



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Johan Arvidsson

Stoppa krigsresorna – till vilket pris?

Säkerhetsrådets resolution 2178 ur ett svenskt perspektiv

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Uppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Peter Gottschalk

Termin: Ht 2014

Innehållsförteckning

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
1 INLEDNING	3
1.1 BAKGRUND	3
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	3
1.3 AVGRÄNSNINGAR	4
1.4 METOD OCH TEORI	5
1.5 MATERIAL	6
1.6 DISPOSITION	7
1.7 FORSKNINGSLÄGE	7
1.8 KORT OM BEGREPPSBILDNINGEN	8
2 INTRODUKTION	9
3 DET FOLKRÄTTSLIGA PERSPEKTIVET	10
3.1 RESOLUTION 2178 - TILDKOMST OCH INNEHÅLL	10
3.2 KRAV SOM RESOLUTION 2178 UPPSTÄLLER PÅ MEDLEMSSTATERNA	11
3.3 KRITIK MOT ORDVAL OCH FORMULERINGAR	12
3.4 RESOLUTION 2178 OCH FOLKRÄTTENS RAMAR	13
4 DET SVENSKA PERSPEKTIVET	16
4.1 SVENSK ANTI-TERRORLAGSTIFTNING	16
4.2 FÖRSLAG PÅ LAGSTIFTNINGSÅTGÄRDER	17
4.2.1 FÖRSLAG PÅ NYKRIMINALISERING	17
4.2.2 FÖRSLAG PÅ SKÄRPSTA SANKTIONER	19
4.3 KRITIK MOT DE FÖRESLAGNA LAGSTIFTNINGSÅTGÄRDerna	21
5 ANALYS OCH SLUTSATSER	23
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	28

Summary

In September 2014 the UN Security Council adopted resolution 2178 in an attempt to prevent the flow of so-called foreign terrorist fighters, a term referring to all foreign recruits who voluntarily join the ranks of UN-designated terrorist organisations. The resolution imposes upon member states far-reaching legal obligations to strengthen their domestic criminal laws. The scope of the resolution is neither restricted to a specific geographical area, nor to a defined period of time. Although resolution 2178 condemns terrorism in all forms it lacks a comprehensive definition of what actually constitutes terrorism, leaving it up to each individual state to further define the meaning of the term. This presentation aims at clarifying the problems that may arise from resolution 2178, from an international as well as a Swedish perspective. The wording of the resolution raises questions concerning the role of the Security Council and how it exercises its supranational powers. A Swedish legislative proposal is currently being fast-tracked and a formal bill is expected in 2015. This paper argues that there is an inherent risk in rushing the legislative process in order to appease domestic and international public opinion. Criminalization should be a last resort and excessive legislation might become pointless or even counterproductive. I also review what the current proposals actually entail and how they correspond with Sweden's obligations under international law, including resolution 2178. In conclusion I have found that Sweden needs to criminalize participation in training with terrorist organisations in order to comply with the resolution. Different types of restrictive measures, particularly concerning freezing of passports, may also be required. There is, however, a potential danger in the tendency to introduce an increasing number of inchoate offences since this might lead to a shift in focus from harmful acts to "dangerous" individuals. In my opinion legislation can be an effective part of the solution provided that it is both balanced and appropriate from a teleological point of view. A holistic and inclusive legislative approach is essential in achieving this.

Sammanfattning

I september 2014 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2178, i ett försök att stävja strömmen av frivilliga som söker sig till terroriststämplade grupper i främst Syrien och Irak. Resolutionen uppställer krav på medlemsstaterna att införa nationell lagstiftning för att tackla problemet. Samtidigt definieras inte vad som ska anses utgöra terrorism och det saknas en geografisk eller tidsmässig avgränsning för resolutionens tillämpningsområde. Den närmre innebörden av resolution 2178 ska nu uttolkas nationellt och omvandlas till svensk rätt. Framställningen syftar till att klargöra vilka problem som finns med detta. Dels ur ett folkrättsligt perspektiv på säkerhetsrådets roll och resolutionens utformning, dels ur ett svenskt perspektiv som riktar in sig på de förslag till nationell lagstiftning som har lyfts fram. Huvuddragen i kritiken som har identifierats rörande det folkrättsliga perspektivet handlar om att säkerhetsrådet har överskridit sina befogenheter och dessutom överlämnat för stort tolkningsutrymme åt medlemsstaterna. För svensk del finns det en risk i att en juridisk lösning stressas fram vilket kan leda till att lagstiftningen inte får sin avsedda effekt eller rent av blir kontraproduktiv. Kriminalisering ska vara en *ultima ratio* i syfte att undvika för långtgående och lättköpta lösningar. Den preventionistiska tendensen - att kriminalisera handlingar som ligger allt längre ifrån det faktiska terroristbrottet - riskerar dessutom att skifta fokus från skadliga gärningar till potentiellt sett farliga individer. Sammanfattningsvis knyter jag samman de olika perspektiven i en kritiskt hållen analys ur ett *de lege ferenda*-perspektiv. Slutsatsen är att Sverige behöver införa ett förbud mot deltagande i utbildning med terroriststämplade organisationer utomlands för att leva upp till säkerhetsrådets krav. Olika typer av passrestriktioner för misstänkta medborgare kan också bli nödvändig. En sådan lagstiftning kan vara en viktig pusselbit i en helhetslösning, förutsatt att den är både balanserad och ändamålsenlig. Ett öppet och holistiskt förhållningssätt från lagstiftarens sida är en nödvändig förutsättning för att detta ska kunna uppnås.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I skrivande stund har omkring 15 000 individer från ett 80-tal länder anslutit sig till Islamiska Staten (IS) och andra Al-Qaidainspirerade grupper i Syrien och Irak.¹ Uppemot 300 av dessa kommer från Sverige. Säkerhetspolisens chef Anders Thornberg har beskrivit utvecklingen som ”explosionsartad” och liknande uppgifter bekräftas, enligt Thornberg, av underrättelsetjänster runtom i Europa.² I ett försök att stävja strömmen av frivilliga som ansluter sig till terrorstämplade grupper antog FN:s säkerhetsråd resolution 2178 den 24 september 2014. Resolutionen riktar sig mot så kallade ”Foreign Terrorist Fighters” och tillkom med stöd av kapitel VII i FN-stadgan, vilket skapar bundenhet för samtliga medlemsstater. Flera länder har redan infört lagstiftning för att tackla frågan, som har diskuterats flitigt även i Sverige. Nuvarande justitieminister Morgan Johansson har aviserat att en svensk utredning är på gång och regeringen räknar med att ha ett lagförslag redo till nästa år.³ Problemet är dock oerhört komplext och lösningen är inte given. Inte minst ger resolution 2178 upphov till en rad frågetecken. Den svåra uppgiften att uttyda vad säkerhetsrådets resolution faktiskt säger och hur den ska omvandlas till konkreta nationella åtgärder ligger nu på medlemsstaternas bord.

1.2 Syfte och frågeställning

Det övergripande syftet med den här uppsatsen är att titta på de konkreta lagstiftningskrav som resolution 2178 ställer upp och analysera hur dessa förhåller sig till de svenska lagstiftningsförslag som finns. Målsättningen är att belysa de gränsdragningsproblem som den svenska lagstiftaren behöver

¹ Letter from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) to the President of the Security Council, 27/10 2014.

² Anders Thornberg i Agenda, SVT 2, 30/11 2014.

³ Lönnaeus, O. *Sydsvenskan*, 30/10 2014.

förhålla sig till när resolutionen ska implementeras i svensk rätt. Uppgiften kompliceras av att folkrätten präglas av vaga formuleringar och en oklar normhierarki. I första hand är det alltså nödvändigt att uttolka vad resolution 2178 faktiskt ålägger medlemsstaterna och hur den förhåller sig till övriga folkrättsliga bestämmelser. Den diskussion som finns kring säkerhetsrådets befogenheter och formuleringar kommer kort att beröras. Nästa steg rör den svenska anti-terrorlagstiftningen. Dels hur den ser ut i nuläget, dels vilka ändringar som föreslagits för att motverka den pågående utvecklingen.

