöver också utveckla sitt samarbete med andra myndigheter, här kan t.ex. nämnas Säkerhetspolisens samarbete med Migrationsverket. Myndigheterna behöver även ha möjlighet att samla in och utbyta information och använda sig av ny teknik för att t.ex. skanna stora mängder av digital information. Polismyndigheten understryker behovet av kunskap för att kunna identifiera den ideologiska komponenten i olika typer av brott.

3.1 Samverkansrådet mot terrorism ska intensifiera sin samverkan för att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism

Samverkansrådet mot terrorism är i dag ett nätverk med 15 myndigheter som syftar till att på nationell nivå förbättra samordningen och

effektivisera arbetet mot terrorism och våldsbejakande extremism. Rådet bildades 2005 på Säkerhetspolisens initiativ. Myndigheterna i rådet träffas regelbundet och har en god dialog på strategisk nivå. Terrorhotnivåbedömningen är ett viktigt instrument, framförallt för att myndigheter och organisationer ska kunna vidta adekvata åtgärder.

Skr. 2023/24:56

Intensifierad samverkan 2023–2026

Regeringen gav i juli 2023 myndigheterna i Samverkansrådet mot terrorism i uppdrag att intensifiera sin samverkan, samt överväga om det kan finnas skäl att se över vilka myndigheter som ska ingå i rådet (Ju2023/01781). Samverkansrådet ska också överväga om vissa av arbetsprocesserna som finns inom satsningen på myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet kan användas i samverkan mot terrorism. Säkerhetspolisen ska, i samverkan med övriga myndigheter, redovisa uppdraget årligen den 1 september 2024–2026.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Säkerhetspolisen ska samordna en långsiktig utveckling av arbetet mot terrorism och våldsbejakande extremism inom ramen för den verksamhet som bedrivs i Samverkansrådet mot terrorism i enlighet med det uppdrag som regeringen lämnade i juli 2023.

3.2 Förbättra tillgången till och utbytet av information

Effektiv samverkan är en betydelsefull del av ett välfungerande arbete mot våldsbejakande extremism och terrorism. En sådan samverkan förutsätter att relevanta aktörer kan utbyta information där det krävs för uppgiften. Tillgång till information är avgörande för att kunna upptäcka och värdera säkerhetshot och för myndigheternas möjlighet att förhindra terroristattentat eller andra ideologiskt motiverade brott. Möjligheten till samverkan och informationsutbyte, såväl på strategisk nivå som i den operativa verksamheten på nationell, regional och lokal nivå, är därför av stor vikt. Myndigheterna måste ha tillgång till adekvat information i rätt tid och de måste också ha möjlighet att bearbeta och analysera information och agera utifrån den. En utmaning för myndigheter är att identifiera vilken information som en annan myndighet kan vara i behov av och hur den ska kunna delas på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Regeringen anser att myndigheter i högre utsträckning bör kunna utbyta sekretessbelagda uppgifter. En särskild utredare har fått i uppdrag (dir. 2023:146) att överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information inom och mellan myndigheter och andra organ som omfattas av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Senast den 30 augusti 2024 ska utredaren lämna en delredovisning, bl.a. av uppdraget att lämna förslag på en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet. Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2025.

Utökade möjligheter att lämna ut uppgifter

För att stärka det brottsförebyggande arbetet har Polismyndigheten genom en ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) fått förenklade och utökade möjligheter att lämna ut uppgifter till socialtjänsten i syfte att förebygga terroristbrottslighet. Även socialtjänsten har genom en ändring i socialtjänstlagen (2001:453) fått utökade möjligheter att dela med sig av uppgifter till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Betänkandet Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel (SOU 2023:69), som innehåller förslag som syftar till att myndigheter och andra aktörer ska kunna dela information med de brottsbekämpande myndigheterna när det behövs för att förebygga och bekämpa brott, bereds nu inom Regeringskansliet. För att göra det enklare för skola, socialtjänst och polis att dela information i brottsförebyggande syfte och för att möjliggöra ett mer effektivt samarbete mellan dessa aktörer beslutade regeringen i augusti 2023 om tilläggsdirektiv (dir. 2023:120) till Skolsäkerhetsutredningen. Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2024.

Trots att myndigheterna har fått utökade möjligheter att dela information kan det på lokal nivå fortfarande råda osäkerhet om vilken information som faktiskt kan delas med andra myndigheter. Frågor om våldsbejakande extremism och terrorism kan också upplevas skrämmande och svåra att hantera. Yrkesverksamma på alla nivåer kan därför behöva få stöd och vägledning i dessa frågor från ansvariga myndigheter, vilket utgör en viktig grund för ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte. Uppdraget till Socialstyrelsen (S2023/02981), att ta fram samt stödja spridning och implementering av ett nationellt kunskapsstöd som kan användas av personal i hälso- och sjukvården samt tandvården i mötet med individer involverade i eller drabbade av kriminella nätverk eller andra våldsbejakande miljöer, syftar också till att bidra till att ge personal i dessa verksamheter en övergripande kunskap om relevant lagstiftning.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Myndigheter och andra relevanta aktörers möjlighet att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter ska förbättras.
- Yrkesverksamma bör ha tillgång till stöd och vägledning om relevant lagstiftning, t.ex. informationsdelning och sekretess.

Hemliga tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet

Vid sidan om den informationsinhämtning som sker genom öppna kanaler och genom samarbete mellan myndigheter nationellt och internationellt, kan information behöva inhämtas på andra sätt. Digitaliseringen och den snabba tekniska utvecklingen har lett till en ständig förändring av de våldsbejakande extremistmiljöernas sätt att kommunicera.

Hemliga tvångsmedel är därför ofta avgörande för att bekämpa allvarlig brottslighet och på så sätt öka tryggheten i samhället. Det gäller särskilt brott som begås inom kriminella nätverk. Sedan den 1 oktober 2023 har de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att använda hemliga tvångsmedel för att utreda flera brott, och preventiva tvångsmedel får

användas i fler fall i syfte att förhindra särskilt allvarlig brottslighet som förekommer inom kriminella nätverk. Skr. 2023/24:56

En särskild utredare har sett över förutsättningarna för att använda biometri som verktyg i brottsbekämpningen. Syftet är att fler personer som misstänks för brott ska kunna identifieras med hjälp av fingeravtryck, dna, ansiktsbilder eller liknande information om individuella kännetecken. Betänkandet Biometri – för en effektivare brottsbekämpning (SOU 2023:32) bereds inom Regeringskansliet.

Den 29 juni 2023 beslutade regeringen kommittédirektiven Utökade möjligheter att använda tvångsmedel mot barn och unga (dir. 2023:102). Det är i dag inte möjligt att använda hemliga tvångsmedel mot personer under 15 år som misstänks för brott. Utredaren har därför fått i uppdrag att föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att det blir möjligt att använda hemliga tvångsmedel mot personer som inte fyllt 15 år och som begår grova brott. I utredarens uppdrag ingår även att analysera och ta ställning till hur preventiva tvångsmedel ska få användas mot personer som inte fyllt 15 år. Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2024.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- De brottsbekämpande myndigheterna behöver kunna använda hemliga tvångsmedel på ett mer effektivt sätt för att allvarliga brott ska kunna förhindras, utredas och lagföras.

Möjligheter att lagra, bearbeta och analysera stora mängder information

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av de bestämmelser som reglerar Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet (dir. 2023:64). Syftet är att skapa ändamålsenliga regler som är anpassade efter dagens behov och möjligheter. Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2024.

EU-kommissionen har lämnat förslag till en förordning om harmoniserade regler för artificiell intelligens (AI). Syftet är att införa en EU-gemensam lagstiftning för AI som ska skydda grundläggande rättigheter, främja positiva aspekter med AI-användning och säkerställa fri rörlighet av AI-system. Regelverket kommer även påverka brottsbekämpande myndigheters möjligheter att använda sig av AI i sin verksamhet. Det är viktigt att respekten för grundläggande rättigheter såsom skydd för privatlivet upprätthålls i genomförandet av förslaget.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet behöver bygga på ändamålsenliga regler som är anpassade efter dagens behov och tekniska möjligheter.
- Regeringen verkar för att genomförandet av EU-förordningen om AI inte ska få en negativ påverkan på svenska myndigheters arbete med nationell säkerhet och deras förmåga att bedriva effektiv brottsbekämpning med hjälp av ny teknik.

Förbättra tillgång till information kopplad till kryptering och datalagring

Under det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd inrättades högnivågruppen om tillgång till data för en effektiv brottsbekämpning för att hitta nya sätt att arbeta vidare med frågor om brottsbekämpande myndigheters tillgång till information. Gruppen leds gemensamt av ordförandeskapet i EU:s ministerråd och kommissionen och samlar berörda aktörer på högre tjänstemannanivå och på expertnivå i form av arbetsgrupper. Dessa ska arbeta med operativa utmaningar för brottsbekämpningen när det gäller frågor om tillgång till information, framför allt kopplade till kryptering och datalagring. Högnivågruppen ska arbeta under ett års tid från och med juni 2023. Målet med gruppens arbete är att presentera konkreta förslag på hur tillgången till information kan förbättras. Förslagen ska tas fram med respekt för grundläggande fri- och rättigheter samt med hänsyn till tekniska behov och befintliga krav på informations- och cybersäkerhet. Gruppen ska lägga fram sina rekommendationer till kommittén för operativt samarbete i frågor om den inre säkerheten (COSI) inför tillträddandet av en ny kommission hösten 2024.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Sverige ska fortsätta driva frågan om brottsbekämpande myndigheters tillgång till information framåt inom ramen för högnivågruppen om tillgång till data för en effektiv brottsbekämpning.
- Sverige ska arbeta för att gruppen, inför tillträddandet av en ny kommission, ska kunna presentera konkreta förslag på hur tillgången till information kan förbättras på EU-nivå.

3.3 Intensifiera arbetet mot finansiering av våldsbejakande extremism och terrorism

Våldsbejakande extremistiska organisationer och terroristorganisationer använder båda lagliga och olagliga tillvägagångssätt för att få medel till sitt uppehälle och till sin verksamhet. Finansiering av våldsbejakande extremism och terrorism kan bestå av att finansiellt stödja olika former av verksamheter eller aktiviteter som t.ex. syftar till att öka rekryterings- och radikaliseringsförmågan. Individer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna kan genom brottslighet, t.ex. skattebrott eller bidragsbrott, också finansiera sin verksamhet. Det är av avgörande betydelse att identifiera om det finns en ideologisk komponent även i olika typer av ekonomisk brottslighet.

Förhindra finansiering av terrorism

Att finansiera terrorism innebär att ge ekonomiskt stöd till sådan verksamhet genom att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom. Av Brås rapport *Finansiering av terrorism – en studie av motåtgärder* (Brå 2021:6) framgår att kunskapen och arbetet generellt sett är bättre för att motverka penningtvätt, medan finansiering av terrorism

ofta upplevs som svårare att förstå och agera mot. Det är sannolikt svårare att upptäcka terrorfinansiering, eftersom det ofta handlar om lagligt förvärvade pengar som används för att finansiera olagliga aktiviteter. Oftast krävs det inte något stort kapital för finansiering, planering, förberedelse och utförande av ett terroristattentat. Det är därför viktigt att förhindra att även mindre summor når sin avsedda destination. Till skillnad från penningtvätt, vars syfte är att dölja tillgångars ursprung, handlar finansiering av terrorism om att dölja vad tillgångarna ska användas till. Medel som finansierar terrorism kan ha sitt ursprung i olaglig verksamhet eller ha samlats in på laglig väg.

Det internationella arbetet domineras i hög grad av Financial Action Task Force (FATF) som tar fram rekommendationer på området och utvärderar i vilken mån medlemsländerna uppfyller kraven enligt rekommendationerna. Sverige är medlem i FATF. Inom EU finns ett omfattande administrativt regelverk inom området för penningtvätt och finansiering av terrorism. Regelverket uppställer krav för en rad myndigheter och privata aktörer. Både FN:s säkerhetsråd och EU har antagit internationella sanktioner mot listade personer, grupper och enheter i syfte att förhindra finansiering av terrorism. Sanktionerna innebär frysning av tillgångar samt förbud mot att tillgängliggöra medel till listade personer. Den 1 januari 2024 trädde lagen (2023:677) om frysning av tillgångar i kraft. Lagen, som ger förutsättningar för Sverige att uppfylla sina internationella förpliktelser på sanktionsområdet, innebär att beslut om frysning av tillgångar kan meddelas för den som skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen eller för den som dömts för brott enligt den lagen.

Säkerhetspolisen ansvarar för att utreda brottslighet som rör finansiering av terrorism, men även för att förebygga, upptäcka och förhindra den typen av brottslighet. Finansiell underrättelseverksamhet utförs primärt av Säkerhetspolisen samt av Sveriges finansunderrättelseenhet, ofta kallad finanspolisen, som är en sektion vid underrättelseenheten inom Polismyndighetens nationella operativa avdelning samt av Säkerhetspolisen. Myndigheterna samverkar och utbyter information. Enligt det administrativa regelverket, framför allt lagen (2017:630) om penningtvätt och finansiering av terrorism, ska olika typer av verksamhetsutövare, t.ex. banker och mäklare, rapportera om misstänkta transaktioner till finanspolisen. Finanspolisen och Säkerhetspolisen har enligt samma regelverk möjlighet att begära information direkt från verksamhetsutövarna. Flera olika typer av verksamhetsutövare, inte minst bankerna, är ålagda att ha system för att övervaka, identifiera och rapportera misstänkta transaktioner och aktiviteter. Även aktörer som clearingorganisationer och den som tillhandahåller finansiell infrastruktur som avser omedelbara betalningar spelar en viktig roll för att lämna information till dessa myndigheter. Säkerhetspolisen och finanspolisen utbyter även information med utländska motsvarigheter, beträffande finansiella aspekter av brottslig verksamhet bl.a. när det gäller misstankar om finansiering av terrorism. Inom EU pågår arbete med lagstiftning som syftar till att ge finansunderrättelseenheter och brottsbekämpande myndigheter möjlighet att omedelbart få information om bankkonton som tillhör brottsmisstänkta personer, oavsett om kontot finns i det egna landet eller i ett annat EU-land.

