



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

GUSTAV LINDMARK

Vad kallas det när bomberna faller?

En studie av det straffrättsliga terrorismbegreppet
mot bakgrund av legalitetsprincipen

LAGM01 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Helén Örnemark Hansen

Termin för examen: Period 1 VT2016

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 BAKGRUND	5
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	6
1.3 AVGRÄNSNINGAR	6
1.4 METOD	7
1.5 TEORETISK UTGÅNGSPUNKT	8
1.6 MATERIAL	9
1.7 FORSKNINGSLÄGE	9
1.8 ORDLISTA	11
1.9 DISPOSITION	12
2 STRAFFRÄTTSTEORI	13
2.1 ALLMÄNT OM LEGALITETSPRINCIPEN	13
2.2 LEGALITETSPRINCIPENS BESTÅNDSDELAR	14
2.2.1 NÄRMARE OM OBESTÄMDHETSFÖRBUDET	15
2.2.2 NÄRMARE OM ANALOGIFÖRBUDET	16
2.3 LEGALITET OCH BLANKETTSTRAFFBUD	16
2.4 LEGALITETSPRINCIPENS ADRESSATER	18
2.5 BEGRÄNSNINGAR I LEGALITETSPRINCIPENS TILLÄMPNINGSOMRÅDE	18
3 TERRORHOTET	20
3.1 TERRORISMEN I SIFFROR	20
3.2 "EN REGION I KAOS"	21
3.2.1 AL-QAIDA	21
3.2.2 ISIS	21
3.2.3 TALIBAN	23
4 ATT DEFINIERA TERRORISM	24
4.1 DEFINITIONSPROBLEMATIKEN	24
4.2 BEHOVET AV EN DEFINITION	26
4.3 DEFINITIONER I LITTERATUREN	27
5 TERRORISM ENLIGT INTERNATIONELLA INSTRUMENT	30
5.1 EU	30
5.2 FN	31
6 SVENSK ANTITERRORLAGSTIFTNING	33
6.1 ÖVERBLICK	33

6.2	DEN SENASTE RÄTTSUTVECKLINGEN	33
6.2.1	RESOLUTION 2178	33
6.2.2	SOU 2015:63 OCH PROP. 2016/17:78.....	33
6.3	TERRORISTBROTTLAGEN.....	34
6.3.1	DET OBJEKTIVA REKVISITET	35
6.3.2	DET SUBJEKTIVA REKVISITET.....	36
6.3.3	HALSSKÄRNINGAR VAR TERRORISTBROTT	38
6.4	SIDOSTÄLLDA TERRORISTHANDLINGAR.....	39
6.4.1	REKRYTERINGSLAGEN	39
6.4.2	FINANSIERINGSLAGEN.....	40
6.4.3	FINANSIERINGS- OCH REKRYTERINGSLAGARNAS UTFYLLNADSNORMER	41
6.5	REMISSINSTANSERNAS LEGALITETSKRITIK	41
6.6	TERRORISTBROTT UNDER VÄPNAD KONFLIKT	43
6.6.1	SAMMA SAK ELLER SKILDA FENOMEN?.....	43
6.6.2	TERRORISM I INTERNATIONELL HUMANITÄR RÄTT	43
6.6.3	TERRORISTBROTTLAGENS TILLÄMPLIGHET UNDER VÄPNAD KONFLIKT	44
6.6.4	SAMMANFATTNING.....	45
6.7	TERRORISM, ORGANISERAD BROTTSLIGHET OCH EKONOMISK BROTTSLIGHET	45
6.7.1	AVGRÄNSNING MOT ORGANISERAD BROTTSLIGHET	46
6.7.2	AVGRÄNSNING MOT EKONOMISK BROTTSLIGHET	48
6.7.3	FINNS DET ANLEDNING ATT SAMMANBLANDA BEGREPPEN?.....	49
6.8	NORDISK UTBLICK	49
6.8.1	DANMARK.....	50
6.8.2	NORGE	50
6.8.3	FINLAND	50
6.8.4	SAMMANFATTNING.....	51
7	ANALYS	53
7.1	DET STRAFFRÄTTLIGA TERRORISMBEGREPPET.....	53
7.1.1	BEGREPPETS KÄRNA	53
7.1.2	SIDOSTÄLLDA TERRORISTHANDLINGAR.....	56
7.1.3	YTTRELLIGARE AVGRÄNSNINGAR	57
7.2	STRUKTURELLA BRISTER I REGELVERKET	58
7.3	FÖRSLAG TILL TYDLIGARE REGELVERK.....	58
8	SLUTSATSER.....	60
8.1	FRÅGESTÄLLNING 1	60
8.2	FRÅGESTÄLLNING 2	60
8.3	FRÅGESTÄLLNING 3	61
8.4	FRÅGESTÄLLNING 4	62
8.5	AVSLUTANDE ANMÄRKNINGAR	62
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING.....	64
	TRYCKTA KÄLLOR.....	64
	LITTERATUR	67
	ELEKTRONISKA KÄLLOR	70

Summary

Although terrorism poses a growing threat, few can present a precise and all encompassing definition of the term. Internationally, as well as academically, there is disagreement about which acts should be subjected by the term. Swedish criminal law similarly lacks a definition; instead numerous terrorist acts are criminalized under separate forms of crimes.

The purpose of this essay is to investigate the meaning of terrorism in Swedish criminal law. It is based on a right dogmatic approach and has its theoretical basis in the principle of legality. Firstly, the definitional problem is examined, as well as some definitions suggested in the literature. A number of objective characteristics are identified: terrorism is the use of violence to attain a political aim, where fear is used as a tool to achieve psychological effects. The precise limits of the scope, however, are controversial.

If these characteristics describe terrorism, the criminal definition indicates to what extent such acts are prohibited. Swedish counter-terrorism legislation is comprised of three special laws, wherein terrorist acts are sorted under *terrorist crimes* and *particularly serious crimes*. Given the above mentioned character traits, the terrorist crime should be understood as terrorism in Swedish criminal law, whilst particularly serious crimes represents terrorist acts which are prohibited to assist, including terrorist crimes.

Several legality issues are pointed out. Firstly, it is unclear what constitutes a terrorist crime. Court praxis in the area is highly limited, and legislative history merely contains general formulations to exemplify varying terrorist acts. Furthermore, the regulations of terrorist crimes and particularly serious crimes are highly complex. The latter seems most problematic since it refers to several legal norms found in international instruments. Lastly, the separation of terms causes great confusion, as it is difficult to deduce their interrelation only by the wording of the laws.

As a whole, the counter-terrorism legislation should be regarded as highly questionable from a point of view of legality. To achieve greater foreseeability, the author advocates that the regulations should be implemented into a separate chapter of the Swedish penal code. In addition, the terrorist crime should either be titled *terrorism*, or expressly mentioned as the collection of acts that comprises terrorism. Lastly, the acts subjected by the financial and recruitment laws should be titled *lateral terrorist acts*, or, alternatively, not be titled as a separate form of crime, and the term *particularly serious crimes* repealed.

Sammanfattning

Även om terrorism utgör ett växande problem kan få presentera en precis och heltäckande förklaring av dess innebörd. I en internationell såväl som akademisk kontext råder oenighet om vilka handlingar som bör omfattas. I svensk straffrätt saknas likaså en definition av begreppet; istället straffbeläggs ett stort antal terroristhandlingar under skilda brottstyper.

Uppsatsens syfte är att utreda vad som avses med terrorism i svensk straffrätt. Framställningen utgår ifrån en rättsdogmatisk metod och har sin teoretiska utgångspunkt i legalitetsprincipen. Först behandlas den definitionsproblematik som präglar terrorismbegreppet, samt ett antal definitioner som har presenterats i forskningen. Ett antal objektiva särdrag utpekas: terrorism är bruket av våld i politiskt syfte där rädsla används som verktyg för att åstadkomma psykologiska effekter. De närmare gränserna för begreppets omfattning är emellertid omdebatterade.

Om denna karaktäristik utmärker terrorism anger den straffrättsliga definitionen i vad mån sådana handlingar är förbjudna. Svensk antiterrorlagstiftning utgörs av tre speciallagar där terroristhandlingar sorteras under brottstyperna *terroristbrott* och *särskilt allvarlig brottslighet*. Mot bakgrund av ovanstående karaktärsdrag borde terroristbrottet förstås som terrorism i svensk straffrätt medan särskilt allvarlig brottslighet anger terroristhandlingar som är förbjudna att understödja, däribland terroristbrott.

Flera legalitetsproblem uppmärksammas. Först och främst är det oklart vad som de facto konstituerar ett terroristbrott. Domstolspraxis på området är ytterst begränsad och i förarbetena används tämligen öppna formuleringar för att exemplifiera handlingar som omfattas. Vidare är bestämmelserna om terroristbrott och särskilt allvarlig brottslighet både svåröverblickbara och komplexa till följd av deras blankettkaraktär. Den sistnämnda ter sig mest problematisk eftersom den hänvisar till ett betydande antal utfyllnadsnormer i internationella instrument. Slutligen ger begreppsindelningen upphov till stor förvirring då det enbart utifrån lagtextens lydelse är svårt att härleda begreppens inbördes förhållande.

I sin helhet skall antiterrorlagstiftningen betraktas som ytterst tveksam ur ett legalitetshänseende. För att uppnå mer förutsebarhet i regelverket förespråkar författaren att antiterrorlagstiftningen implementeras i ett separat kapitel i brottsbalken. Därtill bör terroristbrottet antingen benämnas *terrorism* eller genom en definitionsbestämmelse anges vara den samling av brott som utgör terrorism. Slutligen bör de handlingar som straffbeläggs i finansierings- och rekryteringslagarna benämnas *sidoställda terroristhandlingar*, alternativt inte benämnas som en egen brottstyp, och begreppet särskilt allvarlig brottslighet avskaffas.

Förord

Det känns som att en evighet har passerat sedan dagen jag sökte in till juristprogrammet. Utan några egentliga planer eller riktig önskan om vad jag ville göra i framtiden, tog jag fram min dator och googlade frasen ”bra jobb”. Fram kom otaliga listor där yrken som jurist, läkare och ekonom figurerade flitigt. Efter att ha jämfört ingångslöner och karriärmöjligheter bestämde jag mig för att det var jurist jag skulle bli.