För att uppnå mitt syfte har jag valt följande frågeställningar:

- Vilka krav och begränsningar ställer säkerhetsrådets resolution 2178 upp för den nationella lagstiftaren? Vilken kritik har riktats mot resolutionens utformning och tillkomst?
- Vilka förslag på lagstiftningsåtgärder finns det från svenskt håll i nuläget? Uppfyller dessa sitt syfte och vilken kritik har riktats mot dem?

1.3 Avgränsningar

Området som den här uppsatsen fördjupar sig i är spretigt och mångfacetterat. Därför är det en utmaning att formulera en relevant avgränsning, samtidigt som detta är en nödvändighet för att kunna föra något slags resonemang. Jag har medvetet strävat efter att behandla en snäv frågeställning för att i valda delar kunna beröra några av de sidospår som dyker upp. Konkreta juridiska frågor står i centrum. I första hand gäller dessa resolutionens innehåll och krav, och i andra hand vad dessa kan omsättas till i form av nationell lagstiftning. Individperspektivet är centralt, alltså kommer jag inte att ta upp hur Sverige lagstiftningsvägen kan utöka sitt internationella eller nationella samarbete mellan olika aktörer, eller hur exempelvis polisen bör bedriva sitt arbete.

Folkrätten inskränker hur långt lagstiftaren kan gå och jag kommer att göra nedslag i denna för att peka på de gränsdragningsproblem som uppstår. Det kommer dock inte att röra sig om en uttömmande genomgång av samtliga åtgärders förenlighet med all existerande folkrätt. Fokus ligger istället på de vagt formulerade lagstiftningsförslag som lyfts fram från olika politiska håll.

Det finns en rad intressanta och relaterade frågor som jag kort kommer att beröra men av utrymmesskäl inte kommer fördjupa mig i, exempelvis rörande säkerhetsrådets ställning och klassificeringen av terroristorganisationer. På samma sätt kommer jag att översiktligt diskutera kritiken som finns mot en juridisk lösning som sådan.

1.4 Metod och teori

Framställningen rör sig på flera olika nivåer som samspelar med varandra. I första hand befinner den sig på en internationell nivå, där säkerhetsrådets resolutioner och andra folkrättsliga traktat behandlas. Detta görs utifrån ett internationellt, rättsdogmatiskt perspektiv. Med det avses att jag applicerar den rättsdogmatiska metoden och rättskällevärdet på folkrättens rättskällor och normhierarki. Till viss del anlägger jag även ett kritiskt perspektiv, i den meningen att jag lyfter fram diskussionen som finns kring säkerhetsrådets befogenheter och hur resolutionen är formulerad. Några EU-rättsliga aspekter tas också upp. Dessa rör främst vilka rättsakter som ligger till grund för den svenska anti-terrorlagstiftningen samt exempel från praxis. Det rör sig dock inte om ett renodlat EU-rättsligt perspektiv.

Den sista nivån är den nationella, svenska, som naturligtvis styrs av folkrätten men samtidigt har en annan karaktär. När det kommer till att implementera folkrättsliga regleringar på ett nationellt plan så finns det ett viss mått av *de lege ferenda*-perspektiv, det vill säga en diskussion kring hur lagen bör utformas med hänsyn till de relevanta aspekter som behandlas. Detta gränsar till en kritisk rättsdogmatisk metod, eller för att använda Lambertz begrepp, en ”konstruktiv rättsdogmatik *de lege ferenda*”⁴.

På grund av ämnets bredd och komplexitet är det svårt att behandla mitt valda syfte utan att i viss mån blanda metoder. De olika perspektiven kompletterar, enligt min mening, varandra och det finns en naturlig koppling mellan dem. Metoderna appliceras i valda delar och där de är relevanta. Det är alltså inte min avsikt att heltäckande beskriva hur lagen borde utformas med hänsyn taget till alla sociala parametrar, eller att gå igenom samtliga folkrättsliga källor och deras inbördes förhållande. Istället har jag valt att fokusera på de förslag som finns, för att kunna analysera hur väl de överensstämmer med resolutionens krav, samt för att undersöka vilka konsekvenser de kan tänkas få.

1.5 Material

Uppsatsen berör ämnen som i vissa fall inte har blivit helt klarlagda. Istället pågår en debatt där mer eller mindre partiska sidor argumenterar för sina ståndpunkter. För att bibehålla neutraliteten i texten har jag så långt det är möjligt försökt balansera de olika sidorna mot varandra i materialvalet. Detta går igen både avseende de internationella såväl som de nationella källorna. Folkrätten fungerar ofta som ett politiskt verktyg som kan anpassas till de aktuella ändamålen. På samma sätt har den svenska debatten präglats av en politisering i och med att frågan har diskuterats mitt under en valrörelse (och en ny sådan är under uppsegling). Kort sagt har det varit en utmaning att hitta relevanta och opartiska källor och ett stort mått av källkritiskt tänkande har varit nödvändigt.

⁴ Lambertz, G, *SwJT*, 2002 s. 266.

Eftersom ämnet är aktuellt och omdebatterat har jag hittat mycket material i rapporter, uttalanden och intervjuer. Jag har även använt mig av juridisk doktrin, främst gällande den folkrättsliga normhierarkin och begreppsbildningen. För att hitta aktuella ståndpunkter och exempel har jag tagit hjälp av förarbeten, skrivelser och olika former av nyhetsmedia. Jag är medveten om särskilt nyhetsmedias generellt låga status som källa men på grund av att ämnet till stor del rör aktuella händelser har det varit ofrånkomligt.

1.6 Disposition

Första steget i arbetet har varit att göra en analys av resolutionstexten för att kunna diskutera på vilket sätt den binder Sverige, med utgångspunkt i formuleringar och normhierarkier. Säkerhetsrådet befogenheter och ordval har tagits upp. I nästa steg har jag försökt klargöra vilket handlingsutrymme den svenska lagstiftaren har genom att titta på övriga folkrättsliga förpliktelser som kan spela in. Min ambition har inte varit att på ett heltäckande sätt redogöra för samtliga potentiella åtgärders förenlighet med folkrätten, utan att analysera de vagt formulerade förslag som finns ur ett folkrättsligt perspektiv för att hitta eventuella brister. Avslutningsvis har jag sammanfattat de problem som jag anser finns i nuläget ur ett svenskt perspektiv.

1.7 Forskningsläge

Säkerhetsrådets resolution 2178 antogs i slutet av september 2014. En svensk utredning angående vad som lagstiftningsvägen kan göras för att förhindra att individer reser från Sverige och ansluter sig till stridande grupper pågår och förväntas leda till ett färdigt lagförslag någon gång under 2015. Med det som bakgrund är det svårt att tänka sig ett mer aktuellt och utforskat ämne. Därför får det här arbetet ses som ett bidrag till den grundläggande forskningen på området.

1.8 Kort om begreppsbildningen

På svenska finns ingen lika vedertagen och kärnfull benämning som den engelska "Foreign Terrorist Fighters", vilken säkerhetsrådet använder sig av. Utrikesdepartementet har istället ofta använt sig av förklarande beskrivningar så som "resande till konfliktområden för deltagande i träning och strid kopplad till terrorism och olagliga våldshandlingar", eller "personer som ansluter sig till väpnade extremistgrupper".⁵ Eftersom dessa begrepp blir lite otympliga i en längre text har jag valt att använda mig av Försvarshögskolans term "utländska stridande".⁶ Jag är väl medveten om begreppets brister, både avseende hur "utländsk" och "stridande" definieras. Vill man fördjupa sig i begreppets för- och nackdelar så finns det en utmärkt diskussion i samma rapport (s. 65). Av utrymmesskäl kommer begreppet inte att analyseras närmare i den här uppsatsen.

