SISÄASIAINMINISTERIÖ

Nationell strategi för bekämpning av terrorism

Inre säkerhet

INRIKESMINISTERIETS PUBLIKATION 23/2010

INRIKESMINISTERIET

PRESENTATIONSBLAD

Utgivningsdatum
2.6.2010

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)	Typ av publikation
Pelttari Antti, statssekreterare, inrikesministeriet Härkönen Timo, säkerhetsdirektör, statsrådets kansli Saarela Anu, enhetschef, utrikesministeriet Ruotsalainen Seppo, polisinspektör, Polisstyrelsen Portaankorva Tuomas, överinspektör, skyddspolisen	Strategi
	Uppdragsgivare Inrikesministeriet
	Datum för tillsättandet av organet 1.10.2009

Publikation (även den finska titeln)
Nationell strategi för bekämpning av terrorism

Publikationens delar
Strategi

Referat

Minister Anne Holmlund tillsatte 15.9.2009 en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta en nationell strategi för bekämpning av terrorism. I strategin ska man definiera och klarlägga myndigheternas ansvar och roller i bekämpningen av terrorism samt en eventuell nödvändig samordning. Till uppgiften hörde också att inkludera en beskrivning av den nationella målbilden av de olika myndigheternas verksamhetsområdens kopplingar till terrorism och bekämpningen av de faktorer som leder till terrorism. Dessutom ska man definiera terrorismens nuläge, utarbeta en hotbedömning och utvärdera utsikterna för utvecklingen inom den närmaste framtiden samt de viktigaste verksamhetsprinciperna och behoven av lagstiftningsreformer som baserar sig på dessa. Arbetsgruppens mandatperiod var 1.10.2009–14.1.2010

Arbetsgruppens sammansättning:
Pelttari Antti, statssekreterare, inrikesministeriet (ordförande)
Härkönen Timo, säkerhetsdirektör, statsrådets kansli (viceordförande)
Saarela Anu, enhetschef, utrikesministeriet (viceordförande)
Alen Jarkko, överstelöjtnant, staben för Gränsbevakningsväsendet
Anttila Lasse, avdelningschef, skyddspolisen
Haikala Olli, överläkare, social- och hälsovårdsministeriet
Heikka Riina-Riikka, utrikessekreterare, utrikesministeriet
Kanerva Janne, lagstiftningsråd, justitieministeriet
Karhu Paula, inspektör, Strålsäkerhetscentralen
Karjalainen Sakari, överdirektör, justitieministeriet
Kolstela Olli, kriminalöverinspektör, Centralkriminalpolisen
Kotkajärvi Johanna, ambassadråd, utrikesministeriet
Kopare Tarmo, räddningsöverinspektör, inrikesministeriets räddningsavdelning
Kourilehto Kari, överdirektör, miljöministeriet
Laitinen Kari, specialforskare, Polisyrkeshögskolan
Lardot Robin, polisdirektör, Polisstyrelsen, (fram till 31.12.2009 IM/polisavdelning)
Liukku Jari, biträdande polischef, Helsingfors polisinrättning
Mikkola Tero, överinspektör, inrikesministeriets migrationsavdelning
Mäkinen Kari, regeringsråd, arbets- och näringsministeriet
Parmes Rauli, säkerhetsdirektör, kommunikationsministeriet
Raijas Tiina, specialsakkunnig, försvarsministeriet
Rantama Kari, polisdirektör, Polisstyrelsen, (fram till 31.12.2009 IM/polisavdelning)
Reiman Lasse, direktör, Strålsäkerhetscentralen
Taipale Hannu, lagstiftningsråd, finansministeriet
Toveri Pekka, överste, Huvudstabens operativa avdelning
Ruotsalainen Seppo, polisinspektör, Polisstyrelsen. (fram till 31.12.2009 IM/polisavdelning), (sekreterare)
Portaankorva Tuomas, överinspektör, skyddspolisen (sekreterare)

Nyckelord
Strategi, terrorism, nationell, regering, rapport

Övriga uppgifter
Elektronisk version, ISBN 978-952-491-598-4 (PDF), www.intermin.fi/publikationer

Seriens namn och nummer		ISSN	ISBN
Inrikesministeriets publikation 23/2010		1236-2840	978-952-491-597-7
Sidoantal 23	Språk svenska	Pris 20,00	Sekretessgrad offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

SISÄASIAINMINISTERIÖ

KUVAILULEHTI

Julkaisun päivämäärä
2.6.2010

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)	Julkaisun laji
Pelttari Antti, valtiosihteeri, sisäasiainministeriö Härkönen Timo, turvallisuusjohtaja, valtioneuvoston kanslia Saarela Anu, yksikön päällikkö, ulkoasiainministeriö Ruotsalainen Seppo, poliisitarkastaja, poliisihallitus Portaankorva Tuomas, ylitarkastaja, suojelupoliisi	Strategia
	Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö
	Toimielimen asettamispäivä 1.10.2009

Julkaisun nimi
Kansallinen terrorismin torjunnan strategia

Julkaisun osat
Strategia

Tiivistelmä

Ministeri Anne Holmlund asetti 15.9.2009 työryhmän laatimaan kansallisen terrorismin torjunnan strategian. Strategiassa tulee määritellä ja selkeyttää viranomaisten vastuut ja roolit terrorismin torjunnassa sekä mahdollinen tarvittava koordinaatio. Tehtävänä oli myös sisällyttää kansallisen tavoitetilan kuvaus eri viranomaisten toimialojen kytkennöistä terrorismiin ja siihen johtavien tekijöiden torjuntaan. Lisäksi määritellä terrorismin nykytila, laatia uhka-arvio ja arvioida lähiajan kehitysnäkymät sekä näihin perustuvat keskeiset toimintaperiaatteet ja lainsäädännölliset muutostarpeet. Työryhmän toimikausi oli 1.10.2009 - 14.1.2010