Efter fem och ett halvt års studier i Lund har min uppfattning om vad som utgör ett bra jobb ändrats en hel del. De ekonomiska aspekterna är av föga vikt om man inte trivs med det man gör. Därför önskar jag stundtals att orsakerna bakom mitt yrkesval vore mer nobla än att den genomsnittliga ingångslönen för jurister 2010 uppgick till 27 000 kronor i månaden. Samtidigt är jag otroligt glad att jag hittade de där listorna. Utan dem hade jag aldrig funnit min väg till juridiken.

Innan min tid som juridikstudent är slut vill jag tacka min handledare Helén för värdefullt stöd vid författandet av denna uppsats och flera roliga fördjupningskurser i straffrätt. Jag vill också tacka dig, Lukas. Utan dig hade dessa år varit så mycket tråkigare. Tack till dig också, Melker, för ditt nästintill dagliga sällskap den här våren. Slutligen vill jag tacka min fantastiska familj som alltid finns där med stöd, uppmuntran och kärlek. Utan er hade jag inte tagit mig igenom de svårare stunderna.

Ett stort tack till er alla. Ni har fått mig att trivas så himla bra.

Gustav Lindmark

Förkortningar

Art.	Artikel
BrB	Brottsbalk (1962:700)
Brå	Brottsförebyggande rådet
Ds	Departementsserien
EU	Europeiska unionen
FATF	Financial Action Task Force
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Finansieringslagen	Lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall
FN	Förenta nationerna
GK	Genèvekonvention
GTI	Global Terrorism Index
HovR	Hovrätt
ICJ-S	Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen
IS	Islamiska Staten
ISI	Islamiska Staten i Irak
ISIS	Islamiska Staten i Irak och Syrien
Prop.	Proposition
Rekryteringslagen	Lag (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
SÄPO	Säkerhetspolisen
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
Terroristbrottslagen	Lag (2003:148) om straff för terroristbrott
TP	Tilläggsprotokoll
TR	Tingsrätt

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Tisdagen den 22 mars 2016 skakas Bryssel av bombdetonationer som tar livet av minst trettio civila offer och skadar över två hundra andra. De första explosionerna sker på flygplatsen Zaventem och drygt en timme senare detoneras även en sprängladdning vid stationen Maalbeek. Följande dag har samtliga tre självmordsbombare identifierats och i efterspelet av terrorattentaten tar den militanta jihadistgruppen ISIS på sig ansvar för gärningarna.¹

Internationell terrorism har existerat i århundranden men det var inte förrän under 1960-talets slut som terrorhandlingar blev ett vanligt förekommande fenomen. I takt med ökningen kom fler och fler blickar att rikta sig mot problemet och genom massmedia blev allmänheten varse de hemiska terroristbrott som begicks runtom i världen. Från att ha betraktats som ett avlägset problem som involverade okända upprorsmakare i främmande länder har terrorismen spridit sig över världen likt en epidemi. Numera är hotet inte så fjärran. Det kan slå till var som helst och mot vem som helst.²

Trots att terrorism utgör ett växande problem är det samtidigt ett fenomen som inte lätt kan beskrivas eller förstås. Det är en vedertagen uppfattning att terrorism omöjligen kan definieras på ett sätt som tillfredsställer alla.³ I forskningen har ett antal särdrag utpekats men meningsskiljaktigheter råder kring begreppets omfattning. Definitionsproblematiken kan summeras i en svårighet att skilja mellan olagligt våld riktat mot statskicket och tillåtet våld utövat av grupper som kämpar för sin rätt till självbestämmande.

På det internationella planet råder mer eller mindre konsensus kring begreppets innebörd. I dagsläget finns emellertid ingen övergripande konvention som tar sikte på all slags terrorism. Lagstiftningsarbetet har istället gått ut på att i konventioner straffbelägga diverse definierade brottsliga handlingar i takt med att terrorismen tagit sig olika uttryck. När luckor har uppstått i det ständigt växande regelverket har dessa fyllts upp med nya konventioner.⁴

I Sverige har lagstiftaren tillämpat samma strategi, vilket har resulterat i vad vissa skulle beskriva som ett splittrat och svåröverblickat regelsystem.⁵ I svensk rätt utgörs antiterrorlagstiftningen av tre speciallagar⁶ som grundar sig på diverse internationella instrument. I lagarna definieras emellertid inte

¹ Dagens Nyheter, *Attentaten i Bryssel – detta vet vi*; Sveriges Radio, *Minst 34 dödade i*

² Kegley 1990 s. 2 f; Nordbeck och Sandbu 1987 s. 11.

³ Mesjasz 2014 s. 45; Jenkins 1980 s. 1.

⁴ SOU 2015:63 s. 39 f.

⁵ Helsingborgs tingsrätt s. 1; Sveriges Advokatsamfund s. 2.

⁶ Den s.k. terroristbrottslagen, finansieringslagen och rekryteringslagen.

begreppet terrorism. Istället straffbeläggs ett stort antal gärningar under skilda brottstyper.

Redan vid terroristbrottslagens tillkomst 2002 framhöll lagrådet att definitionen av terroristbrott måste anses vara tveksam ur ett legalitetsperspektiv. Brotsrekvisiten bedömdes vara för allmänt hållna, vilket ansågs kunna resultera i att lagens tillämpningsområde skulle bli mer omfattande än vad som var avsett.⁷ Trots detta antogs lagförslaget av riksdagen och fjorton år senare – i mitten av en revidering av den svenska antiterrorlagstiftningen – har regelverket samma övergripande utformning som då. Särskilt anmärkningsvärt är detta faktum när det tas i beaktande att flera remissinstanser på liknande grunder kritiserade de lagförslag som trädde ikraft den 1 april 2016, men som likväl inte medförde någon ändring av lagstiftningens struktur.

Remissinstanserna hänförde legalitetsproblematiken till två huvudsakliga grunder. För det första saknas en definition av terrorismbegreppet. För det andra definieras terroristbrottet på ett sätt i terroristbrottslagen samtidigt som det faller under brottstypen *särskilt allvarlig brottslighet* i finansieringslagen och rekryteringslagen.⁸ Innehållet i dessa remissyttranden skall inte utan närmare beaktande tas för sanning. De väcker emellertid frågan huruvida det är möjligt att kriminalisera brottstyper vars innebörd inte enhetligt kan definieras, samt vilka risker detta innebär ur ett legalitetshänseende. Samtidigt sätter de strålkastarna på ett komplext regelsystem som tycks växa i omfattning, utan att tydligt besvara frågan: vad kallas det när bomberna faller?

1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens syfte är att utreda vad som avses med terrorism i en svensk straffrättslig kontext. För att uppnå syftet kommer följande frågeställningar att besvaras:

- *Hur definieras terrorism i den samhällsvetenskapliga forskningen?*
- *Vilka handlingar straffbeläggs i antiterrorlagstiftningen?*
- *Är antiterrorlagstiftningens struktur tillräckligt tydlig och överblickbar?*
- *Hur hade antiterrorlagstiftningen kunnat utformas för att åtgärda eventuella strukturella brister?*

1.3 Avgränsningar

Om terrorism kan beskrivas som en slags politisk kommunikation genom våldsbruk, anger den straffrättsliga definitionen i vad mån sådana handlingar är förbjudna. För att bestämma terrorismbegreppets omfattning,

⁷ Prop. 2002/03:38 s. 148.

⁸ Se avsnitt 6.5 *Remissinstansernas legalitetskritik*.

det vill säga vilka handlingar den straffbelägger, måste således hela antiterrorlagstiftningen granskas. Framställningen innehåller emellertid inte någon djupgående redogörelse för regelverkets samtliga bestämmelser. Som exempel kan nämnas att försöksbestämmelser inte kommer behandlas, då de inte närmare specificerar innebörden i de självständiga straffbuden.

Terrorism är ett mångfacetterat fenomen som kan betraktas ur olika synvinklar. I denna framställning är fokus att undersöka innebörden av terrorism i en straffrättslig kontext och således utelämnas definitioner som avser att förklara terrorism ur ett politiskt, ekonomiskt eller andra perspektiv. Ytterligare en avgränsning har ansetts nödvändig i detta hänseende. Även om det svenska regelverket är centrum för denna framställning kommer ett antal internationella instrument att behandlas. Eftersom dessa ligger till grund för den svenska antiterrorlagstiftningen bör de i vart fall ytligt behandlas för att förstå de begränsningar som präglar medlemsstaternas möjligheter att utforma säregna nationella definitioner.

Terrorismbegreppets gränser är minst sagt suddiga. Inte nog med att dess innebörd inte enhetligt kunnat bestämmas inom en internationell eller akademisk kontext; terrorism nämns ofta tillsammans med andra brottstyper vilka likaså präglas av definitionsproblematik. Här avses den ekonomiska och organiserade brottsligheten. Då viss oklarhet råder kring brottstypernas inbördes förhållande anses det nödvändigt att även behandla innebörden av dessa brottstyper, dock endast i den mån som krävs för att kunna göra en tillfredsställande avgränsning.

Slutligen skall framhållas att det tredje kapitlet (*Terrorhotet*) inte bidrar till att uppfylla syftet, utan har inkluderats i hopp om att göra läsningen mer spännande och levande. Jag menar att definitionsproblematiken lättare förstås när den ses i ljuset av sådana handlingar som många skulle kalla för terrorism. Med detta sagt avser redogörelsen inte att ge en fullständig bild över vare sig konflikterna i Mellanöstern eller dess aktörer, då det hade krävts långt mer uppmärksamhet än vad som är nödvändigt för att förstå vad antiterrorlagstiftningen avser att bekämpa.

