



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 37

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken

Terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet
og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom



Innhold

Del I	Globale sikkerhets- utfordringer	7	Del II	Utenrikspolitiske konsekvenser for Norge og regjeringens politikk	31
1	Sikkerhet i en mer uforutsigbar verden	9	6	Utenrikspolitiske konsekvenser og tiltak	33
2	Terrorisme	16	6.1	Økt terrortrussel	34
3	Organisert kriminalitet	19	6.2	Organisert kriminalitet	42
4	Piratvirksomhet	23	6.3	Piratvirksomhet	51
5	Sikkerhetsutsutfordringer i det digitale rom	26	6.4	Nye utfordringer knyttet til det digitale rom	56
			6.5	Oversikt over regjeringens tiltak	62



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 37

(2014–2015)

Melding til Stortinget

Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken

Terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet
og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom

*Tilråding fra Utenriksdepartementet 19. juni 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

Del I
Globale sikkerhetsutfordringer

1 Sikkerhet i en mer uforutsigbar verden

Regjeringen fremmer i denne meldingen en styrket og helhetlig politikk for å møte globale sikkerhetsutfordringer.

Det sikkerhetspolitiske landskapet har de siste par årene gjennomgått dyptgripende endringer. Utfordringene er mer komplekse enn tidligere. Vi ser i økende grad hvordan *ukonvensjonelle sikkerhetsutfordringer* som terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og utfordringer i det digitale rom får konsekvenser for global stabilitet, sikkerhet og utvikling.

Den islamske staten i Irak og Levantens (ISIL) brutale fremferd i Syria og Irak og terrorgruppens rekruttering av europeiske borgere, er et eksempel på at vår sikkerhet i økende grad påvirkes av ukonvensjonelle trusler og ikke-statlige aktører, som terrorgrupper og andre kriminelle nettverk. Den dramatiske utviklingen i deler av Midtøsten og Afrika siden 2011 minner oss om konsekvensene av staters manglende evne og vilje til å gi sikkerhet og grunnleggende tjenester til sin befolkning. I land og områder hvor myndighetene ikke løser disse oppgavene skapes grobunn for ekstremistiske grupper og kriminelle nettverk som i neste omgang kan true også norske mål og interesser. Konflikter og lovløshet driver mennesker på flukt og tiltrekker seg fremmedkrigere, også fra Norge. I de blandede migrasjonsstrømmene finnes det også personer som kan utgjøre en sikkerhetsrisiko for Norge. Norske borgere og selskaper er tilstede i regioner og land som preges av blant annet voldelige konflikter og terrorisme. Terrorismen, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom er del av et mer uoversiktlig og komplekst utenrikspolitisk landskap som også har klare innenrikspolitiske implikasjoner.

Samtidig gjør *konvensjonelle militære trusler* seg igjen gjeldende i vår del av verden. Sikkerheten i Europa har blitt svekket som følge av Russlands ulovlige annekasjon av Krim og destabilisering av Øst-Ukraina. Dette vil påvirke norsk sikkerhets- og utenrikspolitikk i tiden fremover.

Vi lever i en brytningstid som stiller nye krav til vår utenriks- og utviklingspolitikk. Sikkerhet og utvikling henger tett sammen. Regjeringen vil i

større grad enn tidligere bruke utviklingspolitiske virkemidler, kompetanse og erfaringer for å bidra til stabilitet og forebygge radikaliserings-, voldelig ekstremisme, organisert kriminalitet, digitale trusler og konflikt. Betydningen av et tett samspill med allierte og nære partnere øker. Norske interesser ivaretas best innen rammen av FN og NATO, og i samarbeid med transatlantiske og europeiske partnere.

Globale sikkerhetsutfordringer

Med *globale sikkerhetsutfordringer* menes her større, grenseoverskridende fenomener som truer sikkerheten til individer, samfunn eller stater. De oppstår på grunn av ikke-statlige eller statlige aktørers målrettede handlinger – de utføres med forsett. Handlingene kan ha økonomisk, politisk eller ideologisk motiv.

I denne meldingen har Regjeringen valgt å begrense seg til de fire globale sikkerhetsutfordringene terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom. Disse utpeker seg som særlig relevante og aktuelle, men utgjør ikke en fullstendig liste over globale sikkerhetsutfordringer. De har derimot viktige fellestrekk som gjør at de med fordel kan analyseres samlet og møtes med flere felles tiltak.

Terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom er ikke nye fenomener. Imidlertid har teknologiutviklingen og globaliseringen ført til at de har fått mer alvorlige grenseoverskridende og globale konsekvenser.

Vår sikkerhet påvirkes derfor mer direkte av utviklingen i andre land og verdensdeler enn før. Styrings- og utviklingsproblemer, svekket legitimitet i stater og områder preget av sårbarhet, konflikt og vold blir i økende grad vårt sikkerhetsproblem. Utviklingspolitikken har derfor en tydelig sikkerhetspolitisk dimensjon.

Organisert kriminalitet er en viktig finansieringskilde for terror-, milits- og opprørsgrupper og truer regional og internasjonal sikkerhet. Ofte er aktiviteten til slike kriminelle nettverk viktige

Boks 1.1 Begrepsavklaringer

En *tilsiktet uønsket handling* er en hendelse som forårsakes av en aktør som handler med hensikt. Aktørens hensikt kan være ondssinnet eller å fremme egne interesser.¹

Risiko handler om hva som kan skje i framtiden og er derfor forbundet med usikkerhet. Usikkerheten knytter seg til om en bestemt uønsket hendelse vil inntreffe og hva konsekvensene av denne hendelsen vil bli. Risiko defineres som «uttrykk for forholdet mellom trusselen mot en gitt verdi og denne verdiens sårbarhet overfor den spesifiserte trusselen». Risiko for tilsiktede uønskede handlinger kan endre seg over tid. I vurderingen av *trussel* er det aktørens intensjon og kapasitet som vurderes. Trusselvurderinger gir en indikasjon på muligheten for at en hendelse kan inntreffe.

Sårbarhet er et uttrykk for de problemene et system får med å fungere når det utsettes for en uønsket hendelse, samt de problemer systemet får med å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet.² Et system kan i denne sammenhengen være større organisatoriske systemer som en stat eller et lokalsamfunn. Et robust samfunn har evne til både å motstå og tåle uønskede hendelser, og til raskt å gjenoppta kritiske samfunnsfunksjoner etter svikt. Evnen til å raskt gjenoppta viktige funksjoner etter en påkjenning, kalles ofte «organisatorisk» eller «sosial resiliens».

¹ Kilde: Norsk Standard NS 5830:2012

² Kilde: NOU 2000: 24

drivkrefter i lokale og regionale konflikter. I land med korrupsjon vil slike nettverk lett kunne finne allierte og utnytte sårbarheten ytterligere, ofte med stilltiende aksept eller deltakelse fra sentrale myndighetspersoner. Utviklingen i mange stater i beltet fra Sahel-regionen og Nord-Afrika, via Midt-østen og til Sentral-Asia har aktualisert og tydeliggjort at disse utfordringene kan destabilisere en hel region, er grenseoverskridende og kan gi grobunn for terrorisme som truer vestlige demokratier. Ifølge en rapport til FNs sikkerhetsråd hadde menneskesmuglingen fra Libya en omsetning på 170 mill. USD i 2014.¹ Inntekter fra denne smuglingen er en av de viktigste inntektskildene til væpnede grupper i Libya. Smuglernetverkene

Boks 1.2 Økning i digital aktivitet

De siste 20 årene har vi vært vitne til en eksplosjon i digitale aktiviteter. I Norge i dag har over 96 % av befolkningen tilgang til internett. Det er en av de høyeste andelene i verden. I den andre enden av skalaen finner vi Eritrea, hvor under 1 % av befolkningen har tilgang til nettet. Landet med flest internettbrukere er Kina, med over 600 millioner brukere. De neste fem årene antas veksten i antall mennesker som har tilgang til internett primært å foregå i utviklingsland i Afrika sør for Sahara og i Asia.

Antall/prosent av verdens befolkning med tilgang til internett:

- 1995: 44 millioner, mindre enn 1 %
- 2000: 413 millioner, 6,7 %
- 2002: 600 millioner, 10 %
- 2010: 2 milliarder, 29 %
- 2014: 3 milliarder, 40 %
- Anslag 2020: 5 milliarder, 60 %

Kilde: www.internetlivestats.com

blir dermed en drivkraft bak utfordringene i og ved Middelhavet.

Utviklingen av det digitale rom har på kort tid endret det internasjonale samfunn og menneskelig samhandling på måter som var utenkelig for kun få år siden. Det digitale rom, cyberdomenet, er en motor for fremme av global handel, økonomisk vekst, fremme av demokratiske verdier og menneskerettigheter, helsetjenester, utdanning, godt styresett, kommunikasjon mellom mennesker og mellom myndigheter og borgere. Det har bidratt til store positive endringer for samfunnet og enkeltindivider. Både nasjonalt og internasjonalt er det digitale rom den viktigste informasjonskanalen i samfunnet og en forutsetning for et vel fungerende samfunn. Den arabiske våren er et eksempel på kraften internettet kan ha for sosial mobilisering og politisk omveltning. Samtidig har det digitale rom åpnet for nye og svært alvorlige trusler fra statlige og ikke-statlige aktører. Avhengigheten av det digitale rom har gjort oss langt mer sårbare enn tidligere, og vi må forvente at denne sårbarheten vil øke.

¹ Kilde: Ekspertpanelet på gjennomføringen av Libya-sanksjonene (SR1973)

Boks 1.3 Hybrid krigføring

Kombinasjonen av fordekte forsøk på destabilisering ved bruk av indirekte og ikke-militære verktøy og konvensjonell krigføring, omtales ofte som hybrid krigføring. Slik krigføring vanskeliggjør varsling og forberedelser. Hybrid krigføring kjennetegnes av nøye planlagt og koordinert bruk av et bredt spekter av konvensjonelle og ukonvensjonelle virkemidler. Dette kan inkludere bruk av umerkede regulære styrker, informasjonsoperasjoner, spesialstyrker, cyberangrep og økonomiske virkemidler. Kriminalitet og terrorisme kan inngå i slik irregulær krigføring for å oppnå strategiske mål. Smuglernetverk brukes også av statlige aktører for å bidra med våpen eller andre ressurser inn i konflikter. Karteller og kriminelle gjenger kan ha en voldskultur og kamperfaring som gjør dem til relevante aktører i hybrid krigføring. Bruk av ukonvensjonelle strategier, metoder, taktikker eller handlemåter gjør det vanskelig å identifisere hvilken stat som står bak.

Globaliseringen har bidratt til at det har oppstått tettere bånd mellom de globale sikkerhetsutfordringene. De har ofte sitt opphav i sammenfallende forhold og kan derfor lett samvirke, særlig i stater med svak legitimitet og styringsevne. I dag ser vi eksempelvis hvordan cybertrusler, piratvirksomhet og terrorisme finner næring i, og opptrer i samspill med, internasjonal organisert kriminalitet. At ISIL finansierer sin terror gjennom ulovlig salg av olje og kulturskatter og sprer sin ekstreme ideologi i sosiale medier, viser hvor tette disse båndene har blitt.

Vi ser at et bredt register av ulike konvensjonelle og ukonvensjonelle virkemidler kombineres. Såkalt hybrid krigføring er ikke et nytt konsept, men gjør overgangene mellom fred, konflikt og krig mer utydelige. Russlands opptreden i Ukraina har demonstrert hvordan stater i økende grad benytter kriminelle nettverk og deres metoder som ledd i hybrid krigføring for å nå strategiske mål. Vår politikk må ta høyde for at kombinasjon av ukonvensjonelle og konvensjonelle virkemidler vil vedvare og utvikles videre i fremtidige konflikter og ulike former for krigføring.

Spekteret av grenseoverskridende utfordringer er stort, og en avgrensning er nødvendig. Klima-

endringer, helseutfordringer og migrasjon har også klare sikkerhetspolitiske konsekvenser. Klimaendringene utgjør en sammensatt og uoversiktlig risiko globalt. De forsterker fattigdom, miljøforringelse og sosial uro, som igjen kan forårsake økt vold og terrorisme. Klimaendringene rammer fattige i utviklingsland hardest. Vi ser allerede tydelige konsekvenser i form av økte skader fra ekstremvær, nedbør og flom, skjerpet konkurranse om fiskeressurser, økte helseproblemer, og mangel på mat og vann. Vi må forvente at naturkatastrofer, mer ekstremvær, pandemier som ebola og kamp om vann eller areal i økende grad vil spille inn på stabilitet og konflikt. Klimaendringene kan også påvirke norske interesser i utsatte deler av verden. Både miljø- og helseutfordringer kan i økende grad medføre økt arbeidsledighet, mindre tillit til egne myndigheter, kriminell virksomhet, kamp om ressurser, krig og konflikt. Der det ikke er mulig å leve tvinges flere på flukt, og risikoen for konflikter øker. Verden står nå overfor de største flyktningestrømmer siden andre verdenskrig. Mange søker mot Europa, særlig fra Afrika og Syria. Klimaendringer, helseutfordringer og årsakene til migrasjon drøftes ikke nærmere i denne meldingen.

Formålet med meldingen

Utenrikspolitikken fremste mål er å sikre og fremme norske interesser – våre verdier, vår sikkerhet og vår velferd.

Det overordnede formålet med meldingen er å bidra til å trygge vår felles sikkerhet. Det blir stadig tydeligere hvordan Norge, vår sikkerhet og våre interesser, rammes av globale sikkerhetsutfordringer. Den hevede terrorberedskapen sommeren 2014, det urovekkende høye antallet fremmedkrigere med tilknytning til Norge som har reist til Irak og Syria, flere og mer avanserte dataangrep mot norske myndigheter og bedrifter, og det tragiske angrepet i In Amenas i 2013, viser hvordan Norge berøres direkte. Norske skip seiler i piratutsatte farvann. Norske borgere kan rammes i utlandet som turister, arbeidstakere, bistandsarbeidere eller personell i multinasjonale operasjoner.

Dette er første gang Stortinget får seg forelagt en melding som behandler terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom samlet i et utenrikspolitisk perspektiv. Den skal bidra til en styrket og mer helhetlig politikk mot globale sikkerhetsutfordringer. Effektive tiltak krever samkjørt og tilpasset bruk av for eksempel kunnskap og erfaring

Boks 1.4 Andre relevante dokumenter og meldinger

- Fokus 2015. Etterretningstjenestens åpne trusselvurdering
- Meld. St. 35 (2014–2015) – Sammen om jobben – næringsutvikling innenfor utviklings-samarbeidet
- Meld. St. 10 (2014–2015) – Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken
- Meld. St. 25 (2013–2014) – Utdanning for utvikling
- Meld. St. 22 (2013–2014) – Noregs deltaging i den 68. ordinære generalforsamlinga i Dei sameinte nasjonane (FN) og vidareførte sesjonar av den 67. generalforsamlinga i FN
- Meld. St. 21 (2012 – 2013) Terrorberedskap
- Nasjonalt risikobilde 2014. Direktorat for samfunnsikkerhet og beredskap
- Ny langtidsplan for forsvarssektoren [kommer våren 2016]
- Politiets omverdenanalyse 2015 [kommer i september 2015]
- Rapport fra Digitalt sårbarhetsutvalg [kommer i september 2015]
- Regjeringens handlingsplan for kvinner, fred og sikkerhet (2015–2018)
- Regjeringens handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme
- Risiko 2015. Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- Åpen trusselvurdering 2015. Politiets sikkerhetstjeneste

fra utviklingssamarbeid, etterretning, og utenriks-, forsvars- og justispolitiske virkemidler. Det vil også gjøre oss mer relevante i samarbeidet med allierte og andre internasjonale partnere.

Terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom vil forbli en del av fremtidens sammensatte trusselbilde. Meldingen legger grunnlaget for et langsiktig oppfølgingsarbeid med fokus på kunnskap og analyse, styrket nasjonal koordinering, bredt internasjonalt samarbeid og kapasitetsbygging i aktuelle land og regioner. Vår sikkerhetspolitikk må evne å møte både ukonvensjonelle og konvensjonelle trusler. I det 21. århundre er ver-

den mer enn noen gang preget av gjensidig avhengighet og sårbarhet. Fortsatt globalisering fører til at landegrenser får mindre betydning. Globaliseringen og økt samhandel har ført landene nærmere sammen, blant annet i Europa. Økt handel og integrering er en viktig årsak til doblingen av det globale BNP siden 1995 og halvering av antall mennesker som lever i ekstrem fattigdom siden 1996. Dette skaper økt bevegelsesfrihet og åpner for at kunnskap, varer og tjenester lett deles på tvers av stater. Det gir mange gevinster, men har også utenriks- og sikkerhetspolitiske ringvirkninger som må håndteres.

Meldingen skal styrke Norges bidrag til internasjonal stabilitet, fred og utvikling. Når andre staters suverenitet, styringsevne og stabilitet svekkes, og stadig større områder kontrolleres av terrorgrupper og kriminelle nettverk har det også negative konsekvenser for Norge. Konflikter spres over grenser og trekker flere nærliggende land med, noe som igjen påvirker regionale maktforhold. Dette påvirker vårt arbeid for fremme av menneskerettighetene, vekst og utvikling. Robuste rammer for stabilitet og sikkerhet må bygges av det internasjonale samfunn i fellesskap. Internasjonale og regionale aktører må styrke sin evne til å møte terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom.

Mål og prinsipper for Norges innsats

Den styrkede innsatsen mot globale sikkerhetsutfordringer baseres på en helhetlig tilnærming i tråd med de overordnede prinsipper for norsk utenriks- og utviklingspolitikk.

Norge har en sterk tradisjon for multilateralt samarbeid og arbeid for en rettsbasert verdensorden. Regjeringen vil fortsette arbeidet for stadig mer effektive internasjonale og regionale organisasjoner. Regjeringen arbeider for et modernisert og sterkt FN, og for et NATO som forblir relevant og er i stand til å møte *hele* spekteret av trusler. Vi arbeider for et tett samarbeid med EU og våre nordiske naboer i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Også prosesser og aktører utenfor det etablerte multilaterale systemet er viktig i arbeidet mot globale sikkerhetsutfordringer. Vårt arbeid ute må ses i sammenheng med våre nasjonale tiltak og behov.

Norge vil gjennom internasjonalt samarbeid bidra til å gjøre berørte land og organisasjoner bedre i stand til å forebygge, håndtere og bekjempe globale sikkerhetsutfordringer. Lokalt eierskap står helt sentralt i slike prosesser. Det er

et særskilt behov for slik innsats i områder, land og regioner preget av sårbarhet, konflikt og vold, for å unngå at deres områder blir arnesteder for globale sikkerhetstrusler. Å oppnå stabilisering og positiv varig endring i slike områder er svært utfordrende og tidkrevende. Støtten må være langsiktig, ta høyde for stor risiko og ha realistiske mål. Det er nødvendig å bruke utviklingspolitiske virkemidler i slike land og områder for å hindre radikaliserings og voldelig ekstremisme. Risikohåndtering, særlig rundt korrupsjon og økonomiske misligheter, må vektlegges.

Globale sikkerhetsutfordringer svekker staters evne til å ivareta egne borgers menneskerettigheter. Regjeringens mål er å bidra til å sette stater bedre i stand til å forebygge og bekjempe terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og digitale trusler, og slik styrke deres evne til å sikre egne borgers menneskerettigheter. Dette arbeidet skal skje i overensstemmelse med folkerettslige forpliktelser, herunder menneskerettighetene, humanitærretten og rettsstatsprinsippene.

Kvinnens rettigheter må ivaretas i dette arbeidet. Når sikkerheten trues øker ofte diskrimineringen av og vold mot kvinner. Mange terrororganisasjoner har som del av sin ideologi å svekke kvinnens rettigheter, samtidig som kvinner rekrutteres bevisst.

En fremtidsrettet politikk

Global samhandling og teknologisk utvikling åpner for stadig nye muligheter, men også nye typer risiko og sårbarhet. I årene fremover vil det stilles høye krav og forventninger til myndighetenes evne til å forebygge, håndtere og bekjempe globale sikkerhetsutfordringer. Innsats mot terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og trusler i det digitale rom er også en del av en fremtidsrettet utviklingspolitikk.

Regjeringen fremmer en styrket og mer helhetlig innsats på dette området. Den bygger på fire elementer: Kunnskap og analyse, nasjonal samordning, internasjonalt samarbeid, og kapasitetsbygging.

Mer kunnskap og analyse er nødvendig for en dypere forståelse av hvilke sikkerhetsutfordringer vi står overfor og hvordan disse berører Norge og norske interesser. For en best mulig analyse av aktuelle sikkerhetsutfordringer og mulige konsekvenser trengs helhetlig tilnærming og samarbeid mellom ulike aktører nasjonalt og internasjonalt. En slik analyse må baseres på inngående kunnskap om truslenes årsaker, karakter og fremvekst,

nasjonale og regionale dimensjoner, samt ulike aktørers mål og strategi. Det er behov for innsikt og vurderinger fra næringsliv, academia og sivilsamfunnet. Økt informasjonsdeling mellom relevante aktører er avgjørende for å se den kunnskapen som finnes samlet og i sammenheng. Regjeringen vil bidra til økt kunnskap om globale sikkerhetsutfordringer blant norske og internasjonale analyse- og forskningsmiljøer og skal bruke mer FoU-midler på globale sikkerhetsutfordringer. Regjeringen vil arbeide for økt rekruttering av norske eksperter til relevante internasjonale organisasjoner som arbeider på dette feltet. Regjeringen oppretter en nasjonal ekspertgruppe som skal analysere hvordan alvorlig og organisert kriminalitet påvirker land hvor Norge har utenriks- og utviklingspolitiske interesser.

Forebygging og bekjempelse av globale sikkerhetsutfordringer fordrer *styrket nasjonal koordinering*. Dette innebærer mer informasjonsdeling og erfaringsutveksling mellom departementer og etater, en helhetlig og samordnet politikk og en koordinert virkemiddelbruk. Et bredt spekter av virkemidler, inkludert utviklings-, justis- og forsvarspolitiske, må vurderes. Regjeringen vil videreutvikle Felles kontraterrorsenter (FKTS) og etablere en gruppe for koordinering av norske posisjoner i internasjonal cyberpolitikk for å styrke arbeidet med å fremme norske interesser og verdier i det digitale rom internasjonalt. Regjeringen vil utarbeide en internasjonal cyberstrategi for Norge.

Bekjempelse av piratvirksomhet utenfor Somalia har vist nytten av å kombinere et bredt sett av virkemidler og hvor viktig tett samarbeid med næringslivsaktører kan være. Regjeringen vil videreføre arbeidet for å forhindre at piratvirksomheten tiltar igjen i Det vestlige indiske hav. Regjeringen har dreid bekjempelsen av piratvirksomhet mot Vest-Afrika fordi piratvirksomheten i regionen ikke er under kontroll. Piratproblemet i Sørøst-Asia forverrer seg. Derfor vil regjeringen vurdere hvordan vi kan styrke vår tilknytning til det regionale samarbeidet der om maritim sikkerhet. Regjeringen vil gå inn for å styrke NATOs evne til å bidra til piratbekjempelse. Det er i denne sammenhengen avgjørende å vurdere alternative tilnærminger. NATOs stående maritime styrke skal i hovedsak ivareta sin militære oppgave, og bør styrke sin kampkraft gjennom relevant trening og øving. Regjeringen vil også vurdere hvordan Norge på best mulig måte kan samarbeide med EU om maritim sikkerhet.

Norge skal bygge sikkerhet og utvikling sammen med andre. Gjennom *bredt internasjonalt*

Boks 1.5 New Deal-prinsippene

På en konferanse om bistandseffektivitet i Busan, Sør Korea i 2011 ble den såkalte *New Deal for Engagement for Fragile States* lansert. New Deal har definert et sett av nye fredsbygging- og statsbyggingsmål. De fem målene er politisk legitimitet, sikkerhet, rettferdighet, økonomisk grunnlag, inntekter og tjenester. Norge støttet vedtaket om New Deal i Busan fordi de i stor grad sammenfaller med våre mål og ønsker om omlegging av den internasjonale bistanden til sårbare stater. Til nå har 45 stater gitt sin tilslutning til New Deal, i tillegg til EU, OECD, FNs utviklingsgruppe, Verdensbanken, Den afrikanske utviklingsbanken og Den asiatiske utviklingsbanken.

samarbeid med stater, organisasjoner, privat næringsliv, tenketankmiljøer og forskere, vil regjeringen bidra til å forebygge og bekjempe globale sikkerhetsutfordringer. Det internasjonale samfunnet må i fellesskap bygge robuste rammer for stabilitet og vekst. Norges innsats skal inngå i en internasjonal ramme for å bidra til større resultater enn hva vår innsats kan oppnå på egen hånd. Blant våre viktigste arenaer og partnere er FN, NATO, transatlantiske, europeiske og nordiske likesinnede.

Som et ledd i dette arbeidet oppretter regjeringen et bistandsprogram mot organisert kriminalitet og ulovlig handel. Programmet etableres i 2016 og skal trappes opp til 100 millioner kroner årlig. Dette skal bl.a. bidra til oppbygging av analysekapasitet, systemer for deling av informasjon og målrettede innsatser innenfor politi-, toll- og rettsvesen.

Regjeringen vil også etablere et bistandsprogram for å forebygge radikaliserings, voldelig ekstremisme og terrorisme i land og områder preget av konflikt, vold og sårbarhet. Programmet etableres i 2016 og skal trappes opp til 100 millioner kroner årlig. Programmet skal bidra til å skape motstandsdyktige og inkluderende samfunn, forebygge konflikt, og stabilisere områder hvor terrororganisasjoner har mistet fotfeste. Langsiktigheten i slik forebygging og styrking av internasjonalt og regionalt arbeid, bl.a. gjennom FN og AU, er sentralt. Programmet skal bidra til å styrke sikkerhets- og justissektoren, som politi, påtalemyndigheter, domstoler, fengselsvesen og grensekon-

troll. Det vil gjennomføres tiltak rettet mot finansiering av ekstremistiske grupper og tiltak som kan bidra til å hindre fremmedkrigervirksomhet med terrorhensikt. Regjeringens store satsing på utdanning i utviklingspolitikken må også ses som et viktig tiltak for å forebygge radikaliserings, voldelig ekstremisme og konflikt.

I 2015 skal FNs tusenårsmål avløses av nye bærekraftsmål frem mot 2030. Den nye utviklingsagendaen vil være sentral for FNs fremtidige rolle og arbeid for bærekraftig utvikling. Krig og konflikt er den største hindringen for utvikling. I forhandlingene om nye bærekraftsmål er det erkjent at globale sikkerhetsutfordringer må håndteres i arbeidet for å fremme utvikling. Regjeringen arbeider for at fredelige og inkluderende samfunn blir et eget mål i den nye utviklingsagendaen, og at bekjempelse av alvorlig og organisert kriminalitet inngår i dette. Regjeringen arbeider for at OECDs retningslinjer for bruk av bistand justeres som følge av dette.

Ved å bidra til *kapasitets- og institusjonsbygging* vil regjeringen bistå utviklingsland med å håndtere globale sikkerhetsutfordringer og styrke landenes mulighet for økonomisk vekst og velstand. Terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom er til hinder for utvikling og bidrar til å gjøre stater og områder sårbare. Å bidra til oppbygging av legitime og effektive lokale institusjoner og inkluderende politiske prosesser er krevende. Det er behov for en bred tilnærming, over lang tid, med relevante virkemidler innen anti-korrupsjon og tiltak for godt styresett. Kapasitetsbygging innen sikkerhets- og forsvarssektoren i sårbare stater er avgjørende for at landene blir bedre i stand til å ivareta egen sikkerhet og hindre at sikkerhetsutfordringer destabiliserer hele regioner. Regjeringen vil bidra til at flere utviklingsland i større grad kan benytte mulighetene som et sikkert, fritt og åpent internett åpner for. Regjeringen vil styrke berørte land og organisasjoners evne til å forebygge, håndtere og bekjempe sikkerhetsutfordringer i det digitale rom, og vil involvere næringsliv, forskere og sivilsamfunn i dette arbeidet. Regjeringen vil bidra til at det bygges kapasitet som kan bekjempe alle typer organisert kriminalitet i prioriterte land og regioner. Regjeringen øker støtten til Interpol og UNODC og vektlegger deres innsats for bygging av regional kapasitet og globalt eller regional nettverkssamarbeid innen toll-, politi- og påtalemyndigheter i en rekke utviklingsland og regioner. Slik kapasitet og samarbeid er nødvendig for at statene skal kunne etterforske og påtale alvorlig og organisert kriminalitet

med forgreininger til en rekke land. Regjeringen støtter opp om arbeid som kan gi mer strategisk bruk av FNs sikkerhetsråds verktøy og sikre relevant informasjonsdeling og analyse med andre organisasjoner for best mulig gjennomføring av FNs sanksjonsregime for å bekjempe alvorlig og organisert kriminalitet.

Som del av arbeidet med å konsentrere norsk bistand har regjeringen valgt ut tolv fokusland. Fokuslandene inkluderer seks sårbare stater/områder, hvor det skal legges vekt på stabilisering og fredsbygging ved siden av sosial og økonomisk utvikling. Videre inkluderer de seks land i utvikling, hvor det legges økende vekt på godt styresett, inkluderende og bærekraftig økonomisk

vekst, ressurs- og inntektsforvaltning. Regjeringen gir de sårbare statene spesiell oppmerksomhet og prioritet i utenriks-, sikkerhets- og utviklingspolitikken. Et viktig mål er å styrke landenes evne til å bekjempe terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og digitale trusler. Regjeringen legger de såkalte *New Deal*-prinsippene og sikkerhetsrådsresolusjonene om kvinner, fred og sikkerhet til grunn for samarbeidet med sårbare stater. Dette er en strategisk satsing på sårbare stater som må ses i sammenheng med formålet med denne meldingen.

Det legges til grunn at tiltakene og politikken som omtales i denne meldingen skal dekkes innen gjeldende budsjetttrammer.

