



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Lisa Orrenius

Att bekämpa terrorism
- på vems och på vilka villkor?

Examensarbete
20 poäng

Per Ole Träskman

straffrätt

VT-02

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Syfte och problemställning	6
1.2 Metod	7
1.3 Avgränsningar	7
2 VAD ÄR TERRORISM?	8
2.1 Definition av terrorism	8
2.1.1 Rekvisit för terrorism	9
2.1.1.1 Illegalt våld	10
2.1.1.2 Civila offer	11
2.1.1.3 Skräck	11
2.1.1.4 Uppmärksamhet och media	12
2.1.1.5 Politiskt syfte	12
2.1.2 Mer om krig och gerillakrigsföring	13
2.2 Olika former av terrorism	14
2.2.1 Internationell, nationell och etnisk-nationell terrorism	14
2.2.2 Extremterrorismer	16
2.2.2.1 Vänsterterrorism	16
2.2.2.2 Högerterrorism	16
2.2.3 Statsterrorism	17
2.2.4 Religionsterrorism	19
2.2.5 Massförstörelseterrorism	19
2.2.5.1 Kemisk terrorism	20
2.2.5.2 Biologisk terrorism	20
2.3 Analys: Behövs en definition?	20
3 TERRORISM I HISTORIEN	22
3.1 Historiens betydelse	22
3.1 Terrorismen under 1900-talet	22
3.1.1 Slutet av 1800-talet till första världskriget	23
3.1.2 Mellankrigstiden	24
3.1.3 60-tal till 80-tal	25
3.1.3.1 Nordirland	25
3.1.3.2 Spanien	26

3.1.3.3	Mellanöstern	27
3.1.3.4	Extremorganisationer	28
3.1.4	Dagens terrorism	29
3.2	Trender och förändringar under 1900-talet	30
3.2.1	Från statsterrorism till terrorism mot staten	30
3.2.2	Terroristerna själva	31
3.2.3	Politiska mord på kungar och regeringschefer	31
3.2.4	Metoder: från havet och knivar till himlen och kemi	31
3.2.5	Statistik	32
3.3	Analys: Terrorism på 2000-talet och framtida etiketter	33
4	SVERIGE OCH TERRORISM	35
4.1	Allmänt	35
4.2	Tillbakablick	35
4.2.1	Början av 1900-talet	35
4.2.2	70-talet	36
4.2.3	I dag	37
4.3	Svensk lagstiftning	38
4.3.1	Den svenska terroristlagen	38
4.3.2	Dagens lagstiftning	39
4.3.2.1	Lagar	39
4.3.2.2	Konventioner	40
4.4	Analys: Dagens hotbild och Sveriges ståndpunkt	40
5	INTERNATIONELLA MOTÅTGÄRDER	43
5.1	Motkamp	43
5.1.1	Trenderna som underlag	44
5.2	Samarbete under bred front i FN	46
5.2.1	Regelverk	47
5.2.1.1	Terroristfinansieringskonventionen	48
5.2.1.2	Terroristbombningskonventionen	49
5.2.1.3	Övriga legala instrument	51
5.2.2	Efter den 11 september 2001	51
5.2.2.1	Frysning av tillgångar och resolution 1373	51
5.3	Samarbetet inom Europa och EU	52
5.3.1	Europeiska rådet	52
5.3.2	EU	53
5.3.2.1	Medlemsstaternas lagstiftning om terrorism	53
5.3.2.2	Bakgrund och regelverk	54
5.3.2.3	Den europeiska arresteringsordern.	56
5.3.2.4	Schengen	56
5.3.2.5	Frysning av tillgångar inom EU	57
5.4	Analys: Dagens åtgärder	57
6	EU:S RAMBESLUT OM BEKÄMPANDE AV TERRORISM	60

6.1	Tillkomst och syfte	60
6.1.1	Rättslig grund	61
6.2	Rambeslutet som metod	61
6.3	Innehåll	62
6.4	Kritik mot beslutet	65
6.4.1	Definitionsproblematiken	65
6.4.2	Brottslighet i samband med opinionsbildning	66
6.4.3	Rambeslutet och svensk lag	67
6.4.3.1	Nödvändiga ändringar i svensk strafflag	69
6.4.4	Hot om att utföra terroristiska handlingar	71
6.4.5	Grundläggande rättsprinciper	71
6.4.6	Tjallarparagrafen	71
6.5	Analys: Rambeslutet i praktiken	71
7	AVSLUTANDE KOMMENTARER	74
	BILAGA A	76
	LITTERATURFÖRTECKNING	78
	Litteratur	78
	Artiklar	78
	Offentligt tryck	79
	Dokument från EU	80
	Dokument från FN	81
	Övriga källor	81

Sammanfattning

Detta arbete behandlar terrorism; själva fenomenet generellt och den bekämpning av terrorism som pågår mer specifikt. Terrorism är ett begrepp som funnits i vårt språkbruk i ett par hundra år, sedan den franska revolutionen, men terrorism har existerat mycket längre tillbaka än så. Så länge det funnits våld, förtryck, maktbegär och övertygelser har terrorism funnits. Och terrorismen kommer också att fortsätta finnas så länge dessa komponenter existerar i vårt samhälle.

Det är emellertid vanskligt att tala om terrorism i dag. Ingen vet riktigt säkert vad terrorism innebär *exakt*; eller mer korrekt - många tycker sig veta detta men det finns de facto inte någon definition på fenomenet som den internationella världen enats om, trots att jurister och terroristforskare har försökt finna Den Optimala Definitionen i alla tider. Varför är det då så svårt att enas om en definition om vad terrorism är? Kortfattat men inte särskilt förenklat – för problemet är egentligen rätt grundläggande - beror detta på att Den Optimala Definitionen måste vara operationellt effektiv å ena sidan och rättssäker å andra, samt att den skall accepteras och respekteras av så många stater som möjligt, helst alla.

För att detta skall låta sig göras krävs att det man avser att definiera inte är för omfattande. Terrorism som den förstås i dag *är* för omfattande. Därför måste terrorismen styckas upp i de olika terrorismer det hela begreppet består av. Terrorismen måste särskiljas och särbehandlas, både i metodhänseende och i straffhänseende. Det är inte lönt att försöka hitta *en* definition på terrorism och utifrån denna tillskapa instrument som skall motverka den. Istället bör man tänka om i samfunden och i de enskilda länderna, vilka alla strävar efter att bekämpa terrorismen och vilka alla i dag fortsätter att försöka finna *en* definition på terrorism. Man bör också, när man definierar, hålla i minnet att motkampen är beroende på vems intresse man har för ögonen och vad detta intresse består i. Terrorism är politik, både utövandet av den och de åtgärder som beslutas mot den. Kampen mot terrorism bör därför pågå på olika nivåer i vårt samhälle och på olika sätt i dessa nivåer. På det straffrättsliga planet bör kampen ske genom mindre, riktade åtgärder och instrument. Genom sådana instrument kan man bekämpa terrorismen effektivt utan att de ovannämnda kriterierna uppfylls. Våra grundläggande principer kan bevaras, vilket är en förutsättning för en lyckad och rättssäker motkamp.

Hotbilden från terrorismen ser annorlunda ut i dag jämfört med för hundra och för femtio år sedan. Terrorismen har blivit vanligare och den har blivit blodigare. Åtgärder behövs därför – omfattande åtgärder – för att man skall lyckas stävja och bestraffa terrorismens förövare. Det är i detta arbete inte tillräckligt att stöda sig på gammal taktik och metoder,

utan man måste ständigt tänka i nya banor och helst ligga ett par steg före de man avser att hindra, dvs terroristerna. Emellertid skall man i bekämpningen inte helt rata äldre metoder; beprövd visdom måste tvärtom löpa parallellt med nya åtgärder för att man skall kunna behålla det viktiga perspektivet och därmed inte enbart se den akuta situation man befinner sig inför.

Genom en historisk genomgång av terrorismen ges perspektiv på terrorismen som den ser ut i dag. Detta perspektiv är av yttersta vikt för alla de som har makt att besluta om vilka ingripanden vi människor skall tåla i våra liv.

Förord

“We must crush both the interior and exterior enemies of the Republic, or perish with her. And in this situation, the first maxim of our policy should be to conduct the people by reason, and the enemies of the people by terror”

Maximilien de Robespierre, 5 Februari, 1794

“Terrorism has become the systematic weapon of a war that knows no borders or seldom has a face. Terrorism takes us back to ages we thought were long gone if we allow it a free hand to corrupt democratic societies and destroy basic rules of international life.”

Jacques Chirac 2000.

“He is a terrorist. With his vigorous campaign for a golf course in a pristine watershed area, he threatens to obliterate more of our precious open space and pollute environs, all for the almighty buck.”

Brev till The Times.

“Oh, heroes of our Arab nation, let your missiles and suicide cells pursue American terrorist embassies and interests wherever they may be.”

Libyens statliga radio, 7 april 1986.

”Terrorism is violence committed of those we disapprove of”

Brian Whitaker

Förkortningar

ANC	African National Congress
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia (United Self-defense Forces)
Art.	artikel
bl a	bland annat
d v s	det vill säga
ETA	Euzkadita Azkatasuna (Basque Fatherland and Liberty)
etc	etcetera
EU	Europeiska Unionen
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarios de Colombia (Armed Revolutionary Armed Forces of Colombia)
FEU	Fördraget om Europeiska Unionen
FLN	Front de Libération National (National Liberation Front)
FN	Förenta Nationerna
ICT	The International Policy Institute for Counter-Terrorism
IRA	Irish Republican Army
m fl	med flera
NAR	Nuclei Armati Revoluzionari (de beväpnade revolutionära kärntrupperna)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
PKK	Partia Karkaren Kurdistan (kurdiska arbetarpartiet)
PLO	Palestinian Liberation Organization
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
SÄPO	Säkerhetspolisen
t ex	till exempel
t om	till och med
TPB	Terrorism Prevention Branch

1 Inledning

Terrorism är ett av de mest diskuterade ämnena i vår tid, och samtidigt ett av de minst förstådda. Terrorismens senare manifestationer har beskrivits och behandlats i otaliga böcker, artiklar, filmer och skådespel av varierande sofistikerad grad. Terrorism är ett fenomen som överallt fascinerar och berör.

Terrorism, hävdar många, är detta nyss påbörjade sekels stora hot; den nya tidens – vår tids - krigsföring och därmed ett substitut till de mer traditionella krigen och de stora världskrigen på 1900-talet. Stora krigshärrar möts inte längre på slagfält. Men vad är egentligen terrorism och vad utmärker en terrorist? ”Terrorism” har blivit ett ord som i dag inte sällan vårdslöst används för allehanda uppseendeväckande våldsbrott och begreppet täcker ständigt in alltmer.

”Den enes frihetskämpe är den andras terrorist” är en återkommande fras när man läser och hör om terrorism. Det ligger mycket i denna truism som har blivit ett av de svåraste hindren när man har att göra med terrorism, vilket också är anledningen till att den envisas med att dyka upp i litteraturen. Svårigheterna med att definiera den exakta innebörden av terrorism bottnar i avgränsningsproblematiken och försöken till definition har vållat ändlösa bekymmer genom åren. Definitioner i sig råder det i och för sig ingen brist på; det är ett internationellt uppslutande kring *samma* definition som har visat sig vara det svåra. Hur man definierar terrorism beror nämligen på vilka avgränsningar man vill göra mot andra gärningar. Otaliga exempel på förslag till definitioner står att finna, ibland väldigt lika varandra, men dessvärre oftare mindre så.

Terrorism har diskuterats livligt både i Sverige och i de internationella samfunden under flera decennier. Nationer världen över har gång på gång enats om att terrorismen utgör ett allvarligt hot mot länderna och dess invånare och att något måste göras åt det allt mer akuta problemet. Men det var framför allt under 1990-talet som tänkbara lösningar mer konkret började diskuteras och faktiska åtgärder beslutas om. Men så kom den ödesmättade dagen den 11 september 2001 och förändrade situationen fullständigt. Terrorism var inte längre hett utan brännhett. Terrorismen skulle genast bekämpas på alla tänkbara sätt på alla fronter, och detta genom de allra kraftigaste krafttagen man kunde uppåda. Flygplansttackerna i USA förändrade världen och den redan påbörjade terrorismbekämpningen. Till följd av händelserna och med rädslan för ytterligare terrordåd närvarande införde USA med starkt internationellt stöd en ny militär och politisk agenda. Detta medförde en omedelbar inverkan på internationell juridik, vilket i sin tur fått återverkningar på nationell juridik. Svensk rätt, som i dag mer än någonsin tidigare är en del av större rättsliga sammanhang, påverkas nu snabbt och kännbart.

Som en del av de internationella samfundet FN och EU, vilka i dag prioriterar terrorismbekämpningen och söker bekämpa terrorismen med olika medel, har Sverige mer och mer tvingats sätta det strikt nationella bestämmandet och de interna hänsynen åt sidan. Den lojalitet som följer av dagens starkare globala identitet kräver gemensamt ansvar och unisont agerande. Därmed har spelrummet för skiljaktiga nationella ställningstaganden minskat avsevärt.

Den senaste tiden har flera åtgärder fattade inom EU och FN berört Sverige, vår lagstiftning och rättstradition. En av de senaste åtgärderna, som i högsta grad kommer att få inverkan på svensk rätt, är ett rambeslut från Europeiska Unionens Råd avseende bekämpande av terrorism.¹ Syftet med detta rambeslut är att EU:s alla medlemsländer skall ha en gemensam definition på vad som skall utgöra "terroristbrott" i nationell strafflag och för dessa brott skall gemensamma och hårdare straff införas. Inte heller inom Europa var det lätt att enas om en definition och denna definition är resultatet av många kompromisser länderna emellan. Förslaget har mötts av omfattande kritik, vilken främst riktats mot den snabba processen för upprättandet av rambeslutet och tolkningsmöjligheterna för vad som kan anses vara ett terroristbrott.

1.1 Syfte och problemställning

Jag avser i denna uppsats klargöra och analysera fenomenet terrorism inklusive definitionsproblematiken, terrorismens uttrycksätt och utveckling samt situationen i dag. Har hotbilden ändrats på ett så avgörande sätt att ett behov av nya omfattande åtgärder föreligger för att lyckas stävja och bestraffa terrorismens förövare? Och om svaret på denna fråga är ja; vilka åtgärder är de bästa, det vill säga bekämpar terrorismen effektivt *samtidigt* som våra grundläggande demokratiska principer bevaras? Går det över huvud taget att kombinera dessa önskemål? För att svara på dessa frågor behandlas och analyseras de olika åtgärder som vi i dag har att rätta oss efter. Tyngdpunkten ligger på den internationella rättens – främst ovannämnda rambesluts - betydelse och innebörd för Sveriges del och dess förhållande till svensk rätt. Jag försöker i detta ge svar på frågan om rambeslutets syften och normer är kompatibla och nödvändiga för svensk rätt och om Sveriges agerande i dag i samband med rambeslutets tillkomst är acceptabelt ur rättssäkerhetssynpunkt..

¹ Förslag till rådets rambeslut om bekämpande av terrorism från 6 december, 2001 (14845/1/01, Rev 1).

1.2 Metod

För att kunna behandla dagens terrorism på ett fullständigt sätt har jag avsatt betydande del av detta arbete till terrorismens historia och dess komplexa beståndsdelar. Perspektiven detta ger ser jag nödvändigt för att på ett så optimalt sätt som möjligt kunna avgöra om hotbilden från terrorismen på ett avgörande sätt har ändrats och därmed vara förmögen att ge svar på frågeställningarna ovan. Utrymme ges också åt den centrala problematiken kring en definition av terrorism. Min avsikt i detta arbete är att genomlöpa kritiskt behandla de olika uppgifterna som berörs och för att inte all analys ska komma som en – kanske alltför tröttsam – ansamling på slutet har jag valt att integrera delar av analysen i slutet av varje kapitel. Ämnet och frågeställningarna kräver att uppsatsen är av både generell och specifik natur. Den till en början mer generella behandlingen blir efterhand i arbetet mer specifik.

1.3 Avgränsningar

Att skriva om terrorism skulle enkelt kunna fylla ett bibliotek, och då jag inte ser denna uppgift som min livsuppgift, har jag medvetet valt att göra några avgränsningar. En avgränsning är gjord i det historiska perspektivet, där jag – förutom en kort utsvävning om terrorväldet under den franska revolutionen – har begränsat mig till terrorismen under 1900-talet. Jag har också begränsat materialet jag behandlar vad gäller de åtgärder mot terrorism som fattats internationellt. Koncentrationen och därmed djupet läggs som nämnts på Europeiska Rådets rambeslut för att behandlingen av åtgärderna inte skall bli alltför flyktig.

2 Vad är terrorism?

2.1 Definition av terrorism

Medan de flesta är överens om att terrorism existerar, är få överens om vad terrorism är. Det är som kärlek, man vet det när man upplever det, har det hävdas. Allt som oftast verkar ordet användas som en praktisk och effektiv benämning på all sorts våldsamheter fienden engagerar sig i. Juridiskt är givetvis inte detta synsätt hållbart. Att finna en allmänt och internationellt både accepterad och respekterad definition av begreppet *terrorism* som samtidigt är tillräckligt objektiv och snäv för att vara rättssäker har ända sedan begreppet myntades visat sig vara något av en modern gordisk knut. Svårigheterna beror sannolikt även på att terrorismen utgör ett mångfacetterat problem där såväl politiska som juridiska och militära hänsyn ständigt måste tas. Av alla definitioner som finns uppställda är få tillräckligt juridiskt gångbara för att kunna användas i den internationella rätten, och de som ändå är det saknar den nödvändiga bredden för att bli brett politiskt accepterade.²

Attackerna i USA den 11 september 2001 och efterverkningarna i dessa händelsers kölvatten, främst USA:s ihärdighet i byggandet av en bred anti-terrorismkoalition, har på nytt fått igång diskussionerna om vad som egentligen konstituerar – eller bör konstituera - terrorism. Skillnaderna i de olika uppställda och föreslagna definitionerna är otaliga och det många forskare inom området verkar vara överens om är endast att en tillräckligt bra definition aldrig kommer att kunna utverkas. Vem som är en terrorist blir en fråga som, enligt dessa pessimistiska tankebanor, är subjektiv och helt beroende på vem det är som definierar. Vad som är centrum i de olika definitionerna varierar också. Medan några definitioner fokuserar på terroristorganisationernas metoder och strategier, fokuserar andra primärt på terroristernas motivation eller på terrorismens karaktär.

Resonemang som detta bidrar knappast till förståelsen av, eller lösningen på hur terrorism skall definieras. Inte heller de som hävdar att en definition av terrorism måste upprättas så länge den tjänar deras egna politiska mål bidrar konstruktivt till lösningen av dilemmat. Detta – i och för sig kanske inte helt onaturliga - ställningstagande är dessvärre mycket vanligt, både genom historien och i högsta grad i dag. Stater som ägnar sig åt terroristiska aktiviteter eller sponsrar terrorism försöker övertyga och övertala det internationella samfundet att definiera terrorism på ett sådant sätt att just de specifika aktiviteterna *de* ägnar sig åt eller de grupper som *de* stödjer ska falla utanför den legala definitionen. Länder som Syrien, Libyen och Iran är för denna form av definition, enligt vilken ”frihetskämpar” skulle ges ett slags *carte blanche*, ett tillstånd att utföra

² Combs, *Terrorism in the twenty-first century*, s 6.

vilken form av attacker de önskar under devisen att ett, i deras ögon, rättfärdigt ändamål helgar alla medel.³

Politik är alltid inblandat när det gäller terrorism och många definitioner på terrorism är resultatet av politiska ställningstaganden. Alltför ofta förvärrar då istället definitionerna avgränsningsdilemmat, då de istället för att främst syfta till att slå ner på terrorismen blir en slags etikett man stämplar på de grupper vars politiska åsikter man är emot.⁴

Men är det verkligen så omöjligt att finna en definition som skulle vara *både* juridiskt rättssäkert terrorismhämmande och brett internationellt accepterad som dessa båda åsiktsinriktningar hävdar? Kanske är det attityderna som är fel hos anhängarna av ovanstående åsiktsströmningar. Som bekant är det alltid lättare att finna problem än lösningar, men eftersom tusentals - mer eller mindre seriösa - försök har gjorts av politiker, författare och jurister i decennier att hitta *den optimala definitionen* på terrorism, finns uppenbarligen ett starkt behov av en sådan. Boaz Ganor på ICT⁵ och många med honom hävdar bestämt att en objektiv definition av terrorism inte bara är möjlig att finna, utan essentiell för varje seriöst försök att bekämpa terrorismen internationellt.⁶ Den juridiska utgångspunkten i detta arbete måste därför bevaras och försöken får inte avstanna i en uppgiven suck.

2.1.1 Rekvisit för terrorism

Hundratals skilda definitioner har uppställts genom åren för vad som ska anses vara *terrorism* eller *terrorismbrottslighet*. Även om det ännu inte har varit möjligt att skapa en universellt accepterad definition av dessa begrepp, är det både möjligt och nödvändigt att specificera vissa gemensamma beståndsdelar. Om man studerar de många olika definitionerna, hittar man ganska snabbt flera tydliga mönster och likheter. Jag är medveten om att det, i en akademisk uppsats som denna, kan vara något förvirrande att använda sig så genomgående av ett begrepp som saknar en klar betydelse. Men eftersom begreppet "terrorism" i olika sammansättningar är ett nyckelbegrepp i detta arbete och en alternativ formulering skulle bli alltför konstlad, ser jag det viktigt att här redogöra för de mest frekventa av dessa återkommande element. Jag har lokaliserat fyra rekvisit som jag valt att behandla: *illegalt våld*, *civila offer*, *försättande i skräck* och *politiskt syfte* eller mål, vilka alla finns med i de flesta av de mer seriösa föreslagna definitionerna samt ytterligare ett: *uppmärksamheten av dådet*, som även det utgör en viktig ingrediens i många av definitionerna. Gränserna mellan dessa olika rekvisit är ibland ottydliga, då de alla är förutsättningar för varandra. De

³ Ganor, *Terrorism: No Prohibition Without Definition*.

⁴ Combs, *Terrorism in the twenty-first century*, s 5.

⁵ The International Policy Institute for Counter-Terrorism.

⁶ Ganor, *Terrorism: No Prohibition Without Definition*.

olika rekvisiten är också olika viktiga för skaparna av definitionerna. Vissa framhåller ett visst rekvisit som det avgörande i särskiljandet till annan brottslighet, medan andra anser ett annat som är nyckeln till detta.

2.1.1.1 Illegalt våld

För det första är det viktigt att notera att terrorism i grund och botten är en våldsamt företeelse. Olika icke-våldsprotester, oavsett hur mycket de stör samhälleliga funktioner eller personer, utgör aldrig terrorism. Våldet behöver inte vara fullt ut genomfört som planerat, det vill säga en bomb behöver inte faktiskt detonera eller alla personer ombord på ett flygplan dödade, för att aktionen skall anses vara terrorism. Men det måste föreligga en *förmåga* och en *vilja* att utföra den våldsamma gärningen.⁷ En omdebatterad och ännu olöst fråga är om enbart ett hot om våld räcker för att terrorism ska föreligga. I detta sammanhang är det nya regelverket EU utverkat om en gemensam definition på terroristbrott av betydelse, då i detta just *hot* om att utföra ett antal uppräknade gärningar finns med som ett rekvisit för terroristbrott. Detta rambeslut, vilket får stor betydelse för Sveriges del, behandlas utförligt i kapitel 6.

Våldet måste vidare vara illegalt, vilket innebär att det inte är accepterat under de folkrättsliga internationella lagarna. Många krig är legitima medan krigsbrott aldrig är det och på liknande sätt kan många former av militärt våld vara av FN godtagna försvarsmedel och därmed berättigade, medan terrorism inte någonsin kan sägas vara det.⁸ Yonah Alexander, terroristexpert på the *Institute for Studies in International Terrorism* vid State University of New York, hävdar bestämt att det är den internationella rätten som är nyckeln till problemet med att särskilja terrorism från övriga våldshandlingar. Om våldsverkarna använder sig av ”laglig krigsföring” genom att använda taktik som accepteras i den internationella rätten är de inte terrorister. Inga om och men, menar Alexander.⁹ Ofta är dock gränserna mellan det tillåtna och det förbjudna diffusa, vilket resulterar i att denna kategoriska särskiljning inte är så lätt att göra.

En möjligen ännu svårare distinktion att dra är den mellan terrorister och frihetskämpar. I terroristernas ögon är de själva frihetskämpar eller kämpar mot något annat ont i samhället. De ser våldet de använder sig av som rättfärdigat och sig själva som hjältar. Varför skulle inte de vara tillåtna att döda, bränna och förstöra likt de nationella arméerna, och varför skall de betecknas som terrorister och inte militärerna? Det är i vissa fall nästan omöjligt att skilja på en terrorist och en frihetskämpe vilket terrorister försöker utnyttja. Detta är källan till den slitna frasen ”en mans terrorist är en annan mans frihetskämpe”; den har blivit en kliché just för att den så enkelt sätter fingret på problemet. Men utgångspunkten är att allt beror på vilket perspektiv man har och på vem det är som

⁷ Combs, *Terrorism in the twenty-first century*, s 8f.

⁸ Harmon, *Terrorism today*, s 2.

⁹ Libaw, *Defining terrorism*.

definierar.¹⁰ Utan tvekan är det gynnsammare att bli betecknad – och själv kalla sig – som en kämpe för frihet eller mot en förtryckande stat än det mindre ideologiskt klingande terrorist.

Terrorism och legitim frihetskamp är dock *inte* placerade i var sin ände på skalan av tillåtet och otillåtet våldsanvändande. Frihetskämpar ägnar sig inte sällan åt terrorism i form av mord och urskillningslöst dödande, medan en terroristorganisation även kan vara en rörelse för nationell frihetskamp. Benämningarna terrorist och frihetskämpe är således sällan varandras motsatser utan ofta inlindade i varandra, vilket försvårar avgränsningen dem emellan ytterligare.

