



Nasjonalt kontraterrorstrategi

Versjon 2022



Foto forsiden:

ABACAPRESS.COM / NTB
Mirro / TheMegaAgency.com / NTB
JOERG CARSTENSEN / EPA / NTB
Anne-Christine Poujoulat / AFP / NTB
Klaudia Lech / VG / NTB
Luca Kleve-Ruud / Samfoto / NTB
Courtesy of Bob Leonard; and Elise Amendola / AP Photo / NTB
Jerome Delay / AP Photo / NTB
Edgar Su / Reuters / NTB
AL-FURQAN MEDIA / AFP / NTB
Ben Cawthra/rex Shutterstock editorial / NTB
istockphoto.com/Cinaed_KSM
istockphoto.com/Andy445

Nasjonal kontraterrorstrategi



Innhold

Forord	5
1. Bakgrunn og formål	6
2. Ansvar og roller i innsatsen mot terrorisme	8
3. Trusselbildet knyttet til terrorisme	11
4. Hovedområder og mål for kontraterrorarbeidet	14
5. Fem innsatsområder og fire prioriterte tiltak	15
Innsatsområde 1 Regelverksutvikling	17
Innsatsområde 2 Teknologit utvikling	18
Innsatsområde 3 Trusselkommunikasjon	19
Innsatsområde 4 Kunnskap og kompetanse	20
Innsatsområde 5 Samarbeid	21
6. Implementering	22

Forord

Vi skal sikre tryggheten til innbyggerne i Norge. Innsatsen på kontraterrorfeltet er en sentral del av dette. Myndighetene skal forebygge, beskytte mot og avverge terrorhandlinger. Men vi skal også være beredt til å håndtere terrorangrep.

Den nasjonale kontraterrorstrategien ble lagt frem i 2021. Etter en bred prosess ble det utarbeidet ulike prioriteringer og tiltak for å imøtekomme identifiserte behov og mangler. Gjennom denne revisjonen av strategien sikrer regjeringen kontinuitet i arbeidet. Vi har besluttet at de særlige prioriteringene på feltet og arbeidet med implementeringen av enkelttiltakene skal videreføres.

Flere hendelser den siste tiden har tydeliggjort viktigheten av at helsetjenestene, PST og politiet for øvrig samarbeider og deler informasjon i saker hvor psykiske lidelser hos aktørene påvirker det forebyggende arbeidet. Denne samhandlingen på tvers av etatene er sentral for å forhindre alvorlige voldshendelser, også terror. Unødvendige hindre i samarbeidet må fjernes. Vi har derfor løftet frem et nytt prioritert tiltak som skal legge bedre til rette for denne samhandlingen, og er allerede i gang med å se nærmere på hvordan det kan løses i praksis.

Regjeringen har igangsatt flere større utredningsarbeider som har relevans for kontraterrorfeltet. Vi etablerte nylig en ekstremismekommisjon som skal gi oss økt kunnskap om forebygging av radikaliserings og fremvekst av ekstremisme. Arbeidet skal belyse hva som har gitt grobunn for fremvekst av radikaliserings og ekstremisme i Norge i nyere tid, og hvordan dette kan forebygges bedre framover. Kommisjonen skal legge frem sine anbefalinger i 2023. Disse vil vi ta med i arbeidet når regjeringen skal lage en ny handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Vi har også nedsatt en totalberedskapskommisjon, en forsvarskommisjon og et utvalg som skal se på politiets bruk av maktmidler. I tillegg har Politidirektøren og Sjef PST etablert et utvalg som skal evaluere håndteringen av angrepet i Oslo 25. juni. Vurderingene fra disse kommisjonene og utvalgene vil på ulike måter være relevante for kontraterrorfeltet. Når vi har mottatt deres anbefalinger, vil vi vurdere om det er behov for en ny revisjon av kontraterrorstrategien.

Målet for regjeringen er en justissektor som forebygger bedre, der ressursene er tilgjengelig og finner hverandre, og der politiet og nødetatene er tilstede i hele Norge.

Utviklingen i trusselbildet påvirkes av mange faktorer, både nasjonalt og internasjonalt. Situasjonen kan endre seg raskt, og den kan endres over tid. Vi vet for eksempel enda ikke nok om hvordan Russlands krig mot Ukraina vil påvirke terrorgrupper, enkeltaktører og trusselen de utgjør. Vi vet at ny teknologi vil gi terrorister nye verktøy og utfordrer kontraterrorinnsatsen, men vi vet ikke helt på hvilken måte. Samtidig gir utviklingen også økte muligheter for myndighetenes arbeid på feltet, og det må vi utnytte.

Myndighetenes innsats mot terror må stadig videreutvikles, og med et oppdatert strategisk rammeverk sikrer regjeringen at vi løser de viktigste utfordringene først.

Justis- og beredskapsminister
Emilie Mehl

1. Bakgrunn og formål

Terrorisme utgjør en betydelig sikkerhetsutfordring internasjonalt og er en trussel også mot Norge. De siste årene har Norge blant annet erfart trusler og voldelige angrep mot myndighetsmål og -personer, trossamfunn, offentlig område samt norske borgere og næringsinteresser i utlandet.

Trusselen rammer bredt og ofte vilkårlig, noe som understreker viktigheten av en strukturert, målrettet og vedvarende innsats mot terrorisme. Dette er bakgrunnen for at FN, EU og en rekke land som Norge kan sammenligne seg med, har etablert egne kontraterrorstrategier. De ulike strategiene er tilpasset de enkelte lands eller organisasjoners politiske og samfunnsmessige rammeverk og vurderinger av trusselsituasjon, men kjernen i arbeidet mot terrorisme er i stor grad den samme.

I *Meld. St. 21 (2012–2013) Terrorberedskap – Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen* ble myndighetenes overordnede strategi for å forebygge og håndtere terror presentert. Denne var i flere år førende på området. *Meld. St. 29 (2019–2020) Politimeldingen* viser til at de konkrete anbefalingene fra 22. juli-kommisjonen var ansett fulgt opp eller satt i prosess ved utgangen av 2020. Samtidig erkjennes det at arbeidet mot terror ikke vil kunne slutføres.

Bakgrunnen for det strategiske rammeverket på kontraterrorfeltet må også ses i lys av internasjonale utviklingstrekk de senere årene. Økt globalisering og mobilitet, endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen, teknologutviklingen og økt digitalisering er eksempler på forhold som påvirker kontraterrorarbeidet i betydelig grad. Kontraterrortiltak skal beskytte mot at terroraktivitet finner sted i Norge og i utlandet, inkludert mot norske interesser og borgere i utlandet.

Videre tilsier trusselutviklingen, både nasjonalt og internasjonalt, at vi bør revurdere den strategiske tilnærmingen. Selv om terroristenes mål om å fremtvinge politisk endring og skape frykt i befolkningen er det samme, er trusselbildet i kontinuerlig endring. Endringer på trusselaktørsiden skjer raskt, med en stor grad av uforutsigbarhet og

transnasjonal påvirkning. Det tradisjonelle skillet mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet, samt mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet, er i mindre grad gjeldende på terrorfeltet. Dette stiller nye krav til den samlede kontraterrorinnsatsen.

Med dette som bakgrunn ble det i 2021 utarbeidet en ny nasjonal kontraterrorstrategi. Utfordringsbildet og gapene strategien bygget på, er fremdeles gjeldene. Det er viktig å sikre en videreføring av arbeidet med å lukke identifiserte gap og styrke innsatsen på feltet. Regjeringen har derfor sluttet seg til den strategiske retningen og prioriteringene, og har gjennom revisjonen i 2022 inkludert nye prioriteringer og tiltak i strategien.

Det skal være en strukturert og overordnet tilnærming til den nasjonale kontraterrorbekjempelsen, slik at vi oppnår en mest mulig effektiv innsats med landets samlede ressurser. Tilnærmingen skal romme alle aspekter av arbeidet mot terror, fra forebygging til krisehåndtering.