Polismyndigheten leder den nationella samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism där 16 myndigheter och en organisation ingår. En av uppgifterna för samordningsfunktionen är att regelbundet ta fram en nationell riskbedömning avseende penningtvätt och finansiering av terrorism. För att komma åt problemen behöver varje berörd myndighet och samtliga berörda privata aktörer utveckla förmågan att inom ramen för sin verksamhet upptäcka och bekämpa finansiering av terrorism.

Nya tillvägagångssätt för finansiering av terrorism

Framväxten av anonymiserade överföringsmetoder som t.ex. kryptovalutor har medfört ökade möjligheter för aktörer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna att kringgå de finansiella kontrollsystemen. Detta har försvårat arbetet med att upptäcka, utreda och lagföra misstänkt finansiering av brottslig verksamhet. Under de senaste åren har det även skett en utveckling som inneburit att finansieringen av terrorism sker genom bolag, stiftelser och föreningar.

Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har uppmärksammat att valutaväxlingsverksamheten har en central roll vid kriminellas tvätt av brottsvinster. Även penningöverförare kan utnyttjas för illegala ändamål och finansiering av terrorism. För att motverka penningtvätt i finansiella instituts verksamhet finns från den 1 januari 2024 i lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet krav på att den som bedriver valutaväxling eller annan finansiell verksamhet (finansiella institut) ska registrera sig hos Finansinspektionen och att Finansinspektionen ska kontrollera att dessa registrerade finansiella institut följer penningtvättslagstiftningen och ingripa mot dem som inte sköter sig.

I takt med att tillvägagångssätten för finansiering av terrorism förändras utvecklar berörda myndigheter och banker sin förmåga att dela information. Sedan den 1 januari 2023 finns, i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, bestämmelser som möjliggör att brottsbekämpande myndigheter får samverka med Finansinspektionen och banker eller med tillsynsmyndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. Inom ramen för samverkan är en deltagare skyldig att lämna uppgifter till en annan deltagare trots sekretess eller tystnadsplikt. Arbetet behöver hålla jämna steg med brottsutvecklingen. Ett exempel på detta är att det behövs tydligt definierbara indikatorer på finansiering av terrorism så att fler myndigheter och banker vet vad de ska leta efter.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska fortsätta utveckla sitt samarbete med andra myndigheter och relevanta privata aktörer för att intensifiera arbetet med att bekämpa finansiering av terrorism. Varje berörd aktör behöver ta ansvar för att inom ramen för sin verksamhet identifiera problem och utveckla insatser.

Identifiera brottslig verksamhet med koppling till våldsbejakande extremistmiljöer

Många personer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna begår brott. Brotten utgörs exempelvis av ekonomisk brottslighet och bedrägerier men även insamling av medel för finansiering av demokratihotande brottslighet och för egen verksamhet och medlemmars uppehälle. Som tidigare nämnts i avsnitt 1.3 finns kopplingar mellan våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet. Extremistmiljöerna och den organiserade brottsligheten riktar i många fall in sig på samma typ av kriminalitet och utnyttjar samma sårbarheter i samhället. Det förekommer också samarbete mellan extremistmiljöer och organiserad brottslighet avseende t.ex. illegal handel med vapen. Inkomster från brottslighet ger inte bara försörjning för aktörer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna utan används också för att återinvestera i brottslig verksamhet. Även här är det viktigt att identifiera den ideologiska komponenten i olika typer av brott i syfte att komma åt våldsbejakande extremistmiljöers verksamhet. På så sätt kan också arbetet mot hatbrott och demokratihotande brottslighet utvecklas.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- De brottsbekämpande myndigheterna bör fortsätta utveckla kunskaps- och erfarenhetsutbytet om hatbrott och demokratihotande brottslighet i syfte att förhindra finansiering av sådan brottslighet och förbättra förmågan att identifiera ideologiska komponenter i olika typer av brott.

3.4 Utveckla arbetet med att förhindra spridning av terrorisminnehåll på digitala plattformar

Det är angeläget att förhindra spridning av terrorisminnehåll via internet och i olika sociala medier, eftersom det som sprids bidrar till att underblåsa våldsbejakande extremism. En fortsatt utveckling av förmågan att identifiera, upptäcka och ta bort material är tillsammans med ett aktivt deltagande i det internationella samarbetet på området nödvändigt.

Avlägsna och förhindra spridningen av terrorisminnehåll online

Den 7 juni 2022 började TCO-förordningen att tillämpas. Den 1 juli 2023 trädde lagen (2023:319) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online i kraft. Lagen kompletterar TCO-förordningen och innehåller regler som ger Polismyndigheten möjlighet att besluta om vitesförelägganden och sanktionsavgifter mot värdtjänstleverantörer. Lagen möjliggör även nödvändigt uppgiftsutbyte mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. TCO-förordningen ger behöriga myndigheter befogenhet att utfärda ordrar till värdtjänster, t.ex. sociala medier, att avlägsna visst terrorisminnehåll eller att göra det oåtkomligt. En order kan utfärdas till en värdtjänst som finns i ett annat EU-land. Den behöriga myndigheten kan också, om en värdtjänst är exponerad för terrorisminnehåll, under vissa omständigheter

besluta att den ska vidta specifika åtgärder för att skydda sin tjänst mot spridning av terrorisminnehåll. Det vanligaste sättet bland EU:s medlemsstater att få bort terrorisminnehåll är dock att anmäla det till värdtjänster för frivillig borttagning enligt tjänstens användarvillkor.

I Sverige är Polismyndigheten behörig myndighet för att hantera TCO-ärenden. Nyckelaktörerna i detta arbete är dock värdtjänster som sociala medier. Särskilt de stora värdtjänsterna har under de senaste åren på eget initiativ identifierat och avlägsnat stora mängder terrorismrelaterat innehåll, utvecklat sin beredskap för att ta emot anmälningar från myndigheter och organisationer samt deltagit i olika samarbeten med EU:s institutioner och EU:s medlemsstater, inte minst inom ramen för EU Internet Forum. En viktig aktör på området är också Europol som sedan 2015 genom Internet Referral Unit (IRU) bistår medlemsstaterna med analyser, granskar material och anmäler material till onlineaktörer. Flera stater har utvecklat egna IRU-enheter i syfte att förstärka analyserna av det terrorismrelaterade material som sprids i digitala miljöer.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska i samverkan med andra relevanta myndigheter och organisationer utveckla tillämpningen av TCO-förordningen, de samarbetsmöjligheter den innebär och arbetet med anmälningar till tjänsteleverantörer för att hindra spridning av terrorisminnehåll som härrör från Sverige eller riktar sig mot Sverige och svenska intressen.

Fortsatta utmaningar kräver internationell samverkan

Även om förekomsten av terrorismrelaterat innehåll har minskat i den öppna delen av internet kvarstår det utmaningar med spridning av sådant innehåll. Terrorismrelaterat innehåll fortsätter t.ex. att spridas på webbplatser som inte omfattas av TCO-förordningen och som drivs av terroristorganisationer utom räckhåll för medlemsstaternas myndigheter. En annan utmaning utgörs av algoritmer som tillämpas av sociala medier och som leder till att den som tar del av visst material kommer att få ta del av ännu mer liknande material. I en studie som presenterades av EU-kommissionen sommaren 2023 bekräftades hypotesen att en ökad interaktion med terrorismrelaterat innehåll förstärks ytterligare av de algoritmer som tillämpas. Till framtida utmaningar hör också AI som ger nya möjligheter att skapa innehåll och därmed också kommer att påverka möjligheterna att ta fram terrorismrelaterat material och sprida det.

En särskilt oroväckande utveckling de senaste åren har varit livesända terroristattentat. Attentatet i Christchurch på Nya Zeeland i mars 2019 är ett av de mest uppmärksammade och ledde till det globala samarbetsinitiativet Christchurch call for action till vilket Sverige anslutit sig tillsammans med ett femtiotal andra länder, EU-kommissionen samt ett flertal civilsambällesorganisationer och onlineföretag. Inom EU har det som en följd av detta initiativ tagits fram ett s.k. krisprotokoll som syftar till att säkerställa en snabb respons av myndigheter, Europol och onlineföretag för att begränsa spridning av terrorismrelaterat material.

- Samarbetet inom EU och internationellt om att förhindra spridningen av terrorismrelaterat material ska fortsätta utvecklas. Svenska myndigheter ska ta aktiv del av kunskaps- och erfarenhetsutbytet inom EU Internet Forum och delta i det arbete som görs av Europol.

3.5 Upptäcka personer som utgör säkerhetshot

En central del i arbetet med att förhindra terroristattentat och annan ideologiskt motiverad brottslighet handlar om att upptäcka personer som utgör ett säkerhetshot mot Sverige. Arbetet handlar både om att upptäcka dem som befinner sig i Sverige och att förhindra att personer som utgör ett säkerhetshot tar sig in i landet eller Schengenområdet via EU:s yttre gräns. En avgörande aspekt i detta arbete är att EU:s medlemsstater drar full nytta av gemensamma europeiska informationssystem och databaser, exempelvis Schengens informationssystem (SIS). Det finns ett omfattande polisiärt och straffrättsligt informationsutbyte som är viktigt och som berörda myndigheter bör dra nytta av för att upptäcka personer som utgör ett säkerhetshot och förhindra att de tar sig in i Schengen. En central del i arbetet handlar också om att upptäcka ensamagerande gärningspersoner för att på så sätt kunna avvärja ideologiskt motiverade våldsbrott och terrorism.

Utlänningskontroll

Förmågan att i samband med gränskontroll, vid såväl yttre som inre gräns, upptäcka personer som kan utgöra ett säkerhetshot mot Sverige är av central betydelse. Polismyndigheten ansvarar för kontroller av personer som reser över en yttre gräns, dvs. till och från länder som inte är med i Schengensamarbetet. I syfte att förebygga hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten har regeringen i augusti 2023 gett Polismyndigheten i uppdrag att intensifiera arbetet med kontroller vid inre gräns, dvs. Sveriges gräns mot ett annat land inom Schengen (Ju2023/01805). Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2024.

Polismyndigheten har också i uppgift att utföra s.k. inre utlänningskontroll inom Sveriges gränser om det finns grundad anledning att anta att en person saknar laglig rätt till vistelse i landet, eller om det finns någon annan särskild anledning. Den 1 augusti 2023 trädde lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden i kraft. Lagen ger främst Polismyndigheten utökade befogenheter vid vissa flygplatser, hamnar och järnvägsstationer, vid broar för vägtrafik till eller från utlandet och vid gränsövergångar på allmänna vägar. Befogenheterna innebär bl.a. att Polismyndigheten i sådana områden får utökade möjligheter att göra inre utlänningskontroller, att utföra kroppsvisitation och genomsöka transportmedel för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet och att bedriva kamerabevakning.

För att upptäcka personer som utgör ett säkerhetshot är det angeläget att myndigheterna har effektiva verktyg för att kontrollera identiteten på personer vid inre utlänningskontroller. Genom lagändringar som trädde i

kraft den 1 januari 2024 ges myndigheterna bättre förutsättningar att i fler fall klarlägga utlänningars identitet och rätt att uppehålla sig i Sverige samt att säkerställa att pass och andra identitetshandlingar finns tillgängliga för myndigheterna.

Schengenviseringar kan utfärdas till tredjelandsmedborgare från vissa länder och territorier för kortare vistelser. Vilka länder som berörs framgår av en bilaga till EU:s viseringskodex (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1155 av den 20 juni 2019 om ändring av förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar). Det framgår av artikel 21 i EU:s viseringskodex att det vid prövning av viseringsansökan ska kontrolleras att den sökande bl.a. inte får anses utgöra ett hot mot någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet eller internationella förbindelser. Enligt artikel 22 i viseringskodexen kan en medlemsstat begära samråd med andra medlemsstaters myndigheter under handläggningen av en viseringsansökan från medborgare i specifika länder eller personer som tillhör specifika kategorier.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Gränskontrollen ska vara effektiv och rättssäker samt bedrivs på ett icke-diskriminerande sätt. Detta följer också av Schengenregelverket i form av Schengens gränskodex.

Utlänningsärenden med säkerhetsaspekter

Säkerhetspolisen ansvarar för att förhindra att personer som är eller kan bli ett säkerhetshot mot Sverige uppehåller sig eller etablerar sig i landet.

Utlänningslagen (2005:716) innehåller särskilda bestämmelser om hur vissa ärenden med säkerhetsaspekter, s.k. säkerhetsärenden, ska hanteras. Beträffande sådana utlänningar som bedöms kunna utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet eller som kan vara presumtiva terrorister finns det vid sidan av utlänningslagen en särskild lag, lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, som reglerar de mer kvalificerade säkerhetsärendena.