⁵ Hyllinger, P. & Ranstorp, M., s. 66

⁶ Hyllinger, P. & Ranstorp, M., s. 9

2 Introduktion

Mycket medieutrymme har på senare tid ägnats åt de frivilliga som söker sig till konfliktzoner runt om i världen. Inbördeskriget i Syrien, som nu även har spridits till Irak, är den största och mest omskrivna konflikten, men även i Ukraina och Somalia har utländska stridande dragit till sig omvärldens blickar.⁷ När FN nu manar till konkreta åtgärder, mot i synnerhet de utländska medborgare som ansluter sig till Al-Qaidainspirerade grupper, kan det vara relevant att inledningsvis kort precisera vilket hot dessa rekryter faktiskt utgör och för vem. Ofta lyfts radikaliserade hemvändare fram som det största nationella hotet för svensk del.⁸ En av få som studerat fenomenet med västerländska jihadresenärer empiriskt, och under en längre period, är den norska försvarsanalytikern Thomas Hegghammer. Hans slutsats är att det är ytterst få som faktiskt åker iväg med motivationen att komma tillbaks för att begå terroråd i sina ursprungsländer. Han poängterar dock att det är just dessa hemvändare som nationella insatser bör fokuseras på. Även om de är få så kan de orsaka stor skada.⁹ Ett konkret exempel är det terroråd som skakade Belgien i maj 2014, då tre människor sköts ihjäl utanför det judiska muséet i Bryssel av en fransk medborgare som hade spenderat över ett år i Syrien med radikala islamistiska grupper.¹⁰ Å andra sidan tenderar västerländsk media att överskatta betydelsen av utländska stridande i de konkreta konfliktzonerna. Inte sällan saknar västerländska rekryter stridsvana och andra relevanta förutsättningar för att på något meningsfullt sätt bidra i striderna. Utländska stridande kan emellertid ha ett betydande symbolvärde för den stridande grupperingen, även om uppmärksamheten de får från omvärlden i de flesta fall inte står i proportion till deras faktiska insats.¹¹

⁷ Se t ex. Dokument utifrån, *SVT*, 30/11 2014 och Ekot, *Sveriges Radio*, 22/11 2014.

⁸ Bl. a av Säpochefen Anders Thornberg, *Ekots lördagsintervju*, P1, 22/11 2014.

⁹ Hegghammer, T. *American Political Science Review*, s. 12-13.

¹⁰ BBC News, 1/6 2014.

¹¹ Mendelsohn, B. s. 195-196.

3 Det folkrättsliga perspektivet

3.1 Resolution 2178 - tillkomst och innehåll

Den 24 september 2014 röstade ett enhälligt säkerhetsråd, under ledning av USA:s president Barack Obama, för att anta resolution 2178. Resolutionen tillkom på initiativ av USA, med stöd av bland annat Sverige, som en direkt reaktion på den dramatiska ökningen av utländska stridande i Syrien och Irak som har skett under de senaste åren.¹² Enligt en uppskattning från FN:s särskilda kommitté rör det sig om upp emot 15 000 individer från över 80 länder som i nuläget har anslutit sig till Islamiska staten och andra så kallade Al-Qaidarelaterade grupper i Irak och Syrien.¹³ Resolutionen var en utbyggnad av de resolutioner som säkerhetsrådet tidigare antagit för att bekämpa terrorism.¹⁴

Både inom FN och EU har man sedan länge varit överens om att det krävs ett holistiskt angreppssätt för att komma åt den internationella terrorismen.¹⁵ Därför innehåller resolution 2178 föreslagna åtgärder på en rad områden utöver det rent juridiska. Till exempel nämns regionalt och internationellt informationsutbyte, förebyggande arbete och rehabilitering som nödvändiga beståndsdelar i en helhetsstrategi. Resolutionen poängterar även att ingen åtgärd som vidtas för att bekämpa terrorism får strida mot medlemsstaternas internationella åtaganden enligt andra mellanstatliga traktat eller överenskommelser, i synnerhet gäller detta mänskliga rättigheter, internationell humanitär rätt och internationell flyktinglagstiftning. Den eventuella konflikt som kan uppstå mellan olika folkrättsliga förpliktelser är något som kommer behandlas utförligare senare i framställningen.

¹² Security Council Report, 7272nd meeting, s. 1-2.

¹³ Letter concerning Al-Qaida and associated individuals and entities addressed to the President of the Security Council.

¹⁴ Bl. a UNSC Res. 1373 (2001) och 1624 (2005).

¹⁵ Se t ex Ban-Ki Moon, tal till säkerhetsrådet, 13/5 2013 och EU Statement, United Nations 6th Committee, 7/10 2013.

3.2 Krav som resolution 2178 uppställer på medlemsstaterna

FN:s säkerhetsråd har i valda delar stött sin resolution på kap. VII i FN-stadgan, vilket gör de delarna bindande för medlemsstaterna. Genom att analysera ordval och formuleringar (jmf t ex skillnaden mellan ”Decides..” och ”Encourages..”)¹⁶ har jag försökt avgöra vilka krav som ställs upp. Resolutionstexten formulerades av USA och antogs utan ändring.¹⁷ Därför har jag tagit hjälp av det amerikanska utrikesdepartementets analys¹⁸ av resolutionen, i brist på en svensk motsvarighet, för att komma fram till vilka delar som faktiskt är bindande och på vilket sätt. Nedan följer en sammanfattning av de krav som resolutionen ställer upp:

För det första kräver resolutionen att medlemsstaterna förebygger och motarbetar rekrytering, organisering, transport och utrustande av utländska stridande samt finansiering av resor och förberedelser för utländska stridande.

För det andra ställs det som krav att medlemsstaterna ska ha nationell lagstiftning som gör det möjligt att åtala:

- Alla som reser från det egna landet, eller försöker resa från det egna landet, i syfte att begå terroristbrott. I detta innefattas även förberedelse och planering av terrordåd såväl som tillhandahållande av, eller deltagande i, terroristutbildning.
- Alla som, inom landet, medvetet samlar in eller befattar sig med tillgångar som används till, eller är tänkta att användas till, att finansiera resor för utländska stridande.

¹⁶ UNSC Res 2178, s. 4.

¹⁷ Security Council Report, 7272nd meeting, 24/9, 2014, s. 1.

¹⁸ United States mission to the United Nations, Fact Sheet, 24/9 2014.

- Alla som medvetet organiserar eller underlättar sådana resor inom det egna landet.

För det tredje ställs det som krav att medlemsstaten ska förhindra inresa till landet, samt genomresa, av individer som misstänks resa i terroristrelaterade syften.

3.3 Kritik mot ordval och formuleringar

Det är värt att notera att resolution 2178 saknar en definition av terrorism. Säkerhetsrådet har heller inte valt att hänvisa till sina tidigare resolutioner där man i större detalj har utvecklat vilka handlingar man anser utgöra terrorism (Se t ex UNSC Res. 1566). I resolutionen sägs det att alla former av terrorism utgör ett allvarligt hot mot internationell fred och säkerhet. Det är som bekant först när ett sådant hot har identifierats som säkerhetsrådet har mandat att agera enligt kap. VII i FN-stadgan. Den australiensiska professorn och terroristexperten Ben Saul hävdar att det inte går att automatiskt klassificera alla former av terrorism som hot mot internationell fred och säkerhet, i synnerhet inte när begreppet saknar en vedertagen definition.¹⁹ Den belgiska författaren och juristen, Dr. Pierre Mertens, menar att själva begreppet terrorism är ensidigt till sin natur eftersom det alltid är motståndaren som är en terrorist, aldrig den egna sidan, och att definitionen därför alltid kommer vara avhängigt vems perspektiv man anlägger.²⁰

FN:s f.d. särskilda rapportör på området för mänskliga rättigheter och terroristbekämpning, professor Martin Scheinin, anser att det finns en fara i att resolution 2178 formulerar juridiskt bindande krav på medlemsstaterna kopplade till vaga och odefinierade begrepp. I hans mening är resolutionen en panikåtgärd som riskerar att missbrukas av stater som har egna godtyckliga motiv för att utpeka en viss grupp som terrorister.²¹ Det internationella centret för kontraterrorism (ICCT) i Haag har uttryckt

¹⁹ Saul, B., s. 47.

²⁰ Mertens, P., s. 49.