Hensikten er å bidra til at innbyggerne i Norge kan leve frie liv i et trygt samfunn. Strategien skal gi kontraterrorarbeidet en felles overbygning og retning over tid. Den skal bidra til å skape en nasjonal robusthet, samt en helhetlig, koordinert og effektiv innsats mot terrorisme.

Den nasjonale kontraterrorinnsatsen skal søke å hindre fremvekst av radikaliserings og voldelig ekstremisme og ethvert forsøk på gjennomføring av terrorhandlinger. Samtidig må vi erkjenne at vi ikke kan gi en garanti om å hindre all slik aktivitet. Det innebærer at vi også må ha en evne til å håndtere terror om det skulle inntreffe.

Demokratiske rettsprinsipper og grunnleggende menneskerettigheter skal ivaretas i arbeidet mot terrorisme og voldelig ekstremisme. Norge skal være en respektert, anerkjent og aktiv partner som oppfyller sine forpliktelser i det internasjonale samarbeidet mot terrorisme.

Strategien bygger på tidligere rammeverk, men har også tatt opp i seg innspill fra en rekke sentrale aktører. Disse inkluderer, foruten

departementene, relevante direktorater og andre underlagte virksomheter, også forskningssektoren, kommunesektoren og næringslivet. Relevante rapporter, trusselvurderinger, forskning og andre kunnskapskilder er inkludert i grunnlaget, herunder evalueringer av terrorrelaterte hendelser.

Strategien har en kunnskapsbasert tilnærming der forskning og annen relevant kunnskap samordnes og anvendes. Strategien klargjør sentrale aktørers ansvar og roller, beskriver trusselbildet i dag og hvilke trender vi ser for fremtiden, og peker på innsatsområder som vektlegges for å sikre en best mulig samfunnsseffekt i det samlede arbeidet mot terror. Strategien legger til grunn at et bredt samarbeid på tvers av sektorer, og mellom staten, kommuner og næringslivet, nasjonalt og internasjonalt, er en grunnleggende forutsetning for kontraterrorinnsatsen.

Tiltakene i strategien skal dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

DEFINISJONER

Radikalisering forstås her som en prosess der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå politiske, ideologiske eller religiøse mål. En radikaliseringsprosess som leder frem til voldelig ekstremisme kjennetegnes av en stadig mer ensidig virkelighetsoppfatning, der det ikke er rom for alternative perspektiver. Dette følges gjerne av en utvikling der en ensidig virkelighetsoppfatning oppleves så akutt og alvorlig at voldshandlinger er nødvendige og rettferdige.

Det finnes ikke en allment akseptert definisjon av **terrorisme**, verken nasjonalt eller internasjonalt. I Norge er det straffelovens kapittel 18 som definerer terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Tilsvarende er det ikke allmenn enighet om definisjoner av ulike ekstremismeretninger, inkludert ekstrem islamisme og høyreekstremisme. Tilgrensende former for kriminalitet, eksempelvis ulike former for hatkriminalitet, kan grense opp mot terrorisme, men faller utenfor rammene for denne strategien.

SIKKERHETSLOVENS BESTEMMELSER RELATERT TIL BESKYTTELSE MOT TERROR

Lov om nasjonal sikkerhet § 1-1 a) om formål og § 1-5 (1) e) om definisjoner stadfester at loven skal bidra til å trygge Norges suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og andre

nasjonale sikkerhetsinteresser, herunder knyttet til samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet. Selv om lovtteksten ikke nevner terrorhandlinger, fremgår det av forarbeidene at lovens formål også er å motvirke dette ved egenbeskyttelse i virksomhetene.

DEN NORSKE TERRORLOVGIVNINGEN

Straffeloven kapittel 18 gir regler om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Straffeloven (§ 131) lister opp en rekke straffbare handlinger som straffes som terrorhandlinger dersom de begås med terrorhensikt. Dette gjelder blant annet grov kroppsskade, drap, kapring av luftfartøy og skip og anslag mot infrastrukturen. I hovedtrekk foreligger terrorhensikt dersom en handling er begått for å forstyrre en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, å skape alvorlig frykt i en befolkning eller urettmessig tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning, jf. bestemmelsens andre ledd. Grov terrorhandling rammes av straffeloven § 132.

De øvrige bestemmelsene i straffeloven kapittel 18 omtales i loven som terrorrelaterte handlinger. Dette gjelder for det første straffebud som i hovedsak retter seg mot forberedelser eller medvirkning til terrorhandlinger, slik som terrorforbund (§ 133), terrortrusler (§ 134), terrorfinansiering (§ 135), oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger (§ 136), deltakelse i terrororganisasjon (§ 136 a), reise med terrorformål (§ 136 b) og medvirkning til at noen unndrar seg straff for terrorhandlinger (§ 137). For det andre gjelder det straffebud som rammer særlig alvorlige handlinger som ikke i seg selv er definert som terrorhandlinger, men som kan være terrorhandlinger etter § 131 dersom de begås med terrorhensikt. Dette gjelder for eksempel terrorbombing (§ 138) og kapring av fly og skip mv. (§ 139). Straffeloven kapittel 18 inneholder også straffebestemmelser som rammer deltakelse i militær virksomhet i væpnet konflikt i utlandet (§ 145) og rekruttering til slik virksomhet (§ 146), uten at dette har noen tilknytning til terror.

Straffeloven kapittel 18 har blitt endret flere ganger de siste årene. Flere bestemmelser har blitt lagt til, blant annet som følge av samfunnsutviklingen og for å oppfylle folkerettslige forpliktelser.

2. Ansvar og roller i innsatsen mot terrorisme

Planlegging, forsøk på og gjennomføring av terror er kriminelle handlinger. Å forebygge og motvirke terrorisme i Norge er et krevende arbeid, som fordrer samarbeid mellom en rekke aktører over tid. Innsatsen baseres på et felles ansvar og en helhetlig tilnærming. Arbeidet involverer i praksis alle myndighetsinstansjoner og samfunnsaktører som har en rolle i innsatsen mot radikaliserings og terrorisme, fra departementer til fylkeskommuner og kommuner. I tillegg er et godt samarbeid mellom myndighetene, privat sektor og befolkningen generelt nødvendig for å oppnå en best mulig effekt i innsatsen mot terror.

Regjeringen har det øverste utøvende ansvaret for beredskap mot terror i fredstid og for kriseledelse ved terrorangrep. Ansvaret for sektorvis forebygging, beredskapsplanlegging og relevant kompetanse for kontraterrorarbeidet er i stor grad tillagt det enkelte departement, deres underlagte etater og kommunene. Under følger en kortfattet oversikt over de mest sentrale oppgavene på feltet.

Justissektoren

Justis- og beredskapsdepartementet har samordningsansvar for nasjonal sikkerhet på sivil side, herunder det koordinerende ansvaret for den nasjonale innsatsen på kontraterrorfeltet. Departementet leder den målrettede nasjonale tverrsektorielle innsatsen, og samordner arbeidet hos egne underliggende virksomheter.

Politiet, og særlig Politiets sikkerhetstjeneste (PST), har viktige oppgaver med å forebygge, avdekke og håndtere de mest alvorlige truslene mot nasjonal sikkerhet. *PST* skal i henhold til politiloven § 17 b forebygge og etterforske sabotasje og politisk motivert vold eller tvang, eller overtredelser som omfattes av straffelovens paragrafer om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. *PSTs* trusselvurderinger og temarapporter utgjør viktige bidrag i kontraterrorinnsatsen på tvers av sektorer og nivåer. *PST* har også oppgaver relatert til beskyttelse

av norske og utenlandske myndighetspersoner. Videre har *PST* påtaleansvar i straffesaker som omhandler terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger.