I arbetet med att upptäcka potentiella säkerhetshot i migrationsprocessen samverkar Migrationsverket och Säkerhetspolisen. Under de senaste åren har myndigheterna förstärkt sin samverkan och en central del i samverkan är det remissförfarande som äger rum med anledning av utlänningslagen. Utifrån vad som är känt om personen och dennes bakgrund, kontakter och aktiviteter gör Säkerhetspolisen i dessa remissärenden en bedömning av risken för att personen kommer att utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet och yttrar sig över detta till Migrationsverket. Säkerhetspolisen kan även lägga in en spärr i Migrationsverkets ärendehanteringssystem om myndigheten får in belastande information om en person som saknar svenskt medborgarskap eller uppehållstillstånd i Sverige. Spärren innebär att Migrationsverket inte får bevilja en ansökan om t.ex. uppehållstillstånd utan att först ha remitterat ärendet till Säkerhetspolisen. På det sättet möts den föränderliga hotbild med bl.a. utlänningar som utgör säkerhetshot.

En utmaning är att hantera de personer som får ett avvisnings- eller utvisningsbeslut till följd av att de bedöms utgöra ett säkerhetsshot enligt utlänningslagen, men som på grund av tillfälligt verkställighetshinder inte går att avvisa eller utvisa. Enligt dagens reglering beviljas dessa individer normalt ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, vilket av flera skäl kan framstå som orimligt eller olämpligt. Ett uppehållstillstånd kan hindra att utvisningsbeslutet verkställs direkt när verkställighetshindret upphör och möjliggör även att utlänningen kan resa till andra medlemsstater inom EU. Det är viktigt för säkerheten i såväl Sverige som andra EU-länder att en utlänning som ska avvisas eller utvisas av skäl som är hänförliga till Sveriges säkerhet inte ges möjlighet att resa fritt inom EU och att han eller hon avlägsnas så snart det är möjligt.

Regeringen beslutade den 2 november 2023 propositionen Vissa ändringar i regelverket om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen (prop. 2023/24:36). Regeringens förslag syftar till att göra regelverket mer ändamålsenligt och innebär bl.a. att det ska vara möjligt att i vissa fall återkalla ett uppehållstillstånd om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva statsstyrt företagsspioneri eller verksamhet med koppling till terrorism. Även främlingspass ska kunna återkallas av säkerhetsskäl och ärenden där Säkerhetspolisen förordar att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas ska vara säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2024.

Enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar får en utlänning utvisas ur Sverige om utlänningen med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Frågan om utvisning tas upp på ansökan av Säkerhetspolisen. Beslut om utvisning prövas av Migrationsverket och kan överklagas till regeringen. Säkerhetspolisen kan i samband med att myndigheten ansöker om utvisning ta utlänningen i förvar. Om det anses tillräckligt kan utlänningen i stället ställas under uppsikt. Ett beslut om uppsikt kan också innebära att utlänningen är förbjuden att lämna ett visst område, skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller skyldig att lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling. Regleringen innehåller också bestämmelser som under vissa förutsättningar gör det möjligt att använda tvångsmedel i de fall när verkställighet av en utvisning enligt lagen inte är möjlig.

Regeringen har tillsatt en utredning som bl.a. ska föreslå en skärpt reglering med större möjligheter för beslut om avlägsnande av utlänningar ur landet på grund av brister i deras levnadssätt (dir. 2023:158). Som exempel på sådana brister bör utredningen beakta deltagande i våldsbejakande eller extremistiska organisationer. Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2025.

Medborgarskapsärenden

I lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap finns bestämmelser om när en utlänning efter ansökan kan beviljas svenskt medborgarskap. Lagen innehåller bestämmelser om säkerhetsärenden. Ett säkerhetsärende

definieras som ett ärende där Säkerhetspolisen hos Migrationsverket har föreslagit att ansökan avslås av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet. Migrationsverkets beslut i sådana ärenden överklagas till regeringen i stället för den normala instansordningen med Migrationsdomstol och Migrationsöverdomstol. Som skäl för denna specialordning har angetts att det är regeringen som har det yttersta ansvaret för rikets säkerhet och den allmänna säkerheten.

Regeringen har tillsatt en utredning som ska lämna förslag på skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap. Utredaren ska bl.a. föreslå krav på längre hemvist i Sverige för att förvärva medborgarskap (dir. 2023:129). Att den som söker medborgarskap har vistats i Sverige under en viss tid kan vara en förutsättning för att bedöma om personen utgör ett hot mot Sveriges säkerhet. Säkerhetspolisen har hemställt om förlängd tidsfrist för förvärv av medborgarskap genom naturalisation med minst två år. Det kan ta lång tid att upptäcka vissa typer av säkerhetshotande verksamheter och i många fall är det inte möjligt att få information från myndigheter i det tidigare hemlandet. Krav på längre hemvist i Sverige skulle därför förbättra myndigheternas möjligheter att få information och bedöma utlänningsens levnadssätt över tid. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2024.

En parlamentariskt sammansatt kommitté (dir. 2023:83) har bl.a. fått i uppdrag att utreda om rätten till medborgarskap bör ändras för att möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap som har begått systemhotande brottslighet, brott mot mänskligheten eller vissa andra internationella brott eller andra mycket allvarliga brott, eller vars medborgarskap förvärvats till följd av oriktiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2024.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Samarbetsformerna mellan Säkerhetspolisen och Migrationsverket fungerar väl och behöver fortsätta utvecklas för att kunna bemöta en föränderlig hotbild.
- Sverige ska verka för ett bättre samarbete med myndigheter i mottagande länder så att fler utvisningar kan verkställas.
- Sveriges förmåga att hantera personer som utgör ett säkerhetshot enligt utlänningslagen men som under viss tid inte kan avlägsnas från landet behöver stärkas och regeringen avser att utreda dessa frågor.

Identifiera misstänkta personer i det internationella reseflödet

Uppgifter om flygpassagerare har kommit att bli ett värdefullt verktyg i terrorismbekämpningen, t.ex. genom möjligheten att identifiera högriskresenärer och bekräfta misstänkta personers resmönster. Uppgifter om flygresenärer består av förhandsinformation om passagerare (API-uppgifter) och passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter). Insamling och behandling av båda dessa uppgiftskategorier regleras på EU-nivå. För närvarande pågår en översyn av rådets direktiv 2004/82/EG av den 29 april 2004 om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare

det s.k. API-direktivet. Det är angeläget med en utökad insamling av API-uppgifter från luftfarten och att kvaliteten på uppgifterna förbättras samtidigt som EU:s regler för dataskydd upprätthålls. Kommissionen analyserar för närvarande förutsättningarna för insamling och behandling av passageraruppgifter även från sjöfart och landtransport. Regeringen ser fram emot att ta del av denna analys.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Myndigheterna bör fortsätta arbeta med att utveckla tillgänglig och ny teknik i arbetet med att identifiera högriskresenärer och misstänkta personers resemonster.

Begränsa hotdrivande aktörers handlingsutrymme i Sverige

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har under de senaste åren förstärkt och utvecklat sitt samarbete med att begränsa handlingsfriheten för hotdrivande aktörer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna i Sverige. Samarbetet sker främst inom Redex – reducereing av extremistmiljöer – som är namnet på den samverkansmodell som myndigheterna utvecklat i det förebyggande och reducerande arbetet inom våldsbejakande extremism. Samarbetet handlar om att förbättra träffsäkerheten i insatserna genom utbyte av underrättelseinformation. Med denna information som grund tar myndigheterna fram individuella åtgärdsplaner mot specifika individer, nätverk och plattformar. I varje polisregion finns ett Redex-center med funktioner från båda myndigheterna samt en samordnare. Redex kan också stötta övrig polisverksamhet t.ex. genom utbildningsinsatser, vilket effektiviserar polisens utredningar av brottslig verksamhet med koppling till aktörer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna. Redexsamarbetet kan i vissa fall också involvera kommuner och viss kommunal verksamhet samt genomföras i samverkan med CVE.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Säkerhetspolisen och Polismyndigheten bör vidareutveckla arbetet inom Redex och där det är relevant även utveckla insatser som involverar andra aktörer, t.ex. kommuner och privata aktörer.

Utveckla förmågan att upptäcka ensamagerande gärningspersoner

Ensamagerande gärningspersoner är inte en homogen grupp och skälen till att en gärningsperson väljer att agera på egen hand kan variera. Dessa personer befinner sig ofta i utkanten av eller utanför de etablerade extremistmiljöerna och har inte sällan inspirerats och radikaliserats på digitala plattformar. De kan ha kontakt med personer på de digitala plattformarna som understöder planeringen och genomförandet av ett attentat, men när de sedan genomför attentatet är de ensamma.

För personer med sårbarheter eller andra riskfaktorer kan våldsbejakande extremisters budskap på digitala plattformar leda till att de utvecklar avsikt och förmåga att genomföra våldshandlingar. Dessa

personer kan också ha en typ av sårbarhet som kan göra dem attraktiva att rekrytera för attentat. Även minderåriga utgör en särskild riskgrupp.

Säkerhetspolisen beskriver en utveckling där olika drivkrafter kombineras och ibland sätts samman till en personlig ideologi, inte minst via internet och sociala medier. Övertygelsen som byggs upp kan vara en mix av allt från trosuppfattning, rasism och främlingsfientlighet till misogyni och konspirationsteorier. Många av de attentat som ägt rum i västvärlden de senaste åren har utförts av ensamagerande gärningspersoner som inte tidigare varit kända av polisen och som inte tillhört någon känd grupp eller nätverk. Motiven har ofta varit mångfasetterade med en kombination av våldsbejakande ideologier samt individuella drivkrafter och sårbarheter.

För att utveckla förmågan att upptäcka ensamagerande gärningspersoner innan de begår ett attentat eller annan allvarlig brottslighet krävs kontinuerlig kunskap om denna brottslighets karaktär samt kunskap om möjliga insatser. Det är även viktigt att integrera det som potentiella gärningspersoner kan uttrycka i olika digitala forum i generella bedömningar av risk och sårbarheter och i bedömningar av om en individ utgör ett säkerhetshot. Samverkan behöver också utvecklas mellan de brottsbekämpande myndigheterna och andra berörda aktörer. En viktig del i arbetet handlar om att kunna dela information. Det finns redan i dag bestämmelser i brottsbalken som medför att anställda kan vara skyldiga att anmäla till Polismyndigheten om de inom sin yrkesutövning får kännedom om vissa förestående eller pågående brott. Utöver sådan uppgiftsskyldighet finns det även flera sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som medför att uppgifter om en enskild kan lämnas ut i vissa situationer när det finns risk för brott. Det kan finnas skäl att se över om fler sådana sekretessbrytande bestämmelser är motiverade för att, i relevanta fall och när situationen tillåter, möjliggöra ett informationsutbyte i de fall personal inom sin yrkesutövning påträffar exempelvis någon som uppvisar ett beteende som kan uppfattas som att det finns risk för att brott kommer att begås.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och skolverksamheter, socialtjänst och hälso- och sjukvård och andra berörda aktörer ska vid behov vidareutvecklas.

3.6 Minska möjligheten att få tillgång till vapen och andra medel för attentat

Attentat kan genomföras med relativt enkla medel, i form av skjutvapen, hugg- och stickvapen, fordon som vapen eller enklare improviserade sprängladdningar. Även skjutvapen och explosiva varor kan hamna i orätta händer och användas för ändamålet. Det går inte att helt eliminera risken att gärningspersoner anskaffar dessa medel, särskilt inte enklare medel som hugg- och stickvapen eller fordon som vapen. Insatser för att minska tillgången till vapen behöver inriktas både på de medel som är kända och på nya som kan komma att användas. Myndigheters och kommuners

arbete med att skydda samhället mot attentat, t.ex. skydd av platser och skydd för den eller de som kan vara föremål för attentat, är därför också centralt. I strategins avsnitt 4 *Skydda* finns en redogörelse för insatser till skydd för människor och samhällets funktioner.

Kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära (CBRN) ämnen är exempel på andra medel som kan användas för att genomföra attentat. Vissa kemikalier kan användas vid tillverkning av sprängämnen, s.k. sprängämnesprekursorer. En snabb teknikutveckling kommer även medföra nya former av vapen. Det kan t.ex. handla om egentillverkade 3D-printade skjutvapen och användning av drönare i terrorismändamål.

Minska tillgången till vapen och skärp kontrollen av explosiva varor samt CBRN-ämnena

Enligt Polismyndigheten är de kriminella nätverkens tillgång till vapen och explosiva varor överlag god. Vapen och vapendelar smugglas in i landet men myndigheterna bedömer även att den illegala inhemska vapentillverkningen växer. Attentat kan utföras med insmugglade granater och minor, sprängmedel för civilt bruk som stulits eller egenhändigt tillverkade sprängmedel. Rysslands aggression mot Ukraina och mängden avancerade vapen som donerats till Ukraina i syfte att stärka den ukrainska försvarsmaktens militära förmåga och möjlighet att försvara sin territoriella integritet medför att de finns ett behov av insatser som minskar gärningspersoners och terroristorganisationers möjlighet att få tillgång till dessa vapen och medel för attentat.

Samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter och övriga berörda myndigheter är viktigt för att kunna stoppa den olagliga användningen av sprängmedel för civilt bruk, egenhändigt tillverkade sprängmedel och CBRN-ämnena. Den 5 oktober 2023 beslutade regeringen om ett uppdrag till de myndigheter som ingår i Nationellt forum för sprängämnessäkerhet att intensifiera och utveckla arbetet med att stoppa illegala sprängningar (Fö2023/01615). Uppdraget är ställt till de elva myndigheter som ingår i forumet och MSB ska samordna arbetet. Berörda myndigheter ska bl.a. identifiera sårbarheter som gör att sprängämnen riskerar att hamna i orätta händer och vidta skyndsamma åtgärder för att reducera dessa sårbarheter.

Även ett effektivt regelverk inom området är centralt. Med anledning av en ny EU-förordning, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer trädde skärpta regler avseende hanteringen av dessa i kraft under 2019 och tillämpas fullt ut sedan den 1 februari 2021 (prop. 2019/20:154). Den nya regleringen innebär bl.a. att medlemsstaternas möjligheter att medge undantag för hantering av ett antal listade ämnen begränsas. Vidare utökas skyldigheten att rapportera misstänkta transaktioner samt betydande försvinnanden och stölder av sprängämnesprekursorer till den nationella kontaktpunkten. Därutöver tillkommer krav på bl.a. medvetandehöjande åtgärder och utökad tillsyn. När det gäller nukleära ämnen så är regelverken för kärnämneskontroll en viktig faktor i det förebyggande arbetet.

År 2021 trädde flera ändringar av lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, förkortad LBE, i kraft (prop. 2020/21:158). Syftet var

att öka kontrollen över dem som befattar sig med explosiva varor och bidra till att bryta utvecklingen med ett ökat antal sprängningar i samhället. Genom ändringarna blev tillståndsprövningen mer omfattande, samtidigt som regleringen kring bl.a. möjligheten att återkalla tillstånd förtydligades och utökades. Vidare genomfördes ändringar som syftar till att stärka kontrollen, såsom begränsningar av vissa tillstånds giltighetstid och ökad föreskriftsrätt.

För närvarande utvecklar MSB Nationellt tillståndsregister för explosiva varor, i enlighet med uppdrag i regleringsbrevet för 2023. Tillståndsregistret syftar till att ge kommuner och myndigheter möjligheter att kunna ta del av varandras tillståndsbeslut. Registret ska även kunna användas av företag som säljer och överlåter explosiva varor för att kontrollera att verksamhetsutövarers tillstånd är giltiga. Sammantaget kommer tillståndsregistret att ge en bättre bild över utfärdade tillstånd avseende explosiva varor, vilket kan bidra till att sprängmedel inte hamnar i orätta händer. I oktober 2023 aviserade regeringen att de författningsändringar som krävs för registret ska ske genom ett snabbspår, med målsättningen att de ska vara på plats i juli 2024.

CBRN-beredskapen på EU-nivå är i många avseenden tämligen god, men det finns delar som behöver utvecklas. Under det svenska ordförandeskapet 2023 var CBRN ett särskilt prioriterat område i arbetsgruppen för civilskydd (PROCIV). Inom ramen för arbetet i PROCIV tog Sverige, tillsammans med övriga medlemsstater, på mycket kort tid fram rådsslutsatser som innehåller åtgärder som medlemsstaterna och unionen åtar sig att genomföra för att stärka beredskapen vad gäller CBRN-hot. Rådsslutsatserna antogs i rådet för rättsliga och inrikesfrågor (RIF) den 8 juni 2023. Exempel på områden som lyfts i rådsslutsatserna är behov av en förbättrad kapacitet för tidig varning, medlemsstaternas behov av regelbunden CBRN-specifik information relaterad till Rysslands aggression mot Ukraina samt lösningar för att underlätta för medlemsstaterna att distribuera civilskyddsrelaterade CBRN-kapaciteter till länder som drabbats av konflikter.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Arbetet med att förhindra att vapen och explosiva varor smugglas in i Sverige ska utvecklas.
- Myndigheterna behöver ges mer effektiva verktyg och befogenheter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra brott kopplade till vapen och explosiva varor.
- Myndigheterna behöver kontinuerligt utveckla sin samverkan avseende olaglig användning och hantering av explosiva varor och CBRN-ämnen.
- Sverige behöver fortsatt ta en aktiv roll och driva frågor som bidrar till säkrare hantering av farliga ämnen inom EU.

Centrala aktörer inom området Förhindra

Säkerhetspolisen har ett nationellt ansvar för att förhindra terroristbrottslighet. Säkerhetspolisen är sammankallande för Samverkansrådet mot terrorism. Rådet består i dag av Säkerhetspolisen, Polismyndigheten,

Ekobrottsmyndigheten, Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Skatteverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Transportstyrelsen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Nationellt centrum för terrorhotbedömning är en permanent arbetsgrupp med personal från Försvarets radioanstalt, Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten och Säkerhetspolisen.

Polismyndigheten har det övergripande ansvaret för ordning och säkerhet i Sverige och ska lämna ett effektivt operativt stöd till Säkerhetspolisen. Nationella operativa avdelningen (Noa) och dess enhet för utveckling av brottsbekämpning har det övergripande ansvaret för att utveckla polisens förmåga på området. Inom Noa finns även finanspolisen som ansvarar för underrättelseverksamhet om penningtvätt och finansiering av terrorism. Polismyndigheten har vidare ansvar för samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism som består av Bolagsverket, Brå, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Skatteverket, Spelinspektionen, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten samt Sveriges advokatsamfund.

Post- och kurirföretag och fraktbolag både på land, till sjöss och i flygtrafiken är viktiga för att upptäcka och begränsa illegal handel och införsel. Även näringsidkare som bedriver handel eller på annat sätt hanterar, överför, importerar eller exporterar legala vapen och explosiva varor är viktiga aktörer för att förhindra att produkterna används för illegala syften. Detsamma gäller skytteföreningar och andra som använder vapen i lagliga syften.

Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, MSB, Strålsäkerhetsmyndigheten och länsstyrelserna är exempel på tillståndsmyndigheter för hanteringen av CBRN-ämnen. Även andra myndigheter t.ex. Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och Sveriges Lantbruksuniversitet har uppgifter inom CBRN-området. Vad gäller explosiva varor är det kommunerna och MSB som prövar och utfärdar tillstånd enligt LBE och ansvarar för tillsyn över efterlevnaden. MSB ansvarar också för Nationellt forum för sprängämnessäkerhet. I forumet ingår, utöver MSB, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Jordbruksverket, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, FOI, Trafikverket, Transportstyrelsen och Tullverket. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ska erbjudas plats i forumet.

4 Skydda människor och samhällets funktioner

Målsättningar

- Samhällets beredskap ska hålla jämna steg med utvecklingen av tillvägagångssätt för attentat.
- Vidareutveckla arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser.
- De grundlagsskyddade fri- och rättigheterna ska aktivt skyddas.

Sårbarhet avser hur mycket och allvarligt ett system påverkas av en händelse. Graden av sårbarhet bestäms av förmågan att förutse, hantera, motstå och återhämta sig från händelsen. Den ökade komplexiteten i hotbilden har medfört att det i dag finns en stor mängd potentiella mål som aktörer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna skulle kunna agera mot. Även möjliga platser där attentat kan genomföras har ökat. Därtill finns det en ökad risk för att svagheter i skyddet för samhällsviktig verksamhet utnyttjas för att genomföra attentat eller andra aktiviteter som syftar till att destabilisera samhället. Arbetet med att skydda samhället mot våldsbejakande extremism och terrorism syftar till att minska sårbarheten i samhället genom exempelvis fysiska hinder eller andra säkerhetshöjande åtgärder som generellt sett ökar förmågan att stå emot eller begränsa skadorna av ett terroristattentat eller andra brottsliga handlingar som har sin grund i våldsbejakande extremism. Arbetet syftar även till att skydda utövandet av grundläggande fri- och rättigheter, som yttrandefrihet och religionsfrihet.

Arbetet kräver samverkan mellan alla berörda aktörer. Insatser inom detta område spänner över ett brett fält av myndigheter och andra aktörer samt omfattar ett flertal olika sakkunskaper. Det handlar bl.a. om expertis inom fysiska skyddsbarriärer, avancerad it-teknik, risk- och sårbarhetsbedömningar och säkerhetsbedömningar.

4.1 Samhällets beredskap ska hålla jämna steg med utvecklingen av tillvägagångssätt för attentat

För att arbetet med att skydda samhället mot attentat ska vara effektivt behöver det finnas en medvetenhet i samhället och hos ansvariga myndigheter om att potentiella tillvägagångssätt för attentat ständigt förändras. NCT:s helårsbedömning av terrorhotet mot Sverige och svenska intressen utgör ett viktigt underlag för bedömning av behovet av insatser och skyddsåtgärder. Det gäller såväl vilka som kan vara mål för attentat som möjliga platser för attentat. Den ökade komplexiteten i hotbilden har medfört att det i dag finns en stor mängd potentiella mål som aktörer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna eller ensamagerande gärningspersoner skulle kunna agera mot. Måltavlor kan väljas utifrån vad enskilda personer och grupper uttrycker, vad platser symboliserar eller utifrån en ambition att skada så många som möjligt, t.ex. vid stora folksamlingar, religiösa platser eller tilldragelser, skolverksamhet eller vid andra samhällsviktiga byggnader och platser.

En trygg och säker offentlig miljö

Den offentliga miljön är den gemensamma miljö där människor rör sig, t.ex. gator, torg, kollektivtrafik, tågstationer, flygplatser, köpcentrum och religiösa platser. En viktig del i arbetet med att skydda samhället mot attentat handlar om att skapa en trygg och säker offentlig miljö. Det kan bl.a. handla om olika typer av fysiskt skydd vid platser där många människor passerar eller vistas eller vid särskilt sårbara platser. Det kan också handla om kameraövervakning på offentliga platser. Grunden för att öka säkerheten i offentliga miljöer handlar även om rutiner och planerade åtgärder för att kunna hantera olika händelser.

MSB bedriver ett arbete för att öka säkerheten i offentliga miljöer samt höja kunskapen och medvetenheten hos allmänheten om bl.a. terrorism. Som en del i detta arbete har myndigheten, tillsammans med Polismyndigheten, tagit fram vägledningen Säkerhet i offentlig miljö: skydd mot antagonistiska hot och terrorism (MSB, 2019). MSB har utbildat företrädare för arenor och evenemang och företrädare för de största trossamfund. Det sistnämnda har gjorts tillsammans med Myndigheten för stöd till trossamfund. Statsbidraget för säkerhetshöjande åtgärder till organisationer inom det civila samhället har höjts väsentligt och av dessa medel har en del särskilt avsatts för att stärka enskilda kyrkors och enskilda trossamfunds säkerhets- och trygghetsarbete.

Arbetet med att skapa en trygg och säker offentlig miljö behöver prioriteras och samverkan och samarbetet mellan myndigheter på nationell, regional och lokal nivå behöver utvecklas. Det kan även finnas behov av att utveckla samverkan och samarbetet mellan myndigheter och andra aktörer, som t.ex. trossamfund, näringsidkare och byggbolag.

I arbetet med att skapa en trygg och säker offentlig miljö ingår också att det finns en medvetenhet hos ansvariga aktörer om att de skyddsåtgärder som vidtas inte ska vara oproportionerliga och leda till en känsla av otrygghet hos allmänheten.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Berörda aktörer ska ha tillgång till kunskap om nödvändiga och effektiva åtgärder.
- NCT:s analyser ska operationaliseras av berörda myndigheter i syfte att minska sårbarheter och stärka skyddet mot terrorism och våldsbejakande extremism.
- Samordningen mellan nationell, regional och lokal nivå om rutiner för att kunna hantera olika händelser behöver utvecklas.

Särskilda utmaningar i skolmiljön

Under senare tid har säkerhetsläget och hotbilden inom skolväsendet förändrats i negativ riktning, vilket bl.a. har koppling till utvecklingen av våldsbejakande extremism. Ett antal fall av grövre våld har inträffat i grund- och gymnasieskolor, några med dödlig utgång. Majoriteten av dessa gärningar har begåtts av minderåriga ensamagerande gärningspersoner som inte tidigare varit kända av polisen. För att motverka denna utveckling har regeringen gett en särskild utredare i uppdrag att utreda och

lämna förslag till åtgärder för att förbättra arbetet med säkerhet i skolväsendet (dir. 2022:86, 2023:22 och 2023:120). Utredaren ska bl.a. lämna förslag på hur det förebyggande arbetet mot våldsdåd i skolväsendet kan stärkas genom såväl nationella som lokala åtgärder och föreslå en lämplig organisering av lokala eller regionala operativa samverkansorgan. Utredaren ska även bl.a. föreslå hur ett lagstadgat ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas för skolväsendet. I utredningens första delredovisning, Samhället mot skolattacker (SOU 2023:28), lämnas bl.a. förslag om att CVE ska få till uppgift att ge stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer i arbetet att förebygga skolattacker.

MSB har i samarbete med Polismyndigheten och CVE tagit fram en vägledning för skolverksamheter: Vårdshandlingar med stora konsekvenser i skolan – En vägledning för skolledning, skolpersonal och säkerhetsansvariga (MSB, 2023). Vägledningen fokuserar främst på att beskriva hur skolan kan öka säkerhet och skydd för elever och skolpersonal, men den innehåller även information om arbetet för att motverka radikalisering och våldsbejakande extremism. Av vägledningen framgår att alla skolor bör ha en plan som beskriver hur skolan ska förbereda sig för, agera vid och återhämta sig från exempelvis ett attentat. Det framgår också att varje enskild skola bör utforma sin plan utifrån sina specifika förutsättningar och de risker som kan identifieras vid en risk- och sårbarhetsanalys.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- CVE, MSB, Skolverket, Socialstyrelsen, Polismyndigheten och SKR ska fortsätta ge stöd till aktörer inom skolväsendet om hur dessa kan utveckla sitt arbete för att möta de utmaningar som finns.