2.1.1.2 Civila offer

En skillnad mellan en terrorismgärning och ett liknande brott eller krigshandling är att terrorismgärningen *medvetet* är riktad mot civila parter. Offren väljs, inte i första hand på grund av personlig skuld (som till exempel medlemskap i en politisk grupp tillhörande oppositionen), utan på grund av att deras död eller skador kommer att chocka motståndaren. Terrorismgärningar utförs således för att medvetet starta krig med hjälp av oskyldiga, civila människor.¹¹ Inga internationella lagar accepterar denna form av våld. Krigets lagar finns i Haag- och Genèvekonventionerna och baseras på den grundläggande principen att medveten skada av soldater i krig är ett nödvändigt ont och därför tillåtet, medan motsvarande attacker på civila är absolut förbjudet. Detta rekvisit används av många också i särskiljandet mellan terrorism och gerillakrig. Biträdande utrikesrådet Sven-Olof Petersson på svenska Utrikesdepartementet hävdar att det just är rekvisitet ”oskyldiga offer” som särskiljer terrorister från gerillakrigare. Anfall mot civila kvinnor och barn är klart terroristiska metoder, menar Petersson.¹² Ganor på ICT ser också detta rekvisit som det som skiljer mellan terrorism och andra former av politiskt våld.¹³ Eftersom dådet medvetet skall vara riktat mot civila är inte en oavsiktlig skada på civila som råkade komma i närheten av politiskt våld att anse som terrorism.

Rekvisitet *civila* offer anses för det mesta bättre än *oskyldiga* offer eftersom det senare är ett rent subjektivt begrepp. Alltför mycket läggs i definierarens syn på saken, vilket skulle göra definitionen till ett politiskt vapen och därmed juridiskt meningslös. Begreppet ”civila” är visserligen inte fritt från invändningar och avgränsningsproblem, men är ändå inte fullt lika subjektivt som ”oskyldiga” då det oftare används i konventioner och liknande juridiska instrument.

2.1.1.3 Skräck

Enligt amerikanskan Cindy Combs är terrorism teater. Det är ett skådespel som spelas upp inför en publik – ju större desto bättre – ,

¹⁰ Ganor, *Defining terrorism*, se <http://www.ict.org.il/articles/define.htm>.

¹¹ Combs, *Terrorism in the twenty-first century*, s 10.

¹² Petersson, Sven-Olof, *Studio ett 10 maj 2002*.

¹³ Ganor, *Defining terrorism*, se <http://www.ict.org.il/articles/define.htm>.

skapat för att få miljontals människors uppmärksamhet till en ofta irrelevant situation genom att göra något otänkbart hemskt utan ursäkt eller pardon.¹⁴ Terrorismgärningarna utförs av regissörerna, hjärnorna bakom dåden, i syfte att skapa en känsla av skräck och rädsla hos publiken, hos oss.

Skräcken är ett betydelsefullt vapen för terroristerna då det är oskyldiga som drabbas av gärningarna. Vem som helst kan bli nästa offer i ett grymt våldsdåd, vilket lätt kan få den effekten att en intensiv skräck sprider sig i samhället. I Mellanöstern där självmordsbombare i dag tillhör vardagen är detta fenomen tydligt. Den fruktan som invånarna i USA, men även personer i andra delar av västvärlden, känt sedan terroristdåden den 11 september 2001 är ytterligare ett exempel på skräckens makt.

2.1.1.4 Uppmärksamhet och media

Även om enstaka journalister har drabbats av terroristdåd, har terroristers attityd gentemot journalister och media på det stora hela varit vänligt sinnad. Orsaken till detta är att en terroristaktions framgång nästan helt beror på hur mycket publicitet aktionen får. Detta var en av huvudanledningarna till förflyttningen från gerilla- och terrorismaktiviteter på landsbygden i Latinamerika till en mer urban terrorism. I städerna kunde terroristerna alltid räkna med journalister och TV-kamerors närvaro och därmed även en stor publik. Som en terrorist från Guatemala uttryckte det: *"If we put even a small bomb in a building in town we could be certain of making the headlines in the press. But if the 'rural' guerilleros liquidated some thirty soldiers there was just a small news item on the last page."*¹⁵ Denna taktik uppmärksammades och spreds snabbt till bl a nordafrikanska och arabiska terrorister. Massmedia spelar således en helt avgörande roll för att föra fram terroristernas budskap och genom detta budskap sprida känslan av skräck till så många människor som möjligt. TV-kameran har kommit att bli ett av terroristernas starkaste vapen. Massmedia i sin tur attraheras av det brännheta nyhetsstoff som spektakulära och våldsamma terroristdåd är och journalister kritiserar inte sällan för att "göra terroristernas jobb åt dem".¹⁶ Men bakom medias uppmärksamhet av terroristdåd är förstås publiken, vilka är vi alla. Även om en tidning eller en TV-station skulle vägra att uppmärksamma terroristvåld, skulle den sannolikt inte klara sig länge. Konkurrensen är stenhård bland de olika mediaaktörerna och det är livsviktigt att hålla kvar sin publik.¹⁷

2.1.1.5 Politiskt syfte

Så långt är alltså terrorism en handling bestående av illegalt våld, riktat mot oskyldiga människor med syfte att frammana skräck hos människor genom att handlingen uppmärksammas. Det krävs dock ytterligare en

¹⁴ Combs, *Terrorism in the twenty-first century*, s 9.

¹⁵ Laqueur, *A history of terrorism*, s 109.

¹⁶ Thomas and Standley, *Classifying terrorism* s 67f.

¹⁷ Kegley, *International terrorism*, s 158.

komponent i definitionen. Utan det politiska syftet skulle definitionen med lite vilja kunna appliceras på vanliga kriminella aktiviteter som mord, rån eller fotbollshuliganism, brott vilka begås mycket oftare än terrorism, av icke-terrorister och ofta med motivet att materiellt tjäna på det eller av passion och hängivelse. Att terrorism är politiskt motiverat är essensen av en fungerande definition anser många. Målet med terrorismen är att uppnå politiska syften, ändra ett regimstyre, byta ut makthavarna i landet, ändra den sociala eller ekonomiska politiken etc. Om ett politiskt mål saknas är aktiviteten i fråga inte terrorism. En våldsamt aktion gentemot civila människor utan bakomliggande politiska syften är helt enkelt en kriminell handling, kanske ett utslag av en galningsdåd, helt orelaterat till terrorism. Terrorism har hävdats vara en fortsättning på politik men med andra medel och en hel del kan nog ligga i detta påstående.¹⁸ Det politiska motivet bakom en attack är dock inte alltid klart.

2.1.2 Mer om krig och gerillakrigsföring

Att avskilja terrorism från andra typer av våldsinriktad verksamhet och problematiken kring detta har många vinklar och är mycket omtvistad i litteraturen. I föregående kapitel har jag berört problematiken kring gränsdragningen mellan terrorism och krigshandlingar, där det främst är det illegala våldet och de medvetna attackerna på oskyldiga offer som gör terrordåden mer klandervärda än krigshandlingar. Men dessa distinktioner är sällan särskilt tydliga eller enkla för den gemene världsmedborgaren att acceptera. Brian Jenkins får belysa denna dimension av problemet med ett citat:

”Although we may make normal distinctions between dropping bombs on a city from 20,000 feet and car bombs driven into embassies by suicidal terrorists, the world may not share that fine distinction.”¹⁹

Ända sedan den franska revolutionen har terrorism och gerillakrig varit svåra att separera. Enligt en definition på gerillakrig är detta en *”väpnad protest genomförd med selektivt våld riktad mot en etablerad auktoritet.”²⁰* Om detta våld tydligt är selektivt och målen militära snarare än civila, är det möjligt att skilja gerillakrig från terrorism. Så är det emellertid inte alltid. Under den senare delen av 1900-talet, och än i dag, har gerillaattacker riktade mot regeringar varit vanliga, framför allt i Latinamerika och Afrika. Dessa konflikter inkluderar ofta dåd som brännande av byar och mord på regeringsmedlemmar. Om man ser endast på dessa gärningar i sig ser de ut att vara klara terroristhandlingar, men medan gerillor ofta använder sig av terrorism som en del av sin taktik skiljer sig gerillaorganisationerna från typiska terroristgrupper.

¹⁸ Ibid., s 51.

¹⁹ Henderson, *Terrorism*, s 5.

²⁰ Combs, *Terrorism in the twenty-first century*, s 25.

Gerillaorganisationer påminner mycket i sin struktur, vapen etc. om militära förband och de ser sig själva som soldater. I sin krigsföring respekterar de ofta åtminstone en del av de lagar om krig som finns uppställda.²¹ Möjligtvis är detta en bättre variabel för att göra avgränsning mot terrorism än Combs selektiva våld.

Genom bristen på en tydlig definition existerar inte heller klara direktiv för vilka som är terrorister. Politik har istället ofta blivit den viktigaste faktorn för betecknandet av organisationerna.²²

Politikens betydande inverkan på den diffusa linjen mellan terrorister och frihetskämpar eller gerillakrigare har på senare tid blivit mycket tydlig bland de olika våldsverkargrupperna i Colombia. Politik präglar i högsta grad denna särskiljning och denna gång är det europeisk politik som styr valet av benämning. Colombia har i över 40 år plågats av ett inbördeskrig som kantats av massakrer, mord, tortyr och försvinnanden. AUC, högermilisen, har nyligen hamnat på EU:s terrorlista.²³ Det har däremot inte Farc-gerillan gjort och det har inte heller en tredje väpnad vänstergerilla, trots att alla dessa organisationer gjort sig kända för mord, kidnappningar och massiva övergrepp mot civila, handlingar som EU klassar som terroristbrott. Politiken bakom detta är att man från EU:s sida inte vill spolia sina möjligheter till fredssamtal med Farc-gerillan genom att klassa dem som terrorister.²⁴ Situationen i Colombia är ett bevis på att det inte bara handlar om objektiva kriterier när man fattar beslut att terroriststämpla en viss organisation utan lika mycket om politiska bedömningar.²⁵

2.2 Olika former av terrorism

Det finns många typer av terrorism och studerar man skilda källor och sammanhang finner man högst olika indelningar av fenomenet. Jag har i det följande valt att behandla de kanske vanligast förekommande kategorierna. Gränsdragningarna mellan dessa typer är dock inte alltid glasklara och ett visst mått av överlappning och förekomst av liknande rekvisit förekommer därför i indelningarna nedan.

2.2.1 Internationell, nationell och etnisk-nationell terrorism

Om terroristerna kommer från ett annat land än där de utför sina dåd brukar man tala om *internationell terrorism*, i annat fall om *nationell terrorism*.

²¹ Henderson, *Terrorism*, s 5.

²² Palmgren, *Studio ett 10 maj 2002*.

²³ Rådets förordning nr 2580/2001

²⁴ Palmgren, *Studio ett 10 maj 2002*.

²⁵ I dag har dock även Farc-gerillan blivit terroriststämplad.

Den etnisk-nationella terrorismen har sin tyngdpunkt på nationalism eller separatism och blossade upp kort efter andra världskriget. Då gällde det främst de gamla kolonierna, där den inhemska befolkningen sökte skaka av sig sina utländska herrar. Utvecklingen i Israel under senare delen av fyrtiotalet visar hur effektiv en skickligt utförd terrorkampanj kan vara. *Irgun- och Stern-ligornas* dåd blev till slut så besvärliga för Storbritannien att de drog sig tillbaka och lät Israel bli en egen stat. I Algeriet tvingades Frankrike bort av *FLN*, medan *Mau-Mau* var lika framgångsrik i Kenya. Den taktik och de aktioner som ANC i Sydafrika stundtals ägnade sig åt uppfyller även de rekvisiten för terrorism. Detta är särskilt intressant eftersom ANC:s aktioner av västvärlden ansågs mer rumsrena i jämförelse med liknande våldsdåd på andra håll. Målet för aktionerna, dvs apartheidregimen, var mer legitimt. ANC och konflikten i Sydafrika är ännu ett exempel på pragmatismen och politiken när det gäller terrorismdefiniering och att terrorism kan användas för ett gott syfte likväl som för ett dåligt.

Konventionella styrkor har svårt att klara av en terroroffensiv som legitimeras med nationalistiska motiv. Till slut kan varken kolonialregimens styrkor eller anhängare känna sig säkra, varvid påfrestningarna på regimen ofta blir så stor att den faller till föga. Nationalism och terrorism har visat sig vara en osedvanligt potent kombination.²⁶

Sedan den traditionella kolonialismen mer eller mindre kollapsat under sextiotalet sjönk antalet uppror starkt. Efter det kalla krigets slut ökade de dock återigen. Detta blev särskilt tydligt inom östblocket, tidigare sammanhållet med järnhand av Sovjetunionen. Till att börja med frigjorde sig folken i de så kallade satellitstaterna.²⁷ När människorna hade frigjort sig nationellt flyttade tyngdpunkten i upproren till den etiska nivån. Risken för ytterligare sönderfall visade sig vara störst i de mångetniska staterna med stora ekonomiska problem och med regimer som ännu inte hade full kontroll. Exempelvis drabbades Ryssland av det tjetjenska och Georgien av det abchaziska upproret.

När Sovjetunionen fallit samman minskade USA bevakningen av sin inflytelsesfär, vilket ökade etniska gruppers manöverutrymme också inom dessa områden. Upprorsvågen spred sig sedan till områden som legat utanför de egentliga stormaktsområdena, exempelvis ex-Jugoslavien.²⁸

²⁶ Jervas, *Terrorismen – ett hot i tiden*, s 11.

²⁷ Med satellitstat innebär en statsbildning med kringskuren eller skenbar autonomi i förhållande till annan stat. Här avses de av Sovjetunionen dominerande staterna i Östeuropa.

²⁸ Jervas, *Terrorismen – ett hot i tiden*, s 11f.

Även de i Europa kända och under 1900-talet mycket verksamma *IRA* på Nordirland och *ETA* i Spanien är exempel på etnisk-nationella terroristorganisationer.

2.2.2 Extremterrorismer

2.2.2.1 Vänsterterrorism

USA:s nederlag i Vietnam medförde att en del vänstergrupper började tro att västvärldens kapitalistiska system stod inför sin undergång. Systemet kunde ytterligare försvagas genom terrorattacker, som i sin tur skulle bereda vägen för en revolution i marxist-leninismens tecken. Därefter skulle ett socialistiskt idealsamhälle resa sig på den gamla utsugarstatens ruiner, trodde man. Den fruktade *Baader Meinhof-ligan*²⁹ var ett exempel på denna riktning.³⁰

En stor del av de politiska våldsdåd som bredde ut sig på sextio- och sjuttiotalen kan karaktäriseras som vänsterterrorism, även om mer etablerade vänstergrupper ofta ställde sig avvisande till denna kampform. Terroristerna ansåg sig nämligen representera den enda sanna vänstern. Extremvänstern var vanligen organiserad i små hemliga sammanslutningar som slog till där försvararna av den etablerade samhällsordningen minst anade det. Vänstergrupper som *Röda arméfraktionen* i Tyskland, *Direkt aktion* i Frankrike och *Röda brigaderna* i Italien ansåg alla att de hade ett mandat från "folket" som det gällde att förvalta så väl som möjligt. Attackerna borde därför inte drabba den påstådda uppdragsgivaren, folket, utan personer som representerade stora företag eller institutioner som stödde dessa var lämpliga mål. I den mån attackerna skedde på allmän plats brukade man förlägga dem till tider när vanliga människor inte förväntades befinna sig i närheten.

Vänsterterrorism ses vanligen som en elitistisk åskådning. Gemene man anses inte begripa vad som sker i samhället utan måste undervisas av dem som förstår saken bättre. Av detta skäl är det vanligt att vänsterterrorister utfärdar kommunikéer i anslutning till sina dåd. Man vill upplysa folk om hur det egentligen förhåller sig och förklara varför vissa terrordåd ter sig oundvikliga.³¹

2.2.2.2 Högerterrorism

Högerterrorismen gjorde ett våldsamt intåg 1980 då två spektakulära terroristdåd begicks i Europa som båda tillskrevs extremhöger. De var båda bombattentat, det första skedde under oktoberfesten i München och

²⁹Röda arméfraktionen, i medierna kallad Baader-Meinhof-ligan, bildades 1970 och höll under större delen av 70-talet och följande decennium den västtyska staten paralyserad av skräck.

³⁰Jervas, *Terrorismen – ett hot i tiden*, s 6.

³¹Ibid., s 6.

det andra var riktat mot järnvägsstationen i Bologna. Många trodde att den högerextrema terrorismen genom dessa dåd gjorde ett storstilat intåg som skulle ställa alla andra terrorismer i skymundan. Fram till 1989 blev det dock inte så mycket mer än några sporadiska attacker från det högerextrema hållet. Från 1989 och ett par år framåt tog höger våldet fart på nytt men har sedan 1993 åter avtagit. Den förväntade storoffensiven rann ut i sanden.

Högerterrorismens mål har växlat från land till land. I Frankrike har terroristerna mest gett sig på judiska intressen och i Tyskland har flyktingförläggningar varit det primära målet. Den italienska högerterrorismen har haft ett mer varierat val av mål, bland dessa finns vänsterintressen, banker och polis.

Högerterroristerna hävdar, i likhet med kollegorna på vänsterkanten, att de arbetar för folkets sanna intressen. Men till skillnad från vänsterterroristerna där klassen sätts i centrum, är det för högerterroristerna ett rasperspektiv som gäller. Terrorismen på högerkanten riktar sig främst mot invandrare och judar. Fram till östblockets fall var man också emot kommunismen, men detta hot anses i dag inte längre vara så akut. Högerterrorister brukar också vara emot kulturimperialismen, bakom vilken främst USA anses stå.³²

Högerterrorismen eftersträvar en auktoritär stat med en stark ledare i spetsen. Olika former av kamp, särskilt våldsam sådan, anses personlighetsutvecklande och positivt. Disciplinen är vanligtvis hård. Till skillnad från vänsterterrorister är högerterroristerna inte särskilt intresserade av att utfärda långa kommunikéer som förklarar varför man "tvingats" agera så brutalt som man gjort. Istället gäller tesen om "handlingens propaganda". Att undvika skador är inte det primära utan man menar att det krävs en viss kraft i handlingen för att den skall bli uppmärksammas.³³ Högerterroristerna har anpassat sig väl till modern informationsteknik. Exempelvis befinner sig deras informationsmaterial på Internet i snabb tillväxt, något som har visat sig viktigt för högerterrorismens möjligheter att föra ut sin propaganda och förbättra sitt rekryteringsunderlag.³⁴

2.2.3 Statsterrorism

Kan stater vara terrorister? Klart är i alla fall att stater kan vara skyldiga för att sponsra internationell terrorism. Bland annat har Libyen och Iran anklagats för detta och under kalla kriget hjälpte t ex Östtyskland anhängare av Baader Meinhof-ligan. Utbytet är ömsesidigt. Den sponsrande staten bidrar med politiskt och finansiellt stöd till sina terroristskyddslingar, och detta stöd är ofta avgörande för organisationen

³² Ibid., s 7.

³³ Ibid., s 8.

³⁴ Ibid., s 23.

för att vidga och öka kampen. Staten å sin sida använder sig av terrororganisationen för att utföra önskade våldsdåd, ofta som ett vapen att sprida statens ideologi i världen.³⁵ Det är i denna form benämningen ”statsterrorism” i dag oftast förstås.

Men en stat kan även utöva terrorism mot sitt eget folk. Det finns många exempel på länder som har använt sig av terrorism mot sina egna medborgare. Avrättningen av drottning Marie-Antoinette i Paris i oktober 1793 var ett av de första våldsdåden som kallades terrorism och bakom denna terrorism stod den franska staten. Under Hitlers Nazityskland (1933-1945) förbjöds alla civila rättigheter och alla former av demonstrationer. All icke-nazistisk press utrotades. De grymma resultaten av detta styre är i dag vida kända.³⁶ I Ryssland använde Stalin sig av terrormetoder för att befästa sin makt. Genom åren av hans styre mördades miljontals militärer och medlemmar ur kommunistpartiet och massakrer av mindre etniska grupper företogs. Kambodja, under Röda khmerernas styre, Uganda under Idi Amin och flera latinamerikanska stater är fler stater som är ökända för att ha praktiserat grym terrorism mot sin egen befolkning.³⁷

Denna form av intern statsterrorism har genom åren resulterat i några av de mest flagranta övergreppen av mänskliga rättigheter. Eftersom stater oftast har större makt än organisationer är de också kapabla att orsaka mycket större skada och terror mot sina invånare.

Terrorism är fortfarande i dag ett kraftfullt vapen i handen på en odemokratisk stat. Det används främst av två skäl: för att kväsa nationens eget folk och/eller för att sprida förvirring och kaos bland dess fiender.³⁸ Dussintals nationer använder sig i dag av terrorism för att säkra kontrollen över sina medborgare.³⁹ Enligt Amnesty International skickas speciella tortyrexperter från land till land för att ”hjälpa till”. Tortyrskolor lär ut och demonstrerar terroristiska metoder till statsanställda, särskilt elchockstekniker, eftersom det är den enklaste och vanligaste formen av tortyr. Men även andra metoder används av staterna i utövningen av dess terrorism. Dessa inkluderar plötsliga arrester, vilka ofta sker mitt i natten för att maximera den mentala effekten, summariska deportationer och inlåsning på obestämd tid utan rättegång. Men det är ändå tortyr som är det populäraste och effektivaste vapnet i statsterrorismen.⁴⁰

³⁵ <http://www.ict.org.il> (2002-02-03).

³⁶ Combs, *Terrorism in the twenty-first century*, s 24, 78f.

³⁷ The Economist, 2 mars 1996.

³⁸ Combs, *Terrorism in the twenty-first century*, s 76.

³⁹ Ibid., s 83.

⁴⁰ Ibid., s 83.

2.2.4 Religionsterrorism

Religionsterrorismen är den äldsta av alla former av terrorism och var i stort sett den enda terrorism som förekom fram till på 1800-talet då *ismerna* nationalism, anarkism och marxism slog igenom och började utnyttjas för att motivera världslig terrorism. Den religiöst grundade terrorismen försvann praktiskt taget helt för att göra ett storslaget återintåg först under de sista decennierna av 1900-talet. Gunnar Jervas på Utrikespolitiska institutet lokaliserar tre orsaker till religionsterrorismens återkomst.⁴¹ Den viktigaste faktorn är enligt Jervas den islamska revolutionen i Iran, vilken starkt inspirerade andra fundamentalister. Revolutionen i Iran antogs kunna exporteras till andra länder, först till traditionella muslimska stater och sedan till länder med andra trosuppfattningar. Ytterligare ett skäl till religionsterrorismens återkomst var den minskade prestige som en del världsliga ismer, som marxismen och i dess förlängning realsocialismen, drabbats av. Ett tredje skäl anser Jervas vara det kommande tusenårsskiftet. På en del håll trodde man att något oerhört stort skulle ske år 2000 – att Messias skulle återvända och upprätta sitt rike. Även om dessa troende inte nödvändigtvis förknippas med terrorism låg det nära till hands att låta ett så omvälvande stort och gott mål motivera nästan vilka metoder som helst.

Vanligen utmärks religionsterrorismen av att den inte skyr några som helst medel och metoder. Det är ett heligt krig i Guds tjänst det är frågan om och i den kampen får man inte väja för någonting alls. De mest fanatiskt religiöst betingade terroristerna anser att det bara är bra om så många ”otrogna” som möjligt dör. Det yttersta målet är ju att upprätta ett framtida Gudsrike i global skala, där den nuvarande onda världsordningen utplånats.⁴²

Religionsterrorister anses vara den terrorisminriktning som orsakar störst skada genom sina attacker. Det är inte minst de grymma attackerna på World Trade Center i New York och försvarshögkvarteret Pentagon i Washington bevis på. Ett annat i tiden närliggande exempel är nervgasattacken i Tokyos tunnelbana 1995. *Aum Shinrikyo-sekten* låg bakom detta terroristdåd som dödade 12 och skadade 5000 personer, vilket ändå var en låg utdelning i förhållande till sektens målsättning.

2.2.5 Massförstörelseterrorism

Aum Shinrikyo-sektens användande av den giftiga gasen sarin i sitt attentat i Tokyo är inte bara ett exempel på religionsterrorism utan är också ett exempel på kemisk terrorism. Det senaste decenniet har okonventionell terrorism som biologisk och kemisk terrorism kommit att ses som den mest fruktade och okontrollerbara av terrortaktiker.⁴³

⁴¹ Jervas, *Terrorismen – ett hot i tiden*, s 9.

⁴² *Ibid.*, s 9f.

⁴³ http://www.ict.org.il/inter_ter/noncon .

2.2.5.1 Kemisk terrorism

Kemisk terrorism kan indelas i två kategorier: attacker som syftar till att förorsaka massförstörelse och död och attacker som primärt syftar till att terrorisera, utpressa eller orsaka ekonomisk skada. Kemiska vapen är – i jämförelse med t ex kärnvapenrelaterad terrorism – relativt lättillverkad och praktisk och detta är en av anledningarna till att vi redan sett kemisk terrorism tillämpas. Första gången var ovannämnda attack i Japan 1995. Även anthrax-attackerna i USA under hösten 2001 gav exempel på kemiska vapen, även om det inte är utrett att detta var terroristernas verk. Kemiska substanser är lätta att komma över och sägs kunna tillverkas av vilken kemistuderande universitetsstudent som helst. Eftersom kemisk terrorism är billigt och inte kräver avancerade laboratorier, kan även fattigare terroristorganisationer använda sig av kemiska vapen i sin terrorism. Kemiska substanser har också fördelen av att vara små och lättflyttade. Till exempel kan en burk innehållande ett par hundra gram av ett viss kemiskt ämne orsaka massdöd.⁴⁴

2.2.5.2 Biologisk terrorism

Till skillnad från vapnen för kemisk terrorism kan biologisk terrorism inte användas för punktattacker. Syftet med biologiska vapen är massförstörelse. Resultaten av en biologisk attack är inte omedelbara utan blir först tydliga flera timmar eller dagar efter attacken. Detta gör det oftast mycket svårt att spåra förövaren och målet av attacken. Biologiska vapen är inte lika vanliga eller tillgängliga som kemiska vapen. Hemmatillverkade biologiska vapen kräver nämligen sofistikerade laboratorier och vida resurser, vilka sällan är tillgängliga för terroristorganisationer. Flera stater har emellertid lager av både kemiska och biologiska vapen som de under speciella omständigheter kanske kan komma att sälja eller sponsra terroristorganisationer med och här finns all anledning till oro. I likhet med kemiska vapen är biologiska vapen lättflyttade och risken och därmed rädslan för upptäckt är liten, då de ofta varken syns eller luktar.⁴⁵

2.3 Analys: Behövs en definition?

Innan vi går vidare till terrorismens historia vill jag här lite närmare analysera betydelsen av en definition och om det över huvud taget är möjligt att finna den perfekta definitionen på terrorism.