Det ordinære *politiet* har ansvar for å forebygge og bekjempe kriminalitet, inkludert terrorhendelser, på norsk jord, jf. politiloven § 2. Politiets forebyggende innsats, operative evne, beredskap og krisehåndteringsevne er avgjørende for den nasjonale innsatsen på kontraterrorfeltet. Etter terrorangrepene 22. juli 2011 har politiets evne til å håndtere terrorisme og annen alvorlig kriminalitet blitt betydelig styrket, særlig gjennom oppfølgingen av Gjørvt-kommisjonens anbefalinger. Sentrale eksempler inkluderer at politiets grunnberedskap er styrket i hele landet, blant annet ved etablering av større og mer robuste politidistrikt og operasjonsentraler. Antall personell med oppgaver knyttet til terrorbekjempelse er økt, både når det gjelder innsatspersonell generelt og hos de nasjonale beredskapsressursene. Beredskapsressursene er samlet ved politiets nasjonale beredskapssenter og det er anskaffet tre nye politihelikoptre med transportkapasitet. Politiets samarbeid med andre nødetater og Forsvaret er utvidet og styrket på flere områder, eksempelvis samvirke ved pågående livstruende vold (PLIVO) og gjennom bistandsinstruksen med Forsvaret. Det er også etablert samarbeidsavtale mellom de spesielle innsatsenhetene i norsk og svensk politi. Handlingsplanen for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme har tydeliggjort politiets rolle i det forebyggende arbeidet. Blant annet er det etablert en ordning med radikaliseringskontakter i alle politidistrikter. Det forebyggende samarbeidet mellom lokalt politi og den enkelte kommune forankres gjennom en gjensidig forpliktende avtale om politiråd.

Kriminalomsorgen skal sørge for straffegjennomføring for personer dømt etter terrorlovgivningen og forebygge radikaliserings blant innsatte. Straffen skal gjennomføres på en måte som blant annet tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger og som er betryggende for samfunnet, jf. straffegjennomføringsloven § 2

(1). Gjennomføringen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig og bygge på tiltak kriminalomsorgen har til rådighet for å fremme domfeltes tilpasning til samfunnet, jf. § 3 (1). Etaten har utarbeidet egne retningslinjer for forebygging og håndtering av radikaliserings og voldelig ekstremisme i kriminalomsorgen. Det er etablert en ordning med radikaliseringskoordinatorer i hver region og radikaliseringskontakter i de lokale enhetene.

Nasjonal sikkerhetsmyndighets (NSM) rolle i nasjonalt kontraterrorarbeid er knyttet til lov om nasjonal sikkerhet. NSM er tverrsektoriell myndighet for forebyggende sikkerhetstjeneste i Norge. Direktoratet har ansvar for å koordinere forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollerer sikkerhetstilstanden i virksomheter som omfattes av sikkerhetsloven. Dette er relatert til handlinger som er egnet til å true nasjonale sikkerhetsinteresser og grunnleggende nasjonale funksjoner, herunder terrorangrep mot skjermingsverdige objekter og infrastruktur. NSM er videre det nasjonale fagmiljøet for digital sikkerhet, som også er relevant i den samlede kontraterrorinnsatsen.

Forsvarssektoren

Forsvarssektoren har flere viktige bidrag til den nasjonale kontraterrorinnsatsen.

Etterretningstjenesten er en sentral aktør, både gjennom egen virksomhet og det etablerte samarbeidet med PST og andre virksomheter nasjonalt.

Forsvaret utgjør en viktig ressurs gjennom sivilt-militært samarbeid, herunder bistand til politiet i tråd med bistandsinstruksen. Noen av Forsvarets kapasiteter er særlig relevante og spesielt innrettet mot bistand til politiet i en terror situasjon. Forsvarets spesialkommando (FSK), Marinejegerkommandoen (MJK) og Forsvarets helikopterkapasitet har dedikerte oppdrag og beredskap som innebærer at politiets behov for bistand er delvis bestemmende for organisering, utrustning og trening av disse kapasitetene. Det gjelder også i noen grad for transportfly, maritime overvåkningsfly, ubåter, kystvakt fartøyer og Heimevernet. Forsvarets spesialstyrker har til enhver tid beredskap for å kunne yte bistand til politiet, herunder gisselredning og kontraterror. I tillegg har spesialstyrkene kapasitet for å gjennomføre gisselredning og unnsetning av personell i utlandet. Forsvaret har også et selvstendig ansvar for å håndtere situasjoner hvor et sivilt fly gjennom sitt operasjonsmønster reiser mistanke om at det kan bli brukt som et våpen i et terrorangrep. Slike

situasjoner er tidskrisiske, og det er kun Forsvaret som besitter kapasiteter til å håndtere disse truslene.

Øvrige sektorer

Samtlige departementer har ansvar for å følge opp og samordne tiltak på kontraterrorområdet i egen sektor og i samspillet på tvers av sektorer.

Utenriksdepartementet har et særskilt ansvar for å følge opp det internasjonale samarbeidet og hendelseshåndtering som involverer norske interesser og borgere i utlandet, herunder terrorhandlinger.

Finansdepartementets sektoransvar i det strategiske nasjonale kontraterrorarbeidet gjelder forebygging og avdekking av hvitvasking og terrorfinansiering og kontroll med den grensekryssende varetilførselen for å forhindre import og eksport av farlig og/eller ulovlig gods.

Arbeidet mot terrorfinansiering utgjør en viktig del av forebyggingen av terror. Ansvaret for arbeidet mot hvitvasking og terrorfinansiering er i Norge delt mellom flere departementer og er forankret i regjeringens strategi for bekjempelse av hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen. Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet har hovedansvar, og Utenriksdepartementet har delansvar.

Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for helseberedskapen, herunder at befolkningen kan tilbys nødvendig helsehjelp og sosiale tjenester ved kriser, terrorhendelser og katastrofer i fredstid og krig.

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhet innenfor sektorene vei, jernbane, luftfart og post. Departementet skal ha oversikt over og styrke robustheten i kritisk infrastruktur og viktige samfunnsfunksjoner i sektoren.

Olje- og energidepartementet har et overordnet ansvar for kraftforsyningsberedskap.

Kommunal- og distriktsdepartementet har sektoransvaret for elektronisk kommunikasjon, og har et overordnet ansvar for å stille krav til sikkerhet og beredskap for sektoren. Departementet har også det næringsrettede ansvaret og forvaltningsansvaret for sikkerhet i datasenternæringen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har regulerings- og tilsynsansvar for petroleumsnæringens beredskap mot bevisste anslag.

Nærings- og fiskeridepartementet har et særskilt ansvar for regelverket knyttet til sikkerhets- og terrorberedskap på skip og i havner.

Tverrsektorielt samarbeid innenfor forebygging på kontraterrorfeltet

Mye av det forebyggende arbeidet på kontraterrorfeltet er forankret i handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Ni departementer samarbeider om denne innsatsen, som ledes av Justis- og beredskapsdepartementet: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kultur- og likestillingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet. Sivilt samfunn har også en viktig rolle i den forebyggende innsatsen. I tillegg kan alle i samfunnet ha en viktig rolle i å forhindre utenforskap, som er en av flere sårbarhetsfaktorer for radikaliserings.

Den grunnleggende forebyggingen starter tidlig og favner bredt, blant annet gjennom barnehage, skole og fritidsaktiviteter. Skolens innsats er sentral, gjennom å bygge demokratisk kompetanse, kritisk tenkning og digital dømmekraft.

Arbeidet med personer og grupper det er knyttet en bekymring om radikaliserings til, eller som skal reintegreres til samfunnet, gjennomføres med en individuell tilnærming. Dette skjer i samarbeid mellom ulike aktører og tjenester. Det er etablert en nasjonal veilednings- og ressursfunksjon på fagfeltet radikaliserings ved de regionale ressursentrene mot vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS). De bidrar blant annet med kompetanseheving, nettverksbygging og bistand til kommuner i konkrete saker, samt rådgivning til privatpersoner.