1.4 Metod

Uppsatsens framställning består av två huvudsakliga delar. Den första avser att redogöra för terrorism i ett mer generellt (icke-juridiskt) hänseende, samt utreda vilka handlingar som straffbeläggs i antiterrorlagstiftningen. Det rör sig med andra ord om att redogöra för vad som skrivits om terrorism i ett bredare perspektiv och fastslå vad som utgör gällande rätt i det aktuella hänseendet (*de lege lata*). Tillvägagångssättet grundar sig inte på en enskild vetenskaplig metod, utan innehåller inslag av ett antal olika. Vad gäller det förstnämnda syftet genomförs en litteraturstudie som består i att granska vetenskaplig litteratur och återge för ämnet relevant information. Gällande rätt redogörs för genom en tillämpning av den rättsdogmatiska metoden,

vilken kan sägas utgöra det traditionella tillvägagångssättet för att tolka och systematisera gällande rätt.⁹

Den rättsdogmatiska metoden kan beskrivas som att redogöra för lösningen på en rättsfråga genom att tillämpa en rättsregel på denna.¹⁰ Metoden stödjer sig på rättskälleprinciperna om att lagar, andra föreskrifter och fasta sedvanerättsliga regler *skall* beaktas som auktoritetsskäl i juridisk argumentation. För att bidra till ökad förståelse *bör* prejudikat och förarbeten också beaktas. Även andra källor, som den rättsvetenskapliga litteraturen, *får* beaktas. Rättskällor som *skall* beaktas skiljer sig åt från de andra grupperna på det viset att de är bindande; saknas stöd i lag och sedvana kan en slutsats inte anses vara juridisk. Med andra ord är dessa källor oumbärliga för en juridisk argumentation. Vid konflikt mellan rättskällors innehåll äger skall-källor företräde över övriga rättskällor. Därefter är bör-källorna av störst vikt och längst ner i hierarkin återfinns får-källorna.¹¹

När ovan nämnda aspekter har behandlats övergår uppsatsen till sin avslutande del. Här analyseras materialet som behandlats i den första delen i avsikt att fastslå kärnan och gränserna för det straffrättsliga terrorismbegreppet. Analysen består även av ett *de lege ferenda-resonemang*, det vill säga att den bygger på författarens åsikter om vad rätten i det aktuella hänseendet borde vara. Här belyser författaren eventuella strukturella brister i antiterrorlagstiftningen och diskuterar hur de skulle kunna åtgärdas.

1.5 Teoretisk utgångspunkt

Uppsatsen har sin teoretiska utgångspunkt i den straffrättsliga legalitetsprincipen. Valet motiveras av att principen utgör den måttstock mot vilken lagstiftningen granskas för att bestämma måttet av tydlighet och förutsebarhet. Legalitetsprincipen kommer att behandlas grundligt i framställningens andra kapitel (*Straffrättsteori*) men dessförinnan ges en förenklad förklaring av principens relevans i sammanhanget.

Enligt legalitetsprincipen måste strafföreskrifter vara så pass precisa och begripliga att medborgarna skall kunna förutse när och hur bestraffning kommer att ske. En straffbestämmelse som exempelvis kriminaliserar *omoraliska handlingar* är tveksam ur ett legalitetshänseende eftersom begreppet *moral* har en bred innebörd. Om lagstiftningen inte närmare preciserar vad som avses med begreppet kan det medföra att omfattningen av det kriminaliserade området inte går att förutse. Bestämmelsen kan då stå i strid med legalitetsprincipen. Om antiterrorlagstiftningen saknar, eller innehåller en otydlig, definition av terrorism kan det på samma sätt strida mot legalitetsprincipen.

⁹ Peczenik 1995 s. 33.

¹⁰ Kleineman 2013 s. 21.

¹¹ Peczenik 1995 s. 33 ff.

Av principen följer även att lagstiftningen inte får vara så pass lagtekniskt komplicerad att den blir svårgreppad eller svåröverblickbar. Även det kan medföra brister i förutsebarheten. Som nämnts ovan består den svenska antiterrorlagstiftningen av tre speciallagar som under de senaste åren har tillfogats ett stort antal strafföreskrifter genom hänvisningar till internationella rättsinstrument. Detta indikerar att utvecklingen för oss mot – eller redan har tagit oss till – ett stadium där regelverket är för lagtekniskt komplicerat. Om så är fallet kan antiterrorlagstiftningen även i detta hänseende anses strida mot legalitetsprincipen.

1.6 Material

Petter Asp betraktas av många som en tongivande röst inom straffrätten. Hans bok *EU & Straffrätten: studier rörande den europeiska integrationens betydelse för den svenska straffrätten* samt *Kriminalrättens grunder*, som medförfattats av Magnus Ulväng och Nils Jareborg, har varit till stor hjälp vid författandet av kapitlet som behandlar legalitetsprincipen i svensk straffrätt. Material har även hämtats från Thornstedts, Jareborg och Frändes skrivelser.

Kapitel 3 tar sin grund i samhällsvetenskaplig litteratur. Materialet består till övervägande del av Loretta Napoleonis bok *Islamiska Staten* från 2014, Magnus Norells *Kalifatets återkomst – orsaker och konsekvenser* från 2015 och Patrick Cockburns *Jihadisternas återkomst – ISIS och det nya sunnimuslimska upproret* från 2015. Vid utformandet av ordlistan har ett antal religionsvetenskapliga böcker använts för att formulera tillfredställande definitioner av vanligt förekommande begrepp inom islam.

Kapitel 4 grundar sig på internationell forskning. Här presenteras definitioner framtagna av Alex P. Schmid, Albert J. Jongman, Thomas J. Badey, Boaz Ganor, Brian M. Jenkins och Tore Bjørgø. Därtill har material som behandlar definitionsproblematiken och behovet av en definition hämtats från verk av Cian Murphy, Michael Head, Charles W. Kegley Jr, Peter Nordbeck och Magnus D. Sandbu.

Vad gäller svensk antiterrorlagstiftning är forskningen på området begränsad. Mig veterligen finns ingen litteratur att tillgå som behandlar terrorism i ett svenskt straffrättsligt perspektiv. Vidare finns enbart en lagakraftvunnen dom som avser terroristbrott. Av denna anledning består materialet av lagtext och de förarbeten som föranlett den: prop. 2002/03:38; prop. 2009/10:78, prop. 2015/16:78 och SOU 2015:63.

1.7 Forskningsläge

Forskningen kring legalitetsprincipen och terrorism är tämligen omfattande. Föga förvånande är det att legalitetsprincipen, en grundläggande princip för präntthållandet av en rättsstat, har behandlats i flertalet verk. Vad avser

terrorism har fenomenet behandlats i både svensk och utländsk litteratur, i såväl psykologiska som sociologiska, antropologiska, politiska, juridiska, filosofiska och militära perspektiv. Detta beror på att terrorism är ett mångfacetterat fenomen med en tydlig gränsöverskridande anknytning. Det hot som terrorismen utgör ter sig dessutom ha vuxit sig större de senaste decennierna, vilket har föranlett forskning kring motstrategier och terrorismens bakomliggande orsaker.

Det är emellertid anmärkningsvärt hur knapphändig forskningen kring den svenska antiterrorlagstiftningen är. Materialet består uteslutande av uppsatser på högskolenivå. Här kan nämnas Tor Pöpkes examensarbete *Preventionism i terrorismens tid – en undersökning av straffrättens preventiva regelverk mot terrorism*, Erik Albanos examensarbete *Förbud mot terrorismresor – hur Sverige bör implementera artikel 6.a i FN:s säkerhetsråds resolution 2178* och Martin Billings kandidatuppsats *Kriminalisering av terrorismresor*. Det är svårt att med säkerhet säga vad detta beror på. Mitt bud är att det grundar sig i uppfattningen att terrorism omöjligen kan definieras, samtidigt som enighet råder om att terrorism måste bekämpas. Trots att åsikter framförts om att det svenska regelverket bör revideras för att åstadkomma mer klarhet, verkar dessa inte ha vägt tillräckligt tungt för att framskjuta internationella åtaganden att införa nya kriminaliseringar.

I den riksdagsdebatt som fördes i samband med omröstningen av lagförslagen i prop. 2015/16:78 anförde Linda Snecker:

”Och det kan låta som att vi i Sverige idag inte har en lagstiftning där terrorism är förbjudet. Men så är inte fallet. Vi har en lagstiftning; den är lite krånglig att använda; den är lite krånglig att förstå; så är det. Och därför vore det lämpligare att vi faktiskt utredde den befintliga lagstiftningen vi har idag så den faktiskt kan implementeras i rättsväsendet på ett bättre sätt.”¹²

Beatrice Ask replikerade:

”Någon framstressad lagstiftning ligger inte på riksdagens bord. Däremot är den komplicerad. Så är det. Och avvägningarna kan vara besvärliga. [...]. Men inte med ett ord... Inte med ett ord ger Linda Snecker något besked om vad Vänsterpartiet vill göra för att stoppa att människor beger sig utomlands för att begå terrorhandlingar. Vi har nästan 300 som har rest ifrån Sverige som kan förmodas delta i de grymheter vi nästan bara kan ana men får se en och annan bild av.”¹³

Roger Haddad gav uttryck för en liknande ståndpunkt:

¹² Cit. Riksdagen, *Debatt om förslag. Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte* 59:50–1:00:17.

¹³ Cit. Riksdagen, *Debatt om förslag. Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte* 1:05:35–1:06:30.

”Behövs de här åtgärderna? Är det redan kriminaliserat att resa från Arlanda till Istanbul och vidare till Damaskus, eller via Beirut? Nej det är det ju inte, fru talman. Det är det som är luckan i lagstiftningen [...]”¹⁴

Det är mot bakgrund av den begränsade forskningen på området och att legalitetsaspekten verkar ha intagit en sekundär roll i sammanhanget som jag anser det vara av vikt att undersöka den egentliga innebörden av begreppet terrorism i svensk straffrätt, och därmed också belysa potentiella brister i regelverkets struktur.