²¹ Scheinin, M. *Just Security*, 2014.

liknande kritik. I en kommentar ifrågasätts om säkerhetsrådet inte har gått utöver sitt mandat i detta fall eftersom resolution 2178 inte innehåller några begränsningar i varken tid eller rum. Författaren hävdar att agerande under kapitel VII i FN-stadgan bör rikta in sig på specifika hot mot internationell fred och säkerhet under en begränsad tid. Vidare anser författaren att resolutionen inte uppfyller de krav på förutsebarhet, proportionalitet och effektivitet som ställs på all lagstiftning.²² Företrädare för en mängd stater och organisationer har dock välkomnat resolutionen som ett välbehövligt verktyg i kampen mot terrorism.²³

3.4 Resolution 2178 och folkrättens ramar

I de inledande paragraferna av resolution 2178 stadgas det att alla åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att motverka terrorism måste ligga i linje med deras folkrättsliga åtaganden, i synnerhet när det gäller mänskliga rättigheter, internationell humanitär rätt och internationell flyktinglagstiftning. Det är inte ovanligt att säkerhetsrådet hänvisar till folkrättens okränkbarhet i sina resolutioner.²⁴ Samtidigt är det inte glasklart vilken tyngd sådana uttalanden har, eller hur folkrättens normhierarki är strukturerad. Säkerhetsrådet har bindande beslutsmakt enligt art. 25 i FN-stadgan.²⁵ Enligt art. 103 i samma stadga ska skyldigheter som medlemsstater har enligt FN-stadgan ges företräde framför andra internationella traktat och överenskommelser.²⁶ Alltså är säkerhetsrådets resolutioner formellt sett överordnade all folkrätt som inte ryms inom FN-stadgan. Den här ståndpunkten har emellanåt intagits av länder för att rättfärdiga handlingar som under normala omständigheter hade ansetts strida mot folkrätten. Ett exempel är Storbritannien, som inför FN:s

²² Van Ginkel, B. *ICCT Commentaries*, 2014.

²³ Representanter för bl. a EU, Ungern, Israel m fl. *UNSC, 7316th Meeting*, 19/11 2014.

²⁴ se t ex UNSC Res. 1566 och UNSC Res. 2170.

²⁵ Art. 25: *"The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter"*.

²⁶ Art. 103: *"In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail"*.

människorättskommitté hävdade att resolution 1373 hade företrädde framför ICCPR (*International Covenant on Civil and Political Rights*) och att det av denna anledning var irrelevant att undersöka ifall resolutionen eventuellt utgjorde en kränkning av konventionsrättigheterna.²⁷ Dock har EU-domstolen i det så kallade Kadi II-målet²⁸ avvisat argumentet att en FN-resolution kan vara bindande för EU, med stöd av art. 103 i FN-stadgan, om den anses strida mot Europakonventionen.²⁹

FN-stadgan innehåller dessutom andra bestämmelser som styr säkerhetsrådets arbete. Bland annat är säkerhetsrådet skyldigt att agera i enlighet med FN:s ändamål och grundsatsen enligt art. 24(2). Att värna om de mänskliga rättigheterna är en sådan grundsats, som uttrycks i art. 1(3). Alldeles oavsett vad som sägs i FN-stadgan, eller andra mellanstatliga traktat, finns det dessutom en kategori av normer som har en särställning inom folkrätten, nämligen de så kallade tvingande allmänna folkrättsnormerna (*jus cogens*). Enligt art. 53 i Wienkonventionen är en traktat ogiltig om den vid tiden för ingåendet står i strid med en sådan norm. Slutligen finns de fall där säkerhetsrådet explicit har uttryckt att en resolution inte får tillämpas folkrättsstridigt, vilket är fallet med resolution 2178. Enligt Scheinin saknas då utrymme för medlemsstaterna att argumentera utifrån art. 103 i FN-stadgan avseende resolutionens företrädde framför andra folkrättsliga bestämmelser.³⁰ De åtgärder som företas måste alltså respektera folkrätten, och då i synnerhet mänskliga rättigheter, internationell humanitär rätt och internationell flyktinglagstiftning.

Den globala kampen mot terrorism sker i allt högre utsträckning med hjälp av juridiska verktyg. Nya institutioner och regelverk har växt fram de senaste åren som specifikt syftar till att förhindra terrorism på olika sätt. Inom den juridiska doktrinen finns det en växande tendens att behandla terrorbekämpning som en egen gren av folkrätten. Den schweiziske juristen

²⁷ Summary records of the Human Rights Committee, § 25. 18/10 2001.

²⁸ EU-domstolens dom av den 18 juli 2013 i de förenade målen C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10.

²⁹ Kruse, A. *Europarättslig tidskrift*, 2013 s. 837-840.

³⁰ Scheinin, M, s. 414.

Daniel Moeckli menar att terrorbekämpning allt mer börjar likna en sorts ”specialregim” som lyder under sina egna särskilda regler.³¹ Utvecklingen drivs på av inflytelserika stater som vill utvidga sitt handlingsutrymme i kriget mot terrorn. Om terrorbekämpning frikopplas från den ordinarie folkrätten så är det lättare att legitimera en avvikande behandling av terrorismisstänkta. Moeckli anser att den centrala principen om allas likhet inför lagen riskerar att åsidosättas om en sådan fragmentering av folkrätten tillåts.³²

³¹ Moeckli, D. *Texas International Law Journal*. s. 157.

³² Moeckli, D. *Texas International Law Journal*. s. 182-183.

4 Det svenska perspektivet

4.1 Svensk anti-terrorlagstiftning

Svensk lagstiftning på området för anti-terrorism består helt och hållet av internationella regleringar som implementerats i svensk rätt.³³ Exempel på detta är EU:s rambeslut från 2002 om bekämpande av terrorism³⁴ och den efterföljande ändringen som kom 2008³⁵ samt Europarådets konvention om förebyggande av terrorism från 2005³⁶. Dessa samspelar i sin tur med tidigare resolutioner från FN:s säkerhetsråd (till exempel UNSC Res. 1373 och 1624).

I Sverige ledde den internationella utvecklingen till att man år 2003 införde en särskild lag (2003:148) om straff för terroristbrott. Lagens definition av terrorism består av tre kumulativa delar och överensstämmer med EU-rätten.³⁷ Definitionen består dels i en uppräknning av redan kriminaliserade handlingar (exempelvis mord, olaga frihetsberövande, sabotage etc.) i 3§, dels av ett kvalificerande avsikts- och skaderekvisit i 2§ som gör handlingen till ett terroristbrott. Den efterkommande ändringen av rambeslutet år 2008 gjorde det nödvändigt att återigen anpassa den svenska lagstiftningen och 2010 infördes därför lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. När det gällde utbildning förbjöds enbart att tillhandahålla utbildning i terroristisytten, inte att delta i den.³⁸

³³ Asp, P. & Cameron, I., s. 267.

³⁴ Europeiska Unionens råd, rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF).

³⁵ Europeiska Unionens råd, rambeslut av den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (2008/919/RIF).

³⁶ Europarådets konvention om förebyggande av terrorism av den 16 maj 2005 (ETS 196).

³⁷ Ds 2008:37, s. 12.

³⁸ Hyllinger, P. & Ranstorp, M., s. 255.

Sedan tidigare finns det även lagstöd för att utvisa utländska medborgare som misstänks för terroristrelaterade brott, enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Bestämmelserna tillkom redan på 1970-talet men har uppdaterats flera gånger och korresponderar idag med terrorismdefinitionen i 2003-års terroristlag.³⁹ Slutligen finns även två svenska lagar som syftar till att motverka finansiering av terrorism. 2002 kom lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, som implementerar en FN-konvention med samma innehåll. Ett par år senare kom lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Den senare lagen riktar sig mot finansiella institut och vissa andra verksamhetsutövare och ålägger dem en skyldighet att rapportera misstänkta transaktioner till Rikspolisstyrelsen.