2 Terrorisme

Terrorisme, herunder voldelig ekstremisme, er en alvorlig trussel mot fred og sikkerhet. Det anslås at nær 18 000 mennesker ble drept i terrorangrep i 2014. Siden 2000 er antall ofre for terrorangrep mer enn femdoblet. Globalt utgjør grupper med tilknytning til eller med utspring i al-Qaida den største trusselen. Al-Qaida, Boko Haram, ISIL og Taliban står bak 66 % av alle terrorangrep i perioden 2000 – 2013. I 2014 fant over 80 % av dødsfallene grunnnet terror sted i fem land – Afghanistan, Irak, Nigeria, Pakistan og Syria.¹

Angrepet 22. juli 2011 er den verste terrorhandlingen på norsk jord etter andre verdenskrig og viser at heller ikke Norge er forskånet fra terrorisme. Trusselbildet Norge må forholde seg til påvirkes både av samfunnsutviklingen i Norge og av globale utviklingstrekk. I denne meldingen vektlegges de globale utviklingstrekkene og hvordan disse påvirker Norge og norske interesser.

Det finnes ingen internasjonal enighet om definisjonen av terrorisme. I Norge er det straffeloven og sikkerhetsloven som definerer hva som regnes som en terrorhandling. Straffeloven av 2005, § 131, angir at visse alvorlige lovbrudd regnes som terrorisme, når de er begått med terrorhensikt, dvs. *å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, å skape alvorlig frykt i en befolkning eller å urettmessig tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen, eller for et annet land eller en annen mellomstatlig organisasjon. I sikkerhetsloven § 3 defineres terrorhandlinger som ulovlig bruk eller trussel om bruk av makt eller vold mot personer eller eiendom, i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning eller samfunnet for øvrig for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.*

Terrorangrep utføres av enkeltindivider uten tilknytning til andre, av grupper eller nettverk, samt globalt omfattende terrornettverk som al-Qaida og ISIL. Selv om terrorangrep utført av enkeltindivider kan være omfattende, og er det

som har rammet Norge hardest, er det grupper og nettverk som utgjør den største utfordringen globalt. Det er også flere tilfeller hvor terror er motivert av ideologi blandet med lokale og regionale konflikter. Terrorgrupper med nasjonalt fokus har ofte forgreninger på tvers av landegrensene og samarbeider med terrorgrupper i andre land. I en del tilfeller er de avhengige av transnasjonale kriminelle nettverk.

Terrororganisasjoner utnytter områder med ustabil sikkerhetssituasjon hvor myndighetenes legitimitet er liten og kapasiteten i justis- og sikkerhetssektoren er lav. Afghanistan, Irak, Jemen, Libya, Mali, Somalia og Syria er eksempler på dette. Koblinger mellom terrorisme og annen organisert kriminalitet eller lokale eller regionale konflikter, utgjør en særlig utfordring for det internasjonale samarbeidet mot terrorisme.

Områder med svak myndighetskontroll, korrupsjon og åpne grenser gjør at terrorgrupper kan bevege seg relativt fritt over landegrensene. De kan utnytte denne mobiliteten til å unnsnippe overvåkning og rettsforfølging. Det er derfor viktig å bistå med å etablere tettere samarbeid om grensekontroll, bedre overvåkning ved grensepasseringer og overvåkning av områder mellom grenseposter, uten at dette hindrer handel og lovlig bevegelse over grensene. Økt bruk og kontroll med biometriske pass er et viktig virkemiddel. Det er også viktig at forfalskede og tapte reisedokumenter registreres i databaser, slik som hos Interpol.

Terrororganisasjoner kan ha støtte og forankring i befolkningen i områder hvor de er aktive. De vil kunne oppfattes som frigjørere der regimer mangler legitimitet. For å forstå radikalisering og terrororganisasjoners mulighet til å rekruttere, er det viktig med gode analyser av politiske, religiøse og kulturelle sammenhenger lokalt.

Aktører

Terrortrusselen fra militante islamister er i endring. Den fremstår som mer sammensatt, omskiftelig og uoversiktlig fordi den nå springer ut fra en

¹ Kilde: Global Terrorism Index 2014, Country Reports on Terrorism 2013, U.S. Department of State

Boks 2.1 Den internasjonale koalisjonen mot ISIL

Den raske fremgangen til ISIL i Irak og Syria sommeren 2014 og organisasjonens uttalte ambisjoner om ytterligere ekspansjon, utløste en bred internasjonal reaksjon. USA har ledet arbeidet med å få etablert en global koalisjon for å slå tilbake mot ISIL. Over 60 land deltar i koalisjonen, og disse inkluderer en rekke land fra Midtøsten. Koalisjonens hovedmål er å svekke – og på sikt bekjempe – terrororganisasjonen ISIL.

Det er enighet om at ISIL må bekjempes gjennom en bred internasjonal respons som går langs flere spor. Kun et fåtall av landene i koalisjonen deltar direkte i kamper gjennom luftangrep mot ISIL i Syria og Irak. Andre har kunngjort at de vil bidra med militære rådgivere for å trene og utstyre den irakiske hæren. Noen bidrar også med trening og utstyr til syriske opposisjonsgrupper. Det er etablert fem arbeidsgrupper som arbeider langs følgende spor: 1)

strategisk kommunikasjon; 2) fremmedkrigere; 3) stoppe finansiering av ISIL; 4) militær innsats og 5) stabilisering av områder som frigjøres fra ISIL. Koalisjonen møtes regelmessig både gjennom møter i kjernegruppen på omlag 20 land, der Norge deltar, og i arbeidsgruppene. Norge bidrar langs samtlige av de fem sporene.

Norge støtter aktivt opp om den internasjonale koalisjonens helhetlige tilnærming, for at Irak skal kunne ivareta egen sikkerhet. Regjeringen besluttet i oktober 2014 at Norge skal bidra til den internasjonale militære innsatsen. Norge bidrar med om lag 120 personer som skal arbeide med rådgivning og trening av irakiske sikkerhetsstyrker. Det norske militære bidraget er begrenset til Irak, som ved flere anledninger har anmodet det internasjonale samfunn om bistand til bekjempelse av den trusselen ISIL representerer.

rekke nettverk og grupper med løs tilknytning til hverandre. ISIL og al-Qaida er i dag de to mest omfattende transnasjonale terrornettverkene. Rivaliseringen mellom de to øker.

Al-Qaida har i dag tre regionale filialer: al-Qaida i det islamske Maghreb, al-Qaida på den arabiske halvøy, og al-Shabaab i Øst-Afrika. I tillegg er en rekke grupper mer løselig tilknyttet eller sterkt inspirert av al-Qaidas ideologi. Al-Qaidas kjerneorganisasjon er sterkt svekket. Den antas å ha begrenset egen operasjonell kapasitet og fungerer primært som en ideologisk drivkraft. Svekkelsen av kjerneorganisasjoner har gitt regionale filialer økt betydning i Irak, Jemen, Nord-Afrika, Sahel-regionen, Somalia og Syria. Disse er i større grad enn tidligere knytte til lokale agendaer og konflikter.

ISIL skiller seg fra andre terrororganisasjoner ved omfattende kontroll av territorium, militær og strategisk kompetanse, betydelige økonomiske ressurser, evne til å spre sin ekstreme og voldelige ideologi, særlig gjennom sosiale medier, og effektiv rekruttering av fremmedkrigere. Gruppen begår omfattende og grove overgrep mot sivilbefolkningen, og utgjør en trussel mot sikkerheten og stabiliteten i hele regionen. Grupper i Algerie, Egypt, Jemen, Libya, Nigeria og Saudi-Arabia har erklært tilslutning til ISIL.

ISIL utgjør imidlertid ikke bare en regional alvorlig trussel. Gjennom radikaliserede fremmedkrigere som vender hjem eller sympatisører, representerer ISIL også en betydelig sikkerhetstrussel i land utenfor regionen. Antallet fremmedkrigere som har reist til Syria og Irak for å kjempe mot regimet er minst 22 000 personer fra over 90 land.² Rundt 3000 antas å komme fra vestlige land. De fleste fremmedkrigere antas å være tilsluttet ISIL.

Både ISIL og al-Qaida har celler rundt om i verden, og det er også knyttet til en fare for solo-terrorisme. De har også koblinger til ulike statlige aktører, i form av støtte, eksempelvis i finansiell form.

Det er flere eksempler på terrorgrupper med et mer regionalt eller lokalt utspring. Boko Haram er en nigeriansk islamistisk militant gruppe. Gruppens mål er å innføre Sharia-lover i hele Nigeria, og den har vært i tiltakende voldelig konflikt med myndighetene fra den vokste fram tidlig på 2000-tallet. Kidnappingen av 276 skolejenter i påsken 2014 inngår i en lang rekke angrep på sivile som omfatter angrep mot blant annet kirker,

² Letter dated 19 May 2015 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011)

moskeer, tradisjonelle ledere, skoler og andre offentlige bygninger.

Militante islamistiske nettsider omtaler muligheten for å gjennomføre terroraksjoner via det digitale rom, men til nå er det registrert få slike hendelser. Vi må være forberedt på at dette kan endre seg raskt dersom miljøene tilegner seg bedre kompetanse, eller allierer seg med mer kompetente miljøer.

Radikalisering til voldelig ekstremisme

I det langsiktige arbeidet mot terrorisme er det avgjørende å bidra til å svekke rekrutteringsgrunnlaget for terrororganisasjoner gjennom forebyggende tiltak som retter seg mot de grunnleggende årsakene til terrorisme. Radikalisering er en prosess der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå politiske mål. Radikalisering prosesser kan skje innenfor alle typer livssyn, politiske retninger og ideologier. Radikalisering og rekruttering til terroristnettverk forekommer i mange land. Det er en rekke forhold i et samfunn som kan bidra til at det dannes et miljø hvor individer lettere blir radikalisert. Forhold som gjerne trekkes frem inkluderer svakt eller autokratisk styresett, rask modernisering underlagt manglende styring, mangel på utsikter til poli-

Boks 2.2 Safe Schools in Armed Conflict

Norge har vært en pådriver for å ferdigstille retningslinjene for beskyttelse av skoler og universiteter mot militær bruk i væpnet konflikt. De ferdigstilte retningslinjene ble presentert for FNs medlemsstater i Geneve i desember 2014. Retningslinjene er et praktisk verktøy for å fremme etterlevelse av allerede eksisterende forpliktelser og utgjør ingen nye juridiske forpliktelser. Retningslinjene har blitt formulert på en måte som skal gjøre dem så enkle å ta i bruk som mulig. Norge inviterte stater til Oslo i mai for å slutte seg til «Trygg Skole-erklæringen» (Safe Schools Declaration), hvor det bredere engasjementet og forpliktelsen til beskyttelse av barn og utdanning i kriser og konflikt står sentralt. 38 stater sluttet seg til erklæringen og forpliktet seg til å bruke retningslinjene. Prosessen er åpen og det forventes at flere stater vil slutte seg til.

tisk eller økonomisk deltakelse eller manglende muligheter til utdanning.

3 Organisert kriminalitet

Straffeloven §60 a (ny strl. §79) gir ingen definisjon av organisert kriminalitet. En organisert kriminell gruppe er imidlertid definert som *et samarbeid mellom tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller som går ut på at en ikke ubetydelig del av aktivitetene består i å begå slike handlinger.*

Europol definerer kriminaliteten som organisert dersom seks av punktene nedenfor foreligger, deriblant 1, 3, 5 og 11:

1. Samarbeid mellom flere enn to personer
2. Hver med egne tildelte oppgaver
3. Over lang eller ubegrenset tidsperiode
4. Gjennom bruk av en form for disiplin og kontroll
5. Mistanke om gjennomførte alvorlige kriminelle handlinger
6. Virksomhet på internasjonalt nivå
7. Bruk av vold eller annen form for trussel
8. Bruk av kommersielle eller forretningsmessige strukturer
9. Deltakelse i hvitvasking
10. Utøve innflytelse på politikk, media, offentlig forvaltning, rettsmyndigheter eller økonomi
11. Styrt av mål om vinning og/eller makt

Kriminelle nettverk opererer i land, rom (som det digitale) og markeder som er svakt regulerte og har høy korrupsjonsgrad. De utnytter staters manglende rettshåndhevelse og svake strukturer, og dissers lave interesse for og kapasitet til internasjonalt politisamarbeid. Internasjonal organisert kriminalitet utgjør både en trussel mot utvikling og mot sikkerhet. Regioner med ustabilitet og konflikt er særlig utsatt. Den kriminelle virksomheten bidrar ofte til å forsterke den negative utviklingen og svekke allerede sårbare stater eller stater i konflikt. Kriminell virksomhet rammer både sårbare stater og utviklede land.

World Economic Forum rangerer svikt i nasjonalt styresett som høyeste risiko for internasjonal ustabilitet, nest etter mellomstatlig konflikt og ekstremvær.¹ Svikten beskrives som et resultat av organisert kriminalitet/smugling, korrupsjon, straffefrihet, og generell svekkelse av rettsstaten.

Tar man ikke tak i den organiserte kriminaliteten vil sikkerhet undermineres, og flere land bringes ut i konflikt. Kriminaliteten kan få sikkerhetsmessige konsekvenser langt utover sitt opprinnelsessted, blant annet ved at den skaper arnesteder for andre typer globale trusler slik som terrorisme.

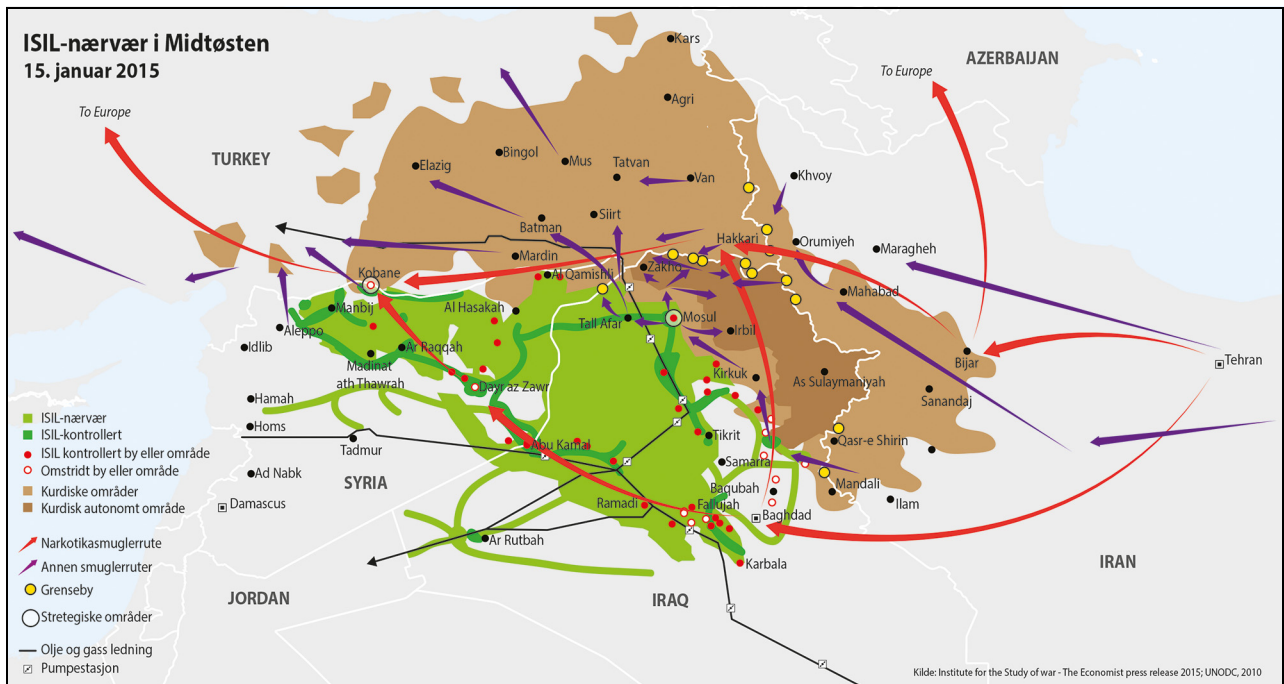
Det finnes også flere eksempler på at organisert kriminalitet mer direkte bidrar til finansiering av terrorisme og væpnet konflikt. Siden begynnelsen på 2000-tallet har væpnede grupper i langt større grad enn tidligere sikret seg inntekter gjennom organisert kriminalitet og skattelegging av smugling og kriminelle markeder. Dette har gjort det mulig for en rekke større væpnede terror- og militsgrupper å finansiere regulære hærer og bli nesten uavhengig av ekstern finansiering.

I takt med økende globalisering og teknologisk utvikling har organisert kriminalitet tiltatt i omfang og blitt et langt mer grenseoverskridende og inntektsgivende fenomen enn tidligere. Internasjonalt utgjør narkotikasmugling, menneskesmugling og -handel, våpenhandel, miljø- og IKT-kriminalitet de største sektorene innen organisert kriminalitet. I tillegg utgjør utpressing/kidnapping for løsepenger en stor inntektskilde. Profiten fra slik virksomhet er svært høy, og i mange land er risikoen for å bli tatt lav. Mange steder har kriminelle nettverk også territoriell kontroll. De styrer byer, bydeler og grenseområder. De innkrever skatt eller beskyttelsespenger, yter det vi normalt definerer som offentlige tjenester og har egne sikkerhetsstyrker og rettsvesen.

Flere konflikter i grenseområder og kystsoner dreier seg *de facto* om kontroll med smuglerruter. Rivaliserende gjenger eller nettverk kan bruke svært brutale metoder. Autoritære stater, særlig stater underlagt sanksjoner, kan også bruke smugling for å sikre tilgang på valuta.

I grenseområder kan smuglernettsverk brukes strategisk, enten for å destabilisere land direkte eller for å tilføre ressurser til militser og opprørsgrupper. Dette kan gjøres på en slik måte at det er uklart hvem som står bak. På denne måten kan

¹ Kilde: Global Risks Report 2015



Figur 3.1 Smuglerruter i Iran, Irak, Syria og Tyrkia

Smuglerruter i Iran, Irak, Syria, Tyrkia sammenfaller sterkt med deler av offensiven til ISIL, der terror og frykt benyttes til å drive bort konkurrerende befolkningsgrupper og ta kontroll over territorier og dermed inntektsmuligheter for beskatning og smugling av varer og olje med spesiell fokus på grenseområdene i Syria og Irak mot Tyrkia.

kriminelle nettverk understøtte såkalt hybrid krigføring.

FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (*United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC)) anslø i 2011 det globale utbyttet fra organisert kriminalitet til en verdi av 870 mrd. USD.² Det internasjonale pengefondet (IMF) mener samlet profitt fra kriminell virksomhet ligger nærmere 2 100 mrd. USD. Verdien av det russiske opiumsmarkedet er alene anslått til 16–18 mrd. USD, mens verdien av det europeiske opiumsmarkedet er anslått til 13 mrd. USD. Det er god tilgang på statistikk på narkotikafeltet, mens statistikktilfanget er begrenset for andre varer. Dette er imidlertid i endring. Eksempelvis anslø Interpol og FNs miljøprogram (UNEP) i 2014 verdien på det globale markedet for miljøkriminalitet til å være mellom 70 og 213 mrd. USD pr. år.³

Det finnes regionale svartebørsmarkeder for alle smuglervarer. Hvilken vare som dominerer vil variere. Kontrollen med denne handelen er svært attraktiv for kriminelle.

² Kilde: Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crime, UNODC 2011

³ Kilde: The environmental crime crisis, Interpol og UNEP 2014

Råvaremarkedet og regionale svartebørsmarkeder brukes i økende grad til å overføre kriminell profitt og finansiere terror. Dette skyldes at det er svært vanskelig for politi å følge denne pengestrømmen. Ifølge UNODC beslaglegges kun 0,5 % av narkotikarelatert kriminell profitt.

Ifølge både FNs sikkerhetsråd og *Financial Action Task Force* (FATF)⁴ er overføring av ressurser til terrorgrupper gjennom smugling av tømmer- og trekull, verdifulle metaller og edelstener en vanlig metode i land hvor smugling av denne typer varer dominerer. I reguleringen av disse markedene er det avgjørende at det tas tilstrekkelig hensyn til kriminalitetsperspektivet. Det er viktig både for å bekjempe kriminaliteten, øke risikoen for dem som er involvert, redusere den kriminelle profitten, og samtidig bedre vilkårene for lovlige virksomheter.

Ifølge FN/FATF hentet Taliban 1/3 av sine inntekter fra beskatning av opiumhandelen. Dette ble gjort på følgende måte:

- 10 % beskatning av verdien hos opiumbøndene
- Talibankrigere tok lønnet arbeid hos opiumbøndene i innhøstingssesongen

⁴ FATF er den internasjonale standardsetteren mot hvitvasking og terrorfinansiering.

- Oppkjøpere, transportører og smuglere ble ilagt skatt
- Operatører av heroinlaboratoriene måtte betale beskyttelsespenger (Taliban syntes å ha særlig høye militære investeringer i områder med laboratorier)
- Den største inntektskilden var betalinger (i form av innsmuglede biler, våpen og andre varer) fra større narkotikakarteller direkte til Talibanledelsen.

Beskatning av smugling er et betydelig inntektsgrunnlag også for Boko Haram, al-Shabaab og kriminelle nettverk i Libya. Taliban beskatter opium som er den dominerende varen i Afghanistan, nettverkene i Libya beskatter smugling av våpen, mennesker og narkotika, mens Boko Haram og al-Shabaab beskatter trekullsmugling. Handelen med trekull utgjør hovedinntektskilden til al-Shabaab (ca 36–56 millioner USD nettoinntekt i året av en eksport fra Somalia på rundt 384 millioner USD).⁵ En rekke andre militser og væpnede grupper i Trans-Sahara og i Øst-Afrika tjener store beløp på denne smuglingen. Flere kjøpere utenfor regionen antas dessuten å bruke trekullhandel til fordekt finansiering av væpnede grupper. Nettoinntektene til kriminelle og militsgrupper fra denne handelen er i størrelsesorden 2,4–9 mrd. USD årlig. Slik uriktig prising av varer og tjenester har tiltatt i tråd med økte kontrolltiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering gjennom finansinstitusjoner. Ifølge FATF er teknikken anvendt for å hvitvaske utbytte fra storstilt organisert kriminalitet i Latin-Amerika, men også til terrorfinansiering i Vest-Afrika. Slik aktivitet benytter ofte skallselskaper og skjulte eierskapsstrukturer, og bidrar til å underminere finansinstitusjoner og legal handel for øvrig. Manglende avdekking bidrar til at kriminelle grupper får beholde sine posisjoner, noe som igjen kan ha destabiliserende effekt på samfunn.

Menneskesmuglere er tilpasningsdyktige og vanskelig å stanse. Dette ser vi nå særlig i forbindelse med det store antallet personer som søker å komme til Europa over Middelhavet. Denne økte migrasjonsstrømmen utfordrer både Europas sydlige yttergrense, og øvrige europeiske land gjennom sekundærmigrasjon. Situasjonen er videre en utfordring for norsk skipsfart som har tatt om bord

et betydelig antall migranter i havsnød. Profitten fra menneskesmugling gjennom Libya bidrar med 170 millioner USD til finansiering av over 100 militser og destabiliserer Libya. Ifølge UNODC er menneskesmuglingen over Middelhavet godt organisert.

Aktører og sektorer

Målt etter omsetning finnes de rikeste kriminelle kartellene i Japan, Russland, Italia og Mexico. Mens dette er velorganiserte strukturer, går trenden i retning av løsere nettverk og strukturer.

Ifølge analyser av hvordan kriminelle nettverk påvirker samfunn og stabilitet negativt, har størrelsen på kartellene mindre betydning. Opprørsgruppers kontroll med eller beskatning av smug-

Boks 3.1 Kriminelle gjenger/urban vold/territoriell kontroll

Narkotikatrafikk og organisert kriminalitet har vært den viktigste årsaken til økningen i voldskriminaliteten i Mexico og Mellom-Amerika de senere årene. Bakgrunnen er kompleks. Sentralt står Mexicos økte betydning for kokainsmugling fra Sør-Amerika etter svekkelsen av de colombianske kartellene på 90-tallet, samt de politiske endringene som fant sted i Mexico på samme tid. Den forrykket maktbalansen mellom myndighetene og de kriminelle organisasjonene. Den organiserte kriminelle virksomheten har utviklet seg til å bli en trussel for hele regionen, og de største meksikanske narkotikakartellene er i dag globale organisasjoner med tilstedeværelse på alle kontinenter. De handler med narkotika, våpen og mennesker. Transaksjonene hvitvaskes gjennom valutavekslere, banker og økonomiske prosjekter. Ettersom meksikanske myndigheter har intensivert kampen mot narkotrafikken og konkurransen om smuglerrutene er blitt skjerpet, har gruppenes metoder, våpen og trening blitt stadig mer sofistikerte og voldelige. De kriminelle grupperingene infiltrerer politiet og grensevakter på ulike nivåer, inkludert rekrutter. De infiltrerer også politiske miljøer og lokale myndigheter. De kan også fungere som *de facto* sikkerhetsstyrker, bl.a. ved å infiltrere lokale borgervernsgrupper. Ofte kan kriminelle grupper fungere som en stat i staten.

⁵ Kilde: UN Security council. 2014. Letter dated 10 October 2014 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 751 (1992) and 1907 (2009) concerning Somalia and Eritrea addressed to the President of the Security Council. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/726

ling av heroin i og ut av Afghanistan antas å gi en profitt på 2–3 mrd. USD. I et fattig og sårbart Afghanistan vil dette ha langt større innvirkning på stabiliteten enn tilsvarende eller langt høyere kriminell profitt i fungerende stater i Europa. ISILs profitt fra smugling av olje og kulturskatter virker på samme måte destabiliserende i Midtøsten. Graden av korrupsjon og av samarbeidet mellom organiserte kriminelle og det politiske systemet er også avgjørende.

Miljøkriminalitet er en alvorlig form for organisert kriminalitet som er mer utbredt nå enn tidligere, og som får økt oppmerksomhet globalt. Miljøkriminalitet omfatter både ulovlig utnyttelse

av miljø- og naturressurser, ulovlig hogst og handel med tømmer, flora og fauna, truede arter, samt handel med og dumping av kjemikalier og farlig avfall. I tillegg anerkjenner Interpol at det oppstår nye typer ulovlige aktiviteter knyttet til bl.a. kvotehandel (fiskekvoter, jaktkvoter, klimakvoter etc.)

Ulovlig handel står sentralt i alle de største områdene av miljøkriminalitet. Miljøkriminalitet forsterker klima- og miljøutfordringene og øker dermed også risikoen for konflikt, samtidig som det i likhet med annen organisert kriminalitet gir inntekter som brukes for å finansiere krig og væpnet konflikt.

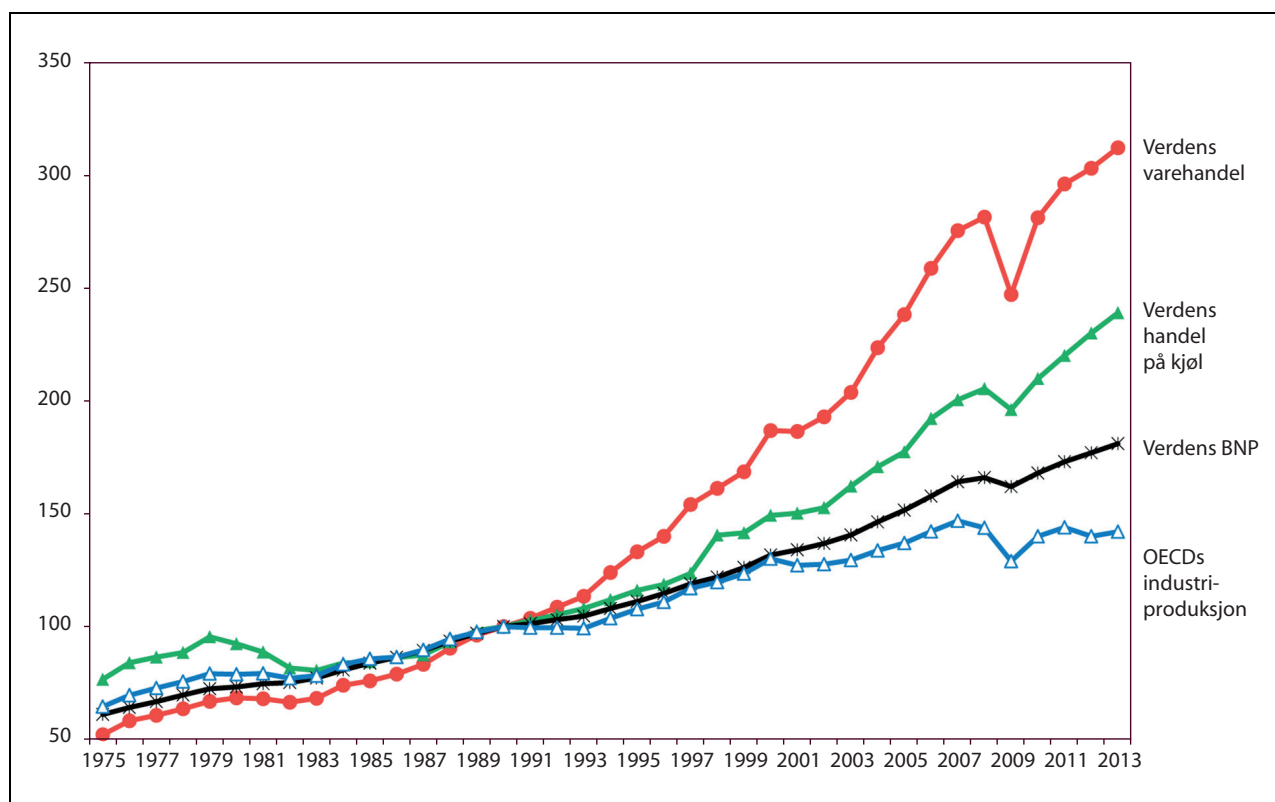
4 Piratvirksomhet

Piratvirksomhet er til hinder for internasjonal handel og svekker norsk økonomisk aktivitet. Piratvirksomhet er angrep på skip som finner sted *utenfor* territorialfarvannet og skiller seg fra væpnet ran som er angrep på skip *i* et lands territorialfarvann. For forbrytelser som finner sted i territorialfarvannet gjelder de samme lovbestemmelser som om de skulle ha funnet sted på land. De to typene angrep på skip har imidlertid samme årsak og virkning og behandles derfor under ett i denne meldingen.

Piratvirksomhet er langt fra et nytt fenomen. Veksten i den globale varehandelen og lands økende avhengighet av internasjonalt varebytte gjør at konsekvensene av piratvirksomhet er mer omfattende enn tidligere. I følge International Chamber of Shipping fraktes omtrent 90 % av verdens handel på kjøll. Piratvirksomhet truer både personer og verdier. Tiltak for å bekjempe virk-

somheten påfører skipsfartsnæringen betydelige merkostnader. Piratvirksomhet truer ikke stater sikkerhet på samme måte som for eksempel cyberangrep eller terrorisme, men har indirekte følger blant annet ved at den binder opp sjømilitære ressurser som i økende grad etterspørres til andre oppdrag. I tillegg trues sjøfolks liv og helse. Både NATO og EU har i perioder hatt vansker med å generere nok styrker til sine operasjoner. For NATOs vedkommende har det medført at man har benyttet alliansens stående maritime styrker.