Elementer fra handlingsplanene mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion, antisemittisme samt diskriminering av og hat mot muslimer er også relevante i det forebyggende arbeidet mot radikaliserings.

Kommunal sektor

Fylkeskommuner og kommuner har viktige roller i kontraterrorinnsatsen regionalt og lokalt. Dette gjelder særlig forebygging av radikaliserings, der et godt

samarbeid mellom ulike etater, politiet, sivilt samfunn og andre aktører er en grunnleggende forutsetning for innsatsen lokalt. Politirådet, politikontaktene, politiets radikaliseringskontakter og kommunenes SLT-koordinatorer (som samordner lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet) er sentrale.

Fylkeskommuner og kommuner har også ansvar for at funksjoner og oppgaver knyttet til sikkerhet, beredskap og krisehåndtering ivaretas på en god måte. Dette er for eksempel relatert til enkelte sikringstiltak i offentlige områder og tidsavgrensede tiltak ved større arrangementer, som gjøres i samarbeid med politiet. Ved en terrorhendelse vil kommunal beredskap og krisehåndteringsevne være avgjørende for begrensnings av skadeomfang, gjenopprettelse av normaltstand og opprettholdelse av innbyggernes trygghetsfølelse.

Internasjonalt samarbeid mot terror

Terrortrusselen er internasjonal. Norge kan derfor best beskytte seg gjennom et bredt internasjonalt samarbeid. For å oppnå et effektivt samarbeid om eksempelvis informasjonsutveksling, deling av bevis, policyutvikling, militære tiltak og bidrag fra politiet for å forebygge og motvirke terrorisme også i utlandet, deltar Norge aktivt i internasjonale organisasjoner, koalisjoner og programmer mot terrorisme og voldelig ekstremisme. Disse omfatter eksempelvis FN, EU, Europarådet, Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), Den globale koalisjonen mot terrorgruppen ISIL, Financial Action Task Force (FATF), Interpol, Europol, Eurojust og andre internasjonale organisasjoner og nettverk. Norge har et nært kontraterrorssamarbeid med allierte i NATO, de nordiske landene og andre europeiske land. Medlemskapet i FNs sikkerhetsråd 2021–2022 innebærer en forsterket rolle for Norge i perioden, herunder når det gjelder kontraterror.

Norge søker gjennom bi- og multilateralt samarbeid å forebygge terrorisme og å motvirke de grunnleggende årsakene til terror. Videre arbeider Norge for å motvirke terroristers evne til å gjennomføre angrep både på tvers av landegrensene og i konfliktområdene der de er aktive. Andre viktige bidrag til internasjonal terrorbekjempelse er innsats mot terrorfinansierings, eksportkontroll, arbeid for å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen, grensekontroll samt Forsvarets og politiets bidrag til operasjoner utenfor Norge. I tillegg ivaretar Norge sine forpliktelser i Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem for å beskytte andre staters utenriksstasjoner på norsk jord mot sikkerhetstruende handlinger.

3. Trusselbildet knyttet til terrorisme

Internasjonal terrorisme har vært en vedvarende utfordring gjennom flere tiår. Siden 11. september 2001 har ekstrem islamisme, først ved al-Qaida og deretter ved ISIL, fått særlig oppmerksomhet nasjonalt og internasjonalt. Trusselen fra ekstrem islamisme er fortsatt en bekymring. Det siste tiåret har høyreekstreme retninger utgjort en trussel i ulik grad og ulike varianter i en rekke land, også i Norge. Radikalisering til høyreekstremisme er i vekst og utgjør en økende bekymring.

INFORMASJON OM TRUSSELBILDET

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) utgir i første kvartal hvert år en ugradert Nasjonal trusselvurdering (NTV). NTV er del av PSTs åpne samfunnskommunikasjon der det redegjøres for forventet utvikling i trusselbildet. I tillegg publiserer PST jevnlig ugraderte temarapporter om aktuelle temaer innenfor sine ansvarsområder.

Etterretningstjenesten utgir i første kvartal hvert år FOKUS som gir en ugradert analyse av status og forventet utvikling innenfor tematiske og geografiske områder som tjenesten vurderer som særlig relevant for norsk sikkerhet og nasjonale interesser.

Nasjonalt sikkerhetsmyndighet (NSM) utgir i første kvartal hvert år en ugradert rapport om risiko som vurderer risikoen for at samfunnet skal rammes av tilsiktede handlinger som direkte eller indirekte kan skade viktige samfunnsinteresser (RISIKO). Tjenesten publiserer også ugraderte temarapporter med relevans for sikkerhetsarbeidet, samt en årlig rapport om det nasjonale digitale risikobildet.

Tjenestene utarbeider i tillegg graderte årlige trussel- og risikovurderinger og andre rapporter som viktig beslutningsstøtte for myndighetene.

Politidirektoratet utgir årlig Politiets trusselvurdering. Rapporten peker blant annet på sammenhenger mellom ulike kriminalitetstrusler, som organisert kriminalitet og terrorisme.

Trusselbildet

I henhold til PSTs nasjonale trusselvurdering 2022, forventes det på kort sikt at ekstrem islamisme og høyreekstremisme vil fortsette å utgjøre de største terrortruslene mot Norge.

Det forventes økt radikalisering til høyreekstremisme i tiden fremover. Høyreekstreme miljøer og enkeltpersoner viser i økende grad vilje til å bruke terror som virkemiddel. Terrorangrepene i Norge 22. juli 2011 og på New Zealand 15. mars 2019 er eksempler på hendelser som vil fortsette å ha en inspirerende virkning på høyreekstreme i tiden fremover. Høyreekstremisme springer ut av et stadig mer mangfoldig og grenseoverskridende ideologisk landskap, som også påvirker det norske trusselbildet. Mye av aktiviteten til høyreekstreme foregår i sosiale medier, herunder i transnasjonale lukkede fora. Digitale plattformer forventes fortsatt å være de viktigste arenaene for radikalisering til høyreekstremisme. Det knyttes en særlig bekymring til akselerasjonisme, en retning innenfor høyreekstremisme som oppfordrer til fysisk kamp i en opplevd rasekrig mellom hvite og andre «raser», og som understreker at det haster å gjøre motstand.

Antall personer i Norge som uttrykker støtte til høyreekstreme terroraksjoner, har økt. Disse er inspirert både av tradisjonell nynazisme og islam- og innvandringsfiendtlige holdninger. Sentralt i fiendebildet til høyreekstreme står ikke-vestlige innvandrere, muslimer, jøder, personer som er lesbiske, homofile, bifile, trans, interkjønn eller queer (LHBTIQ), tradisjonelle medier samt myndigheter og politikere.

Selv med sterke tilbakeslag lever terrororganisasjoner som ISIL videre, både som organisasjon og ideologisk prosjekt. ISIL utgjør en inspirasjonskilde for radikalisering til ekstrem islamisme. Det eksisterer fortsatt sterke islamistiske nettverk i europeiske land.

Ekstrem islamisme i ulike varianter vil opprettholde en intensjon om å angripe land som anses å være i krig med islam. Enkle angrep mot folkerike steder, særlig utsatte samfunnsgrupper, eller symbolske mål som politi og militære, vurderes som mest aktuelt nå.