1.8 Ordlista

Jihad: Termen felöversätts ofta till ”heligt krig” och innebär egentligen strävan (i guds namn) eller religiöst krig. Jihad delas in i två aspekter: lilla jihad, som avser det defensiva eller offensiva kriget mot yttre angripare, och stora jihad, som innebär strävan efter självförbättring genom krig mot ens egna primitiva drifter och dåliga sidor.¹⁵

Kalif: Den högste muslimska ledaren som ansvarar för att skydda statens och trons integritet. Ordet kommer från arabiskans *khalifa* (arvinge), vilket har sin grund i att kaliferna betraktas som Muhammeds arvingar. Kalifens styre benämns *kalifat*.¹⁶

Salafiyya (salafism): En reformistisk rörelse inom islam som förespråkar en så långtgående bokstavstolkning av religionens trossatser som möjligt, inom alla områden av livet. Rörelsen strävar efter renhet och förknippas ofta med jihad.¹⁷

Sharia: Den islamiska lagstiftning som härletts ur Koranen och profeten Muhammeds religiösa vanor och handlingar.¹⁸

Shia: Den näst största förgreningen inom islam. Dess anhängare anser att Profeten Muhammeds svärson skulle ha regerat istället för Muhammeds fyra ”rätt ledda” kalifer. Till skillnad från sunnimuslimerna ställer sig shiamuslimerna emot den rådande politiska islamiska ordningen.¹⁹

Sunni: Den största förgreningen inom islam som omfattar omkring 85 procent av världens muslimer. Uppdelningen i shia och sunni uppstod när Muhammeds efterföljare skulle utses; sunnimuslimerna ansåg att efterträdaren skulle röstas fram i samförstånd medan shiamuslimerna ansåg att ledarskapet skulle gå i arv.²⁰

¹⁴ Cit. Riksdagen, *Debatt om förslag. Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte* 1:26:55–1:27:09.

¹⁵ Napoleoni 2014 s. 158 f; Meijer m.fl. 2009 s. x.

¹⁶ Napoleoni 2014 s. 159.

¹⁷ Napoleoni 2014 s. 163; Esposito m.fl. 1999 s. 445; Mandaville 2007 s. 354.

¹⁸ Armstrong 2002 s. 178 ff.

¹⁹ Armstrong 2002 s. 180 f; Meijer m.fl. 2009 s. xiv; Nasr 2003 s. 7 ff.

²⁰ Armstrong 2002 s. 181; Napoleoni 2014 s. 164; Nasr 2003 s. 7 ff.

1.9 Disposition

Uppsatsen inleds med ett teorikapitel (*Straffrättsteori*) där legalitetsprincipen inom svensk straffrätt behandlas: var den finns uttryckt i lagtexten; vilka krav den ställer; vem den riktar sig mot; begränsningar i dess tillämpningsområde samt hur blankettstraffbud skall betraktas i förhållande till principen. Därefter följer ett kapitel (*Terrorhotet*) som ger insyn i tre stora terroristorganisationer aktiva inom Mellanöstern: al-Qaida, ISIS och Taliban. Först behandlas statistik i avsikt att ge en bild över den globala terrorismens omfattning och sedan presenteras organisationernas bakgrund och mål för att bidra läsaren med en verklighetsförankring i ämnet. Störst fokus ägnas åt ISIS.

I det fjärde kapitlet (*Att definiera terrorism*) redogörs för definitionsproblematiken som råder kring terrorismbegreppet, varför en definition är nödvändig och slutligen fem definitioner som har presenterats i litteraturen. I nästföljande kapitel (*Terrorism enligt internationella instrument*) redogörs för de definitioner som återfinns i internationella instrument. De internationella instrumenten behandlas först då de ligger till grund för det nationella regelverket.

Det sjätte kapitlet (*Svensk antiterrorlagstiftning*), som behandlar den svenska antiterrorlagstiftningen, är det mest omfattande och inleds med en genomgång av de senaste ändringarna som skett inom antiterrorlagstiftningens område. Därefter behandlas terroristbrottet i terroristbrottslagen och sedan särskilt allvarlig brottslighet i finansieringslagen och rekryteringslagen. Efter detta redogörs för terrorismbegreppets avgränsning mot väpnad konflikt, organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet. Sedan följer en genomgång av de remissyttranden avseende SOU 2015:63 som behandlade diverse legalitetsaspekter i antiterrorlagstiftningen. Kapitlet avslutas med en nordisk utblick där utländsk rätt granskas utifrån vilka begrepp som används för att beteckna terroristbrott och hur regelverkens övergripande strukturer ser ut.

Framställningen övergår sedan till sin avslutande del. Här analyseras den svenska antiterrorlagstiftningen för att ge svar på vad terrorism har för innebörd i en svensk straffrättslig kontext och om antiterrorlagstiftningens struktur är tillräckligt tydlig och överblickbar. Analysen används som grund för att diskutera hur eventuella brister kan åtgärdas.

2 Straffrättsteori

2.1 Allmänt om legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen är en grundläggande princip inom svensk straffrätt och innebär generellt att straff inte bör utdömas utan direkt stöd i skriven lag.²¹ Den uttrycks vanligen med den latinska sentensen ”nullum crimen sine lege” (intet straff utan lag) och tillhör de krav en stat måste iaktta för att kunna kallas en rättsstat.²² Legalitetsprincipen har på ett eller annat sätt varit del av svensk rätt sedan 200 år tillbaka och infördes ursprungligen för att ge uttryck för krav på begränsning av domstolarnas godtycke.²³ Principen kan till viss del härledas från konformitetsprincipen, som stadgar att brottspåföljder endast får drabba den som haft möjlighet att rätta sig efter lagen. Konformitetsprincipen ställer dock mer omfattande krav på lagstiftningens utformning än legalitetsprincipen. Som exempel kan nämnas att den även omfattar skuldprincipen, som innebär att endast den som har ådagalagt skuld bör drabbas av straffansvar, samt att straffets svårhet bör stå i proportion till måttet av skuld.²⁴

Legalitetsprincipen utgör en viktig komponent i upprätthållandet av rättssäkerheten då den genom att ställa krav på straffrättslagstiftningen och rättstillämpningen skapar förutsättningar för medborgarna att förutse när och hur bestraffning kommer att ske. Lagstiftningen måste emellertid inte vara så pass förutsebar att varje enskild medborgare med ledning av lagtexten skall kunna bedöma huruvida en viss handling är straffbar eller inte. Målet är inte att skapa ett system som gör det möjligt för juridiskt oskolade lekmän att på egen hand bedöma lagligheten i ett visst handlande. Det handlar snarare om att garantera en viss miniminivå av förutsebarhet och kontroll av den straffrättsliga maktutövningen. Lagstiftningen får således ses som rimligt förutsebar om lekmän kan vända sig till utbildade jurister som, med viss säkerhet, kan förutspå en domstols ställningstagande.²⁵

Legalitetsprincipen är inte tydligt definierad i en enskild bestämmelse utan tar sig uttryck i olika lagrum. I 1 kap. 1 § brottsbalken (1962:700) (BrB) stadgas att ”brott är en gärning som är beskriven i denna balk eller i annan lag eller författning och för vilken straff som sägs nedan är föreskrivet”. Stöd för principen återfinns även i 2 kap. 10 § 1 st. regeringsformen:

Ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. Inte heller får någon dömas till svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven då.

²¹ Asp 2002 s. 267; Asp m.fl. 2012 s. 45.

²² KBrB 1:1 s. 4.

²³ Jareborg 1984 s. 40.

²⁴ Asp m.fl. 2013 s. 48; Jareborg 1984 s. 40.

²⁵ Asp 2002 s. 267; Jareborg 1974 s. 12; jfr Thornstedt 1955 s. 336 f.

Legalitetsprincipen tar sig likaså uttryck i Europarådets konvention av den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som har inkorporerats i svensk rätt genom lag (1994:1219). I art. 7 mom. 1 stadgas att ”ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks”.

2.2 Legalitetsprincipens beståndsdelar

Legalitetsprincipen delas normalt upp i fyra oberoende beståndsdelar som tillsammans samverkar för att skapa förutsebarhet. Den första benämns *föreskriftskravet* och innebär att det måste finnas stöd i en föreskrift för att brott ska föreligga och straff utdömas. Den andra beståndsdel är *retroaktivitetsförbudet* som säger att föreskrifter inte får införas eller tillämpas retroaktivt till nackdel för den tilltalade. Den tredje beståndsdel, *analogiförbudet*, gör det förbjudet att utvidga föreskrifter utöver vad ordalydelsen tillåter. Den fjärde och sista beståndsdel, *obestämdhetsförbudet*, ställer krav på att föreskriften ska vara begriplig och preciserad.²⁶ En föreskrift som är så pass vag eller på annat sätt obestämd att den inte ger någon ledning är generellt sett oförenlig med legalitetsprincipen.²⁷

Följande exempel kan användas för att påvisa hur de olika beståndsdelarna samverkar för att skapa förutsebarhet. Personen A önskar skicka pengar till en utomlands bosatt släkting som har viss anknytning till en terroristorganisation. För att A ska kunna förutse de rättsliga konsekvenserna av sitt handlande måste först och främst finnas en föreskrift som anger vilka dessa är. Om regeln skulle komma att ändras, eller om en ny regel skulle införas som straffbelägger den aktuella transaktionen och sedan tillämpas retroaktivt på A:s handlande, hade det underminerat förutsebarheten i bestämmelsen. Således finns retroaktivitetsförbudet. Detsamma kan sägas om en föreskrift som straffbelägger en helt annan gärning skulle komma att tillämpas på A:s handlande. Därav existerar analogiförbudet. Slutligen krävs att föreskriften är så pass precis att den faktiskt ger ledning om de rättsliga konsekvenserna. Bestämmelsen hade gett A föga ledning i det aktuella fallet om den exempelvis straffbelade handlingen att bistå egendom till en person som ”bekantar sig” med en terroristorganisation.²⁸

Föreskriftskravet eller retroaktivitetsförbudet vållar sällan några problem. Det är emellertid inte lika lätt att avgöra hur obestämd en föreskrift får vara, eller i vad mån analog tolkning är tillåten.

²⁶ Asp m.fl. 2013 s. 45 f. och 69 f.; Jareborg 1992 s. 93 f.

²⁷ Asp 2002 s. 270.