De vanligste typene angrep på skipsfarten er bordinger for å stjele kontanter og andre verdier om bord, kapringer av skip for å stjele lasten, bortføring av besetningsmedlemmer for å kreve løsepenger eller kapringer av skip for å kreve løsepenger for mannskap, last og skip. Sjøfolks liv og helse er utsatt fordi angrepene er voldelige.



Figur 4.1 Veksten i internasjonal varehandel, handel på kjøll, verdens BNP og OECDs industriproduksjon

Kilde: UNCTAD-sekretariatet, basert på OECDs oversikt over de viktigste økonomiske indikatorer, juni 2014

Havrettskonvensjonen, FN-avtalen om fiske på det åpne hav og andre relevante avtaler og folkerettslig sedvane bidrar til å regulere rettstilstanden på havet. Til tross for dette kjennetegnes havene av at det er vanskelig for myndighetene å overvåke aktivitet og forhindre kriminalitet der. Mange utviklingsland har få eller ingen virkemidler til å utøve myndighet utenfor kysten. De mangler ofte lovgivning, og de har verken evne eller vilje til å håndheve denne med hensyn til forbrytelser utenfor territorialfarvannet.

Aktører

Kapringer på havet kan gjennomføres av alt fra en liten gruppe væpnede menn i et enkelt fartøy til kriminelle nettverk med store ressurser. I Somalia er statsapparatet så svakt at piratororganisasjoner har kunnet ta seg til rette. I andre land kan piratororganisasjonene ha bånd til statsapparatet ved at myndighetspersoner både aksepterer den kriminelle virksomheten og tjener på den.

Piratvirksomhet ledes av et fåtall personer som akkumulerer store verdier som søkes hvitvasket eller som reinvesteres i annen illegal virksomhet, som narkotikahandel og våpensmugling. Det er grunn til å frykte at slike personer kan inngå samarbeid med terroristorganisasjoner, slik at de tar seg av terroristenes finansielle transaksjoner samtidig som terroristene bidrar med væpnet personell. Piratvirksomhet har i lang tid funnet sted i liten skala utenfor Øst-Afrika, Vest-Afrika og i Sørøst-Asia. Den avtar i Det indiske hav, men øker i Guineabukten og i Sørøst-Asia¹.

Kapring av skip, tyverier av last og krav om løsepenger for gisler kan gi store økonomiske gevinster. Piratenes motiv er økonomisk vinning. Ifølge Verdensbanken er det siden 2007 blitt utbetalt ca. 339 millioner USD i løsepenger til somaliske pirater. Muligheten til stor økonomisk fortjeneste kombinert med liten risiko for å bli tatt gjør maritim kriminalitet fristende. For å lykkes med slik kriminalitet trengs også et sted på land til organisering av virksomheten. Slike områder kjennetegnes ved svak statsmakt uten kontroll over hele territoriet, manglende håndhevingsevne eller høy grad av korrupsjon.

I geografiske områder der piratvirksomhet er et problem svekkes lovlig næringsaktivitet og internasjonal handel. Den økonomiske aktiviteten blir lavere. Landene som piratene er basert i ram-



Figur 4.2 Norske spesialsoldater på piratjakt i Det indiske hav

Kilde: Marinejegerkommandoen/Forsvaret

mes hardest. Fordi piratvirksomhet ikke lar seg begrense av grenser til havs påvirker den naboland der den fortekommer. Piratvirksomhet kan derfor påvirke sikkerhetssituasjonen i naboland og regioner, og ha destabiliserende konsekvenser.

Omfang

Inntil somaliske sjørøveres angrep på skipsfarten i Adenbukten ble et stort problem i 2007 ble piratvirksomheten oppfattet som noenlunde håndterbar for skipsfarten.

Somalia og Afrikas Horn har, ikke minst siden kollapsen i Somalia tidlig på 1990-tallet, utgjort et arnested for ulike former for organisert kriminalitet. Somaliske sjørøveres angrep på skipsfarten økte i Det vestlige indiske hav i 2005 og nådde et svært alvorlig nivå i 2007. Det internasjonale samfunnet var uforberedt på denne dramatiske veksten. Kapringene begynte som enkeltstående angrep utført av lokale grupper, muligens av fiskere som følte berettiget harme over det uregulerte fisket langs Somalias kyst, men ble på kort tid godt organisert og ledet av kriminelle nettverk. Piratene gikk over til å bruke moderskip, gjerne kaprede fiskefartøyer fra regionen, og kunne dermed operere så langt øst som til India.

Kostnadsspiralen for rederinæringen skjøt i været fra 2005 på grunn av høyere forsikringspremier, sikkerhetskostnader og de økende driftsutgiftene ved å bruke lange omveier rundt høyrisikoområdet.

Fra 2011 falt antall kapringer, og siste kapring av skip i internasjonal fart i området fant sted i mai 2012. Fra april 2005 til desember 2012 ble 198 fartøyer kapret. Over 4000 sjøfolk har blitt holdt som gisler av somaliske sjørøvere.

¹ Det forekommer spredte angrep på skip i Bengalbukten og langs Latin-Amerikas kyster. Dette dreier seg i hovedsak om enkeltstående tilfeller.

Kapringer av fiskefartøyer og såkalte *dhower* (tradisjonelle fartøyer i Det indiske hav) finner fremdeles sted, og de somaliske sjørøverne tester jevnlig beredskapen om bord på skip i internasjonal fart. Nettverkene som kapret skip er inntakte. De politiske og sikkerhetsmessige forholdene i Somalia som muliggjorde piratvirksomheten er ikke vesentlig endret.

Det internasjonale samfunnet (NATO, EU, den USA-ledede *Combined Maritime Forces*) har gjort store fremskritt i bekjempelsen av det somaliske sjørøverproblemet, som nå synes å være under kontroll. Samtidig vil det bli krevende å opprettholde det sjømilitære nærværet i Det vestlige indiske hav på dagens nivå i en situasjon hvor sikkerhetsbehovene i Europa øker. Det internasjonale samfunn etablerte i 2009 kontaktgruppen *Contact Group on Piracy of the Coast of Somalia* (CGPCS) som med mandat fra FNs sikkerhetsråd koordinerte et bredt tilfang av tiltak mot piratene. Sikkerhetstiltakene om bord og de internasjonale marinestyrkenes avskjæring av pirattoktene er grunnen til at ingen kapringer har lyktes på tre år. CGPCS anbefalte i oktober 2014 at tiltakene mot den somaliske piratvirksomheten bør videreføres for å hindre at kapringene gjenopptas.

I Guineabukten i Vest-Afrika har antall angrep og forsøk på angrep økt. Det produseres store mengder olje i regionen og petroleumsproduksjon er en viktig inntekstkilde for offentlig sektor i flere land. Eksempelvis kommer 80 % av offentlige inntekter i Nigeria fra olje.

I 2013 antas det at ca. 100 piratangrep og væpnede overfall på skip fant sted i Guineabukten.² Det er grunn til å tro at angrep underrapporteres. Angrepene tar i hovedsak form som tyveri av oljelaster og kidnapping av besetning som vanligvis løslates relativt raskt etter betaling av løsepenger. Operasjonene er relativt kompliserte og hele laster med raffinerte oljeprodukter kapres og sel-

ges på markedet i Nigeria og i nabolandene. Plattformen, lastebåter, forsyningsskip, fisketrålere og lokalpassasjertrafikk angripes og ranes, ofte med tap av menneskeliv.

Piratvirksomheten er delvis knyttet til illegal virksomhet på land og må ses i sammenheng med smugling av håndvåpen og narkotika. Piratene er tungt bevæpnet og svært voldelige. Piratvirksomheten fører til økte kostnader for transport av varer inn og ut av regionen, og dette kan være et viktig hinder for utvikling av privat næringsliv og investeringer i området.

I hovedsak utføres piratvirksomheten her av godt organiserte kriminelle med arnested i Nigerdeltaet og Lagos i Nigeria. Nigeria er piratenes hovedbase, men de opererer i flere naboland. Nettverkene har nødvendig kompetanse, etterretning, finansiering og forbindelser, nasjonalt så vel som internasjonalt, for å planlegge og gjennomføre store og kompliserte operasjoner. Internasjonale forbindelser og regionale forgreninger muliggjør salg av store volum med stjalne raffinerte oljeprodukter. I Vest-Afrika synes piratvirksomheten å være tettere knyttet til, og vanskeligere å skille fra, andre former for kriminalitet, enn piratvirksomheten i Øst-Afrika.

I Sørøst-Asia har Malakka-stredet vært senter for piratvirksomhet. Over 50 % av all handel i verden passerer gjennom eller nær de indonesiske og fillippinske øygruppene. Situasjonen i området ble gradvis bedre fra midten av 2000-tallet, bl.a. på grunn av opprettelsen av et regionalt overvåkingssenter i Singapore.³ Norge er medlem av senteret. I løpet av 2014 forverret imidlertid situasjonen seg med økning i antall kapringer i farvannene rundt Malaysia og vest i Indonesia. Det rapporteres månedlig om angrep på skipsfarten. Det råder usikkerhet om utviklingen av piratvirksomheten i dette området.

² Kilde: Oceans Beyond Piracy, The state of Maritime Piracy 2013

³ Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against ships in Asia (ReCAAP)

5 Sikkerhetsutfordringer i det digitale rom

USAs president Barack Obama uttalte i 2014 at «America's economic prosperity, national security, and our individual liberties depend on our commitment to securing cyberspace and maintaining an open, interoperable, secure, and reliable Internet.» I internasjonal cyberpolitikk er dette en vurdering som deles av mange, både politikere og fageksperter.

Internettet har på kort tid utviklet seg til å bli en generator for økonomisk vekst og sosial utvikling og en plattform for kommunikasjon og informasjonsutveksling både nasjonalt og globalt. Regjeringen ønsker at denne utviklingen fortsetter. For at det skal skje må sikkerhetsutfordringer som eksisterer i det digitale rom håndteres.

Sikkerhetsutfordringer i det digitale rom forekommer i svært ulike former og med ulik alvorlighetsgrad. Som global *trussel* er det digitale rom primært et verktøy for å gjennomføre ulovlige eller sikkerhetstruende handlinger. Dette skjer enten *gjennom* det digitale rom, ved å bruke internett som kommunikasjonskanal for kriminelle handlinger, eller *i* det digitale rom, gjennom nettverksbaserte operasjoner.

Enten truslene kommer *gjennom* eller *i* det digitale rom må de møtes med en kombinasjon av operative og strategiske grep.

Eksempler på trusler *i* det digitale rom er spionasje eller tyveri av intellektuell eiendom i regi av statlige eller ikke-statlige aktører, eller digitale angrep mot offentlige eller private virksomheter for å volde skade. Andre trusler i det digitale rom er organisert kriminalitet for økonomisk vinning, eller operasjoner gjennomført av aktivister for å skape oppmerksomhet.

Eksempler på bruk av internettet som *kommunikasjonskanal* for kriminell virksomhet kan være kjøp og salg av narkotika og våpen. Som kommunikasjonsplattform kan internettet benyttes av kriminelle nettverk til å spre politiske budskap eller ideologi, eller oppfordre til ulovlige aktiviteter som terror og annen alvorlig kriminalitet. Internettet er også en viktig arena for kontakt mellom medlemmer og bidragsyttere i terrornettverk, og som et element i arbeidet med å radikaliserer og rekruttere terrorister. Kommunikasjon over net-

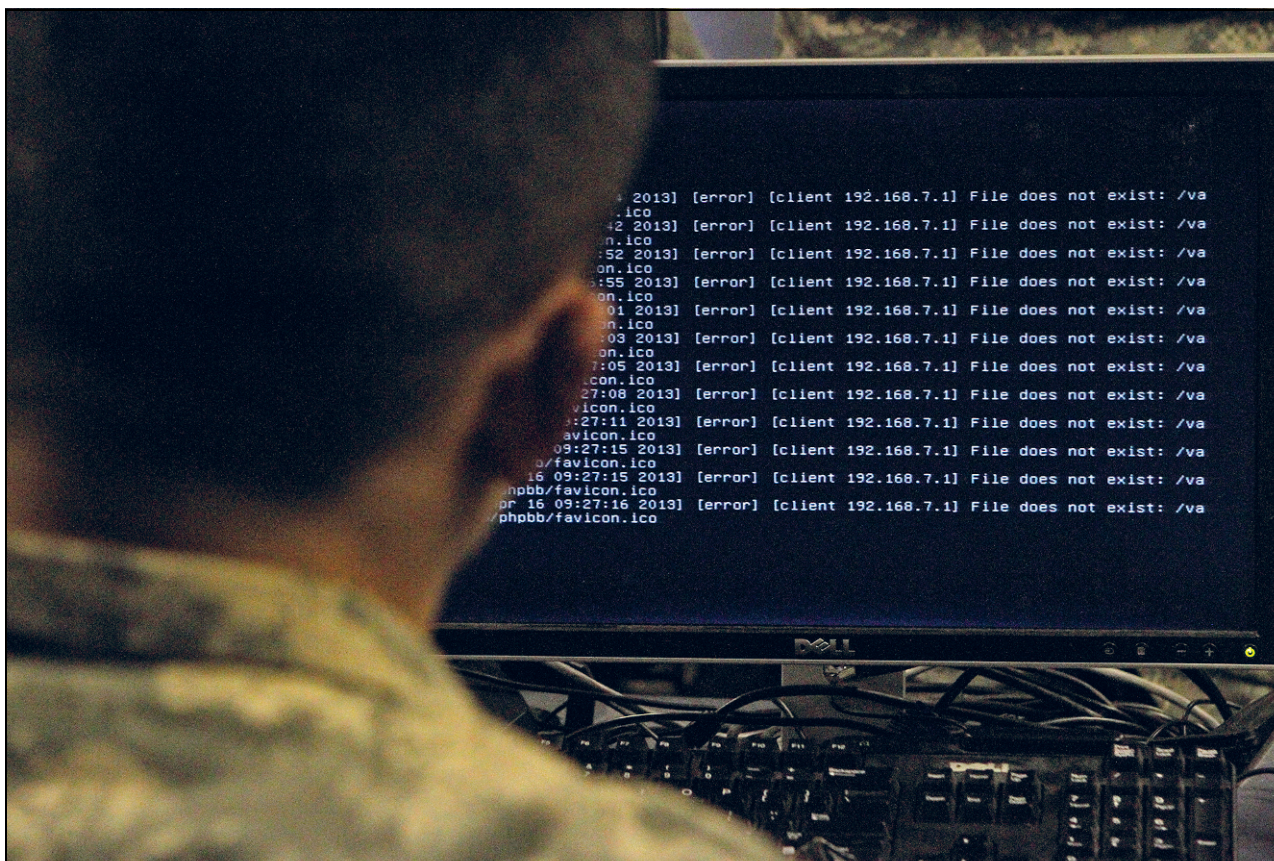
tet gjør det mulig å planlegge og utføre ulovlige handlinger uten at de som medvirker møtes fysisk.

Omfang

I omfang er den fremste digitale trusselen mot norske mål ulovlig informasjonsinnhenting. Dette omfatter digital etterretning mot det offentlige, industrispionasje, tyveri av intellektuell eiendom og tyveri av personopplysninger. Antall tilfeller av ulovlig informasjonsinnhenting via digitale verktøy har økt betraktelig de siste 10 årene og det forekommer i dag regelmessige og alvorlige infiltrasjonsangrep mot myndigheter, bedrifter og enkeltpersoner gjennom tele- og datanettet. NSM håndterte 88 alvorlige dataangrep i 2014, mot 51 i 2013. Sommeren 2014 opplevde Norge det største dataangrepet så langt, målrettet mot olje- og energisektoren. NSM forventer flere dataangrep av denne typen fremover. Motivene bak slike angrep kan være ideologiske, politiske, økonomiske eller personlige. Nettverksbaserte operasjoner blir stadig mer målrettede og teknisk avanserte. Det har også vært en økning i tjenestenektangrep¹ i Norge. Kriminelle tilbyr tjenestenektangrep og andre former for nettverksangrep mot betaling.

Det er svært vanskelig å beregne kostnadene av IKT-kriminalitet og andre former for digitale trusler. Denne typen kriminalitet er imidlertid forbundet med relativ liten risiko og potensielt store muligheter for fortjeneste. I en studie fra 2014 anslo Center for Strategic and International Studies (CSIS) de årlige kostnadene ved IKT-kriminalitet globalt til å beløpe seg til over 400 mrd. USD. 0,64 % av Norges BNP (tilsvarer ca. 3,5 mrd. kroner) går årlig tapt for den norske økonomien som følge av IKT-kriminalitet, i følge tall fra CSIS og sikkerhetsselskapet McAfee.² Dersom andre land

¹ Tjenestenekt (*Denial-of-Service, DoS*) eller distribuert tjenestenekt (*Distributed Denial-of-Service, DDoS*) er et angrep hvor man hindrer at noen eller noe (f. eks. en person eller et system) får tilgang til informasjon eller ressurser de skal ha tilgang til. Et vellykket tjenestenektangrep vil således føre til et brudd på tilgjengeligheten til informasjonen/ressursen.



Figur 5.1 Cybertrusler

Det digitale rom har gjort oss sårbare. Flere land har bygget opp betydelige militære kapasiteter for å møte sikkerhetsutfordringer i det digitale rom.

Foto: West Point, The U.S. Military Academy

får innsyn i politiske vurderinger, militære forhold og annen informasjon som kan påvirke Norges sikkerhet eller våre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser, kan det få alvorlige konsekvenser.³

I en undersøkelse foretatt av revisjonsselskapet Pricewaterhouse Coopers (PwC) allerede i 2011 meldte en av fire norske virksomheter at de det siste året hadde opplevd økonomisk kriminalitet som de knyttet til IKT-kriminalitet. Dette er på nivå med virksomheter i øvrige andre nordiske og vesteuropeiske land.⁴

Regjeringen nedsatte i 2014 et digitalt sårbarhets utvalg (Lysne-utvalget) som skal kartlegge det norske samfunnets digitale sårbarhet og foreslå konkrete tiltak for å styrke beredskapen og redusere sårbarheten. Utvalget skal levere sin

utredning i form av en norsk offentlig utredning (NOU) til Justis- og beredskapsdepartementet i september 2015.

Nettverksbaserte operasjoner

Elektroniske operasjoner har i en årrekke vært et virkemiddel i konflikter mellom stater og er blant annet blitt brukt til å ramme motpartens radar og kommunikasjonssystemer. Digitale angrep kan utføres av både offentlige og private aktører og ramme et langt bredere spekter av mål, herunder kritisk infrastruktur.

Angrep i det digitale rom er i dag en av de raskest voksende truslene mot samfunnssikkerheten. Slike operasjoner følger gjerne av at aktuelle aktører utvikler eller anskaffer avansert programvare som utnytter digitale sårbarheter. Digitale angrep på kritiske samfunnsfunksjoner følger gjerne etter en kartlegging av svake punkter ved den digitale infrastrukturen. En aktør som ønsker å angripe i det digitale rom trenger en ubevoktet inngang, som via internett eller ved hjelp av en

² Kilde: Net Losses: Estimating the global cost of cyber-crime. Center for Strategic and International Studies, juni 2014, s. 9 og 21

³ Kilde: NSMs årsrapport 2014

⁴ Kilde: PwC publikasjon: Cyberkriminalitet i fokus. Global economic crime survey, 2011, s. 12

Boks 5.1 Norsk energisektor utsatt for dataangrep

Sommeren 2014 ble det kjent at norsk energisektor var utsatt for alvorlige og målrettede dataangrep. NSM/NorCERT¹ varslet mer enn 500 virksomheter i denne sektoren. Minst 50 bedrifter ble forsøkt angrepet. Det er stor sannsynlighet for at hendelsene i Norge hadde en sammenheng med en større kampanje mot vestlige energiselskaper. Over 1000 selskaper av Europa og Nord-Amerika ble rammet av tilsvarende kampanjer.

¹ CERT: Computer emergency response team

utro tjener i et selskap eller en organisasjon. Når en aktør er etablert inne i et nettverk, er det få tekniske begrensninger for hva som kan gjøres.

En viktig side ved nettverksbasert etterretning er det tekniske potensialet for å skjule eller tilsløre egen identitet. Mange forsøk på og gjennomførte nettverksbaserte etterretningsoperasjoner blir avslørt, men uten at opprinnelsesland eller aktør er mulig å fastslå sikkert. Det er også sannsynlig at mange operasjoner ikke blir avslørt, eller at de blir oppdaget men ikke rapportert.

Forsøk på nettverksbaserte etterretningsoperasjoner fra andre stater lar seg vanskelig stoppe. Dette er ikke et felt som kan reguleres effektivt av lovbestemmelser eller håndheves. Enkelte stater har store og velutviklede kapasiteter til å gjennomføre nettverksbasert etterretning.

Både større og mindre stater forbereder bruk av digitale operasjoner som ett av flere virkemidler i mellomstatlige konflikter, herunder utvikling av skadevare som kan brukes til å sabotere infrastruktur eller forstyrre kritiske samfunnsfunksjoner. Angrep mot kraftforsyning, telekommunikasjon, betalingstjenester, politiske beslutningsorganer og militær kommando og kontroll kan forårsake betydelig skade. Slike operasjoner kan i en gitt situasjon rettes mot norske nasjonale interesser, true samfunnssikkerheten og i ytterste konsekvens statssikkerheten.

Utplassering av skadevare kan skje lang tid før anvendelse er aktuelt, og aksjonene kan gjennomføres med lav risiko for identifisering.

Av denne grunn blir økende kapasiteter i det digitale rom stadig viktigere, og flere land investerer betydelige midler i dette. Kriser og konflikter vil trolig ikke kunne avgjøres ved operasjoner i

det digitale rom alene, men nettverksoperasjoner kan supplere eller kompensere for mangel på politiske, økonomiske eller militære virkemidler eller forsterke virkningen av disse. De vil kunne ramme både offentlige og private interesser

Digitale trusler går hånd i hånd med den økte bruken av digital teknologi i alle samfunnssektorer, noe som gjør avanserte samfunn som vårt eget stadig mer sårbare for digitale angrep.

Mens det investeres mye i offensive kapabiliteter og forsvar forblir det vanskelig å etablere effektiv avskrekking selv for de mest alvorlige handlingene. Tidligere ble IKT-kriminalitet gjerne utført av individer eller mindre grupper, men i dag ser man også at store, kompliserte kriminelle nettverk gjennomfører IKT-kriminalitet. Dette inkluderer kriminelle nettverk som kobler sammen individer fra store deler av verden, uavhengig av den enkeltes geografiske plassering.

Aktører

En rekke ulike aktører kan utgjøre sikkerhetsutfordringer eller utøve trusler i det digitale rom. Dette spenner fra statlige etterretnings- og sikkerhetstjenester, via tradisjonelle militære motstandere, globale selskaper, terrorist- og ekstremistgrupper, organiserte kriminelle og hackergrupper. Stater kan benytte seg av stedfortredere, såkalte proxyer, ved å støtte eller utnytte hackergrupper, universitetsmiljøer, halvstatlige bedrifter eller andre, og til å utføre handlinger som gjør det vanskelig å spore operasjonen tilbake til en statlig myndighetsstruktur.

Det skilles ofte mellom fire ulike kategorier av digitale trusler:

1. IKT-kriminalitet (cyberkriminalitet): Som i tradisjonell kriminalitet inkluderer dette en rekke ulovlige aktiviteter, som identitets-tyveri, svindel og økonomisk utroskap, salg av ulovlige substanser, våpen eller mennesker via internett, m.m. Gjerningspersonene kan være enkeltindivider, grupper eller organiserte kriminelle. IKT-kriminalitet er den mest synlige og mest utbredte av de digitale truslene. Vanligvis er motivet ved IKT-kriminalitet økonomisk vinning. Økonomisk kriminalitet i det digitale rom kan også ha bånd til fremmed etterretning. I enkelte stater finnes det former for samarbeid mellom de hemmelige tjenester og organisert kriminell virksomhet.

Terroraksjoner i det digitale rom, i betydningen nettverksoperasjoner for å spre vold og skape frykt, har så langt ikke utgjort noen

Boks 5.2 IKT-kriminalitet

IKT-kriminalitet defineres som kriminalitet som enten er rettet mot datasystemer og/eller datanettverk, eller der sentrale elementer av handlingsforløpet utføres ved hjelp av datasystemer og/eller datanettverk. IKT-kriminalitet er en global kriminalitetsform. Felles for alle aktørene innenfor IKT-kriminalitet er at de opererer innenfor et virtuelt og ofte internasjonalt miljø, der for eksempel serveren, eieren av serveren, brukerne og etterforskningsledelsen kan ha opprinnelse i ulike land.

Mange moderne kriminalitetssaker har i større eller mindre grad en grad av cyberdimensjon i seg, fra datainnbrudd og virus, til rene digitale spor. Dette gjelder også alvorlig organisert kriminalitet som terrorisme. Gjerningsperson, sever og offer kan befinne seg på ulike kontinenter. Dette medfører et betydelig håndhevelsesproblem på tvers av landegrenser.

Europarådets konvensjon nr. 185 om datakriminalitet (Budapestkonvensjonen) ble ratifisert av Norge i 2006. Så langt har 39 Europarådsmedlemsstater og seks ikke-medlemsstater, deriblant USA og Japan, sluttet seg til konvensjonen. Partene til Budapestkonvensjonen har forpliktet seg til gjensidig straffrettslig samarbeid i saker vedrørende datakriminalitet, herunder til å bistå hverandre med innhenting av elektroniske bevis for datakriminalitet. Regjeringen arbeider for at så mange stater som mulig slutter seg til Budapestkonvensjonen.

Det finnes et utstrakt, internasjonalt marked med kjøp og salg av teknologiske verktøy, som brukes til å utføre IKT-kriminalitet (*cyber-crime-as-a-service*). De kriminelle aktørene har funnet effektive virtuelle metoder for å spre skadevaren slik at det er enkelt å utføre angrep over landegrenser. De kriminelle miljøene profesjonaliseres, og det er en fare for at stadig flere vil bruke teknologiske metoder enten i sabotasje- eller spionasjeangrep.

alvorlig risiko. Denne trusselen kan imidlertid raskt endres i årene fremover, i takt med at terrorgrupper tilegner seg større kapasitet og kunnskap.

Terrorgrupper bruker imidlertid internettet aktivt som kommunikasjonskanal, blant annet til radikaliserings, rekruttering og opp-

læring for eksempel gjennom publisering av videoer. Enkelte stater refererer til dette som *cyberterror* og bruker terrorgruppers anvendelse av internett som argument for økt statlig sensur og kontroll over innholdet på internett.

2. **Aktivism:** Motivet for aktørene bak denne type aktiviteter er hovedsakelig å tiltrekke seg oppmerksomhet eller å få andre til å endre adferd. Det er flere eksempler på at aktivistgrupper har overtatt websider og datamaskiner hos ulike virksomheter eller offentlige myndigheter. Nylig ble for eksempel twitterkontoen til den amerikanske sentralkommandoen overtatt av hackere som utga seg for å representere ISIL.
3. **Digitale etterretningsoperasjoner:** Statlige aktører står bak den mest alvorlige trusselen i det digitale rom mot norske interesser. Den mest alvorlige etterretningstrusselen i fredstid er at aktører får innsyn i sensitive og viktige politiske vurderinger, hemmelige militære forhold, kommersielle data og intellektuell eiendom. Flere land har målrettet bygget opp kapasiteter og institusjoner for å drive nettverksbaserte operasjoner og har tilegnet seg erfaring og høy kompetanse. De siste årene har en rekke avsløringer og lekkasjer vist at en rekke lands myndigheter samler inn informasjon om enkeltindivider, selskaper og myndigheter gjennom det digitale rom. Digitale etterretningsoperasjoner kan benyttes for å fremskaffe informasjon om andre lands politiske beslutninger og finansielle forhold. Operasjonene kan være rettet mot tradisjonelle etterretningsmål som utenriktjenester og forsvarssektoren, men også mot næringsliv, akademia og enkeltpersoner, blant annet for å stjele eller kopiere intellektuell eiendom. Tendensen er at statsaktører prioriterer dette høyt og setter av stadig større ressurser til utviklingen av nettverksoperasjoner.

Ikke-statlige aktører kan forstyrre servere og enkeltpersoner med et bredt spekter av metoder og teknikker som er lett tilgjengelige for personer med en grunnleggende IT-kompetanse.

4. **Digital krigføring:** I en krise eller væpnet konflikt vil nettverksoperasjoner også benyttes til sabotasjeformål og til støtte for konvensjonelle militære operasjoner. Digitale operasjoner er i økende grad en integrert del av militære operasjoner og konflikter i verden. Ikke-statlige grupper med nære bånd til statlige myndigheter har ved flere anledninger gjennomført cyberangrep

som er koblet til pågående væpnede konflikter. Dette omtales i økende grad som hybrid krigføring i det digitale rom. For eksempel antas *CyberBerkut*, en prorussisk gruppe av hackere, å stå bak angrep mot regjeringens websider i Tyskland, Polen og Ukraina, samt flere av NATOs nettsider. Disse angrepene antas å være koblet til konflikten i Ukraina. *The Syrian Electronic Army*, en hackergruppe med nære bånd til president Bassar al-Assad, har vært aktive siden protestene startet i Syria i 2011. Gruppen antas å stå bak en rekke cyberangrep, herunder mot vestlige medier som The Guardian, BBC og The New York Times, men også mot utenlandske offisielle institusjoner, som Saudi-Arabias forsvarsdepartement.⁵ Stadig flere stater rustet opp sine offensive og defensive digitale militære kapabiliteter. Internasjonalt har man sett tilfeller der massive nettverksbaserte angrep av militær karakter har hatt som formål å lamme og ødelegge deler av andre staters infrastruktur. I andre tilfeller har alvorlige nettverksoperasjoner blitt oppfattet mer som en advarsel om hva som kan komme.

Mot slutten av 2014 opplevde underholdningsselskapet Sony et cyberangrep som ifølge amerikanske myndigheter stammet fra Nord-Korea. Formålet var angivelig å stanse distribuering og visning av en film. Angrepet representerte en ny og alvorlig trussel, hvor en stat gjennom nettverksoperasjoner forsøker å stanse frie ytringer og lovlig forretningsvirksomhet i en annen stat hvor den ikke har jurisdiksjon.