Työryhmän kokoonpano:
Pelttari Antti, valtiosihteeri, sisäasiainministeriö (puheenjohtaja)
Härkönen Timo, turvallisuusjohtaja, valtioneuvoston kanslia (varapuheenjohtaja)
Saarela Anu, yksikön päällikkö, ulkoasiainministeriö (varapuheenjohtaja)
Alen Jarkko, everstiluutnantti, Rajavartiolaitoksen esikunta
Anttila Lasse, osastopäällikkö, suojelupoliisi
Haikala Olli, ylilääkäri, sosiaali- ja terveysministeriö
Heikka Riina-Riikka, ulkoasiainsihteeri, ulkoasiainministeriö
Kanerva Janne, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö
Karhu Paula, tarkastaja, Säteilyturvakeskus
Karjalainen Sakari, ylijohtaja, opetusministeriö
Kolstela Olli, rikosylitarkastaja, Keskusrikospoliisi
Kotkajärvi Johanna, lähetystöneuvos, ulkoasiainministeriö
Kopare Tarmo, pelastusylitarkastaja, sisäasiainministeriön pelastusosasto
Kourilehto Kari, ylijohtaja, ympäristöministeriö
Laitinen Kari, erikoistutkija, Poliisiammattikorkeakoulu
Lardot Robin, poliisijohtaja, Poliisihallitus, (31.12.2009 saakka SM/poliisiosasto),
Liukku Jari, apulaispoliisipäällikkö, Helsingin poliisilaitos
Mikkola Tero, ylitarkastaja, sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto
Mäkinen Kari, hallitusneuvos, työ- ja elinkeinoministeriö
Parmes Rauli, turvallisuusjohtaja, liikenne- ja viestintäministeriö
Raijas Tiina, erityisasiantuntija, puolustusministeriö
Rantama Kari, poliisijohtaja, Poliisihallitus, (31.12.2009 saakka SM/poliisiosasto)
Reiman Lasse, johtaja, Säteilyturvakeskus
Taipale Hannu, lainsäädäntöneuvos, valtiovarainministeriö
Toveri Pekka, eversti, Pääesikunnan operatiivinen osasto
Ruotsalainen Seppo, poliisitarkastaja, Poliisihallitus, (31.12.2009 saakka SM/poliisiosasto), (sihteeri)
Portaankorva Tuomas, ylitarkastaja, suojelupoliisi (sihteeri)

Avainsanat (asiasanat)
Strategia, terrorismi, kansallinen, hallitus, raportti

Muut tiedot
Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-598-4 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut

Sarjan nimi ja numero		ISSN	ISBN
Sisäasiainministeriön julkaisut 23/2010		1236-2840	978-952-491-597-7
Kokonaissivumäärä 23	Kieli ruotsi	Hinta 20,00	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

Inledning

I statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse 2009 görs bedömningen att inget egentligt terrorhot riktas mot Finland. I samma redogörelse konstateras också vikten av beredskap i Finland och presenteras utarbetandet av en nationell strategi för bekämpning av terrorism.

I den nu utarbetade strategin är utgångspunkten för terrorhotet liksom slutledningarna gällande vikten av beredskap i Finland desamma som i redogörelsen.

I bekämpningen av terrorism betonas det nära sambandet mellan den inre och yttre säkerheten. I strategin diskuteras lägesbilden för terrorismen i Finland och Europa, gällande lagstiftning samt myndigheternas arrangemang. I strategin presenteras dessutom konkreta åtgärder med tillhörande tidtabeller för att skärpa kampen mot terrorism. Dessa åtgärder är baserade på lägesbilden.

I Finland måste man upprätthålla beredskapen inför terrorism som en del av samhällets allmänna beredskap, med beaktande av de speciella egenskaper som hänför sig till terrorismen och bekämpningen av den. Terrorism och den tillhörande lägesbilden kan ändras snabbt på grund av bakgrundsfaktorer eller terroristernas verksamhetsformer. Utöver de direkta och mest sannolika hoten måste myndigheterna också ha beredskap och planer för att hålla ett öga på och bekämpa också nya hot inom synhåll.

Vid sidan om den nationella beredskapen deltar Finland också aktivt i det internationella samarbetet med anknytning till terrorism. På grund av terrorismens globala karaktär är myndigheternas ömsesidiga samarbete och det mer omfattande internationella samarbetet, särskilt samarbetet inom EU i olika sektorer som hänför sig till säkerhet, absolut nödvändigt i bekämpningen av terrorism. I det internationella samarbetet är såväl det konkreta operativa myndighetssamarbetet som det politiska och folkrättsliga inflytandet nödvändiga.

I Finland har polisen i enlighet med sin grundläggande uppgift det huvudsakliga ansvaret för bekämpningen av terrorism. En effektiv bekämpning av terrorism kräver ändå att alla säkerhetsmyndigheter, men också andra myndigheter och de olika parterna i samhället i övrigt, samarbetar intensivt, kontinuerligt och konsekvent.

Myndighetssamarbetet är absolut nödvändigt i bekämpningen av terrorism, för att myndigheternas eller organisationernas resurser som reserverats för bekämpningen ska kunna användas så effektivt som möjligt. Genom att dra nytta av myndigheternas samarbete och allmänna beredskapsarrangemang försöker man svara på utmaningarna i kampen mot terrorism. Även inom detta område måste man stödja sig på Finlands särskilda styrka, dvs. ett fungerande och effektivt myndighetssamarbete.

Ett centralt tema i hela denna strategi är att upprätthålla en högklassig myndighetsverksamhet samt vidareutveckla samarbetet och samordnandet.

Myndigheternas verksamhet måste vara tillförlitlig och öppen på ett ändamålsenligt sätt också i fråga om bekämpningen av terrorism. Alla berörs av hur väl den finländska rättsstaten, demokratin, de grundläggande rättigheterna och principerna om en god förvaltning förverkligas. Samhällenas interna förhållanden kan i vissa fall stödja störningar och utveckling av företeelser som skapar otrygghet. Man måste identifiera problemen och reagera på dem innan de förvandlas till orsaker och grunder till våld.

Man kan inte ansvara för samhällets inre säkerhet enbart med hjälp av myndigheternas verksamhet. För att säkerställa Finlands yttre och inre säkerhet krävs ett intensivt, fortsatt och konsekvent samarbete mellan den politiska nivån, stats- och kommunsektorn samt det civila samhället och näringslivet för att bekämpa våldet och dess orsaker. I enlighet med detta är grunden för den här strategin att förebygga problem genom att ingripa i och påverka de bakomliggande orsakerna till terrorismen.