4.2 Förslag på lagstiftningsåtgärder

Det finns en viss diskrepans mellan det som sägs i resolution 2178 och hur svensk lag ser ut idag. Krav på att skärpa den svenska lagstiftningen har kommit från skilda politiska håll, både före och efter att den aktuella resolutionen antogs av säkerhetsrådet. Det finns i skrivande stund inget färdigutrett förslag, däremot finns det mer eller mindre välformulerade idéer om vad som skulle kunna göras lagstiftningsvägen för att integrera resolutionens bestämmelser i svensk rätt. I huvudsak rör det sig om två typer av förslag. Dels sådana som syftar till att utöka det kriminaliserade området, dels sådana som föreslår skärpta sanktioner för det som redan är kriminaliserat. Nedan kommer jag gå igenom vad som har föreslagits och identifiera vilka problematiska punkter som finns.

4.2.1 Förslag på nykriminalisering

2013 publicerade Försvvarshögskolans centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier (CATS) en utredningsrapport angående våldsbejakande extremism i tredje land. Rapporten tillkom på uppdrag av regeringen och

³⁹ Skr. 2012/13:43, s. 2.

hade som mål att lyfta fram goda exempel från andra länder och ge förslag på åtgärder för svensk del. När det kom till legislativa åtgärder hade utredarna egentligen bara ett förslag, att deltagande i terroristutbildning utomlands borde kriminaliseras.⁴⁰ Ett sådant förbud diskuterades överhuvudtaget inte när den senaste svenska lagen på området utreddes 2009, eftersom ambitionen då endast var att implementera ett rambeslut från EU.⁴¹

Från politiskt håll verkar det numera finnas en samsyn kring att införa ett förbud, även om detaljerna kring genomförandet skiljer sig åt på några punkter. Justitieminister Morgan Johansson anser att ett svenskt förbud i första hand ska baseras på FN:s lista över terrorstämplade organisationer.⁴² På sikt vill regeringen dock förbjuda allt deltagande i stridigheter utomlands för svenska medborgare, med möjlighet för riksdagen att ge sitt godkännande för varje enskilt fall. Beatrice Ask har uttryckt en oro över att ett sådant ad hoc-system inte skulle tillgodose kraven på rättsäkerhet och förutsebarhet.⁴³ Justitieminister Morgan Johansson anser att det finns stöd för en sådan lösning historiskt sett, grundat i exempelvis den förbuds lag som riksdagen stiftade mot att delta i spanska inbördeskriget på 1930-talet⁴⁴. Han har även lyft fram de svenska kurder som strider mot IS som ett typexempel på deltagande i strid som bör vara tillåtet.⁴⁵ Även Miljöpartiet har sagt sig vara positiva till ett förbud men varnar samtidigt för vilka konsekvenser ett sådant kan få.⁴⁶ Sverigedemokraterna vill gå ett steg längre och öppnar för utvisningar på livstid samt återkallande av pass.⁴⁷

⁴⁰ Hyllinger, P. & Ranstorp, M., s. 256.

⁴¹ Ds 2009:17.

⁴² Människor & tro. *SR PI*. 13/11 2014.

⁴³ Debatt mellan Ask, B. och Johansson, M. *SR Nyheter*, 10/9 2014.

⁴⁴ Lag (1937:344) angående åtgärder för att förhindra frivilligas deltagande i inbördeskriget i Spanien m.m.

⁴⁵ Debatt mellan Ask, B. och Johansson, M. *SR Nyheter*, 10/9 2014.

⁴⁶ Svensson, F. Örwall Lovén, A, *SvD*, 14/8 2014.

⁴⁷ Motion 2014/15:1005 av Kent Ekeröth m.fl. (SD).

Sammantaget verkar det alltså troligt att förbud mot deltagande i terroristträning utomlands är nära förestående. Det är också där svensk lagstiftning har sin tydligaste lucka i nuläget jämfört med resolution 2178. Förberedelse, försök och stämpling till terroristbrott är visserligen redan kriminaliserat genom 4§ i lag (2003:148) om straff för terroristbrott. Enligt professor Petter Asp kan det dock finnas en poäng i att kriminalisera även deltagande i utbildning för terroristsyften eftersom en sådan reglering sannolikt kommer omfatta vissa fall som den nuvarande lagen inte täcker in.⁴⁸

4.2.2 Förslag på skärpta sanktioner

Företrädare för allianspartierna har vid ett flertal tillfällen efterlyst en möjlighet att återkalla, eller tillfälligt dra in, svenska medborgares pass för att förhindra utresa till konfliktzoner.⁴⁹ Den nuvarande regeringen verkar istället förespråka en lösning där fokus ligger på att bestraffa de som återvänder till Sverige efter att ha begått terrorbrott utomlands.⁵⁰

En återkallelse av pass riskerar att komma i konflikt med både svensk grundlag och folkrätten om åtgärden är för långtgående. I RF 2:7 stadgas bland annat att ingen svensk medborgare får nekas inresa till landet, inte heller får en svensk medborgare som är, eller har, varit bosatt i riket fråntas sitt medborgarskap. Det sistnämnda korresponderar dessutom med art. 15 i FN:s universella deklaration om de mänskliga rättigheterna.⁵¹ Andra länder har dock redan gått bra mycket längre i den här frågan än vad som nu föreslås i Sverige. Den brittiske premiärministern David Cameron annonserade nyligen att Storbritannien planerar att skärpa sina redan hårda

⁴⁸ Hyllinger, P. & Ranstorp, M., s. 46. För ett aktuellt exempel, jmf t ex HovR dom i mål B4645-10 där åtalet avseende stämpling till terroristbrott ogillades men där man kan tänka sig att ett förbud mot att delta i träning, eller förberedelse till sådant deltagande, hade kunnat aktualiseras om ett sådant förbud hade funnits.

⁴⁹ Se bl. a motion 2014/15:2996 samt debattinlägg i SvD från 2/9 2014, Ask, B m fl.

⁵⁰ Debatt mellan Ask, B. och Johansson, M. *SR Nyheter*, 10/9 2014.

⁵¹ *Art. 15: (1) Everyone has the right to a nationality. (2) No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.*

anti-terrorlagar⁵² genom att införa en möjlighet att neka hemvändare från exempelvis Syrien inresa till Storbritannien i upp till två år. Människorättsaktivister menar att en sådan reglering i praktiken skulle göra hemvändarna statslösa vilket strider mot folkrätten.⁵³

Även om Sverige inför någon form av passrestriktioner, som håller sig inom de legala ramarna, är det svårt att förutse effekterna av en sådan åtgärd. Säkerhetspolisens chef Anders Thornberg tror inte att indragna pass löser problemet.⁵⁴ Om regleringen visar sig så pass effektiv att den de facto hindrar utresa kan det ändå finnas risker inblandade, om individen i fråga väljer att ge uttryck för sin frustration på annat sätt. Kanada är ett färskt exempel på hur tuffare passrestriktioner riskerar att slå tillbaka på hemstaten. En kanadensisk man vars pass hade beslagtogs körde nyligen ihjäl en polis, samt skadade en annan, på en parkeringsplats utanför Montréal. Mannen hade bedömts som en högriskresenär och greps på en kanadensisk flygplats i somras när han var på väg mot Turkiet.⁵⁵ Bara två dagar senare inträffade en liknande incident, när en annan kanadensisk man sköt ihjäl en soldat i Ottawa. Förövaren hade enligt polisen planer på att åka till Syrien, och hans passansökan var vid tillfället för brottet under utredning på grund av detta, vilket beskrevs som ett centralt motiv bakom hans handlingar.⁵⁶ Kanadensisk polis klassificerade brottet som ett terrorattentat.⁵⁷

Vilka konflikter eller grupper som det ska vara förbjudet att ansluta sig till är en central fråga som påverkar vem sanktionerna ska riktas mot. Enligt alliansens motion ska den svenska lagstiftningen knyta an till FN:s och EU:s listor på terrorstämplade organisationer. De Al-Qaidainspirerade grupper som resolution 2178 pekar ut återfinns på dessa listor. På EU:s lista finns dock en hel rad andra sammanslutningar upptagna, bland annat den kurdiska

⁵² Se t ex. *UK Immigration, Asylum and Nationality Act* från 2006.