Boks 5.3 Cyberangrep mot Estland i 2007

Klokken 22.00 den 26. april 2007 startet det som i etterkant har blitt kalt verdens første cyberkrig. Da opplevde Estland et massivt cyberangrep i form av en bølge av tjenestenektangrep mot offentlige nettsider, banker, universiteter og estiske medier. Sammen med demonstrasjoner i gatene i Tallinn var cyberangrepet en protest mot en planlagt flytting av et sovjetisk krigsminnemonument fra 1947. Angrepene varte i tre uker, og toppet seg 9. mai da over fire millioner informasjonspakker per sekund ble sendt til utvalgte nettstedet. 10. mai måtte Hansabank, Estlands største bank, stenge all nettbasert virksomhet hvilket stanset nettbanktjenester i et land hvor 97 % av alle banktjenester ble foretatt online. Også betalingsautomater og minibanker sluttet å virke. 19. mai stanset angrepene like plutselig som de hadde begynt, men først etter at estiske myndigheter hadde stoppet all internasjonal nettrafikk og i praksis koblet Estland fra internettet. Angrepet lammet det estiske samfunnet og gjorde stor økonomisk skade. Angrepet var en vekker blant annet for NATO som siden har satt IKT-sikkerhet og cyberforsvar høyt på dagsorden. NATOs Co-operative Cyber Defense Center of Excellence (CCD COE) ble etablert i Tallinn i 2008, blant annet for å forske på hvordan man responderer på cyberangrep.

⁵ Kilde: Pawlak, P. & Petkova, G. (2015). State-sponsored hackers: hybrid armies?, *EUISS*

Del II
Utenrikspolitiske konsekvenser for
Norge og regjeringens politikk

6 Utenrikspolitiske konsekvenser og tiltak

Globale sikkerhetsutfordringer påvirker Norge på ulike måter. Det er naturlig å skille mellom på den ene siden *direkte* konsekvenser for vår sikkerhet, det vil si trusler mot den norske stat, norsk territorium, norsk næringsliv eller norske borgere. På den andre siden har vi *indirekte* konsekvenser som rammer tredjelandets sikkerhet eller utvikling, men som kan ha følger for vårt utviklingssamarbeid, fremme av menneskerettigheter eller andre norske utenrikspolitiske interesser. Til denne kategorien konsekvenser hører også svekkelse av staters evne til å håndtere lov og orden. Dette truer ikke nødvendigvis umiddelbart vår sikkerhet, men kan over tid skape friområder for trusler som kan ramme norske mål.

Regjeringen ser terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom i sammenheng. Vår innsats mot disse sikkerhetsutfordringene skal søke å se både særtrekkene, men også koplingene mellom dem og møte dem med en helhetlig tilnærming. Vi ser at de kan samvirke, spesielt i stater med lav evne eller vilje til å bekjempe dem, og ofte med sentrale myndighetspersoners viten og deltakelse. Regjeringen tar derfor i bruk en rekke virkemidler og vektlegger bredt internasjonal samarbeid og koordinering.

Erkjennelsen av de negative konsekvensene som globale sikkerhetsutfordringer har for utvikling, vekst, stabilitet og fred har økt betydelig de siste årene. Denne erkjennelsen reflekteres i rapporter, resolusjoner og arbeid fra blant annet FN-systemet, Verdensbanken, OECD og Den afrikanske union.

- Regjeringen vil bidra til økt kunnskapsbygging om globale sikkerhetsutfordringer blant norske og internasjonale analyse- og forskningsmiljøer. Regjeringen vil bruke mer FoU-midler og styrke bilateralt forskningssamarbeid. Samarbeidet kan knyttes til bl.a. sårbare stater og terrorisme med såvel fokusland og NATO som sentrale samarbeidspartnere.
- Regjeringen skal styrke det internasjonale samfunnets kamp mot korrupsjon og se dette i sammenheng med globale sikkerhetsutfordringer. Gjennomføring av FNs og Europa-

rådets konvensjoner mot korrupsjon er sentralt. Regjeringen vil bl.a. bygge på erfaringer fra og videreutvikle korrupsjonsjegernettverket som Norge har drevet siden 2005.

- Analyse av og tiltak mot globale sikkerhetsutfordringer blir en prioritert del av arbeidet ved utenriksstasjonene.
- Regjeringen skal arbeide for økt rekruttering av norske eksperter på globale sikkerhetsutfordringer, inkludert junioreksperter, til FN, NATO, Europarådet og andre relevante internasjonale organisasjoner.
- Regjeringen vil involvere relevant norsk næringsliv og analyse- og forskningsmiljøer med sikte på gjensidig læring, erfaringsutveksling og kompetansebygging. Utenriksdepartementet vil avholde en årlig konferanse om globale sikkerhetsutfordringer og norske interesser.

Norge skal fortsatt vektlegge kapasitetsbygging som et sentralt virkemiddel i utenrikspolitikken. Å bidra til oppbygging av legitime og effektive lokale institusjoner og inkluderende politiske prosesser er komplisert. Regjeringens innsats for å bidra til stabilisering av sårbare områder og i krevende situasjoner må bygge på tidligere norsk innsats. Norge har erfaring med sikkerhetssektorreforminnsats i flere land og regioner, som for eksempel Afghanistan, Moldova, Georgia, Ukraina, på Balkan og i Øst-Afrika.

Norge vil bygge sikkerhet sammen med andre. FN, NATO, transatlantiske, europeiske og nordiske likesinnede er blant våre viktigste arenaer og partnere.

- Regjeringen vil fortsette å bidra til kapasitetsbygging i forsvarssektoren i stater der Norge har særlige interesser, bl.a. i samarbeid med NATO og nordiske partnere, samt Forsvarets øving og trening i utlandet.
- Regjeringen vil gjennom deltakelse i internasjonale operasjoner bidra til bekjempelse av globale sikkerhetsutfordringer. Det er besluttet å bidra til støtte for kapasitetsbygging i Irak med inntil 120 soldater. Regjeringen vil bidra med personell til Frontex' fellesoperasjoner.

Norge skal delta i EUs sivile operasjon i Ukraina.

- Regjeringen vil, innen rammen av det strategiske partnerskapet med Den afrikanske union bidra til kapasitetsbygging og institusjonsutvikling for å styrke AUs og afrikanske lands evne til å møte ulike sikkerhetsutfordringer. Temaer vil være fredsoperasjoner, konfliktforebygging, fredsbygging og tiltak rettet mot terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet, samt sikkerhet i og utvikling av det digitale rom.
- Regjeringen vil intensivere det strategiske samarbeidet med EU om situasjonen i Sahel og Maghreb og støtte EUs regionale utviklings- og beskyttelsesprogrammer *Regional Development and Protection Programmes* (RDPP) om tiltak innen beskyttelse og migrasjon i Nord-Afrika og Syrias nærområde.

6.1 Økt terrortrussel

Fremveksten av militant islamisme globalt bidrar til ustabilitet i en rekke områder av strategisk interesse for Norge. Etterretningstjenesten og PST vurderer at terrortrusselen mot Norge og norske interesser i utlandet er skjerpet fra 2014. Ekstrem islamisme utgjør i dag den mest alvorlige terrortrusselen mot Norge og norske interesser.

Terrortrusselen mot Norge

Utviklingen i Syria og Irak har stor innvirkning på den internasjonale terrortrusselen mot vestlige land, som Norge. Styrkingen av militante islamistgrupper og etableringen av friområder i Syria og Irak, kombinert med det høye antallet fremmedkrigere og ISILs oppfordringer til sine tilhengere om å gjennomføre angrep i vestlige land, vil sannsynligvis medføre en økning i angrepsforsøk i Vesten.

Den spesifikke terrortrusselen mot Norge vurderes å øke i 2015, som følge av at personer med tilknytning til Norge og andre nordiske land i større grad enn tidligere har kontakt med internasjonale militante islamistgrupper, og som konsekvens av Norges bidrag til koalisjonen mot ISIL og ISILs oppfordringer om angrep mot land som inngår i koalisjonen. Det er flere faktorer som påvirker avgjørelser om hvor og når enkle terrorangrep gjennomføres. Eventuelle angrep mot Norge eller norske interesser vil ikke nødvendigvis være motivert av et ønske om å ramme norske interesser spesifikt, men kan være resultat av at militante islamistgrupper eller individer velger mål som er lett tilgjengelig.

Siden 2013 har et stort antall personer med tilknytning til Norge reist for å slutte seg til militante islamistgrupper i Syria og Irak. I tillegg har en rekke nordmenn oppholdt seg blant militante islamistgrupper i Afghanistan, Jemen, Pakistan og

Boks 6.1 Felles kontraterrorsenter

Etterretningstjenesten (E) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har ansvar for å hindre at Norge og norske interesser rammes av terror. De senere årene har trusselbildet blitt vesentlig skjerpet som følge av grenseoverskridende årsaker. Samarbeidet mellom E og PST har økt i takt med de nevnte endringene i trusselbildet. Etter anbefalinger fra 22.juli-kommisjonens rapport ble FKTS opprettet av JD og FD i 2013. Senteret arbeider hovedsakelig med problemstillinger av både nasjonale og internasjonale dimensjoner, hvor informasjon fra begge tjenester er nødvendig for å danne et helhetlig bilde. Senteret har tre hovedoppgaver: ivareta rettidig relevant informasjonsutveksling mellom tjenestene, koordinere og tilrettelegge for et effektivt operativt samarbeid, samt å utarbeide analyser av terrortrusler i og mot Norge. FKTS skal også bidra

til økt nasjonal bevissthet og kunnskap om terrortrusselen. Dette er nødvendig for å avverge slike trusler i og mot Norge. På områder hvor E og PST har overlappende oppgaver vil FKTS sikre at arbeidet blir bedre koordinert og dermed mer effektivt. Senterets oppgaver utvides gradvis i takt med dets bemanning. Senteret har i 2014 prioritert å forbedre informasjonsflyten mellom tjenestene, arbeide med analyser om trusselen fra norske fremmedkrigere til Syria, analyser av hendelser i utlandet med betydning for det norske trusselbilde, samt utarbeidet hjemlige scenarier om terroristers mulige handlemåte. Senteret har innledet dialog og samarbeid med noen utvalgte kontraterrorsentra i andre land, med vekt på et nordisk senter-samarbeid.

Somalia. Trusselen disse utgjør har minst tre dimensjoner. Den ene er trusselen fra små grupper eller individer som returnerer til Norge for å gjennomføre angrep på eget initiativ, etter å ha fått opplæring og deltatt i krigshandlinger, samt blitt ideologisk inspirert og radikalisert som følge av sitt opphold blant militante islamister. Den andre er trusselen fra organiserte celler som returnerer med et oppdrag om å iverksette angrep. For det tredje kan fremmedkrigere med tilknytning til Norge oppfordre og instruere personer i sitt kontaktnettverk i Norge til å gjennomføre angrep. Det er dermed også en mulighet for at personer som ikke selv reiser til konfliktområder, men som er del av radikale miljøer, vil forsøke å gjennomføre angrep i Norge på eget initiativ eller inspirasjon fra grupper i utlandet.

- Regjeringen vil bidra til det internasjonale arbeidet mot fremmedkrigere med terrorhensikt. Gjennomføring av sikkerhetsrådsresolusjon 2178 (2014) står sentralt, og arbeidet vil blant annet følges opp gjennom *Global Counterterrorism Forum* (GCTF), den internasjonale

koalisjonen mot ISIL og europeisk samarbeid, herunder Europarådet. Tiltak som skal forebygge rekruttering, bidra til informasjonsdeling og styrke grensekontroll, samt deradikaliserings og reintegrering av returnerte fremmedkrigere vil prioriteres.

- Gjennom Felles kontraterrørsenter (FKTS) har Norge styrket evnen til å koordinere og dele informasjon knyttet til sektor- og grenseoverskridende sikkerhetsutfordringer. Regjeringen vil videreutvikle Felles kontraterrørsenter ytterligere, og vil sikre enda bedre informasjonsutveksling mellom Etterretningstjenesten og PST.

Terrortrusselen mot norske interesser i utlandet

Ekstreme ideologier preger konfliktbildet i et stadig økende antall områder. Militant islamisme er den mest alvorlige terrortrusselen mot norske interesser i utlandet. I hovedsak vurderes terrortrusselen mot norske interesser i utlandet å være en konsekvens av militante islamisters fiendebilde

Boks 6.2 Identitetsfastsettelse/misbruk av identitetsdokumenter

Misbruk av identitetsdokumenter er et stort globalt problem. Pass fra en rekke land benyttes av andre enn innehaver, og det er både uekte og ekte pass med uriktig ID i omløp. Det er langt flere falske dokumenter i omløp enn det som er registrert.

Falske identiteter benyttes av terrorister, fremmedkrigere, innen menneskehandel, av menneskesmuglere, innen arbeidslivskriminalitet og en rekke andre alvorlige kriminalitetsområder. For å bekjempe denne typen kriminalitet er det avgjørende å se identitetsfastsettelsen (det vil si definering av hvem man er) i sammenheng med kontroll av identiteten. Systemene som har vært i bruk er basert på identitetsdokumenter som sannsynliggjør – men ikke fullstendig sikrer – at innehaver er rette vedkommende. Nasjonalt ID-senter er et ekspertorgan underlagt Politidirektoratet (POD) som arbeider med ID-fastsettelse.

Det har de siste årene blitt økende bevissthet om betydningen av riktig identitetsfastsettelse. Stadig flere land utsteder pass med «digitale ekthetsnøkler» som gjør at passene kan kontrolleres. Den internasjonale organisasjonen ICAO holder sammen med flere land på å etablere en teknisk løsning for utvikling og kon-

troll av slike nøkler. Et slikt nav er helt nødvendig for en sikker og effektiv håndtering av passkontroll internasjonalt. Norge er med i dette samarbeidet, som på sikt vil bidra til sikrere og mer effektiv grensekontroll av identitetsdokumenter. Arbeidet er i gang, og slik kontroll kan gjennomføres på enkelte grensepasseringssteder. Videre har det i noen år vært standard i Europa å utstede pass med fingeravtrykk, og norske pass har blitt utstedt med fingeravtrykk siden 2008. Det gir mulighet for å kontrollere både at passet er ekte, og at innehaver er den han gir seg ut for å være. Hensyn til personvernet gjør imidlertid at en ikke kan utnytte denne identifiseringsmetoden fullt ut. Schengenlandene har i samarbeid opprettet et system (VIS) for registrering av visumsøknader fra andre land, hvor fingeravtrykk registreres. Flere land er i ferd med å bli koblet på systemene. Dette vil bidra til bedret kontroll på identiteten til de som ønsker å komme inn i Schengenområdet. Interpol opprettet i 2002 en database over tapte og stjålne pass og reisedokumenter. Databasen inneholder i dag informasjon om 40 millioner reisedokumenter meldt inn av 167 land.

mot Vesten generelt, heller enn mot Norge spesielt. Det økende antallet fremmedkrigere med tilknytning til Norge i konfliktsoner som Syria og Irak, samt Norges deltakelse i koalisjonen mot ISIL, vil imidlertid bidra til å øke terrortrusselen mot norske interesser i utlandet i årene fremover.

Konfliktene i Syria, Irak og Libya gir militante islamister tilgang til våpen og medfører økt deling av kunnskap om våpenbruk og bruk av eksplosiver. Deler av Syria, Egypt, Irak, Jemen, Libya og Sahel-regionen fungerer i dag som fristeder for militante islamister, hvor rekruttering, trening og angrepsplanlegging utføres. Kapasiteten til å gjennomføre komplekse angrep mot vestlige mål i og utenfor disse områdene vil til en viss grad være betinget av opprettholdelsen av slike fristeder.

Terrortrusselen mot norske interesser er betydelig i områder som Afghanistan, Irak, Jemen, Nigeria, Nord-Afrika, Pakistan, Sahel-regionen, Syria og Øst-Afrika. Dette ligger til grunn for regjeringens valg av sårbare stater som fokusland. Vi må forvente økt bruk av kidnappinger som virkemiddel for å oppnå løsepenger, fangeutveksling og mediedekning. I et slikt bilde vil vestlige personer med dårlig beskyttelse være utsatte målgrupper. Dette kan være turister, hjelpearbeidere, journalister og representanter for myndigheter og næringsliv. Vi må i tillegg forvente at angrep med eksplosiver og håndvåpen vil fortsette.

Voldelig ekstremisme utgjør en av de mest alvorlige truslene mot internasjonal fred og sikkerhet.

- Regjeringen vil etablere et bistandsprogram for å forebygge radikaliserings-, voldelig ekstremisme og terrorisme i land og områder preget av konflikt, vold og sårbarhet. Programmet etableres i 2016 og skal trappes opp til 100 millioner kr. årlig. Programmet skal bidra til å skape motstandsdyktige og inkluderende samfunn, forebygge konflikt, og stabilisere områder hvor terrororganisasjoner har mistet sitt fotfeste. Det vil legges vekt på det langsiktige og forebyggende arbeidet mot radikaliserings-. Videre skal det bidra til å styrke sikkerhets- og justissektoren, som politi, påtalemyndigheter, forsvarsadvokater, domstoler, fengselsvesen, ettervern og grensekontroll. Det vil også gjennomføres tiltak rettet mot finansiering av ekstremistiske grupper og tiltak som kan bidra til å hindre fremmedkrigervirksomhet. Programmet vil bidra til å styrke det internasjonale og regionale arbeidet mot voldelig ekstremisme, blant annet gjennom støtte til FN og AU.



Figur 6.1 Norske spesialstyrker gir medisinsk hjelp til innbyggere i Gofat som del av Flintlock 2014-øvelsen i Niger.

Foto: U.S. Army/ USAFRICOM

FNs anti-terrorarbeid

FNs globale anti-terrorstrategi ble vedtatt av generalforsamlingen i 2006. Den brede oppslutningen om strategien er et godt utgangspunkt og forplikter FN's medlemsland i arbeidet mot terrorisme. Strategien bygger på fire hovedtemaer: 1) de grunnleggende årsakene til terrorisme 2) bekjempelse av terrorisme, 3) kapasitetsbygging og styrking av FN's anti-terrorarbeid, 4) respekt for menneskerettighetene og rettsstatsprinsippene.

Generalsekretæren opprettet FN's *Counter Terrorism Implementation Task Force* (CTITF) i 2006 for å samordne 31 FN-institusjoners og andre internasjonale organisasjoners arbeid mot terrorisme. CTITF arbeider med å skape økt oppslutning om den globale strategien, men utarbeider også regionale og nasjonale anti-terrorstrategier. Norge har i en årrekke bidratt til å finansiere CTITF's arbeid med en regional strategi for Sentral-Asia. Videre støtter Norge CTITF's arbeid

Boks 6.3 Samsvar mellom anti-terror og menneskerettighetene

Terrorisme er en alvorlig trussel mot menneskerettighetene, som samtidig må bekjempes på en måte som respekterer menneskerettighetene. Respekt for menneskerettighetene og rettsstatsprinsipper er i seg selv et virkemiddel i arbeidet for å forebygge og bekjempe terrorisme. Enkelte menneskerettigheter er ufravikelige, som for eksempel forbudet mot tortur. Visse andre menneskerettigheter kan rent unntaksvis begrenses, men det kreves da at tre vilkår er oppfylt samtidig: Inngrepet må ha hjemmel i lov, fremme et legitimt formål og det må være nødvendig i et demokratisk samfunn. Hensynet til den nasjonale sikkerhet kan være et slikt legitimt formål. Overvåkning av personer som mistenkes for terrorisme, er et inngrep i retten til privatliv, men er ikke et menneskerettighetsbrudd hvis vilkårene ovenfor er oppfylt. Derimot vil alle former for tortur, eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling krenke menneskerettene under enhver omstendighet.

Det vil ikke tjene kampen mot terrorisme om lovgivning knyttet til nasjonal sikkerhet og anti-terror benyttes for vikarierende formål. Slik praksis er også direkte i strid med folkeretten. FNs hovedforsamling uttrykte høsten 2013 –

under norsk ledelse – dyp bekymring for at nasjonal lovgivning og andre myndighetstiltak har blitt misbrukt ved målrettet å ramme menneskerettighetsforkjempere for å hindre deres virke og ved å sette deres sikkerhet i fare. I ulike land fengsles menneskerettighetsforkjempere på fabrikkert grunnlag under referanse til motarbeidelse av staten og anti-terrorlover. Slik praksis strider mot menneskerettene om vernet mot vilkårlig frihetsberøvelse og retten til en rettfærdig rettergang.

Norge arbeider aktivt i internasjonale fora for å fremme menneskerettighetene, og for å sikre at kampen mot terrorisme føres med full respekt for rettsstatlige prinsipper.

Den norsk-ledete resolusjonen i FNs menneskerettighetsråd for beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere oppfordrer FNs medlemsland om å sikre at nasjonal lovgivning med tilstrekkelig presisjon definerer hva som anses å være straffbare terrorhandlinger, slik at vage lovbestemmelser ikke kan gjøres til gjenstand for bevisst misbruk. Resolusjonen presiserer at rettsikkerhetsgarantier må gjelde for alle, også menneskerettighetsforkjempere som stilles for retten.

med å samordne FNs aktiviteter på landnivå gjennom tilnærmingen *Integrated Assistance to Counter-Terrorism* (I-ACT). Erfaringene fra de to pilotlandene Nigeria og Burkina Faso er gode, og CTITF ser nå på muligheten til å utvide ordningen til flere land.

FNs anti-terrorsenter (*UN Counter-Terrorism Centre/UNCCT*) ble opprettet i 2011 innen rammen av CTITF. UNCCT har et særlig ansvar for å bidra til kapasitetsutvikling i FNs medlemsland og styrke FNs egen ekspertise på området. Norge støtter UNCCTs arbeid og har sittet i styret siden opprettelsen. I FN-systemet er det vedtatt en rekke rettslig bindende instrumenter for bekjempelse av terrorisme. Det internasjonale rammeverket består av 14 konvensjoner som spenner over et bredt felt. Norge har ratifisert alle konvensjonene med unntak av Beijing-konvensjonen fra 2010 (*Convention on the Suppression of Unlawful Acts Relating to International Civil Aviation*). Et viktig siktemål ved å inngå slike folkerettslige forpliktel-

ser, er å oppnå enighet om at slike handlinger ikke skal kunne anses som «politiske» forbrytelser. Dette innebærer samarbeid om straffeforfølgning av terrorister gjennom relevante nasjonale organer. Statspartene pålegges enten å straffeforfølge de skyldige selv, eller å utlevere dem til en annen stat for straffeforfølgning der. De internasjonale avtalene angir minstestandarder for medlemsstatenes lovgivning. Utover disse standardene har stater et vidt handlingsrom for vedtak av nasjonale strafferegler og for å tilpasse avtalenes innhold til nasjonal lovgivning.

FNs anti-terrorkomité (*Counter-Terrorism Committee*) overvåker gjennomføringen av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1373 (2001) om tiltak mot terrorisme og etterfølgende resolusjoner. Norge følger opp resolusjon 1373 som pålegger statene å bekjempe finansiell støtte til terroristgrupper, forhindre at terroristgrupper søker tilflukt innenfor landets territorium, fryse midler som tilhører terrorister, dele informasjon om terroristgrupper, samar-

Boks 6.4 Gisselaksjonen i In Amenas i 2013

Fra 16. til 19. januar 2013 fant en gisselaksjonen sted på og ved gassanlegget Tigantourine i In Amenas i Algerie. Gassanlegget er et fellesforetak hvor Statoil og BP er hovedaktører. 16. januar ble anlegget okkupert av den radikale islamistiske gruppen *Den maskerte brigade* under ledelse av Mokhtar Belmokhtar, og flere hundre arbeidere fra Algerie og åtte andre nasjoner ble tatt som gisler. Den angivelige – men omdiskuterte – bakgrunnen for angrepet var at algeriske myndigheter få dager tidligere åpnet sitt luftrom for franske jagerfly. Franske styrker hadde angrepet militante islamister i Mali 10. januar 2013.

Den 19. januar stormet algeriske styrker gassanlegget. Minst 685 arbeidere fra Algerie og 107 utlendinger ble satt fri, ifølge regjeringen i Algerie. Etter gisselaksjonen opplyste den algeriske statsministeren Abdelmalek Sellal at 40

gisler (39 utlendinger og én algerier) var funnet drept. 29 av gisseltakerne ble drept. Han opplyste videre at det var gisseltakere fra Egypt, Canada, Mali, Niger, Mauritania, Tunisia, samt fra Algerie. Det var 17 nordmenn på anlegget, alle ansatt i Statoil. 12 av disse kom til rette, mens fem ble bekreftet omkommet.

Terroranslaget i In Amenas var et angrep på norske og britiske interesser i et tredjeland. Det var foranlediget av hendelser uten direkte tilknytning til anlegget eller operatørene. Storbritannia og Norge har gjennom mange år hatt et svært bredt og godt samarbeid, også på sikkerhetssiden. I etterkant av In Amenas-angrepet har det bilaterale samarbeidet blitt ytterligere styrket, blant annet med regelmessig møtevirksomhet mellom departementer og organer, og styrket informasjons- og erfaringsutveksling.

beide om etterforskning og rettsforfølgelse og kriminalisere all deltagelse og støtte til terrorisme.

FNs sikkerhetsråd har vedtatt sanksjoner mot al-Qaida og personer og enheter tilknyttet al-Qaida. Sanksjonskomiteen opprettet i medhold av resolusjonene 1267 (1999) og 1989 (2011) listefører personer og enheter tilknyttet al-Qaida. Listeførte underlegges finansielle sanksjoner, reiserestriksjoner og våpenembargo. Forskrift av 22.12.1999 nr. 1374 om sanksjoner mot al-Qaida gjennomfører de finansielle sanksjonene og pålegger at midler tilhørende listeførte personer og enheter fryses. Det er også forbudt å gjøre midler tilgjengelig for disse. Reiserestriksjonene gjennomføres i utlendingsregelverket og våpenembargo i eksportkontrollregelverket. Det er et tilsvarende system for Taliban.

Norge har vært en pådriver for arbeidet med å styrke FNs rolle i det globale anti-terrorarbeidet og har bidratt gjennom å utarbeide to studier (*Blue Sky I* (2012) og *Blue Sky II* (2014)) som inneholder konkrete forslag – flere av forslagene ble tatt inn i Generalsekretærens rapport til tilsynskonferansen for FNs anti-terrorstrategi som fant sted i juni 2014.

En global og helhetlig konvensjon vil kunne bidra til å effektivisere ytterligere samarbeidet for å nedkjempe terrorisme. En rekke uenigheter har ført til at det nå er pause i forhandlin-

gene. Det viktigste stridsspørsmålet er definisjonen av terrorisme. Arabiske land holder fast ved å holde handlinger som er utført i kamp mot okkupasjonsmakt utenfor definisjonen. Samtidig vil de at definisjonen skal omtale såkalt statsterrorismen, dvs. voldshandlinger som er utført av en stat. Vestlige land kan ikke akseptere dette. Det er også uenighet om universaljurisdiksjon: Skal en stat ha anledning til å straffeforfølge utlendinger for handlinger som er utført i utlandet. Afrikanske land lanserte forslaget, og mente at jurisdiksjonsgrunnlaget var misbrukt av politiske årsaker etter arrestasjon av afrikanske ledere i vestlige land mistenkt for alvorlige overgrep begått i eget land. Det er også uenighet om spørsmålet skal diskuteres i FNs folkerettskomisjon eller FNs generalforsamling, samt om innhold og hva slags lovbrudd som omfattes av universaljurisdiksjonen.

- Regjeringen vil styrke FNs rolle i den internasjonale innsatsen mot terrorisme og arbeide for bedre koordinering internt i FN og mellom FN og andre aktører.
- Regjeringen vil bidra aktivt til gjennomføring av FNs globale anti-terrorstrategi, særlig gjennom støtte til FNs anti-terrorsenter (UNCCT), FNs *Counter Terrorism Implementation Task Force* (CTITF) og FNs *Counter Terrorism Committee Executive Directorate* (CTED).

- Regjeringen vil styrke det internasjonale arbeidet mot terrorfinansiering, blant annet gjennom oppfølging av *The Financial Action Task Force* (FATF)-standardene og FATFs evaluering av Norge i 2014.
- Regjeringen vil samarbeide tett med EU for å utvikle effektive tiltak i tråd med regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Samarbeidet foregår innenfor det såkalte *Radical Awareness Network* (RAN).

Global Counterterrorism Forum (GCTF)

Det globale anti-terrorsamarbeidet har fått en ny dynamikk gjennom opprettelsen av *Global Counterterrorism Forum* (GCTF). USA og Tyrkia tok i 2011 initiativ til å opprette forumet som omfatter 29 land og EU. Vi deltar aktivt i en rekke arbeidsgrupper selv om Norge ikke er medlem av forumet. Det består av to regionale (Sahel og Afrikas horn) arbeidsgrupper og fire tematiske (*Criminal Justice and the Rule of Law, Countering Violent Extremism, Detention and Reintegration, Foreign Terrorist Fighters*). Fra norsk side har det blitt lagt vekt på at GCTF skal bidra til gjennomføringen av FNs globale anti-terrorstrategi.

Norge har støttet opprettelsen av et nytt globalt fond for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme – *Global Community Engagement and Resilience Fund* (GCERF). Fondet ble lansert i 2013 innen rammen av GCTF, men er en selvstendig enhet uten formelle bindinger til GCTF. GCERF skal være en finansieringsmekanisme for støtte til lokale myndigheter og frivillige organisasjoner som arbeider med forebygging av radikaliserings, primært i utviklingsland.

- Regjeringen vil støtte tiltak for reintegrering av tidligere ekstremister, og støtte multilaterale initiativ som skal forebygge radikaliserings og voldelige ekstremisme, herunder gjennom å støtte gjennomføringen av FNs globale anti-terrorstrategi og samarbeid under *Global Counterterrorism Forum* (GCTF).

Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme

I det langsiktige arbeidet mot terrorisme er det viktig å bidra til å svekke rekrutteringsgrunnlaget for terrororganisasjoner gjennom forebyggende tiltak mot de underliggende årsakene til terrorisme. Demokratiets prinsipper, ytrings- og mediafrihet og rettstatsprinsippene, i tillegg til utdanning, inkluderende samfunn og arbeidsmuligheter, er det beste bolverk mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme fra juni 2014 beskriver den samlede norske innsatsen mot radikaliserings, inkludert internasjonalt arbeid. Den legger en bred og tidlig innsats til grunn.