Innehåll

1 Allmänt 2
1.1 Begreppet terrorism, finsk lagstiftning som berör terrorism samt nationella och internationella riktlinjer 2

2 Lägesbild för terrorismen i Europa och Finland 3
2.1 Lägesbild för terrorismen i Europa 3
2.2 Lägesbild för terrorismen i Finland 5

3 Nuläget för bekämpningen av terrorism 7
3.1 Förebyggande av våldsam radikalisering 7
3.2 Förhindrande och avslöjande av terroristaktivitet 7
3.3 Skydd för medborgarna och infrastrukturen 7
3.4 Beredskap och konsekvenshantering 8

4 Strategiska riktlinjer för bekämpningen av terrorism och verkställighet av dem... 9

Bilagor

Bilaga 1: Omvärld och lägesbild 17

1 Allmänt

1.1 Begreppet terrorism, finsk lagstiftning som berör terrorism samt nationella och internationella riktlinjer

Det finns ingen gemensam internationell definition av terrorism. Till terrorism hänför sig oftast våld eller hot om våld i syfte att uppnå vissa mål och orsaka oroligheter eller rädsla. I den finska lagstiftningen har man tagit i beaktande förebyggande, avslöjande och utredning av terroristbrott samt åläggande av straff. Statsrådet har dragit upp riktlinjer för bekämpningen av terrorism och utgått ifrån att den utvecklas.

I Europeiska unionens strategi och handlingsprogram för kampen mot terrorism definieras de insatsområden i bekämpningen av terrorism som medlemsländerna bör uppmärksamma. FN har godkänt totalt 16 internationella konventioner och protokoll mot terrorism. Europarådets konvention om förebyggande av terrorism behandlar ingående utöver bekämpning av terrorism också frågor som berör individens rättssäkerhet. Finland deltar aktivt i utvecklingen av den internationella regleringen i kampen mot terrorismen. Finland anser det viktigt att säkerställa individens rättssäkerhet i samband med att den internationella regleringen som gäller terrorism utvidgas.

2 Lägesbild för terrorismen i Europa och Finland

2.1 Lägesbild för terrorismen i Europa

Terrorhotet i Europa är mångformigt. Al-Qaida och därmed associerade grupper anses utgöra det mest betydande hotet i fråga om terrorangrepp som riktar sig mot Europa. Största delen av de terrorangrepp som under de senaste åren har misslyckats, förhindrats och lyckats har ändå genomförts av separatistgrupper.

Den baskiska separatistgruppen ETA och terroristgrupperna på Korsika har ansvarat för största delen av den separatistiska terroristaktiviteten, men också den kurdiska gerillan PKK, irländska RIRA och CIRA samt tamilgerillan LTTE finns med i bilden. I Europa har angreppen som genomförts av dessa organisationer orsakat relativt få människooffer eller skador. Huvuddelen av angreppen har riktats mot infrastrukturen; angrepp har gjorts mot polisen, militära mål, politiska mål och sporadiskt även mot den privata handelssektorn. Separatistgrupperna har konstaterats söka samarbete också över Europas gränser. De våldsamma gruppernas verksamhet har ökat i norra Kaukasus och kan komma att spridas därifrån till Ryssland.

I Nordirland har de sporadiska terrorangreppen inte lyckats starta någon ny våldsspiral och utgör åtminstone tills vidare ingen enhetlig terrorkampanj. Samtidigt har också nedrustningen fortsatt inom grupperna av protestantiska unionister. Enligt vissa rapporter gör sig PKK fortfarande skyldigt till mindre brott eller våldsdåd i Europa, ofta i samband med demonstrationer. Dessutom är PKK:s insamling av medel och annan stödverksamhet i Europa aktiv. LTTE:s verksamhet har i det närmaste fokuserats på att med olika brottsliga metoder samla in medel från tamilimmigranter med hjälp av ett nätverk av medlemmar som sträcker sig till Europa.

Särskilt i Grekland, Spanien och Italien har terrorangrepp utförda av våldsamma vänsterextremistiska grupper ökat en aning. Motiverade av något som upplevs vara ett gemensamt mål har de vänsterextremistiska terroristgrupperna skaffat kontakter över statsgränserna. Den vänsterextremistiska terrorismen och våldet har i vissa europeiska länder tilltagit i samma takt som de anarkistiska demonstrationerna och politiska oroligheterna ökat. Under den senaste tiden har extremhögern genomfört en del våldsdåd i Tyskland.

Terrorism som motiveras med extrema tolkningar av religionen anses vara den största anledningen till terrorhot närmast på grund av att alla angrepp och planerade angrepp hittills har visat att förövarna strävar efter ett stort antal offer. Antalet personer med anknytning till terrorism som stöder sig på extremt religiöst tänkande i Europa är fortfarande betydande, vilket påvisas av att flera anhållanden har gjorts exempelvis i

Belgien, Spanien och Tyskland. Utöver faktorerna i den internationella politiken kan inhemska faktorer, såsom eventuella negativa attityder som riktas mot etniska minoriteter eller deras religion eller brist på en klar invandrarpolitik i boendelandet, göra hotnivån hög. Den europeiska terrorismen som motiveras med extrema tolkningar av religionen har starka försänkningar i konfliktområden utanför EU. Pakistan, Afghanistan och under det senaste året Somalia har ersatt Irak som sådana primärkonflikter i vilka extremradikalerna vill delta.

Jemens betydelse som en ny konflikthärd konkretiserades i januari 2009 då al-Qaidas falanger i Saudiarabien och Jemen sammanslogs till en regional bransch av al-Qaida. Det regionala och globala hot som utgörs av gruppen som använder namnet ”al-Qaida på Arabiska halvön” visade sig i det misslyckade försöket till angrepp mot ett passagerarplan på väg från Amsterdam till Detroit juldagen 2009. Flera av de terrordåd eller försök till terrordåd motiverade med extrema tolkningar av religionen, som på senare tid har genomförts i västländerna, kan sammankopplas med Jemen. Det finns en risk att Jemen utvecklas till ett nytt stödområde för radikala organisationer, vilket kommer att ha långsiktiga konsekvenser för den internationella säkerheten.