Till att börja med vill jag betona att en definition av terrorism främst är en operationell fråga och inte en teoretisk. Vi ser fler och fler exempel på att terrorism inte längre är ett lokalt eller nationellt problem utan ett omfattande internationellt problem som berör – eller i alla fall *kan* beröra – oss alla. Eftersom terrorism är ett internationellt problem måste det bemötas och bekämpas på ett internationellt plan. Och för att utverka en internationell samstämmig strategi för detta bekämpande krävs en

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ http://www.ict.org.il/inter_ter/noncon

kongruens om vad det är som skall bekämpas. En definition av vad som konstituerar terrorism är en utgångspunkt i detta arbete. För att kunna besvara frågan som benämner detta kapitel, *vad är terrorism?*, behövs en definition som åtnjuter en så bred uppslutning som möjligt världen över. Ur den juridiska aspekten är en definition av terrorism viktig för att lagar och regler utformade att förbjuda terrorism, hindra deras finansiella resurser och beslagta vapen skall vara effektiva och konsekventa. En rätt utformad internationellt accepterad definition på terrorism skulle vidare stärka samarbetet mellan länder i deras kamp mot terrorismen. Sist men inte minst skulle en definition som tydligt skiljer mellan terrorism och annan våldsam politisk brottslighet kanske kunna motivera våldsförövarna att omvärdera sina strategier och välja militära mål framför civila. När så betydelsen och behovet har konstaterats, återstår frågorna om denna definition är möjlig att skapa och hur den skall vara formulerad.

Tron på att definitioner, som samtidigt är både rättsäkra och globalt accepterade, går att finna är viktigt, även om kampen för att finna en definition av terrorism ibland verkar lika svår som den mot själva terrorismen. Ett alternativ till att skapa en enda definition kan vara att stycka upp allt det som i dag benämns som terrorism till undergrupper och i definitionssträvan finna olika benämningar på de många skilda uttryck terrorismen skildrar. Som vi har sett tar sig terrorismen fler och fler uttryck och detta försvårar möjligheterna att hitta den enda definition på dessa skilda terrorismtyper. Men det finns en global vilja att bekämpa terrorismen. Även om åsikterna om hur man skall göra detta går isär så finns viljan där och den viljan är värd att bygga vidare på. Men bättre än att utverka en alltför bred och svåröverskådlig definition som alltför många kompromisser resulterar i, är det bättre att närma sig problemet genom att skapa flera snävare och därmed tydligare och mer rättssäkra definitioner. Det bör inte vara ett självändamål att lyckas skapa en enda definition på fenomenet, vilket det ofta verkar vara i dag.

Till sist formuleringen som är det avgörande och anledningen till den befogade hårda kritik mot många av de definitioner som satts upp, inte minst rambeslutets definition som behandlas utförligt i kapitel 6. Det krävs yttersta fingertoppskänsla och mycket noggranna analyser för att definitionerna skall uppfylla det tänkta syftet: att minska terrorismen i världen och därigenom göra världen en med trygg och rättssäker plats för människorna som befolkar den. Rekvisiten som behandlats ovan är avgränsande och starka rekvisit och dessa kan med fördel användas i den eller de olika definitionerna. Rekvisiten kan användas än bättre om de skall appliceras på smalare områden, då gränsdragningar tydligare kan definieras utan att man behöver lämna någon våldsamhet utanför. Inte minst skulle juridiken gynnas av detta, då juridiken fungerar både effektivare och säkrare med tydliga instrument.

3 Terrorism i historien

3.1 Historiens betydelse

Terrorismens historia går att spåra långt tillbaka i tiden, men denna historia är okänd för de flesta. En orsak till detta är att terrorismen uppträtt med starkt varierande styrka genom århundradena och att intensiteten sedan 1960-talet har ökat. Naturligtvis är det också så att det är främst aktionerna från de senare decennierna som människor i dag kommer ihåg. De många terroristdåden under de senaste decennierna har lett till synen på terrorism som ett nytt fenomen. Men terrorism är alltså inget nytt fenomen. Vad man däremot kan ifrågasätta är om dagens terrorism är annorlunda från den vi sett under 1900-talet och även under tidigare århundraden?

En anledning till att behandla och analysera terrorismens historia är att det blir möjligt att upptäcka eventuella mönster och se om dessa mönster är applicerbara på dagens situation. Om dagens terrorism följer utvecklingen av gårdagens terrorism, kan man använda dessa historiska mönster för att åtminstone försöka förutsäga hur kommande beteenden i terrorismen ser ut. Genom detta blir det också möjligt att utverka de optimala metoderna för gensvar och motkamp. Skiljer sig däremot dagens terrorism så markant från förra seklets att eventuella mönster inte går att tillämpa, är självklart de historiska mönstren mindre behjälpliga att konstruera effektiva svar på terrorismen. I detta fall kan det ändå vara av största vikt att studera terrorismen i en historisk kontext för att på så vis förstå dynamiken och omfattningen av detta fenomen. Terrorism har funnits i tusentals år, även om inte ordet i sig går att spåra lika långt tillbaka. Och terrorismen - verklig och hotfull - kommer att fortsätta finnas omkring oss. För att på ett så bra sätt som möjligt lyckas bekämpa terrorismens uttryckssätt i dag är därför det historiska perspektivet väsentligt. Inte minst påminner historien oss om att gårdagens sanningar inte alltid är dagens sanningar, och att därför heller inte dagens sanningar nödvändigtvis är morgondagens.

3.1 Terrorismen under 1900-talet

Terrorismen har under 1900-talet gått i vågor när det gäller intensiteten, men även dess uttryckssätt, karaktär och metoder har ändrats, försvunnit och återkommit. Också terroristerna själva har vida varierat i sina ideologier och mål under det gångna seklet. Detta historiebrev har jag begränsat till ett antal utvalda händelser och aktioner som jag tycker väl representerar de olika skeenden jag indelat 1900-talet i. Terrorismen har alltid, om än i varierande mån, varit världsomspännande och det skulle här vara omöjligt att täcka in alla dess organisationer och dåd. De flesta

av de händelser jag behandlar, förutom de allra senaste av terrorismens uttryck, rör därför enbart den terrorism som har utspelat sig i Europa. Alla händelser som berörs har allmänt ansetts vara terrorism även om den ovan behandlade definitionen inte alltid stämmer in till fullo.

3.1.1 Slutet av 1800-talet till första världskriget

När 1800-talet led mot sitt slut verkade ingen riktig kunna gå säker från en terroristattacker, vilket är en intressant parallell till situationen vi upplever exakt ett sekel senare. 1894 mördades den franske presidenten Sadi Carnot av en italiensk anarkist. 1897 gick både den österrikiska drottningen Elizabeth och Spaniens premiärminister Antonio Canovas samma öde till mötes. År 1900 slog anarkisterna till igen och mördade Italiens kung Umberto I och 1901 mördades USA:s president William McKinley, även han av en anarkist. En våldsvåg gick över Europa och världen befann sig i revolutionär gungning. Terrorism placerades överst på agendan hos politiker, polismästare, journalister och författare världen över.⁴⁶

Drygt tio år senare utlöstes första världskriget av ett mord som även det hade sina rötter i revolutionär terrorism. Bakom mordet låg en hemlig serbisk terroristorganisation, *Svarta handen*⁴⁷, som var både en organisation under den serbiska staten, avsett som ett inofficiellt och kraftfullt instrument, och ett dödligt vapen i en politisk protest mot det österrikiska-ungerska imperiet. Den 28 juni 1914 mördades tronarvingen Franz-Ferdinand i Sarajevo av en 19-årig Svarta handen-medlem. Detta mord var katalysatorn till en serie händelser vilka, på en månads tid, växte till en global hetpotatis och det första världskriget var snart ett faktum.⁴⁸

Vid denna tid växte även IRA, *the Irish Republican Army*, fram på norra Irland och den första vågen av anti-brittisk terror började. IRA:s våldsaktioner slutade emellertid inte när Nordirland blev fritt, utan i slutet av 1960-talet började den andra våldsvågen som vi ser effekter av än i dag.

Även den spanska terrorismen, som skulle få en lång och blodig historia, växte sig stark redan i slutet av 1800-talet. Terrorismen började med den mystiska *Svarta handen*-rörelsen (inte samma organisation som sin namne i Serbien) i Andalusien och fortsatte sedan huvudsakligen i Katalonien. Våldsklimax nåddes under det första av 1900-talets årtionden i Barcelona.⁴⁹

⁴⁶ Laqueur, *Looking to the future: new rules for an old game*, s 1.

⁴⁷ *Svarta handen* hette egentligen *Enhet eller döden* och bildades 1911. Organisationen stod bakom flera politiska attentat.

⁴⁸ Combs, *Terrorism in the twenty-first century*, s 26.

⁴⁹ Laqueur, *A history of terrorism*, s 54.

I metod- och teknikhänseende började dynamit och bomber användas allt flitigare runt sekelskiftet och även brevbomber blev så smått populära. Men förhoppningarna om dynamitens förtjänster var något förhastade och de mer klassiska vapnen som pistolen, geväret och till och med kniven behöll sin ledning som terroristernas främsta vapen.⁵⁰

3.1.2 Mellankrigstiden

Terrorismen i Mellanöstern utvecklades snabbt och starkt under 1930-talet och var till en början främst av anti-brittiskt slag. Upprättandet av en judisk nationalstat var ett projekt med en speciell laddning. Av den sionistiska rörelsen sågs detta som det judiska folkets nödvändiga återvandring ur *diasporan*, försakingringen, till sitt historiska urhem efter två tusen år. För den arabiska befolkningen som redan befann sig i Palestina var det svårt att se den judiska invandringen som annorlunda än andra koloniala bosättningar i utomeuropeiska områden. I Palestina, liksom i den övriga koloniala världen, möttes den europeiska invandringen ofta av våldsamt motstånd.⁵¹ På den judiska sidan växte, förutom de mer kända *Irgun-* och *Stern-ligorna*⁵², flera våldsamma grupper och organisationer fram. En tongivande revisionist, Abba Achimeir, ledde de så kallade *maximalisterna* som krävde ett Israel bestående av hela det palestinska området, plus Transjordanien, stora delar av Syrien och till och med Irak. Achimeir bildade 1930 den hemliga sammanslutningen *Berit ha-Biryonim*, bokstavligen "terroristerna".⁵³ Fler terroristgrupper uppkom. I opposition mot Ben-Gurion och arbetarrörelsens militära gren, *Haganah*, bröt sig 1931 yngre revisionister ut och bildade sin egen kampgrupp, *Haganah B*. Man kritiserade vad man såg som Ben-Gurions överdrivna försiktighet när det gällde att organisera de judiska nybyggarnas militära träning inför vad som kallades "det uppblussade arabiska våldet". 1936 blossade sådant våld upp på nytt och terrorismen fortsatte med kraftig intensitet.⁵⁴

Den spanska terrorismen fortsatte att växa och under perioden 1917-1922 nåddes ännu en våldsklimax i Katalonien.⁵⁵

Mordet på kung Alexander av Jugoslavien 1934 anses som ännu ett av terrorismen uttryck i Europa. Nationalitetsmotsättningar inom den jugoslaviska unionen, bestående av Serbien, Kroatien och Slovenien, bidrog till att kung Alexander 1929 upphävde författningen och införde diktatoriskt styre. Det kungliga enväldet hann Alexander förstärka

⁵⁰ Ibid., s 93.

⁵¹ Kumm, *Terrorismens historia*, s 83.

⁵² Ligorna var judiska underjordiska organisationer vars ursprungliga syfte var att med våldsamma medel vedergälla arabiska attacker och även riktade mot brittiska institutioner.

⁵³ Kumm, *Terrorismens historia.*, s 83.

⁵⁴ Ibid., s 84.

⁵⁵ Laqueur, *A history of terrorism*, s 54.

ytterligare innan kungen, i händerna på en attentator ur det kroatiska *Ustasa*⁵⁶, blev mördad.⁵⁷

Åren efter första världskriget var det främst högergrupper och nationella separatistgrupper som stod för terrorattentaten. Ibland var terroristorganisationerna både högerinriktade och separatister; det nämnda *Ustasa*, som fick sitt mesta stöd från Italien och Ungern är ett exempel på en sådan organisation.⁵⁸ I metodhänseende användes bomber i en ökande omfattning, och de traditionella vapnen försvann nästan. Även flygplanskapning gjorde sitt första intåg på terrorismens vapenaltare 1931. Det skulle dock dröja ett tiotal år innan flygplan utnyttjades av terrorister i någon större skala.⁵⁹

3.1.3 60-tal till 80-tal

I vissa epoker har trycket från terrorister varit särskilt hårt och 1960-, 1970- och 1980-talen var terrorismmässigt de mest intensiva under hela 1900-talet. Världen över begicks terroristdåd och i Europa upplevde många terroristgrupper en guldålder. Framför allt på 1970-talet gjorde sig huvudsakligen skräckens element i terrorismen åter påmint och miljoner människor fruktade Västtysklands *Baader-Meinhof-liga*, palestinska gerillakrigare som kapade flygplan och fångade OS-trupper, mystiska ”Schakaler” och ”Carlosar” och andra terrorister, som sprängde ambassader och försökte kidnappa framstående politiker, till och med i det fredliga Sverige.

3.1.3.1 Nordirland

När Irland strax efter första världskrigets slut uppnådde sin politiska självständighet, omfattade den nya nationen bara de södra två tredjedelarna av den irländska ön. Nordirland förblev brittiskt, med en majoritet av invånarna protestanter och en undertryckt minoritet katoliker.⁶⁰ IRA hade fram till 1960-talets slut kunnat ses som en utslöknad kvarleva från Irlands tidiga 1900-talshistoria. Tidvis hade glöden flammats upp på nytt, men det är först den 12 augusti 1969 som räknas som startdatum för den mer allvarliga terrorismen på Nordirland. Den dagen markerade territoriet Ulsters protestanter ännu en gång sin rätt att högtidlighålla sina förfäders historiska seger över Nordirlands katoliker på ett utmanande och förolämpande vis.⁶¹ År efter år hade Nordirlands demonstrerande protestanter satt en ära i att gå så tätt intill de katolska bostadsområdena som möjligt och helst marschera rakt igenom dem. Den 12 augusti 1969 bröts den dittillsvarande icke-våldstraditionen när upphetsade protestanter gav sig på

⁵⁶ Kroatisk extremistorganisation, bildad 1929 som reaktion på den kungliga diktaturen i Jugoslavien. *Ustasa* ville göra Kroatien självständigt.

⁵⁷ Nationalencyklopedin, 1, s 178.

⁵⁸ Laqueur, *A history of terrorism*, s 17.

⁵⁹ *Ibid.*, s 108.

⁶⁰ Kumm, *Terrorismens historia*, s 151.

⁶¹ *Ibid.*, s 146f.

motdemonstranterna i de katolska bostadsområdena. I och med detta väcktes också den katolska sidans mer extrema tendenser åter till liv. IRA blev snart katolikernas fruktade kraft. Under de följande åren hamnade Nordirlands katoliker på kollisionkurs med de brittiska trupperna som skickats till ön för att till en början i första hand skydda den katolska minoriteten. Allt oftare ställde sig dock britterna på protestanternas sida. Den 30 januari 1972 inträffade den ödesdigra ”blodiga söndagen”, då tretton katoliker under en protestdemonstration sköts ner av brittiska fallskärmsjägare. Det var ett svårförlåtligt misstag av den brittiska krigsmakten och resulterade i en snabb upptrappning av den nordirländska konflikten.⁶²

Terrorismen på Nordirland innehåller tydligt alla de fyra rekvisiten för terrorism som behandlades i kapitel två. Det politiska syftet är klart: att åstadkomma ett återförenat Irland, våldet är uppenbart och likaså de civila offren och skräcken som de flesta av Nordirlands invånare någon gång har känt. Metoderna de nordirländska terroristerna använt och använder sig av är klassiska men grymma terroristvapen som bilbomber, sprängladdningar, kidnappningar och skadeskjutningar, företrädesvis av motståndarens knäskålar.⁶³

3.1.3.2 Spanien

Även på andra håll i Europa härjade terrorismen vilt under dessa decennier. Den väpnade baskiska motståndsrörelsen ETA⁶⁴ åtnjöt i början av 1970-talet växande popularitet i sin hemregion Baskien, där Franco-regimens förtryck hade känts särskilt hårt. ETA bildades 1960 av unga baskiska studenter som en direkt reaktion på Franco-regimens förtryck. Studenterna krävde att en oberoende baskisk stat skulle upprättas med baskiskan som sitt officiella språk. Från det kravet har ETA sedan dess aldrig vikit. De som trodde att den baskiska frihetsrörelsen skulle mjukna och finna sig i den nyvunna spanska demokratin efter Francos död 1975, fick snart tänka om, så organisationen är ständigt uppfinningsrik när det gäller syftena bakom dess våldsdåd. Nationalismen i Baskien har sin speciella prägel och grogrunden för det baskiska motståndet mot varje centralregering i Spanien är den diskutabelt riktiga övertygelsen att man är en förtryckt minoritet.⁶⁵

Sin första våldsamma aktion utförde ETA 1961. Man försökte få ett tåg fullt med Franco-anhängare och veteraner från den nationalistiska sidan i inbördeskriget att spåra ur på vägen till San Sebastian. Attentatsförsöket misslyckades dock och istället misshandlades och arresterades över hundra misstänkta ETA-anhängare. Sin kamp i full skala för baskisk självständighet inledde organisationen det revolutionära året 1968. Men

⁶² Ibid., s 146f.

⁶³ Ibid., s 155.

⁶⁴ ETA står för *Euskadi ta Askatasuna*, vilket betyder ”Baskerlandet och friheten”.

⁶⁵ Kumm, *Terrorismens historia*, s 180ff.

det var attentatet 1973 mot den nye premiärministern Carrero Blanco, som Franco utsett till sin efterträdare, som i många ögon räknas som ETA:s mest uppskattade aktion, även utanför Baskien. Med stor precision detonerade en våldsam sprängladdning under Blancos bil, som lyftes fyra våningar upp i luften. Senare blev emellertid organisationens aktiviteter inte lika populära. Från 1968 och de närmaste tre decennierna beräknas ETA ha mördat mer än 800 människor⁶⁶ och rädslan för plötsliga våldsdåd präglar fortfarande många spanjorers vardag.

ETA:s terrorism utlöste även en annan form av terrorism i Spanien. På de baskiska terroristernas aktioner svarade nämligen den spanska statsmakten genom att sätta in sin egen beprövade statsterrorism. Så uppstod den organisation, GAL⁶⁷, antiterroristiska befrielsegruppen, vars smutsiga krig, det så kallade *guerra sucia*, bedrevs av statens egen säkerhetsapparat.⁶⁸

ETA:s terroristiska aktiviteter har skördat många offer. Man har ofta slagit till mot ”enkla” mål, poliser och civilgardister, som inte varit i tjänst utan befunnit sig i hemmet eller på väg till arbetet utan möjlighet att försvara sig. På det viset har man opererat i Baskien, men allt oftare även i Madrid och ibland på andra håll i Spanien. ETA har också mördat journalister och kända politiker. Det har hävdats att ETA har berusats av sina egna dogmer och att organisationens övertygelse är att de motsättningar som uppstår på grund av den väpnade kampen bara kan lösas genom ytterligare väpnad kamp.⁶⁹ ETA:s metoder har huvudsakligen bestått av bombningar och andra mord. Finansieringen kommer delvis från kidnappningar, rån och utpressning.⁷⁰

3.1.3.3 Mellanöstern

Under dessa årtionden kom terrorismen i Mellanöstern in i sitt dittills mest intensiva skede. Mellanösterns första terrorister hade ju varit judiska nationalister, men nu var det framför allt de palestinska terroristorganisationerna som både bildades och växte. För palestiniernas del betydde Israels tillkomst och massflykten från palestinskt territorium att en mycket stor mängd människor förlorade sina hem och sitt land. Därur föddes en bitterhet och en konflikt som ännu inte gått att utplåna.⁷¹ Ur den palestinska politiska rörelsen PLO växte flera militanta organisationer fram. Den så kallade *Black September Organization* var en av dessa och var bland annat ansvarig för det uppmärksammade gisslandramat under OS i München 1972, där just uppmärksamhetens element av terrorism var mycket tydligt. Palestinska terrorister tog sig in i OS-byn och tillfångatog stora delar av den israeliska truppen. Dramat fick en tragisk upplösning med samtliga nio medlemmar ur den israeliska

⁶⁶ Ibid., s 179ff.

⁶⁷ GAL står för *Grupo antiterrorista de liberación*.

⁶⁸ Kumm, *Terrorismens historia*, s 185.

⁶⁹ Ibid., s 190f.

⁷⁰ Political Terrorism Database, se <http://polisci.home.mindspring.com>.

⁷¹ Kumm, *Terrorismens historia*, s 99f.

gisslan och flera av de palestinska kaparna döda.⁷² Under 1980-talet var även den militanta shiamuslimska politiska och religiösa rörelsen *Hizbollah*, Guds parti, i Libanon starkt aktiv, inte minst genom sin militanta gren *Islamiska Jihad*. Även rörelsen *Hamas*, som fångade upp den exploderande palestinska ungdomsrevolten, tillkom i slutet av 1980-talet och är än i dag synnerligen aktiv.⁷³

De palestinska och arabiska terroristorganisationerna förnyade terrorismens metoder. Främst skedde förnyelsen genom dramatiska flygplanskapningar och självmordsattacker. Flygplanskapningar var i och för sig inte ett helt nytt påfund. Världshistoriens första flygplanskapning genomfördes redan vid 1930-talets början i Peru, men det var den palestinska motståndsrörelsen som i stor skala började kapa flygplan och samtidigt utnyttjade flygplanskapningarnas propagandamöjligheter. Under 1970-talet spred sig flygplanskapningarna närmast epidemiskt över världen, vilket ledde till en rigorösare kontroll av människor och bagage på flygplatser.⁷⁴ Också Sverige skulle få sin beskärda del av flygplanskapningar (se kapitel 4). Att förvandla sin egen kropp till bomb var nytt inom PLO, och här hämtade Hamas och Hizbollah sina förebilder från Iran. Den första dokumenterade självmordsattacken genomfördes 1978, då en ung man med handgranater i händerna gick rakt emot shahens stridsvagnar i Teheran.⁷⁵ Under kommande årtionden skulle liknande självmordsattacker komma att användas flitigt och mycket effektivt av de palestinska fundamentalisterna. Men trots att tekniken förbättrats avsevärt sedan början av seklet var fortfarande olycksrisken hög bland terroristerna själva. Det finns inga idiotsäkra bomber och medan tekniken blev mer komplicerad, hade få terrorister den tekniska kunskapen som krävdes för att hantera vapnen säkert.⁷⁶

3.1.3.4 Extremorganisationer

Också tyskar och italienare levde med den överhängande skräcken för terroristdåd under många år. Vänstervågen spred sig snabbt på 1970-talet och flertalet organisationer som nyttjade terroristiska metoder för att föra fram sina politiska budskap uppstod. De tidigare omnämnda Röda Brigaderna i Italien och Röda arméfraktionen i Tyskland är exempel på dessa organisationer. Gemensamt för dessa grupper är att de ansåg att de levde i ett av NATO ockuperat Europa och de såg sig som motståndskämpar i ett rättfärdigt krig.

Mer och mer tog dock den andra extremterrorismen över och under 1980-talet var vänsterterrorismen i stort sett försvunnen. Högerterrorister tog över alltmer och i Europa var det till en början Italiens nyfascister som märktes. Deras terroristverksamhet var i och för sig inte ny utan hade

⁷² Ibid., s 113ff.

⁷³ Nationalencyklopedin, band 18, s 189.

⁷⁴ Kumm, *Terrorismens historia*, s 101ff.

⁷⁵ Ibid., s 141.

⁷⁶ Laqueur, *Terrorismens historia*, s 96.

börjat redan i slutet av 1960-talet, men på 1980-talet blev dåden grymmare. Gruppen kallade sig NAR⁷⁷, de beväpnade revolutionära kärntrupperna, och slog den 2 augusti 1980 till mot järnvägsstationen i Bologna. En tung resväska placerades på stationens stengolv och kort därefter ödelades så gott som hela Bolognas centralstation. 85 människor dödades och flera hundra skadades.⁷⁸ Syftet bakom attacken var vagt och just denna vaghet i det politiska motivet skulle visa sig utmärkande även för mycket av den terrorism som inträffade under 1990-talet. Detta innebar en stor skillnad jämfört med vänstergruppernas klara och dogmatiska politiska syften. En ny, mer slumpmässig, period av terrorism verkade ha inletts.

3.1.4 Dagens terrorism

1990-talets terrorism och den terrorism vi har skådat i det nya årtusendet är av mycket olika slag och den spänner över hela världen. Vår alltmer globala värld medför också en ökad och mer utbredd terrorism. Globaliseringen medför nämligen ökade kunskaper om de extremt skilda förhållanden i människor lever under i världen och detta föder och göder terroristgrupper i fattiga och förtryckta länder.⁷⁹ Om man ändå vill försöka sig på att sätta etiketter på den terrorism som varit förhärskande under det senaste decenniet, kan man påstå att den primärt varit av antingen etnisk-nationellt eller religiöst/ideologiskt slag. Den vänster- och högerinriktade terrorismen som dominerat de tidigare decennierna har alltmer försvunnit. Både IRA och ETA, vilka båda fortfarande är verksamma, är exempel på att det är de separatistiska terroristgrupperna som har överlevt längst genom århundradet. Dessa etniska terrorister har lättare att behålla sin kraft eftersom de lättare, på ett annat sätt än ideologiska terrorister, kan leva på en större reservoar av stöd in sina regioner.⁸⁰ Till de grymmaste religiöst motiverade attackerna kan, förutom den tragedin i USA den 11 september 2001, nervgasattacken i Tokyos tunnelbana 1995 räknas. Trots att den första kända enbart religiöst motiverade terroristgruppen inte uppstod förrän 1980 i samband med den iranska revolutionen, var 1995 26 av världens 56 kända terroristgrupper religiöst motiverade.⁸¹

Terrorismen i Mellanöstern har också fortsatt från både palestinskt och israeliskt håll, då konflikten i regionen trots omfattande medlingsförsök inte lyckats lösas. De senaste åren har våldet än mer trappats upp och i dag är palestinska självmordsbombare en otrevlig vardagsmat i media. USA, som tidigare i stort förskonats från terroristdåd, har också fått uppleva sin beskärda del av terrorismens effekter både utomlands och

⁷⁷ NAR står för *Nuclei Armati Revoluzionari*.

⁷⁸ Kumm, *Terrorismens historia*, s 166f.