Norge har lenge vært en pådriver for å få det langsiktige og forebyggende arbeidet mot radikaliserings på den internasjonale dagsorden, bl.a. gjennom FNs globale anti-terrorstrategi.

Sikkerhetsrådet vedtok i september 2014 resolusjon 2178 som inneholder en rekke bindende tiltak under FN-paktens kap. VII. Resolusjonen pålegger statene forpliktelser om forebygging av terrorisme med grenseoverskridende konsekvenser, særlig tiltak for å stanse fremmedkrigere med terrorhensikt på vei ut fra medlemsstatenes territorium. Sentrale momenter består i kriminaliserings av reisevirksomhet for fremmedkrigere med terrorhensikt, samt finansierings og organisering av slike reiser. Resolusjonen oppfordrer videre til utvidede tiltak i tilknytning til flyt av passasjerinformasjon innenfor flybransjen og fremhever langsiktig forebygging. Toppmøtet i Washington om voldelig ekstremisme i februar 2015 forsterket dette budskapet. Norge var vertskap for en regional oppfølgingskonferanse for de europeiske landene i juni 2015, og det tas sikte på å holde et nytt toppmøte i forbindelse med åpningen av FNs generalforsamling i september 2015. Videre har FNs generalsekretær kunngjort at FN skal utarbeide en egen handlingsplan om forebygging av voldelig ekstremisme.

Europarådets medlemsstater vedtok 19. mai 2015 en tilleggsprotokoll til Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme fra 2005. Tilleggsprotokollen bygger i stor grad på resolusjon 2178 og kriminaliserer utenlandsreiser og forsøk på utenlandsreiser med terrorhensikt, samt finansierings og organisering av slike reiser. Protokollen pålegger videre at mottakelse av terrortrening og deltakelse i en terrororganisasjon skal kriminaliseres, samt en forpliktelse på statene til å oppnevne et kontaktpunkt for operativ informasjonsdeling om fremmedkrigere med terrorformål.

Sivilt samfunn og lokalsamfunn spiller en avgjørende rolle i arbeidet for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Disse må tas med i utviklingen av strategier og handlingsplaner mot radikaliserings og ha en sentral plass i gjennomføringen. Det er viktig å sikre kvinners deltakelse og at kjønnsperspektivet integreres i arbeidet mot voldelig ekstremisme.

Landene på Afrikas horn og regionen rundt står ovenfor store utfordringer når det gjelder radikaliserings og voldelig ekstremisme. Særlig er

rekruttering av unge mennesker til terrororganisasjonen al-Shabaab en utfordring. Al-Shabaab bidrar til destabilisering i hele regionen. Norge, sammen med Tyrkia, har innen rammen av GCTF samarbeidet med land i denne regionen om å utarbeide en handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Handlingsplanen har 27 tiltak som skal gjennomføres av landene i regionen, regionale organisasjoner og internasjonale samarbeidspartnere.

Norges innsats for fred og forsoning representerer et selvstendig bidrag til kampen mot internasjonal terrorisme, selv om motivasjonen for innsatsen er bredere. I såkalt asymmetriske konflikter kan vi oppleve at den svakere parten – en opprørsgruppe eller terrorgruppering – bruker terrorhandlinger for å nå egne mål eller for å tvinge den sterke parten til forhandlinger. Dessverre leder dette ofte til at situasjonen låser seg i en vedvarende voldsspiral som vanskelig kan stanses uten ekstern medvirkning.

Norge arbeider generelt for at vi så langt som mulig åpner opp for dialog med grupper som er

involvert i væpnede konflikter. Dette går ikke på tvers av våre folkerettslige forpliktelser og grunnleggende verdier i norsk utenrikspolitikk.

For å lykkes er det en forutsetning at aktørene i freds- og forsoningsprosesser avstår fra terrorhandlinger og viser reell vilje til dialog og politiske løsninger. Enkelte grupper er det derfor ikke mulig å forhandle med. Samtidig må Norge gi anerkjennelse til personer og grupperinger som endrer kurs, forkaster videre bruk av terror og velger legitime virkemidler. Vi er opptatt av å få på plass mekanismer som gjør at grupper og personer kan få en uavhengig vurdering av om de skal tas av listen over terrorsubjekter.

- Regjeringen vil gjøre det forebyggende arbeidet mot radikaliserings til voldelig ekstremisme til en del av det langsiktige utviklingssamarbeidet. Regjeringen vil bidra til at rettsstatprinsippene skal gjelde i myndigheters omgang med alle som står i fare for å bli rekruttert til ekstreme grupper og med terrorister. Det er aktuelt å støtte nasjonale programmer for demobilisering og deradikalisering av ekstreme grupper, samt

Boks 6.5 Bredt internasjonalt samarbeid mot terrorisme

Den afrikanske union, AU, har det siste tiåret vist stadig mer vilje og handlekraft som fred- og sikkerhetsaktør. Norge har et langvarig og godt samarbeid med AU på dette området. Krisehåndtering opptar fortsatt store ressurser i AU, men forebyggende fredsarbeid og bærekraftig utvikling heves på agendaen. Siden Dlamini-Zuma tok over som AU-kommisjonens leder i 2012, har AU vektlagt større bredde i sitt freds- og sikkerhetsarbeid. I tillegg til å videreutvikle krisekapasiteten, ønsker AU å styrke innsatsen på det forebyggende plan. Samarbeidet mellom FN og AU styrkes og FNs høynivåpanel for fredsoperasjoner, basert på bl.a norske innspill, vil ventelig komme med anbefalinger om hvordan partnerskapet mellom FN og AU bør utvikles.

I januar 2015 vedtok AU-toppmøtet Afrikas egen utviklingsstrategi for de neste femti år – Agenda 2063. Norge etablerte i januar 2015 et rammeverk for politisk dialog og praktisk samarbeid med AU. Dette strategiske partnerskapet har fred og sikkerhet, demokrati og styresett, bærekraftig utvikling og jobbskaping som hovedområder. Et fåtall andre aktører har inngått partnerskap på linje med dette. Det er

betydningsfullt at AU ønsker Norge velkommen som strategisk partner. AU spiller en viktig rolle i bekjempelse av terrorisme i Afrika, og Norge har bl.a. bidratt med støtte til AUs anti-terror-senter i Algerie.

Economic Community of West African States (ECOWAS), Intergovernmental Authority on Development (IGAD), Southern African Development Community (SADC) og East African Community (EAC) er andre viktige regionale organisasjoner. Gjennom støtte til Institute for Security Studies (ISS) bidrar Norge til utarbeidelsen av anti-terrorstrategier i SADC og ECOWAS. Videre har Norge støttet utarbeidelsen av regionale strategier for implementering av FNs globale anti-terrorstrategi i Sentral-Asia. I denne regionen er det også viktig å følge med på det regionale anti-terror-samarbeidet i organisasjoner som Collective Security Treaty Organization (CSTO) og Shanghai Cooperation Organization (SCO). Andre viktige dialog- og samarbeidspartnere i tiden fremover kan inkludere Organisation of the Islamic Conference (OIC), League of Arab States (LAS) og Gulf Cooperation Council (GCC).

tiltak rettet mot utdanningsløp som kan bidra til å forebygge radikaliserings og undervisning i medborgerskap, menneskerettigheter, fredskultur og ikkevold. Utdannelse og yrkestrening for utsatte grupper, og tiltak rettet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme som skjer i fengsler vil også bli en del av dette arbeidet.

- Regjeringen vil styrke arbeidet for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i Afrika, Midtøsten og Sør-Asia, og fortsatt være en pådriver for at forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme internasjonalt skal ha en sentral plass i det internasjonale arbeidet mot terrorisme.
- Regjeringen vil bidra til å styrke lokalsamfunns motstandskraft mot ekstremistenes budskap gjennom støtte til moderate stemmer, bidra til religiøs dialog, og fremme økt tillit mellom justissektoren og lokalsamfunn hvor ekstremistiske holdninger har grobunn. Regjeringen vil støtte tiltak som motarbeider ekstremistenes budskap, særlig på internett og gjennom sosiale medier.

Hindre tilgang til masseødeleggelsesvåpen

Selv om sannsynligheten for at terrorister eller andre ikke-statlige aktører får tilgang til masseødeleggelsesvåpen og vil inneha kompetanse til å benytte slike våpen er lav, vil konsekvensene av mulig bruk være så alvorlige at dette er en utfordring som må tas svært alvorlig.

Norge er en pådriver for at så mange land som mulig slutter opp om den nye konvensjonen mot kjernefysisk terrorisme og den reviderte IAEA-konvensjonen om beskyttelse av kjernefysisk materiale. Det internasjonale atomenergibyråets (IAEA) handlingsplan mot terrorisme spesifiserer hvordan byrået kan bidra til bedre kjernefysisk sikkerhet i medlemslandene for å redusere faren for terrorhandlinger med kjernefysisk materiale. Norge samarbeider nært med IAEA om dette.

Kjemivåpenkonvensjonen (CWC) har vært et viktig bidrag til nedrustning. Nærmere 90 % av verdens deklarererte kjemivåpenlagre er nå destruert. Samtidig kan mange vanlige industrikjemikalier brukes i våpenøyemed. Organisasjonen for forbud mot kjemiske våpen (OPCW) vil derfor fortsatt ha viktige oppgaver. Ikke minst gjelder dette å føre kontroll med den kjemiske industrien i medlemslandene for å sikre at konvensjonen overholdes og kjemivåpen ikke gjenoppstår – enten utilsiktet eller bevisst til terrorformål.

Biologivåpenkonvensjonen (BTWC) står langt svakere og har så langt ikke lyktes i å oppnå enig-

het om egne verifikasjonsmekanismer. Ny forskning har gjort det mulig å framstille virus syntetisk og sette disse sammen på nye måter. Fremgangsmåten publiseres ofte åpent i internasjonale tidsskrifter. Laboratorieutstyr og prøver har blitt billigere og lettere tilgjengelig. Norge vil arbeide for en gradvis styrking av BTWC gjennom tillitsbyggende tiltak. Samtidig vil det være viktig å fokusere på praktiske tiltak som kan få en raskere effekt, for eksempel å styrke implementeringen av Verdens helseorganisasjons internasjonale helsereglement.

De multilaterale avtalene er av grunnleggende betydning i det internasjonale ikke-spredningsarbeidet. Som supplement til disse har vi sett en rekke initiativer mot spredning av masseødeleggelsesvåpen. De multilaterale eksportkontrollregimene støtter opp under ikke-spredningsinstrumentene. Effektiv kontroll med eksport av varer og teknologi som kan benyttes for å utvikle masseødeleggelsesvåpen representerer viktige tiltak på nasjonalt nivå. Initiativet for spredningssikkerhet (PSI) kom i stand i 2003 og er et internasjonalt samarbeid for å forberede og i praksis kunne avskjære handel med og transport av masseødeleggelsesvåpen, relatert teknologi og kunnskap internasjonalt. PSI er et supplement til deltakerlandenes arbeid med eksportkontroll nasjonalt og internasjonalt. Den multilaterale dimensjonen er viktig for å forsterke de internasjonale avtalene om ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen.

IAEA er den sentrale internasjonale organisasjonen for å koordinere internasjonal innsats for kjernefysisk sikkerhet. Dette er viktig for å hindre at kjernefysisk materiale kommer på avveie og havner hos terrorister. IAEA har en viktig funksjon i å kontrollere at alt kjernefysisk materiale utelukkende brukes til fredelig formål. I tillegg har IAEA en sentral rolle i å bekjempe ulovlig handel og eksport av kjernefysiske og radiologiske materialer – sammen med Interpol. Det er derfor i norsk interesse med et sterkt og uavhengig IAEA som kan utføre disse kontrolloppgavene på vegne av det internasjonale samfunn.

Norge har deltatt i de tre foregående toppmøtene om kjernefysisk sikkerhet (NSS), og vil delta også på det neste toppmøtet i USA i 2016. Toppmøteprosessen mål er å sikre alt kjernefysisk materiale, for å motvirke at terrorister får tilgang til kjernevåpen, teknologi og spaltbart materiale for våpenformål. I denne sammenheng jobber Norge for å styrke det internasjonale rammeverket for kjernefysisk sikkerhet, og spesielt IAEA's viktige rolle.

Et annet viktig samarbeid er det globale initiativet for å hindre nukleær terrorisme (GICNT) som ble lansert av USA og Russland i 2006. Initiativet favner bredt ved å oppfordre og bidra til økt internasjonal innsats og koordinering for å hindre terroristers tilgang til kjernefysisk materiale og for å bekjempe terroraksjoner.

Norge arbeider også med minimering og eliminering av høyanriket uran og separert plutonium, bruk av alternativ teknologi til høyradioaktive kilder, samt verifikasjon av destruksjon av kjernefysiske stridshoder, hvor vi blant annet har et bilateralt forskningsprosjekt med Storbritannia. Norge har også gjennom det globale partnerskapet og atomhandlingsplanen bidratt til atomopprydding i det tidligere Sovjetunionen, både av miljøhensyn og med formål om å hindre at kjernefysiske kilder kommer på avveie.

- Regjeringen vil arbeide for å etablere høye kontrollstandarder innenfor det internasjonale ikke-spredningsregimet, inklusiv gjennom det multilaterale eksportkontrollarbeidet, og for å hindre at terrorister og ikke-statlige aktører får tilgang til masseødeleggelsesvåpen, bl.a. gjennom oppfølging av IAEA, Sikkerhetsrådsresolusjon 1540 (2004), NSS-prosessen, det globale initiativet for å hindre nukleær terrorisme (GICNT) og det globale partnerskapet.

6.2 Organisert kriminalitet

Kriminalitetsbildet i Norge er preget av økt globalisering. Utenlandske kriminelle nettverk er i økende grad involvert i organisert kriminalitet i Norge. Disse nettverkene opererer blant annet innen narkotika, menneskehandel og i byggebransjen. Utenlandske kriminelle kan også begå kriminalitet mot norske myndigheter, virksomheter og borgere ved hjelp av internett. Det er en betydelig utfordring at slik kriminalitet gjennomføres av gjerningspersoner i land som ikke prioriterer eller vil prioritere slik kriminalitetsbekjempelse.

I takt med stadig økende bevegelse over landegrensener og kontinenter, øker også grenseoverskridende kriminalitet. Antall anmodninger om rettslig bistand og utlevering fra land utenfor Europa stiger, og det har blitt større behov for å ha kontakt med disse landenes myndigheter. Den destabiliserende effekten som organisert kriminalitet har på sårbare stater gjør at utfordringene for Norge blir større.

Norsk næringsliv etablerer seg i større grad i markeder som byr på flere utfordringer av sikkerhetsmessig karakter enn tidligere. I utlandet kan

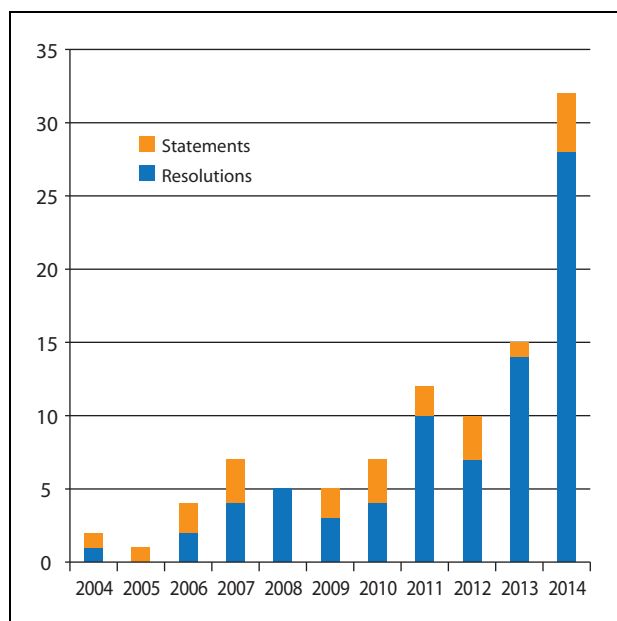
kriminalitet ramme norske interesser direkte ved at næringslivsrepresentanter utsettes for utpressing, kidnappinger og vold som umuliggjør tilstedeværelse. For eksempel søker norsk næringsliv seg i tiltagende grad mot vekstmarkeder i Latin Amerika. Her varierer sikkerhetsutfordringene fra land til land, men de er generelt mye større enn det næringslivet er vant med fra Norge. Kriminaliteten er høy, og en trussel næringslivet er bekymret for er kidnappinger. Flere latin-amerikanske karteller bruker draps- og torturmetoder med grusom brutalitet. Denne volden rammer som oftest de lokale. Land som Mexico og Colombia har betydelige sikkerhetsutfordringer på grunn av disse kartellene.

Tiltakene i stortingsmeldingen vil være samstemt med den internasjonale delen av Justis- og beredskapsdepartementets nye og planlagte strategier mot ulike former for organisert kriminalitet, som økonomisk kriminalitet, IKT-kriminalitet og hvitvasking og terrorfinansiering. Tilsvarende vil være tilfelle også for neste handlingsplan mot menneskehandel som skal være klar i løpet av 2015.

Indirekte konsekvenser

Organisert og alvorlig kriminalitet har sikkerhetsmessige og utviklingsmessige følger. Internasjonale strategier på sikkerhetsfeltet anerkjenner at de meste skadelige former for organisert kriminalitet påvirker sikkerhet. USA anslo i sin strategi mot organisert kriminalitet fra 2011 at om lag 50 % av internasjonale narkotikanettverk er assosiert med terrororganisasjoner, mens trussel fra organisert kriminalitet ligger blant de åtte største strategiske risiko i USAs nasjonale sikkerhetsstrategi i 2015.

EU konkluderte mot slutten av 2013 med at de i for liten grad hadde evnet å være i forkant av viktige hendelser med sikkerhetspolitiske konsekvenser som den arabiske våren, konfliktene i Libya og Syria, eller den eskalerende volden i Nigeria og Irak. I lys av dette begynte den europeiske utenriktjenesten (*European External Action Service*) i 2014 arbeidet med å bygge en statistisk modell, en såkalt «risk scan», som ved å kontinuerlig overvåke en lang rekke indikatorer ville være i stand til å varsle om utbrudd av slike konflikter seks til 12 måneder fremover i tid. Dette har nå resultert i EUs Global Conflict Risk Scan (EUGCRS). EUGCRS bygger på ledende forskning på hvilke faktorer som er forbundet med utbrudd av konflikt. Graden av organisert kriminalitet inngår som en av ni indikatorer på sikkerhetsfeltet sammen med blant annet konflikt-



Figur 6.2 Resolusjoner og uttalelser i FNs sikkerhetsråd om organisert kriminalitet, 2004–2014

historie, nærhet til konflikt og generelt svak rettsstat.

I EUs nye strategi for indre sikkerhet – The European Agenda on Security for 2015–2020 – er organisert kriminalitet ett av tre prioriterte områder. Nytt er også et tydeligere fokus på at indre og ytre sikkerhet henger tett sammen, og at situasjonen i EUs nabolag også påvirker den indre sikkerheten. Europol, Eurojust og Frontex er sentrale organer i det europeiske samarbeidet mot kriminalitet som Norge også er tilknyttet.

Siden tusenårsskiftet har antall resolusjoner, uttalelser og debatter i i FNs sikkerhetsråd som omhandler organisert kriminalitet økt. I 2005 var det kun en uttalelse og ingen resolusjoner som hadde en slik referanse, mens det i 2014 alene var 28 resolusjoner. Resolusjonene har hovedsakelig hatt fokus på Afrika, mens debattene har vært av mer global karakter.

I debatter, forhandlinger og resolusjoner vedtatt i siste del av 2014 fremkom det behov for visse justeringer i sanksjonsregimet. Ulovlig handelsstrømmer og organisert kriminalitet bidrar på ulikt vis til å finansiere aktører underlagt sanksjoner uten at sanksjonene fanger opp dette.

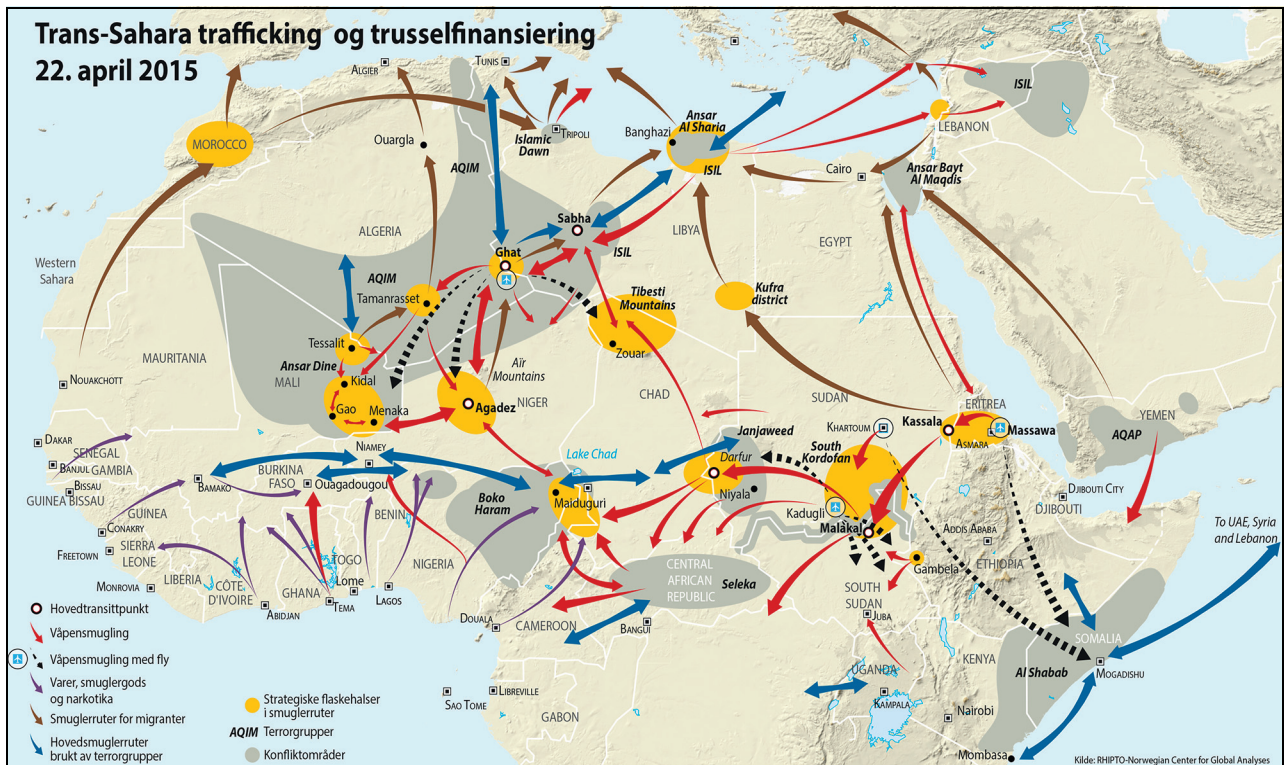
FNs sikkerhetsråd definerte i 2014 i en mer omfattende resolusjon (SR 2195) organisert kriminalitet som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Resolusjonen beskriver detaljert hvordan organisert kriminalitet har vokst og ført til et strategisk rom som terror- og opprørsgrupper kan utnytte.

For det første fører grenseoverskridende organisert kriminalitet og svak rettshåndhevelse til svekket statsautoritet. Staters manglende evne til å håndheve lov og orden ved grenser, i ørken, dal-fører, jungel, fjellområder og langs kysten/på havet langt fra hovedsteder, gjør befolkningen der utsatt for vold, utnyttelse og overgrep fra organiserte kriminelle, men også militser og terrorgrupper. Det er tallrike eksempler på slike grenseområder og områder i Nord-Afrika, Øst-Afrika, Sahel, Midtøsten, Sentral-Asia, Vest-Asia og Latin-Amerika hvor det foregår raid over grenser eller hvor ulovlig utnyttelse av ressurser og smugling eller beskatning av slik virksomhet gir betydelige inntekter til dem som kontrollerer området (kriminelle, terrorister, militser, opprørsgrupper). Over tid vil statens manglende evne til å ivareta borgernes sikkerhet svekke befolkningens tillit til staten.

For det andre fører det til svekket statskapasitet innen politi, grensekontroll, de væpnede styrker og rettsvesen. I mange tilfeller vil inntekt fra kriminalitet gi politikere og offentlige tjenestemenn større inntekter enn fra staten. Gjennom bestikkelser og korrupsjon svekkes både disiplin og moral innen sentrale tjenester og det undergraver hele politiske og sikkerhetsmessige systemer. Også dette er vanlig i regionene omtalt over.

For det tredje gir organisert kriminalitet på tvers av grenser terror- og opprørsgrupper, militser og andre tilgang til store verdier på ulovlige markeder med lav risiko. Organisert kriminalitet er en finansieringskilde for aktører som truer regional og internasjonal sikkerhet, såkalt trusselfinansiering. Dette kan være finansiering av terror-, milits- og opprørsgrupper og andre ikke-statlige aktører som truer regional eller nasjonal sikkerhet. Dette setter mange av disse gruppene i stand til å bli en bedre leverandør av sikkerhet, beskyttelse og inntekter enn staten. Grupperingene kan dermed få svært god tilgang til våpen, penger og personell. Beskatning av smugling gir, i motsetning til ran, varig tilgang på ressurser. I tillegg gir det langt lavere profil og risiko enn kidnapping for løsepenger eller sjørøveri, og gjør gruppene uavhengige av ekstern finansiering.

I sum fører slik kriminalitet til svekkelse av stater og gir rom for svært ressurssterke terror-, opprørs- og kriminelle nettverk. I sårbare stater vil ressurssterke kriminelle nettverk ofte også søke politisk innflytelse for å sikre sine interesser. Resultatet kan bli ytterligere svekkelse av statene med svært negative konsekvenser som i deler av Nord-Afrika og Sahel og Øst-Afrika. Libya har nå mer enn 100 kriminelle nettverk, inklusive terrornettverk som har smugling av mennesker, narko-



Figur 6.3 Sahel

Sentrale smuglerruter og –knutepunkt i Trans Sahara/Sahel/Libya viser at det i stor grad er sammenfall mellom disse og områder hvor det er konflikt eller som kontrolleres av militser og terrorgrupper. Graden av sammenfall mellom konfliktområder og smuglerruter kan tyde på at konflikter dreier seg om kontroll med smuglerrutene og ressursene som følger med slik kontroll.

tika, våpen og olje som viktig inntektskilde. En betydelig andel av konfliktene i Libya skyldes rivalisering om kontroll med smuglerinntektene.

Årsakene til at stater svekkes er sammensatte, men virksomheten til kriminelle nettverk forsterker denne tendensen. For å komme ut av den negative spiralen må også kriminaliteten forebygges og bekjempes. Det er svært krevende og fordrer langsiktig arbeid.

Organisert kriminalitet har alvorlige utviklingsmessige følger. Den undergraver også lovlige næringsvirksomhet, og gir tap av store skatteinntekter og ressurser i utviklingsland. Dermed truer det både næringsliv, utvikling, miljø, bistandsmål og sikkerhet direkte.

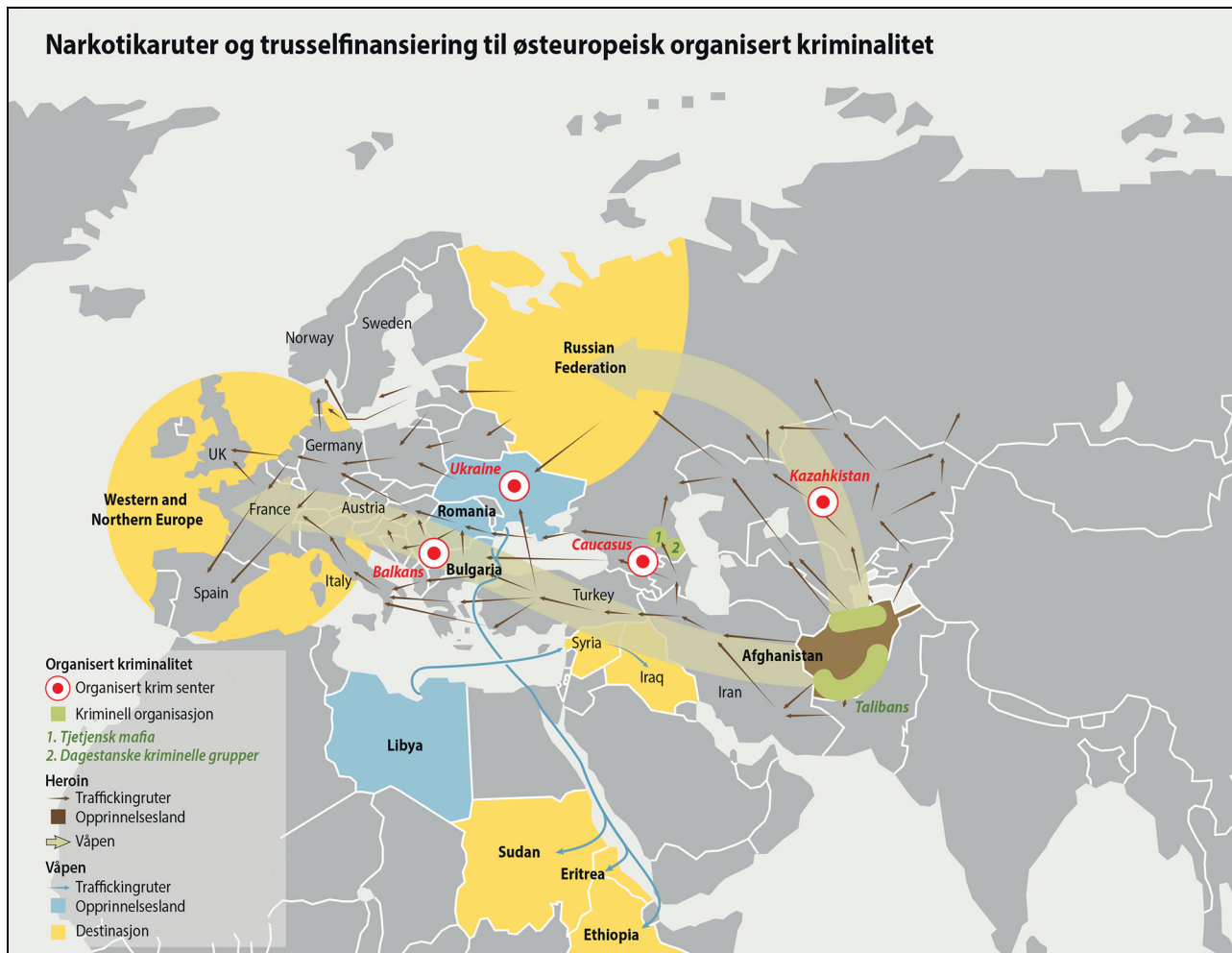
Organisert kriminalitet inngår direkte eller indirekte på de aller fleste områder i forhandlingene om nye bærekraftsmål. Bekjempelse av organisert kriminalitet vil bli en viktigere del av utviklingsarbeidet fremover.