I Europa har man kunnat se hur små grupper och enskilda individer har tagit till våldsamheter till följd av radikalisering. Som bakomliggande faktorer till fenomenet har identifierats bl.a. den separation från samhället som andra eller tredje generationen av invandrare upplever, känslan av rotlöshet, diskriminering samt i kombination med dessa aktiva värvares verksamhet. Värvning och radikalisering sker i Europa bl.a. i flyktingförläggningar, läroanstalter, fängelser samt olika evenemang som samlar folk, såsom idrottsläger. Internets roll som ett verktyg för radikaliseringen ökar alltjämt. Verksamheten sker huvudsakligen på webbplatser till vilka åtkomsten kontrolleras. Särskilt värvningen för våldsverksamhet håller på att försvinna från offentliga evenemang och görs i stället vid sammankomster i slutna kretsar.

al-Qaidas kärngrupps slagkraft i utlandet bedöms ha försvagats till följd av flygräderna i Afghanistan och Pakistan. al-Qaida har inte lyckats genomföra några angrepp på europeisk mark sedan 2005, men flera försök till angrepp har avvärjts. För närvarande tror man att organisationen strävar efter att hålla sig i offentligheten med hjälp av intensiv propaganda och försöker utvidga sitt nätverk genom att gå samman med regionala terroristorganisationer. al-Qaida tros alltjämt förbereda angreppsplaner mot muslimska regeringar och västerländska mål. Organisationen har uppgett några europeiska stater som sina primära mål.

Särskilt al-Shabaab, en organisation med försänkningar i al-Qaida som kämpar mot den somaliska regeringen, har lyckats locka sina anhängare från bl.a. Europa och USA till att delta i striderna och utbilda sig i terrordåd vid läger i Somalia. Personer som reser till Somalia av nationalistiska skäl bedöms inte orsaka något betydande hot då de återvänder. Ett större hot orsakas av återvändande aktivister som rest till Somalia för att delta i det internationella heliga kriget och skaffa sig stridserfarenhet.

Antalet européer som reser till konfliktområden har ökat i flera europeiska länder, där man också kan observera intensiv kontakt mellan konfliktområdena och de radikala grupperna som stöder våldsdåd i Europa. Detta visar sig i form av att människor reser mellan konfliktområdena och Europa, men också som ett logistiskt stöd, såsom upprätthållande av terroristorganisationernas finansiering och leverans av förfalskade dokument till terroristorganisationerna.

2.2 Lägesbild för terrorismen i Finland

För närvarande tyder ingenting på att någon europeisk separatistisk eller politisk terroristorganisation inom den närmaste framtiden kommer att orsaka ett konkret terrorhot inom Finlands gränser. Däremot är det inte uteslutet att finländare faller offer för terrordåd utomlands, exempelvis i områden där terroristorganisationerna strävar efter att angripa något lands turistnäring. Dessutom är det möjligt att man från Finland försöker finansiera verksamheten inom terroristorganisationer som verkar på annat håll. Det är inte heller uteslutet att Finland används som vilo- och stödområde.

Terrorism som motiveras med extrema tolkningar av religionen, vilken stöds av al-Qaida och liknande grupper, är den mest betydande formen av terrorism som hotar Europa och också Finland. Terrorhotet varierar från land till land, även om hotet i viss mån har blivit kollektiviserat. Extremistgrupperna inriktar allt oftare sina hotelser på länder som deltar i krishanteringsoperationer. En grupp som kommer med en hotelse behöver inte själv ha beredskap eller förmåga att verkställa den. Ofta händer det att någon annan – t.ex. en enskild våldsamt radikaliserad person – efter att uppmärksamhet fästs vid målet beslutar sig för att verkställa hotelsen. Ett hot riktat mot en enskild medlemsstat i EU kan avspeglas också på de övriga medlemsstaterna.

Finland har hittills inte stämplats som ett mål för terrorism. Det terrorhot som direkt riktas mot Finland eller finländska mål är i dagens läge litet. För närvarande finns i alla fall faktorer som i framtiden kan inverka på terrorhotet som riktas mot Finland. Sådana faktorer är särskilt Finlands medverkan i internationella krishanteringsoperationer samt det ökande antalet personer i vårt land med anknytning till terrorismen i olika konfliktområden.

Den olagliga invandringen till Finland sker till största delen över Europeiska unionens inre gränser, där man inte längre gör gränskontroller. Med tanke på bedömningen av terrorhotet hänför sig till detta risker på både kort och lång sikt. Personer med anknytning till terrorism kan tänkas försöka dra nytta av kanalerna för olaglig invandring. Man kan försöka använda Finland som vilo- eller stödområde eller för att organisera finansiering i utreselandet eller för andra terroristnätverk som verkar utanför Finlands gränser.

Muslimsamfundet i Finland är moderat och fungerar som en motvikt till sådan religiös radikalisering som kan leda till att man stöder våldsverksamhet. Antalet andra och tredje generationens invandrare, som potentiellt är mottagliga för radikalisering, ökar i Finland. Tills vidare har man i Finland inte observerat någon betydande radikalisering som leder till våld. Inom vissa etniska grupper i Finland förekommer i alla fall stöd för våldsamma grupper i utlandet, som upprätthålls av små grupper eller enskilda individer. Man har också sett tecken på att man försöker hitta nya anhängare av den här typen av stöd på platser där invandrarna är sårbara inför tendentiös radikalisering, såsom i flyktingförläggningarna.

Det finns en risk att Finland ses som en problemfri verksamhetsmiljö för personer och nätverk som stöder terrorism och att dessa av den anledningen kan försöka utnyttja vårt land som stödområde för terroristaktivitet. Man vet att det i Finland finns personer som aktivt håller kontakt med grupper i utlandet som är inblandade i terroristaktivitet.