Trusselen fra ekstreme islamister vil kunne variere over tid. Selv om Norge har en perifer posisjon i al-Qaida og ISILs fiendebilde, kan hendelser i Norge som oppfattes som krenkelser av islam, raskt kunne spres på internett og i utenlandske medier, og slik ha potensiale til å endre Norges posisjon i fiendebildet. Tilsvarende kan hendelser i andre land som kan oppfattes som stigmatiserende eller provoserende av ekstremistmiljøer, også påvirke det norske og nordiske trusselbildet. Eksempler på dette er karikaturaken i Danmark i 2005, publikasjoner i det franske magasinet Charlie Hebdo og drapet på en lærer i Frankrike høsten 2020, som alle påvirket trusselsituasjonen i Norge. I tillegg kan eksempelvis norske militære bidrag i utlandet og radikalisererte personer som løslates etter å ha sonet terror dommer, påvirke trusselbildet. Større terrorangrep og nettverksbygging blant ekstreme islamister i Europa kan også påvirke situasjonen i Norge negativt, i form av økt mobilisering og radikalisering.

De venstreekstreme miljøene i Norge er små og består av et fåtall grupper. De siste årene har deler av miljøene likevel vært mer aktive og voldelige. På kort sikt vurderes det imidlertid som svært lite sannsynlig at venstreekstremister vil forsøke å utføre terror i Norge.

De siste årene har det vokst frem strømninger som anser staten som illegitim. Disse er ideologisk forankret i antistatlige og konspirasjonspregede teorier. Slike grupper er i vekst i flere europeiske land, og kan radikaliserer enkeltpersoner. Flere europeiske land har dessuten sett en vekst i aktivistgrupper som har kampsaker innenfor klima, miljø og naturvern. Disse vurderes å ha potensiale for å radikaliserer personer også i Norge.

Den globale utviklingen påvirker utfordringsbildet her hjemme, både på nasjonalt og lokalt nivå. Dette kan illustreres ved ISILs rekruttering av fremmedkrigere og angrepet i New Zealand i 2019, som inspirerte terrorangrepet i Bærum samme år. Det kan ikke utelukkes at trusselaktører uten base i Norge vil søke

å ramme norske eller andre lands interesser eller borgere på norsk grunn, herunder ambassader og tilreisende personer.

Forventede utviklingstrekk

Det er naturlig nok stor usikkerhet knyttet til vurderinger av et fremtidig trusselbilde. Situasjonen kan endre seg raskt, og det er ikke gitt at fremtidens trusler vil arte seg som de vi ser i dag. Likevel er det viktig å ha en overordnet og helhetlig tilnærming til forventet utvikling. Under følger noen aktuelle forhold som kan påvirke fremtidens trusselbilde.

Det forventes ikke at Russlands krig mot Ukraina vil medføre endringer i terrortrusselen mot Norge eller Vesten på kort sikt. På lengre sikt kan situasjonen imidlertid ha en påvirkning på terrorgrupper, enkeltaktører og trusselen de utgjør. Ekstremistisk fremmedkrigervirksomhet i Ukraina kan bidra til en viss kapasitetsøkning i høyreekstreme og ekstreme islamistiske miljøer. Krigen antas likevel å ha begrenset betydning for terrortrusselen i europeiske land, blant annet fordi konflikten mangler en ideologisk dimensjon som oppmuntrer til angrep på vestlige interesser. En mulig økt tilgjengelighet på våpen og eksplosiver vil derimot kunne påvirke modus operandi i fremtidige terrorangrep, og gjøre dem mer dødelige.

Krigen i Ukraina kan få konsekvenser for russisk handlemåte i andre konfliktområder, som i Midtøsten, Asia og Afrika. Dette kan gi ekstreme islamistiske grupper økt handlingsrom, men det vil ikke automatisk lede til en økt terrortrussel mot Norge og Vesten.

Covid 19-pandemien har ført til nye konspirasjonsteorier, som blant annet har bidratt til å forsterke myndighetshatet blant høyreekstremister. Andre konsekvenser av pandemien, som økt polarisering og sosial isolasjon med mulighet for digital ensretting og utnyttelse av sårbare er vurdert som faktorer som kan gi grobunn for radikalisering. Vi vet enda ikke nok om hvilke konsekvenser pandemien og smitteverntiltakene har hatt på trusselbildet. Polarisering, fremmedfrykt, hatretorikk og et hardere debattklima i det offentlige rom er elementer som kan påvirke trusselbildet også ut over radikaliseringsfaren.

Trusselaktørers utnyttelse av teknologi som er i stadig utvikling forventes å legge de største føringene på utviklingen av trusselbildet. Ny teknologi, og økt tilgang til og evne til å benytte eksisterende teknologi, vil kunne påvirke hvordan terrorister kommuniserer og hvordan de finansierer sine nettverk og operasjoner. Det kan også medføre nye teknologibaserte våpenplattformer og angrepsmetoder, som cyberangrep og droner. Den enorme mengden elektronisk informasjon, kombinert med utstrakt kryptering, gjør det mer utfordrende for myndighetene å avdekke forberedelser til terrorhandlinger. Samtidig gir utviklingen økte muligheter i myndighetenes innsats mot terrorisme.

Videre er det tegn til at flere vil tiltrekkes voldsbruk fremover. Digitale subkulturer og ulike nettverks bruk av og økte tilgang til alternative medier med konspirasjonsteorier og falske nyheter kan gi økt grobunn for radikaliserings og rekruttering til voldelige ideologier. Humor som trivialisere voldsbruk og dehumaniserer personer eller grupper samt deling av ekstremistisk materiale er en sentral del av kommunikasjonen. Slike subkulturer på internett

kan bidra til å senke terskelen for voldsbruk. I dag gjelder dette særlig innenfor ekstrem islamisme og høyreekstremisme. På sikt kan antistatlige, økofascistiske eller klima- og miljørelaterte grupper i større grad følge etter. Fremvekst av nye former for ekstremisme viser tegn til at det tradisjonelle skillet mellom høyre- og venstreekstremisme blir noe mindre relevant.

Det er grunn til å tro at faktorer som krenkelser, eller påvirkning fra hendelser i andre land, vil fortsette å påvirke trusselbildet også på lengre sikt.

I årene som kommer skal tidligere fremmedkrigere tilbakeføres til samfunnet etter soning i flere europeiske land. Dette vil sannsynligvis påvirke trusselbildet i Europa fremover. Noen av disse vil kunne utgjøre en trussel i form av å være sentrale personer som inspirerer til radikaliserings, såkalte radikaliserere, eller som voldsutøvere. Det er også bekymring knyttet til fengsler som arena for radikaliserings til ulike former for ekstremisme. Bekymringen gjelder også for innsatte som ikke er dømt etter terrorlovgivningen.

4. Hovedområder og mål for kontraterrorarbeidet

Det overordnede målet med kontraterrorinnsatsen i Norge er å bidra til å forebygge og håndtere terrorhandlinger slik at alle kan leve frie liv i et trygt samfunn. I et åpent og demokratisk samfunn vil det imidlertid ikke være mulig å forhindre alle tilfeller av terror. De tilgjengelige ressursene kan ikke dimensjoneres til å håndtere alle tenkelige scenarier. Hovedscenariene som legges til grunn, må derfor være i samsvar med trusselsituasjonen og den forventede utviklingen. Restrisikoen, det vil si den risikoen som gjenstår når vi som samfunn ikke kan gjennomføre eller ikke prioriterer ytterligere risikoreduerende tiltak, må være akseptabel og holdes så lav som mulig.

Med dette som utgangspunkt baseres kontraterrorstrategien på en realistisk ambisjon, som legger til grunn en best mulig utnyttelse av landets samlede ressurser i offentlig og privat sektor.

Strategien bygger på fire hovedområder: *forebygge*, *beskytte*, *avverge* og *håndtere* terror. Det skal være en samordnet felles innsats innenfor de fire hovedområdene slik at de utgjør en helhetlig tilnærming til bekjempelse av terrorisme.

Målene for arbeidet innenfor de fire hovedområdene er som følger:

Forebygge

Målet med å *forebygge* terror er å hindre at individer eller miljøer radikaliseres til å akseptere bruk av vold for å nå politiske mål, samt hindre aktiviteter relatert til å planlegge og utføre terror.