⁵³ Travis, A. & Wintour, P. *The Guardian*, 14/11 2014.

⁵⁴ Anders Thornberg, *Ekots lördagsintervju*, P1, 22/11 2014.

⁵⁵ Payton, L. *CBC News*, 21/10 2014.

⁵⁶ Royal Canadian Mounted Police, Presskonferens. 10/23 2014.

⁵⁷ Royal Canadian Mounted Police, Pressmeddelande. 26/10 2014.

organisationen PKK.⁵⁸ PKK har tidvis spelat en avgörande roll i att skydda andra minoriteter, däribland yazidier, som hotats av IS framfart.⁵⁹ I nuläget finns det bekräftade uppgifter på svenskar som strider med andra kurdiska förband i Kobane i norra Syrien.⁶⁰ Det är alltså inte otänkbart att även frivilliga som strider mot IS och andra Al-Qaidainspirerade grupper skulle komma att omfattas av alliansens föreslagna förbud och straffas för sitt deltagande.

4.3 Kritik mot de föreslagna lagstiftningsåtgärderna

Alla är inte överens om att ny lagstiftning och en ökad kriminalisering är den självklara lösningen på den ovan nämnda problematiken. Petter Asp och Iain Cameron ser problem främst ur ett rättssäkerhetsperspektiv.⁶¹ Enligt deras mening finns det en framväxande tendens inom straffrätten att kriminalisera beteenden som har en allt avlägsnare koppling till faktiska terroråd, det vill säga olika typer av förfältsdelikt.⁶² Detta leder till att det i flera fall endast är den onda avsikten som avgör ifall ett vanligt beteende är straffbart eller inte. Asp kallar denna tendens för *preventionism*⁶³. När allt större tyngd läggs på förebyggande åtgärder riskerar detta, enligt Asp och Cameron, att resultera i ett ökat fokus på farliga individer istället för skadliga gärningar. En sådan utveckling kan i förlängningen leda till ett vi och dem-perspektiv som ökar motsättningarna i samhället. Dessutom menar författarna att det resulterar i stora bevissvårigheter när avsikten blir det avgörande (och kanske enda) brottsrequisitet.⁶⁴ Även Nils Jareborg anser att

⁵⁸ Europeiska Unionens råd, beslut 2009/1004/CFSP, s. 3.

⁵⁹ Reuter, C. *Der Spiegel*, 18/8 2014.

⁶⁰ Magnusson, K. *SR Nyheter*, 11/10 2014.

⁶¹ Asp, P. & Cameron, I., s. 278-280.

⁶² En sådan reglering blir näst intill komisk när den ska tillämpas ordagrant, jmf följande citat ur Asp & Cameron, s. 271: *Formally the convention requires the criminalization of: (i) an attempt (ii) to recruit people (iii) to direct (other) people (iv) to attempt (v) to collect money, in order (vi) to send it (vii) to someone who will use it for the purpose of committing terrorist offences.*

⁶³ Asp, P. *SwJT* 2007, s. 80

⁶⁴ Asp, P. & Cameron I., s. 278-280.

straffrätten i allmänhet går mot ett mer preventionistiskt synsätt. Kriminalisering används allt oftare som en första åtgärd (*sola ratio*) snarare än som den sista utväg (*ultima ratio*) den är avsedd att vara. Jareborg menar att detta riskerar att leda till en straffrättslig inflation.⁶⁵ Asp efterlyser någon sorts försiktighetsprincip vid nykriminaliseringar eftersom det är svårare att gå tillbaka när lagstiftningen är ett faktum. Han kallar detta för orm-principen, eftersom ormar saknar förmåga att slingra sig baklänges.⁶⁶

Det är inte heller säkert att ny lagstiftning fyller sin avsedda funktion. Redan när den senaste svenska lagen på området för anti-terrorism utreddes 2009, kritiserades lagförslaget av Advokatsamfundet för att det ansågs överlappa med redan existerande lagstiftning och ge upphov till tillämpningsproblem. Den brittiske professorn Andrew Ashworth menar att nykriminaliseringar ofta kan vara ett effektivt politiskt verktyg för att stilla den allmänna oron kring en omdebatterad fråga, oavsett om handlingen i sig redan är kriminaliserad på annat håll i lagstiftningen.⁶⁷

Den föreslagna lagstiftningen har även kritiserats av företrädare för muslimska organisationer för att den riskerar att isolera och radikaliserar de som redan befinner sig i riskzonen.⁶⁸ John Stauffer, chefsjurist på Civil Rights Defenders, har uttryckt en oro för att en sådan lag ytterligare kommer bidra till stigmatiseringen av unga muslimska män.⁶⁹ Resolution 2178 hänvisar uttryckligen till FN:s särskilda sanktionslista⁷⁰ som omfattar Al-Qaida och andra relaterade grupper, en lista som endast innehåller muslimska organisationer och individer. Vidare har de svenska mål rörande terroristbrott som dykt upp i domstolarna på senare år till övervägande del rört muslimer.⁷¹

⁶⁵ Jareborg, N. s. 23-38.

⁶⁶ Asp, P. *SvJT* 2007, s. 81.

⁶⁷ Ashworth, A., s. 24.

⁶⁸ Bl. a Musa, R. *Debatt*. SVT 1, 22/9 2014.

⁶⁹ Annerbäck, K. *Etc*, 29/10 2014.

⁷⁰ The Al-Qaida Sanctions List, pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities.

⁷¹ Se t ex Hovrätten över Skåne och Blekinge, mål nr B685-09 och Hovrätten för västra Sverige, mål nr B4645-10.

5 Analys och slutsatser

Det står klart att resolution 2178 uppställer krav (och i viss mån begränsningar) som den svenska lagstiftaren måste förhålla sig till. Till följd av ett omfattande harmoniseringsarbete från svensk sida överensstämmer gällande svensk lagstiftning redan till stor del med vad säkerhetsrådet efterfrågar. Lagar finns på plats som förbjuder finansiering av terrorism, förberedelse till terroristbrott och en rad andra saker som även tas upp i resolutionen. Att delta i utbildning med en terroriststämplad organisation utomlands är emellertid inget brott enligt gällande svensk rätt, vilket resolution 2178 kräver att det ska vara.

Resolutionstexten ålägger medlemsstaterna att kriminalisera all form av terrorism, överallt, samtidigt som någon definition av begreppet inte ges. Lagstiftning inom FN är förbehållet generalförsamlingen, och säkerhetsrådet har mandat att agera när det uppstår ett specifikt hot mot internationell fred och säkerhet. Hotet som resolution 2178 riktar in sig på är varken geografiskt avgränsat eller definierat i tid. Resolutionens lagstiftande karaktär har lett till anklagelser om att säkerhetsrådet har handlat *ultra vires*.

Enligt art. 103 och 25 i FN-stadgan är säkerhetsrådets beslut bindande för medlemsstaterna och överordnade alla andra traktatbaserade förpliktelser. I ett principiellt viktigt avgörande från Europadomstolen, Kadi II, har det dock slagits fast att en resolution från säkerhetsrådet inte har företräde framför Europakonventionen. Vidare stadgar resolutionen uttryckligen att åtgärder som vidtas för att bekämpa terrorism inte får kränka folkrätten. Detta får som konsekvens att medlemsstaterna inte kan stödja sig på art. 25 och 103 i FN-stadgan för att implementera resolution 2178 på ett sätt som strider mot andra folkrättsliga förpliktelser.

Frågan är dock vilket skydd den ”vanliga” folkrätten egentligen utgör gentemot en allt mer expansiv anti-terrorlagstiftning. Folkrättens inbyggda elasticitet utnyttjas enligt min mening för att anti-terrorregleringen ska få plats inom dess ramar. Omformuleringar och förskjutna betydelser har bidragit till att öka det till synes legala handlingsutrymmet. Förslaget till resolution 2178 togs fram av en liten grupp amerikanska diplomater och antogs utan ändringar av de 15 medlemsstaterna i säkerhetsrådet. Personligen ser jag en fara i att världens högsta exekutiva organ utökar sin makt på bekostnad av den bredare representationen i generalförsamlingen. När demokratiska processer inskränks och makten istället förskjuts till en mindre elit finns det all anledning till vaksamhet, särskilt när detta motiveras av ett yttre hot. Historiskt sett har sådana tendenser ofta lett till maktmissbruk.