Det finns tecken på att man i Finland deltar i stödet av terroristnätverk som verkar i utlandet. Stödet av terroristaktiviteten sammankopplas särskilt med en del grupper med viss etnisk bakgrund och konflikterna som pågår i deras hemländer. Det är möjligt att en del av de medel som på olika sätt skickas från Finland till utlandet slutar som stöd av terroristaktivitet. Man kan missbruka lagliga välgörenhetsorganisationers verksamhet för att samla in och vidarebefordra medel till terroristgrupper. Det är i alla fall svårt att bevisa att medlen används olagligt. Stödet av terrorism kan också vara logistiskt; man kan skicka materiell hjälp eller exempelvis utnyttja landet som vilo- och transitområde för personer som deltar i väpnad verksamhet. Det är också möjligt att personer som bor i Finland har deltagit eller försöker delta i motståndsrörelsens verksamhet i sitt hemland eller strävar efter att värva andra att delta i väpnad konflikt.

Ambassader i Finland som representerar stater som utgör mål för terrorister och andra intressen är nu och inom den närmaste framtiden utsatta för klara hot. Stora evenemang som arrangeras i Finland och som väcker stor uppmärksamhet internationellt, såsom toppmöten, idrottsevenemang och konferenser, utgör också potentiella mål för terroristaktivitet.

Krisen som orsakades i Danmark på grund av publiceringen av en skämtteckning är ett exempel på hur ett europeiskt land snabbt kan råka ut för de radikala gruppernas hat. Man kan inte heller helt utesluta risken för att den här typen av kriser som är svåra att förutse uppkommer också i Finland.

3 Nuläget för bekämpningen av terrorism

3.1 Förebyggande av våldsam radikalisering

Med hjälp av samarbete mellan myndigheter och det civila samhället förebygger man en inriktning på terrorism genom att ingripa i de faktorer som främjar terrorismen, vilka kan leda till våldsam radikalisering och värvning till terroristgrupper. Man främjar dialogen mellan olika kulturer och religioner på internationell och nationell nivå. Mänskliga rättigheter, jämställdhet, demokrati, motverkan av marginalisering samt accepterande av kulturell mångfald förebygger marginalisering. Myndigheterna motarbetar rasistiska brott samt arbetar för en förbättring av jämställdheten och toleransen.

Utifrån en analys förutspås en utveckling av extrema fenomen i samhället. Förebyggande av våldsam radikalisering är det effektivaste sättet att avvärja våldsamma angrepp, eftersom radikaliseringsprocessen stoppas redan innan man ändrar tänkesätt. För att kunna identifiera och förebygga våldsam radikalisering och extremisternas olagliga verksamhet krävs ett omfattande samarbete mellan myndigheterna. Informationssökningen har en central ställning i fråga om utvecklingen och inriktningen av åtgärder som förebygger terrorism.

3.2 Förhindrande och avslöjande av terroristaktivitet

Med hjälp av informationsutbyte och samarbete mellan internationella och nationella myndigheter identifierar man hot och risker samt ingriper i dessa effektivt med ändamålsenligt beaktande av rättssäkerhetsperspektivet. Man följer upp grupper med anknytning till terroristaktivitet, utreder och förhindrar finansieringen av terrorism.

I ett så tidigt skede som möjligt identifieras och förhindras projekt och brott som riktas mot Finland, vilka kan utgöra en fara för stats- och samhällsordningen eller rikets inre och yttre säkerhet. Effektiv underrättelse, sammanslagning av information och analys är viktiga faktorer med tanke på förhindrande och avslöjande av terrorism. Under grundläggande beredskap ser man till att säkerhetsmyndigheterna har tillräckliga befogenheter att förebygga terroristbrott.

3.3 Skydd för medborgarna och infrastrukturen

Skyddet för samhället och dess medlemmar och aktörer baserar sig på verksamhet med vilken man upprätthåller ett sådant läge i samhället och i fråga om dess inre säkerhet att varje finländare kan åtnjuta sina rättigheter och friheter som garanteras av rättssystemet

samt av ett tryggt samhälle. Man bekämpar rädslan eller otryggheten som orsakas av brottslighet, störningar, olyckor och negativa våldsfenomen eller förändringar i det finländska samhället eller den allt mer internationaliserade världen.

Gränsernas, transporternas och de vitala infrastrukturernas säkerhet förbättras. Man skyddar medborgarna samt infrastrukturen och produktionen som är viktig med tanke på samhällets funktion från terrorangrepp genom att minska utsattheten för angrepp med hjälp av samarbete mellan myndigheter, kommunala aktörer och näringslivet.

3.4 Beredskap och konsekvenshantering

Utgångspunkten för beredskapen är samarbete för att rädda människoliv och egendom med hjälp av myndigheternas beredskaps- och säkerhetsplanering, utbildning och övningar, system för ledningsberedskap för den operativa verksamheten samt lägesbilden. Man strävar efter att minimera följderna och efterverkningarna av ett eventuellt terrorangrepp med hjälp av samordnade och effektiva motåtgärder samt genom att hjälpa finländare som lidit av angreppet i hemlandet eller utomlands.

4 Strategiska riktlinjer för bekämpningen av terrorism och verkställighet av dem

Allmänna principer

Terrordåd orsakar omedelbar skada för samhället och medborgarna. Dåden kan också orsaka mer långsiktig och omfattande skada för hela samhällets funktion. Med tanke på medborgarna och samhället är det av största vikt att man försöker förebygga terrordåden. Detta kräver att man i ett tidigt skede identifierar våldsam radikalisering som leder till terrorism och påverkar orsakerna till den, samt att man förebygger, avslöjar och utreder terroristprojekt och planer. Bekämpningen av terrorism i Finland måste grunda sig på tidig identifiering av fenomen med anknytning till terrorism och på förebyggande av terrordåd.

I Finland sköts förberedelserna inför och reaktionen på störningstillstånd i samhället i form av samarbete mellan behöriga myndigheter, näringslivet och medborgarorganisationerna. Vid störningstillstånd, såsom i fall av terrordåd, är myndigheternas lednings- och ansvarsförhållanden klara och tydliga med stöd av gällande lagstiftning. Då man förbereder sig för störningstillstånd, exempelvis genom beredskaps- och säkerhetsplanering, tar olika myndigheter terrorismen i beaktande enligt varierande praxis. Förberedelserna inför terrorism samt reaktionen på konkreta tillstånd ska vara en del av myndigheternas normala beredskap, som planeras och genomförs inom ramen för de normala beredskaps- och ledningssystemen.