²⁸ Jfr. exemplet i Asp m.fl. 2013 s. 46 f.

2.2.1 Närmare om obestämdhetsförbudet

Obestämdhet i en straffbestämmelse kan hänföras till två huvudsakliga orsaker. Antingen innehåller den obestämda brottsrekvisit (såsom ”omoraliska handlingar” eller ”bekanta sig”) eller så är den så pass lagtekniskt komplicerad att den är svår att få grepp om. Så kan vara fallet om straffbestämmelsen hänvisar till utfyllnadsnormer i ett stort antal andra författningar. Av denna anledning är blankettstraffbud som enbart bygger på hänvisningar till EU-rättsliga normer ofta tveksamma ur ett legalitetsperspektiv.²⁹

Även om lagstiftaren lyckas undvika dessa fallgropar finns en naturlig oklarhet som följer av obestämdhetsförbudet, vilket beror på att språket aldrig är bestämt och att en viss grad av obestämdhet alltid är tillåtet. Legalitetsprincipen är trots allt en princip och inte en absolut regel. Även ord som används som medel för att avgränsa det straffbara området medför en viss obestämdhet. Det är således nästintill omöjligt att utforma bestämmelser som utelämnar olika former av bedömningar. Frågan blir därför snarast hur obestämd en strafföreskrift får vara innan den strider mot legalitetsprincipen.³⁰

I doktrinen har ett antal lösningsförslag presenterats. Asp menar att legalitetsprincipen bör betraktas som en kompass som indikerar att den mindre obestämda föreskriften är den rätta vägen att gå. Således bör i första hand ifrågasättas om det inte funnits möjligheter att utforma bestämmelsen på ett mer precist sätt. En andra fråga är om man kan låta obestämdhetsförbudet ge vika för andra hänsynstaganden. Eftersom principer är att betrakta som tumregler, och därmed inte nödvändigtvis överträds om de inte följs, kan det anses motiverat att frånga legalitetsprincipen om goda skäl talar för det. Så kan vara fallet om en straffbestämmelse bedöms vara av ofrånkomlig vikt. Detta får emellertid endast anses gälla obestämdhetsförbudet då föreskriftskravet, retroaktivitetsförbudet och analogiförbudet får bedömas ha antagit regelkaraktär inom svensk rätt.³¹

Asp framhåller slutligen att obestämdhetsförbudet riktar sig mot helheten i den straffbelagda gärningen. En straffbestämmelse bör således inte anses strida mot obestämdhetsförbudet om den innehåller flera bestämda rekvisit samt ett, eller ett fåtal, vaga brottsrekvisit. Detta ställningstagande ligger i linje med legalitetsprincipens syfte att skapa förutsebarhet. Om en individ vill undvika att företa en brottslig handling räcker det att han eller hon undviker att uppfylla något av de bestämda rekvisiten som ingår i bestämmelsen. Vissa svårigheter kan dock uppkomma beroende på hur rekvisiten förhåller sig till varandra. Därför kan modifieringar komma att behövas för att skapa en tillåten grad av obestämdhet.³²

²⁹ Asp 2002 s. 270; Asp m.fl. 2013 s. 47.

³⁰ Asp 2002 s. 270; Asp m.fl. 2013 s. 47.

³¹ Asp 2002 s. 271.

³² Asp 2002 s. 274.

2.2.2 Närmare om analogiförbudet

Analogiförbudet innebär som bekant att en föreskrift inte får tillämpas utanför dess betydelseområde. Vid bestämmandet av ett straffbuds omfattning måste dock tolkning ofta ske, vilket inte är detsamma som analogisering. I SOU 1988:7 *Frihet från ansvar: Om legalitetsprincipen och om allmänna grunder för ansvarsfrihet* framhölls följande om skillnaden mellan tolkning och analogisering:

”För att det ska vara fråga om en tolkning av ett straffbud måste krävas att den aktuella gärningen kan inordnas under lagtexten. Är detta inte möjligt men bedöms gärningen ändå som brottslig, är det fråga om en analogi.”³³

I kommentarerna till brottsbalken beskrivs analogiförbudet som ett förbud mot att tillämpa ett straffbud om det ”står klart att det aktuella fallet inte rymts under straffbudet i fråga”.³⁴ Detta stadgande förutsätter dock att det finns en gräns för vad ett ord kan betyda, vilket inte alltid är fallet. Vad gäller många juridiska begrepp vållar de sällan problem eftersom frågan huruvida något innefattas av dess ordalydelse besvaras på samma sätt som frågan hur ordet används inom juridiken. I de fall där en mer utförlig tolkning är behövlig bör man ta ställning till om begreppet, som det används i icke-juridiska sammanhang, på ett begripligt sätt hade kunnat användas för att beskriva ordet. Med andra ord: ett begrepp får inte tillämpas utöver det sätt på vilket det i vardagspråk skulle kunna användas och begripas.³⁵

Doktrinen ger uttryck för att ett visst mått av analogisk tillämpning är tillåten under vissa förutsättningar. Det torde exempelvis vara möjligt att utdöma ansvar för gärningar som ligger så pass nära de som redan är uttryckligt kriminaliserade att det hade framstått som väldigt omständligt att inte tillämpa föreskriften. Detta förutsätter dock att lagstiftaren redan har tagit ställning till straffbudets omfattning och därmed skapat ett begränsat utrymme för analogisk tolkning. Viss försiktighet måste dock iakttas. När osäkerhet råder om hur ett straffbud skall förstås är den mildare tolkningen principiellt att föredra.³⁶

2.3 Legalitet och blankettstraffbud

Straffbud utformas vanligtvis efter standardformeln ”den som gör X döms för brott till visst straff inom en viss skala”. Det finns emellertid avvikelser från denna formel som är vanligt förekommande inom straffrättens speciella del, så kallade blankettstraffbud.³⁷ Blankettstraffbud är ett samlingsbegrepp för straffstadganden som innehåller ett uttryckligt krav på komplettering av andra rättsregler, det vill säga bestämmelser som straffbelägger gärningar vars innehåll framgår av andra lagar. En sådan bestämmelse är 11 kap. 5 §

³³ Cit. SOU 1988:7 s. 46.

³⁴ Cit. KBrB 1:1 s. 4.

³⁵ Asp 2002 s. 269 f.

³⁶ KBrB 1:1 s. 4.

³⁷ Jareborg 1995 s. 24.

BrB som föreskriver straffansvar för den som åsidosätter bokföringsskyldigheten enligt bokföringslagen (1999:1078). För att erhålla ett fullständigt straffbud fordras således att straffstadgandet fylls ut med de normer som följer av bokföringslagen.³⁸

Regelgruppen är tämligen omfattande och inkluderar väldigt varierande bestämmelser. Av denna anledning har det ansetts motiverat att dela in blankettstraffbuden i olika undergrupper utifrån hur öppet utfyllnadsnormerna utpekats i brottsbeskrivningen. *Öppna blankettstraffbud* karaktäriseras av brottsbeskrivningar som ger föga, eller ingen, upplysning om naturen eller existensen av de kompletterande rättsreglerna. Det kan röra sig om att innehållet måste urholkas med hjälp av juridisk doktrin eller att antalet kompletterande rättsregler kan komma att öka, exempelvis om straffbudet straffbelägger samtliga rättsregler som en myndighet utfärdar. Vad gäller de så kallade *slutna blankettstraffbuden* är de relativt tydliga i utpekandet av kompletterande rättsregler, där de mest slutna kan sägas vara de vars brottsbeskrivning utpekar den kompletterade rättsregeln med paragrafnummer.³⁹

Den obestämdhet som en straffbestämmelse kan ge uttryck för kan som ovan nämnt⁴⁰ delas in i två grupper. Den första omfattar regler som är utformade på ett begripligt sätt men som innehåller ett eller flera rekvisit vars omfattning är oklar, medan den andra omfattar straffbud som är svåra att få en fullständig bild över. Blankettstraffbud som hänför sig till den första gruppen vållar inga särskilda problem eftersom obestämdheten bedöms på samma sätt som med andra straffbud. När samtliga komponenter har kombinerats till ett fullständigt straffbud skall det ställas mot obestämdhetsförbudets krav på samma sätt som när bedömningen utgår från ett redan fullständigt straffbud. Obestämdheten i den andra gruppen beror inte på vagheter i språket utan består snarare i svårigheter att få grepp om hur det fullständiga straffbudet ser ut, som när ett blankettstraffbud på ett opreciserat sätt hänvisar till andra normer utan närmare hänvisningar om var dessa kan återfinnas. Vid bedömningen av huruvida ett sådant blankettstraffbud är förenligt med legalitetsprincipens krav bör hänsyn tas till vilket slags blankettstraffbud det rör sig om. Ifråga om normgivningsexterna blankettstraffbud bör tas i beaktande huruvida normgivaren som ansvarar för utfyllnadsnormerna använder sig av en lättillgänglig publiceringsform. Ifråga om dynamiska blankettstraffbud kan dessa vålla problem i fall deras innehåll ändras mycket flitigt.⁴¹

Blankettstraffbud som tillhör den första gruppen medför störst risk att underminera legalitetsprincipens funktion att understödja kontroll av den straffrättsliga maktutövningen. Att ett blankettstraffbud är oöverskådligt medför nämligen inga större hinder när ställning ska tas till om

³⁸ Asp har behandlat bokföringsbrottets förhållande till legalitetsprincipen i artikeln *Bokföringsbrott och legalitetsprincipen* i SvJT 1999 nr 1 s. 16–47.

³⁹ Frände 1989 s. 248 ff; jfr Jareborgs indelning i Jareborg 1995 s 24 f.

⁴⁰ Se avsnitt 2.2.1 *Närmare om obestämdhetsförbudet*.