⁷⁹ Bacevich, *Terrorizing the truth*, s 2.

⁸⁰ Laqueur, *New rules for an old game*, s 2.

⁸¹ Galli, *Now what?*, s 2.

på eget territorium. Både den så kallade *Unabombaren*⁸² och krigsveteranen *Timothy McVeigh*, båda amerikanska medborgare, skakade genom sina bombdåd det amerikanska samhället. Bombningarna mot USA:s ambassader i Kenya och Tanzania 1998 var andra dåd som förskräckte om amerikanerna. Men dessa allvarliga attacker var ändå inget mot dem som inträffade den 11 september 2001 när flygkapare dirigerade kommersiella flygplan in i World Trade Centers båda torn samt i försvarshögkvarteret Pentagon. Flera tusen människor dödades. Det är efter denna våldsamma attack som aktiviteter för att bekämpa terrorismen, som plötsligt sägs hota hela det demokratiska samhället, rekordsnabbt utövas och olika motmedel komponeras ihop. USA, som på kort tid har varit utsatt för dessa många terroristdåd, har ofta varit drivande i dessa initiativ. En genomgång av dessa olika instrument följer i kapitel 5 och 6.

3.2 Trender och förändringar under 1900-talet

Efter denna något fragmentariska genomgång av terrorismen under 1900-talet, skall här de trender och mönster som kunnat skönjas under det gångna seklet sammanfattas.

3.2.1 Från statsterrorism till terrorism mot staten

Fram till början av 1900-talet uppfattades terrorism som ett problem som hörde till en stats inre angelägenheter. Ordet terrorism uppkom efter skräckväldet under den franska revolutionen som varade mellan september 1793 till juli 1794, och användes just för att beskriva en stats våldsamma förtryck av sin egen befolkning. Terrorism var ett instrument för staten. Denna uppfattning ändrades dock långsamt i början av 1900-talet och efter mordet på kung Alexander av Jugoslavien 1934 i Paris fick terrorismen även en internationell dimension. Som en respons dröjde Nationernas förbund inte länge med att 1937 upprätta en internationell konvention mot terrorism⁸³. Terrorism definierades i denna som "*criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons or the general public*".⁸⁴ Nu var alltså terrorism något som riktades *mot* staten. Anledningen till denna ändring var dock inte enbart kung Alexanders "förtjänst", utan politiska motiv låg redan här bakom. Betydelsen av begreppet terrorism ändrades för att vissa staters handelsintressen inte skulle påverkas negativt. Amerikansk lag, till exempel, förbjuder handel med terrorister, så genom att begränsa betydelsen och ansvaret till icke-statliga aktörer, kunde företag fortsätta att exploatera de marknader de

⁸² Sin benämning *Unabombaren* fick den okände brevbombsmannen som arbetsnamn av FBI, eftersom han slagit till mot både universitet (UN) och flygbolag (A för airlines).

⁸³ Denna konvention var den ena av två konventioner som upprättades i november 1937; den andra var det första försöket att etablera en internationell brottmålsdomstol som skulle ha jurisdiktion att lagföra terroristbrott.

⁸⁴ Gordon, *The word on terrorism*

önskade. Kinas, Indonesiens och Turkiets marknader låg således fortsatt öppna för västerländska företag, trots att dessa länder utövade en form av statsterrorism på delar av sin befolkning.⁸⁵ Detta är ett tydligt exempel från historien att definierandet ofta styrs av politik och mäktiga länders intressen.

3.2.2 Terroristerna själva

Som vi har sett har terroristernas motivation, det vill säga vad som styr terroristerna i deras kamp, skiftat under 1900-talet. Anarkisterna och de vänstervridna terroristerna som följde dem har försvunnit. Mot slutet av seklet kunde istället en dragning noteras mot det högerextrema hållet. Detta gällde framför allt i Europa och i USA. Denna terrorism hade inget gemensamt med vänsterns traditionella ideal och truismen att "en persons terrorism är en annans frihetskämpe" kändes plötsligt inte längre lika aktuell. Högervägen verkar emellertid ha varit ganska kort och i dag är det de religiösa och separatistiska terroristerna som dominerar. Moderna terrorister är, enligt Combs, ofta fanatiker, vars verklighetsuppfattning är förvriden. De agerar under den egna förutsättningen att de, och bara de, vet sanningen och att de därför är de bästa att döma vad som är rätt och vad som är fel. De ser sig själva som moralister, för vilka vanliga lagar inte är tillämpliga eftersom lagen är skapad av omoraliska personer för omoraliska syften.⁸⁶

3.2.3 Politiska mord på kungar och regeringschefer

Till skillnad från för hundra år sedan är terroristattacker inte längre huvudsakligen riktade mot regeringschefer eller kungar. Dels har säkerheten kring sådana personer förbättrats avsevärt vilket gjort det svårare att lyckas med sådana dåd, dels har terrorismens ramar spänts ut till att som offer omfatta ett större antal personer av mindre betydelse. De civila offren har ökat kraftigt. Mordet på Israels premiärminister Yitzak Rabin 1995 var dock ett undantag från denna utveckling och visade att även denna typ av terroristdåd fortfarande är fullt möjliga att genomföra.⁸⁷

3.2.4 Metoder: från havet och knivar till himlen och kemi

Medan pirater till havs som en form av terrorism har bleknat den senare tiden⁸⁸, har flygkapningen istället tagit dess plats som kaparterroristernas

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Combs, *Terrorism in the twenty-first century*, s 66.

⁸⁷ Ibid., s 31.

⁸⁸ Sjöroveriet på haven är dock långt ifrån utdött – tvärtom ökar antalet båtburna rån och kapningar dramatiskt runt om i världen. Men nu för tiden är det inte sablar som gäller – dagens pirater har automatgevär och förflyttar sig med små motorstarka båtar. Hittills har under 2002 171 rapporterade piratdåd inträffat, vilket är trefaldigt mer jämfört med tio år sedan. Sjöroveriet är dock i dag sällan en form av terrorism utan går enbart ut på att röva till sig materiell vinst. Sjöroveri har blivit ett nytt affärsområde för den organiserade brottsligheten.

främsta vapen. Under 1970- och 1980-talen blev flygkapningar en vanlig metod för terrorister. Under 1990-talet minskade populariteten, men i början av 2000-talet visade sig som bekant flygkapningarna återigen vara ett av terroristernas allra farligaste och förödande vapnen. Syftet med kapningarna har ändrats markant. Medan kapare förr primärt sökte materiell vinst, är det i dag främst någon form av politisk vinst som man eftersträvar.⁸⁹

En annan skrämmande nyhet i vapenhänseende vi bara under de allra senaste åren sett gryningstiden av är förstas massförstörelsevapnen. Tillverkningen av dessa vapen har blivit enklare och medlen för leverans effektivare. Medan i historien missiler endast användes i krig mellan stater, har de nyligen använts även i inbördeskrig i tex Afghanistan och Yemen. Brukandet av missiler av terrorister ser många som nästa steg.⁹⁰ Även så kallade ”smutsiga bomber”, bomber innehållande radioaktivt material har börjat tillverkas.⁹¹ I och med denna typ av vapen blir utväljandet av terrorismens offer förödande urskillningslöst. Man kan bli ett offer för terrorismen enbart genom att åka tunnelbana till arbetet eller dricka en kopp kaffe på ett café. Både elementen civila offer och skräcken i fenomenet terrorism får med dessa vapen en ökad betydelse.

Den moderna tidens förbättrade kommunikationer har gjort världen mindre och detta genererar fördelar för både terrorister och bekämpare. Terrorister kan utan problem utföra ett dåd, ett mord eller liknande, i ett land och vara på andra sidan jorden på några timmar. Medias ögonblickliga räckvidd innebär också att dådens publik ökar och terroristerna får därmed sin önskade publicitet.⁹² Men i kampen mot terrorism innebär å andra sidan den krympande världen även att det nödvändiga internationella samarbetet har kunnat öka, med bland annat snabba utlämningar och informationsutbyte.

3.2.5 Statistik

Antalet terroristaktioner, det vill säga antalet årliga attacker, har ökat. Sedan attacken under OS i München 1972 har antalet incidenter årligen ökat med mellan 12 och 15 procent. Ökningen har dock inte varit konstant. På 1980-talet inträffade en märkbar ökning av attacker, vilket gjorde att medeltalet gick upp. Mellan 1980-1983 ökade till exempel terroristincidenterna årligen med cirka 30 procent.⁹³ Terrorismen har även ökat i dödlighet. En ökad trend för attacker mot stora och urskillningslösa anläggningar som flygplatser, kontorskomplex och tunnelbanor kan märkas, vilket snabbt ökar antalet offer. Antalet attacker

⁸⁹ Combs, *Terrorism in the twenty-first century*, s 32.

⁹⁰ Laqueur, *New rules for an old game*, s 6 .

⁹¹ Den 10 juni 2002 hävdade USA att de avvärt ett dåd med en planerad ”smutsig bomb” avsedd för amerikansk mark.

⁹² Combs, *Terrorism in the twenty-first century*, s 32.

⁹³ Ibid. s 222f.

riktade mot vanliga människor har sett en dramatisk ökning de senare åren; innan den 11 september var ökningen så mycket som 68 procent sedan 1900-talets början.⁹⁴

3.3 Analys: Terrorism på 2000-talet och framtida etiketter

Hur kommer då terrorismen se ut i framtiden? Rädslan för en snabb utveckling av den massförstörelseterrorism vi sett mindre försök av är stor och vi kan bara hoppas att denna nya och farliga trend tar längre tid på sig att utvecklas än vad många fruktar. Med tanke på eventuell faras magnitud kan, även om 99 av 100 av försöken misslyckas, den enda lyckade attacken orsaka mer materiell och mänsklig skada än världen hittills skådat. Därför är de flesta terrorismforskare överens om att hotet inför denna terrorism måste tas på yttersta allvar.

Hotet från kemisk-, biologisk- och kärnvapenrelaterad terrorism innebär dock inte att all annan terrorism kommer att försvinna. Den största delen av dåden kommer enligt Laqueur i fortsättningen vara inspirerad av religion eller nationalism/separatism.⁹⁵ Laqueur tror även att den paranoida högerterrorismen kommer att leva kvar och att vänsterterrorismen kommer få ett uppsving genom att adoptera nya anledningar att kämpa för, som motstånd mot globaliseringen eller för djurens rättigheter.

Andra nya "terrorismer" som varnas för är bland annat apokalypssektor som nyttjar terrorism. Hittills har sektor som dessa i stort sett ignorerats och de attacker som utförts av sekterna, som tunnelbanedådet i Tokyo, har kommit som fullständiga överraskningar och orsakat chock.⁹⁶ Vårt datoriserade samhälle har också blivit mer känsligt för en ny sorts terrorism, så kallad *cyber-terrorism* där datahackers saboterar viktiga anläggningar och system. Denna form av terrorism har än så länge mest visat sitt ansikte och sin skadepotential i katastroffilmer, men eftersom försvaret, polisen, banker och det mesta inom den statliga verksamheten i dag är *on-line*, bör denna typ av terrorism inte heller förbises. Duktiga – och fundamentalt ideologiskt motiverade – hackers som överlistar avancerade system kan förorsaka att ett samhälle så gott som helt slutar att fungera.

Genom denna genomgång av terrorismens många ansikten kan man relativt enkelt konstatera att sättandet av olika etiketter på terrorismen har blivit allt svårare. De senaste dåden är ett ytterligare exempel på detta. Det pågående "kriget mot terrorismen" är inte bara detta utan lika mycket

⁹⁴ Ibid. s 222.

⁹⁵ Laqueur, *A history of terrorism*, s xii.

⁹⁶ Laqueur, *New rules for an old game*, s 10.

en konflikt baserat på kultur och religion.⁹⁷ Det kanske är dags att man på allvar uppmärksammar de många skillnader som finns i alla dessa olika händelser och den expansion av ordet terrorism som utvecklingen har fört med sig. Elasticiteten av termen ”terrorism” frántar ordet dess juridiska värde, och man måste på allvar överväga om just ”terrorism” fortfarande är den bästa benämningen på hela fenomenet.

⁹⁷ Karmon, *The war on terrorism*, s 1.

4 Sverige och terrorism

4.1 Allmänt

Historiskt sett har Sverige varit relativt förskonat från terroristdåd, troligen mycket på grund av att Sverige är ett så pass homogent land både i etniskt och religiöst hänseende. De relativt små klasskillnaderna har även reducerat risken för terrordåd riktade mot överklassen. Vidare har grogrunden för inhemsk terrorism har varit dålig, även om det finns ett par exempel från förra seklet på rent nationella dåd. De aktioner med terrorismanknytning Sverige har varit utsatt för genom åren har istället oftast varit en förlängning av internationell terrorism. Som en del av internationella samfund som FN och EU, vilka försöker bekämpa terrorismen genom konventioner och andra gemensamma åtgärder, har Sverige mer och mer tvingats sätta det nationella bestämmandet och hänsynen åt sidan. Som nämndes i inledningen har den lojalitet som följer av dagens globala identitet och som kräver ett gemensamt ansvar och agerande gjort att utrymmet för nationella ställningstaganden minskat avsevärt.

4.2 Tillbakablick

Även i detta kapitel följer en historisk genomgång av terrorismen, denna gång den terrorism som Sverige upplevt under 1900-talet. Tidsindelningarna är dock något annorlunda än i föregående kapitel för att passa de uttryckssätt terrorismen har tagit i vårt land.

4.2.1 Början av 1900-talet

Även i Sverige började förra seklets terrorism med ensamverkare. Världens första dokumenterade brevbomb exploderade i Stockholm den 19 augusti 1904. Det var direktör Lundin på Svenska Centrifugbolaget som inte mer hann öppna det till honom adresserade paketet innan det smäll. Lundin klarade sig tursamt med livet i behåll. Polisens efterforskningar var dock fruktlösa. Den 4 maj 1905 var det dags för nästa brevbomb, denna gång adresserad till hovrättsnotarie Valentin. Denna bomb detonerade emellertid redan på brevbärarxpeditionen på Linnégatan i Stockholm. Flera posttjänstemän blev allvarligt skadade men återigen blev polisutredningen resultatlös. Inte förrän den 9 oktober 1909 slog attentatsmannen till på nytt och härvan med brevbomberna började nystades upp. Denna gång var det chefen för Sveriges allmänna exportförening, direktör Hammar, som utsattes för brevbomben och han blev ordentligt bränd och fick flera fingrar bortslitna från högra handen.⁹⁸

⁹⁸ Kumm, *Terrorismens historia*, s 7ff.

Attentatören bakom brevbomberna var Martin Ekenberg, filosofie doktor från Töreboda och en man med ständiga projekt och nya uppfinningar på gång. Adressaterna av hans brevbomber hade alla på ett eller annat sätt uttryckt skepsis eller varnat andra intressenter för Ekenbergs uppfinningar och brevbomberna var både uttryck för politiska ställningstaganden och för ett extremt hämndbegär.⁹⁹ Ekenberg utnyttjade den kunskap han hade om tidens aktuella anarkister och terrorister, deras språkbruk och metoder.¹⁰⁰ Ekenberg var emellertid också en förnyare av terrorismens metoder i och med sin avancerade brevbombsteknik.

En annan uppmärksammas terroristattentat inträffade vid denna tid i Sverige. I juli 1908 rodde byggnadsarbetaren Anton Nilsson mot fartyget Amalthea som låg i Malmös hamn. Ombord på skeppet fanns ett antal brittiska strejkbrytare inkvarterade. Nilsson lyckades få upp en laddning dynamit i en lucka på skeppet som han tände på innan han snabbt rodde därifrån. En av de brittiska strejkbrytarna dödades i explosionen. Nilsson och två av hans kamrater från den ungsocialistiska rörelsen i Malmö de var medlemmar i greps senare. Det hade inte varit ungsocialisternas avsikt att döda, hävdade de, utan de ville bara skrämja strejkbrytarna vilka hade rekryterats i ett försök att krossa den pågående konflikten i de svenska hamnarna.¹⁰¹ Denna aktion ger exempel på de flesta av de i inledningen uppräknade element för terrorism. Aktionen utfördes av ett fåtal personer, den var skräckframkallande och syftade till att skapa opinion.

Efter detta 1900-talets första decennium ebbade terroristattentaten i Sverige ut för att blomma ut i sin nästa storhetstid cirka sextio år senare. Men det var ändå redan från det tidiga 1900-talet som terrorismen satte sina första avtryck i Sverige och ordet terrorism blev ett begrepp i det svenska samhället och språkbruket.

4.2.2 70-talet

I början av 70-talet slog den internationella terrorismen till i Sverige på allvar och Sverige utsattes under loppet av några år för flera uppmärksammas terroristaktioner. I februari 1971 ockuperade två kroater det jugoslaviska konsulatet i Göteborg. Tre personer ur konsulatspersonalen togs som gisslan och hotades till livet. Som förutsättning för att släppa gisslan krävdes att en i Jugoslavien dödsdömd person skulle släppas fri samt 100 000 dollar i kontanter. De båda gärningsmännen tvingades dock ge upp och dömdes senare till långa fängelsestraff. I april 1971 trängde två kroater in i jugoslaviska ambassaden i Stockholm och sårade svårt ambassadören och hans

⁹⁹ Ibid., s 17ff, för utförligare beskrivning av Ekenbergs eskapader.

¹⁰⁰ Ibid., s 24.

¹⁰¹ Ibid., s 75.

sekreterare. Ambassadören avled senare. Gärningsmännen greps även denna gång.¹⁰²

Kroater var inblandade även i den omskrivna flygkapningen av ett plan med 90 passagerare på väg mellan Göteborg och Stockholm i september 1972. Under pistolhot tvingades piloten flyga till Bulltofta flygplats i Malmö och väl där krävde kaparna att de kroater, som dömts för ovannämnda terroristaktioner skulle frigges och föras ombord på planet. Sedan sex av dessa personer överlämnats till kaparna och passagerarna i gisslan tillåts att lämna planet, tvingades piloten att flyga till Spanien. Den dramatiska kapningen fick dock en lycklig upplösning då samtliga nio kroater greps av spansk polis efter landningen.¹⁰³

Ytterligare en allvarlig terroristincident inträffade i Sverige ett par år senare. I april 1975 ockuperade sex västtyska terrorister med anknytning till *Baader-Meinhof-ligan* den västtyska ambassaden i Stockholm. Tungt beväpnade tog de tolv personer i gisslan och begärde frigivning av 26 terrorister i olika tyska fängelser. Om inte detta skedde skulle en medlem av gisslan avrättas varje timme. Två ambassadtjänstemän sköts under dagen. Vid tiotiden på kvällen meddelade den västtyska regeringen att man avvisade terroristernas krav och till följd av detta exploderade sprängladdningarna i ambassaden något senare. En av terroristerna dog och byggnaden övertändes snabbt. De fem kvarvarande terroristerna försökte fly men greps av polisen. Baader-Meinhof-aktiviteterna i Sverige upphörde dock inte med ambassaddramat. Ligan ville på något sätt hämnas och när polisen i april 1977 slog till mot flera adresser i Stockholm, greps bl a den västtyska terroristledaren Kröcher och det upptäcktes att ligan i två års tid noggrant hade planerat att kidnappa förra statsrådet Anna-Greta Leijon. Orsaken till att man valt ut Leijon var att hon som statsråd var ansvarig för utvisningen av de tyska terroristerna efter ambassaddramat.¹⁰⁴

4.2.3 I dag

Under 1980- och 90-talen förövades flera mord med politisk bakgrund i Sverige, främst med kopplingar till den kurdiska terroristorganisationen PKK¹⁰⁵. Sverige har emellertid under flera år nu varit förskonat från terroristdåd på svensk mark och terrorismen i Sverige är i dag begränsad till effekter i kölvattnet efter den 11 septembers terroristattentat mot USA. Flera svenska medborgare drabbades direkt; dels tre personer som

¹⁰² Melander, *Terroristlagen – ett onödigt ont*, s 9.

¹⁰³ *Ibid.*, s 9.

¹⁰⁴ Häggman, *Terrorism*, s 140f.

¹⁰⁵ PKK står på marxistisk grund och har sedan 1984 fört en väpnad kamp, från början för ett fritt Kurdistan men numera för en turkisk-kurdisk federation.

fick sina tillgångar frysta genom den s.k. *sanktionslistan*¹⁰⁶, dels en man som för närvarande sitter fängslad som terroristfånge på Kuba.

4.3 Svensk lagstiftning

4.3.1 Den svenska terroristlagen

Som en reaktion mot Bulltofta-dramat och den ökade internationella terrorismen utfärdades i Sverige en särskild lag mot terrordåd, lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, den s.k. *terroristlagen*.¹⁰⁷ Lagen trädde i kraft i maj 1973 och var, under motiveringen att den nya lagstiftningen innehöll bestämmelser av extraordinär natur, tidsbegränsad. Giltighetstiden förlängdes dock senare till utgången av år 1975.¹⁰⁸

Terroristlagen sades fylla en dubbel funktion. För det första skulle den göra det möjligt att förebygga politiska våldsdåd, då dessa kunde antas rikta sig mot Sverige eller svenska intressen. För det andra ansågs det viktigt att Sverige i internationella sammanhang kunde påvisa att landet vidtog kraftiga åtgärder för att förhindra internationella våldsdåd.¹⁰⁹

Genom terroristlagen infördes vidgade möjligheter att avlägsna vissa utlänningar och lagen hade en tydlig preventiv karaktär. De personer som omfattades av lagen kom att kallas *presumtiva terrorister*. Som en presumtiv terrorist skulle anses den, som kunde antas tillhöra en organisation eller grupp, ”som på grund av vad som är känt om dess verksamhet kan befaras här i riket använda våld, hot eller tvång för politiska syften”.¹¹⁰ Två huvudförutsättningar skulle vara uppfyllda. Först och främst skulle de organisationer som i Sverige kunde komma att använda våld, hot eller tvång för politiska syften preciseras (*organisationskriteriet*). Dessutom skulle det finnas skälig anledning att anta att personen i fråga tillhörde eller verkade för en av dessa organisationer (*personkriteriet*). En presumtiv terrorist som kom till Sverige skulle avvisas och för att underlätta denna tillämpning upprättades av rikspolisstyrelsen en spärrförteckning med misstänkta presumtiva terrorister.¹¹¹

¹⁰⁶ Sanktionslistan tillkom den 8 mars 2001 i syfte att lista de personer och organisationer med misstänkt samröre till Al-Qaida. Dessa skulle få sina tillgångar spärrade.

¹⁰⁷ Lag (1973:162).

¹⁰⁸ SOU 1989:104, *Terroristlagstiftningen*.

¹⁰⁹ Melander, s 21 samt prop. 1973:37, s 20.

¹¹⁰ 1§ Terroristlagen.

¹¹¹ Ibid.

1975 gjordes omfattande ändringar i den dåvarande utlänningslagen. I samband med detta fördes huvuddelen av terroristlagen bestämmelser in i utlänningslagen, vilket fick till följd att dessa bestämmelser inte längre blev tidsbegränsade. Vissa ändringar som berörde reglernas tillämpningsområde gjordes. Personkriteriet utvidgades på så sätt att det inte längre skulle räcka med en persons tillhörighet till en viss organisation, utan man skulle nu även beakta om personen själv utgjorde en fara.¹¹² Bestämmelserna skulle dock även i fortsättningen ha karaktär av undantagsregler.

Både själva terroristbestämmelserna och tillämpningen av dem kritiserades hårt under 1970-talet, främst ur rättssäkerhetssynpunkt. Lagtexten sades vara alltför svävande för att kunna läggas till grund för ingripande, sekretessen gentemot parterna alltför omfattande och att det var för svårt att få till stånd en omprövning då man inte kunde överklaga besluten.¹¹³

4.3.2 Dagens lagstiftning

4.3.2.1 Lagar

Sedan 1991 återfinns terroristlagen i reviderad form i *Lag om särskild utlänningskontroll*¹¹⁴ vid sidan om Utlänningslagen. Det är med stöd av denna lag man i dag kan hindra presumtiva terrorister från att komma in eller stanna kvar i Sverige. En utlänningskontroll kan enligt lagen utvisas ur Sverige dels om det behövs med hänsyn till rikets säkerhet och dels om det med hänsyn till vad som är känt om personens tidigare verksamhet eller om utlänningskontrollens tidigare verksamhet innebär fara för brottslig gärning i politiskt syfte. Det är regeringen som fattar beslut om utvisning efter förhandling där polisen genom Säpo agerar åklagare. I denna lag är organisationskriteriet borttaget, då det visade sig alltför svårt att peka ut särskilda terroristgrupper eftersom dessa ofta består av oklara förgreningar som byter namn eller upplöses.¹¹⁵ Av dagens lagtext framgår att endast personers beteende bedöms och att alla gärningar som kan hota rikets säkerhet omfattas av lagen. Även denna lag har kritiserats ur rättssäkerhetssynpunkt med i stort sett samma argument som mot den gamla terroristlagen. Kritiken har dock lett till en lagrådsremiss, vilken är tänkt att försöka förbättra rättssäkerheten för de misstänkta. Förändringar i lagen är att vänta hösten 2002.¹¹⁶

Vidare finns *Säkerhetsskyddslagen*¹¹⁷ som en lagstiftningsåtgärd som kan användas mot terrorismen. Med säkerhetsskydd avses skydd mot brott som riktar sig mot totalförsvaret eller rikets säkerhet i övrigt och

¹¹² Prop. 1975/76:18 s 10.

¹¹³ SOU 1989:104, s 54.

¹¹⁴ Lag 1991:572.

¹¹⁵ Prop. 1990/91:118 s 18.

¹¹⁶ Wadendal, *Kritiserad terroristlag skrivs om*, s A7.

¹¹⁷ Lag 1996:627.

härunder kan således även rymmas terrorism. I lagen anges bl a vad som krävs av myndigheter, företag och enskilda som bedriver verksamhet av betydelse för rikets säkerhet. Även *Lagen om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.*¹¹⁸ tar specifikt upp åtgärder till skydd mot bl a terrorism med bestämmelser kring skyddsobjekt och skyddsområden.

Det är emellertid under *brottsbalkens*¹¹⁹ stadganden som eventuella terroristbrott främst är tänkta att lagföras. Terrorgärningar innebär oftast angrepp och våld mot personer och egendom och brottsbalkens många brottstyper som mord, flygkapning, människorov, sabotage, mordbrand m.m. har ansetts applicerbara på dessa gärningar även om de begås i terroristsammanhang. Även vissa stadganden i specialstrafflagar som t ex *vapenlagen*¹²⁰ kan komma att tillämpas. Hittills har således både befintliga straffstadganden och dess straffskalor ansetts vara tillräckliga vapen gentemot terrorismen. Dessa brottsbalksbrott kommer dock inte att vara tillräckliga i terrorismbekämpningshänseende från och med 2003. Det nya ramförslaget från EU om ett nytt terroristbrott som behandlas i kapitel 6 kommer att kräva och medföra relativt omfattande ändringar i svensk lag.