- Regjeringen etablerer et bistandsprogram mot organisert kriminalitet og ulovlig handel. Programmet etableres i 2016 og skal trappes opp til 100 millioner kr. årlig. Regjeringen vil integrere kriminalitetsdimensjonen i utviklingspolitikken. Innsatsen mot organisert kriminalitet

skal styrkes gjennom bygging av analysekapasiteter, systemer for deling av informasjon og spissere innsatser innenfor politi, toll og rettsvesen. Regjeringen skal spisse innsatsen mot kriminalitet i ulike tematiske satsninger som f.eks. på miljøfeltet, ulovlig kapitalflyt, og satsinger regionalt og på landnivå.

- Regjeringen skal opprette en nasjonal ekspertgruppe som kan analysere hvordan alvorlig og organisert kriminalitet påvirker land hvor Norge har utenriks- og utviklingspolitiske interesser, samt foreslå koordinerte tiltak. Dette inkluderer dialog med private aktører og næringsliv.
- Regjeringen skal utarbeide en strategi for Norges internasjonale arbeid mot organisert kriminalitet (inkl. sikkerhet og utviklingsfeltet)

Formålet til terrorgrupper og kriminelle nettverk kan være forskjellig ved at førstnevnte normalt har politisk eller religiøs motivasjon, mens sistnevnte primært er ute etter profit. Det er økende konsensus blant stater om at terrorgrupper med en viss størrelse i større grad bruker fremgangsmåter fra organisert kriminalitet (smugling av mennesker og ulovlige varer, beskatning av smugling og handel) for å finansiere sin virksomhet.



Figur 6.4 Kriminelle nettverk på Balkan, Øst-Europa, Transnistria, Russland, Sentral-Asia

Nyere studier bl.a. fra Verdensbanken viser dessuten at organiserte kriminelle grupper med økende ressurser også søker politiske ambisjoner og innflytelse.

Den politiske dimensjonen

I en rekke land i Vest-Afrika og Sahel, Latin-Amerika, Asia og Sentral-Europa er forbindelsene mellom ledende politikere og illegal økonomi/organisert kriminalitet direkte knyttet til de grunnleggende sikkerhetsutfordringer som slår inn i Europa. Koblingen mellom det politiske system og kriminelle nettverk er godt dokumentert i nyere studier fra International IDEA, i rapporter til FNs sikkerhetsråd og fra en rekke tenketanker.

Ofte antas det at organisert kriminalitet og privatøkonomiske interesser korrupperer ledende politikere og embetsverk, men mange steder kan det like gjerne være politikken som griper til den illegale økonomien av rent økonomiske årsaker eller fordi det er et verktøy og gir makt.

For eksempel kan et sete i nasjonalforsamlingen eller regjeringen medføre store inntektsmuligheter. I mange land er det kulturelt sett en utbredt aksept for at man har krav på slike inntekter, til seg selv, sin gruppe og sine støttespillere. For å være valgbar er det nødvendig å investere store beløp, gaver, mat og andre godtgjørelser i pleie av velgere, gjenger, politiske militser og ulike «pressgrupper». Det er vanskelig å bli valgt uten å være svært rik eller å ty til illegal finansiering, ofte også samarbeid med organisert kriminalitet. Det er like vanskelig å ha blitt valgt inn i posisjon uten å fortsette å pleie nettverket rundt seg.

Politiske ledere veves dermed inn i nettverk av utnyttelse og beskyttelse av ulike grader av illegal virksomhet, med forbindelser til svært voldelige karteller eller gjenger, og i noen tilfeller til aktører som beskytter eller deltar i terrornettverk. Den sentrale sårbarhetsfaktoren er at den politiske økonomien forutsetter offentlige institusjoner som ser gjennom fingrene med illegal virksomhet. Polit, toll- og grensemyndigheter, militæret, lokale

myndigheter, landsbyledere og andre aktører med kontrollfunksjoner i samfunnet korrumpes eller brytes ned og er like mottakelige for bestikkelser, press og overtalelse fra grupper med tilknytning til terror, urban vold eller karteller med territoriell ambisjon som de er fra grupper som har tradisjonell småskala smugling av våpen, bensin, narkotika eller migranter som næringsvei.

I autoritære stater vil det ofte være av strategisk betydning å knytte bånd til kriminelle nettverk. Straffefrihet tilbys kriminelle i bytte mot lojalitet. Dermed kan kriminelle beskatte eller ta beskyttelsespenger fra befolkningen og alle de måtte kontrollere, eller smugle for å omgå sanksjoner. Samtidig vil de måtte forvente å gi noe tilbake. Dette kan være penger, men også å forfølge opposisjonelle, kritiske journalister og andre kritiske pressgrupper, eller opptre som militser eller opprørsgrupper i inn- og utland. På denne måten utfører de oppgaver som staten ellers ikke kan tillate seg å gjøre. I slike land er det også godt dokumentert at organiserte kriminelle kan være direkte underlagt sivil eller militær etterretning. Det som i utgangspunktet kan oppfattes som organisert vold fra kriminelle miljøer kan vise seg å være velregissert fra statlige aktører og falle innenfor det som er definert som hybride trusler. Tiltak for å forstå, identifisere og motvirke slike nettverk vil måtte være en del av responsen på slike trusler.

Overfor mindre autoritære stater må det utvikles tiltak som kan dempe forbindelsene mellom politikere og kriminelle. Særlig gjelder dette anti-korrupsjonsarbeid og støtte til demokratiutvikling og gjennomføring av valg. Så lenge slike bånd eksisterer vil stater kunne bli eller forbli ustabile og politisamarbeid og -opplæring ha begrenset effekt. Overfor autoritære stater som kan tenkes å bruke kriminelle nettverk som en integrert del av maktapparatet vil det være helt avgjørende å forstå hvordan disse nettverkene opererer, kan oppdages, og hvordan de kan forebygges og møtes.

Smugling og organisert kriminalitet som trusselfinansiering

Ifølge FN tjener ISIL 100 000 USD pr. dag i løsepenger, mens de tjente 1,6 millioner USD pr. dag på oljesmugling.¹ Al-Shabaab har tjent millioner av dollar på ulovlig eksport av trekull, mens Her-

rens motstandshær (LRA) finansieres av ulovlig jakt og smugling av truede dyrearter.² Taliban ble i stor grad finansiert av narkotikaproduksjon og -smugling. Disse behøver ikke nødvendigvis å være involvert i selve smuglingen, men først og fremst beskatte den eller ta beskyttelsespenger. For å bekjempe større organisasjoner med territoriell kontroll vil det være viktig å stanse finansieringskilden. Fortsatt tilgang på finansiering vil være en forutsetning for å gi konkurransedyktig lønn til soldater og til å kjøpe utstyr. FN har også sett at terror- og opprørsgrupper investerer militært for å kontrollere smuglerruter eller -noder, heroinlaboratorier, grenseoverganger, o.l.

Sikkerhetsrådsresolusjon 2199 fra 12. februar 2015 fokuserer på finansieringskildene til ISIL og Al-Nusra-fronten. Det dreier seg om ulovlig oljeeksport, ulovlig handel med kulturskatter, løsepenger og eksterne donasjoner. Det er svært krevende å sette inn målrettede tiltak. Eksempelvis vil det være behov for et bredt sett av virkemidler mot det globale markedet for kulturgjenstander dersom man skal komme denne finansieringen til livs.

ISIL synes i realiteten å ha tatt over smuglernetverk som eksisterte under sanksjonene mot Saddam Husseins regime og som videreutviklet seg etter 2003. Boko Haram synes også å prioritere områder hvor smugling kan beskattes. På denne måten inngår organisert kriminalitet/smugling som en trusselfinansiering.

Antydning om årsaker og innretning på tiltak

Mens kriminelle nettverk er globale/regionale og kriminalitetsbildet er i konstant endring, er internasjonalt politisamarbeid prisgitt kapasiteten i de enkelte land og deres evne til regionalt og globalt samarbeid. I en rekke land i Afrika, Asia og Latin-Amerika er essensielle politi- og rettsfunksjoner svake, mens kriminalitetsbildet endrer seg fortløpende.

Samtidig preges det globale arbeidet mot organisert kriminalitet av at det håndteres av en rekke organisasjoner uten at noen synes å ta strategisk hovedansvar. Ifølge International IDEA står vi overfor en systematisk svikt i evnen til å takle organisert kriminalitet effektivt.

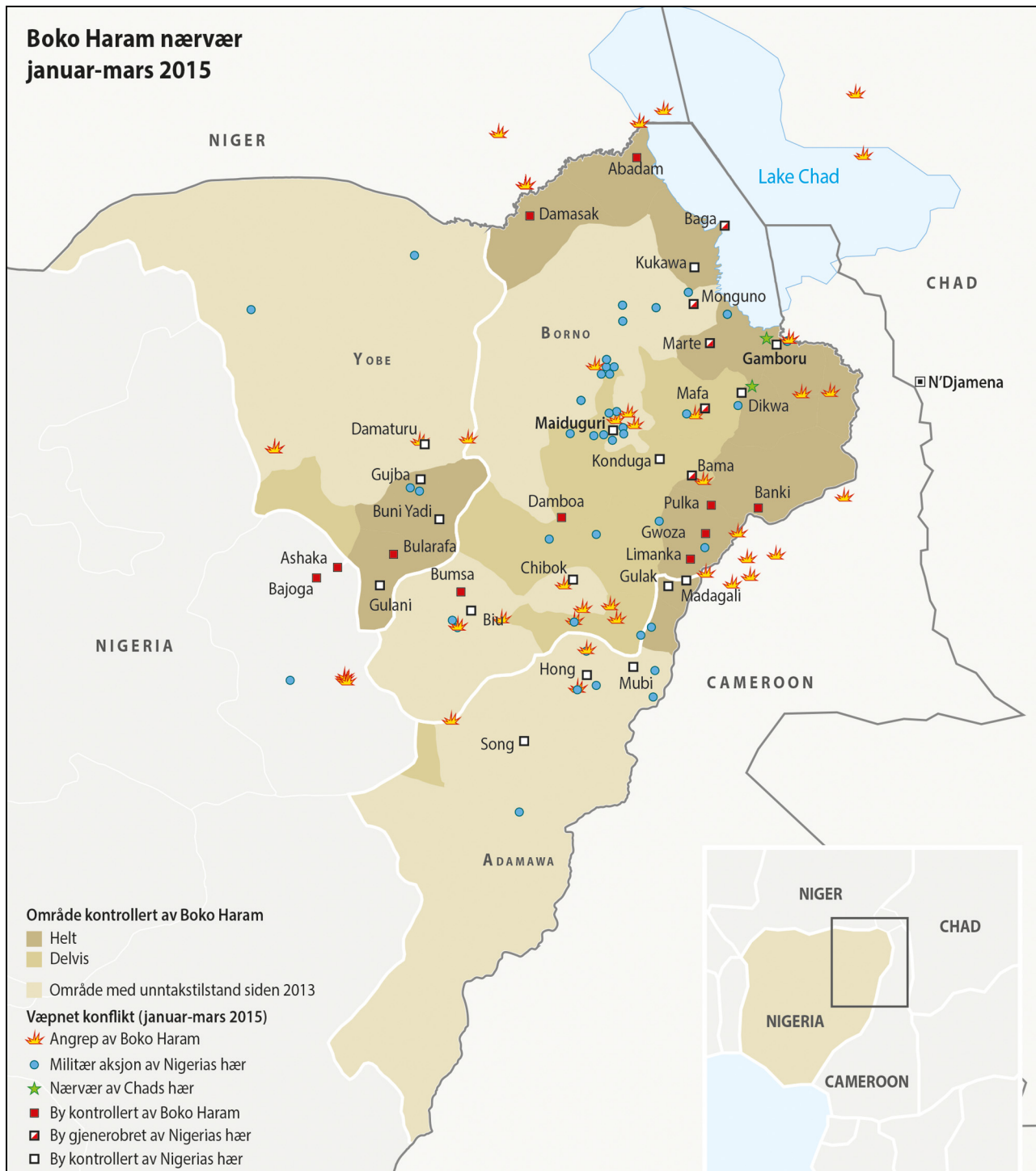
¹ Kilde: Letter dated 13 November 2014 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities addressed to the President of the Security Council, para 60 og 74

² Kilde: Letter dated 12 July 2013 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 751 (1992) and 1907 (2009) concerning Somalia and Eritrea addressed to the President of the Security Council, Annex 9.2, para 9, og Letter dated 22 January 2014 from the Coordinator of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo addressed to the President of the Security Council, para 232

Det tar tid å etablere global respons. Politisamarbeid på tvers av stater og med land utenfor Europa og den vestlige sfære er svært tidkrevende, mens kriminelle kan forflytte seg selv, profitt og varer mellom stater i løpet av sekunder i det digitale rom eller timer i den fysiske verden.

Effektiv bekjempelse av internasjonale kriminelle nettverk er avhengig av styrket kunnskap

om hvordan alvorlig og organisert kriminalitet påvirker land hvor Norge har utviklings- og utenrikspolitiske interesser. Slik kunnskap ligger hos andre myndigheter, i internasjonale organisasjoner, i norske og internasjonale tenketanker og privat sektor. Dialog og informasjonsutveksling med disse er derfor viktig.



Figur 6.5 Boko Haram – Boko Harams kontroll i grenseområder, mars 2015

Kilde: FN

Som en del av dette er det viktig at norske forskningsmiljøer deltar i det internasjonale arbeidet og å bidra til økt rekruttering av nordmenn til relevante internasjonale organisasjoner.

Deling av informasjon på en trygg og riktig måte mellom ulike etater, land, internasjonale organisasjoner og privat sektor er en kritisk faktor i kampen mot organisert kriminalitet. Dette kan skyldes manglende felles standarder og tillit, men også at informasjon blir værende i organisasjonene fordi det krever kapasitet å dele.

Det globale samfunn mangler i tillegg effektive verktøy for å bekjempe organisert kriminalitet. Sentrale globale organisasjoner som Interpol og UNODC har svært begrensede ressurser. Dette gjelder også Verdens Tollorganisasjon (WCO). Den mest sentrale konvensjonen, FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, er kun 10 år gammel og kan på grunn av endringene i kriminalitetsbildet allerede være moden for oppdatering for å bidra til effektiv bekjempelse av nyere kriminalitetsformer som f.eks. IKT-kriminalitet og miljøkriminalitet.

Norge støttet i 2013 opprettelsen av et globalt initiativ mot organisert kriminalitet. Initiativet er et nettverk med over 100 internasjonale eksperter med lang erfaring, særlig på politisiden, men også journalister og menneskerettighetseksperter. Alle deltar i kraft av sin person, ikke institusjon. Nettverkets hovedprioritet de første årene er utarbeidelse av byggesteinene i en global strategi mot organisert kriminalitet. Denne globale strategien skal definere innsats på både utviklings-, justis- og sikkerhetsområdet, globalt, regionalt og på landnivå. Den skal også definere arbeidsdeling innenfor og utenfor FN – på utviklings- og sikkerhetsfeltet. Målsetningen med og arbeidet med en global strategi mot organisert kriminalitet vil videreføres.

- Regjeringen vil videreføre Norges engasjement i utarbeidelsen av byggesteiner til en global strategi mot alvorlig og organisert kriminalitet som fokuserer på regional analysekapasitet, politi og rettskjedekapasitet, og arbeidsfordeling mellom internasjonale organisasjoner.

Sikkerhetsrådsresolusjon 2195 (2014) og debatten i Rådet erkjenner at Rådets verktøy ikke er tilstrekkelige eller effektive. Det viste seg vanskelig å enes om en styrket koordinering av de ulike verktøyene som Sikkerhetsrådet har til rådighet. Det åpnes imidlertid for et analytisk arbeid for å se nærmere på hvilke verktøy Sikkerhetsrådet har til rådighet for å møte disse utfordringene.

Det bør støttes opp om et arbeid som kan gi mer strategisk bruk av Sikkerhetsrådets verktøy og sikre relevant informasjonsdeling og analyse med andre organisasjoner for best mulig gjennomføring av FNs sanksjonsregime for å bekjempe alvorlig og organisert kriminalitet. Dette kan gjøres gjennom å bidra til at FNs medlemsland utvikler analysekapasitet og informasjon for å direkte bistå utviklingsland spesielt på kunnskaper om hvordan man kan hindre den økende kopling mellom organisert kriminalitet, terror og konflikter. FN bør styrkes og det bør bygges nasjonal, og regional kapasitet til å bekjempe og redusere den samlede trussel fra organisert kriminalitet og væpnede grupper i prioriterte land og regioner.

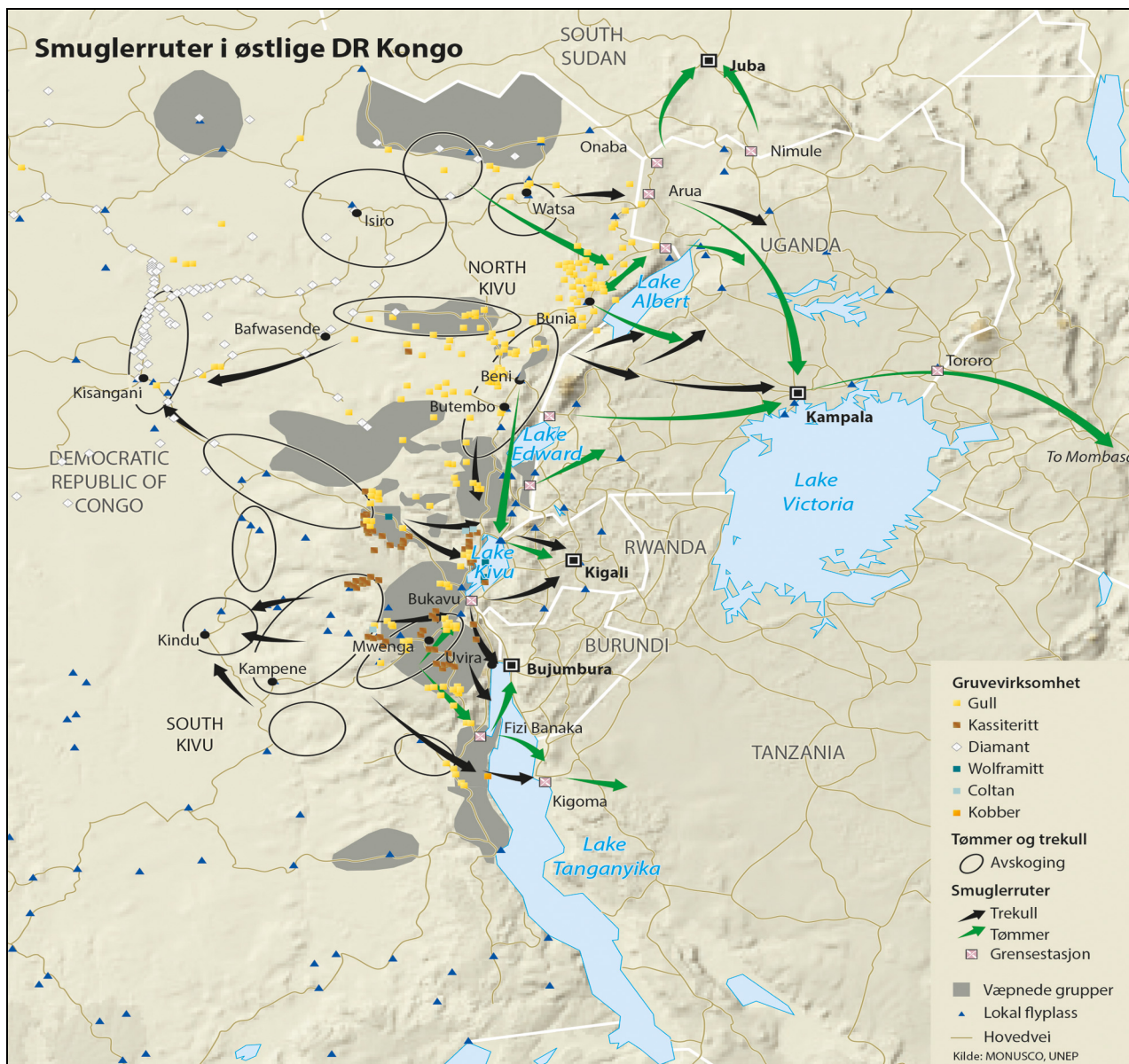
- Regjeringen skal støtte opp om et arbeid som kan gi mer strategisk bruk av FNs sikkerhetsråds verktøy og sikre relevant informasjonsdeling og analyse for best mulig gjennomføring av FNs sanksjonsregime for å møte utfordringene fra organisert kriminalitet, i tråd med sikkerhetsrådsresolusjon 2195 (2014).

En rapport fra *International Peace Institute* (IPI) fra juni 2013 viser til at mindre enn halvparten av FNs fredsoperasjoner har bekjempelse av organisert kriminalitet som del av sitt mandat.³ Det poengteres samtidig at de operasjonene som faktisk har det, ikke er tilstrekkelig utstyrt til å kunne håndtere denne trusselen. Dette inntrykket bekreftes og utfordringen forsterkes ved at operasjonenes mandat som regel er begrenset til ett land, mens den grenseoverskridende virksomheten per definisjon berører flere land. Fortjenesten fra denne virksomheten overgår som regel det som kan tilbys gjennom internasjonal bistand eller gjennom den lokale økonomien.

I IPI-rapporten hevdes det at dersom fredsoperasjonene ikke kan identifisere og håndtere aktører som er involvert i grenseoverskridende kriminalitet og/eller terrorisme på et tidlig stadium, kan slik virksomhet hindre operasjonens innsats og undergrave bestrebelsene på å legge til rette for sikkerhet og utvikling. Det vil først og fremst ramme sivilbefolkningen i det aktuelle landet, samt i naboland/naboregioner.

Fredsoperasjoner som ikke fungerer kan også påvirke norske interesser direkte i det aktuelle landet. Der organisert kriminalitet svekker operasjonenes evne til å nå sine mål vil den også kunne bidra til at operasjonene forlenges.

³ Kilde: The Elephant in the Room: How can Peace Operations deal with Organized Crime



Figur 6.6 Smuglerruter fra østlige Kongo til kriminelle i Uganda, Burundi og Rwanda

Miljø- og korrupsjonsfeltet er områder hvor det allerede gjøres en del, men hvor innsatsen kan styrkes. I regioner hvor miljøkriminalitet også er en trusselfinansiering, vil det også være særlig relevant for arbeidet mot globale sikkerhetsutfordringer. På miljøkriminalitetsfeltet er arbeidet i en startfase. Det Norad-støttede korrupsjonsjeger-nettverket er et internasjonalt nettverk med medlemmer hovedsaklig fra etterforsknings- og påtalemyndighetene, og antikorrupsjonsbyråer. Spesielle tema er preventivt arbeid, etterforskningsteknikker, rettsanmodninger, hvitvasking og tilbakeføring av ulovlig utbytte. Slike nettverk bør styrkes og anvendes til bekjempelse av annen alvorlig og organisert kriminalitet. Norge vil støtte arbeidet som gjøres i FN for å bekjempe miljøkri-

minalitet, der i blant FNs miljøprogram, UNEP, UNODC og andre relevante aktører.

Illegale tømmerhandel og handel med trekull er et alvorlig problem med store økonomiske, sikkerhetsmessige og miljømessige konsekvenser. Slik kriminalitet finansierer kriminelle nettverk, terror- og opprørsgrupper, og bidrar til store klimagassutslipp, kan true vannforsyning, ødelegger leveområder for dyre- og plantearter, og i noen skogsområder står sjeldne stedegne arter i fare for å bli utryddet. Norges internasjonale skog- og klimainitiativ bidrar til å motarbeide ulovligheter i skogsektoren globalt og i enkeltland. Slik innsats er et prioritert område for satsingsstøtte til organisasjoner i sivilsamfunnet i perioden 2016–2020.

I en ny rapport fra FNs fredsbevarende operasjon i Kongo, UNEP og FNs spesialrepresentant for Great Lakes dokumenteres det at naturressurser til en verdi av 0,7–1,3 mrd. USD årlig utnyttes ulovlig og smugles ut av Øst-Kongo. 10–30 prosent av dette (70–426 millioner USD) går til kriminelle nettverk basert utenfor Kongo, mens væpnede grupper basert i Kongo får anslagsvis 2 prosent eller ca. 13 millioner USD pr. år. Dette er et beskjedent beløp, men tilstrekkelig til å støtte nesten 9000 personer fordelt på mer enn 28 væpnede grupper. Inntekten fordeles mellom væpnede grupper slik at både konflikten vedvarer og slik at ingen av dem får en dominerende rolle og kan ta kontroll over den ulovlige utnyttelsen av ressursene. Figurene under viser fordeling av væpnede grupper i Øst-Kongo og smuglerruter fra østlige Kongo til kriminelle i Uganda, Burundi og Rwanda. Det er stor grad av sammenfall mellom smuglerruter og konfliktområder.

- Regjeringen vil videreføre det internasjonale bidraget til fredsbevarende operasjoner og styrke relevante FN organer, herunder politi og analysekapasitet/etterretning slik at operasjonene kan bekjempe organiserte kriminelle, også der disse finansierer terror og væpnede grupper.

FNs og EUs arbeid

Strafferett og straffeprosess har tradisjonelt vært ansett som et nasjonalt anliggende. Selv om det tidligere har vært utviklet enkelte konvensjoner, blant annet om rettslig bistand og utlevering, er det først i de siste 15 årene at det internasjonale samarbeidet på det justispolitiske området virkelig har skutt fart.

FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet fra 2000 er en milepæl. I EU ble det justispolitiske samarbeidet påbegynt som et mellomstatlig samarbeid da Maastricht-traktaten ble vedtatt (i kraft fra 1993) og videreutviklet ved Amsterdam-traktaten (i kraft mai 1999) og Nice-traktaten (i kraft februar 2003). Først ved Lisboa-traktaten (i kraft desember 2009) ble politi- og strafferettssamarbeidet innlemmet i EUs alminnelige overnasjonale samarbeid. Justissamarbeidet er imidlertid det feltet i EU som har hatt den mest dynamiske utviklingen de siste årene.

Regjeringen mener det er viktig å se hele strafferettskjeden i sammenheng. Dette gjelder også på det internasjonale området. I tillegg til å ha et godt og effektivt internasjonalt politisamarbeid, er det også vesentlig med gode internasio-

nale regler for rettslig bistand i forbindelse med etterforskning og straffefølgning, samt å sikre at domfelte, utenlandske statsborgere i større grad enn i dag kan overføres til sine hjemland for soning. Samtidig er det viktig å sikre at grunnleggende rettigheter, herunder personvernet, ivaretas på en tilfredsstillende måte.

FN-konvensjonene mot narkotika, korrupsjon og grenseoverskridende kriminalitet med de tre tilleggsprotokollene mot menneskehandel, menneskesmugling og våpen utgjør stammen i FNs mellomstatlige arbeid i forebygging og bekjempelse av kriminalitet. Konvensjonene stiller krav til nasjonal oppfølging i medlemslandene og inneholder bestemmelser om faglig bistand og kapasitetsbygging. Disse konvensjonene inneholder også hjemler om rettslig samarbeid med land som Norge ellers har beskjedent samkvem med på disse feltene.

Systemtilnærmingen har vært et viktig redskap. FN-systemet kan trekke på hele nettverket av organisasjoner i det utvidede FN-systemet og med samarbeidende institusjoner – hver med forankring i fagmyndigheter i medlemslandene – til felles mål og handling. FN kan ta opp disse spørsmålene også overfor land som ikke slutter seg til konvensjonene, gjennom diskusjoner og påvirkning i Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen.

FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC) i Wien er den globale arenaen for forebygging og bekjempelse av organisert kriminalitet. UNODC er et kontor under FNs generalsekretær. Kontoret har sekretariatsfunksjon for konvensjonen mot organisert kriminalitet og korrupsjonskonvensjonen og møtene i narkotika- og kriminalitetskommisjonen og for kriminalitetskongressene som arrangeres hvert femte år. Norge er blant de største økonomiske bidragsyterne til dette arbeidet. Norge har blant annet støttet utviklingen av sentrale funksjoner i UNODC, utviklingen av regionalprogrammer blant annet for UNODCs virksomhet i Øst Afrika og i Sentral-Asia, kapasitetsbygging innen justis-sektoren i Afghanistan, tiltak på justisfeltet mot menneskehandel, korrupsjon, terror og piratvirksomhet. UNODCs forskning har en viktig funksjon og gir FNs dokumentasjon på trender blant annet innen narkotika- og kriminalitetsområdet. Disse studiene er ofte et nødvendig utgangspunkt for gode diskusjoner og fremdrift i mellomstatlige organer.

Organisert kriminalitet diskuteres oftere i FNs generalforsamling i New York, men spørsmålet er sensitivt. Bekjempelse av organisert kriminalitet

og korrupsjon omtales stadig oftere som en nødvendig del av konflikt og postkonflikt arbeid. Det kan forventes at flere av de krevende utfordringene dette innebærer, også for norsk politi, vil bli drøftet i FN de nærmeste årene. Norge vil spille en aktiv rolle i dette arbeidet.

FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet har tre hovedkategorier av bestemmelser. For det første inneholder konvensjonen straffebestemmelser som pålegger partene å kriminalisere deltakelse i organiserte kriminelle grupper, hvitvasking av penger, korrupsjon og motarbeiding av rettsvesenet. For det andre har konvensjonen enkelte straffeprosessuelle bestemmelser, blant annet om kontrollerte leveranser og beslag. For det tredje inneholder konvensjonen bestemmelser om internasjonalt rettslig samarbeid i saker om grenseoverskridende organisert kriminalitet.

Videreutviklingen av konvensjonen og de tre tilleggsprotokollene skjer under de femårige kriminalitetskongressene, i de årlige møtene i kriminalitetskommissjonen og under statspartsmøtene. Statspartsmøtene og kongressene drøfter også utviklingen av nye kriminalitetsformer slik som datakriminalitet, piratvirksomhet, miljøkriminalitet, ulovlig, urapportert og uregulert fiske, ulovlig handel med kulturskatter og handel med forfalskede medisiner.