⁴¹ Asp 2002 s. 276 f.

rättsväsendets ingripanden mot en enskild varit befogade eller inte. Kontrollfunktionen innebär emellertid inte enbart att det ska vara möjligt att granska om ingripanden mot enskilda har stöd i lag, utan även att ingripandena har skett när så skall ske. Det bör således framhållas att blankettstraffbud vars obestämdhet grundar sig i vaga brottsrekvisit kan komma att påverka den sistnämnda kontrollfunktionen.⁴²

2.4 Legalitetsprincipens adressater

Så vem riktar sig legalitetsprincipen till? Föreskriftskravet, retroaktivitetsförbudet och analogiförbudet riktar sig till både lagstiftaren och rättstillämparen. Lagstiftaren bör inte tillåta bestraffning utan lagstöd eller analog eller retroaktiv strafftillämpning på samma sätt som en domare inte bör döma ut straff under sådana omständigheter. Obestämdhetsförbudet riktar sig i princip uteslutande till lagstiftaren, men att säga att dess effekter inte kan få genomslag på rättstillämpningsnivån är en aning vilseledande. Det är mycket riktigt så att obestämdhetsförbudet endast kan beaktas av lagstiftaren vid utfärdandet av en strafföreskrift. Obestämdhet i en föreskrift kan emellertid resultera i att domare låter legalitetskäl inverka på tolkningen av det aktuella straffbudet.⁴³

2.5 Begränsningar i legalitetsprincipens tillämpningsområde

En kan fråga sig hur obestämdhetsförbudet förhåller sig till rekvisit som ”oaktsamhet” och ”upsåt” – begrepp som trots sin vaghet är vanligt förekommande inom straffrätten. Hur kommer det sig att vissa allmänt hållna brottsrekvisit anses förenliga med legalitetsprincipen och andra inte? Svaret är att legalitetsprincipens tillämpningsområde är begränsat. Doktrinen ger uttryck för att tillämpningsområdet enbart omfattar straffrättens speciella del vilket innebär att begrepp som hänför sig till den allmänna delen är fria från principens krav. Detta ställningstagande har framförts av såväl Thornstedt, som Frände och Asp.

Enligt Thornstedts mening riktar sig legalitetsprincipen i första hand till innehållet i de enskilda straffbudena. Principen förutsätter således att de speciella rekvisiten för varje straffbelagd gärning anges i brottsbeskrivningen. Med andra får domstolar inte utveckla nya objektiva rekvisit och därmed skapa nya brott. Frågor som hänför sig till straffrättens allmänna del, som de subjektiva rekvisiten, är däremot fria att lösas i doktrin och rättspraxis.⁴⁴

Thornstedt får medhåll från Frände, som framhåller att obestämdhetsförbudet är av liten relevans vid utformandet av

⁴² Asp 2002 s. 276 f.

⁴³ Asp 2002 s. 271.

⁴⁴ Thornstedt 1976 se Asp 1999 s. 30 f.

brottsförutsättningar som inte ingår i de enskilda straffbuden. Frände menar att de allmänna bestämmelserna om straffansvar måste ges en relativt obestämd utformning för att undvika risken att de helt förlorar sin betydelse. Således bör regler som skall tillämpas på alla typer av gärningar i viss mån vara obestämda och preciseras närmare av straffrättsdogmatiken.⁴⁵

Asp menar att legalitetsprincipens tillämpningsområde kan begränsas ytterligare. Även negativa rekvisit torde i stor utsträckning falla utanför tillämpningsområdet. Detta innebär att undantagsregler är fria att utvecklas i praxis, tillämpas analogt eller retroaktivt samt ges obestämd utformning. Asp grundar detta på två skäl. För det första inskränker negativa rekvisit det kriminaliserade området, vilket kan sägas vara till fördel för den enskilde. Eftersom legalitetsprincipen tar sikte på förfaranden som är till nackdel för den enskilde torde den inte vara tillämplig på rekvisit som medför fördelar. För det andra tillhör negativa rekvisit ofta straffrättens allmänna del vilket innebär att de faller utanför legalitetsprincipens huvudsakliga tillämpningsområde. I vissa fall anges dock negativa rekvisit direkt i straffbudet, hur gör man då? Enligt Asp spelar det ingen roll var i lagstiftningen det negativa rekvisitet anges, då det inte kan anses motiverat att göra olika legalitetsbedömningar beroende på var det negativa rekvisitet återfinns.⁴⁶

⁴⁵ Frände 1989 s. 217.

⁴⁶ Asp 2002 s. 273.

3 Terrorhotet

3.1 Terrorismen i siffror

År 2014 presenterade Institute For Economics and Peace sin andra utgåva av *Global Terrorism Index (GTI)*. Rapporten spänner sig över tidsperioden mellan 2000 och 2013 och syftar till att ge en övergripande bild av globala trender och mönster inom terrorism. De största organisationerna 2013 angavs vara al-Qaida, ISIS, talibangrupper och Boko Haram. Enligt GTI har antalet döda i terroristattacker ökat femfaldigt sedan 2000 och den senaste stora höjningen sammanföll med starten av det syriska inbördeskriget 2011. Terrorismen anges vara både ett högst koncentrerat fenomen och ett globalt spritt problem. Över åttio procent av dödsfallen relaterade till terroristaktiviteter 2013 skedde i fem länder – Irak, Afghanistan, Pakistan, Nigeria och Syrien – samtidigt som det i 55 andra länder inträffade minst ett dödsfall till följd av terroristhandlingar.⁴⁷

I mars 2015 tillsatte USA:s Homeland Security Committee en arbetsgrupp med uppdraget att utreda hotet från utländska krigare, det vill säga individer som lämnar sitt hemland för att assistera eller ansluta sig till våldsamma extremistgrupper. Gruppens arbete resulterade i rapporten *Final Report Of The Task Force On Combating Terrorist And Foreign Fighter Travel* som gavs ut i september 2015. Enligt rapporten har fler än 25 000 utländska krigare rest till Mellanöstern för att ansluta sig till islamistiska terroristgrupper, varav minst 4500 av dessa kommer från västvärlden. De flesta har anslutit sig till ISIS för att bli en del av gruppens kalifat. Siffror visar att flest utländska krigare härstammar från Tunisien, därefter Saudiarabien och Jordanien. Även ett par europeiska länder toppar listan: runt 2000 krigare befaras komma från Frankrike, Tyskland och Storbritannien tillsammans. Hotet anses dels bestå i att dessa individer bidrar till en tillväxt av den globala terrorismen genom att utöka de extremistiska nätverken, och dels i att de erhåller krigsträning och kontakter med extremistiska grupper under sin tid i utlandet. Även om de inte avser att återvända hem för att planera nya attacker har de åtagit sig att rekrytera en ny generation terrorister genom radikaliserings av andra västerlänningar.⁴⁸

Säkerhetspolisens uppgifter visar att runt 300 personer har rest från Sverige till Syrien och Irak sedan sommaren 2012 för att ansluta sig till extremistiska jihadistgrupper som ISIS. Sådana resor företas även till andra länder fast i mindre omfattning. SÄPO befarar att trenden med terroristresande är alltjämt uppåtgående. Personer som återvänder till Sverige efter sådana resor utgör ett hot mot landets säkerhet eftersom gruppernas våldsbejakande budskap kan förstärka deras avsikt att begå brott efter hemkomsten. Risken för ökad allvarlig brottslighet kan även hänföras

⁴⁷ Institute For Economics and Peace s. 2.

⁴⁸ Homeland Security Committee s. 2–11.

till det faktum att många har tillägnat sig militär kunskap under vistelsen och då tröskeln för våldsanvändning kan sänkas hos personer som deltagit i stridigheter.⁴⁹

3.2 ”En region i kaos”

I sin bok *Kalifatets återkomst – orsaker och konsekvenser* beskriver Magnus Norell Mellanöstern som en region i kaos. I flera av länderna härjar inomreligiösa strider och konflikter mellan olika religiösa traditioner där reformister och militanta grupper med våld försöker att omforma länder och regioner. Flera av staterna har försvagats till en sådan gräns att de saknar kontroll över såväl gränser som sina invånare. Kvar återstår en spelplan där väpnade grupper i princip är fria att förflytta sig utan motstånd från regeringarna. Det mest tydliga exemplet är Assad-regimen i Syrien som endast kontrollerar en blygsam andel av territoriet. I övrigt domineras landet av ISIS i öster, kurder i norr, al-Qaida i nordväst samt olika sunnigrupper i sydväst. I Irak dominerar kurder i norr, sunnigrupper i centrala Irak och shia i söder.⁵⁰

3.2.1 al-Qaida

Tillsammans med ett par hundra anhängare påbörjade Usama bin Ladin i augusti 1996 ett nytt internationellt krig. Den militanta islamism som låg till grund för bin Ladins krigsförklaring lever än idag och har skapat ett världsomfattande krig som spridit sig till Mellanöstern, Nordafrika, Amerika och Europa. Kriget utkämpas av soldater i Guds tjänst med målet att erhålla globalt ledarskap såsom det förutspås i Koranen. Framgångarna har varit stora. Bin Ladins tankar om ett krig i islams namn har lett till att sunni-muslimska grupper störtat regimer i Mellanöstern och etablerat sig territoriellt. Detsamma kan sägas för rörelsens största jihadistiska konkurrent: de shiamuslimska grupperna som med stöd från Iran har störtat regeringen i Jemen, till stor del tagit över det syriska styret och är den dominerande kraften i Irak och Libanon.⁵¹

3.2.2 ISIS

Den som önskar tillskriva ISIS framgångar en eller flera definitiva orsaker kommer troligtvis upptäcka att problemet är långt mer mångfacetterat än så. Rörelsens framväxt skedde inte över en natt och var inte heller produkten av en isolerad händelse. Likt flera andra jihadistiska grupper utmärks ISIS av en extrem religiös övertygelse blandat med omfattande militär kapacitet. Den som anammar dessa karaktärsdrag som hela förklaringen snubblar emellertid mer än några meter från målnöret. ISIS rötter kan spåras ända tillbaka till Bin Ladins krigsförklaring 1996 och gruppens utveckling har i hög grad påverkats av faktorer som USA:s antiterrorrkrig efter elfte-

⁴⁹ Prop. 2015/16:78 s. 22 f.

⁵⁰ Norell 2015 s. 26 f.