4.3.2.2 Konventioner

Som lag i Sverige gäller också de konventioner om terrorism som Sverige har tillträtt. Enligt svenska Utrikesdepartementet¹²¹ brukar man räkna med 12 globala konventioner eller protokoll om terrorism. Dessa innehåller bl a bestämmelser om kapning av flygplan, sabotage på flygplatser och bombdåd av terrorister. Sverige har anslutit sig till samtliga.¹²² Det är oftast initiativ från FN som ligger bakom konventionerna, men även inom Europa har konventioner och andra rättsliga instrument upprättats.

4.4 Analys: Dagens hotbild och Sveriges ståndpunkt

Hotbilden och läget specifikt för Sverige har inte ändrats nämnvärt de senaste åren. Det föreligger inga särskilda hot mot vårt land och Sverige är fortfarande förskonat från allvarligare terroristdåd. Men Sveriges, dvs den svenska regeringens, förhållningssätt och ståndpunkt till terrorism har trots detta ändrats ganska drastiskt under 1900-talet och speciellt under det allra senaste året. Anledningen till detta är således inte en ändrad hotbild för Sveriges del utan att det globala trycket är starkare i dag. För Sveriges del har viljan att samarbeta och skriva under och ratificera konventioner rörande terrorism alltid varit stark, men särskilt efter den 11 september har detta tryck blivit långt mer märkbart. Det

¹¹⁸ Lag 1990:217.

¹¹⁹ Lag 1986:645.

¹²⁰ Lag 1973:1176.

¹²¹ www.utrikes.regeringen.se/loppedel/terrorism/sverige.

¹²² Se lista på konventionerna och protokollen i bilaga A.

traditionella samarbetet som tidigare föregåtts av noggranna analyser av konsekvenserna och sunt avvägningstänkande kring nya åtgärder, har efter den 11 september präglats av en hetsighet att, omedelbart och praktiskt taget under hot, utverka kraftfulla åtgärder mot terrorismen. Även Sverige har låtit sig dras in i denna oroväckande och allt snabbare snurrande karusell. Detta är beklagligt eftersom Sverige är ett land som med sin långa tradition av starkt fri- och rättighetstänkande och då ingen akut hotbild vilar över oss, borde kunna behålla det ytterst viktiga klarsynta och långsiktiga sätt att behandla och analysera nya ingripande åtgärder. Den övergripande rädslan för nya terroristdåd, vilken till viss del kan försvara USA:s agerande efter den 11 september 2001 och som lätt driver fram förhastade beslut och åtgärder, borde Sverige, som inte upplever något akut hot, i dagens läge utan större problem både ha förmåga och mod att se bortom.

Dessvärre har inte den svenska regeringen sett den nuvarande situationen och dess roll på detta sätt. Tydligt blev detta förhållningssätt från svensk sida i och med det tidigare nämnda rambeslutet om bekämpning av terrorism. Regeringen konstaterade i propositionen till detta rambeslut att de senare årens utveckling har visat att terrorismen blivit allt mer gränsöverskridande och att terrordåden i USA den 11 september 2001 underströk detta ytterligare.¹²³ Sedan fortsätter regeringen med att säga att i och med dessa terrordåd har hotbilden förändrats radikalt och därför behövs detta rambeslut med gemensamma regler för terroristbrott inom EU.¹²⁴ Detta kvicka hopp mellan resonemang och slutsats känns uppenbart förhastat och det kritiska förhållningssättet gentemot de olika bestämmelserna i rambeslutet uteblir totalt.

Rambeslutet behandlas ingående i kapitel 6, men jag vill här framhålla att det självständiga tänkandet behövs i dag kanske i ännu större utsträckning än tidigare under det gångna seklet och det är den svenska regeringens skyldighet att visa exempel på detta. De globala samfund FN och EU gör mycket bra i strävan att stävja och bekämpa terrorismen och tanken bakom de olika åtgärderna är oftast god, men det är viktigt att komma ihåg att essensen av dessa samfund är de enskilda länderna de består av. Sverige och de andra länderna i EU måste ta sitt ansvar i arbetet och inte omedelbart och osjälvständigt följa varje bestämmelse de förväntas acceptera.

Justitieminister Thomas Bodström uttalade i riksdagsdebatten rörande rambeslutet att anledningen till att regeringen var för förslaget och den utveckling inom EU detta leder till var dels för att de vill vara delaktiga i den internationella kampen mot brottslighet och dels för att de vill öka rättsäkerheten.¹²⁵ Den starka viljan att vara delaktig i internationella

¹²³ Prop. 2001/02:135, s 17

¹²⁴ Ibid., s 17f

¹²⁵ Snabbprotokoll 2001/02:115, anf. 47

samarbeten känns igen från tillkomsten av den svenska terroristlagen, även om den denna gång andas mer rädsla av att bli lämnad utanför än just att konstruktivt vilja vara med. Vad gäller rättssäkerheten skall denna ökas genom den gemensamma definitionen, hävdar Bodström, men han säger inget om exakt hur regeringen tänker sig att detta skall ske. Just bristen på rättssäkerhet är tvärtom en av de saker som rambeslutet kritiserats skarpast för.

5 Internationella motåtgärder

5.1 Motkamp

Ett mått på en rättsstat är hur staten ifråga behandlar personer som misstänks för brott. I Sverige har vi en tradition av starkt rättighetstänkande för människor, även de som anklagats och faktiskt dömts för brott. På andra håll i världen är det humanistiska tänkandet mindre framträdande; i vissa länder näst intill obefintligt. När det gäller terrorism och de motåtgärder man väljer att använda mot dess förövare uppträder dessa olikheter tydligt. Kopplingen mellan *en terrorist* och *en människa* verkar inte sällan omöjlig för dessa stater att se. Legalitetsprincipen och principen om förutsägbarhet är delar av rättssäkerheten och vid upprättande av nya åtgärder med potentiellt ingripande effekt för individer är det viktigt att dessa principer är ständigt närvarande.

Men även *hur* man misstänker personer för brott hör till rättssäkerheten och också i detta moment spelar de ovannämnda principerna en viktig roll. Vem kan komma att misstänkas för att ha begått de terroristiska brott vi skapar och vilka krav är rimligt att ställa på denna misstanke?

Att terrorismen måste och skall bekämpas är självklart för de allra flesta. Denna bekämpning måste sträva efter att vara så effektiv det över huvud taget är möjligt, samtidigt som den skall vara rättssäker med allt som ryms inom det begreppet. Metoderna för denna motkamp har varit många och sett olika ut genom tiderna. Under merparten av 1900-talet har kampen varit tydligt av både nationell och internationell art. På det nationella planet har länderna fritt fått bestämma vilket behovet av en reglering mot terrorism är och, om de ansett en sådan reglering nödvändig, hur den skall se ut. Internationellt har det samtidigt utverkats ett antal konventioner varav de allra flesta åtnjutit bred uppslutning världen över. Under de senaste åren har emellertid terrorismbekämpningens internationella prägel blivit starkare i det avseendet att det är de internationella samfundet som alltmer fått styra hur kampen mot terrorism skall se ut i medlemsländerna. De enskilda staternas egen beslutsrätt underkastas fler och fler bestämmelser, ofta med karaktären minimiregler vilket innebär att länderna om de önskar, får stifta mer ingripande regler så länge vissa minimibestämmelser om regleringen hålls. Vill en stat däremot ha mildare regler är detta inte möjligt.

Polismyndigheter i demokratiska stater, vilka för det mesta använder sig av traditionella metoder, finner det allt svårare att hantera terroristiska

aktiviteter.¹²⁶ Det finns helt enkelt inte tillräckligt med poliser för att hantera en fiende som kan slå till när som helst, mot vad som helst. Inte heller i totalitära stater kan polisen garantera dess diktators liv mot mordförsök från en person som helt agerar på egen hand. Terrorister misslyckas ibland på grund av ren inkompetens: därför att de inte håller sig till sin egen tidsplan eller för att för många människor känner till vad de ämnar göra. Ibland är det deras vapen som är otillräckliga och i andra fall har de helt enkelt otur. Men terrorister åtnjuter den stora fördelen att de, till skillnad från säkerhetsstyrkor i ett demokratiskt land, inte behöver agera inom lagens ramar. Polisen får – i vare fall i teorin, om än inte alltid i praktiken - inte nyttja illegala metoder för att förhindra terrorism. Polisen kan inte arresteras urskillningslöst eller tortera tillfångatagna terrorister för att få fram information. Och även om terroristerna väl är fängslade och dömda, lyckas polisen och andra myndigheter inte alltid hålla dem kvar i förvar, undan allmänheten.¹²⁷

Så, hur skall denna motkamp mot terrorismen gestaltas, vilka uttryck skall den ta, både polisiärt och juridiskt? De mönster och trender vi fått fram genom analysen av historien kan vara oss behjälpliga i valen av metoder i motkampen. Historien har gett oss en bild av hur hotbilden ser ut i dag och man kan genom dessa insikter utverka lämpliga åtgärder utan att förlora perspektivet för objektivitet, vilket är lätt hänt om man endast har det nuvarande läget för ögonen.

5.1.1 Trenderna som underlag

Den första trend som observerades ovan var att benämningen terrorismen gått från att främst innefatta statsterrorism till att så gott som endast innefatta terrorism *gentemot* staten. Denna ändring är som setts så gott som enbart enbart politiskt motiverad; även om terrorismen i dag främst karakteriseras av terror mot staterna, deras institutioner och deras befolkning har inte den terrorism som stater utövar mot sina egna medborgare upphört. Motkampen mot terrorismen bör därför inte utesluta statsterrorismen utan bekämpandet måste sträva efter att inbegripa båda dessa former av terrorism. Skillnaderna mellan dessa mycket skilda former av terrorism skiljer sig dock ofta åt markant och detta ger oss en tydlig indikation på att bekämpningen – och därmed också definitionen – måste särskiljas och begreppet delas upp för att åtgärderna för dessa båda formerna av terrorism skall lyckas med målet att på en gång skall vara effektiva och rättssäkra.

Analysen av vad som hänt med terroristerna själva ger oss också vinkar om hur bekämpningen bör se ut. De flesta terrorister i dag är fanatiker,

¹²⁶ Laqueur, *A history of terrorism*, s 97.

¹²⁷ Här är att notera de massflykter från fängelser och fångläger som terrorister ur Irgun- och Sternligorna flitigt ägnade sig åt. Även ett stort antal ryska terroristiska revolutionärer flydde regelbundet från fängelser i Sibirien.

men vi behöver inte ta många steg tillbaka i historien för att finna vänsterterroristernas och därefter högerterroristernas dominans. Terroristernas ideologier har således skiftat snabbt och åtgärderna måste därför antingen vara generella i denna aspekt eller så måste man dela upp motkampen för att göra denna sektorisering möjlig. Inget av alternativen är emellertid problemfria. En risk i att försöka täcka in många typer av terrorism i ett instrument är att den väsentliga snävheten förloras och detta resulterar i ett oförutsägbart instrument. Att stycka upp kampen mot terrorismen i alltför många delar kan å sin sida leda till en fragmentarisk och rörig bekämpning utan tydliga syften. Oavsett vilket alternativ man väljer visar emellertid historien att det väsentliga är att man genom de valda åtgärderna strävar efter långsiktig effektivitet om man faktiskt skall lyckas minska våldet i allmänhet och terrorismen i synnerhet i vårt samhälle.

En titt på terroristernas ändrade metoder under det gångna seklet kan vidare vara behjälpligt i metodvalet. Flygkapningarna håller sig kvar som ett fruktansvärt vapen i terroristernas händer och attackerna den 11 september där just detta vapen hade en helt avgörande roll bevisade på nytt dess potentiella urkraft. Som vi sett har den politiska vinsten helt kommit i fokus medan den materiella vinsten allt mer hamnat i skuggan. Därmed har benägenheten att offra de människor som befinner sig ombord på flygplanet ökat eftersom det politiska ställningstagandet ofta anses markeras tydligare i och med dessa offer. Här är det kanske lättare att se, jämfört med andra insatser som sägs vara terrorismhämmande, att ingripande åtgärder i säkerheten är nödvändiga och att vi därmed tvingas att acceptera en hårdare kontroll vid incheckning, bagagegenomgång och liknande när vi ska ut och resa. Vi har också nyligen skådat massförstörelsevapnens gryningstid. I och med denna typ av vapen blir utväljandet av terrorismens offer förödande urskillningslöst. Offerperspektivet ökar härmed drastiskt och motåtgärderna måste kunna inberäkna denna aspekt. Denna form av terrorism kan bli så mycket allvarligare än andra mer traditionella former att en åtskillnad mot dessa, i vissa fall lindrigare, terrorismer blir nödvändig vad gäller bland annat forskning, inriktade insatser och åtskillnad i straffhänsyn.

Vår allt mer globala värld har visat att den är till gagn för både terrorister och terroristbekämpare. Framför allt informationsutbytet är betydande och det gäller för bekämparna av terrorism att för sina syften lyckas ta överhanden över globaliseringens fördelar och samtidigt blockera terrorismens vägar. Detta är emellertid en av de svåraste utmaningarna bekämparna av terrorism har att övervinna på vägen mot en lyckad terrorismbekämpning. Men därmed behöver den också stora resurser. Det allra viktigaste i strävan att stävja terrorismen är emellertid ett ständigt medvetande om vad roten till terrorism är. Den globala spridningen har nämligen också medfört att fattiga personer i underutvecklade länder plötsligt blivit medvetna om vilka förhållanden de lever under till skillnad från människor i västvärlden. Terrorismen har, som tidigare

setts, ökat i takt med att världen har krympt. Fattigdom, misär och förtryck är grogrunden till terrorismen och utan omfattande resurser för att utjämna dessa olikheter parallellt med andra operativa åtgärder kommer dessvärre aldrig terrorismen att vare sig stävjas eller försvinna. Den svenske terroristexperten Magnus Ranstorp¹²⁸ är delvis inne på denna linje. Det är endast informationsutbyte om planerad terrorismverksamhet i kombination med ett arbete för att bekämpa fattigdom som kan ha verklig effekt när det gäller att bekämpa terrorismen, menar Ranstorp.¹²⁹ Enligt Ranstorp har de störtade planen i New York och Washington givit västvärlden två viktiga insikter. Det går inte att besegra terrorismen, endast att hålla den i schack. Dessutom har globaliseringen skapat en sällan skådad sårbarhet och terrorismen har med hjälp av modern informationsteknik blivit allt mer gränslös. Dessa insikter kommer, menar Ranstorp, att påverka de demokratiska länderna i grunden.

Men varken inom FN eller inom EU anser man informationsutbyte och bistånd vara de bästa och främsta metoderna i kampen mot terrorismen. Straffrättsliga åtgärder av både preventivt och repressivt slag bedöms istället vara viktigast och fattas på löpande band. Terrorismen har de facto ökat under 1900-talet och att det därmed har uppstått ett växande behov att motåtgärder är en rationell följd. Dagens svällande aktivitet att finna motåtgärder är således i sig befogad, men man kan ifrågasätta om hetsen och de åtgärder denna har skakat fram är de riktiga. En genomgång av vilka dessa olika åtgärder är följer nedan.

5.2 Samarbete under bred front i FN

I uppståndelsen efter den 11 september kan det verka som om terrorismen har blivit ett globalt problem först sedan även USA direkt drabbats av dess våldsdåd. Även om en mycket tydlig internationell uppryckning skett sedan dåden mot New York och Washington, har det i många år stått klart att ett omfattande internationellt samarbete varit nödvändigt om man effektivt skall kunna motarbeta den internationella terrorismen. På detta tyder de många processer som har förts inom FN för att få fart på detta samarbete och göra det fruktbart. Arbetet har pågått framför allt inom generalförsamlingen, säkerhetsrådet och den juridiska avdelningen inom FN. Det finns även ett antal specialiserade underorganisationer vilka spelar en viktig roll i kampen mot terrorism; bland dessa räknas *UN Terrorism Prevention Branch* (TPB) som den främsta. TPB forskar om terrorism och assisterar stater att förbättra sina kapaciteter att undersöka

¹²⁸ Ranstorp är biträdande chef vid centret för studier av terrorism och politiskt våld vid S:t Andrews universitet i Skottland. Sedan 1996 har han specialstuderat nätverket al-Qaidas verksamhet.

¹²⁹ Orrenius, "Vi kan inte besegra terrorismen", Dagens nyheter.

och förhindra terroristattacker och har som huvuduppgift att främja det internationella samarbetet i bekämpningen av global terrorism.¹³⁰

Djupa politiska och ideologiska motsättningar har emellertid i hög grad försvårat FN:s strävanden att bekämpa terrorismen och resultaten har i många fall varit nedslående. Ett annat signifikant hinder har varit att USA och andra permanenta medlemmar i säkerhetsrådet tidvis har sponsrat terrorism på olika håll i världen.

Det internationella samarbetet mot terrorism koncentrerades länge till FN eftersom en strävan varit att åstadkomma definitioner och lagar med största möjliga globala räckvidd. Avsaknaden av samförstånd för en internationellt accepterad definition av terrorism har emellertid gjort att skapandet av en generell konvention mot all slags terrorism inte visat sig vara en framkomlig väg. Det arbete som sedan 1960-talet har bedrivits på området har i stället gått ut på att utarbeta speciella konventioner med inriktning på olika definierade brottsliga handlingar, allt eftersom terrorismen tagit sig skilda uttryck. När behov av förändringar uppstått har man successivt försökt fylla luckor i det växande regelverket. Utöver dessa sektoriserade konventioner fortsätter arbetet inom FN för att upprätta en mer heltäckande allmän konvention mot terrorism inom en *ad hoc* kommitté upprättad för detta ändamål 1994.¹³¹

5.2.1 Regelverk

De specificerade konventioner¹³² med inriktning på olika definierade handlingar som upprättats inom FN anses i stort vara lyckade och metoden för utverkandet framgångsrik.¹³³ Detta arbetssätt medför dock att vissa konventioner, såsom gisslan- och terroristbombningskonventionen, i praktiken kommit att omfatta även sådana handlingar som inte i varje enskilt fall kan betecknas som terrorism, trots att syftet med konventionerna inskränker sig till att förebygga och bekämpa internationellt gränsöverskridande terrorism.¹³⁴ Det är viktigt att observera definitionernas avgränsningsfunktion när man tolkar de internationella konventioner som finns på området.

Den första konventionen inom FN med syfte att bekämpa terrorismen kom 1963 och rör flygkapningar. För närvarande arbetas ännu en specifik konvention om bekämpning av kärnvapen- och massförstörelsevapenterrorism fram. De flesta konventionerna har ratificerats av majoriteten av världens länder.¹³⁵

¹³⁰ Terrorism, se <http://undcp.org/terrorism.html>.

¹³¹ Kommittén upprättades genom generalförsamlingens resolution A/RES/51/210.

¹³² Se bilaga A.

¹³³ Lagrådsremiss av den 12 februari 2002, ”Sveriges tillträde till Förenta Nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism”, s 20.

¹³⁴ Ibid. s 41.

¹³⁵ Note to correspondents: *United Nations treaties against international terrorism*.

5.2.1.1 Terroristfinansieringskonventionen

Den senaste konventionen behandlar bekämpande av finansiering av terrorism, den så kallade *terroristfinansieringskonventionen*.¹³⁶ Konventionen ställer krav på långtgående kriminalisering av bl a lämnande av bidrag till personer och organisationer som kan tänkas komma att begå brott. Som en del av brottsbeskrivningen för brottet ”finansiering av terrorism” ges ett objektiva brottsrekvisit som kan betraktas som en generell definition av terrorism. Artikel 2.1 i terroristfinansieringskonventionen anger brottsrekvisiten på följande sätt:

En person som begår ett brott i den mening som avses i denna konvention, om han eller hon på något sätt, direkt eller indirekt, rättsstridigt och uppsåtligt tillhandahåller eller tar emot tillgångar i syfte att de skall användas eller med vetskap om att de kommer att användas, helt eller delvis, för att utföra

- a) en gärning som utgör ett brott som faller under och definieras i fördrag som anges i bilagan, eller
- b) någon annan gärning som är avsedd att orsaka en civilperson eller någon annan person som inte aktivt deltar i fientligheterna vid väpnad konflikt död eller allvarlig kroppsskada när uppsåtet med gärningen på grund av dess beskaffenhet eller det sammanhang i vilket det utförs är att injaga skräck i en befolkning eller att förmå en regering att eller en internationell organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd.

Uppsåt skall således föreligga beträffande de nämnda brottsrekvisiten. Det kan anmärkas att fullbordningspunkten för brottet kan uppnås relativt tidigt då redan befattningen tillsammans med vetskapen är kriminaliserad.

För att Sverige skall kunna tillträda denna konvention har regeringen konstaterat att lagändringar krävs i svensk rätt. I lagrådsremissen till konventionen föreslås att detta bör ske genom inrättandet av en ny lag, *lag om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m.*¹³⁷ Genom lagen, som trädde i kraft den 1 juli 2002, görs det straffbart att uppsåtligt lämna, samla in eller ta emot tillgångar i syfte att dessa ska användas eller med vetskap om att de kommer att användas för att begå sådana särskilt allvarliga brott som det enligt konventionen ska vara straffbart att finansiera.¹³⁸ Den svenska regeringen anger händelserna i USA den 11 september som en direkt anledning till att de snabbt anslutit sig till denna konvention.¹³⁹ Mycket talar för att terroråden inte hade kunnat genomföras utan omfattande finansiellt stöd, menar regeringen, och därför behövs denna uppmärksamhet och reglering riktad mot sådana handlingar som kan betraktas som finansiering av terrorism.¹⁴⁰

¹³⁶ International Convention (New York, 9.12.1999) for the Suppression of the Financing of Terrorism.

¹³⁷ Lag (2002:444).

¹³⁸ Lagrådsremiss av den 12 februari 2002, ”Sveriges tillträde till Förenta Nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism”, s 1.

¹³⁹ Ibid. s 22f.

¹⁴⁰ Ibid. s 22.

5.2.1.2 Terroristbombningskonventionen

En annan betydande konvention som nyligen trätt i kraft och som visar på de senaste årens intensiva arbete inom FN är den så kallade *terroristbombningskonventionen*.¹⁴¹ Konventionen antogs av FN:s generalförsamling den 15 december 1997. Till grund för bestämmelserna i konventionen ligger ett arbete som har bedrivits inom den mäktiga G7-gruppen, som består av världens största industristater¹⁴² och Ryska Federationen.¹⁴³ Till skillnad från tidigare FN-konventioner som gäller antingen särskilda angreppsobjekt som flygplan eller skepp eller avser att skydda vissa kategorier av personer, har denna konvention ett generellt tillämpningsområde. Konventionen innehåller dock inte någon definition av begreppet terrorism eller terrordåd, utan de handlingar som skall utgöra brott i konventionens mening räknas upp i artikel 2. Dessa handlingar är vissa förfaranden med explosiva eller andra livsfarliga anordningar inom eller i riktning mot platser eller anläggningar som är öppna för allmänheten. För att sådana handlingar skall utgöra brott krävs att de har företagits i syfte att åstadkomma omfattande förstörelse av bl a allmän plats. I likhet med andra internationella konventioner av denna karaktär finns det inget krav på att ett särskilt brott med rubriceringen terroristbombning skall finnas.¹⁴⁴ För att uppfylla konventionen är det tillräckligt att de gärningar, inklusive försök och medverkan, som beskrivs i artikel 2 är straffbelagda. Den nationella straffbestämmelsen kan alltså vara strängare. De flesta handlingar som beskrivs i artikel 2 torde dock redan vara kriminaliserade i de flesta stater. Terroristbombningskonventionen kan således i detta sammanhang inte sägas utgöra ett steg mot en skärpt lagstiftning på området. Vad konventionen däremot kan göra är att effektivisera brottsbekämpningen genom att öka möjligheten för utlämning. Konventionen ger inte något stöd för en universell jurisdiktion för terroristbombning. Men en stat är enligt artikel 6.1 förpliktad att utöva sin straffrättsliga jurisdiktion på grund av territorialprincipen, flaggprincipen och den aktiva personalitetsprincipen. Detta minimikrav har betydelse i utlämningssammanhanget.¹⁴⁵

Utöver de rent repressivt straffrättsliga bestämmelserna och bestämmelser om utlämning förpliktar terroristbombningskonventionen staterna att vidta långtgående åtgärder i preventivt syfte. Enligt artikel 15 skall konventionsstaterna samarbeta i kampen mot terroristbombning genom främst administrativa åtgärder:

¹⁴¹ International Convention (New York 15.12.1997) for the Suppression of Terrorist Bombing.

¹⁴² USA, Kanada, Japan, Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Italien.

¹⁴³ Prop. 2000/2001:86, s 17.

¹⁴⁴ Jfr EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism.

¹⁴⁵ Enligt artikel 8.1 är konventionsstaterna förpliktade att antingen utlämna en misstänkt eller själv genomföra lagföring. Utförligare behandling av utlämningsreglerna upptas inte i detta arbete, men ytterligare information kan sökas i konventionen och proposition 2000/2001:86.

Konventionerna skall samarbeta för att förebygga sådana brott som anges i artikel 2, särskilt

- a) genom att vidta alla åtgärder som är möjliga, inberäknat anpassning av sin nationella lagstiftning om det behövs, för att förebygga och motverka förberedelser inom sina respektive territorier till förövandet av dessa brott inom eller utom sina territorier, däribland åtgärder för att inom dessa territorier förhindra sådan illegal verksamhet av personer, grupper och organisationer varigenom dessa främjar, anstiftar, organiserar, uppsåtligt finansierar eller deltar i förövandet av sådana brott som anges i artikel 2,
- b) genom att utbyta precis och verifierad information i enlighet med sin nationella lagstiftning och genom att samordna administrativa och andra åtgärder som vidtas i förekommande fall för att förebygga att sådana brott som anges i artikel 2 begås,
- c) där så är lämpligt, genom forskning och utveckling i fråga om metoder för att påvisa av sprängämnen och andra farliga ämnen som kan orsaka dödsfall eller kroppsskada, samråd om utveckling av normer för märkning av sprängämnen för att kunna fastställa dessas ursprung vid utredningar efter explosioner, utbyte av information om förebyggande åtgärder samt arbete och överförande i fråga om teknologi, utrustning och dit hörande materiel.