Strategiska riktlinjer

1. Man förebygger och motverkar våldsam radikalisering. Identifieringen av denna sker i ett så tidigt skede som möjligt. Den nödvändiga informationen lämnas till den ansvariga myndigheten.

Motivering:

I Finland har inte observerats någon betydande våldsam radikalisering, som utifrån internationella exempel ofta grundar sig på bl.a. att den utsatta upplevt samhällelig orättvisa och utestängning. I Finland förekommer stöd för våldsamma grupper som verkar i utlandet, som upprätthålls av små grupper eller enskilda individer. Myndigheterna i Finland bör sträva efter att främja jämställdheten mellan olika grupper i samhället och goda relationer mellan olika etniska grupper. Myndigheternas utmaningar i fråga om förebyggandet av våldsam radikalisering är både att identifiera radikaliseringen hos individer och att reagera i rätt ögonblick då fallen har identifierats.

Åtgärder:

a) Man förebygger våldsam radikalisering med hjälp av en effektiv integrationspolitik. Man avvärjer marginaliseringsutvecklingen för grupper och enskilda personer genom att säkerställa likvärdiga möjligheter att delta i samhällets verksamhet, utbildning och arbetsliv.

   Ansvariga myndigheter: **Inrikesministeriet**, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, undervisningsministeriet

   Tidtabell: Fortlöpande

b) För att identifiera en eventuell utveckling som leder till våld utökas utredningen, informationsutbytet mellan myndigheter och utbildningen som hänför sig till terrorism och våldsam radikalisering. Man utarbetar och genomför ett utbildningsprogram för myndigheterna som behandlar identifiering och förebyggande av radikalisering och tillhörande fenomen.

   Ansvariga myndigheter: **Polisstyrelsen**, skyddspolisen, Polisyrkeshögskolan, social- och hälsovårdsministeriet

   Tidtabell: Man börjar genomföra utbildningsprogrammet omedelbart då det blivit klart i slutet av 2010.

c) Förebyggandet av våldsam radikalisering beaktas i den lokala säkerhetsplaneringen.

   Ansvariga myndigheter: **Inrikesministeriet** och social- och hälsovårdsministeriet tillsammans med kommunerna.

   Tidtabell: Fortlöpande

2. Lagstiftningen samt bestämmelserna om informationsutbyte mellan olika myndigheter bör följa förändringarna i omvärlden, liksom också i beredningen av terrordåd och metoderna med anknytning till genomförandet.

Motivering:

Myndigheternas verksamhet i syfte att avslöja, förebygga och utreda terroristbrott bygger på lagstiftningen. Terroristaktiviteten, förberedelserna och stödformerna förändras hela tiden på grund av att såväl terroristgrupperna som myndigheternas bekämpningsåtgärder förändras. Utan kontinuerlig utvärdering, utveckling och uppdatering klarar lagstiftningen inte av att svara på förändringarna i omvärlden.

Dessutom måste man garantera att myndigheterna har den rätt till information och de befogenheter som behövs i den förebyggande verksamheten och utredningen.

Enligt polismyndighetens uppfattning har den nuvarande formuleringen i 34 a kap. i strafflagen om finansieringen av terrorism lett till svåra bevisningsproblem i det inledande skedet av förundersökningar som berör finansiering av terrorism. Med stöd av den gällande lagstiftningen är det inte straffbart att finansiera ledning av, utbildning för och värvning till en terroristgrupp. Enligt strafflagen är det inte heller kriminellt att delta i terroristutbildning. I de flesta medlemsstater i Europeiska unionen är det en straffbar handling att utbilda sig i terroristaktiviteter.

Personer som arbetar inom hälso- och sjukvården eller socialvården har för närvarande inte laglig rätt att på eget initiativ anmäla en person som de misstänker att eventuellt planerar ett terrordåd, som de har fått reda på i tjänsten. Sekretessen och tystnadsplikten behandlas i fråga om de här situationerna i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården samt i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården och lagen om patientens ställning och rättigheter. Det enda undantaget utgörs av 15 kap. 10 § i strafflagen, som kan anses förplikta också representanter för ovannämnda yrkesgrupper att med risk för sanktioner anmäla ett brott som planeras. Med ett brott som planeras avses ett långt gånget genomförande bl.a. i fråga om planerna.

I lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen finns bestämmelser om bl.a. polisens rätt att få nödvändig handräckning som kräver användning av maktmedel av försvarsmakten samt om användningen av militära maktmedel som en del av handräckningen. Till Gränsbevakningsväsendets lagstadgade uppgifter hör att delta i bekämpningen av terrorism och hantera särskilda situationer. I dessa uppgifter har en gränsbevakningsman befogenheter i enlighet med 2 kap. i polislagen. Den gällande lagstiftningen gör det ändå inte möjligt för Gränsbevakningsväsendet att ge handräckning till polisen som inkluderar militära maktmedel.

Åtgärder:

d) Man utreder och bereder eventuella nödvändiga reformer av lagstiftningen som berör finansieringen av terroristbrott och utbildning i terroristaktiviteter samt andra nödvändiga ändringar av lagstiftningen som berör informationsutbyte och handräckning.

   Ansvariga myndigheter: **Inrikesministeriet**, justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, försvarsministeriet, riksåklagarämbetet, skyddspolisen, Centralkriminalpolisen och Gränsbevakningsväsendet.

   Tidtabell: Utredningarna blir klara under hösten 2010.

3. I säkerhets- och beredskapsplaneringen tar man också faktorer med anknytning till terrorism i beaktande i stor omfattning.

Motivering:

I myndigheternas säkerhets- och beredskapsplanering svarar man på de flesta allvarliga hot inom synhåll genom att allmänt förbereda sig på bl.a. storolyckor och krävande räddningsverksamhet. Till de särskilda situationer som definierats i strategin för tryggande av samhällets vitala funktioner hör särskilda situationer med anknytning till terrorism, vilkas speciella egenskaper som inverkar på beredskapen tas i beaktande i samband med planeringen.