⁵¹ Norell 2015 s. 14.

september-attackerna och västvärldens oförmåga att förstå idéerna bakom det heliga krig som utkämpas.⁵²

ISIS primära mål är att etablera ett kalifat i Levanten⁵³ under salafistiskt orienterade sharia-lagar och förespråkar våldsanvändning mot grupper som motsätter sig deras trosuppfattning.⁵⁴ Grundaren av ISIS, Abu Musab al-Zarqawi, föddes i Jordanien 1967. al-Zarqawi träffade Usama bin Ladin för första gången 2000 och blev då erbjuden att bli medlem av al-Qaida. Han var dock ointresserad av att kämpa mot den avlägsna fienden i väst och avböjde således erbjudandet. Istället ville han ta upp striden mot den jordanska regeringen och etablera en sann islamistisk sunnista i regionen. Hans mål var att återskapa en ny guldålder för Islam genom ett erövringskrig mot shiamuslimerna som regerade i Syrien och Irak.⁵⁵

Under perioden mellan augusti 2003 och december 2004 var al-Zarqawi ledare för en grupp jihadister som senare kom att kalla sig Islamiska staten i Irak (ISI). Under samma tid utpekade bin Ladin al-Zarqawi som ledare för al-Qaida i Irak och anslöt snart ISI till den egna rörelsen. al-Zarqawis bortgång 2006 ledde till en försvagning av rörelsen som kom att fortsätta ända tills Abu Bakr al-Baghdadi tog över rollen som ledare 2010.⁵⁶ al-Baghdadi fortsatte att stärka den sekteristiska konflikten mellan sunni- och shiamuslimer i Irak men insåg snart att gruppen saknade tillräckliga resurser för att göra någon egentlig skillnad. Han såg en möjlighet att använda Syrienkonflikten för att stärka organisationen och påbörjade således arbetet med att etablera en territoriell bas och militärapparat i Mellanöstern.⁵⁷ Genom en rad spektakulära segrar mot irakiska, syriska och kurdiska styrkor under våren och försommaren 2014 ockuperade ISIS städer och byar i både Irak och Syrien.⁵⁸ Den 13 juni 2014 intogs staden Mosul i Irak och några veckor senare utropades ett återupprättat kalifat med Al-Baghdadi som den nya kalifen. Kalifatet gavs namnet Islamiska Staten (IS).⁵⁹

ISIS aktivitet såg en nämnvärd ökning först 2009 då de för första gången dödade mer än 300 personer på ett år. Enligt uppgifter som sträcker sig fram till slutet av 2013 har ISIS dödat fler än 3000 personer på fyra år, varav hälften skedde under 2013. Den militära verksamheten omfattar träningsläger, militära anfall och terroristaktiviteter, varav de sista främst utgörs av bombattentat som riktar sig mot privatpersoner, polis och företag.⁶⁰

Inte alla sunni-muslimer uppfattar dock ISIS som en väpnad grupp. Många ser rörelsen som en kraftfull politisk enhet som genom upprättandet av en

⁵² Norell 2015 s. 15; Cockburn 2015 s. 16 ff.

⁵³ Området som omfattar Israel, Irak, Jordanien, Libanon och Syrien.

⁵⁴ Institute For Economics and Peace s. 52.

⁵⁵ Napoleoni 2014 s. 32 ff.

⁵⁶ Napoleoni 2014 s. 34 f.

⁵⁷ Napoleoni 2014 s. 35 f.

⁵⁸ Cockburn 2015 s. 7.

⁵⁹ Norell 2015 s. 15.

⁶⁰ Institute For Economics and Peace, s. 48 ff.

ny guldålder för islam ska bringa ett slut till de årtionden av krig som plågat regionen. Budskapet kan verka särskilt tilltalande för unga muslimer som upplever orättvisor i dagens muslimska länder, men även för muslimer i väst som har svårigheter att integrera sig i samhället. Gruppen må vara ökänd för att genomföra massavrättningar, halsskärningar och korsfästelser men det finns en annan sida som inte lika ofta uppmärksammas. Gruppen har nämligen en god förmåga att styra etablerade territorier. Inte nog med att invånarna förses med vatten och elektricitet – gruppen sköter allt från banker till domstolar och moskéer.⁶¹

3.2.3 Taliban

Talibanrörelsen grundades 1994 och var från början en blandning av krigare som kämpade mot Sovjets ockupation av Afghanistan på 1980-talet och inhemska stamhövdingar. Talibanerna tog kontroll över Afghanistan 1996 och styrde fram till 2001 då de störtades i en amerikanskt ledd invasion. Gruppen beskriver sig själv som en frihetsrörelse med syftet att återta Afghanistan. Trots detta är talibanrörelsen ansvarig för 75 procent av alla civila dödsfall i Afghanistan sedan 2010. I sin kamp använder sig gruppen av självmordsbombare, sprängladdningar och beväpnade attacker.⁶²

⁶¹ Independent, *Life under Isis: For residents of Raqqa is this really a caliphate worse than death?*

⁶² Institute For Economics and Peace s. 55.

4 Att definiera terrorism

4.1 Definitionsproblematiken

Många har en uppfattning om vad terrorism är. De flesta kan nog enas om att al-Qaida, ISIS och Taliban är terrorister på samma sätt som de kan peka mot Bryssel-attentaten och säga med säkerhet ”det där är terrorism”. Samtidigt är det få som kan ge en precis och heltäckande förklaring av vad det egentligen är. På det internationella planet, såväl som det akademiska, råder enighet om att terrorism omöjligen kan definieras på ett sätt som tillfredsställer alla. I grund och botten beror det på att terrorism är en mänsklig konstruktion som saknar någon inneboende innebörd. Det går inte att genom forskning finna någon slags ”essens” i begreppet. Terrorism består vare sig av atomer eller molekyler – den får den innebörd vi tillskriver den.⁶³

Svårigheterna att på ett koncist sätt beskriva terrorism beror även på att fenomenet kan betraktas ur olika synvinklar – terrorism som brott; terrorism som politik; terrorism som krig; terrorism som kommunikation; terrorism som religiös, ideologisk eller politisk fundamentalism – och därmed styrs begreppets innebörd också av det sammanhang det nämns inom.⁶⁴ I den här framställningen granskas terrorism i en straffrättslig kontext, det vill säga terrorism som brott. Om terrorism kan förklaras som en slags politisk kommunikation genom våldsbruk, anger den straffrättsliga definitionen i vad mån sådana handlingar är tillåtna.⁶⁵

Kärnan av problemet i att nå en allmänt accepterad straffrättslig definition består i att skilja olagligt våld riktat mot statsskicket från ”tillåtet” våld utövat av grupper som kämpar för sin rätt till självbestämmande. Gränsdragningsproblematiken uppstår således när ställning skall tas till vad som är att anse som ”tillåtet” våld. Frågan besvaras inte enkelt utan att tillfoga subjektiva värderingar och ofta styrs en persons uppfattning om terrorism av politiska intressen. Som Nordbeck och Sandbu uttrycker det:

“acts of violence which the debater regards as morally tolerable are seen as lawful, whereas acts of violence which are regarded as morally intolerable are seen as terrorism.”⁶⁶

Brian M. Jenkins målar upp en liknande bild, nämligen att den regerande makten ofta önskar klassificera våldshandlingar begångna av dess politiska motståndare som terrorism, medan regeringskritiska extremister på motsvarande sätt anser sig vara föremål för statlig terrorism. Begreppet terrorism innehåller med andra ord en moralisk värdeladdning. Om en grupp

⁶³ Jfr Schmid, *Terrorism – The Definitional Problem* s. 384.

⁶⁴ Schmid, *Frameworks For Conceptualising Terrorism* s. 197–221.

⁶⁵ Murphy 2012 s. 51.

⁶⁶ Cit. Nordbeck och Sandbu 1987 s. 11 f.

lyckas måla upp sina motståndare som terrorister lyckas de samtidigt förmedla att deras ståndpunkt är den rätta, eller i alla fall att terroristernas är felaktig – ”Terrorism is what the bad guys do”⁶⁷. Frågan om vilket sätt att kämpa som är det ”rätta” blir därmed också en fråga om politik.⁶⁸ Svårigheten att definiera terrorism på ett internationellt plan kan således tillskrivas begreppets stigmatiserande effekt; vilken objektiv definition som helst hade troligtvis inkluderat en individ eller grupp vars handlingar betraktas, eller har setts, som legitima av några medlemmar inom den internationella gemenskapen.⁶⁹

Enligt Tore Bjorgø, professor på norska polishögskolan i Oslo, skiljer sig åsikterna inom området främst kring terrorismbegreppets gränser och inte dess huvudsakliga innebörd. Han framhåller att vissa analytiker vill inkludera statliga aktörer medan andra menar att terrorismbegreppet skall vara begränsat till att omfatta icke-statliga aktörer. På samma sätt önskar vissa definiera terroristbrottet som riktat mot civila offer samtidigt som andra vill inkludera samtliga icke-stridande, det vill säga även militära mål som inte är involverade i strid. Åsikterna går även isär rörande de bakomliggande motiven; en del analytiker vill definiera syftet med terroristhandlingar som politiska medan andra anser att andra aktörer också kan begagna sig av terroristmetoder.⁷⁰

Många använder terrorism som synonym till *uppror*, *gatustrider*, *civila stridigheter*, *uppresning*, *gerillakrigföring* samt en rad andra fenomen. Att likställa terrorism med dessa våldstyper är emellertid förvirrande eftersom de nästan uteslutande omfattar våld som riktar sig mot statskicket. För att förstå terrorism måste tas i beaktande att sådana handlingar även kan företas av den styrande makten gentemot sina invånare. Terrorism är således inte synonymt med våld mot regeringen.⁷¹ Det bör emellertid framhållas att nu gällande legaldefinitioner av terrorism exkluderar vad som brukar kallas *statlig terrorism* – våldshandlingar, eller hot om våld, som organiseras, understöds eller sanktioneras av en stat eller ett statligt organ.⁷²

Jenkins framhåller att definitionsproblematiken har lett till klyschan att den enes terrorist är den andres frihetskämpe, det vill säga att terrorism inte objektivt kan definieras eftersom frågan om vem som är terrorist avgörs av betraktaren. Han menar dock att så inte är fallet. För att erhålla en tillfredsställande definition bör fokus riktas mot våldets karaktär snarare än att se till vem som utövar det. Hans uppfattning får stöd även av Nordbeck och Sandbu.⁷³

⁶⁷ Cit. Jenkins 1990 s. 28.