Det har vært relativt få bistandsprogrammer som har iverksatt effektive tiltak for å bekjempe slik kriminalitet. Men det er nå økt oppmerksomhet om dette. Norge har for eksempel bekjempelse av fiskerikriminalitet som et prioritert område innenfor bistandsprogrammet *Fisk for utvikling*, og har en ledende rolle internasjonalt på dette feltet.

I forhandlingene om nye bærekraftsmål vil det med stor sannsynlighet etableres et eget mål om fredelige og inkluderende samfunn hvor bekjempelse av alvorlig og organisert kriminalitet inngår. Dette bygger på en erkjennelse av at fred er en forutsetning for å fremme utvikling. I sårbare stater må det bygges fred for å oppnå utvikling. Dette understøttes også i en nylig lansert rapport fra OECD – *States of Fragility 2015*.

Kapasitetsbygging i politi, toll og rettsvesen har utgjort en beskjedent del av den norske utviklingspolitikken, men er nødvendig dersom målene for disse ordningene skal nås. Svært beskjedent kanalisering av bistandsmidler til organisasjoner som UNODC, Interpol og Verdens Tollorganisasjon (WCO) illustrerer dette.

På miljøfeltet er det imidlertid en økende erkjennelse av hvor negativ betydning organisert kriminalitet har for det globale miljøet. Tiltak er

iverksatt for å bekjempe kriminaliteten med sikte på bevaring av skog og truede dyrearter. Integrasjon av kriminalitetsdimensjonen i en rekke tematiske utviklingsinnsatser vil være nyttig både for disse innsatsene og for arbeidet mot organisert kriminalitet. Personer og institusjoner som til daglig arbeider i disse bransjene vil ofte ha like gode forutsetninger for å avdekke organisert kriminalitet, også de mest alvorlige formene, som tradisjonelt politi, og bør inngå i tverrsektorielt samarbeid for å løse utfordringene.

- Regjeringen vil arbeide for at *fredelige og inkluderende samfunn* blir et eget mål i den nye utviklingsagendaen, og at bekjempelse av alvorlig og organisert kriminalitet inngår i dette. Regjeringen arbeider for at OECDs retningslinjer for bruk av bistand justeres som følge av dette.
- Regjeringen vil være åpen for utvikling av nye folkerettslige bindende og politisk forpliktende instrumenter og standarder mot nye former for alvorlig og grenseoverskridende organisert kriminalitet, som miljøkriminalitet og IKT-kriminalitet.
- Regjeringen skal bidra til at det bygges kapasitet som kan bekjempe alle typer alvorlig og organisert kriminalitet i prioriterte land, inkl. fokusland og regioner. Regjeringen vil øke støtten til Interpol og UNODC og vektlegger regional kapasitetsbygging og globalt nettverkssamarbeid gjennom flerårige tilskuddsavtaler. Norge vil prioritere verktøy og organisasjoner i FN og andre relevante organisasjoner (anti-terror-instrumenter, ekspertpaneler, fredsbevarende operasjoner, sanksjoner, Interpol, UNODC, WCO, IDEA, UNEP, osv.) og bidra til styrket innsats, koordinering og metode for å møte utfordringene fra kriminelle nettverk.

6.3 Piratvirksomhet

Regjeringen prioriterer å bekjempe piratvirksomhet også på grunn av skipsfartens store betydning for Norge. Piratene truer sjøfolks liv og helse, svekker norsk økonomisk aktivitet i utsatte områder og bidrar til å destabilisere regionene der de er aktive. Innsatsen mot piratvirksomhet er derfor en viktig del av arbeidet med å støtte norsk næringsliv i utlandet. Beredskapssekretariatet i Norges rederiforbund, som er finansiert av Nærings- og fiskeridepartementet, støtter alle norske rederier i deres krisehåndtering. Dette er en viktig del av arbeidet med å løpende informere

Boks 6.6 Bruk av private sikkerhetselskaper: forholdet til internasjonale menneskerettigheter og internasjonal humanitærrett

Å leie inn sikkerhetspersonell kan være avgjørende for å beskytte norske interesser, enten det er til privat sektor som rederinæringen eller til offentlig eid virksomhet. Stater som leier inn private sikkerhetsvakter, skal samtidig sikre at statens forpliktelser til å beskytte mot menneskerettighetskrenkninger blir ivare tatt. I henhold til FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter bør stater formidle en klar forventning om at selskaper de inngår avtaler med skal respektere menneskerettighetene samt internasjonal humanitærrett. Det såkalte Montreux-dokumentet, som Norge er tilsluttet, gir en oversikt over aktuelle humanitærrettslige forpliktelser som gjelder både for stater og for private sikkerhets- eller militære selskaper under væpnet konflikt. Videre gir de såkalte *Voluntary Principles on Security and Human Rights* retningslinjer til private selskaper om hvordan sikkerhetsmessige aspekter kan ivaretas innen rammen av internasjonale menneskerettigheter.

rederier og skip om forskjellige trusler. Nærings- og fiskeridepartementet leder Sikkerhetsutvalget for internasjonal skipsfart som er et uformelt forum der myndighetene og representanter for næringen og sjøfolk drøfter sikkerhetspørsmål for norske skip i internasjonal fart.

Med verdens sjettede største handelsflåte påvirkes vår økonomi og vårt næringsliv direkte av maritime sikkerhetsutfordringer. Piratvirksomhet, manglende sikkerhet og dårlig rettshåndhevelse til sjøs berører Norges grunnleggende interesse av en rettsstyrt verdensorden. Som en stor skipsfarts-, petroleums- og handelsnasjon er Norge helt avhengig av god maritim sikkerhet og at havretten etterleveres.

Omtrent 1000 norskeide skip seiler årlig gjennom Adenbukten. I tillegg kommer norskeide skip som seiler andre steder i Det vestlige indiske hav. Rundt 40 % av disse skipene er registrert i Norge, og fører norsk flagg. Økonomisk står utenriks sjøfart for de største inntektene fra den nor-

ske tjenestehandelen, og eksporten av tjenester øker mer enn annen eksport.

Med nedgangen i antall norske sjøfolk i utenriksfart er det blitt færre nordmenn som er direkte utsatt for piratangrep. Antall norske personer i utenriksfart, inkludert ansatte i offshore-næringen utenfor norsk sokkel, utgjør omtrent 3000. Det er grunn til å anta at et slikt antall norske borgere vil kunne være utsatt for denne trusselen i de nærmeste år. Mest utsatt er oljeinstallasjoner og supply-skip i Guineabukten.

Myndighetene kan sette inn ressurser for å bedre næringslivets sikkerhet i utlandet i møte med globale sikkerhetsutfordringer. Det gjelder også maritim sikkerhet, der militære bidrag i Det indiske hav har gitt norsk skipsfart bedre seilings-sikkerhet.

Forholdene som muliggjorde pirataktiviteten i Det vestlige indiske hav er ikke vesentlig endret og nettverkene bak virksomheten er fremdeles inntakte. Norske skip kan trues i Det indiske hav dersom de preventive tiltakene skulle falle under et nivå som gjør det mulig for sjørøverne å ta seg om bord på skip.

Utover de direkte konsekvensene knyttet til respekt for havretten og til norsk næringsliv, borgere og eiendom, har piratvirksomhet også en rekke indirekte følger. I likhet med andre typer organisert kriminalitet, bidrar piratvirksomhet til lovløshet, korrupsjon og til en undergraving av myndighetene i sårbare stater/stater i konflikt. Som man har sett i Somalia gjør fraværet av sikkerhet, rettsstyre og myndighetskontroll det vanskelig for myndighetene å skape utvikling og velferd for innbyggerne. Likeledes innskrenkes det humanitære rom samt mulighetene for å drive utviklingsbistand, noe som også får konsekvenser for eksterne aktører slik som Norge. Det er illustrerende at AU ved flere anledninger har bedt EU om bistand til å ledsage og beskytte Verdens matvareprogramms humanitære sendinger til Kismayo, Somalia.

Endelig skaper mangelen på sikkerhet og myndighetskontroll potensielt handlingsrom og arnesteder for andre typer grupper og virksomheter, som eksempelvis terrorgrupper, som kan true interesser utover regionen. Konsekvensene er størst for omkringliggende lavinntekstland, slik man har sett i Øst-Afrika, hvor piratvirksomhet har hatt betydelige negative økonomiske følger for varehandelen. Verdensbanken anslår at 25 % av varebyttet i regionen er blitt påvirket negativt av piratvirksomheten utenfor Somalia, og at det er 6,5 % færre turistbesøk langs kysten

av Øst-Afrika enn det ville ha vært uten trusselen fra pirater.

Utenriksdepartementet har et overordnet ansvar for handelspolitikken internasjonalt. Regjeringen mener det er viktig å legge til rette for at norsk næringsliv kan operere og bruke sin kompetanse i utviklingsland. Samtidig er Norge en betydelig bidragsyter til handelsrettet utviklings-samarbeid som tar sikte på å styrke konkurransevnen og muligheten for utviklingsland til å delta i internasjonal handel.

Den langsiktige løsningen på et piratproblem ligger alltid på land, der piratene av forskjellige årsaker har muligheten til å drive sin virksomhet uten innblanding fra en rettsstat. Likevel har historiske erfaringer vist at løsninger på kort- og mellomlang sikt ofte ligger i å styrke sikkerheten for skipene ute på havet. Det tar ofte lang tid å få til tiltak i et ustabil land med piratvirksomhet slik at statsapparatet kan eller vil hindre piratorganisasjoner å operere. For å oppnå en varig slutt på et piratproblem må det derfor satses på langsiktige stabiliserende løsninger. Samtidig må man arbeide for å få til kortsiktige løsninger på akutte problemer. Av disse årsakene må piratvirksomhet møtes med en bred tilnærming i samarbeid med likesinnede land, relevante næringslivsaktører og interesseorganisasjoner.

- Regjeringen vil videreføre sin brede tilnærming til bekjempelsen av piratvirksomhet. NATOs maritime komponent bør styrkes, men primært være rettet mot å videreutvikle sin evne til krigføring. Regjeringen vil derfor vurdere alternative løsninger for hvordan militære kapasiteter kan bidra til å bekjempe piratvirksomhet. Regjeringen vil også vurdere på hvilke områder vi kan videreutvikle samarbeidet med EU om maritim sikkerhet, herunder piratbekjempelse.

Det vestlige indiske hav

I 2008 var situasjonen i Det vestlige indiske hav blitt så uholdbar at man satte inn store ressurser for å bekjempe sjørøverne fra Somalia. Norge engasjerte seg aktivt og har en bred utenrikspolitisk tilnærming til bekjempelsen av de somaliske sjørøverne. Norge ble fra starten med i Kontaktgruppen for det somaliske sjørøverproblemet (CGPCS – *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*) og hadde formannskapet første halvår i 2010. CGPCS har mandat fra FNs sikkerhetsråd og koordinerer de internasjonale tiltakene mot den somaliske piratvirksomheten.

Boks 6.7 Bredt samarbeid og virkemiddelapparat gir resultater

Norge har bidratt substansielt til bekjempelse av piratvirksomheten utenfor Somalia. Denne innsatsen er et godt eksempel på hvordan militær, sivil, diplomatisk og utviklingspolitiske redskaper kan spille sammen, og hvor viktig tett samarbeid med næringslivsaktører kan være. Norge har gjennom de senere års innsats mot piratvirksomheten utenfor Afrikas horn gjort seg en rekke verdifulle erfaringer som kan nyttiggjøres i det videre arbeidet for global maritim sikkerhet. Det er viktig å konsolidere de gode resultatene som er oppnådd. Selv om innsatsen trappes ned er det viktig å videreføre det brede samarbeidet for å hindre at piratvirksomheten i denne regionen tar seg opp igjen. En langsiktig og bærekraftig løsning på problemet vil kreve omfattende utviklingsinnsats på land. Norge arbeider for at landene i regionen skal bli i bedre stand til å ivareta den maritime sikkerheten.

Svekkelsen av den somaliske sjørøvervirksomheten må betraktes som en betydelig suksess. Tiltakene som ble satt inn har hatt så god effekt at intet skip i internasjonal fart er blitt kapret i denne delen av verden siden mai 2012. Angrep på skip forekommer imidlertid fremdeles. Samtidig som de underliggende årsakene til virksomheten – mangel på sikkerhet, arbeidsplasser, basistjenester og fremtidsutsikter i Somalia – ikke er grunnleggende endret. Det samme gjelder somaliske myndigheters evne til å håndheve lov og rett på sitt territorium.

Den kritiske faktoren anses derfor på kort og mellomlang sikt å være nivået på de preventive tiltakene ombord på skipene i internasjonal fart og de vestlige marinestyrkenes evne til å opprettholde sin patruljering. NATOs økte sjømilitære behov i nærrområdene gjør det imidlertid krevende å opprettholde nivået på marinestyrkene. Det er de preventive tiltakene og patruljeringen som har ført til en mye bedre situasjon.

Piratvirksomheten ledes av et lite antall menn som har gjort seg svært rike på virksomheten. Regjeringen mener at bakmennene bak piratvirksomheten må stilles for retten. Politiarbeidet med å få anholdt dem bør derfor gis prioritet inntil det bringer resultater. Norge samarbeider med nærstå-



Figur 6.7 Piratfengselet i Garowe, Somalia

Fengselet for pirater i Garowe ble åpnet 2. april 2014. Det er finansiert i fellesskap av Norge, Danmark, Finland, Nederland og Storbritannia.

Foto: UD

ende land om å få til dette. Helst bør Somalia arrestere og straffeforfølge sjørøverlederne. Norge har tatt dette opp med Puntland, der de fleste bakmennene antakelig oppholder seg, men lite har skjedd. Politiarbeidet for å få arrestert bakmennene er trolig den beste måten å få en varig slutt på sjørøvervirksomheten så lenge de politiske og sikkerhetsmessige forholdene i Somalia gjør det mulig å drive piratvirksomhet derfra. Det legges også opp til at samarbeidet som er etablert i Øst-Afrika for straffeforfølgning av sjørøvere som blir arrestert på havet vedlikeholdes. Norge har inngått en avtale med Seychellene om at arresterte pirater som har angrepet norske skip kan stilles for retten der. Norge har bidratt vesentlig til å legge forholdene for dette til rette på Seychellene, samt til å finansiere byggingen av fengsler i Somalia der dømte pirater kan sone sine straffer. Norge bidrar med to utsendte fengselstjenestemenn som er avgitt til UNODC. Deres oppgave er å kvalitetssikre begynnelsen av driften av fengslene.

En langsiktig løsning på det somaliske sjørøverproblemet vil kreve at man styrker sikkerhetsinstitusjoner, økonomi og lokalsamfunn, og basistjenester inkludert utdannings- og helse-tilbud. Regjeringens valg av Somalia som ett av

tolv fokusland har som mål at landet skal bli i stand bygge opp slik kapasitet. En annen langsiktig løsning er å bidra til at landene i regionen selv kan sørge for maritim sikkerhet. Det er en utfordring at landene i Øst-Afrika til nå ikke har prioritert å skaffe seg havgående marine/kystvakt og at deres justissektorer ikke har vært forberedt på å håndtere maritim kriminalitet. Regjeringen er allerede engasjert i å bygge opp regionale kapasiteter i maritim sikkerhetssektor.

- Regjeringen vil arbeide med langsiktige tiltak for å bidra til å hindre at pirater fra Somalia kan gjenoppta sine angrep på skipsfarten i Adenbukten og Det indiske hav.

Guineabukten

Problemet med kapringer av skip i Guineabukten er ikke under kontroll. Nigerianske bander både kidnapper mannskap fra skip i rom sjø og stjeler raffinerte oljeprodukter under transport inn til regionen. Piratvirksomheten er svært godt organisert og er så voldelig at sjøfolks liv og helse er svært utsatt.

Norske næringsinteresser rammes av piratvirksomheten i Guineabukten. Om lag 1000 norsk-

kontrollerte skip seiler i Guineabukten årlig, i tillegg til norske fartøyer i offshorevirksomhet. Norske selskaper er blant annet relativt betydelige som leverandører for petroleumsindustrien i Ghana. Norske skipsoffiserer og mannskap seiler gjerne på havnene i Nigeria og nabolandene og anløp til havner i denne delen av Vest-Afrika av norske skip er sterkt redusert. Norske offshore-rederier som i utgangspunktet hadde et godt marked på sokkelen har trukket seg ut. Norske seismikk-selskaper tar gjerne oppdrag langs kysten av Nigeria. Landene i regionen rammes hardest. Import og eksport av varer blir dyrere som følge av økte utgifter til forsikring, mannskap og vakt-hold. Norge arbeider mot slik kriminalitet på mange fronter og ulike nivå. Støtte til etableringen av *Maritime Trade Information Sharing Centre* i Accra er et eksempel. Senteret støtter skipsfarten med sikkerhetsinformasjon. Det er også binde-ledd til regionens myndigheter.

De berørte landene i Vest-Afrika har ressurser og institusjoner som gjør at de burde ha forutsetninger til å håndtere problemet selv. Den største utfordringen er imidlertid at piratvirksomheten har sin rot i Nigerias korrupsjon og kan være forankret på høyt nivå i Nigerias samfunnsliv. Siden Nigeria er regionens dominerende stat befolkningsmessig og ressursmessig er det vanskelig for nabolandene å involvere seg i bekjempelse av piratvirksomheten.

På et toppmøte om saken i Yaoundé i Kamerun i 2013 ble en prinsippklæring om tiltak vedtatt. Tiltak i justissektoren i landene i regionen er en viktig del av tiltakene i Yaoundé-erklæringen. Der-som den blir godt gjennomført kan den kan få slutt på piratvirksomheten.

- Regjeringen vil støtte landene i regionens oppfølging av Yaoundé-toppmøtet. Regjeringen har dreid bekjempelsen av piratvirksomhet mot Vest-Afrika. Norge har blitt trukket inn i G7-landenes arbeid i denne regionen og bidrar aktivt.

Sørøst-Asia

Det har vært en økning av antall angrep på skipsfarten i Sørøst-Asia. Det forekommer alvorlige episoder hvor skip blir bordet, tatt ut på åpent hav og blir frastjålet lasten. For å motarbeide piratvirksomheten i Sørøst-Asia har flere land i regionen og land med særlige interesse for skipsfart inngått en samarbeidsavtale for å dele informasjon og bidra til kapasitetsbygging i shippingbransjen, ReCAAP (*Regional Cooperation Agreement on*

Boks 6.8 Norsk næringsliv og sikkerhet i utlandet

Norsk næringsliv etablerer seg i større grad i markeder som byr på flere utfordringer av sikkerhetsmessig karakter enn man er vant til. Eksempelvis dreies relasjonene til land i Afrika i økende grad bort fra tradisjonell utviklingsbistand mot gjensidige politiske, sikkerhetsmessige og økonomiske interesser. Det er en økende interesse fra norske bedrifter for investeringer i et Afrika i økonomisk vekst. Det siste tiåret har Afrika vært blant de raskest voksende regioner i verden, med årlig vekst over 5 %. Interessen fra norsk næringsliv ligger hovedsakelig i Øst-Afrika og i oljerike land i Vest-Afrika, men investeringene går ikke utelukkende til olje/gass/leverandørindustrien. Også ren energi, maritim sektor, fisk og fiskeoppdrett er viktig. I tillegg til velkjente utfordringer i krevende markeder, som styresett, korrupsjon, byråkrati, og manglende infrastruktur, utgjør piratvirksomhet og terror nå en større sikkerhetsrisiko.

Utenriksdepartementet er kontaktpunkt for norsk næringsliv når det gjelder norske myndigheters sikkerhetsbistand i utlandet. Spesielt viktig er dialogen utenriksstasjonene har med norske selskaper i sine tjenestoområder. Det avholdes regelmessige møter med både Næringslivets sikkerhetsråd, og beredskapssekretariatet i Norges rederiforbund og bedrifter om beredskap og generelle sikkerhetsspørsmål. Innovasjon Norge skal, som en del av oppdraget om å gi rådgivning og formidling av forretningsmuligheter i utlandet, informere norske selskaper om viktigheten av å foreta risikovurderinger og henvise selskapene til Utenriksdepartementet for nærmere veiledning.

Det er viktig at selskapene har et realistisk bilde av hva norske myndigheter kan bidra med. Selskapene har selv ansvaret for egen sikkerhet. Det er også myndighetene i vært enkelt land som er ansvarlig for sikkerheten til borgere som oppholder seg på landets territorium. De enkelte selskapene er ansvarlig for å gjøre trusselvurderinger for det aktuelle land eller region som virksomheten opererer i.

Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia). Norge sluttet seg til avtalen som første vestlige land. Etter det er også USA blitt med. ReCAAP er helt avhengig av at mannskapene på skipene og rederiene rapporterer hendelsene, for å kunne spre informasjon i regionen og forhindre flere episoder. Derfor er det en utfordring at hverken Indonesia eller Malaysia deltar i ReCAAP, fordi flere av hendelsene finner sted i deres farvann. Fordi de økonomiske gevinstene er store for piratene og de preventive virkemidlene er svake, er det lite trolig at man vil få bukt med problemet på kort sikt. Et stadig bedre samarbeid mellom kystvaktene og informasjonsdeling mellom aktørene i bransjen er positive signaler i kampen mot sjørøveri.

I tillegg til å være et område med piratvirksomhet er Sørøst- og Øst-Asia et området med økende politiske og militære spenninger på havet. Veksten i Kinas og Indias mariner og overlappende krav på havområder og øyer er årsakene.

Begge de nevnte faktorer tilsier at regjeringen vurderer hvordan Norge kan styrke sin deltakelse i arbeidet for maritim sikkerhet i regionen.

- Regjeringen vil vurdere hvordan vi best mulig kan knytte oss nærmere til det regionale samarbeidet i Sørøst-Asia. Eksempelvis vil vi søke å etablere norsk nærvær på det såkalte 'Fusion Centre' på Changi-basen i Singapore. Det vil gi Norge en lyttepost i spørsmål som vedrører maritim sikkerhet i Asia og kan gi myndighetene bedre løpende innsikt i trusselen mot skipsfarten fra østasiatiske pirater.

6.4 Nye utfordringer knyttet til det digitale rom

Reguleringen av det digitale rom er i stor grad knyttet til amerikansk rett og jurisdiksjon. Dette skyldes at internettet har sitt opphav i USA samt at mange av de største aktørene i det digitale rom er amerikanske virksomheter. Det betyr at mange av de største og mest betydningsfulle næringsaktørene i det digitale rom må forholde seg til amerikansk rett selv om deres virksomhet er global. Prinsipielt kan andre stater utøve myndighet innenfor egen jurisdiksjon, men i praksis medfører dette sterke begrensninger for andre stater enn USA hva gjelder effektiv regulering av det digitale rom.

Dette utfordrer våre tradisjonelle måter å tenke utenriks- og sikkerhetspolitikk på. Internettet er et nett av nett som for det meste driftes av kommersielle tilbydere og aktører. Ca. 85 % av det

globale internettet er i privat eie. Tett samarbeid mellom privat og offentlig sektor er derfor avgjørende for å møte trusler i det digitale rom. Privat sektor er imidlertid fraværende på de arenaer hvor stater normalt diskuterer sikkerhetspolitikk, fred, krisehåndtering og tillitsskapende tiltak, som i FN, NATO, EU og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE).

Debatten i internasjonal cyberpolitikk preges av to grupper land. På den ene siden står stater som vektlegger et fritt og åpent internett med begrenset statlig kontroll, utvikling av ansvarsområder for offentlig og privat sektor, og bevaring av det digitale rom som en katalysator for innovasjon og sosial og økonomisk utvikling. Denne gruppen stater er hovedsakelig opptatt av funksjonelle, sikre og åpne systemer, og i mindre grad opptatt av kontroll over spredning av informasjon. Her vektlegges betydningen av også å inkludere privat sektor, tekniske miljø og det sivile samfunn i prosessene.

På den annen side står en gruppe stater som legger større vekt på statlig kontroll av informasjonen i det digitale rom, med henvisning til prinsipper om suverenitet og ikke-innblanding. Denne gruppen ønsker at internasjonale organisasjoner, altså *statlige* organisasjoner skal ha en sterkere rolle med å utvikle regelverk og forvaltning av det digitale rom, og å øke mulighetene for å regulere spredning av informasjon innen egen jurisdiksjon.

I tillegg er det en stor gruppe stater, spesielt utviklingsland, som ikke har tatt aktiv stilling til disse utfordringene.

Felles for de tre gruppene er at de alle ønsker et robust og sikkert digitalt rom og erkjennelsen av at veien å gå for å få til det er økt grad av internasjonalt samarbeid og informasjonsutveksling, både mellom stater og mellom offentlige og private aktører.

Vår tilnærming til sikkerhetspolitikk i det digitale rom kan ikke frikobles fra vår tilnærming til det digitale rom på andre utenrikspolitiske områder. Viktige områder i tillegg til sikkerhetspolitikken er:

- Fremme av innovasjon, global handel og bærekraftig økonomisk vekst,
- Arbeid for ytringsfrihet, pressefrihet og demokrati,
- Bruke mulighetene det digitale rom gir for å bekjempe fattigdom og fremme jobbskaping, utdanning og helse i utviklingsland,
- Arbeide for en best mulig global forvaltning og utvikling av internettet,



Figur 6.8 Internasjonal cyberpolitikk

Røde felt = Sikkerhetsutfordringer

Grønne felt = Sosial og økonomisk vekst og utvikling

- Samarbeide med stater og ikke-statlige aktører for å styrke det internasjonale arbeidet med å forebygge og håndtere alvorlige IKT-hendelser,
- Samarbeide med andre for å styrke det internasjonale arbeidet for å bekjempe IKT-kriminalitet.

Dette er områder som er tett sammenkoplede. De representerer de viktigste områdene i *internasjonal cyberpolitikk*, et raskt voksende felt i utenrikspolitikken som gjenspeiler den store og raskt voksende betydning det digitale rom utgjør for internasjonal økonomi og sikkerhet.

Global forvaltning av Internettet

Utviklingen de siste årene har altså gått i retning av å se de mange internasjonale utfordringer knyttet til det digitale rom i sammenheng. Det har blant annet ført til at organisasjoner som tidligere primært befattet seg med tekniske tema i økende grad har blitt inkludert i staters utenrikspolitikk. Ett eksempel på dette er den *Internasjonale Tele-*

kommunikasjonsunionen (ITU), en særorganisasjon under FN med hovedsete i Genève. Flere stater har tatt til orde for en sterkere rolle for ITU i den globale forvaltningen av internett og i arbeidet med forebyggende IKT-sikkerhet internasjonalt.

Spørsmålet om forvaltningen av internettet (*internet governance*) har blitt svært aktuelt også i utenrikspolitikken de siste årene og blir av enkelte stater koblet sammen med spørsmål om nasjonal sikkerhet og internasjonal sikkerhetspolitikk, ikke minst betydningen av å kunne kontrollere internettet innenfor egen jurisdiksjon.

I dag forvaltes internettet i realiteten av et mangfold av aktører som inkluderer næringslivet, academia, teknisk ekspertise og myndigheter. Avgjørelser tas i stor grad gjennom konsensus og ikke gjennom tradisjonelle multilaterale kanaler. Selv om stater kan kontrollere tilgang til internettet i stor grad innenfor egen jurisdiksjon – slik for eksempel kinesiske myndigheter har valgt å gjøre – har statlige myndigheter svært begrenset innflytelse over den globale forvaltningen av internettet.

Ett eksempel er allokeringen av IP-adresser⁴, DNS navn⁵ og toppdomener (TLD)⁶, som er tre helt sentrale funksjoner for at internettet skal fungere og som siden 1998 har blitt håndtert av stiftelsen ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) gjennom en kontrakt med amerikanske myndigheter. I utgangspunktet er dette tekniske funksjoner, men konsekvensene av hvordan de utføres kan bli svært politiske. Der- som statlige myndigheter alene skulle overta disse funksjonene – for eksempel gjennom ITU eller andre FN-organisasjoner – vil det kunne åpne opp for å blokkere innhold og brukere på internett i langt større grad enn i dag og således være en trussel mot ytringsfriheten og et fritt og åpent internett.

Norge og de fleste vestlige demokratier har i stor grad operert med et tydelig skille mellom forvaltningen av internettet på den ene siden og kontroll over internettets innhold som et sikkerhetsanliggende på den andre, blant annet med henvisning til ytringsfrihet og andre universelle menneskerettigheter. Utviklingen internasjonalt de siste årene har imidlertid tydeliggjort at diskusjonen om hvordan og av hvem internettet skal styres er tett koblet til øvrig internasjonal cyberpolitikk.

Normbygging og tillitsskapende tiltak

Normbygging og tillitsskapende tiltak i det digitale rom er et relativt nytt felt i internasjonal politikk. Flere stater har argumentert for større grad av internasjonalt regelverk om bruk av det digitale rom i statlig regi for avskrekking og krigføring, og pekt på likheten med konvensjonell nedrustning. Så langt har imidlertid tillitsskapende til-

tak i det digitale rom primært blitt til gjennom bilaterale avtaler. For eksempel har USA og Russland en avtale om gjensidig varsling ved alvorlige cyberhendelser, hvor man benytter nødtelefoner som ble etablert under den kalde krigen med tanke på kjernefysiske hendelser.

Multilaterale organisasjoner har så langt i liten grad vært i stand til å oppnå konsensus på dette feltet, men medlemslandene i OSSE ble i 2013 enige om et sett med tillitsskapende tiltak, hvor statene rapporterer på frivillig basis om hva de har gjort for å redusere risikoen for konflikt i det digitale rom. I tillegg foregår det diskusjoner i en ekspertgruppe i FN (*United Nations Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security, UNGGE*). UNGGE er betydningsfull fordi det er den viktigste arena innenfor FN-systemet hvor stater med betydelige cyberkapabiliteter, som USA, Kina og Russland diskuterer normer og regler for militær bruk av det digitale rom. UNGGE består fra 2014 av 20 stater, Norge er ikke blant disse.

For å ivareta behovet for å inkludere alle interesser i utviklingen av et internasjonalt rammeverk i det digitale rom, herunder globalt samarbeid for å møte og bekjempe digitale trusler, er det etablert internasjonale prosesser utenfor de etablerte multilaterale arenaer. Her deltar representanter for nasjonale myndigheter, privat sektor, akademia og tekniske miljø, sivilsamfunnet med flere. Slike *multi-stakeholder*-prosesser skiller internasjonal cyberpolitikk fra andre politikkområder som berører globale sikkerhetsutfordringer. De fleste vestlige land, herunder Norge, er skeptiske til at kun stater skal kunne ta beslutninger som er avgjørende for fremtidig utvikling av det digitale rom, og internettet i særdeleshet.