Beskytte

Målet med å *beskytte* mot terror er å sikre samfunnets verdier, herunder borgernes liv og helse, samt å styrke vår beredskap og evne til å motstå et terrorangrep.

Avverge

Målet med å *avverge* terror er å hindre at terrorangrep gjennomføres.

Håndtere

Målet med å *håndtere* terror er å stanse et pågående og eventuelt påfølgende terrorangrep effektivt, begrense skadevirkninger og gjenopprette normalsituasjonen.

For at vi som samfunn skal sikre best mulig innsats på kontraterrorfeltet, må vi evne å ivareta mange ulike oppgaver innenfor disse fire hovedområdene.

I arbeidet med strategien er det gjennomført en bred kartlegging for å innhente kunnskap om dagens situasjon og forventet utvikling innenfor trusselbildet og andre relevante faktorer. Innsatsområdene i strategien reflekterer identifiserte gap og utfordringer innenfor alle fire hovedområder, og angir sentrale tiltak for det videre arbeidet mot terrorisme.

5. Fem innsatsområder og fem prioriterte tiltak

På bakgrunn av målene for kontraterrorarbeidet og identifiserte gap og utfordringer, er det identifisert fem innsatsområder. Tiltak innenfor følgende innsatsområder skal bidra til å målrette arbeidet mot terrorisme de kommende årene:

- Regelverksutvikling
- Teknologiutvikling
- Trusselkommunikasjon
- Kunnskap og kompetanse
- Samarbeid

Innsatsområdene er tverrgående. Det innebærer at hvert enkelt innsatsområde påvirker kontraterrorinnsatsen innenfor flere av hovedområdene *forebygge, beskytte, avverge og håndtere*. Den brede, tverrsektorielle forebyggende innsatsen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme skal alltid vektlegges, ettersom det gir den mest kostnadseffektive innsatsen mot terrorisme.

Det er utpekt fem *særlig prioriterte tiltak* for arbeidet mot terrorisme innenfor regelverksutvikling, trusselkommunikasjon, samarbeid og kunnskap og kompetanse. Hvis disse tiltakene ikke implementeres, vil den nasjonale innsatsen mot terrorisme svekkes og/eller risikoen for terrorangrep kan øke.

I De regelverksrelaterte gapene forårsaket av teknologiutviklingen, spesielt i det digitale domenet, skal dekkes så langt mulig.

På kort sikt gjelder dette særlig videreutviklingen av PSTs hjemmelsgrunnlag og manglende ikraftsetting av deler av lov om Etterretningstjenesten. Gitt utviklingen i trusselaktørers bruk av det digitale rom, fører disse gapene til en vesentlig svakhet som fremover vil øke dersom de ikke lukkes.

II Myndighetene skal iverksette tiltak for å nå bedre frem til aktører som vurderes som potensielle terrormål.

Utviklingen i terrortrusselen, der nye samfunnsgrupper og publikum i offentlige områder i økende grad er trusselutsatt, krever en tydeligere og mer målrettet trusselkommunikasjon fra myndighetene på ulike nivåer. Det er også behov for mer rådgivning om aktuelle sikringstiltak for potensielle trusselmål. Uten dette vil de ikke kunne iverksette sikkerhetstiltak for å beskytte seg best mulig ved et terrorangrep.

III Det lokale samarbeidet mot terrorhendelser skal styrkes.

Det er avgjørende at sentrale ressurser er godt kjent med hverandres ansvar og roller og kan utnytte hverandres kapasiteter under håndteringen av et terrorangrep. Dette gjelder særlig samarbeidet mellom lokalt politi, lokale myndigheter og næringslivsinteresser. Det er videre vesentlig å avklare eventuelle utydelige ansvarsforhold for sikring av offentlige områder/byrom. Uten forsterket lokalt samarbeid risikerer vi en svekket håndteringsevne ved terrorhendelser.

IV Kunnskap om utfordringer og tiltak ved reintegrering skal økes.

Det skal legges opp til en kunnskapsbasert metodeutvikling og erfaringsdeling om risikovurderinger og effektive tiltak innenfor reintegrering. Det vil være en vedvarende utfordring å sikre varig reintegrering til samfunnet for terrordømte. Eksempler fra andre land viser at terrordømte har planlagt og/eller gjennomført ny terror etter å ha sonet sine dommer. Dette vil også kunne utgjøre en risiko i Norge, siden flere norske terrordømte vil løslates fra kriminalomsorgen i årene fremover. Det vil også være en vedvarende utfordring for PST å vurdere hvem som utgjør en reell trussel blant radikaliserede enkeltindivider. Kunnskap på dette området må derfor videreutvikles fremover.

V Det skal legges bedre til rette for samhandling på tvers av sektorer i saker hvor psykiske lidelser og ekstremisme er eller kan være relevant.

Flere hendelser der både psykiske lidelser og ekstremisme er eller kan være relevant, har tydeliggjort viktigheten av at enkeltindivider følges opp på tvers av sektorer. God samhandling mellom helsetjenestene, PST og politiet for øvrig kan være avgjørende for å forhindre alvorlige voldshandlinger. Det skal vurderes hvordan det kan legges til rette for hensiktsmessig informasjonsdeling mellom disse etatene innenfor rammen av reglene om taushetsplikt og personvern. Unødvendige hindre for deling av personsensitiv informasjon mellom forvaltningsorganer og etater skal fjernes, og det skal utredes om det i forbindelse med det forebyggende arbeidet er behov for endringer i regelverket for deling av personsensitiv informasjon på tvers av etater.

Disse tiltakene har høyest prioritet, og oppfølgingen er igangsatt. Tiltakene skal implementeres og/eller videreutvikles i perioden 2022-2023.

Det er identifisert en rekke andre tiltak som vil bidra til å oppnå målene som strategien legger til grunn. De samlede tiltakene er sortert etter innsatsområdene. For noen av disse er det allerede pågående prosesser, mens enkelte andre vil kreve ytterligere planlegging eller utredning før de kan implementeres. For disse tiltakene er det ikke angitt implementeringsperiode, men det legges til grunn at tiltakene inngår i departementenes faglige oppfølging fremover, på departements- eller direktoratsnivå. Det vil kunne gjøres en ny vurdering av prioritering når de høyest prioriterte tiltakene er iverksatt. Ansvar for å sikre implementering av de enkelte tiltakene ligger hos departementet som er angitt i tabellen.

Innsatsområde 1

Regelverksutvikling

Utviklingen på kontraterrorfeltet medfører behov for kontinuerlige vurderinger av om gjeldende regelverk er relevant og tilstrekkelig for å møte utfordringsbildet. Regelverket må, så langt det er mulig, gi myndighetene et nødvendig handlingsrom for å jobbe effektivt på kontraterrorfeltet. Det må være i takt med den raske teknologiske utviklingen, som gir trusselaktører et utvidet mulighetsrom for blant annet skjult kommunikasjon og nye angrepsformer. Det er dessuten avgjørende at regelverket tilpasses

slik at myndighetene kan utnytte de mulighetene som følger med ny teknologi. Prosesser knyttet til regelverksutvikling, inkludert å utrede, utvikle, forankre, fastsette og iverksette, tar tid. Det vil derfor alltid være et visst etterslep i dette arbeidet.