Relevant med tanke på bekämpningen av terrorism är att man med hjälp av förebyggande och operativ myndighetsverksamhet kan upptäcka, förhindra och skydda samhället och medborgarna mot olika hot. Man måste förhindra att farliga ämnen och känslig information hamnar i fel händer samt skydda kritiska objekt tillräckligt väl. Förebyggande åtgärder är bl.a. kärnsäkerhetstillsyn samt myndighetstillsyn i fråga om kemiska, biologiska, radiologiska samt nukleära och explosiva material (CBRNE). Observationerna (underrättelse, analyser, mätningar på fältet) som hör till polisens och övriga myndigheters operativa verksamhet samt övervakningen av farliga ämnen vid gränserna utgör en del av skyddet.

En stor del av de nationalekonomiskt sett viktiga objekten kontrolleras av den privata sektorn, för vilken lagstiftningen också innehåller skyldigheter att upprätthålla beredskap. Med hjälp av samarbete mellan myndigheterna och näringslivet (s.k. *Public-Private Partnership*) kan man minska samhällets sårbarhet. Med utbildning som myndigheterna erbjuder kan den privata sektorn förbättra skyddet av objekten genom sina säkerhetsorganisationer, bl.a. genom att göra upp och verkställa riskbaserade säkerhetsplaner.

Åtgärder:

e) I bekämpningen av terrorism ändras myndigheternas säkerhets- och beredskapsplaneringsprocesser vid behov för att säkerställa att den information om terrorism som behövs är tillgänglig också i den lokala säkerhetsplaneringen.

   Ansvariga myndigheter: **Polisstyrelsen**, Skyddspolisen, samarbetsgruppen för bekämpning av terrorism.

   Tidtabell: Systemet ska vara i användning före slutet av 2010.

f) Den privata sektorns beredskap och möjligheter att agera i en terrorsituation förbättras genom att terrorismen tas i beaktande som en hotbild i den lägesbild för näringslivet som för närvarande bereds i enlighet med programmet för den inre säkerheten.

   Ansvariga myndigheter: **Inrikesministeriet**, Skyddspolisen, statsrådets kansli.

   Tidtabell: Ett förslag till innehåll och praxis för näringslivets lägesbild blir klart före 30.7.2010.

g) Man utökar partnerskapsavtalen mellan myndigheterna och den privata sektorn, effektiviserar samarbetet mellan förvaltningen och näringslivet inom ramen för försörjningsberedskapsorganisationen samt utvecklar befintliga avtal mellan parterna för att förbättra informationsutbytet.

   Ansvariga myndigheter: **Inrikesministeriet**, Försörjningsberedskapscentralen, Polisstyrelsen, samarbetsgruppen för bekämpning av terrorism.

   Tidtabell: Fortlöpande

h) Man skärper övervakningen av CBRNE-material i enlighet med Finlands internationella förpliktelser. Den riskbaserade övervakningen och skyddet av CBRNE-material och de anläggningar som hanterar ämnena utvärderas och utvecklingsåtgärder som bedöms vara nödvändiga genomförs. Myndigheternas responsberedskap utvärderas och utvecklingsåtgärder som anses vara nödvändiga genomförs.

   Ansvariga myndigheter: **Inrikesministeriet**, Polisstyrelsen, utrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, undervisningsministeriet, försvarsministeriet, försvarsmakten, tullen, Gränsbevakningsväsendet, Strålsäkerhetscentralen, CBRNE-samarbetsforum.

   Tidtabell: Bedömningen och utvecklingsplanen blir klara före slutet av 2011.

4. För statsledningens och behöriga myndigheters bruk produceras en analyserad, högklassig och rättidig lägesbild av säkerheten, av vilken frågor med anknytning till terrorism tydligt framgår.

Motivering:

Man bör kunna dra nytta av lägesbilden och hotbedömningen som gäller terrorism både då man bereder sig på nationella kriser och då statsledningen och myndigheterna fattar beslut. Till skyddspolisens uppgift hör att avvärja sådana projekt och brott som kan

utgöra fara för stats- och samhällsordningen eller för rikets inre och yttre säkerhet. Som en del av denna uppgift ansvarar Skyddspolisen för att producera en nationell och internationell lägesbild av terrorismen och tillhörande faktorer samt att göra upp hotbedömningar som behandlar terrorism. Lägesbilden och hotbedömningarna grundar sig på information som skyddspolisen fått från andra myndigheter samt på annan tillgänglig offentlig och sekretessbelagd information.

Åtgärder:

i) Lägesbilden behandlas regelbundet av den nya samarbetsgruppen för bekämpning av terrorism som ska grundas. Utifrån behandlingen kan arbetsgruppen föreslå åtgärder för att effektivisera bekämpningen av terrorism för myndigheterna.

   Ansvariga myndigheter: **Polisstyrelsen**, Skyddspolisen.

   Tidtabell: Då samarbetsgruppens verksamhet inleds.

j) Arbetet med lägesbilden, analysen och rapporteringen med anknytning till terrorism och andra säkerhetshot mot samhällsordningen effektiviseras. Man fäster särskild vikt vid samordnandet av offentlig och icke-offentlig information.

   Ansvariga myndigheter: **Inrikesministeriet**, statsrådets kansli och övriga ministerier som deltar i arbetet med lägesbilden.

   Tidtabell: Före slutet av 2011.

5. Myndighetsarbetet och samordnandet med anknytning till bekämpning av terrorism effektiviseras. Åtgärderna för bekämpning av terrorism baserar sig på aktuella läges- och hotbilder som står till myndigheternas förfogande.

Motivering:

Terrorism, bekämpningen av terrorism och bakomliggande faktorer hör till verksamheten inom flera olika förvaltningsområden och myndigheter. Polisen ansvarar i enlighet med sin grundläggande uppgift för bekämpningen av terrorism. Vid räddningsuppdrag ansvarar räddningsväsendet för verksamheten och i situationer till sjöss har Gränsbevakningsväsendet ansvaret. Skyddspolisen utarbetar lägesbilden och hotbedömningarna som grundar sig på kriminalunderrättelse inriktad på terroristbrott och annan informationssökning som gäller terrorism. Flera andra myndigheter deltar i arbetet kring terrorismens bakomliggande orsaker, våldsam radikalisering och samhällets beredskap och skydd.