Digitale nettverksoperasjoner kan inngå i internasjonale konflikter. For Norge er samarbeidet i NATO viktig i så måte. Spørsmålet om hvordan NATO kan respondere på sikkerhetstruende hendelser i det digitale rom har de siste årene vært gjenstand for mye diskusjon i forsvarsalliansen. For digitale angrep mot Norge av en så alvorlig karakter at de kan klassifiseres som øvre del av krisespekteret, vil NATOs forsterkede cyberpolicy (2014) kunne gjøre seg gjeldende. Den fastslår at digitale angrep kan nå en terskel som truer nasjonal og euroatlantisk velstand, sikkerhet og stabilitet. Digitale angrep rettet mot høyteknologiske, moderne samfunn kan utgjøre like stor skade som konvensjonelle angrep. Forsvar mot digitale angrep er derfor en del av NATOs kollektive forsvar (NATO-traktatens artikkel 5). Det

⁴ En IP-adresse (av engelsk: *Internet Protocol address*) er et tall som grovt kan sammenlignes med et telefonnummer. Alle enheter (PC, nettbrett, mobiltelefon osv) må ha en IP-adresse for å kunne kommunisere med andre enheter på internett. Enhetens IP-adresse brukes som identifikasjon overfor andre maskiner på nettet, og for å entydig adressere til korrekt mottaker. Kilde: Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

⁵ DNS (Domain Name System) er internettjenesten som kobler domenenavn sammen med IP-adressen til en tjener på Internett og dermed gjør det mulig å sende informasjon til riktig sted på nettet. Kilde: Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

⁶ Et domenenavn er en unik, hierarkisk oppbygget navnestreng som benyttes til adressering på Internett. De fleste toppnivådomener (TLD – fra engelsk *Top Level Domain*) er landkoder, og det finnes et toppnivådomene for hvert land. Eksempler er .no (Norge), .se (Sverige) og .uk (Storbritannia). I tillegg finnes noen toppnivådomener som ikke er landspesifikke. Mest kjent er .com. Andre eksempler er .info, .org og .net. Disse kalles *generiske toppnivådomener*, som forkortes *GTLD* (fra engelsk *Generic TLD*). Kilde: Nasjonal kommunikasjonsmyndighet



Figur 6.9 Online

Innen 2020 vil over 5 milliarder mennesker ha tilgang til internett. Det åpner for store utviklingsmuligheter, men også for alvorlige trusler.

Foto: Toujours Passages

betyr samtidig at et cyberangrep kan være av en så alvorlig karakter at det utløser retten til selvforsvar i tråd med artikkel 51 i FN-pakten. NATO understreker imidlertid at medlemslandene har ansvaret for å beskytte egen informasjons- og infrastruktur knyttet til det digitale rom.

Cyberforsvarets (CYFOR) oppgaver er blant annet å drifte, sikre og forsvare Forsvarets datasystemer, nettverk, og høyteknologiske plattformer mot angrep i og fra det digitale rom.

I Norge er det Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) som gjennom NorCERT er nasjonal varslings- og koordineringsinstans for alvorlige dataangrep og andre IKT-sikkerhetshendelser.

- Regjeringen vil styrke samarbeidet med allierte for å trygge nasjonale interesser som beskyttes gjennom det digitale rom. Norge skal videreføre sin aktive deltakelse i utformingen av NATOs politikk på cyberområdet og alliansens samlede evne til å møte truslene i det

digitale rom. Informasjonsutveksling, metodeutvikling og kompetansehevende tiltak vil være aktuelle bidrag.

Utforming av internasjonal cyberpolitikk

Internasjonalt har man de siste par årene registrert en økende erkjennelse av at trusler i det digitale rom ikke kan bekjempes utelukkende ved forebyggende IKT-sikkerhet og gode evner til å oppdage og håndtere digitale trusler. Det er avgjørende å kunne forsvare seg mot cyberangrep, men det er også nødvendig å adressere de bakenforliggende årsaker til truslene og å se dette i sammenheng med de mange positive muligheter det digitale rom skaper. Vi må finne en riktig balanse mellom sikkerhet på den ene siden og åpenhet på den andre. Et velfungerende digitalt rom er avhengig av begge deler.

Samfunnets avhengighet av det digitale rom, og internettets store og raskt voksende betydning for sosial og økonomisk utvikling, utdanning, helse, næringsutvikling, og fremme av menneskerettigheter og demokratiske verdier gjør at vi må tenke helhetlig hva gjelder internasjonal cyberpolitikk.

Måten vi nærmer oss trusler i det digitale rom på må derfor ses i sammenheng med arbeidet for å fremme normutvikling og internasjonal enighet om bruk og forvaltning av det digitale rom. En slik utvikling har flere av våre allierte allerede tatt hensyn til og styrket organiseringen og arbeidet med en helhetlig tilnærming til internasjonal cyberpolitikk, hvor utfordringer og muligheter ses i sammenheng. For regjeringen er det viktig at Norge har en helhetlig og koordinert norsk utenrikspolitikk i det digitale rom. Vår internasjonale cyberpolitikk skal tjene Norge og norske interesser og samtidig bidra til at utviklingsland i større grad får del i de mange muligheter det digitale rom gir.

Kapasitetsbygging

Det rapporteres om kraftig økning i IKT-kriminalitet når land og områder i deler av verden tilkobles internettet via bredbånd.⁷ Forebyggende IKT-sikkerhet er ofte ikke prioritert, eller god nok. Effekten dette kan ha på landet og regionen er betydelig. Samtidig indikerer rapporter en økning i antall cyberangrep rettet mot mer velstående stater, som Norge, når bredbånd rulles ut i enkelte utviklingsland. Velstående land er mer attraktive for datakriminelle og hackere, men de er vanligvis også best beskyttet mot cyberangrep. Mindre utviklede land er mer sårbare.

Norge kan spille en viktig rolle ved å bistå med kapasitetsbygging på cyberfeltet i utviklingsland slik at flere land i større grad også evner å håndtere digitale utfordringer og digitale trusler. Ved å bidra til cyber kapasitetsbygging i utviklingsland vil vi bidra til jobbskaping og økonomisk og sosial utvikling og samtidig redusere trusler i det digitale rom som også kan ramme Norge. Kapasitetsbygging i denne forstand kan inkludere institusjonsbygging, eksempelvis nasjonale telekommyndigheter, elektronisk myndighetsutøvelse (e-government), etterforskningskapasitet relatert til IKT-kriminalitet, utvikling av nasjonale lover for elektronisk kommunikasjon, innovative løsninger for bistand til helse og utdanning, etablering av

nasjonale CERT-er, utvikling av digital infrastruktur og etablering av varslingssystemer.

Dette vil regjeringen ta hensyn til i den videre utformingen av utviklingspolitikken. Norge støtter Verdensbankens arbeid med å utarbeide World Development Report 2016, om «The Internet and Development». Rapporten vil være et viktig bidrag i dette arbeidet. Regjeringen mener det er viktig at flest mulig av verdens befolkning kan koble seg til et åpent, fritt og trygt internett, og nyte godt av de mange muligheter for positiv utvikling det åpner for. Denne innsatsen vil bidra til å redusere fattigdom, skape fremtidstro og vekst i utviklingsland, og samtidig kunne redusere digitale trusler mot Norge.

- Regjeringen vil legge større vekt på robust infrastruktur og sikkerhet og åpenhet i det digitale rom som del av den nye utviklingsagendaen, og som del av regjeringens globale arbeid med fattigdomsbekjempelse, handel, sosial og økonomisk utvikling, utdanning, helse, menneskerettigheter og demokrati.
- Regjeringen vil styrke arbeidet for å bekjempe ulovlige og sikkerhetstruende handlinger i og gjennom det digitale rom. Regjeringen vil i samarbeid med internasjonale institusjoner arbeide for at flere utviklingsland i større grad skal kunne benytte de muligheter internettet gir for økonomisk og sosial utvikling, herunder jobbskaping og tilgang til utdanning og helse-tjenester. Det inkluderer å bistå utviklingsland med å styrke kompetansen og evnen til å forebygge, oppdage og håndtere digitale trusler, samt å bekjempe IKT-kriminalitet.
- Regjeringen vil intensivere samarbeidet og dialogen med EU når det gjelder cybersikkerhet, utvikling av internasjonal cyberpolitikk, og cyber-kapasitetsbygging i land innenfor og utenfor EØS-området. Blant viktige institusjoner i den sammenheng er *European Union Agency for Network and Information Security* (ENISA), hvor Norge har observatørstatus i byråets styre.

Folkerett i det digitale rom

Det synes å være enighet om at den alminnelige folkeretten i utgangspunktet gjelder i det digitale rom. Den FN-oppnevnte regjeringsekspertgruppen UNGGE la i tråd med dette for eksempel sommeren 2013 til grunn at folkerettens prinsipper for maktanvendelse også gjelder i det digitale rom. Det kan imidlertid være uklarhet og uenighet knyttet til hvordan folkeretten mer konkret kommer til anvendelse i en digital kontekst og om

⁷ Kilde: Net losses: estimating the global cost of cybercrime, Center for Strategic and International Studies, juni 2014

behovet for spesialtilpassede regler. Enkelte stater, som Russland og Kina, har gitt uttrykk for at de ønsker en ny internasjonal konvensjon som regulerer bruken av det digitale rom, samt et internasjonalt rettslig instrument for styring av internettet. Norge har, i likhet med våre allierte, vært tydelige på at vi ikke anser at det foreligger behov for ny regelutvikling, men at det er et behov for å se nærmere på hvordan eksisterende folkerett kommer til anvendelse.

Folkeretten ble ikke utviklet med tanke på det digitale rom og det er følgelig behov for å tolke denne i en digital virkelighet. FN kan spille en viktig rolle i den sammenheng. UNGGE arbeider med spørsmålet om folkerettens anvendelse i det digitale rom.

Ved NATOs *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* (CCDCOE) i Estland forsker man blant annet på folkerettens anvendelse i det digitale rom. Gjennom den såkalte Tallinn-manualen (*Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*), utarbeidet av uavhengige folkerettsjurister på invitasjon fra senteret, har CCDCOE etablert seg som et av verdens ledende miljøer på folkerett i det digitale rom. En Tallinn II manual om folkerett anvendelig på digitale aktiviteter i fredstid er under utarbeidelse. Norge er i tett kontakt med CCDCOE, men er per i dag ikke en av senterets hovedsamarbeidspartnere.

Norge er en sterk forsvarer av folkeretten, herunder menneskerettighetene. For regjeringen er det et styrende prinsipp også i internasjonal cyberpolitikk.

Nasjonal koordinering av internasjonalt samarbeid

For å møte trusler i det digitale rom er det ikke tilstrekkelig med tekniske løsninger og forsvarsmekanismer. Like viktig er det at styringsmodeller som velges og beslutninger som tas, særlig hva gjelder styring og forvaltning av internettet, ivaretar sikkerhet og stabilitet. Videre vil utvikling og valg av fysisk infrastruktur være viktig, og kanskje nok et eksempel på at strengt tekniske forhold kan bli berørt av politiske vurderinger.

Det understreker betydningen av en omforent norsk internasjonal cyberpolitikk. Nasjonal og internasjonal politikk og posisjoner må avstemmes i kanskje større grad enn noe annet felt. I Norge har Justis- og beredskapsdepartementet hovedansvaret for å utvikle norsk politikk for forebyggende IKT-sikkerhet i sivil sektor. Forsvarsdepartementet har ansvaret for digital sikkerhet i forsvarssektoren, og operativt samarbeid med NATO. Samferdselsdepartemen-

tet har ansvar for sikkerheten i ekomnett og -tjenester, herunder internett. Kommunal og moderniseringsdepartementet har ansvaret for en helhetlig tilnærming til IKT-sikkerhet i statsforvaltningen. Flere andre departement har ansvarsområder som også berører internasjonal cyberpolitikk, som for eksempel Nærings- og fiskeridepartementet, Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Alle departementer deltar aktivt i utviklingen av politikk innenfor sine fagområder og sektorer, også internasjonalt. Utenriksdepartementet har overordnet ansvar for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, herunder koordinering av norske synspunkt i internasjonal politikk og norske posisjoner i internasjonale organisasjoner.

Norge er avhengig av et bredt internasjonalt samarbeid for å møte truslene i det digitale rom. NATO er en viktig grunnstein i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. For å øke NATOs samlede evne til å møte digitale trusler er det nødvendig at allierte fortsetter å utvikle sine nasjonale kapabiliteter og å forbedre samarbeidet mellom medlemsland for å håndtere kriser i det digitale rom.

Norge bidrar til dette arbeidet både gjennom utviklingen av nasjonale kapabiliteter, flernasjonalt alliert samarbeid og støtte til NATO-prosesser for økt robusthet samt evne til krisehåndtering.

FN er en annen grunnstein i norsk utenrikspolitikk. Det arbeid som pågår i FN hva gjelder tolkning av folkerettens anvendelse og fremme av menneskerettighetene i det digitale rom er viktig og av stor betydning for forståelsen av internettets betydning og av internasjonal cyberpolitikk. Gitt betydningen av privat sektor og andre ikke-statlige aktører for utviklingen av internettet, er det imidlertid ikke gitt at multilaterale organisasjoner som FN alltid er det som best tjener våre interesser på dette feltet. Privat sektor, tekniske miljø og akademia er helt avgjørende for utviklingen av internettet, men har ingen formell påvirkning eller beslutningsmyndighet i internasjonale organisasjoner som FN. Privat sektor og sivilsamfunnet deltar ikke som fullverdige partnere når konvensjoner og andre internasjonale instrumenter fremforhandles gjennom FN og multilaterale mekanismer. Dette utelukker ikke at multilaterale regimer også hva gjelder det digitale rom kan bli aktuelle i fremtiden.

Regjeringen vil legge til rette for at vår samlede nasjonale kompetanse om internasjonale cyberspørsmål i Norge vil bli involvert også i en utenrikspolitisk kontekst, og i utviklingen og gjennomføringen av vår internasjonale cyberpolitikk. Regjeringen vil også fortsette arbeidet med å

styrke etterretningsbasert analytisk tilnærming til trusselbildet i det digitale rom, og styrke samarbeidet mellom myndigheter, næringsliv, kunnskapsbedrifter og forskningsinstitusjoner.

Det er derfor av stor betydning at de mange norske offentlige aktører som arbeider med internasjonale cyberspørsmål er godt koordinert og at Norge fremstår med en samlet og gjenkjennelig politikk internasjonalt.

- Regjeringen skal etablere en gruppe for koordinering av norske posisjoner i internasjonal cyberpolitikk for å styrke arbeidet med å fremme norske interesser og verdier i det digitale rom internasjonalt. Det vil bidra til å samordne norske holdninger og posisjoner i internasjonal cyberpolitikk på ulike arenaer.
- Regjeringen skal utarbeide en internasjonal cyberstrategi for Norge. Strategien skal tydeliggjøre overordnede norske mål innenfor hele spekteret av internasjonal cyberpolitikk: Økonomi, innovasjon, næringsutvikling og åpne markeder, bekjempelse av IKT-kriminalitet, beskyttelse av nettverk og forebyggende IKT-sikkerhet, militært, forvaltningen av internettet (*internet governance*), sosial og økonomisk utvikling og utviklingssamarbeid, frihet på nett og fremme av menneskerettigheter og demokratiske verdier i og gjennom det digitale rom.

6.5 Oversikt over regjeringens tiltak

1. Regjeringen vil bidra til økt kunnskapsbygging om globale sikkerhetsutfordringer blant norske og internasjonale analyse- og forskningsmiljøer. Regjeringen vil bruke mer FoU-midler og styrke bilateralt forskningssamarbeid. Samarbeidet kan knyttes til bl.a. sårbare stater og terrorisme med såvel fokusland og NATO som sentrale samarbeidspartnere.
2. Regjeringen skal styrke det internasjonale samfunnets kamp mot korrupsjon og se dette i sammenheng med globale sikkerhetsutfordringer. Gjennomføring av FNs og Europarådets konvensjoner mot korrupsjon er sentralt. Regjeringen vil bl.a. bygge på erfaringer fra og videreutvikle korrupsjonsjegernettverket som Norge har drevet siden 2005.
3. Analyse av og tiltak mot globale sikkerhetsutfordringer blir en prioritert del av arbeidet ved utenriksstasjonene.
4. Regjeringen skal arbeide for økt rekruttering av norske eksperter på globale sikkerhetsutfordringer, inkludert junioreksperter, til FN, NATO, Europarådet og andre relevante internasjonale organisasjoner.
5. Regjeringen vil involvere relevant norsk næringsliv og analyse- og forskningsmiljøer med sikte på gjensidig læring, erfaringsutveksling og kompetansebygging. Utenriksdepartementet vil avholde en årlig konferanse om globale sikkerhetsutfordringer og norske interesser.
6. Regjeringen vil fortsette å bidra til kapasitetsbygging i forsvarssektoren i stater der Norge har særlige interesser, bl.a. i samarbeid med NATO og nordiske partnere, samt Forsvarets øving og trening i utlandet.
7. Regjeringen vil gjennom deltakelse i internasjonale operasjoner bidra til bekjempelse av globale sikkerhetsutfordringer. Det er besluttet å bidra til støtte for kapasitetsbygging i Irak med inntil 120 soldater. Regjeringen vil bidra med personell til Frontex' fellesoperasjoner. Norge skal delta i EUs sivile operasjon i Ukraina.
8. Regjeringen vil, innen rammen av det strategiske partnerskapet med Den afrikanske union, bidra til kapasitetsbygging og institusjonsutvikling for å styrke AUs og afrikanske lands evne til å møte ulike sikkerhetsutfordringer. Temaer vil være fredsoperasjoner, konfliktforebygging, fredsbygging og tiltak rettet mot terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet, samt sikkerhet i og utvikling av det digitale rom.
9. Regjeringen vil intensivere det strategiske samarbeidet med EU om situasjonen i Sahel og Maghreb og støtte EUs regionale utviklings- og beskyttelsesprogrammer *Regional Development and Protection Programmes* (RDPP) om tiltak innen beskyttelse og migrasjon i Nord-Afrika og Syrias nærområde.
10. Regjeringen vil bidra til det internasjonale arbeidet mot fremmedkrigere med terrorhensikt. Gjennomføring av sikkerhetsrådsresolusjon 2178 (2014) står sentralt, og arbeidet vil blant annet følges opp gjennom *Global Counterterrorism Forum* (GCTF), den internasjonale koalisjonen mot ISIL og europeisk samarbeid, herunder Europarådet. Tiltak som skal forebygge rekruttering, bidra til informasjonsdeling og styrke grensekontroll, samt deradikalisering og reintegrering av returnerte fremmedkrigere vil prioriteres.
11. Gjennom Felles kontraterrørsenter (FKTS) har Norge styrket evnen til å koordinere og dele informasjon knyttet til sektor- og grenseoverskridende sikkerhetsutfordringer. Regje-

- ringen vil videreutvikle Felles kontraterrorsenter ytterligere, og vil sikre enda bedre informasjonsutveksling mellom Etterretningstjenesten og PST.
12. Regjeringen vil etablere et bistandsprogram på for å forebygge radikaliserings, voldelig ekstremisme og terrorisme i land og områder preget av konflikt, vold og sårbarhet. Programmet etableres i 2016 og skal trappes opp til 100 millioner kr. årlig. Programmet skal bidra til å skape motstandsdyktige og inkluderende samfunn, forebygge konflikt, og stabilisere områder hvor terrororganisasjoner har mistet sitt fotfeste. Det vil legges vekt på det langsiktige og forebyggende arbeidet mot radikaliserings. Videre skal det bidra til å styrke sikkerhets- og justissektoren, som politi, påtalemyndigheter, forsvarsadvokater, domstoler, fengselsvesen, ettervern og grensekontroll. Det vil også gjennomføres tiltak rettet mot finansiering av ekstremistiske grupper og tiltak som kan bidra til å hindre fremmedkrigervirksomhet. Programmet vil bidra til å styrke det internasjonale og regionale arbeidet mot voldelig ekstremisme, blant annet gjennom støtte til FN og AU.
 13. Regjeringen vil styrke FNs rolle i den internasjonale innsatsen mot terrorisme og arbeide for bedre koordinering internt i FN og mellom FN og andre aktører.
 14. Regjeringen vil bidra aktivt til gjennomføring av FNs globale anti-terrorstrategi, særlig gjennom støtte til FNs anti-terrorsenter (UNCCT), FNs *Counter Terrorism Implementation Task Force* (CTITF) og FNs *Counter Terrorism Committee Executives Directorate* (CTED).
 15. Regjeringen vil styrke det internasjonale arbeidet mot terrorfinansiering, blant annet gjennom oppfølging av *The Financial Action Task Force* (FATF)-standardene og FATFs evaluering av Norge i 2014.
 16. Regjeringen vil samarbeide tett med EU for å utvikle effektive tiltak i tråd med regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Samarbeidet foregår innenfor det såkalte *Radical Awareness Network* (RAN).
 17. Regjeringen vil støtte tiltak for reintegrering av tidligere ekstremister, og støtte multilaterale initiativ som skal forebygge radikaliserings og voldelige ekstremisme, herunder gjennom å støtte gjennomføringen av FNs globale anti-terrorstrategi og samarbeid under *Global Counterterrorism Forum* (GCTF).
 18. Regjeringen vil gjøre det forebyggende arbeidet mot radikaliserings og voldelig ekstremisme til en del av det langsiktige utviklings-samarbeidet. Regjeringen vil bidra til at rettsstatprinsippene skal gjelde i myndigheters omgang med alle som står i fare for å bli rekruttert til ekstreme grupper og terrorister. Det er aktuelt å støtte nasjonale programmer for demobiliserings og deradikaliserings av ekstreme grupper, samt tiltak rettet mot utdanningsløp som kan bidra til å forebygge radikaliserings som undervisnings i medborgerskap, menneskerettigheter, fredskultur og ikkevold. Utdannelse og yrkestrening for utsatte grupper, og tiltak rettet mot radikaliserings som skjer i fengsler vil også bli en del av dette arbeidet.
 19. Regjeringen vil styrke arbeidet for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i Afrika, Midtøsten og Sør-Asia, og fortsatt være en pådriver for at forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme internasjonalt skal ha en sentral plass i det internasjonale arbeidet mot terrorisme.
 20. Regjeringen vil bidra til å styrke lokalsamfunns motstandskraft mot ekstremistenes budskap gjennom støtte til moderate stemmer, bidra til religiøs dialog, og fremme økt tillit mellom justissektoren og lokalsamfunn hvor ekstremistiske holdninger har grobunn. Regjeringen vil støtte tiltak som motarbeider ekstremistenes budskap, særlig på internett og gjennom sosiale medier.
 21. Regjeringen vil arbeide for å etablere høye kontrollstandarder innenfor det multilaterale eksportkontrollarbeidet og for å hindre at terrorister og ikke-statlige aktører får tilgang til masseødeleggelsesvåpen, bl.a. gjennom oppfølging av sikkerhetsrådsresolusjon 1540 (2004), NSS-prosessen og det globale initiativet for å hindre nukleær terrorisme (GICNT).
 22. Regjeringen vil etablere et bistandsprogram mot organisert kriminalitet og ulovlig handel. Programmet etableres i 2016 og skal trappes opp til 100 millioner kr. årlig. Regjeringen vil integrere kriminalitetsdimensjonen i utviklingspolitikken. Innsatsen mot organisert kriminalitet skal styrkes gjennom bygging av analysekapasiteter, systemer for deling av informasjon og spissere innsatser innenfor politi, toll- og rettsvesen. Regjeringen skal spisse innsatsen mot kriminalitet i ulike tematiske satsninger som f.eks. på miljøfeltet, ulovlig kapitalflyt, og satsinger regionalt og på landnivå.
 23. Regjeringen skal opprette en nasjonal ekspertgruppe som kan analysere hvordan alvorlig og organisert kriminalitet påvirker land hvor Norge har utenriks- og utviklingspolitiske

- interesser, samt foreslå koordinerte tiltak. Dette inkluderer dialog med private aktører og næringsliv.
24. Regjeringen skal utarbeide en strategi for Norges internasjonale arbeid mot organisert kriminalitet (inkl. sikkerhet og utviklingsfeltet)
 25. Regjeringen vil videreføre Norges engasjement i utarbeidelsen av byggesteiner til en global strategi mot alvorlig og organisert kriminalitet som fokuserer på regional analysekapasitet, politi og rettskjedekapasitet, og arbeidsfordeling mellom internasjonale organisasjoner.
 26. Regjeringen skal støtte opp om et arbeid som kan gi mer strategisk bruk av FNs sikkerhetsråds verktøy og sikre relevant informasjonsdeling og analyse for best mulig gjennomføring av FNs sanksjonsregime for å møte utfordringene fra organisert kriminalitet, i tråd med sikkerhetsrådsresolusjon 2195 (2014).
 27. Regjeringen vil videreføre det internasjonale bidraget til fredsbevarende operasjoner og styrke relevante FN-organer, herunder politio- og analysekapasitet/etterretning slik at operasjonene kan bekjempe organiserte kriminelle, også der disse finansierer terror og væpnede grupper.
 28. Regjeringen vil arbeide for at *fredelige og inkluderende samfunn* blir et eget mål i den nye utviklingsagendaen, og at bekjempelse av alvorlig og organisert kriminalitet inngår i dette. Regjeringen arbeider for at OECDs retningslinjer for bruk av bistand justeres som følge av dette.
 29. Regjeringen vil være åpen for utvikling av nye folkerettslige bindende og politisk forpliktende instrumenter og standarder mot nye former for alvorlig og grenseoverskridende organisert kriminalitet, som miljøkriminalitet og IKT-kriminalitet.
 30. Regjeringen skal bidra til at det bygges kapasitet som kan bekjempe alle typer alvorlig og organisert kriminalitet i prioriterte land, inkl. fokusland, og regioner. Regjeringen vil øke støtten til Interpol og UNODC og vektlegger regional kapasitetsbygging og globalt nettverkssamarbeid gjennom flerårige tilskuddsavtaler. Norge vil prioritere verktøy og organisasjoner i FN og andre relevante organisasjoner (anti-terror-instrumenter, ekspertpaneler, fredsbevarende operasjoner, sanksjoner, Interpol, UNODC, WCO, IDEA, UNEP, osv.) og bidra til styrket innsats, koordinering og metode for å møte utfordringene fra kriminelle nettverk.
 31. Regjeringen vil videreføre sin brede tilnærming til bekjempelsen av piratvirksomhet. NATOs maritime komponent bør styrkes, men primært være rettet mot å videreutvikle sin evne til krigføring. Regjeringen vil derfor vurdere alternative løsninger for hvordan militære kapasiteter kan bidra til å bekjempe piratvirksomhet. Regjeringen vil også vurdere på hvilke områder vi kan videreutvikle samarbeidet med EU om maritim sikkerhet, herunder piratbekjempelse.
 32. Regjeringen vil arbeide med langsiktige tiltak for å bidra til å hindre at pirater fra Somalia kan gjenoppta sine angrep på skipsfarten i Adenbukten og Det indiske hav.
 33. Regjeringen vil støtte landene i regionens oppfølging av Yaoundé-toppmøtet. Regjeringen har dreid bekjempelsen av piratvirksomhet mot Vest-Afrika. Norge har blitt trukket inn i G7-landenes arbeid i denne regionen og bidrar aktivt.
 34. Regjeringen vil vurdere hvordan vi best mulig kan knytte oss nærmere til det regionale samarbeidet om maritim sikkerhet i Sørøst-Asia. Eksempelvis vil vi søke å etablere norsk nærvær på det såkalte 'Fusion Centre' på Changi-basen i Singapore. Det vil gi Norge en lyttepost i spørsmål som vedrører maritim sikkerhet i Asia og kan gi myndighetene bedre løpende innsikt i trusselen mot skipsfarten fra østasiatiske pirater.
 35. Regjeringen vil styrke samarbeidet med allierte for å trygge nasjonale interesser som beskyttes gjennom det digitale rom. Norge skal videreføre sin aktive deltakelse i utformingen av NATOs politikk på cyberområdet og alliansens samlede evne til å møte trusslene i det digitale rom. Informasjonsutveksling, metodeutvikling og kompetansehevede tiltak vil være aktuelle bidrag.
 36. Regjeringen vil legge større vekt på robust infrastruktur og sikkerhet og åpenhet i det digitale rom som del av den nye utviklingsagendaen, og som del av regjeringens globale arbeid med fattigdomsbekjempelse, handel, sosial og økonomisk utvikling, utdanning, helse, samt menneskerettigheter og demokrati.
 37. Regjeringen vil styrke arbeidet for å bekjempe ulovlige og sikkerhetstruende handlinger i og gjennom det digitale rom. Regjeringen vil i samarbeid med internasjonale institusjoner arbeide for at flere utviklingsland i større grad skal kunne benytte de muligheter internettet gir for økonomisk og sosial utvikling, herunder jobbskaping og tilgang til utdanning og helse-

tjenester. Det inkluderer å bistå utviklingsland med å styrke kompetansen og evnen til å forebygge, oppdage og håndtere digitale trusler, samt å bekjempe IKT-kriminalitet.

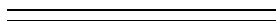
38. Regjeringen vil intensivere samarbeidet og dialogen med EU når det gjelder cybersikkerhet, utvikling av internasjonal cyberpolitikk, og cyber-kapasitetsbygging i land innenfor og utenfor EØS-området. Blant viktige institusjoner i den sammenheng er *European Union Agency for Network and Information Security* (ENISA), hvor Norge har observatørstatus i byråets styre.
39. Regjeringen skal etablere en gruppe for koordinering av norske posisjoner i internasjonal cyberpolitikk for å styrke arbeidet med å fremme norske interesser og verdier i det digitale rom internasjonalt. Det vil bidra til å samordne norske holdninger og posisjoner i internasjonal cyberpolitikk på ulike arenaer.

40. Regjeringen skal utarbeide en internasjonal cyberstrategi for Norge. Strategien skal tydeliggjøre overordnede norske mål innenfor hele spekteret av internasjonal cyberpolitikk: Økonomi, innovasjon, næringsutvikling og åpne markeder, bekjempelse av IKT-kriminalitet, beskyttelse av nettverk og forebyggende IKT-sikkerhet, militært, forvaltningen av internettet (internet governance), sosial og økonomisk utvikling og utviklingssamarbeid, frihet på nett og fremme av menneskerettigheter og demokratiske verdier i og gjennom det digitale rom.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet 19. juni 2015 om globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken blir sendt Stortinget.



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Bjørn Sæthren, 07 Media AS

Trykk: 07 Oslo AS – 06/2015