Samlet sett vil følgende tiltak innenfor regelverksutvikling være sentrale for å møte utfordringene på kontraterrorfeltet de kommende årene:

Nr.	Tiltak	Ansvar
1	PSTs hjemmelsgrunnlag for å avdekke, kartlegge, stanse og etterforske terrornettverk og relatert aktivitet i Norge skal videreutvikles i tråd med behovene som forårsakes særlig av terroristers bruk av det digitale rom. Norske myndigheters evne til å forebygge og håndtere terror begrenses av gjeldende regelverk. Kontinuerlig oppfølging og videreutvikling av regelverk er nødvendig for å dekke nye behov.	JD
2	Arbeidet med å iverksette gjenstående del av lov om Etterretningstjenesten knyttet til tilrettelagt innhenting, skal videreføres. Norske myndigheters evne til å avdekke, kartlegge og stanse terrornettverk i utlandet begrenses av manglende implementering av loven.	FD
3	Unødvendige hindre for deling av personsensitiv informasjon skal fjernes. Det oppleves å være enkelte unødvendige begrensninger i regelverket for deling av personsensitiv informasjon mellom forvaltningsorganer og etater. Dette kan være et hinder for det forebyggende arbeidet mot radikaliserings. Forslaget til endringer i forvaltningsloven m.m. om utvidet adgang til informasjonsdeling ble vedtatt i Stortinget i juni 2021, og den nye forvaltningsloven § 13 g åpner for å gi forskrift om at taushetsplikten etter forvaltningsloven ikke skal være til hinder for informasjonsdeling mellom forvaltningsorganer, så langt delingen ikke utgjør et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningene gjelder. En veileder om taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett i forvaltningen har vært på høring og er under ferdigstilling. Det skal utredes om det i forbindelse med det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme er behov for ytterligere endringer i regelverket for deling av personsensitiv informasjon på tvers av etater.	JD, HOD
4	Forhold ved gjeldende regelverk som negativt påvirker kontraterrorarbeidet i sektorene, skal identifiseres og søkes løst. Dette vil legge til rette for at myndighetenes virkemiddelapparat tilpasses eksisterende og forventede fremtidige utfordringer.	Alle dep.

Innsatsområde 2

Teknologiutvikling

Den raske teknologiske utviklingen krever en kontinuerlig oppfølging og innsats for å møte trusler og utnytte nye muligheter på kontraterrorfeltet.

Den økende mengde informasjon er et gode, men skaper også utfordringer. Eksempelvis gir det nye utfordringer knyttet til å oppdage og følge trusselaktører, forhindre radikaliserings og terrorangrep, samt å etterforske og straffeforfølge terror. Informasjonsmengden er større enn det som er menneskelig håndterbart. Det krever effektiv bruk av informasjons- og kommunikasjonssystemer. Fremover vil teknologi som stordataanalyse være et

viktig verktøy for å raskere og mer presist behandle data for kontraterrorformål. Videre viser dagens trusselbilde og den forventede utviklingen at internett og teknologi utnyttes av terrorister, noe som også kan omfatte nye teknologiske angrepsverktøy. Dette understreker behovet for forsterket innsats på teknologifeltet, herunder tilrettelegging for at myndighetene kan dra nytte av muligheter som kommer med ny teknologi.

Samlet vil følgende tiltak innenfor teknologi være sentrale for å møte utfordringene på kontraterrorfeltet de kommende årene:

Nr.	Tiltak	Ansvar
5	Myndighetenes evne til å avdekke, kartlegge, stanse og etterforske terrornettverk og relatert aktivitet på nett skal forbedres gjennom investeringer og kompetanse knyttet til ny teknologi.	JD, FD
6	Schengen grensekontrollsystemer skal innføres hensiktsmessig og effektivt. Tiltaket vil sikre økt kontroll med hvem som oppholder seg på territoriet.	JD
7	Utvikling av kunnskap, regelverk og ressurser for å møte fremtidens teknologiske trusler og muligheter skal inngå i planer, strategier og forskning. Videreutvikling på området er nødvendig for å forberede myndighetene på nye trusler og angrepsmønstre i lys av den teknologiske utviklingen, herunder terrorangrep i det fysiske rom ved bruk av digitale metoder.	JD, FD
8	Myndighetene skal legge til rette for best mulig operativ utnyttelse av teknologi på kontraterrorfeltet. Dette vil eksempelvis gjelde bruk av samband, kartløsninger og droner.	JD og relevante dep.
9	Det skal legges til rette for tilgang til graderte systemer for informasjonsdeling nasjonalt og internasjonalt. Tiltaket vil understøtte myndighetenes kontraterrorarbeid både i forebyggende øyemed og ved håndtering.	FD og relevante dep.
10	Det skal utredes hvordan utfordringer forårsaket av terroristers bruk av krypteringsteknologi, herunder kryptovaluta for finansiering av terror, kan løses.	JD, FIN og KDD
11	Utviklingen av nye våpenplattformer eller våpentyper som kan benyttes av trusselaktører, skal følges kontinuerlig, med sikte på å motvirke disse.	FD, JD

Innsatsområde 3

Trusselkommunikasjon



En forutsetning for kontraterrorarbeidet er å nå ut med informasjon om det gjeldende trusselbildet til myndigheter og andre aktører som har behov for det. Samtidig må mottakerne evne å omsette kunnskapen til relevante forebyggende tiltak. Utviklingen i trusselbildet viser at det som vurderes å være potensielle terrormål, endres over tid. Dette stiller særlige krav til myndighetenes offentlige kommunikasjon om trusselvurderingene.

Det er behov for mer konkret informasjon om hva vurderingene innebærer for ulike mottakergrupper, slik at de kan øke sin trusselforståelse. Det er også behov for informasjon og råd om hvordan potensielle terrormål kan sikre seg og sine verdier gjennom risikoreduserende tiltak. Overfor spesielt utsatte terrormål må myndighetene ha en særlig aktiv tilnærming til formidling. Kommunikasjon til befolkningen om trusselbildet og hvordan de skal

agere ved en terrorhendelse, må foregå på en måte som i minst mulig grad skaper unødig frykt.

Trusselkommunikasjon må være toveis. Det er avgjørende at befolkningen og andre aktører varsler myndighetene om personer som kan være i ferd med å radikaliseres, eller om de oppdager terrorforberedelser. Viktigheten av dette understrekes av utviklingen i trusselbildet, hvor trusselaktørene i større grad opererer alene og ikke i grupper. Prosessen fra radikalisering til gjennomføring av en terrorhandling kan gå raskt. Disse momentene utfordrer sikkerhetstjenestens mulighet til å oppdage planlegging av et terrorangrep.

Samlet sett vil følgende tiltak innenfor kommunikasjon være sentrale for å møte utfordringene på kontraterrorfeltet de kommende årene:

Nr.	Tiltak	Ansvar
12	Myndighetene skal iverksette tiltak for å nå bedre frem til aktører som vurderes som potensielle terrormål.	JD
13	Informasjon og råd om sikringstiltak skal gjøres tilgjengelig og formidles til relevante aktører. Dette inkluderer kommuner, private virksomheter og særlig utsatte grupper.	JD
14	Det skal utredes å etablere et prøveprosjekt om trusselformidling og tiltaksrådgivning på kontraterrorfeltet. Prosjektet bør avgrenses til råd til særlige utsatte samfunnsgrupper, publikum, næringsliv og kommuner, eksempelvis om sikring av offentlige områder.	JD
15	Informasjon om hvor og hvordan befolkningen kan varsle om en bekymring for radikaliserings, skal kommuniseres tydelig.	JD
16	Informasjon om hvor og hvordan befolkningen kan varsle om forhold som kan være ledd i forberedelser til terrorangrep, skal gjøres enkelt tilgjengelig.	JD
17	Ansvar for rådgivning om sikkerhetstiltak relatert til kontraterror skal avklares og tydeliggjøres.	JD

Innsatsområde 4

Kunnskap og kompetanse

Innsatsen på kontraterrorfeltet skal være kunnskapsbasert. For å sikre en helhetlig tilnærming og samordning på tvers av sektorer, må forskningen koordineres. Kunnskapsbehov må dekkes så langt det er mulig. Unødig overlappende forskning bør unngås. Eksisterende forskning på feltet må aktivt utnyttes både innenfor policyutvikling og på praktisk nivå. Sentrale myndigheter med oppgaver innenfor kontraterror må derfor ha hensiktsmessige strukturer for oppdatert oversikt over og bruk av forskning og annen kunnskapsutvikling på feltet.