I relation till dessa åtgärder är ett par rader lämpligt hur långt de möjliga åtgärderna för att förebygga och motverka terroristbombningar kan sträcka sig. Ovan uppräknade åtgärder kan innefatta en kontinuerlig kartläggning av misstänkta personer eller organisationer genom underrättelseverksamhet, informationsutbyte mellan konventionsstaterna av känsliga personuppgifter samt ingripande mot personer på ett mycket tidigt stadium för att avvärja ett misstänkt terroråd. Straffrätten är traditionellt repressiv och gärningsorienterad. Genom straffbuden kriminaliseras vissa gärningar i syfte att förmå människor att inte begå dem. Bestraffningens legitimitet hänger samman med det faktumet att en konkret gärning faktiskt har begåtts. I och med detta betonas kravet på rättvisa och legitimitet starkt.¹⁴⁶ De administrativa åtgärderna kan emellertid inte förklaras på samma sätt. Från att ha vidtagit och tillämpat åtgärder som bestått i ökade möjligheter till tvångsåtgärder under förundersökningen av misstänkta terrorbrott som tex telefonavlyssning och olika former av elektronisk observation¹⁴⁷, har många stater i dag börjat vidtaga åtgärder som går ut på en rigorösare kontroll av sina medborgare. Artikel 15 i terroristbombningskonventionen öppnar upp vida möjligheter till ett användande av preventiva åtgärder. Dessa gärningspersonrelaterade och preventiva åtgärder rättfärdigas enbart med hänvisning till samhällets behov av trygghet. Men på så sätt har man samtidigt gjort avkall på straffrättens och straffrättsprocessens rättsskyddsgarantier till förmån för ett effektivt rättsskydd. Mer och mer i dagens bekämpning gäller det att på förhand finna de personer som *möjligen* kan komma att begå en terrorgärning och därefter oskadliggöra dem innan de orsakar skada.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Träskman, *Skräckbrottslingar och brottskräck*, s 457.

¹⁴⁷ *Ibid.*, s 459.

¹⁴⁸ *Ibid.*, s 460.

Den svenska regeringen uttalar att det är den ökade användningen av sprängladdningar och den oro detta fört med sig som är huvudskälen för terroristbombningskonventionen.¹⁴⁹ Vad gäller anpassning av svensk lag gör regeringen den bedömningen att tillträde till konventionen inte föranleder något behov av lagändring i svensk rätt.¹⁵⁰ Angående det omfattande preventiva arbetet i enlighet med artikel 15, ser regeringen SÄPO:s pågående arbete för att förhindra internationell terrorism tillsammans med de nuvarande bestämmelserna i utlänningslagen och lagen om särskild utlänningskontroll (se kapitel 4.3) som tillräckliga för att uppfylla konventionens krav.¹⁵¹

5.2.1.3 Övriga legala instrument

Utöver FN:s konventioner och protokoll kan även andra internationella legala instrument komma att tillämpas i relevanta situationer. Dessa kan till exempel vara de bilaterala utlämningsavtal som finns, Wienkonventionen om relationer mellan diplomater från 1961 och Wienkonventionen om konsulära relationer. FN:s säkerhetsråd och generalförsamling har vidare utfärdat ett antal resolutioner om terrorism som samfundets medlemsstater har haft att följa. De flesta av dessa har utfärdats i snabbt tempo efter attackerna i USA den 11 september 2001.

5.2.2 Efter den 11 september 2001

Efter händelserna den 11 september 2001 har FN:s verksamhet i terroristbekämpande riktning varit mycket intensiv. Säkerhetsrådet utfärdade efter attackerna omedelbart en resolution, nr 1368, i vilken rådet i starka ordalag fördömde dåden mot USA och uppmanade alla stater att genast arbeta tillsammans för att ställa förövarna inför rätta.¹⁵² Säkerhetsrådet meddelar i resolutionen också FN:s beredvillighet att vidta alla nödvändiga åtgärder för att svara på attackerna.¹⁵³

5.2.2.1 Frysning av tillgångar och resolution 1373

Den mest uppmärksammade resolutionen är dock den omfattande resolution 1373 från den 28 september 2001 som ställde ytterligare krav på åtgärder från staternas sida för att förebygga och förbjuda finansiering av terrorism.¹⁵⁴ Säkerhetsrådet säger sig i resolutionen vara djupt oroat av ökningen av extremistisk terrorism och uppmanar på nytt alla stater att samarbeta, bland annat genom att till fullo implementera alla internationella konventioner som utverkats mot terrorism.¹⁵⁵ I resolutionen krävs också att alla stater skall se till att terroristhandlingar ses som allvarliga brottsliga handlingar i den nationella strafflagen och att dessa handlingars allvarlighet skall reflekteras i straffen.¹⁵⁶ Genom

¹⁴⁹ Prop. 2000/2001:86, s 20.

¹⁵⁰ Ibid., s 29f.

¹⁵¹ Ibid., s 33f.

¹⁵² S/RES/1368 (2001), p 1 och 3.

¹⁵³ Ibid. p 5.

¹⁵⁴ S/RES/1373 (2001).

¹⁵⁵ Ibid. preambeln.

¹⁵⁶ Ibid. p 2(e).

resolutionen inrättades en *Counter-Terrorism Committee*, vilken fick till uppgift att skapa bredast möjliga juridiska och verkställande försvar mot terrorismen.¹⁵⁷ Det som är speciellt med resolution 1373 är att den inte riktar sig mot enskilda stater, utan mot terrorister generellt oavsett geografisk tillhörighet.

Denna resolution innehåller även de uppmärksammade reglerna om frysning av tillgångar för personer som har begått, försökt begå, medverkat till terroristhandlingar eller underlättat att sådana handlingar har begåtts. Resolution 1373 tillkom mot bakgrund av två tidigare resolutioner¹⁵⁸, genom vilka kommittén för sanktioner mot talibanerna (sanktionskommittén) upprättades och beslut om frysning av tillgångar för talibaner fattades. Den 8 mars 2001 antogs en första namnlista på personer och organisationer som omfattades av resolutionerna och vars tillgångar skulle spärras. Namnlistan har kompletterats flera gånger och i november 2001 kom tre svenska medborgare med ursprung från Somalia att föras upp på listan. Detta skedde efter att USA förelagt kommittén en lista om personer de önskade föra upp på listan. Sanktionskommitténs beslut innehåller inga uppgifter om varför dessa personer finns med på listan. De tre svenskarna var medlemmar i den penningförmedlande organisationen Al-Barakaat och fick snabbt alla sina tillgångar frysa. Den 16 januari antogs ännu en resolution, 1390, om vidare sanktioner. Genom denna beslutades att frysningsreglerna skall fortsätta att gälla och ett reseförbud infördes för personerna på listan. Processen pågick i över 8 månader och först den 1 och 15 juli 2002 beslutades att de tre männen skulle strykas från FN:s sanktionslista efter ihärdigt påtryckande från både den svenska regeringen och männens advokater. Villkoret för att svenskarna skulle strykas från spärrlistan var att de, under amerikanskt straffansvar, skrev under en försäkran om att de tog avstånd från al-Barakaat och andra liknande organisationer.¹⁵⁹

5.3 Samarbetet inom Europa och EU

5.3.1 Europeiska rådet

Den kanske hittills mest omfattande insatsen i kampen mot terrorismen vad beträffar internationella konventioner är *europiska konventionen om bekämpande av terrorism*¹⁶⁰ från 1977 under Europarådets mandat. Detta var den första konventionen som behandlade terrorismen på ett övergripande sätt och gav sig på ett allmänt definitionsförsök och konventionen var en reaktion på den mängd terrordåd som drabbade Europa på 1970-talet. Bestämmelserna är dock inte lätta att vare sig tolka

¹⁵⁷ Greenstock, Press briefing of counter-terrorism committee.

¹⁵⁸ S/RES/1267(1999), S/RES/1333(2000).

¹⁵⁹ Folcker, *Två av tre terrorismisstänkta frias och Fagerström, Tredje svensken stryks från lista.*

¹⁶⁰ Strasbourg, 27/1 1977.

eller tillämpa då definitionen i artikel 1 är formulerad så att den listar upp gärningar som *inte* ska ses som politiska brott och som därmed kan bli föremål för utlämning. Vidare i konventionen följer mer eller mindre oklara undantagsmöjligheter från artikel 1. Genom konventionen åtar sig de avtalsslutande staterna att antingen tillmötesgå en begäran från en annan konventionsstat om utlämning av någon som har begått terrordåd av angivet slag eller att själv vidta åtgärder för lagföring. Konventionen innebär vidare att de avtalsslutande staterna är skyldiga att lämna varandra rättsligt biträde när det gäller straffrättsliga förfaranden mot personer som har gjort sig skyldiga till terrordåd.

I september 2001 beslutade det Europeiska rådet om flera åtgärder i syfte att intensifiera informationsutbytet mellan medlemsstaterna. Bland annat skall regelbundna möten hållas mellan cheferna för staternas underrättelseavdelningar och förekommande terroristbekämpningsenheter. Informationsutbytet kommer att underlättas av dels *Europol*, som förstärkt sitt arbete mot terrorismen med en specialiserad anti-terroristgrupp och dels *Eurojust*, det nya europeiska åklagarnätverket som syftar till att tillhandahålla och utbyta viktig operationell information.¹⁶¹

5.3.2 EU

Även EU har med krafttag intensifierat sin kamp mot terrorismen de senaste åren med insatser på flera plan. Bekämpning av terrorism faller inom det högprioriterade området för EU:s straffrättsliga arbete. Kommittéer har tillsatts, gemensamma åtgärder fattats och regelverk upprättats. Som svar på händelserna i USA den 11 september 2001, uttalade Europeiska unionens råd den 21 september samma år vid ett extra möte att det nu krävdes att unionen i än högre grad än tidigare deltar i FN:s ansträngningar att förebygga och stabilisera konflikter.¹⁶² Rådet passade också på att utnyttja det akuta hotet från terrorismen till att söka förstärka stödet för sina egna mål. Rådet uttalade nämligen också vid mötet att det är genom att utveckla den gemensamma utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken och genom att göra dessa områden operativa som unionen kommer att vara mest effektiv i kampen mot terrorism.¹⁶³

5.3.2.1 Medlemsstaternas lagstiftning om terrorism

Den lagstiftning mot terrorism som redan finns i de olika länderna i EU ser väsentligt olika ut. På den ena kanten finns länder som till exempel Sverige och Finland som i dag inte har några specifika bestämmelser om terrorism som ett brott utan har ansett det tillräckligt med de straffrättsliga bestämmelser som finns i den vanliga strafflagen. Eventuella terroristdåd beivras som vanliga brott. För att lagstiftningen ska stämma överens med de internationella konventioner man tillträder,

¹⁶¹ S/2001/1233, report from Sweden s 5.

¹⁶² SN 140/01 s 3.

¹⁶³ Ibid.

har man ibland tvingats göra justeringar i lagen men ingen särskilt terroristlagstiftning finns alltså. På den andra kanten befinner sig de stora länderna i Europa, bland andra Italien, Spanien och Storbritannien, vilka har eller har haft stora problem med terrorism i sina länder och därför ansett att en särskild, och ofta mycket hård, nationell lagstiftning behövs mot terrorismen. Orden "terrorist" och "terrorism" nämns uttryckligen och exempel på terroristbrott ges i lagarna. Lagstiftningen i Storbritannien, den så kallade *Terrorism Act 2000*¹⁶⁴, är den mest omfattande lagstiftningen mot terrorism i EU:s medlemsstater. Terrorism definieras i denna som en handling eller ett hot om en handling vars syfte är att påverka styrelseskicket eller att skrämma allmänheten eller en del av allmänheten i syfte att föra fram en politisk, religiös eller ideologisk sak, där handlingen bland annat innebär grovt våld mot person, allvarlig skadegörelse av egendom eller ger upphov till allvarlig risk för hälsa och säkerhet för allmänheten. Det är också Storbritannien och de andra nämnda länderna som varit de pådrivande när det gäller tillkomsten och utformningen av det nya rambeslutet om bekämpning av terrorism, vilket stundom är tydligt när man granskar rambeslutet.

5.3.2.2 Bakgrund och regelverk

EU har i Fördraget om Europeiska unionen (FEU) satt som sitt mål att ge medborgarna inom unionen en hög säkerhetsnivå inom ett område av frihet, säkerhet och rättvisa. I artikel 29 talas det just om terrorismen som en av de allvarliga brottsformerna som skall förebyggas och bekämpas med insatser på tre olika sätt: närmare samarbete mellan polismyndigheter, tullmyndigheter och andra behöriga myndigheter, inklusive Europol, närmare samarbete mellan rättsliga myndigheter samt tillnärmning vid behov av straffrättsliga regler.

Vad beträffar polissamarbetet¹⁶⁵ bör artikel 2.1 i konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå¹⁶⁶ nämnas, genom vilken terrorismen förs in under byråns behörighetsområde, samt rådets beslut i december 1998¹⁶⁷ om att ge Europol i uppdrag att behandla brott som har begåtts eller misstänks bli begångna i samband med terroristaktiviteter som riktar sig mot liv, hälsa, personlig frihet och egendom. Rådet beslutade vidare genom sin gemensamma åtgärd i oktober 1996¹⁶⁸ att upprätta och föra ett register över specialiserad kompetens, skicklighet och sakkunskap när det gäller att bekämpa terrorism för att underlätta samarbetet mellan unionens medlemsstater.

När det gäller det rättsliga samarbetet anges det i artikel 31 i FEU att de gemensamma insatserna rörande rättsligt samarbete skall omfatta underlättande och påskyndande av samarbetet mellan behöriga

¹⁶⁴ Se Terrorism Act 2000 på www.uk-legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2000.

¹⁶⁵ Artikel 30 FEU.

¹⁶⁶ EGT C 316, 27.11.1995, s 1.

¹⁶⁷ EGT C 26, 30.1.1999, s 22.

¹⁶⁸ EGT L 273, 25.10.1996, s 1.

ministerier och rättsliga myndigheter i medlemsstaterna när det gäller rättsliga förfaranden och verkställighet av beslut (punkt a), och underlättande av utlämning mellan medlemsstaterna (punkt b). På detta område finns två viktiga rättsliga instrument: konventionen om ett förenklat förfarande för utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater¹⁶⁹ och konventionen om utlämning mellan Europeiska unionens medlemsstater¹⁷⁰, där det i artikel 1 i den senare konventionen fastställs att ett av syftena med konventionen är att underlätta tillämpningen mellan Europeiska unionens medlemsstater av den europeiska konventionen om bekämpande av terrorism. I den gemensamma åtgärden i december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation till ett brott¹⁷¹ omnämns också terroristbrott i artikel 2.2.

EU ansåg det dock snart nödvändigt att förbättra dessa rättsliga instrument för att bekämpa terrorismen på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt.¹⁷² I slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 fastställdes därför att de formella utlämningsförfarandena mellan medlemsstaterna borde avskaffas när det gäller personer som är på flykt undan rättvisan efter att ha fått sin slutgiltiga dom och borde ersättas med ett enkelt överförande av sådana personer.¹⁷³

Europaparlamentet antog den 5 september 2001 en resolution om EU:s roll i kampen mot terrorismen. I denna uppmanas rådet att anta ett rambeslut för att a) avskaffa formella utlämningsförfaranden, b) anta principen om ömsesidigt godkännande av beslut i straffrättsliga ärenden, inklusive avgöranden som föregår dom i ärenden med anknytning till terroristbrott och genomförandet av ett europeiskt beslut om husrannsakan och anhållan samt att c) införa minimiregler på europeisk nivå avseende brottsrekvisit och påföljder på området terrorism i syfte att lagstiftningen skall tillnärmas.

Vad beträffar tillnärmningen av de straffrättsliga reglerna i medlemsstaterna efterlyses slutligen i artikel 31 e i FEU åtgärder för fastställande av minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på området terrorism. Detta nämns även i rådets och kommissionens handlingsplan för att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, rättvisa och säkerhet.¹⁷⁴ Rambeslutet om bekämpning av terrorism kan ses som kronan på verket av detta arbete.

¹⁶⁹ EGT C 78, 30.3.1995, s 1.

¹⁷⁰ EGT C 313, 23.10.1996, s 11.

¹⁷¹ EGT L 351, 29.12.1998, s 1.

¹⁷² KOM(2001) 521, 19.9.2001, s 5.

¹⁷³ Se <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/indix.htm>., slutsats 35.

¹⁷⁴ EGT C 19, 23.1.1999, s 1.

Även om arbetet inom EU mot terrorism som synes påbörjades flera år innan den 11 september 2001, har en påtaglig intensifiering märkts sedan terrorattackerna i USA. Arbetet har på flera olika plan inom unionen skyndats på och medlemsstaterna har svårt att hänga med i att ständigt anpassa sin nationella lagstiftning till de nya regleringarna samt att skaffa sig överblick över situationen och de reella behoven. Att ”bekämpa terrorismen” har på kort tid blivit den främsta prioriteten i EU:s straffrättssamarbete, och flaggandet med denna banderoll tycks räcka för att rättfärdiga trampanget på allt fler grundläggande och traditionella rättsprinciper. Förslaget till rambeslutet om bekämpande av terrorism är som nämnts ett av de nya instrument som är ett resultat av den nämnda påskyndningen. Här finns det all anledning till oro, vilket jag i följande kapitel ska fördjupa mig närmare i.

5.3.2.3 Den europeiska arresteringsordern.

Rambeslutet om en europeisk arresteringsorder¹⁷⁵ är ett av de två mest uppmärksammade besluten om åtgärder för att bekämpa terrorismen inom EU och det bör läsas och tolkas tillsammans med rambeslutet om bekämpande av terrorism. Arresteringsordern ställer nämligen krav på omedelbart utlämnande vid exempelvis terroristbrott *såsom de är definierade i respektive medlemsstat*. Arresteringsordern är en direkt följd av artikel 31 e (punkt b) i FEU och Europaparlamentets resolution från den 5 september 2001 där rådet bland annat uppmanades att anta ett rambeslut för att avskaffa formella utlämningsförfaranden. Arresteringsordern ersätter samtliga tidigare instrument om utlämning och betraktas som en hörnsten i det rättsliga samarbetet. Syftet bakom arresteringsordern är just att skapa ett smidigare och snabbare förfarande för utlämning mellan medlemsstaterna i EU. Huvudpoängen är att principen om den dubbla straffbarheten, som tidigare varit kärnan i utlämningsreglerna, upphävs för ett antal uppräknade brott. Även sådana brott som inte faller inom terroristdefinitionen i rambeslutet om bekämpande av terrorism kan utlämnas. Det har uttryckts oro att detta till exempel skulle kunna omfatta personer som avbryter en graviditet genom abort.¹⁷⁶ Även en rad andra hinder för utlämning tas bort eller förändras, bland annat hindret för utlämnande vid politiska brott och utlämning av egna medborgare.

5.3.2.4 Schengen

Samarbetet inom Schengen förväntas också vara till hjälp i EU i terrorismbekämpande mening. Särskilt det datoriserade SIS, *Schengen Information System*, som innehåller extensiv information om förlorade dokument, vilka personer som inte får släppas in inom Schengen-området och andra data, anses kunna vara till stor hjälp. Polissamarbetet inom

¹⁷⁵ EGT L 190/1, 13.6.2002.

¹⁷⁶ Klum och Hårdh, *Ytrande angående förslag till rådets rambeslut om bekämpande av terrorism samt förslag till rådets rambeslut om en europeisk arresteringsorder och om överlämnande mellan medlemsstaterna*, s 5.

Schengen ökar och man arbetar mycket med frågor om hur presumtiva terrorister skall hindras att röra sig fritt i Schengen-länderna.¹⁷⁷

5.3.2.5 Frysning av tillgångar inom EU

I likhet med FN har även EU beslutat om frysning av terroristers tillgångar. FN-resolutionerna 1267 och 1333 om frysning av tillgångar genomfördes inom EU genom en rådsförordning¹⁷⁸ som beslutades av ministerrådet den 5 mars 2001 och föregicks av ett principbeslut av utrikesministrarna i allmänna rådet den 10 december 2001. Rådsförordningar är direkt tillämpliga i Sverige. Rådsförordningen innehåller en bilaga med namn som rådet gett kommissionen rätt att ändra i på grundval av beslut som fattas av FN:s säkerhetsråd eller av sanktionskommittén. Detta gjorde kommissionen den 12 november 2001 då de ovannämnda svenska medborgarna kom att föras upp på förordningens spärrlista.

Mot bakgrund av FN-resolutionen 1373 beslutade EU vidare i december 2001 om egna frysningslistor av presumtiva terroristers tillgångar.¹⁷⁹ Även till denna förordning är en namnlista fogad. Till skillnad från FN:s spärrlistor krävs vissa objektiva kriterier för att man skall kunna föras upp på EU:s lista. Det skall för det första finnas exakta uppgifter eller fakta som visar att ett beslut har fattats av en behörig myndighet beträffande den som avses. Beslutet kan vara en dom, en förundersökning eller annan rättslig åtgärd i fråga om en terroristhandling. Om beslutet gäller en förundersökning eller rättsliga åtgärder måste det grunda sig på allvarliga eller trovärdiga bevis eller indicier. Listan skall ses över minst en gång var sjätte månad. Frysningsbestämmelserna innebär att enskilda personers, grupper och organisationers tillgångar skall frysas och att finansiella tjänster inte skall tillhandahållas dem. Frysandet genomförs av banker, finansinstitut och andra. Lagligheten i rådets beslut att uppta någon på listan kan prövas av EG-domstolens förstainstansrätt.¹⁸⁰

Sverige agerar, enligt utrikesminister Anna Lindh, kontinuerligt både i FN och EU för att olika rättssäkerhetsaspekter skall beaktas i arbetet med frysningslistorna.¹⁸¹ Det regelverk som antagits av EU innehåller klart flera förbättringar - jämfört med FN-systemet - som är betydelsefulla ur rättsäkerhetssynpunkt och dessa rättsskyddsspärrar har, enligt utrikesministern, till stor del tillkommit på svenskt initiativ.

5.4 Analys: Dagens åtgärder

FN:s generalsekreterare Kofi Annan uttalade i ett tal han höll om terrorism 1999 att:

¹⁷⁷ S/2001/1233, report from Sweden s 8.

¹⁷⁸ EG 467/2001.

¹⁷⁹ EG 2580/2001

¹⁸⁰ EU-beslut om nya frysningsbestämmelser, se <http://www.ud.se>.

¹⁸¹ Lindh, Skriftligt svar på fråga av Johan Pehrson om rättssäkerhet för svenska medborgare, se <http://www.regeringen.se>.

”We are all determined to fight terrorism and to do our utmost to banish it from the face of the earth. But the force we use to fight it should always be proportional and focused on the actual terrorists. We cannot and must not fight them by using their own methods – by inflicting indiscriminate violence and terror on innocent civilians, including children.”¹⁸²

Med ena ögat på de effekter frysningarna har fått genom resolution 1373 och det andra på den våldsamma kamp mot terrorismen som pågår i bl a Afghanistan sedan oktober 2001, ser den proportionalitet och fokus på de faktiska terrorister Annan talar om ut att bli allt svårare för Förenta nationerna att förfäkta. Fokusen på vad man vill uppnå med åtgärderna och vad konsekvenserna av dessa kommer att bli verkar ha tappats bort på vägen mot en allt desperatere terrorismbekämpning.

Europeiska unionen och dess medlemsstater bygger på respekt för de mänskliga rättigheterna, de grundläggande friheterna, garantin för mänsklig värdighet och skyddet av dessa rättigheter, både för enskilda och institutioner. Rätten till liv, rätten till kroppslig integritet, rätten till frihet och rätten till tankefrihet, yttrandefrihet och informationsfrihet innefattas dessutom i artiklarna 2, 3, 6, 10 och 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som utverkades i Nice den 7 december 2000.¹⁸³ Enligt den europeiska kommissionen utgör terrorismen ett hot mot dessa grundläggande rättigheter¹⁸⁴, och detta torde vara ett odiskutabelt faktum för de flesta. Vidare slår kommissionen fast att terrordåden riskerar att undergräva rättstaten och de grundläggande principer på vilka demokratierna i medlemsstaterna bygger sina konstitutionella traditioner och sin lagstiftning.¹⁸⁵ Det må vara så. Problemet är bara det att dessa grundläggande rättsprinciper även riskerar att undergrävas i och med de alltför ingripande åtgärder som nu beslutas om inom EU. Ändamålet helgar inte alltid de medel som väljs.

Rambeslutet om en europeisk arresteringsorder är ett exempel på detta risktagande från EU:s sida. För värnaren om rättssäkerhet ger nämligen arresteringsordern lätt upphov till kritik. Brottskatalogen i arresteringsordern är inte särskilt definierad, vilket gör det svårt att förutse vilka gärningar som omfattas av brottsrubriceringen. På den långa lista över de brott som skall medföra överlämnande återfinns bland annat ”hjälp till olovlig inresa eller olovlig vistelse”. Däri ryms till exempel att gömma flyktingar. Vad det gäller just flyktingar inger arresteringsordern betänkligheter redan i sin första artikel. Denna gäller eftersökta personer som skall överlämnas till lagföring, för verkställighet av straff eller en frihetsberövande åtgärd. Inom det sistnämnda ryms bland annat

¹⁸² Annan, 18 november, 1999.

¹⁸³ EGT C 364, 18.12.2000, s 1.

¹⁸⁴ KOM(2001) 521, 19.9.2001, s 2.

¹⁸⁵ Ibid., s 2.

asylsökande som skall avvisas eller utvisas. Risken finns med andra ord att denna arresteringsorder kommer att bli ett effektivt instrument i EU:s utvisningspolitik. Denna rättsosäkerhet är återigen frukten av ett allt för brådstörtat arbete. Frågan om avskaffandet av dubbel straffbarhet vid utlämning har legat i långbänk under årtionden, men denna fråga tycker man sig nu plötsligt kunna lösa genom arresteringsordern. EU tycker själva att de har hanterat situationen efter den 11 september ”med stor beslutsamhet och handlingskraft”.¹⁸⁶ Skuggan av händelserna den 11 september 2001 och den brådstörthet som följt vilar dock tungt och tydligt över såväl detta rambeslut som det som skall behandlas i nästa kapitel.