Stärkt skydd av kritisk infrastruktur

Kritisk infrastruktur behöver skyddas och skyddet behöver vara anpassat utifrån hotet. Regeringen har gett Trafikverket och Transportstyrelsen uppdraget att gemensamt utreda behovet av att stärka det svenska järnvägs- och kollektivtrafikskyddet (LI2023/03011). FOI bedriver kontinuerligt ett arbete för att kunna bedöma hotet att ickestatliga aktörer ska använda CBRNE-ämnen (kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen) för att orsaka negativa effekter i samhället.

Sverige deltar i det europeiska programmet för skydd av kritisk infrastruktur EPCIP som initierades efter terrordåden i USA och Europa i början av 2000-talet. Det övergripande målet för programmet är att förbättra skyddet av kritisk infrastruktur i EU. Hotet från terrorism är prioriterat, men skyddet av kritisk infrastruktur ska bygga på en strategi som omfattar alla relevanta hot. En viktig del av programmet är det s.k. ECI-direktivet (Direktiv 2008/114/EG om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur) som omfattar energi- och transportsektorerna.

I december 2022 beslutades Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entiteters motståndskraft och om upphävande av rådets direktiv 2008/114/EG (CER-direktivet). Direktivet som ersätter ECI-direktivet med verkan från oktober

2024, syftar till att öka motståndskraften brett i samhället hos offentliga och privata aktörer, behöriga myndigheter och i unionen som helhet. Enligt CER-direktivet ska medlemsstaterna identifiera aktörer (s.k. kritiska entiteter) som tillhandahåller samhällsviktiga tjänster inom sektorerna energi, transport, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, dricksvatten, avloppsvatten, digital infrastruktur, offentlig förvaltning, rymden samt produktion, bearbetning och distribution av livsmedel. Avsikten är att stärka förmågan hos kritiska entiteter som tillhandahåller samhällsviktiga tjänster att förebygga, motstå och hantera störningar eller avbrott, oavsett om dessa föranletts av t.ex. naturolyckor, terroristattacker, pandemier eller andra allvarliga händelser. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att föreslå de anpassningar av svensk rätt som behövs för att genomföra CER-direktivet (dir. 2023:30). Uppdraget ska redovisas senast den 23 februari 2024.

Efter sabotaget av gasledningarna i Östersjön presenterade kommissionen i oktober 2022 ett förslag till rådsrekommendation om åtgärder för att stärka motståndskraften hos kritisk infrastruktur i EU. Rådsrekommendationen antogs av rådet i december 2022 och föreslår frivilliga åtgärder som kan vidtas redan innan CER-direktivet har genomförts. Rådsrekommendationen har en bred ansats. Ett antal särskilt prioriterade sektorer pekas ut i rådsrekommendationen – energi, digital infrastruktur, transport och rymden. Dessutom betonas särskilt kritisk infrastruktur som har gränsöverskridande betydelse och där störningar skulle få stor negativ inverkan på flera medlemsstater. Rådsrekommendationen innehåller dels förslag på åtgärder i medlemsstaterna, dels förslag på åtgärder på EU-nivå. Åtgärderna handlar exempelvis om informationsutbyte, stress tester och övningar.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Genomförandet av det nya CER-direktivet ska bidra till att stärka samhällets motståndskraft och förmåga att hantera antagonistiska hot.

4.2 Vidareutveckla arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser

Svagheter i samhället riskerar att utnyttjas av aktörer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna för att genomföra attentat eller andra aktiviteter som syftar till att destabilisera samhället. Det är därför viktigt att det finns en medvetenhet i samhället om vad hoten består av, vilka verksamheter som ska skyddas och vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa ett fullgott skydd.

Öka samhällets robusthet

För ett effektivt skydd av samhällsviktig verksamhet i hela hotskalan behövs kontinuerlig analys och kunskap om sårbarheter, hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan inom den samhällsviktiga verksamheten inför eller vid fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Varje myndighet är därför skyldig att identifiera

eventuell samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde och bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten samt verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete. Minst vartannat år ska myndigheterna värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. Eftersom en stor del av den samhällsviktiga verksamheten ägs och drivs i privat regi finns det behov av samverkan mellan privata och offentliga aktörer i arbetet. MSB har en viktig roll för att utveckla detta arbete. MSB erbjuder bl.a. stöd i form av utbildning och rådgivning, både till offentliga och privata aktörer, för att stärka förmågan att identifiera och systematiskt upprätthålla samhällsviktig verksamhet.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Hotet från våldsbejakande extremism och terrorism ska inkluderas på ett tydligt sätt i arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser.

Säkerställ fullgod informations- och cybersäkerhet

Den ökade digitaliseringen i samhället och samhällets ökade beroende av informationsteknik har medfört att informations- och cybersäkerhet har utvecklats till att bli en fråga om nationell och internationell säkerhet. Sårbarheter och brister i digitala nätverk och samhällets informationshantering riskerar att utnyttjas av aktörer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna. Det kan t.ex. handla om försök att stjäla uppgifter av betydelse för Sveriges eller enskilda individers säkerhet och försök att påverka beslutsfattande på olovliga sätt. Med digitaliseringen följer komplexa beroenden och sårbarheter som behöver omhändertas.

Det är den som är ansvarig för en verksamhet som också ska se till att nivån på informations- och cybersäkerheten är tillräcklig. De senaste åren har flera cyberangrepp fått stora samhälleliga konsekvenser, även i Sverige, vilket ytterligare belyst vikten av att verksamheter säkerställer att de har en fullgod informations- och cybersäkerhet. Funktionen CERT-SE (Computer Emergency Response Team) vid MSB kan vara ett stöd i arbetet med att hantera och förebygga it-incidenter.

I december 2020 gav regeringen FRA, Försvarmakten, Säkerhetspolisen och MSB i uppdrag att inrätta ett nationellt center för cybersäkerhet, för att fördjupa samverkan inom cybersäkerhetsområdet (Fö2019/01330). Det övergripande målet för Nationellt center för cybersäkerhet (NCSC) är att stärka Sveriges samlade förmåga att förebygga, upptäcka och hantera antagonistiska cyberhot och andra större it-incidenter. Myndigheterna ska ha en nära samverkan med Försvarets materielverk, Polismyndigheten och Post- och telestyrelsen. Samverkan ska även ske med privata och offentliga aktörer. Under 2023 har regeringen gett två uppdrag till FRA, MSB, Försvarmakten och Säkerhetspolisen där det ena uppdraget handlar om att man inom ramen för NCSC ska stärka samverkan med näringslivet och det andra uppdraget handlar om att utveckla arbetet med lägesbilder (Fö2023/00907 och Fö2023/00906). En utredare fick i oktober 2023 i uppdrag att lämna förslag på hur ett huvudansvar för att leda samordningen, utvecklingen och genomförandet av centrets verksamhet inklusive centrets kanslifunktion,

ska utformas (Fö2023:01606). Uppdraget ska delredovisas senast den 29 februari 2024 och slutredovisas senast den 30 april 2024. Skr. 2023/24:56

År 2017 beslutade regeringen om en nationell strategi för samhällets informations- och cybersäkerhet. Mycket har förändrats sedan dess. Den ökade digitaliseringen, den snabba teknikutvecklingen i kombination med ett försämrat säkerhetspolitiskt läge och en förändrad lägesbild ställer nya krav. Regeringen har inlett arbetet med att ta fram en ny informations- och cybersäkerhetsstrategi som väntas bli beslutad under 2024.

Genom lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster genomfördes direktivet (EU) 2016/1148 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen, det s.k. NIS-direktivet, i Sverige. Direktivet var den första EU-omfattande lagstiftningen som ställde rättsliga krav på åtgärder för att höja den gemensamma cybersäkerhetsnivån i unionen. Det ersätts nu av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 (NIS2-direktivet). NIS2-direktivet adresserar den ökande digitala hotbilden mot EU och de ökande interna beroendena mellan sektorer och över landsgränser. Det nya direktivet omfattar fler sektorer och kommer att beröra betydligt fler verksamhetsutövare än i dag, såväl privata som offentliga aktörer. Stora delar av den offentliga förvaltningen kommer att omfattas av det nya regelverket.

NIS2-direktivet kompletteras av CER-direktivet om kritiska entiteters motståndskraft som syftar till att säkerställa den generella icke cybersäkerhetsrelaterade motståndskraften hos aktörer som bedöms vara kritiska för samhällsviktig verksamhet. Direktivet ska bidra till att öka motståndskraften hos offentliga och privata aktörer och i unionen som helhet. Den särskilda utredare som har i uppdrag (dir. 2023:30) att föreslå hur CER-direktivet ska genomföras ska även föreslå de anpassningar av svensk rätt som är nödvändiga för att NIS2-direktivet ska genomföras. Uppdraget ska redovisas senast den 23 februari 2024.

I budgetpropositionen för 2024 föreslår regeringen att ett cybercampus ska inrättas i Sverige för att stärka både kompetensförsörjning och forskning inom cybersäkerhet. Under 2024 tillförs 25 miljoner kronor för att etablera det nya campuset. Från och med 2025 tillförs 40 miljoner kronor årligen.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Genomförandet av NIS2- och CER-direktiven och en ny nationell strategi för cybersäkerhet ska bidra till att stärka samhällets motståndskraft och förmåga att hantera antagonistiska hot.

Säkerhetsskyddet ska vidareutvecklas

Säkerhetsskydd handlar om att skydda information och verksamheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och vissa andra hot. Säkerhetsskydd handlar också om att skydda verksamhet som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt

åtagande om säkerhetsskydd. Den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet har enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) skyldighet att utreda behovet av säkerhetsskydd, planera och vidta säkerhetsskyddsåtgärder samt kontrollera det egna säkerhetsskyddet. Säkerhetsskyddsåtgärder omfattar områdena informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Det är varje verksamhetsutövarers ansvar att hålla sig informerad, göra bedömningar och bedriva sin verksamhet enligt de författningar som gäller på säkerhetsskyddsområdet. Flera myndigheter bedriver också tillsyn inom området.

Tillgången till kompetens inom säkerhetsskyddsområdet behöver vara god för att samhället ska kunna upprätthålla ett starkt skydd för säkerhetskänslig verksamhet och säkerhetsklassificerade uppgifter. Säkerhetspolisen, Försvarshögskolan och Försvarsmakten har på uppdrag av regeringen föreslagit åtgärder för att förstärka kompetensförsörjningen inom säkerhetsskyddsområdet (Ju2022/02042). I budgetpropositionen för 2024 föreslår regeringen att Försvarshögskolan ska ges särskilda medel för utbildningar och forskning inom säkerhetsskyddsområdet. Satsningen ger Försvarshögskolan rätt förutsättningar för att vidareutveckla och skala upp de utbildningar som ges inom säkerhetsskyddsområdet. Under 2024 och 2025 tillförs 11 miljoner kronor varav 4 miljoner är permanenta forskningsmedel.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Kompetensen inom säkerhetsskyddsområdet behöver vidareutvecklas för att samhället ska kunna upprätthålla ett gott skydd för säkerhetskänslig verksamhet och säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

4.3 De grundlagskyddade fri- och rättigheterna ska aktivt skyddas

Alla medborgare omfattas av de grundlagskyddade fri- och rättigheterna där yttrandefrihet, mötesfrihet och demonstrationsfrihet ingår. För att förtroendevalda, journalister, kulturskapare och alla andra ska kunna känna trygghet i att uttrycka sig behöver dessa och övriga fri- och rättigheter aktivt skyddas, liksom övriga fri- och rättigheter. Det är likaså viktigt att människor känner sig trygga att dela sina tankar och åsikter i digitala miljöer, röra sig fritt, delta i sammankomster och utöva sin tro samt bära religiösa symboler utan rädsla för att bli utsatta för hot eller våld.

Skydda utövandet av fri- och rättigheter

I Sverige är yttrande-, mötes- och demonstrationsfriheten långtgående. Dessa fri- och rättigheter skyddas av grundlag och kan endast begränsas genom lag. Vissa sådana begränsningar av demonstrationsfriheten finns i ordningslagen (1993:1617). Enligt lagen krävs tillstånd för att på en offentlig plats få anordna en allmän sammankomst såsom en demonstration. Det är Polismyndigheten som prövar frågor om tillstånd. Möjligheten att vägra tillstånd är begränsad och får endast göras om det är

nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller av hänsyn till trafiken.

Det är den som anordnar en allmän sammankomst som ansvarar för ordningen och säkerheten vid sammankomsten. Ibland krävs ändå vissa insatser från Polismyndigheten på platsen för sammankomsten. Polismyndigheten har särskilda dialogpoliser och en särskild polistaktik vid folksamlingar såsom demonstrationer. Taktiken består av flera olika delar och syftar till att reducera riskerna för konflikter, bl.a. genom effektiv kommunikation. Om brott inträffar och faller inom Säkerhetspolisens ansvarsområde finns rutiner för samverkan och samordning mellan myndigheterna.