Å andra sidan går det att hävda att det hot som global terrorism utgör är något nytt och väsensskilt från vad som funnits tidigare och att de gamla regleringarna behöver tolkas om i ljuset av den rådande situationen. Terrorbekämpning håller på att utvecklas till en egen specialregim inom folkrätten som omfattas av ett särskilt regelverk. En sådan utveckling riskerar att underminera folkrättens legitimitet och urholka kärnprinciper så som allas likhet inför lagen. Rätten behöver visserligen vara en levande organism för att behålla sitt existensberättigande, men tolkningsföretråde kan inte ges till inflytelserika stater med ensidig agenda.

Det förslag på lagstiftningsåtgärder som lyfts fram i den svenska debatten kan grovt indelas i två huvudlinjer. Å ena sidan rör de nykriminaliseringar och å andra sidan rör de skärpta sanktioner för redan kriminaliserade gärningar. I den första kategorin verkar det råda allmän konsensus kring att Sverige behöver införa ett förbud mot att delta i träning med terrorstämplade organisationer. Båda blocken verkar vara överens om att förbudet ska knytas till organisationer som terrorstämplats av FN, även om avvikande åsikter finns. Regeringens förslag om att införa en ad hoc-bedömning av varje enskild konflikt kan orsaka problem om Sverige i framtiden väljer att tillåta

stridande för organisationer som av FN utpekats som terrorister. PKK och andra kurdiska motståndsrörelser är exempel på kontroversiella grupperingar där olika länder och sammanslutningar har intagit olika ståndpunkter. Justitieminister Morgan Johansson anser att svenskar som anslutit sig till den kurdiska sidan i den pågående konflikten i Irak och Syrien utgör typexempel på utländska stridande som bör tillåtas att resa iväg.

Den andra linjen i de framförda förslagen är hårdare sanktioner, främst införande av passrestriktioner. Resolution 2178 ålägger medlemsstaterna att förhindra inresa och genomresa av misstänkta terrorister. Rätten till rörelsefrihet är inskränkt i vissa avseenden enligt RF 2:7 medan rätten till en nationalitet i art. 15 i FN:s deklaration om mänskliga rättigheter är universell. Övriga konsekvenser kan dock uppstå även om passrestriktioner införs som är förenliga med gällande rätt. Det ena scenariot är att sådana restriktioner blir verkningslösa eftersom en tillräckligt motiverad individ alltid kommer hitta en alternativ lösning att ta sig in eller ut ur ett land. Det andra scenariot är att restriktionerna är så pass effektiva att de istället leder till att de individer som förhindras att resa iväg söker utlopp för sin frustration på annat håll. Kanada drabbades i oktober av två attentat där en polis respektive en militär dödades. Båda förövarna var kanadensiska medborgare som hade nekats utresa på grund av att de misstänktes ha som avsikt att ansluta sig till terrorstämplade organisationer i Syrien.

Tendensen att utöka det kriminaliserade området till att omfatta gärningar som ligger allt för långt ifrån det faktiska terrorbrottet är oroväckande. Att kriminalisera förberedelse till deltagande i terroristutbildning utomlands, som alliansen har föreslagit, är enligt min mening ett exempel på det Asp och Cameron kallar för *preventionism*. Listan i svensk rätt över vad som utgör terroristbrott är inte statisk och har förändrats i takt med de nya krav som uppställts av exempelvis EU och FN. Allt som utgör terroristbrott är dessutom kriminaliserat i förfälet via 4 § i lagen om terroristbrott. Om även

deltagande i utbildning med terroriststämplad organisation utomlands ska anses som ett självständigt terroristbrott i lagens mening kommer troligen även de osjälvständiga brottsformerna kriminaliseras. Ju mer perifer kriminaliseringen blir i förhållande till det konkreta terroristbrottet desto tyngre kommer individens avsikt att väga, både i bevis- och rekvisithänseende. Fokus riskerar att förskjutas från farliga gärningar till potentiellt sett farliga individer, vilket i sin tur kan orsaka ökad stigmatisering av utsatta grupper och förvärra existerande motsättningar i samhället.

En utökad anti-terrorlagstiftning måste vara ändamålsenlig, effektiv och proportionerlig och får inte reduceras till att bli ett politiskt slagträ. Att enbart stifta en lag som stämmer överens med innehållet i resolution 2178 borde inte vara en allt för stor utmaning. Svårigheterna uppstår först när man går ett steg längre och ifrågasätter ifall den nationella lagstiftning som säkerhetsrådet efterfrågar är en ändamålsenlig lösning på det utmålade problemet. Kommer en utökad kriminalisering och hårdare restriktioner leda till en lösning av den grundläggande problematiken? Frågan är i min mening berättigad, särskilt i ljuset av säkerhetsrådets trubbiga formuleringar och extensiva tolkning av sitt eget mandat.

Allt för aggressiv och missriktad lagstiftning riskerar att alienera grupper i samhället och ytterligare spä på utanförskap och radikalisering. Dessutom kan förtroendet för lagar och regleringar på såväl svensk som internationell nivå urholkas. Samtidigt finns det en liten men högst reell hotbild mot Sverige i form av återvändande utländska stridande, för att inte tala om allt lidande som de utresande orsakar både hemma och i utlandet. Antalet resande ökar stadigt och det är förståeligt att ledare världen över känner en växande press på sig att visa handlingskraft.

En annan principiell fråga rör i vilket led samhället vill förhindra resande. Bör staten förhindra misstänkta individer från att resa iväg och på så sätt ta ansvar för sina egna medborgare på hemmaplan eller bör staten istället förhindra hemvändare att komma in i landet, vilket riskerar att stå i strid med folkrätten och lämpar över problemet på andra länder? Negativa konsekvenser kan tänkas uppstå i båda fallen. Kan de båda alternativen kombineras på ett rättssäkert sätt är det enligt min mening den mest effektiva lösningen.

Sammanfattningsvis anser jag att det finns goda möjligheter att införa nationell lagstiftning som är moraliskt försvarbar, rättssäker och ändamålsenlig och som dessutom ligger i linje med Sveriges internationella åtaganden i bredast möjliga mening. En sådan balanserad lösning förutsätter dock ett öppet och kritiskt förhållningssätt från lagstiftarens sida. Förhoppningsvis kan den här framställningen bidra till en något ökad förståelse för den mångbottnade utmaning vi står inför. Det finns ingen ”quick fix” och juridiken kan heller inte ensam stå för en lösning. Med tanke på det politiska klimat som råder i Sverige för tillfället är det viktigare än någonsin att behålla ett kallt sinne och ett varmt hjärta om vi vill nå fram till en adekvat lösning som vi kan leva med.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Böcker

Ashworth, Andrew. "Principles of Criminal Law". Oxford: OUP, 3:e uppl. 1999.

Asp, Petter och Cameron, Iain. "Terrorism and Legal Security - a Swedish and European perspective". I: *Uppsala-Minnesota Colloquium: Law, Culture and Values. De lege, Juridiska fakulteten i Uppsala, årsbok 2009*. Dahlberg, M (Red.). Uppsala: Iustus förlag, 2009: 255-282.

Jareborg, Nils. "Criminalization and the ultima ratio principle". I: *Essays on Criminalisation & Sanctions*. Cameron, I & Ulväng, M (Red.). Uppsala: Iustus förlag, 2014: 23-38.

Mertens, Pierre. "L'introuvable acte de terrorisme". I: *Réflexions sur la définition et la répression du terrorisme*. Centre de droit international & Association Belge des Juristes Démocrates. Bryssel: Editions de l'Université de Bruxelles, 1974: 27-49.

Saul, Ben. "Defining Terrorism in International Law". Oxford: OUP, 1:a uppl. 2006.