Så, efter kritik mot både FN:s och EU:s agerande och åtgärder i dagsläget är frågan om vad som bör göras istället befogad. Som redan nämnts är det ju betydligt lättare att kritisera än att konstruktivt lösa problemen. Att ett behov av åtgärder mot terrorismen existerar har jag tidigare konstaterat, så vad skall då samfunden göra, hur skall deras agerande se ut för att vara optimalt?

Genom vad som tidigare redogjorts för och behandlats i detta arbete har ett antal insikter – och till viss del förhoppningar - utkristalliserat sig. Terrorismen bekämpas inte effektivast med ingripande straffrättsliga åtgärder, vare sig de är av repressivt eller preventivt slag. I den mån sådana åtgärder kan anses befogade - och de kan de absolut vara - får de inte dominera striden. Mer eller mindre ingripande åtgärder för individer, även oskyldiga sådana, är inte i alla situationer orimligt. Där människor kan skyddas på ett bättre sätt under acceptabelt avkall från sin frihet, skall detta göras. Det essentiella är att dessa åtgärder alltid föregås av ett sunt proportionalitetstänkande. Som i så många andra avväganden inom juridiken är proportionerna avgörande. Den väg som FN tidigare promenerat på, i ett – för rättssäkerheten - lagom tempo, med en sektoriserad terrorismbekämpning har visat sig väl fungerande och enligt min mening bör kampen fortsätta på den vägen. Strävan att finna den enda optimala definitionen bör läggas ner. Har man ännu inte funnit denna på grund av rättssäkerhetsaspekter och effektivitetshänsyn, har jag svårt att se att man plötsligt en dag kommer att finna den. Tusentals försök av intelligenta personer har gjorts och de olika alternativen och avväganden har stötts och blötts utan fruktbart resultat. Möjligheterna att lyckas i denna strävan ser dessutom mörkare ut för varje år, då terrorismens metoder fortsätter att vidgas.

Tillsammans med vissa riktade och noga avvägda och genomtänkta preventiva och straffrättsliga åtgärder, kvarstår därför informationsutbyte och bistånd för att kväsa terrorismens incitament som de viktigaste metoderna i en långsiktig och framgångsrik strid mot terrorismens hemskheter.

¹⁸⁶ KOM(2001) 611, 17.10.2001, s 2.

6 EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism

6.1 Tillkomst och syfte

Detta kapitel är avsett som en djupdykning ner i en av de mest omfattande motåtgärderna mot terrorism som tillskapats den sista tiden, EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism (hädanefter kallat ”rambeslutet”), föreslagit av ministerrådet i december 2001 och slutgiltigt antagit den 13 juni 2002. Avsikten är att rambeslutet här mera noggrant skall behandlas, kritiseras och analyseras för att exemplifiera situationen på bekämpningsfronten av terrorism i världen i dag.

EU har, som redogjorts för i föregående kapitel, vidtagit flera åtgärder för att bekämpa terrorismen, framför allt de senaste åren¹⁸⁷. Att gemensamt regelverk innehållande vad som ska anses vara terroristbrott i unionen och vilka straff som ska knytas till dessa brott var därför inte ett oväntat nästa steg. Förslaget till rambeslutet uttalar i sin deklaration att:

”Europeiska unionen bygger på de allmängiltiga värdena mänsklig värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet, respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Den grundar sig på principerna om demokrati och om rättsstaten, principer som är gemensamma för medlemsstaterna.”¹⁸⁸

Därefter konstateras att terrorismen är ett av de allvarligaste brotten mot dessa principer och terrorismen fördöms som ett hot mot demokratin, mot det fria utövandet av de mänskliga rättigheterna och mot den sociala utvecklingen.¹⁸⁹ Tillkomsten av rambeslutet med en tillnärmning av definitionen av terroristbrott i alla unionens medlemsstater ansågs med andra ord nödvändigt för bevarandet av de ovan uppräknade rättigheterna och det är detta som är syftet med rambeslutet. Dessutom sågs skärpningar av straffen för dessa brott som en viktig ingrediens för att säkerställa detta mål.

Samtliga medlemsstater har välkomnat förslag till åtgärder för att effektivare kunna bekämpa terrorism, men debatten kring den närmare utformningen och vilka preciseringar som skall göras i beslutet har varit intensiv och pågår i stor utsträckning fortfarande, oaktat att rambeslutet redan är accepterat i medlemsstaterna. Och trots att det enligt justitiedepartementets straffrättsenhet¹⁹⁰ råder enighet mellan medlemsländerna om att definitionen av terrorism måste utformas med

¹⁸⁷ Rambeslutet, EGT L 164/3, 13.6.2002, s 1 (5).

¹⁸⁸ Ibid., s 2 (1).

¹⁸⁹ Ibid., s 2 (2).

¹⁹⁰ PM till riksdagen från den 1 november 2001.

försiktighet, skiljer sig de mer exakta anspråken åt och det förefaller svårt att se rambeslutet som något annat än en i många hänseenden grov kompromiss mellan de olika EU-ländernas intressen. Synen på straffrätt med dess principer och traditionella värden är långt ifrån identisk i medlemsstaterna och detta speglar ofrånkomligen av sig i ett gemensamt och omfattande regelverk som detta.

Utarbetandet av rambeslutet har skett mycket snabbt. Särskilt efter den 11 september har processen manats på och upprörda röster har hörts bland annat från riksdagen att de folkvalda inte haft någon möjlighet att på den korta tiden på ett förtjänstfullt sätt ta ställning till förslaget.¹⁹¹ Enligt en av dessa politiker hade riksdagsledamöterna inget att säga till om, utan bara att godkänna eller avslå förslaget och tempot för genomdrivandet av rambeslutet var orimligt högt och ledde till en utbredd frustration.¹⁹² En intressant parallell kan dras till processen kring tillkomsten av den tidigare behandlade svenska terroristlagen som även den skapades efter ett rekordartat snabbt utredningsarbete. Redan två månader efter det att regeringen tillsatt terroristkommissionen fanns ett förslag till lagstiftning. Detta antogs i praktiskt taget oförändrat skick av riksdagen några månader senare.¹⁹³ Kritiken mot lagen riktades, som ovan redogjorts för, främst mot dess inskränkningar av den personliga integriteten som ansågs omotiverade samt mot bestämmelsernas kollision med svenska rättsliga principer.¹⁹⁴ De facto ändrades ju också den kritiserade lagen efter bara några år och är därmed ett gott exempel på att alltför snabba lagstiftningsprocesser har hög potential att lida brist på rättssäkerhet.

6.1.1 Rättslig grund

I artikel 29 i FEU fastställs att unionens mål skall vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att mellan medlemsstaterna utforma gemensamma insatser på områdena polissamarbete och rättsligt samarbete samt genom att förebygga och bekämpa terrorism. I samma artikel föreskrivs, när det är nödvändigt, en tillnärmning av straffrättsliga regler i medlemsstaterna i enlighet med bestämmelserna i artikel 31 e FEU. I den artikeln anges att de gemensamma insatserna rörande straffrättsligt samarbete skall omfatta gradvisa beslut om åtgärder som fastställer minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på bland annat området terrorism.

6.2 Rambeslutet som metod

Genom Amsterdamfördraget tillskapades rambeslut som en ny form av rättsligt instrument inom tredje pelaren. Rambeslutet ersatte institutet

¹⁹¹ Inlägg från vp och kd i debatten på P1 Granskning om ramförslaget.

¹⁹² Lars Ohly, vp i debatten på P1 Granskning om ramförslaget.

¹⁹³ Melander, s 112

¹⁹⁴ Ibid., s 113

gemensam åtgärd. Rådet får, i enlighet med artikel 34.2 i FEU, fatta rambeslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och författningar. Detta får ske på initiativ av kommissionen eller en enskild medlemsstat. Ett beslut att anta ett rambeslut kräver enhällighet i rådet.

I artikel 34.2 b i FEU anges rambeslut som ett instrument som skall användas för en tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar. Rambesluten är bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men det skall överlåtas åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. Rambeslut kan inte skapa rättigheter eller skyldigheter för enskilda personer så länge de inte har införlivats med nationell rätt, vilket innebär att de saknar direkt effekt.

För Sveriges del har Justitiekommittén uttalat att det är möjligt för riksdagen att godkänna ett utkast till rambeslut och först därefter fatta beslut om den lagstiftning som nödvändiggörs av beslutet. Att avvakta med följdlagstiftning på detta sätt borde emellertid enligt utskottet endast ske när det är påkallat av de tidsramar som gäller för EU:s antagande av rambeslutet.¹⁹⁵

6.3 Innehåll

Rambeslutet är uppbyggt på det sättet att de första artiklarna behandlar själva brotten (art 1-4), följt av påföljderna (art 5) inklusive en möjlighet till strafflindring om gärningsmannen har tagit avstånd eller hjälpt till i utredningen (art 6). I artiklarna 7 och 8 följer ansvar och påföljder för juridiska personer och artikel 9 behandlar jurisdiktionen. Sist i rambeslutets artikel 10 finns en bestämmelse om skydd av och stöd till brottsoffer.

Rambeslutet om bekämpande av terrorism är den första internationella överenskommelsen på senare tid som innehåller en slags definition av terrorism. Artikel 1 föreskriver nämligen vilka handlingar som skall betraktas som terroristbrott. Nyckelbegreppet i rambeslutet är just "terroristbrott". Då terroristbrottet är centralt för syftet med rambeslutet och även för den mesta av den kritik som riktats mot detta, återges det här i sin helhet:

Terroristbrott och rättigheter och grundläggande principer

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de uppsåtliga handlingar som avses i punkterna a-i och som genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation skall betraktas som terroristbrott, i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell lagstiftning, när de begås dem i syfte att

¹⁹⁵ Reinfeldt m fl, Motion till riksdagen 2001/02:Ju14, s 2.

- i) Injaga allvarlig fruktan hos en befolkning,
- ii) otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller
- iii) allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation,
 - a) angrepp riktade mot en persons liv som kan leda till döden,
 - b) allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet,
 - c) människorov eller tagande av gisslan,
 - d) förorsakande av omfattande förstörelse av en regeringsanläggning eller offentlig anläggning, transportsystem, infrastruktur, inklusive datasystem, en fast plattform belägen på kontinentalsockeln, en offentlig plats eller ett privat område, som kan komma att utsätta människoliv för fara eller förorsaka betydande ekonomiska förluster,
 - e) kapning av luftfartyg och fartyg eller andra kollektiva transportmedel eller godstransportmedel,
 - f) tillverkning, innehav, förvärv, transport, tillhandahållande eller användning av skjutvapen, sprängämnen eller kärnvapen, av biologiska eller kemiska vapen, samt, när det gäller biologiska eller kemiska vapen, forskning och utveckling
 - g) utsläpp av farliga ämnen eller vållande av brand, översvämningar eller explosioner vilka utsätter människoliv för fara,
 - h) att störa eller avbryta försörjningen av vatten, elkraft eller andra grundläggande naturresurser, när detta utsätter människoliv för fara,
 - i) hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp i punkterna a-h.

2. Detta rambeslut skall inte kunna ha som effekt att skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsprinciperna i enlighet med vad som fastställs i artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen på något sätt ändras.

Avsikten med brottet ”terroristbrott” är att de lagliga samhällliga rättigheterna som angrips av denna typ av brott inte är desamma som de rättigheter som angrips av vanliga brott. Resonemanget är att gärningsmannen har andra och mer klandervärda motiv, även om terroristbrotten med avseende på den praktiska verkan vanligen kan likställas med vanliga brott, och att terrorismen följaktligen angriper även andra lagliga rättigheter och strukturer i samhället.¹⁹⁶ För det första måste handlingen, enligt första stycket i artikel 1, ha begåtts uppsåtligen och genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kunna skada ett land eller en internationell organisation. Dessutom måste det även vara styrkt att gärningsmannen begått handlingen med något av de syften som räknas upp i i)- iii). Därefter skall för att ett terroristbrott skall anses föreligga, rekvisiten i någon av de handlingar som räknas upp i a)- i) vara uppfyllda.¹⁹⁷

¹⁹⁶ KOM(2001) 521, s 7.

¹⁹⁷ Prop. 2001/02:135, s 6.

Det mycket omdiskuterade ”*brott som begås av en terroristgrupp*” berörs i artikel 2 och innebär att varje medlemsstat skall kriminalisera vissa handlingar som begås inom ramen för särskilt planlagd och organiserad terroristbrottslighet. Det som skall straffas är att *leda* eller att *delta* i en terroristgrupps verksamhet. Artikel 2 föreskriver att som terroristgrupp avses en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av mer än två personer som handlar i samförstånd att begå terroristbrott. Vidare skall, enligt artikel 2, varje medlemsstat vidta de åtgärder som krävs för att straffbelägga den som uppsåtligt leder en terroristgrupp eller deltar i en terroristgrupps verksamhet. I detta inbegripes att förse gruppen med information eller ge den materiellt stöd eller bidra med varje form av finansiering av gruppens verksamhet, med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet.

Artikel 3 behandlar ”*brott med anknytning till terroristverksamhet*”. Artikel 3 innehåller en uppräkningslista av vissa gärningar som anses vara särskilt frekventa i samband med utförandet av terroristbrott. Artikel 3 innebär att medlemsstaterna under vissa förutsättningar skall betrakta dessa gärningar som brott med anknytning till terroristverksamhet. De brott som avses i artikel 3 är grov stöld, upprättande av förfälskade administrativa dokument samt utpressning som begås i syfte att utföra någon av de handlingar som anges i artikel 1.

De osjälvständiga brottsformerna *anstiftan, medhjälp och försök* till de brott som anges i föregående artiklar behandlas i rambeslutets art 4.

Innan rambeslutets artiklar finns en deklARATION, den så kallade *preambeln*, som ofta återfinns i dokument från EU. Den innehåller 11 punkter innehållande bakgrundsfakta till rambeslutets tillkomst samt syftet med beslutet. Noteras bör i detta sammanhang särskilt punkten 10, där ett stycke finns inbegripet med lydelsen:

”Inget i detta rambeslut kan tolkas som om syftet vore att begränsa eller hindra de grundläggande rättigheterna eller friheterna, t.ex. strejkrätt, mötesfrihet, föreningsfrihet eller yttrandefrihet, inbegripet rätten att tillsammans med andra bilda fackföreningar och ansluta sig till sådana fackföreningar för att försvara sina intressen och den därmed sammanhängande rätten att demonstrera.”

I förslaget till rambeslutet som kom i december 2001 fanns även ett *uttalande* från rådet där rådet i punkten 2 förklarar att:

”...rambeslutet om bekämpande av terrorism omfattar handlingar som av alla medlemsstater i Europeiska unionen betraktas som allvarliga överträdelser av deras straffrätt, begångna av personer vars syften utgör ett hot mot deras demokratiska samhällen, som respekterar rättstaten och den civilisation på vilka dessa samhällen bygger. Det måste tolkas på detta sätt och inte så att man hävdar att beteendet från dem som arbetar för att bevara och återupprätta de demokratiska värden, vilka deras samhällen bygger på, nu kan betraktas som ’terroristhandlingar’. Det får heller inte tolkas så att man på terroristgrunder

anklagar personer som utövar sin grundläggande rätt att lägga fram sina åsikter, även om de begår brott när de utövar en sådan rätt.”

Detta uttalande återfinns dock inte i den slutgiltiga versionen av rambeslutet. Man får nog ändå anta att detta stycke tillsammans med preambeln även i framtiden skall ses som en slags tolkningsrekommendation för staterna.

Då nu denna tolkningsrekommendation tyvärr tagits bort ur rambeslutet, kan man istället glädjas åt att ett nytt stycke författats och intagits i den faktiska juridiska texten, vilket är en viktig betoning. I och med punkten 2 som påpekar att rambeslutet skall respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsprinciperna, får man hoppas att detta i framtiden får praktisk slagkraft vid tillämpningen av svårbedömda fall.

6.4 Kritik mot beslutet

Rambeslutet om bekämpande av terrorism lider, i likhet med många andra internationella konventioner rörande terrorism, av stora definitions- och gränsdragningsproblem. Själva definitionen är central i diskussionen om den enskildes rättssäkerhet, då det är hur ett brott definieras som avgör vilka beteenden, motiv och handlingar som man härmed väljer att straffbelägga. Våldsamt kritik har riktats mot rambeslutet från flera håll och dess olika artiklar har nagelfarits noggrant och hårt. Speciellt den bristande förutsägbarheten har attackerats men även annan problematik kring bestämmelserna har kritiserats. Brottbestämmelserna i beslutet har bland annat klandrats för att vara tillräckligt otydliga för att passa samtliga EU-länders egen tolkning av beslutet oavsett om man vill införa en vid eller snäv definition.¹⁹⁸ Detta gör att det framstår som oklart vilket det egentliga syftet bakom den föreslagna harmoniseringen är. I det följande behandlas de, som jag ser det, mest allvarliga av de kritiserade områdena.

6.4.1 Definitionsproblematiken

De tre uppräknade syftena som skall föreligga enligt artikel 1 ger upphov till flera problem. Vad är att *allvarligt* injaga fruktan respektive destabilisera? Vem avgör detta? Vidare, när man talar om att skrämna en *befolkning*, syftar detta på hela befolkningen eller räcker det med delar av den? Det finns stor risk att kravet på att hitta ett motiv enligt de kriterier som rådet fastställt i rambeslutet, utan tillgång till någorlunda objektiva rekvisit, kommer att ge upphov till en hel rad godtyckliga bedömningar. Eftersom detta är fråga om en lagstiftningsprocess där det saknas förarbeten får den här typen av bedömningar sannolikt hänvisas till EU-domstolen för vägledning av hur dessa subjektiva rekvisit skall tolkas. Även om tolkningsföreskrifterna i och med de ovan citerade styckena i

¹⁹⁸ Klum och Hårdh, *Yttrande*, s 1.

preambeln och uttalandet säger att rambeslutet inte innebär att politiska fri- och rättigheter inskränks finns det anledning att ta bland annat människorättsorganisationernas oro för att definitionen kan komma att "lånas" av förtryckarregimer som vill hitta acceptabla ursäkter för att slå ner frihetskämpar eller som vill terroriststämpla demokratiförespråkare som verkar för att störta diktaturer på allvar.

6.4.2 Brottslighet i samband med opinionsbildning

En stor oro har vädrats för vilka typer av brottsligheter man kan tolka in – eller tvinga in – under rambeslutets brottsartiklar. Som svensk får man lätt de stenkastande demonstranterna vid EU-toppmötet i Göteborg sommaren 2001 i tanken. Oron över att denna typ av brottslighet skall pressas in i rambeslutet när det blivit verklighet, stillas inte av det utredningsuppdrag som EU:s arbetsgrupp mot terrorism fick i januari 2002 från det spanska ordförandeskapet:

Arbetsgruppen har i sin verksamhet kunnat notera en successiv ökning av våldshandlingar och vandalism vid olika EU-evenemang och toppmöten som utförts av radikala extremistgrupper som skapat klara och tydliga terrorsituationer i samhället. Detta har fått stort genomslag i medierna och har djupt oroat medborgarna i Europeiska unionen. Dessa händelser skapas av "oidentifierbara kretsar", vilka verkar i skydd av olika nischer och fasader i samhället. Med "oidentifierbara kretsar" avser vi sådana organisationer som, genom att utnyttja de legala rättigheter som de åtnjuter, har en sidoverksamhet som bidrar till att genomföra de mål som är betecknande för terroristorganisationer. Denna tydliga manipulation utgör ett allvarligt hot redan nu och kan kraftigt förvärras på mycket kort sikt. För att samarbeta för att förhindra dessa situationer, som uppstått vid olika evenemang och toppmöten som anordnats av olika internationella organ, och även av gemenskapsorgan, föreslår det spanska ordförandeskapet införandet genom ett rådsbeslut av ett standardformulär för informationsutbyte om terroristhandlingar. Det skulle vara ett mycket nyttigt instrument för att förebygga – och eventuellt gripa – våldsbenägna radikala ungdomar i städerna, som utnyttjas i allt högre grad som verktyg av terroristorganisationer i deras kriminella verksamhet.¹⁹⁹

En sådan utveckling av terroristbegreppet som Spanien i detta dokument föreslår, känns tveklöst helt oacceptabel. Förutom att det innebär ett klart hot mot grundläggande mänskliga fri- och rättigheter kan även det spanska uttalandet stå i strid med både preambeln och det avslutande uttalandet i rambeslutet. Detta uttalande ger klar fingervisning om de stora olikheterna inom europeiska unionen när det gäller synen på vilken brottslighet som ska konstituera terrorism och hur denna skall bekämpas.

Då vare sig preambeln eller det avslutande uttalandet, som var en del av förslaget till rambeslutet, är del av den juridiskt bindande texten i rambeslutet, kan man ställa sig frågan vad dessa för- och eftertexter åtnjuter för värde i praktiken. Denna fråga verkar inte det svenska justitiedepartementet ha något klart svar på²⁰⁰, utan nöjer sig med att

¹⁹⁹ Not från ordförandeskapet, nr 5712/02.

²⁰⁰ Rambeslutets räckvidd diskuterades i P1 Granskning söndagen den 10 februari 2002.

konstatera att rambeslutet, enligt deras mening, är så pass snävt och de objektiva rekvisiten ”allvarligt skada” och ”omfattande förstörelse” i artikel 1 om terroristbrott så precisa, att opinionsbildande brottslighet och liknande brottslighet i samband med kravaller som inte är strikt terrorismrelaterade sällas bort. Men är verkligen deklarationen och uttalandet bara en medveten övertydlighet från rådets sida, jämförbar med t ex våra svenska förarbeten, som den svenska regeringen hävdar?

Den svenska regeringens ståndpunkt i förhållande till rambeslutet kan sammanfattas som ett fullt stödjande av alla strävanden som vidtas för att effektivisera kampen mot terrorism, och där inkluderas utformandet av gemensam strafflagstiftning i detta hänseende för medlemsländerna. Man anser tydligen att den återhållsamhet om vad som ska anses som terroristbrott samt gränsdragningarna gentemot brottslighet som sker i syfte att bilda politisk opinion, vilket man flaggade för innan rambeslutets artiklar formulerades, har blivit väl tillgodosedda i den nuvarande versionen av rambeslutet och att preambeln och uttalandet endast förtydligar vad som gäller.²⁰¹ Detta ställningstagande från regeringens sida kan man finna en smula märkligt, då det borde ligga mer i linje med svensk rättighetstradition att se till att förtydliganden som dessa tas med i den juridiska lagtexten för att tillgodose förutsebarheten i lagen på ett tillfredställande sätt och genom detta undvika rättsosäkerhet. Nu återfinns istället dessa för tolkningen viktiga påpekanden rörande brottslighet i samband med kravaller, vilda strejker och liknande *utanför* den gällande lagtexten med följderna att ingen riktigt vet hur deklarationen och uttalandet ska tolkas när allvarliga situationer uppstår. Och detta – dessvärre – återstår att se. Kanske sätts denna problematik på sin spets redan vid nästa toppmöte i Europa. Att rådet finner det nödvändigt att över huvud taget tolka rambeslutet på detta vis tyder på att det inte råder enighet inom unionen om huruvida beslutet verkligen respekterar mänskliga rättigheter eller inte. Allt hopp om att de mänskliga rättigheterna verkligen kommer att respekteras sätts till den kortfattade punkten 2 i artikel 1, och detta känns uppenbart otillräckligt.

I linje med detta bör den kontroll som sker i rådet om rambeslutets implementering i medlemsstaterna inte begränsas till en kontroll av att tillräckligt extensiva åtgärder vidtagits, utan även att dessa inte går utöver vad som är nödvändigt i ett rättssamhälle samt att de mänskliga rättigheterna respekteras. Detta moment verkar dessvärre ha fått en alltför underordnad betydelse i processen kring föreliggande rambeslut.

6.4.3 Rambeslutet och svensk lag

Regeringen lade den 14 mars 2002 fram en proposition om Sveriges antagande av rambeslutet om bekämpande av terrorism²⁰². I

²⁰¹ PM till riksdagen från den 1 november 2001.

²⁰² Prop. 2001/02:125.

propositionen förslås att riksdagen skall godkänna det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till rambeslut om bekämpande av terrorism.²⁰³ Regeringen redovisar i propositionen de lagändringar som rambeslutet kräver. Några konkreta förslag till ändrad lagstiftning läggs dock inte fram i propositionen, utan regeringen avser att återkomma med dessa nödvändiga lagändringsförslag senare under året. Medlemsstaterna skall senast den 31 december 2002 ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att följa bestämmelserna i rambeslutet.²⁰⁴

Enligt svensk grundlag skall föreskrifter om förhållandet mellan det allmänna och enskilda regleras i lag.²⁰⁵ När det gäller den konkreta lagstiftning som kommer att krävas vid ett antagande av föreliggande rambeslut gör regeringen bedömningen att de flesta brott som kan förekommer enligt rambeslutet redan är straffbelagda i Sverige.²⁰⁶ Emellertid konstateras att såväl nya brottsrubriceringar som nya straffskalor kommer att bli nödvändiga.²⁰⁷ Enligt den svenska grundlagen är det riksdagen som besitter lagstiftningskompetensen.²⁰⁸ Regeringen kan vid den här typen av reglering som rör kriminalisering av handlingar där straffet blir svårare än böter aldrig anses ha lagstiftningskompetens. Genom inträdet i EU och den utveckling av gemenskapskompetensen som skett sedan dess, har unionen fått en allt större makt att lagstifta även när det handlar om förhållanden mellan union och individ. Den svenska grundlagen är öppen för överlämnande av i stort sett all slags kompetens till EU, utan att grundlagsändringar behövs. Det faktum att inget grundlagsbrott sker genom att även straffrätt överlämnas till EU, behöver dock inte betyda att inga ändringar i regeringsformen kan komma att behövas. Regeringsformen är nämligen även deskriptiv på så sätt att den förklarar maktförhållandet mellan stat och individ i och med att den beskriver hur landet styrs. Vid så pass viktiga reformer som överlämnande av kompetens på det straffrättsliga området till internationella organ, kan man tycka att behovet av tillägg i regeringsformen åtminstone bör diskuteras.²⁰⁹

Trots regeringens bristande lagstiftningskompetens enligt RF 1:4, ber regeringen riksdagen genom den föreliggande propositionen om en form av "fribrev" när det gäller lagstiftningskompetensen. Tveksamheter om detta förfarande kan anses gångbart i ett demokratiskt samhälle som Sverige har dryftats flera gånger i debatten kring rambeslut.²¹⁰ Den lagstiftning som kan komma ifråga är dessutom av så allvarlig och

²⁰³ Ibid., s 1.

²⁰⁴ Artikel 1 p1 i rambeslutet.