Polismyndigheten har en pågående dialog med trossamfunden i syfte att människor tryggt ska kunna utöva sin religion. Myndigheten har även genomfört trygghetsskapande åtgärder vid religiösa mötesplatser. Kameraövervakning kan också utgöra en del i skyddet av sådana platser och byggnader. Organisationer och trossamfund kan även ansöka om statsbidrag för att höja säkerheten i de lokaler där de bedriver verksamheter oavsett om de äger eller hyr dessa lokaler. Vissa mötesplatser och verksamheter kan, även om de inte är frekvent utsatta för brott, vara mer hotade än andra platser. Det kan exempelvis handla om riksdagens och regeringens byggnader, röstmottagningsställen, medieredaktioner och lokaler som används av religiösa samfund. I de fall aktörer riktar hot eller genomför olika brott som riktas mot sådana platser eller verksamheter är det Polismyndighetens uppgift att utreda detta och att vidta relevanta säkerhetsåtgärder.

Regeringen har gett en särskild utredare uppdraget att utreda förutsättningarna för och lämna författningsförslag som innebär att omständigheter som hotar Sveriges säkerhet kan beaktas vid tillståndsprovningen för allmänna sammankomster (dir. 2023:123). Syftet är att utifrån dagens behov skapa ändamålsenliga regler som stärker skyddet för Sveriges säkerhet, samtidigt som yttrande- och demonstrationsfriheterna värnas. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2024.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Polismyndigheten ska säkerställa adekvat skydd och bevakning av allmänna sammankomster och utveckla sin taktik för att reducera risken för konflikter vid sådana tillfällen. Myndigheten ska också ge individualiserat stöd och information till dem som ändå drabbas av brott vid sådana sammankomster.
- Polismyndigheten och andra berörda myndigheter ska ha kontinuerlig dialog och samarbete med grupper som upplever sig utsatta.

Oro ska inte begränsa människors vardag

Det finns behov av trygghetsskapande åtgärder och en god kommunikation av relevant information så att oro inte begränsar människors vardag. Det har också stor betydelse att information som kan förmedlas till allmänheten om den aktuella hotbilden eller risken för ett terroristattentat kommuniceras på ett lättbegripligt och lugnande sätt. Allmän oro i samhället kan leda till att människor inte känner sig trygga på folktäta

platser, i kollektivtrafik, att delta i demonstrationer och andra allmänna sammankomster eller att dela sina åsikter i digitala miljöer. Polisiär närvaro kan bidra till att dämpa människors oro.

Spridningen av desinformation om Sverige plockas upp av aktörer utanför Sverige som har som målsättning att skada Sverige och svenska intressen i utlandet. Dessa aktörer kan också ifrågasätta våra grundlagsskyddade fri- och rättigheter, kvinnors rättigheter och hbtqi-personers rättigheter. Vissa av dessa kan ta detta till intäkt för att utöva våld, t.ex. mot svenskar som befinner sig i utlandet eller mot utsänd personal vid svenska utlandsmyndigheter. Det säkerhetspolitiska läget påverkas av hybridkrigföring, inte minst genom informations- och påverkansoperationer som riktas mot Sverige och svenska intressen i utlandet.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Berörda myndigheter bör kommunicera åtgärder mot våldsbejakande extremism och terrorism på ett trygghetsskapande sätt.
- Berörda myndigheter, inklusive utlandsmyndigheterna, behöver löpande säkerställa ett ändamålsenligt skydd för sin personal och ha beredskap att kunna förstärka det vid en förhöjd hotbild.
- Vid en förhöjd hotbild mot Sverige och svenska intressen i utlandet behöver berörda myndigheter, inklusive utlandsmyndigheterna, kunna tillhandahålla lättillgänglig information på olika språk om relevant lagstiftning, t.ex. grundlagsskyddade fri- och rättigheter och hur skyddet av dessa konkret tar sig uttryck.

Centrala aktörer inom området Skydda

Alla de aktörer på nationell, regional och lokal nivå som bedriver säkerhetskänslig verksamhet har skyldigheter att utreda behovet av säkerhetskydd, planera och vidta säkerhetsskyddsåtgärder samt kontrollera det egna säkerhetsskyddet. Säkerhetspolisen och Försvarsmakten har enligt säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) till uppgift att vid begäran lämna råd om säkerhetsskydd till vissa utpekade aktörer, såsom Regeringskansliet och riksdagen. I egenskap av tillsynsmyndigheter enligt säkerhetsskyddslagstiftningen ska Säkerhetspolisen och Försvarsmakten även inom sina respektive tillsynsområden ge vägledning om säkerhetsskydd. Polismyndigheten kan bidra med rådgivning när det gäller anläggningar som inte omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen. Vidare kan FRA stödja statliga myndigheter och enskilda verksamhetsutövare som hanterar information som bedöms vara känslig från sårbarhets synpunkt eller i ett säkerhets- eller försvarspolitiskt avseende.

MSB ska vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder, arbeta med samordning mellan berörda aktörer, bidra till att minska konsekvenserna av kriser och följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete.

5 Hantera situationen under och efter ett attentat

Skr. 2023/24:56

Målsättningar

- Samhället ska snabbt kunna ingripa mot och avbryta ett attentat.
- Myndigheter ska ha beredskap för att kunna hantera nya typer av attentat och angrepp.
- Utveckla verktyg och samarbete för utredning och lagföring.
- Utveckla stödet till offer för terrorism, hatbrott och demokratihotande brottslighet.

Även om många insatser och åtgärder förebygger, förhindrar och skyddar samhället mot våldsbejakande extremism och terrorism måste det samtidigt finnas en beredskap för att kunna hantera en situation där ett attentat genomförs eller har genomförts. Arbetet inom området syftar till att säkerställa att samhället har den förmåga som krävs för att ingripa och avbryta ett pågående attentat. Arbetet syftar även till att säkerställa att samhällskonsekvenser av sådan brottslighet begränsas, att offer för terrorism, hatbrott och demokratihotande brottslighet får stöd och upprättelse och att gärningspersoner grips och lagförs.

5.1 Samhället ska snabbt kunna ingripa mot och avbryta ett attentat

Vid ett attentat måste samtidiga insatser snabbt kunna utföras av flera olika aktörer för att möta både de direkta behov som finns i anslutning till händelsen och de behov som uppstår i samhället som en konsekvens av det inträffade. Ett effektivt ingripande måste ske för att avbryta attentat samtidigt som människor behöver hjälp och samhällsfunktioner behöver återställas. Arbetet kräver en snabb och effektiv samverkan och att det finns en tydlig ansvarsfördelning och en förmåga hos ansvariga aktörer att snabbt kunna genomföra samordnade insatser. Av MSB:s Vägledning – samverkan vid pågående dödligt våld i publik miljö (MSB, 2019) framgår att attentat ofta utförs med enkla medel, gärningspersonerna är ofta villiga att offra sina liv, våldshandlingarna är i de flesta fall över på 15 minuter och kan i värsta fall resultera i många svårt skadade. Polisen behöver göra en snabb säkring av platser och gärningspersoner och ha en hög förmåga att agera trots oklar lägesbild. Skadade behöver snabbt tas om hand och transporteras till sjukhus samtidigt som man behöver ha en hög beredskap för sekundära attacker eller följdhändelser. Polisen och andra aktörer behöver också kunna ta emot information från vittnen för att eftersöka gärningspersoner.

Behov av taktisk förmåga för snabba insatser

Poliser i yttre tjänst är de som kommer att ingripa och bemöta ett terroristattentat. Andra som kan vara på plats i det allra första läget och

vidta åtgärder är exempelvis ordningsvakter eller annan personal, såsom transport- eller skolpersonal eller vanliga medborgare. Tidsaspekten är kritisk. Den grundläggande taktiska förmågan hos polismän i yttre tjänst är avgörande för möjligheterna att initialt hantera ett terroristattentat och det finns rutiner för hur poliser ska agera under pågående dödligt våld. På regional nivå finns regionala insatsgrupper som består av poliser med särskild utbildning för att möta bl.a. allvarlig våldsbrottslighet. Inom Polismyndighetens nationella operativa avdelning finns Nationella insatsstyrkan som är Sveriges yttersta polisiära resurs för att hantera situationer som är så allvarliga, ovanliga eller riskabla att de inte går att hantera inom den vanliga polisverksamheten. Nationella insatsstyrkan behöver så snabbt som möjligt vara på plats. För att kunna avbryta ett pågående attentat eller förhindra att nya attentat begås behöver gärningspersonen samt eventuella medgärningspersoner identifieras, lokaliseras och frihetsberövas. Lokaler och platser kan behöva utrymmas och sökas igenom samtidigt som förundersökningsåtgärder som att spärra av en brottsplats och säkra bevisning behöver vidtas. Det nationella bombskyddet (NBS) vid Polismyndigheten undersöker och omhändertar farliga föremål och spelar en nyckelroll i att säkra platser så att andra kan utföra sina uppgifter. Förmågan till strategisk och operativ ledning under kritiska förhållanden är avgörande för möjligheten att hantera ett attentat. Kommunerna ansvarar för räddningstjänst avseende räddningsinsatser vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön. Kommunernas räddningstjänst har specialresurser för hantering av kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära (CBRN) händelser.

Vid insatser till sjöss samverkar den nationella insatsstyrkan vid behov med Kustbevakningen. Om flera terroristattentat skulle inträffa samtidigt, om de har en gränsöverskridande karaktär eller om ett terroristattentat skulle pågå under längre tid, kan det finnas behov av ytterligare polisiära resursförstärkningar. De nationella insatsstyrkorna inom EU samarbetar i det s.k. Atlasnätverket för att öka och likställa förmågan att bekämpa bl.a. terroristattentat i de deltagande staterna. Utbytet handlar både om kunskapsutbyte och fältövningar. För att möjliggöra samma slags samarbete med norska särskilda insatsgrupper har ett särskilt avtal tecknats med Norge. Genom ikraftträdandet av Lissabonfördraget infördes genom artikel 222 i EUF-fördraget en s.k. solidaritetsklausul, som innebär en skyldighet för medlemsstater att på begäran hjälpa varandra i händelse av ett terroristattentat eller en naturkatastrof. EU och dess medlemsstater förfogar över instrument och resurser för räddningstjänstinsatser såväl inom EU som internationellt.

I händelse av ett terroristattentat eller vid det som brukar benämnas pågående dödligt våld i publik miljö (PDV) är god samverkan mellan Polismyndigheten, räddningstjänsten och hälso- och sjukvården vid attentatsplatsen av yttersta vikt för att eventuella skadade ska få hjälp. PDV omfattar ett spektrum av händelser, där det gemensamma består i att en eller flera gärningspersoner utsätter allmänheten för ett livsfarligt våld som oftast inte upphör förrän våldet avbryts av någon annan än gärningspersonerna själva. Räddningstjänst och sjukvård måste snabbt komma på plats för att ta hand om skadade och kunna begränsa omedelbara skadeverkningar. Enligt forskningsstudien Räddnings- och

sjukvårdsinsats vid terrorhändelse (MSB, 2019) skiljer sig sådana attacker från de skador hälso- och sjukvården är van att ta hand om. Att kunna hantera detonations- och splitterskador, beskjutning av oskyddade människor på nära håll med högenergivapen eller andra skador av mycket kraftigt avsiktligt våld kräver särskild utbildning och träning. Effektiva och samordnade insatser vid PDV-händelser bygger på att berörda aktörer är mentalt förberedda, vilket kan åstadkommas genom aktörsgemensam planering, utbildning och övning.

Inriktning för det fortsatta arbetet:

- Ansvariga aktörer ska genomföra gemensamma utbildningar och träna personal från räddningstjänsten och polisen samt hälso- och sjukvårdens olika enheter tillsammans. Vid behov ska även andra aktörer, såsom vaktbolag, butikspersonal etc. erbjudas att delta i övningar.

Försvarmaktens stöd till polisen

Försvarmakten kan under vissa förutsättningar ge stöd till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, i enlighet med ett antal lagar och förordningar, t.ex. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet. Försvarmaktens resurser används bl.a. som stöd till polisen vid eftersökning av försvunna personer och hantering av explosiva varor. Det finns också en möjlighet för polisen att få stöd från Försvarmakten med helikoptertransporter i samband med olika insatser, i enlighet med förordningen (2017:113) om Försvarmaktens stöd till polisen med helikoptertransporter. Gemensamt för dessa förordningar är att Försvarmaktens personal inte får användas i situationer där det finns en risk för att personalen kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda.

Möjligheten för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att begära stöd från Försvarmakten i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda är begränsad till vissa situationer vid terrorismbekämpning enligt lagen (2006:343) om Försvarmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning (stödlagen). En sådan begäran om stöd förutsätter att stödet behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtelse att avslöja eller förhindra sådant brott. Ingripandet ska också kräva resurser av särskilt slag som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tillgång till, exempelvis i form av luft- och sjöstridskrafter. Stödlagen ger inte utrymme för myndigheterna att begära Försvarmaktens stöd utifrån ett generellt behov av personella förstärkningsresurser. Stöd får vidare som huvudregel endast begäras om regeringen lämnat sitt medgivande. Regeringen gav i oktober 2023 Försvarmakten och Polismyndigheten i uppdrag att fördjupa samarbetet inom områden där samarbete mellan myndigheterna kan bidra positivt till att bekämpa den systemhotande brottsligheten och där Försvarmakten kan lämna stöd till polisen i enlighet med befintligt regelverk (Ju2023/02208). Kraftsamlingen behövs även för att understödja polisen i det arbete som den höga terrorhotnivån orsakar. Uppdraget ska

delredovisas senast den 2 april 2024 och slutredovisas senast den 15 oktober 2024. Regeringen har även gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. bedöma om möjligheterna för polisen att kunna begära och få stöd från Försvarsmakten ska utökas och i så fall hur (dir. 2023:143). Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2025.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Försvarsmakten och Polismyndigheten ska fördjupa sitt samarbete.
- Lagstiftningen för när Försvarsmakten får lämna stöd till polisen med insatser som kan innebära våld eller tvång mot enskilda, exempelvis i form av bevakningsuppgifter, ska ses över.