Fremover vil det være et særlig behov for mer kunnskap om effekten av forebyggende tiltak og om forhold som legger til rette for en vellykket reintegrering til samfunnet. Dette gjelder særlig

for terrordømte, men også andre radikalisererte personer. Det er dessuten behov for mer forskning om hvordan sikkerhetstiltak mot terrorisme virker inn på samfunnet og innbyggerne generelt, eksempelvis oppfatninger om ytringsfrihet, personvern og bevegelsesfrihet.

De siste årene har PST i økende grad publisert temarapporter på sine nettsider. Dette har muliggjort overføring av viktig kunnskap til en bredere mottakergruppe, både i offentlig og privat sektor.

Samlet sett vil følgende tiltak innenfor kunnskap og kompetanse være sentrale for å møte utfordringene på kontraterrorfeltet de kommende årene:

Nr.	Tiltak	Ansvar
18	Kunnskap om forebygging av radikalisering og fremvekst av ekstremisme skal økes. Regjeringen oppnevnte en ekstremismekommisjon i juni 2022. Kommisjonen skal belyse hva som har gitt grobunn for fremvekst av radikalisering og ekstremisme i Norge i nyere tid, og hvordan dette kan forebygges bedre framover. Kommisjonen skal avgi sin utredning i form av en NOU innen utgangen av 2023.	AID
19	Det skal etableres hensiktsmessige strukturer for koordinering av forskning og formidling av oppdatert kunnskap på kontraterrorfeltet til relevante myndigheter.	JD
20	Kunnskap om utfordringer og tiltak ved reintegrering skal økes. Det skal legges til rette for en kunnskapsbasert metodeutvikling og erfaringsdeling om effektive tiltak innenfor reintegrering og risikovurderinger.	JD
21	Det skal etableres hensiktsmessige strukturer for formidling av oppdatert kunnskap til praktikerfeltet i alle sektorer.	Alle dep.
22	Bestilling av ny forskning på kontraterrorfeltet skal bl.a. understøtte det løpende behovet for oppdatert kunnskap om forhold ved utfordrings- og trusselbildet og om effektive forebyggende tiltak.	Alle dep.
23	Relevant forskning fra andre land og kunnskap og erfaringer fra relevante partnere internasjonalt skal innhentes og anvendes.	Sentrale aktører på feltet
24	Det skal vurderes en overordnet plan for digital sikkerhetskompetanse innenfor terrorbekjempelse. Om cyberangrep fra terrorister blir mer aktuelt, vil det kreve økt digital sikkerhetskompetanse hos flere aktører. Tiltaket omfatter å vurdere om det er behov for en egen plan for å sikre tilstrekkelig slik kompetanse hos relevante myndigheter i kontraterrorarbeidet, eller om dette bør inngå i øvrige planer.	JD samt alle dep.

Innsatsområde 5

Samarbeid

Kontraterrorinnsatsen er et felles ansvar på tvers av sektorer og nivåer. Det er allerede etablert hensiktsmessige samarbeidsstrukturer i den nasjonale innsatsen på feltet. Dette gjelder særlig i det forebyggende arbeidet og i håndteringsfasen, men også i arbeidet med å beskytte mot og avverge terror. Det er imidlertid et potensial for bedre utnyttelse av eksisterende strukturer. Dette gjelder eksempelvis i samarbeidet mellom kriminalomsorgen og kommunene i reintegrering av straffedømte, og i nødetatenes samarbeid med kommuner og

privat næringsliv under en terrorhendelse og i den gjenopprettende fasen. Det er også et potensial for økt utnyttelse av ulike sektors kapasiteter gjennom etablering av nye samarbeidsstrukturer, eksempelvis mellom nødetatene, privat og kommunal sektor. I tillegg kan internasjonale arenaer utnyttes mer målrettet.

Samlet sett vil følgende tiltak innenfor samarbeid være sentrale for å møte utfordringene på kontraterrorfeltet de kommende årene:

Nr.	Tiltak	Ansvar
25	Forebygging skal utgjøre grunnlaget i innsatsen på kontraterrorfeltet i alle relevante sektorer. Involverte departementer skal prioritere det forebyggende arbeidet i egen sektor og bidra i den horisontale samordningen av tiltak og innsats.	Alle dep.
26	Det skal utarbeides en ny handlingsplan mot ekstremisme og radikalisering.	AID
27	Ansvarsforhold innenfor sikring av offentlige områder skal klargjøres. Strukturer for koordinering, herunder mellom stat, kommune, relevante private gård- og grunneiere og virksomheter, skal sikres.	JD
28	Det lokale samarbeidet mot terrorhendelser skal styrkes. Når det er formålstjenlig og praktisk mulig, skal nødetatene inkludere relevante aktører i kommunal og privat sektor i planlegging, gjennomføring og oppfølging av lokale kontraterrorevelser.	JD
29	Det skal sikres hensiktsmessig ressursutnyttelse og samvirke internt i politietaten samt med samarbeidende aktører på kontraterrorfeltet.	JD
30	For å legge til rette for forsvarlig oppfølging av enkeltindivider og vurdering av voldsrisiko, skal det vurderes hvordan det kan legges til rette for hensiktsmessig informasjonsdeling innenfor rammen av gjeldende regler om taushetsplikt og personvern, mellom helsetjenestene, PST og politiet for øvrig.	JD, HOD
31	Økt samarbeid mellom myndigheter og private næringslivsressurser skal utredes. Tiltaket omfatter å vurdere mulighetsrommet for økt utnyttelse av private næringslivsressurser i tilknytning til politiets arbeid med å beskytte mot terror og håndtering av terrorhendelser, inkludert i perioden etter den akutte fasen.	JD
32	Med bakgrunn i identifiserte gap og utfordringer skal det utarbeides en oversikt over relevante nasjonale samarbeidsstrukturer på kontraterrorfeltet. Oversikten vil danne grunnlag for identifisering av eventuell overlapp, vurdering av behov for styrking eller utvidelse av eksisterende samarbeidsstrukturer og eventuelle behov for nye.	JD

Nr.	Tiltak	Ansvar
33	Norge skal bidra til å styrke de europeiske landenes felles helseberedskap og evne til tverrsektoriell håndtering av eventuelle kjemiske og biologiske terrorangrep, gjennom deltakelse i prosjektet Joint Action Terror til og med 2023.	HOD
34	Internasjonale arenaer for kontraterrorsamarbeid skal identifiseres og prioriteres.	JD, UD og FD

6. Implementering

En samlet og helhetlig innretning av arbeidet på kontraterrorfeltet skal sikre at den nasjonale innsatsen er i tråd med politiske og strategiske mål. Den skal sørge for at innsatsen er koordinert, riktig dimensjonert og kost/nytte-effektiv. God styring er en forutsetning for implementering av de prioriterte tiltakene.

Tiltakene i kontraterrorstrategien skal operasjonaliseres videre gjennom oppdrag som utvikles med bakgrunn i prioriteringene strategien angir. Oppdragene utarbeides i de aktuelle departementene og i dialog med relevante underliggende virksomheter.

Oppdragene inkluderes i departementenes etatsstyringsdialog med de involverte virksomhetene, inngår i virksomhetenes strategiske arbeid og, når relevant, inkluderes i langtidsplanlegging.

Justis- og beredskapsdepartementet koordinerer implementeringen av strategien.



Utgitt av:
Justis- og beredskapsdepartementet

Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no

Publikasjonskode: G-0450 B - revidert

Design: Melkeveien designkontor as
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
08/2022 – opplag 200