Det fungerande samarbetet mellan myndigheterna och handräckningen mellan de ansvariga myndigheterna inom olika sektorer utgör grunden för myndigheternas svar på utmaningarna som orsakas av störningstillstånd i samhället och faktorerna som leder till dessa. Följderna av ett terrordåd utgör ett betydande störningstillstånd som hotar samhällets funktion och dess speciella egenskaper måste tas i beaktande i all myndighetsverksamhet och allt samarbete.

Åtgärder:

k) Man ersätter den nuvarande expertgruppen för bekämpning av terrorism med en samarbetsgrupp på bred bas för bekämpning av terrorism, som bl.a. har i uppgift att koordinera samordningen av myndighetssamarbetet och beredskapsåtgärderna i frågor med anknytning till terrorism, att utnyttja olika myndigheters expert- och samarbetsnätverk i bekämpningen av terrorism samt att koordinera verkställandet av den nationella strategin för bekämpning av terrorism och utvecklingsförslagen.

   Ansvariga myndigheter: **Inrikesministeriet** + myndigheter som väljs till arbetsgruppen

   Tidtabell: Före slutet av mars 2010.

l) Man förbättrar distributionen av underrättelseuppgifter som berör terrorism till behöriga myndigheter för att de ska kunna genomföra sina uppgifter.

   Ansvariga myndigheter: **Samarbetsgruppen för bekämpning av terrorism**, Skyddspolisen.

   Tidtabell: Från och med grundandet av arbetsgruppen.

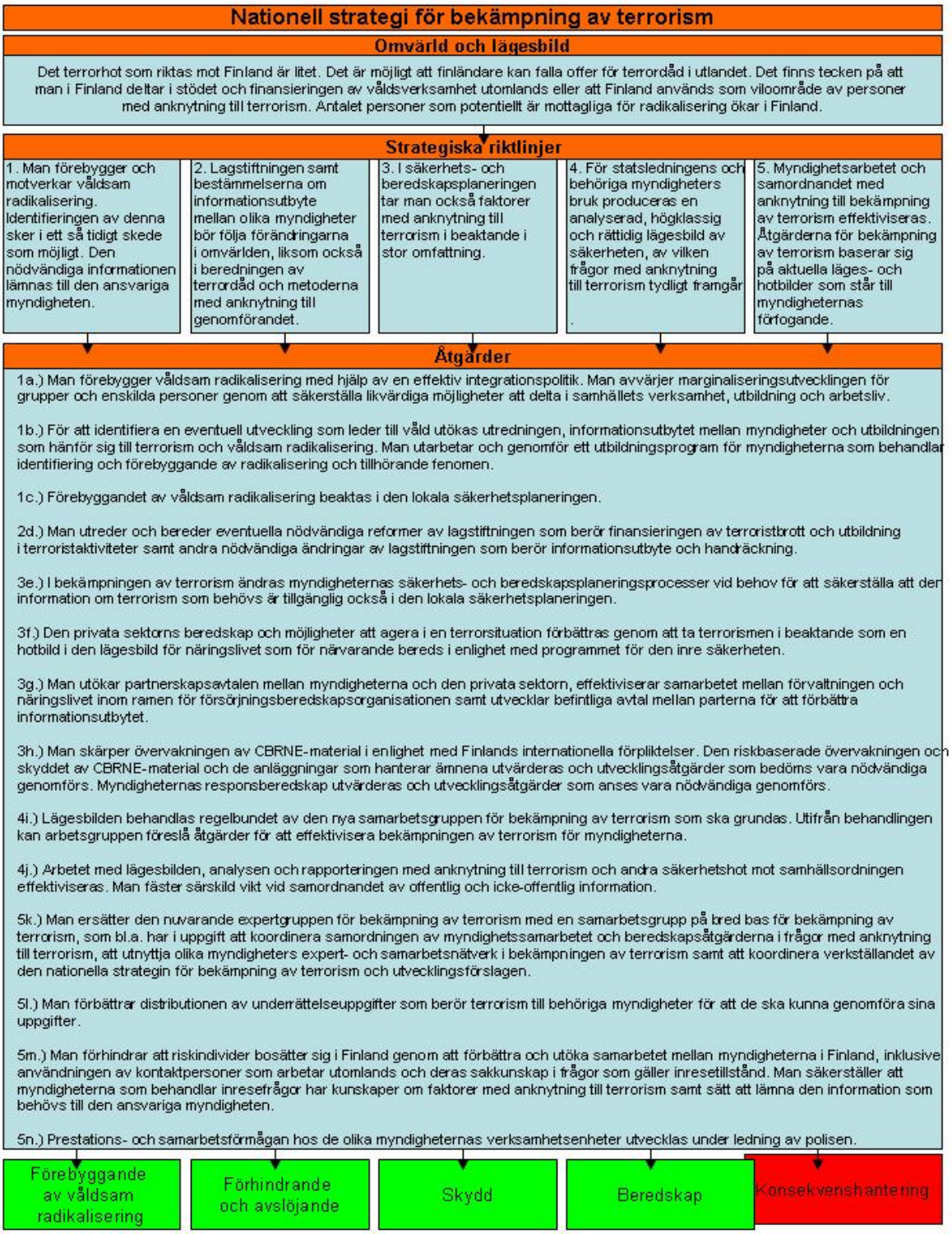
m) Man förhindrar att riskindivider bosätter sig i Finland genom att förbättra och utöka samarbetet mellan myndigheterna i Finland, inklusive användningen av kontaktpersoner som arbetar utomlands och deras sakkunskap i frågor som gäller inresetillstånd. Man säkerställer att myndigheterna som behandlar inresefrågor har kunskaper om faktorer med anknytning till terrorism samt sätt att lämna den information som behövs till den ansvariga myndigheten.

   Ansvariga myndigheter: **Inrikesministeriet**, utrikesministeriet, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Skyddspolisen, Gränsbevakningsväsendet.

   Tidtabell: Så fort som möjligt. Myndigheternas utbildning sammankopplas med det ovannämnda utbildningsprogrammet.

n) Prestations- och samarbetsförmågan hos de olika myndigheternas verksamhetsenheter utvecklas under ledning av polisen.

Ansvariga myndigheter: **Polisstyrelsen**, Gränsbevakningsväsendet, räddningsväsendet, försvarsmakten

Tidtabell: Från och med 2010

Bilaga 1: Omvärld och lägesbild