Länsstyrelsernas och myndigheternas stöd till kommuner

Kommunernas verksamhet utgör grunden i hanteringen av kriser. I länsstyrelsernas uppgifter ingår enligt förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap, att ha förmåga att vid en allvarlig kris som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information. Länsstyrelserna ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom sitt geografiska område samt före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. MSB har beredskap att stödja länsstyrelserna och andra myndigheter med samverkan genom t.ex. samverkanskonferenser om det finns behov vid en särskild händelse. Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap omfattar mer än 60 myndigheter. Syftet med förordningen är att statliga myndigheter under regeringen genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Under en kris ska länsstyrelsen verka för samordning, samverkan och stödja länets aktörer i arbetet med att inrikta samhällets åtgärder och resurser så att konsekvenserna för samhället blir så små som möjligt.
- Beredskapsmyndigheterna ska inom ramen för sitt uppdrag att minska samhällets sårbarhet vidareutveckla sitt arbete med att ge stöd till kommuner.

Effektiv kriskommunikation

Förmågan att kunna varna och vägleda människor vid inträffade terroristattentat kan vara avgörande för att skydda människors liv och hälsa. Viktigt meddelande till allmänheten, det s.k. VMA-systemet, är ett varnings- och informationssystem som används för att varna och ge vägledande information vid allvarliga händelser och olyckor, exempelvis terrorangrepp eller kärnkraftsolyckor. Tillgängliga kanaler för sändning av sådana meddelanden är sändning i radio och tv, meddelanden till fasta och mobila telefoner och genom signal i utomhusvarningssystemet. Den 1 januari 2024 trädde lagen (2023:407) om viktigt meddelande till

allmänheten i kraft. Den nya lagen innebär en samlad reglering för att säkerställa ett effektivt, robust och säkert VMA-system som ska fungera både i fred och krig. Den nya lagstiftningen ska också säkerställa ett effektivt system för flyglarm som med den nya regleringen inordnas i VMA-systemet.

En av de allvarligaste konsekvenserna av ett terroristattentat, utöver den direkta skadan ett attentat orsakar, är risken för ökad oro och minskad trygghet hos befolkningen. Detta kan i sin tur påverka människors förtroende för samhällets aktörer och benägenheten att följa ansvariga aktörers råd och rekommendationer. Det är också viktigt att beakta behovet av att nå ut till drabbade och andra särskilt utsatta grupper efter ett terrordåd. Kommunikation mellan myndigheter, allmänhet och medier kan vara avgörande för hur en kris eller händelse utvecklar sig. Säkerhetspolisen har ett särskilt ansvar för kommunikationen vid förändring av terrorhotet, vid inträffade attentat eller andra terroristrelaterade händelser. Samverkan sker med berörda verksamheter samt inom ramen för Samverkansrådet mot terrorism. Varning och informationssamordning är av stor betydelse i arbetet med att öka tryggheten, minska oron och skapa förtroende, motverka desinformation och ryktesspridning, förmedla beslut, råd och rekommendationer och inte minst att hjälpa berörda att hantera och bemästra krisen. Även möjligheten att få in viktig information från allmänheten för att hantera krisen behöver beaktas i det arbetet. Vid en kris eller vid höjd beredskap har MSB bl.a. i uppdrag att se till att berörda aktörer får tillfälle att samordna information till allmänhet och medier. Vid ett terroristattentat är det även av stor vikt att myndigheter och andra ansvariga aktörer snabbt kan kommunicera öppet, gemensamt och trovärdigt med allmänhet och medier. De behöver också ha förmåga att snabbt kunna svara på frågor och anpassa informationen till olika målgrupper. Webbplatsen Krisinformation.se förmedlar samhällets samlade krisinformation i form av bekräftad information från myndigheter och andra ansvariga aktörer. På webbplatsen finns även förebyggande information om bl.a. terrorism och vad en enskild individ ska göra i händelse av ett terroristattentat. Dessutom finns webbplatsen Lilla.krisinfo.se, som vänder sig direkt till barn och unga med bekräftad och barnanpassad information om aktuella händelser och kriser och som även syftar till att lära barn vad de kan göra i en krissituation.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- MSB ska fortsatt verka för att berörda aktörer samordnar sin information till allmänhet och medier vid en kris.
- Myndigheter och andra berörda aktörer, som t.ex. radio och tv, behöver medverka i arbetet med informationssamordningen. Arbetet ska särskilt inriktas på gemensamma budskap, råd till allmänheten, förmågan att ta emot information och anpassad information till olika grupper.

5.2 Myndigheter ska ha beredskap för att hantera nya typer av attentat och angrepp

Aktörer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna utnyttjar samhällets sårbarheter. I takt med samhällsutveckling uppstår nya sårbarheter och därmed också nya hot. Det är nödvändigt att identifiera de verksamheter som kan drabbas av attentat och olika angrepp och vidta åtgärder. Det är dock svårt att uppnå ett heltäckande skydd. De preventiva skyddsåtgärderna måste därför vara effektiva och verksamma och det måste finnas en lika god förmåga att upptäcka angrepp och anomalier som att snabbt kunna vidta effektiva åtgärder för att avbryta och avvärja angrepp och att återställa verksamheter och funktioner efter de skador som kan ha uppstått.

Stärkt förmåga att hantera cyberangrepp

En alltmer utvecklad teknik medför att infrastruktur, verksamheter inom elförsörjningen eller inom elektronisk kommunikation och annan säkerhetskänslig eller samhällsviktig verksamhet, exempelvis sjukhus och andra vårdinrättningar, fängelser, dricksvattenförsörjning och informationsförsörjning, i högre utsträckning än tidigare riskerar att bli föremål för angrepp. Även utvecklingen i omvärlden, där krig i vårt närområde innebär att ny teknik prövas i krigsföring, leder till att fler kommer över kunskap och medel för nya tillvägagångssätt för angrepp. Det förhållandet att cyberangrepp mer troligt kan användas vid terroristattentat och annat ideologiskt motiverat våld ställer krav på att samhället på såväl nationell som regional och lokal nivå har förmåga att hantera ett sådant angrepp. Förmågan att hantera systemhotande cyberangrepp ska vara en självklar del i beredskapen för att kunna hantera situationen under och efter ett attentat.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Myndigheter behöver ha beredskap att hantera systemhotande cyberangrepp.

Krav på ökad beredskap inom hälso- och sjukvården

Utifrån en förändrad hotbild när det gäller terrorism samt hälsohot i form av smittsamma sjukdomar så ökar kraven på hälso- och sjukvårdens beredskap. Det pågår ett omfattande arbete för att stärka och vidareutveckla beredskapen och motståndskraften inom hälso- och sjukvården i syfte att hälso- och sjukvårdsverksamhet ska kunna upprätthållas vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Det långsiktiga arbetet för hälso- och sjukvårdens beredskap bedrivs brett och involverar myndigheter, regioner och kommuner. Socialstyrelsen är sektorsansvarig myndighet för sektorn Hälsa, vård och omsorg. Det innebär att myndigheten har ett utökat ansvar för att stärka samordningen mellan myndigheter och andra aktörer, men också att driva på utvecklingen av beredskapen i vården och omsorgen inför och vid fredstida kriser, höjd beredskap och

krig. Socialstyrelsen har bl.a. i september 2022 redovisat hur den nationella förmågan att hantera masskadehändelser kan förstärkas och lämnat förslag på nationella utbildnings- och övningsplaner för katastrofmedicinsk beredskap och civilt försvar samt nationell samordning av utbildning och övning (S2021/02920). Regeringen gav i mars 2023 Socialstyrelsen i uppdrag att stärka hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera händelser med vissa farliga ämnen samt att skyndsamt stärka den nationella och regionala förmågan vid masskadehändelser (S2023/01047). Inom ramen för uppdraget (S2023/01226) att stärka den nationella och regionala förmågan vid masskadehändelser stödjer Socialstyrelsen regionerna bl.a. i framtagande och genomförande av regionala masskadeplaner. Socialstyrelsen tar även fram ett nationellt enhetligt system för triage vid masskadehändelser.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Socialstyrelsen ska fortsätta stödja och stärka hälso- och sjukvårdens förmåga att hantera masskadehändelser.

Insatser kräver väl fungerande samverkan

Samhället måste gemensamt, inom respektive område, ta ansvar för och utveckla säkerheten i samhället och motståndskraften mot terroristattentat och allvarliga våldsbrott. Tidigare erfarenheter av kriser har bidragit till en höjd förmåga att hantera konsekvenserna av ett attentat. Polismyndigheten har genomfört ett omfattande arbete för att snabbt och resolut kunna ingripa vid en pågående händelse. Den utvärdering som gjordes av MSB efter attentatet på Drottninggatan 2017 visar att samverkan mellan myndigheterna i huvudsak fungerade väl (MSB, 2018). MSB lyfter dock fram att berörda myndigheter bör bli bättre på att snabbt och systematiskt använda sociala medier vid kriser inte minst för att själva nå ut snabbt och brett med sin information. Ett annat syfte är att genom bekräftad information underminera spridning av rykten och obekräftad information.

Terroristattentat i Sverige och utomlands har lett till att ytterligare erfarenheter tagits om hand och att arbetssätt utvecklats. Erfarenheterna har bidragit till en höjd förmåga att kunna hantera konsekvenserna av attentat. En fortsatt god förmåga att agera effektivt och genomföra samordnade insatser kräver tydliga ansvarsförhållanden och väl fungerande samverkan mellan berörda aktörer. I det fortsatta arbetet är utvecklandet av samordnade operativa rutiner, förmåga till kommunikation och informationsutbyte, exempelvis genom radiokommunikationssystemet Rakel, gemensam och regelbunden utbildnings- och övningsverksamhet samt att samverkan sker också under normala förhållanden i vardagen, av stor betydelse. I det internationella samarbetet är det särskilt de nordiska grannländerna som Sverige kan behöva samverka med vid ett terroristattentat. Vid ett attentat mot en av de svenska beskickningarna utomlands behövs rutiner för samverkan med andra länder för att minska skadeverkningar såväl under som efter händelsen.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Hos aktörer med ansvar för allmän ordning och säkerhet, räddningstjänst, hälso- och sjukvård och skolverksamhet bör ett särskilt fokus på samverkan få genomslag i de olika aktörernas planering och rutiner. Detta bör ligga till grund för samarbeten om särskild beredskapsplanläggning för allvarliga våldsbrott och terroristattentat.
- Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och MSB behöver samverka med övriga aktörer för att tidigt kunna identifiera risker för nya typer av angrepp.

5.3 Utveckla verktyg och samarbete för utredning och lagföring

Att den som har begått brott med koppling till våldsbejakande extremism eller terrorism får stå till svars för sina gärningar är grundläggande för att upprätthålla förtroendet och respekten för rättsstaten. Det är även viktigt för att brottsoffer och anhöriga ska kunna få den upprättelse som är möjlig.

Terroristbrottslighet

Vid Åklagarmyndigheten finns Riksenheten för säkerhetsmål som hanterar mål och ärenden som handläggs vid Säkerhetspolisen. Vid riksenheten finns specialiserade åklagare som har särskilt ansvar för att utreda terroristbrottslighet, väcka åtal och driva processen i domstol. Terroristbrottslighet omfattar deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet och resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet. Tillräckliga specialistkompetenser om utredning och lagföring av terroristbrottslighet är en nödvändighet för att kunna nå tillfredsställande kvalitet i utredningarna och för att kunna garantera den enskildes rättssäkerhet. Terrorismål kan vara omfattande och kräva ingående kunskaper hos både brottsbekämpande myndigheter och domstolar om exempelvis hotbilder, tillvägagångssätt och trender som är kännetecknande för brottsligheten.

Eurojust, ett nära åklagarsamarbete inom EU, bidrar med stöd i det internationella samarbetet för att kunna bedriva effektiva utredningar av terroristbrottslighet. Europol, EU:s polissamarbete, kan ge medlemsstaterna stöd i utredningar och med underrättelsearbete.

Reglerna om anmälningsskyldighet som framgår av lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, är ett viktigt instrument för att förebygga och förhindra terrorism och möjliggör en systematisk kontroll av utlänningar som i avvaktan på utvisning utgör kvalificerade säkerhetshot.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Berörda myndigheter ska fortsätta sitt samarbete i syfte att fler individer som gjort sig skyldiga till terroristbrottslighet, krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och folkmord ska lagföras.
- Berörda myndigheter ska även i andra fall arbeta för att individer som misstänks för medverkan i brott med koppling till våldsbejakande extremism eller terrorism och som omfattas av Säkerhetspolisens ansvarsområde, ska lagföras eller omfattas av administrativa åtgärder som faller inom respektive myndighets ansvarsområde.