Scheinin, Martin. "Monitoring Human Rights Obligations and the Fight against Terrorism: Whose Obligations? And Monitored How?" I: *International human rights monitoring mechanisms: essays in honour of Jakob Th. Möller*. Leiden, M. Nijhoff, 2009: 407-420.

Tidskrifter

Asp, Petter: "Går det att se en internationell trend? – Om preventionismen i den moderna straffrätten". *Svensk Juristtidning* 2007, s. 69.

Hegghammer, Thomas. "Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting". *American Political Science Review*, vol. 107, utg. 1, s. 1-15. Februari 2013.

Kruse, Anders: "Kadi II – En seger för rättssäkerheten i Europa". *Europarättslig tidskrift*, 2013 s. 833.

Lambertz, Göran: "Nyttig och onyttig rättsvetenskap". *Svensk Juristtidning*, 2002 s. 266.

Mendelsohn, Barak. "Foreign Fighters - Recent Trends". *Orbis*. Vol. 55, Uppl. 2, 2011. s. 189-202.

Moeckli, Daniel. "The Emergence of Terrorism as a Distinct Category of International Law". *Texas International Law Journal*. Vol. 44, s. 157-183, 2008-2009.

Tidningsartiklar

Annerbäck, Karin. "Lag om krigsresor stigmatiserar muslimer". *Etc*, 29/10 2014.

Ask, B m.fl. (2014) "Alliansen: Så vill vi stoppa extremism", *Svenska Dagbladet*, 2/9 2014.

Lönnaeus, O (2014) "Johanssons snabblag ska hejda jihadresor", *Sydsvenskan*, 30/10 2014.

Reuter, Christoph. "The Drama of Sinjar: Escaping the Islamic State in Iraq". *Der Spiegel*, 18/8 2014.

Svensson, F. Örwall Lovén, A (2014) "Förbud mot terrorträning får stöd", *Svenska Dagbladet*, 14/8 2014.

Travis, A. & Wintour, P. "Plan to refuse jihadis re-entry to UK breaches citizenship laws, say critics". *The Guardian*, 14/11 2014

Källor

Offentligt tryck

Departementsserier

Ds 2008:37

Ds 2009:17

Motioner

Motion till riksdagen 2014/15:1005 av Kent Ekeröth m.fl. (SD)

Motion till riksdagen 2014/15:2996 av Beatrice Ask m.fl. (M)

Övrigt offentligt tryck

Regeringens skrivelse 2012/13:43. "2012 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll".

Remissvar Ju2009/3074/L5. Sveriges advokatsamfundets yttrande över Ds 2009:17. R-2009/0949.

Hyllinger, Peder & Ranstorp, Magnus. "Förebyggande av våldsbejakande extremism i tredje land", *Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier (CATS), Försvarshögskolan*, 2013

Nyhetsmedia

Radio

Debatt: Ska Sverige förbjuda medborgare att strida utomlands? "Debatt mellan justitieminister Beatrice Ask och justitieutskottets ordförande Morgan Johansson". Ansvarig utgivare: Hermansson, Mattias. *Sveriges Radio P3*, 10/9 2014.

Ekots lördagsintervju. "Säpochefen Anders Thornberg intervjuas av Monica Saarinen". Ansvarig utgivare: Lagercrantz, Anne. *Sveriges Radio P1*, 22/11 2014.

SR Nyheter. "Svenske Blesa i kriget mot Isis". Magnusson, Katja. *Sveriges Radio P1*, 11/10 2014.

Människor & tro. "Kritik mot lag som ska stoppa terrorresor". Furuhausen, Åsa. *Sveriges Radio P1*. 13/11 2014.

Television

Agenda. Avsnitt 15, 2014. *Sveriges Television*. 30/11 2014.

Debatt. Säsong 13, avsnitt 1. *Sveriges Television*. 22/9 2014.

SVT Nyheter. "Folk och Försvar: Intervju med Säpochefen Anders Thornberg". Tjänstgörande redaktör: Naeselius, A. *Sveriges Television*. 13/1 2014.

SVT Nyheter. "Här värvas svenska högerextremister i Ukraina." Reporter: Persson, A-M. *Sveriges Television*, 13/3 2014.

Dokument utifrån, "Krigarna från norr". *Sveriges Television*, 30/11 2014.

Elektronisk nyhetsmedia

BBC News. "Brussels Jewish Museum Killings: Suspect 'Admitted Attack,'" *BBC*, 1/6 2014.

Hämtad den 2 december 2014 från

<http://www.bbc.com/news/world-europe-27654505>

Payton, L. "Martin Couture-Rouleau case underscores passport seizure dilemma". *CBC News*, 21/10 2014.

Hämtad den 27 november från

<http://www.cbc.ca/news/politics/martin-couture-rouleau-case-underscores-passport-seizure-dilemma-1.2807239>

Royal Canadian Mounted Police, *RCMP Update on the October 22, 2014, Terrorist Attack in Ottawa*, [Pressmeddelande], 26/10 2014.

Hämtad den 28 november 2014 från

<http://www.rcmp-grc.gc.ca/news-nouvelles/speeches-stat-discours-decl/2014/20141026-eng.htm?tw>

Royal Canadian Mounted Police. [Presskonferens], 23/10 2014, Montréal.

Hämtad den 28 november 2014 från

<https://www.youtube.com/watch?v=FRTEHfR9I2E>

Scheinin, M. "Back to post-9/11 panic? Security Council resolution on foreign terrorist fighters". *Just Security*. 23/9 2014.

Hämtad den 7 november 2014 från

<http://justsecurity.org/15407/post-911-panic-security-council-resolution-foreign-terrorist-fighters-scheinin/>

Van Ginkel, Bibi. "The New Security Council Resolution 2178 on Foreign Terrorist Fighters: A Missed Opportunity for a Holistic Approach", *ICCT Commentaries*. 4/11 2014.

Hämtad den 25 november 2014 från

<http://www.icct.nl/publications/icct-commentaries/the-new-security-council-resolution-2178-on-foreign-terrorist-fighters-a-missed-opportunity-for-a-holistic-approach>

Övriga elektroniska källor

EU:s delegation till FN, företrädd av Eglantine Cujo. *EU Statement – United Nations 6th Committee: Measures to Eliminate International Terrorism*, 7/10 2013, New York.

Hämtad den 15 november 2014 från

http://eu-un.europa.eu/articles/en/article_14052_en.htm

Ban Ki-Moon, tal till Säkerhetsrådet, 13/5 2013, New York.

Hämtad den 17 november 2014 från

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=44887#.VGSX1FOG8q0>

Hjärpe, Jan. "Jihad". *Nationalencyklopedin*.

Hämtad den 30 november 2014 från

[http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/jihad-\(bla-heligt-krig\)](http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/jihad-(bla-heligt-krig))

United States mission to the United Nations, *FACT SHEET: UN Security Council Resolution 2178 on Foreign Terrorist Fighters*, 24/9 2014

Hämtad den 16 november 2014 från

<http://usun.state.gov/briefing/statements/232071.htm>

FN:s rapporter, skrivelser och protokoll

Säkerhetsrådet

Security Council Report, 7272nd meeting, 24/9 2014,
Hämtad den 24 november 2014 från

http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7272.pdf

Security Council, 7316th Meeting, Meeting coverage, 19/11 2014
Hämtad den 26 november 2014 från

<http://www.un.org/press/en/2014/sc11656.doc.htm>

Övriga dokument

Letter dated 27 October 2014 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities addressed to the President of the Security Council.

The Al-Qaida Sanctions List. Established and maintained by the Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated individuals and entities. Senast uppdaterad 24/11 2014.

Summary records of the UN Human Rights Committee, 18 October 2001, CCPR/C/SR.1963.

Rättsfallsförteckning

Hovrätten över Skåne och Blekinge, mål nr B685-09, 2009-11-09.

Hovrätten för västra Sverige, mål nr B4645-10, 2011-03-02.

Europadomstolens dom den 18 juli 2013 i de förenade målen C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10, Kommissionen, Rådet och Förenade Kungariket mot Yassin Abdullah Kadi (Kadi II).