²⁰⁵ RF 8:3.

²⁰⁶ Prop. 2001/02:135, s 18.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ RF 1:4.

²⁰⁹ Klum och Hårdh, *Yttrande*, s 2.

²¹⁰ Åström m fl, Motion till riksdagen 2001/02:v030 MN.

ingripande karaktär att det torde vara omöjligt för riksdagen att ge upp sin lagstiftningskompetens.²¹¹

Att inte regeringen i propositionen om rambeslutet mer precist presenterar vilken ny lagstiftning som kan bli aktuell för Sveriges del i anslutning till att riksdagen föreslås anta rambeslutet, vilket är brukligt i lagstiftningsprocessen, har väckt starka och upprörda känslor bland riksdagens ledamöter.²¹² Genom detta snabba förfarande saknar riksdagen möjlighet att överblicka vilka konsekvenser rambeslutet kommer att få för svensk lagstiftning och denna brist försvårar beslutsunderlaget. Vid en normal lagstiftningsprocess genomförs, då ett förslag tagits fram, en remissrunda där olika instanser och grupper får tillfälle att yttra sig över förslaget och därefter yttrar sig lagrådet över de juridiska aspekterna av förslaget. När det gäller rambeslut sker inga av dessa kontrollstationer; i förevarande rambeslut bereddes endast ett fåtal statliga myndigheter att lämna synpunkter.²¹³ Detta innebär att många sakkunniga lämnas utanför processen och därmed hindras ta del av och ingå i debatten. Vänsterpartiet har på eget initiativ, i syfte att avhjälpa denna brist, inbjudit till en inofficiell remissrunda.²¹⁴ De remissvar som inkommit sändes till de övriga partierna och till regeringen. De synpunkter som kom fram genom denna inofficiella remissrunda beaktades dock inte på något sätt i propositionen.²¹⁵ Den lagstiftning som rambeslutet föreskriver i de olika medlemsländerna handlar om mycket allvarliga brott med stränga straff. Det borde därför vara särskilt viktigt i förevarande fall att ge riksdagen möjlighet att ta ställning till rambeslutet och dess följdlagstiftning samtidigt och med den tid som krävs för uppdraget.

6.4.3.1 Nödvändiga ändringar i svensk strafflag

Den svenska regeringen gör den bedömningen av rambeslutet att svensk rätt i de flesta avseenden uppfyller de krav rambeslutet ställer upp, men att det i vissa delar ändå kommer att krävas ny lagstiftning.²¹⁶ Främst krävs ett nytt brott i svensk lag som ska betecknas "terroristbrott". Även om dess gärningar *i sig* är välkriminaliserade genom olika paragrafer brottsbalken, stadgar artikel 1 om att gärningarna som räknas upp "*skall betraktas som terroristbrott i enlighet med brottsbeskrivningarna i nationell lagstiftning*". Därmed är det nödvändigt att en särskild straffbestämmelse om ansvar för terroristbrott införs. Dessutom

²¹¹ Ibid.

²¹² Se bl a motion till riksdagen 2001/02:v030 MN, Motion till riksdagen 2001/02:Ju14, s 2, motion till riksdagen 2001/02:Ju15.

²¹³ Dessa var Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Justitiekanslern, Försvarsmakten och Statens räddningsverk.

²¹⁴ De som överlämnat synpunkter är Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter, Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter, Statstjänstemannaförbundet samt personer verksamma vid Uppsala, Göteborgs och Stockholms universitet.

²¹⁵ Dessa inofficiella remissinstanser omnämns enbart på s 5 i propositionen.

²¹⁶ Prop. 2001/02:135 s 18 samt intervju med Stefan Johansson på Justitiedepartementets straffrättsenhet.

innehåller artiklarna ett syfte som är nödvändigt för att göra gärningarna till terroristbrott och något motsvarande syfte finner man inte i brottsbalken eller i någon annan svensk specialstrafflag.²¹⁷

Rambeslutets bestämmelser *brott som begås av en terroristgrupp* (artikel 2) torde i de flesta fall redan vara straffbara enligt svensk rätt. För det fall terroristbrottet fullbordas bör den som leder eller deltar i en grupp som utför ett sådant brott, allt efter omständigheterna, kunna dömas som gärningsman eller för annan medverkan till brottet. När det gäller brott som planeras bör ansvar i flertalet fall kunna dömas ut enligt bestämmelserna om förberedelse och stämpling. Även underlåtenhet att avslöja vissa typer av grov brottslighet skulle kunna användas för dessa situationer. Regeringen konstaterar emellertid att vissa lagstiftningsåtgärder ändå är nödvändiga för att svensk lag fullt ut skall uppfylla rambeslutets krav på kriminalisering.²¹⁸ Försök, förberedelse och stämpling är inte kriminaliserat för samtliga de gärningar som omfattas av rambeslutet.

Vidare stämmer inte svensk strafflag särskilt väl överens med rambeslutets bestämmelser om *påföljder* som stadgar betydligt strängare straff än vad brottsbalken och svensk rättstradition påbjuder. Speciellt straffen för brottet att leda och att delta i en terroristgrupp, vilka Sverige inte har några motsvarigheter för, stadgar mycket stränga straff. Att leda en terroristgrupp ska enligt artikel 5 ha ett maximistraff på minst 15 år. För somliga av de brott som enligt artikel 1 skall betraktas som terroristbrott är enligt svensk rätt så allvarliga att kan leda till fängelse på livstid och det finns därmed redan i dag möjlighet att döma den som leder eller deltar i utförandet av sådana brott till lagens strängaste straff. Detta gäller dock inte för samtliga de handlingar som omfattas av rambeslutet och även i denna del kommer det att finnas behov av ny lagstiftning.²¹⁹

Kritiken som kan riktas mot dessa stundande lagändringar i svensk strafflag är att de sker alldeles för brådstörtat, utan erforderliga avväganden och analyser. Den sedvanliga praxis när nya och för medborgarna ingripande åtgärder avses stiftas är att detta tar tid, ofta många år, ibland till och med decennier. Denna långa process tröskas just för att man noga skall hinna behandla alla aspekter ur alla perspektiv. Rambeslutets hastiga genomdrivande riskerar att få just de efterverkningar man vill undvika.

²¹⁷ avsikter och motiv behandlas som bekant i svensk rätt först i bedömningen av straffvärdet i BrB 29 kap som försvårande omständigheter. Eventuellt kan ett tillägg motsvarande syftena i rambeslutet tänkas i BrB 29:2.

²¹⁸ Prop. 2001/02:135, s 19.

²¹⁹ Ibid., s 19.

6.4.4 Hot om att utföra terroristiska handlingar

En ytterligare sak som oroar i rambeslutet är punkten i) i artikel 1 som stadgar att hot om att utföra någon av de handlingar som räknas upp ovan i artikeln även skall anses som terroristbrott. Det minsta man kan begära av en sådan lagstiftning borde vara att ställa krav på att gärningen såväl är allvarligt menad utifrån gärningsmannens synvinkel, som att den uppfattas som allvarligt menad av mottagaren. Men inget om hur detta skall tolkas finns i rambeslutet och oklarheterna om hur detta kommer att uppfattas av de olika tillämparna i praktiken kvarstår.

6.4.5 Grundläggande rättsprinciper

Legalitetsprincipen och förutsägbarheten är grundläggande principer i en rättsstat. Gärningar som inte är kriminaliserade får heller inte bestraffas. En lag som straffbelägger en handling måste därför vara tydlig, klar och möjlig för den enskilde att förstå. Förutsägbarheten är inte mindre viktig vid så allvarliga gärningar som terrorism. Då brottet kan ge mycket långa frihetsberövande straff torde behovet av klarhet snarare vara större. Samtidigt som vi måste visa handlingskraft mot terrorism måste rättsstatens grundläggande principer respekteras. Både detta rambeslut och rambeslutet om en europeisk arresteringsorder kräver en allvarsam behandling gällande definitioner och konsekvenser, både avseende den nationella rätten och folkrätten. Vi kan aldrig acceptera att rättssäkerheten och noggrannheten komprometteras och åsidosätts av kortsiktiga effektivitetsskäl.

6.4.6 Tjallarparagrafen

I samband med kriminalisering av en terroristgrupp, föreslås i artikel 6 också att det införs en så kallad ”tjallarparagraf” för kronvittnen. Detta innebär att påföljden skall lindras för den gärningsman som tar avstånd från sin terrorverksamhet, förser myndigheterna med uppgifter för att identifiera eller väcka åtal mot andra gärningspersoner. Ur rättssäkerhetssynpunkt är detta en mycket tveksam väg, då det lätt öppnar upp för överdrifter där desperata personer gör allt de kan för att mildra sitt straff.²²⁰ Användandet av kronvittnen är för övrigt helt främmande för svensk rättstradition och här kan skådas tydlig påverkan av rambeslutets utformning från till exempel Frankrike, som har en liknande paragraf i sin nationella strafflag.²²¹

6.5 Analys: Rambeslutet i praktiken

Rambeslutets yttersta syfte är att bekämpa terrorismen. Tankarna bakom beslutet är goda, men dessvärre är jag tveksam till att rambeslutet

²²⁰ Ibid., s 4.

²²¹ A/55/179 Measures to eliminate international terrorism, report of the Secretary-General, s 4.

kommer att visa sig vara ett effektivt instrument i denna kamp. Det är alldeles för många oklarheter knutna till beslutet. Ett juridiskt snävt och samtidigt globalt accepterat och respekterat regelverk skulle vara behjälpligt på de sätt detta rambeslut är tänkt att vara. Rambeslutet uppfyller emellertid inte dessa två grundläggande krav då en balans mellan dessa två variabler verkar i ljuset av arbetet och diskussionerna kring rambeslutet så gott som omöjlig att finna. Om inte ens detta EU-rådets rambeslut, utverkat på europainivå mellan ett fåtal relativt homogena västländer inte är tillräckligt rättssäkert, ter sig hoppet om den optimala definition man länge sökt finna inte särskilt ljus.

Det är lätt att känna oro inför framtiden och hur effekterna av dagens regleringar kommer att se ut i praktiken. Kontentan av rambeslutet (både detta och rambeslutet om en europeisk arresteringsorder) kan bli att vi skapar en rättsordning där i princip vem som helst riskerar att klassas som terrorist. Man får inte glömma att även stöd och hjälp till terrorister kriminaliseras. Greenpeace-aktivister som stoppar transporter med miljöfarliga ämnen, politiska protester där det ingår våld mot egendom, djurrättsaktivister som blockerar Smittskyddsinstitutets datorer, lantarbetare som blockerar infrastrukturen, fredsaktivister som slår sönder vapen eller som enbart hotar att göra detta - samtliga kan bedömas vara terrorister. De som bara stödjer organisationen med den årliga medlemsavgiften är medhjälpare. Säg vad man vill om dessa beteenden, de må vara hur klandervärda som helst, men de kan och skall inte stoppas in i samma fack och åtnjuta samma straff som bombdåd och andra fruktansvärda terroristdåd.

Vidare, genom att inledningsvis i rambeslutet säga att terroristbrott inte kan betraktas som "politiska brott eller som brott förknippade med politiska brott eller som brott inspirerade av politiska motiv"²²², säger man då inte samtidigt att en frihetskamp som den ANC förde i Sydafrika, i dag skulle klassas som terrorism? Med en så godtycklig möjlighet att definiera terroristbrott kan det i princip innebära en risk att Europa hädanefter bedömer allt politiskt våld och motstånd eller andra politiska men otillbörliga påtryckningar som terrorism. Hur skall vi då hädanefter bedöma Sinn Fein? Hur skall vi göra när Turkiet kräver överlämning av kurder som sökt asyl i Sverige, när Turkiet blivit medlemsstat? Frågorna inför framtiden är som synes många, alldeles för många.

En annan viktig aspekt är hur dessa oklara bestämmelser kommer att tolkas och tillämpas under andra politiska regimer än de vi har i dag. Vad som kommer att betraktas som terrorism i demokratiska orostider eller hur ett EU-land med ett extremistparti vid makten att använda möjligheterna till överlämning är endast för framtiden att svara på.

²²² Preambeln p (2).

Sveriges förhållningssätt till detta rambeslut finns även det anledning att klandra och oro sig för. Sverige har – trots vår förskoning från omfattande terrordåd – genom åren aktivt tagit del i utformningen av de internationella konventioner rörande terrorism som utverkats samt, på eget initiativ, reviderat och anpassat vår egen lagstiftning för nytillkomna situationer. Nu är det dags för ännu en ändring. Svensk lagstiftning måste anpassas så att rambeslutets syften blir inkorporerade i lagen och detta skall ske genom relativt omfattande tillägg och ändringar. Skillnaden denna gång är att dessa bestämmelser är mycket snabbt utarbetade och är resultatet av kännbara kompromisser. Initiativet är inte Sveriges, utan kommer från de starka länderna i EU som så ofta är pådrivande i harmoniseringsåtgärder. Och Sverige följer efter, i rädsla att bli lämnade utanför ett samarbete.

Ett av syftena bakom 1973-års terroristlag var att det ansågs viktigt att Sverige utåt sett i internationella sammanhang kunde påvisa att landet vidtog kraftiga åtgärder för att förhindra internationella våldsdåd. Än en gång verkar det som om Sveriges regering rankar detta syfte framför en avvaktan för att noggrant överväga och betänka vilka viktiga och grundläggande principer i våra rättssystem som står på spel.

Den praktiska och juridiska betydelsen detta rambeslut kommer att få återstår att se och vi kan bara hålla tummarna för att regeringens tillit till att bestämmelserna är rättssäkra kommer att visa sig solid.

7 Avslutande kommentarer

De flesta av de frågor som dryftades i inledningen har redan analyserats och i möjlig mån getts svar på under arbetets gång, men jag skulle avslutningsvis här ändå kort vilja sammanfatta vad som i de sex ovanstående kapitlen behandlats och de åsikter och insikter som för mig uppstått och växt fram under arbetets gång.

Att terrorism var ett stort och komplext område att ge sig in på tyckte jag mig vara medveten om när jag först angrep ämnet, men att denna medvetenhet var inbillad blev jag snabbt varse då den *enorma* omfattningen av denna komplexitet uppdagades för mig. Det har därmed inneburit en utmaning att söka göra de problem som omgärdar fenomenet tydliga och greppbara, och att därpå försöka analysera problematiken och i detta komma med egna slutsatser och rekommendationer, något som har sysselsatt de lärda i decennier, har inneburit en mycket intressant – men mångfalt större – utmaning. Trots att jag är medveten om att personer med långt större erfarenhet än jag på terrorismens olika områden tacklar samma problem som detta arbete behandlar och därmed säkert är mycket mer kvalificerade att erbjuda bättre och mer genomarbetade lösningar, visade det sig vara, när jag väl sugits in i detta fenomen som inte lämnar någon oberörd, omöjligt att låta bli att ”tycka”.

Hotbilden från terrorismen ser annorlunda ut i dag jämfört med för hundra och för femtio år sedan. Terrorismen har blivit vanligare och den har blivit blodigare. Åtgärder behövs därför – omfattande åtgärder – för att lyckas stävja och bestraffa terrorismens förövare. Det är inte tillräckligt att stöda sig på gammal taktik och metoder i detta arbete, utan man måste ständigt tänka i nya banor och helst ligga ett par steg före de man vill hindra, terroristerna. Emellertid skall man inte helt rata äldre metoder; beprövad visdom måste löpa parallellt med nya åtgärder för att man skall få det viktiga historiska perspektivet så att man kan vidga sin vy och se bortom den akuta situation man befinner sig inför.

Kampen mot terrorism bör pågå på olika nivåer i vårt samhälle och på olika sätt i dessa nivåer. FN har gjort ett bra arbete hittills med de sektoriserade konventioner och åtgärder de stadgat om. Dessa har oftast visat sig väl fungerande. FN bör således fortsätta arbetet på detta och liknande sätt och sluta sträva efter en enda definition på allt det som innefattar terrorism. Denna går inte att hitta, menar jag, inte om den skall vara användbar för de syften den skulle sträva efter. Det är istället genom skarpa, väl avgränsade åtgärder på det straffrättsliga planet som kampen mot terrorism delvis bör föras. Genom sådana instrument kan man bekämpa terrorismen effektivt *samtidigt* som våra grundläggande principer bevaras, vilket är en förutsättning för en lyckad och rättssäker

motkamp. Jag tror att dessa kriterier, vilka inte sällan står i motpol till varandra, endast går att kombinera genom mindre, riktade instrument.

För juridiken gäller det att försöka ta sig över de hinder som alltid föreligger och fortsätta att leta medel och lösningar på dagens problem och framtida problem. Händelserna i USA den 11 september 2001 *har* ändrat världen. Om denna ändring mest beror på att terrorismen först i och med dessa attacker har blivit ett allvarligt problem även för supermakten USA kan diskuteras, men faktum kvarstår att terrorismen existerade i högsta grad innan den 11 september och att inget i dag finns som tyder på att den är på väg att försvinna. Tvärtom kan terrorismen mycket väl vara vår tids nya krigsföring. Terrorismen kan komma att drabba oss alla och därför är ett långsiktigt tänkande med noggranna analyser av konsekvenserna av nya normer helt centralt processen att skapa instrument mot terrorismen.

Rättsstaten och dess grundläggsskyddande medborgerliga fri- och rättigheter har retirerat avsevärt sedan den 11 september 2001. Genom rambeslutet och liknande förhastade och bristande motinstrument mot terrorismen, riskerar vi att hamna i politiska bedömningar om vem som är värd skydd och vems mänskliga rättigheter det är värt att respektera. Förhastade beslut inom juridiken har sällan fört gott med sig och inte minst gäller detta för straffrätten. Detta är både det panikartade rambeslutet och frysningslistorna tydliga exempel på.

Eftersom detta är ett straffrättsligt arbete har sökandet efter åtgärder mot terrorismen i huvudsak varit inriktade på straffrättens område. Ändå vill jag avsluta detta arbete med att än en gång framhålla vad jag är övertygad är den *allra mest* verkningsfulla metoden för att stävja terrorismen i världen, nämligen att sluta inspirera den, att se orsakerna bakom de fruktansvärda dåd som sker. Denna metod ter sig dock i dag tyvärr inte som en framkomlig väg då den antagligen är den sista George W Bush och hans följe kommer att slå in på.

Bilaga A

Konventioner och protokoll mot terrorism som Sverige har anslutit sig till

Konvention om bekämpande av finansiering av terrorism. Sverige undertecknade denna konvention 2001-10-15. Ratificerades och trädde i kraft 2002-07-01.

Internationell konvention om bekämpande av bombattentat av terrorister. SÖ 2001:22.²²³ Ratificerad av Sverige 2001-09-06, trädde i kraft 2001-10-06.

Protokoll om bekämpande av brott mot säkerheten för fasta plattformar belägna på kontinentalsockeln. SÖ 1990:39. Ratificerad av Sverige 1990-09-13, trädde i kraft 1992-03-01.

Konvention om bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet. SÖ 1990:38. Ratificerad av Sverige 1990-09-13, trädde i kraft 1992-03-01.

Protokoll för bekämpande av våldsbrott på flygplatser som används för civil luftfart i internationell trafik. Tillägg till konventionen för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet, undertecknad i Montreal den 23 september 1971. SÖ 1990:16. Ratificerad av Sverige 1990-07-26, trädde i kraft 1990-08-25.

Konvention om fysiskt skydd av nukleärt kärnämne. SÖ 1985:24. Ratificerad av Sverige 1980-08-01, trädde i kraft 1987-02-08.

Internationell konvention mot tagande av gisslan. SÖ 1980:26. Ratificerad av Sverige 1981-01-15, trädde i kraft 1983-06-30.

Europeisk konvention om bekämpande av terrorism. ÖS 1977:12. Ratificerades av Sverige 1977-09-15, trädde i kraft 1978-08-04.

Konvention om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer. SÖ 1975:30. Ratificerad av Sverige 1975-07-01, trädde i kraft 1977-02-20.

Konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet. SÖ 1973:48. Ratificerad av Sverige 1973-07-10, trädde i kraft 1973-01-26.

²²³ Sveriges överenskommelser med främmande makter publiceras i skriftserien Sveriges internationella överenskommelser (SÖ).

Konvention för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg. SÖ 1971:17. Ratificerades av Sverige 1971-07-07, trädde i kraft 1971-10-14.

Konvention om brott och vissa andra handlingar begångna ombord på luftfartyg. SÖ 1967:40. Ratificerades av Sverige 1967-01-17, trädde i kraft 1969-12-04.

Litteraturförteckning

Litteratur

- Combs, Cindy *Terrorism in the twenty-first century*, Prentice-Hall, London 1997.
- Harmon, Christoffer C *Terrorism today*, Frank Cass Publishers, London 2000.
- Henderson, Harry *Terrorism, Facts On File*, New York 2001.
- Häggman, Bertil *Terrorism, vår tids krigsföring*, Berghs förlag, Malmö 1978.
- Jervas, Gunnar *Terrorismen – ett hot i tiden*, Utrikespolitiska institutet, Stockholm 1997.
- Kegley, Charles W *International terrorism: Characteristics, Causes, Controls*, Macmillan education ltd., London 1990.
- Kumm, Björn *Terrorismens historia*, Historiska media, Lund 1998.
- Laqueur, Walter *A history of terrorism*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey 2001.
- Melander, Göran *Terroristlagen – ett onödigt ont*, P.A. Norstedt & Söners förlag, Lund 1975.

Artiklar

- Bacevich, Andrew J *Terrorizing the truth*, Foreign Policy, juli/augusti 2001.
- Clutterbuck, R *Terrorism: A soldier's view*, Ten Years of Terrorism, 1979 s 70.

Fagerström, Pernilla	<i>Friade terrormisstänkta: Tredje svensken stryks från lista,</i> Dagens Nyheter 16 juli 2002.
Folcker, Annika	<i>Två av tre terrormisstänkta frias,</i> Dagens Nyheter 15 juli 2002.
Galli, Mark	<i>Now what?,</i> Christianity Today, October 2001.
Gordon, Neve	<i>The word on terrorism,</i> The Humanist, juli/augusti 1997.
Karmon, Ely	<i>The war on terrorism,</i> se www.ict.org.il/articles (2002-02-03)
Laqueur, Walter	<i>Looking to the future: New rules for an old game,</i> Current, oktober 1996.
Orrenius, Anders	“ <i>Vi kan inte besegra terrorismen</i> ”, Dagens nyheter mars 2002.
Thomas, Philipp and Standley, Tony	<i>Classifying terrorism,</i> Terrorism and National Liberation, 1988 s 67-78.
Träskman, Per Ole	<i>Skräckbrottslingar och brottskräck,</i> Nordisk Tidskrift för Kriminalvidenskab, 1986 s 452
Wadendal, Ia	<i>Kritiserad terroristlag skrivs om,</i> Dagens Nyheter 11 juni, 2002.

Offentligt tryck

Motion till riksdagen 2001/02:Ju14 av Fredrik Reinfeldt m fl (m) med anledning av prop. 2001/02:135 Sveriges antagande av rambeslut om bekämpande av terrorism.

Motion till riksdagen 2001/02:v030 MN av Alice Åström m fl (v) med anledning av prop. 2001/02:135 Sveriges antagande av rambeslut om bekämpande av terrorism.

Motion till riksdagen 2001/02:Ju15 av Johan Pehrson och Helena Bergholtz (fp) med anledning av prop. 2001/02:135 Sveriges antagande av rambeslut om bekämpande av terrorism.

Prop. 1975/76:18 Regeringens proposition om ändring i utlänningslagen (1954:193), m.m.

Prop. 1990/91:118 Med förslag till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar, m.m.

Prop. 2000/2001: 86 Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention om bekämpande av bombattentat av terrorister.

Prop. 2001/02:135 Sveriges antagande av rambeslut om bekämpande av terrorism.

SOU 1989:104, *Terroristlagstiftningen*.

PM till riksdagen från den 1 november 2001.

Sveriges riksdag, snabbprotokoll 2001/02:115, onsdagen den 29 maj.

Justitiedepartementets faktablad (JU 01.17), *Internationellt samarbete mot terrorism*.

Lagrådsremiss av den 12 februari 2002, ”Sveriges tillträde till Förenta Nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism”

Dokument från EU

EGT L 190/1, 13.6.2002

EGT L 164/3, 13.6.2002

EGT C 364, 18.12.2000

EGT C 19, 23.1.1999

EGT C 26, 30.1.1999

EGT L 351, 29.12.1998

EGT L 273, 25.10.1996

EGT C 313, 23.10.1996

EGT C 78, 30.3.1995

EGT C 316, 27.11.1995

KOM(2001) 611, 17.10.2001. Rapport från kommissionen: översikt över EU:s åtgärder till följd av händelserna den 11 september och en bedömning av de sannolika ekonomiska konsekvenserna.

KOM(2001) 521, 19.9.2001. Förslag till rådets rambeslut om bekämpande av terrorism (framlagt av kommissionen).

SN 140/01, Det extra europeiska rådets slutsatser och handlingsplan av den 21 september 2001.

Dokument från FN

Note to Correspondents, *United Nations treaties against international terrorism*, Note no. 5679, 19 september 2001. Hämtad på <http://www.un.org> 2002-02-04.

Press briefing by chairman of counter-terrorism committee, 19 oktober 2001. Hämtad på <http://www.un.org> 2002-01-26.

Report from Sweden to the Counter-Terrorism Committee (S/2001/1233), 24 december 2001.

Utdrag av tal av Kofi Annan. Hämtat på <http://www.undcp.org>.

Terrorism. Hämtad på <http://www.undcp.org/terrorism.html> 2002-01-26

Övriga källor

Studio ett P1, 2002-05-10, inslag om terrorismen i Colombia.

P1 Granskning, 2002-02-10, debatt om rambeslutet om bekämpande av terrorism.

<http://www.ict.org.il> (2002-02-03)

<http://polisci.home.mindspring.com> (2002-01-26)

<http://ud.se/lopedel/terrorism> (2002-02-05)

<http://www.utrikes.regeringen.se> (2002-02-03)

<http://ue.eu.int> (2002-04-04)

<http://uk-legislation.hmsso.gov.uk> (2002-02-02)

Intervju med Stefan Johansson på Justitiedepartementets straffrättsenhet, per telefon den 7 februari 2002.

Yttrande angående förslag till rådets rambeslut om bekämpande av terrorism samt förslag till rådets rambeslut om en europeisk arresteringsorder och om överlämnande mellan medlemsstaterna, Anita Klum, Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter och Robert Hårdh, Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter, 2002-02-19.