Hatbrott och andra brott som hotar demokratin

Polismyndigheten har sedan 2015 byggt upp arbetet med att bekämpa hatbrott och andra brott som hotar demokratin över hela landet, bl.a. med hjälp av en nationell samordnare och verksamhetsutvecklare, samt särskilt utpekade förundersökningsledare och utredare. En effektiv utredningsförmåga är avgörande för brottsoffrets möjlighet till upprättelse och för att förtroendet för polisen i dessa frågor ska stärkas. Polismyndigheten har inom ramen för arbetet utvecklat samarbete med Åklagarmyndigheten, Forum för levande historia och Säkerhetspolisen samt med högskolor och universitet. Utöver att brottsutsatta inte alltid anmäler brott kan gärningspersonen vara anonym. Av rapporten Hatbrott och andra brott som hotar demokratin, delredovisning 2 (Polismyndigheten, 2023) framgår att det finns behov av att skapa grundläggande kompetens i bevissäkring på internet. Polismyndigheten lyfter fram att det återstår ett arbete med att höja förmågan när det gäller just it-relaterade brott, och att etablera en robust uppföljning av den brottsutredande förmågan och uppleringen av dessa brott.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Polismyndigheten behöver fortsätta utveckla sitt arbete med att utreda och lagföra personer för hatbrott och andra brott som hotar demokratin.
- Polismyndigheten och andra myndigheter behöver utveckla sitt arbete mot it-relaterade hatbrott och andra brott som hotar demokratin.

Internationell samverkan krävs för ansvarsutkrävande och lagföring

Lokala och regionala konflikter i andra länder kan utvecklas till internationella kriser, med konsekvenser även för Sverige, svensk säkerhet och för svenska intressen utomlands. Inte minst kan konflikter leda till att våldsbejakande extremism och terrorism sprider sig. Terroristorganisationer kan utnyttja folkliga uppror, väpnade konflikter och krig för sina syften, exempelvis för att sprida propaganda men även för att erövra landområden. Detta kan utvecklas till ett allvarligt hot mot civilbefolkningen i dessa områden och internationellt eftersom terroristorganisationer kan inspirera eller uppmana till terroristattacker i andra länder. Utöver terroristbrottslighet kan individer inom ramen för terroristorganisationer begå krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och folkmord. Terroristorganisationer verkar gränsöverskridande och personer i olika

delar av världen kan gemensamt rekrytera, planera och begå terroristbrottslighet.

Det är framför allt män som rekryteras till terroristorganisationer eller väpnade förband i utlandet. Det kan dock förekomma rekrytering av kvinnor, barn och familjer till terroristorganisationers etablering i ett landområde, vilket var fallet under Daeshs utropade kalifat i Irak och Syrien mellan 2014–2019. Resandet från Sverige till utlandet för att ansluta sig till terroristorganisationer var omfattande under åren 2012–2016 och Sverige verkar nationellt och internationellt för att en liknande situation inte uppstår igen.

Det är viktigt att kartlägga och analysera individer som kan ha deltagit i terroristorganisationers verksamhet och lagföra dem för de brott som de kan ha gjort sig skyldiga till. Det kan handla om många olika slags brott. Det finns samband mellan terroristorganisationer och organiserad brottslighet och mellan sexuellt våld, mäns våld mot kvinnor, människohandel och människosmuggling inom ramen för terroristorganisationers verksamhet, något som har lyfts fram i flera av FN:s resolutioner om terrorism och internationell säkerhet.

Sedan ett antal år tillbaka pågår ett internationellt samarbete med att samla in bevis för terroristorganisationers olika brott i syfte att ställa förövarna till svars för samtliga brott de begått och ge offren upprättelse. FN har initierat internationella bevisinsamlingsmekanismer som International, Impartial and Independent Mechanism (IIIM) och United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIL (UNITAD), som Sverige också har ingått avtal med. Sverige stöder också UNITAD med utredare och experter från Polismyndigheten. Därtill ger Sverige finansiellt stöd för att öka UNITAD:s förmåga att dela information och bevis med utredningar i andra länder, däribland Sverige. Regeringen har dessutom gett medel till International Center for Counter Terrorism (ICCT) för att dels genomföra en studie, dels utveckla en databas som omfattar alla länder där rättegångar om terroristbrottslighet och krigsförbrytelser har ägt rum. ICCT har utifrån den information de har samlat in identifierat utmaningar, utvecklingsområden och goda exempel i arbetet med att åtala individer både för terroristbrott och för alla andra brott som dessa individer kan ha begått, inklusive brott som har drabbat flickor och kvinnor. Huvudsyftet med ICCT:s studie och databas är att kunskapsunderlaget ska leda till att fler åtal väcks (Ju2023/02472).

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Det internationella samarbetet om ansvarsutkrävande och lagföring av terroristbrottslighet, krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och folkmord ska fortsätta att utvecklas.

5.4 Utveckla stödet till offer för terrorism, hatbrott och demokratihotande brottslighet

Det svenska systemet för stöd och skydd till brottsoffer involverar många olika aktörer. Socialtjänsten har t.ex. ett övergripande ansvar för att ge stöd

och hjälp åt den som utsatts för brott och dennes familj. Polismyndigheten har en skyldighet att informera brottsoffer och vittnen om sina rättigheter. Denna uppgift är avgörande för att brottsoffer och vittnen ska få sina rättigheter tillgodosedda. Polismyndigheten ansvarar också för vissa skyddsfrågor, såsom att göra en individuell skyddsbedömning för att fastställa en målsägandes behov av särskilda skyddsåtgärder under förundersökningen och rättegången. Därutöver riktar sig det civila samhällets organisationers insatser till ett brett spektrum av brottsoffer som har mer eller mindre uttalade specifika behov av skydd och stöd. Brottsofferjourer finns t.ex. på de flesta orter i landet.

Brottsoffermyndigheten har i regleringsbrevet för 2023 fått i uppdrag att kartlägga vilket stöd som ges till brottsoffer i dag och föreslå en modell för regelbunden uppföljning av stödet (Ju2022/03704). Brottsoffermyndigheten ska inom ramen för uppdraget också överväga och föreslå olika alternativa samordnande aktörer när det gäller stöd och insatser till brottsoffer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 juni 2024.

Den som utsatts för brott kan ha rätt till statlig brottsskadeersättning om den som begått brottet saknar förmåga att betala skadestånd, och om det inte finns någon försäkring som täcker skadorna. Den rätten kan finnas även om gärningspersonen är okänd. Brottsoffermyndigheten handlägger ansökningar om brottsskadeersättning. Myndigheten har också till uppgift att främja brottsoffers rättigheter, uppmärksamma deras behov och intressen samt vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor.

En särskilt utsatt grupp av brottsoffer

Begreppet offer för terrorism omfattar både dem som drabbas direkt och familjemedlemmar till personer vars död orsakats av ett terroristbrott. Offer för terrorism har i flera sammanhang identifierats som en särskilt utsatt grupp av brottsoffer, se t.ex. artikel 22 i direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem (brottsofferdirektivet). Ett skäl till det är terroristbrottets karaktär. Syftet med terrorhandlingar är just att skapa rädsla och att skrämman människor. Det stora mediala intresse som ett terroristbrott väcker kan också göra offren särskilt utsatta. Barn och unga kan i detta sammanhang vara specifikt utsatta, särskilt i de fall någon form av attentat riktar sig mot skolmiljön. Även personer som har tidigare erfarenheter av svåra händelser eller som tillhör den grupp som är måltavla för attentatet kan ha behov av stöd. Detsamma gäller andra grupper, t.ex. personer med psykisk ohälsa och personer med funktionsnedsättningar. Terroristattentat riktas inte sällan mot allmänna platser som också besöks av turister och drabbar ofta personer som inte är hemmahörande i det land där brottet sker. För dem kan det vara extra påfrestande att hantera praktiska frågor och en rättsprocess i ett annat land. I arbetet med stöd till offer för terrorism behöver barns och ungas särskilda behov av information, stöd och hjälp beaktas.

Såväl brottsofferdirektivet som terrorismdirektivet (se avsnitt 1.4) hänvisar till de specifika behov som offer för terrorism har när det gäller stöd och skydd. Terrorismdirektivet innehåller straffrättsliga bestämm-

melser samt bestämmelser om skydd av, stöd till och rättigheter för offer för terrorism. Av direktivet framgår bl.a. att det ska finnas stödtjänster inriktade på de specifika behoven hos offer för terrorism.

Brottsoffermyndigheten har tagit fram informationsmaterial som riktar sig till offer för terrorism, vilket finns tillgängligt på myndighetens webbplats samt i form av informationsblad som skickas ut till berörda myndigheter och organisationer i händelse av ett terroristbrott. Brottsoffermyndigheten har också sedan 2021 i uppdrag att vara Sveriges nationella kontaktpunkt för offer för terrorism inom ett specifikt nätverk inom ramen för EU-arbetet (Ju2021/03329). Nätverket syftar bl.a. till att underlätta snabbt utbyte av information och hjälp vid ett eventuellt terroristattentat genom kontaktpunkter med ansvar för att tillhandahålla information om det system som finns tillgängligt för stöd och hjälp till, skydd av och ersättning till brottsoffer. Brottsoffermyndigheten har fått i uppdrag att utveckla arbetet som nationell kontaktpunkt för offer för terrorism. Uppdraget ska slutredovisas senast den 19 april 2024 (Ju2023/02215). Vid anmälan om brott är också Polismyndigheten skyldig att lämna information om vilka rättigheter ett brottsoffer har och var det finns möjlighet att få stöd.

Stöd till offer för hatbrott och demokratihotande brottslighet

Enligt rapporten Självrapporterad utsatthet för hatbrott (Brå, 2020) uppper en femtedel av alla som utsatts för brott enligt Nationella trygghetsundersökningen 2019 att det fanns ett hatbrottsmotiv. Det är också vanligt att det finns fler än ett hatbrottsmotiv. I studien redovisar Brå självrapporterad utsatthet för hatbrott utifrån tre stora undersökningar om brott: Nationella trygghetsundersökningen, Skolundersökningen om brott och Politikernas trygghetsundersökning. Av Brås fördjupade analys framgår att det är vanligast att ha blivit utsatt för hatbrott på grund av hudfärg, nationalitet eller etnisk bakgrund. Det näst vanligaste motivet i alla tre undersökningarna är den utsattas religionstillhörighet, följt av den utsattas sexuella läggning.

Enligt Politikernas trygghetsundersökning (Brå, 2023) uppgav sammantaget tre av tio förtroendevalda att de blev utsatta för någon form av hot och trakasserier, eller våld, skadegörelse och stöld under 2022. Bland de förtroendevalda som utsattes under 2022 uppper 43,3 procent att de påverkas i sitt förtroendeuppdrag. I rapporten Hatretorik och falska nyheter (SKR, 2023) lyfter SKR fram att det är oroande att se hur näthat eller verbala angrepp från upprörda och arga medborgare snabbt kan övergå till fysiska angrepp på förtroendevalda. SKR har tagit fram ett stödmaterial för kommuner och regioner för deras arbete att kunna ge stöd till utsatta. Organisationen understryker att det är viktigt att varje kommun och region fastställer roller och ansvar när det gäller de förtroendevaldas säkerhet t.ex. i riktlinjer och handlingsplaner. Stöd till förtroendevalda som utsätts för hot och hat ges i första hand i respektive kommun eller region.

Kommuner och regioner kan få stöd av SKR när förtroendevalda blivit utsatta. Det finns även specifika stödmottagningar. RFSL, Riksförbundet

för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter, har en brottsofferjour för hbtqi-personer. RFSL driver också genom sin stödmottagning en nationell jourtelefon. På det lokala planet samverkar polisen med t.ex. kommuner, skolor, företag och ideella organisationer för att öka kunskapen om hatbrott. Särskilt viktigt är kommunikationen med verksamheter som företräder grupper som är särskilt utsatta för hatbrott.

Inriktningen för det fortsatta arbetet:

- Aktörer som arbetar med stöd till brottsoffer bör ha kunskap om ideologiskt motiverade brott och individers olika behov av stöd och skydd beroende på brottets karaktär.

Centrala aktörer inom området Hantera

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har huvudrollen vid ingripandet mot och avbrytandet av ett terroristattentat. Räddningstjänsten, SOS Alarm och hälso- och sjukvården behöver snabbt kunna ge stöd och hjälp till dem som blir skadade vid allvarliga våldsbrott och terroristattentat. Kommunerna har ansvaret för den kommunala räddningstjänsten. Försvarmakten och Kustbevakningen kan under vissa förutsättningar ge stöd till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Information behöver också spridas till allmänheten via olika medier. Sveriges Radio har t.ex. uppgiften att sända ut viktiga meddelanden till allmänheten (VMA).

Varje myndighet ansvarar för sin krisberedskap. Vissa myndigheter ska också enligt ett särskilt regeringsbeslut ha funktionen tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid fredstida krissituationer. Bland MSB:s uppgifter ingår att stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris. Socialtjänsten ansvarar för stöd och hjälp åt brottsoffer men även frivilligorganisationer har insatser på området. Brottsoffermyndigheten handlägger ansökningar om brottsskadeersättning och har även till uppgift att uppmärksamma brottsoffers behov och vara ett informations- och kunskapscentrum för brottsofferfrågor.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 januari 2024

Närvarande: statsrådet Busch, ordförande, och statsråden Svantesson, Edholm, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssell, Malmer Stenergard

Föredragande: statsrådet Strömmer

Regeringen beslutar skrivelse Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism – förebygga, förhindra, skydda och hantera