⁶⁸ Jenkins 1980 s. 1; Jenkins 1990 s. 28.

⁶⁹ Murphy 2012 s. 52; jfr Head 2011 s. 183.

⁷⁰ Bjorgø 2013 s. 27 not 2.

⁷¹ Nordbeck och Sandbu 1987 s. 11.

⁷² Head 2011 s. 182.

⁷³ Jenkins 1990 s. 29; Nordbeck och Sandbu 1987 s. 12.

4.2 Behovet av en definition

Varför behövs egentligen en terrorismdefinition? Murphy menar att det behövs för att förklara en ståndpunkt, antingen för att stigmatisera motståndare eller sympatisera med allierade. Murphy menar även att det är av vikt för brottspreventionen. Genom att definiera terrorism tydliggörs vilka som är benägna att företa terroristhandlingar och – eftersom terrorism är ett förringande begrepp – utpekar det inte bara dessa individer, utan rättfärdigar även att mer omfattande kontrollåtgärder riktas mot de som misstänks vara terrorister. Således möjliggör en definition att bekämpningsåtgärder kan riktas mot dessa individer så att deras agerande avbryts innan brottet begås, snarare än att staten går in och reagerar i efterhand (som ofta är fallet i traditionell straffrätt). I det här hänseendet kan terrorism således betraktas som ett politiskt och retoriskt verktyg för att rättfärdiga statens åtgärder för att bekämpa politiskt våld.⁷⁴

Professor Boaz Ganor, verkställande direktör för The International Institute For Counter-terrorism och dekanus för the Lauder School of Government, Diplomacy & Terrorism i Israel⁷⁵, menar att behovet av en definition är mångfacetterat. Terrorism är inte längre ett lokalt problem utan har flera internationella aspekter: terroristattacker kan begås i flera länder; offren kan ha olika nationaliteter, terroristverksamheten kan vara spridd i olika länder; terroristorganisationer kan få direkt eller indirekt stöd från olika stater, få hjälp av olika etniska grupper och uppbära ekonomiskt stöd från aktörer runtom i världen. Eftersom terrorism bedrivs på ett internationellt plan måste antiterrorismen också bedrivas internationellt. För att utveckla en effektiv internationell strategi mot terrorism måste enighet råda kring vad som ska bekämpas. Således behövs en definition av terrorism.⁷⁶

Vidare kan internationell mobilisering inte leda till operativa resultat om medlemsstaterna inte kan komma överens om en definition. Utan att ge terrorismbegreppet en precis innebörd kan ansvar för terroristbrott inte riktas mot stater som stödjer terrorism och inte heller kan åtgärder företas för att bekämpa terrororganisationer och deras allierade. En definition är därutöver nödvändig för att kunna formulera eller genomföra internationella överenskommelser mot terrorism. Detsamma gäller för antagandet av nationell lagstiftning.⁷⁷

Även om flera länder har ingått bi- och multilaterala avtal vad avser olika brott är utlämning för politiska brott ofta uttryckligt undantaget. Då bakgrunden till terrorism alltid är politisk uppstår ett kryphål som stater kan använda för att undgå sin skyldighet att lämna ut individer som är efterlysta för terroristaktivitet. Ganor menar att en definition hade täppt till detta kryphål. Slutligen menar han att en terrorismdefinition hade hindrat

⁷⁴ Murphy 2012 s. 54.

⁷⁵ *ICT Staff, Ganor, Boaz (Prof.)*.

⁷⁶ Ganor, *Defining Terrorism – Is one Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter?*.

⁷⁷ Ganor, *Defining Terrorism – Is one Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter?*.

terroristorganisationernas möjligheter att legitimera sitt handlande. Om en grupps handlingar kan klassificeras som terrorism påverkas allmänhetens uppfattning om organisationen, och stöd till denna torde således minska.⁷⁸

4.3 Definitioner i litteraturen

1988 utformade Schmid och Jongman en definition av terrorism som grundade sig på samtliga aspekter som behandlats i forskningen. Den utgår från sexton kriterier som således kan sägas vara terrorismens minsta gemensamma nämnare:

Terrorism is an anxiety-inspiring method of repeated violent action, employed by (semi-) clandestine individual, group, or state actors, for idiosyncratic, criminal, or political reasons, whereby - in contrast to assassination - the direct targets of violence are not the main targets. The immediate human victims of violence are generally chosen randomly (targets of opportunity) or selectively (representative or symbolic targets) from a target population, and serve as message generators. Threat- and violence-based communication processes between terrorist (organization), (imperilled) victims, and main targets are used to manipulate the main target (audience(s)), turning it into a *target of terror*, a *target of demands*, or a *target of attention*, depending on whether intimidation, coercion, or propaganda is primarily sought.⁷⁹

Även om samtliga parter hade kunnat enas om denna definition menar Murphy att den är alltför bred för att användas som grund för straffrättslig lagstiftning. Den målar emellertid en tydlig bild över de beståndsdelar som den akademiska världen har tillskrivit fenomenet.⁸⁰

I en artikel från 1998 definierar Thomas J. Badey internationell terrorism som ”The repeated use of politically motivated violence with coercive intent, by non-state actors, that affects more than one state.”⁸¹ Syftet med Badeys definition är att skapa ett brett ramverk som klassificerar och omfattar majoriteten av handlingar som vanligen betraktas som terrorism. I denna utpekade fem särdrag – upprepning, motivering, avsikt, aktörer och effekt – som i kombination skiljer terrorism från andra typer av våld.⁸² De fyra första är gemensamma för både nationell och internationell terrorism. Det är först i effektkriteriet som dessa skiljs åt.

Enligt Badey utmärks terrorism genom användandet av upprepande våldshandlingar. Även om enskilda våldshandlingar kan påminna om terrorism, och media rapporterar om dem som sådan, är de inte att likställa med varandra⁸³ – ”Terror is something one feels. Terrorism is the repeated, systematic exploitation of this fear”⁸⁴. Det andra särdraget är att terrorism

⁷⁸ Ganor, *Defining Terrorism – Is one Man’s Terrorist Another Man’s Freedom Fighter?*.

⁷⁹ Schmid 2004 s. 382.

⁸⁰ Murphy 2012 s. 53.

⁸¹ Cit. Badey 1998 s. 92.

⁸² Badey 1998 s. 92 f.

⁸³ Badey 1998 s. 93.

⁸⁴ Cit. Badey 1998 s. 93.

drivs av politiska motiv. De bakomliggande orsakerna för motivet är irrelevanta, i alla fall ur ett klassificeringshänseende. Som exempel kan nämnas att vissa menar att terrorister drivs av kriminella avsikter, men medan alla terrorister är kriminella är inte alla brottslingar terrorister, även om de företar samma brottsliga handling. Skillnaden mellan terrorism och exempelvis kidnappning ligger således i att terroristerna utför kidnappningen för att nå ett politiskt mål medan brottslingen gör det för att erhålla en lösensumma.⁸⁵

Vidare menar Badey att terrorism skiljer sig från andra typer av våld i avsikten det företas. Även om rädsla och oro är grundläggande komponenter i terrorism är avsikten inte enbart att instifta sådana känslor. Istället utmärks terrorism av att dessa känslor utnyttjas för att framkalla ett fysiskt eller psykiskt gensvar. På detta sätt använder terrorister rädsla för att påverka andras beteende.⁸⁶ Det fjärde särdraget i Badeys definition är att handlingen skall företas av en icke-statlig aktör (non-state actor). Statligt understödd terrorism må förekomma, men statligt stöd är i sig inte utmärkande för internationell terrorism eftersom stater i varierande sammanhang stöttar handlingar som företas av andra stater och icke-statliga aktörer med liknande intressen.^{87 88} Slutligen utmärks internationell terrorism av att terroristhandlingen har effekt på mer än en stat.⁸⁹

Bjorgø beskriver terrorism som en grupp av handlingsstrategier där våld, och hot om våld, används på ett systematiskt sätt för att skapa ett tillstånd av rädsla, uppmärksamma ett syfte eller tvinga någon att acceptera specifika krav och därigenom uppnå en effekt på ytterligare människor och institutioner än det direkta offret eller målet för den våldsamma handlingen.⁹⁰

En annan definition är den som har presenterats av Boaz Ganor:

”[...] terrorism is the intentional use of, or threat to use, violence against civilians or against civilian targets, in order to attain political aims.”⁹¹

Ganors definition vilar på tre grunder. Den första av dessa är kravet på våld. Enligt definitionen faller handlingar som inte innehåller våld, eller hot om våld, utanför begreppet. Således skall handlingar som fredliga protester (till exempel strejker, icke våldsamma demonstrationer och skatterevolter) inte betraktas som terrorism. Den andra grunden är kravet på politiskt syfte; handlingen skall ha som mål att förändra en politisk situation. Om syftet inte

⁸⁵ Badey 1998 s. 95 f.

⁸⁶ Badey 1998 s. 96 f.

⁸⁷ Badey delar in statligt stöd till sådana grupper i tre områden: stöd i form av pengar eller utrustning, stöd i form av fristad och stöd i form av underrättelse eller andra typer av tekniskt bistånd.

⁸⁸ Badey 1998 s. 99 ff.

⁸⁹ Badey 1998 s. 104.

⁹⁰ Bjorgø 2013 s. 5

⁹¹ Cit. Ganor, *Defining Terrorism – Is one Man’s Terrorist Another Man’s Freedom Fighter?*.

är att exempelvis ändra regimen, påverka social- eller ekonomipolitiken eller byta ut personer i maktposition, skall handlingen inte heller betraktas som terrorism. Våldshandlingar som riktar sig mot civila men som inte har ett politiskt ändamål skall därmed ses som ett våldsbrott eller bara en galen persons handlande utan någon koppling till terrorism. Medan andra vill inkludera krav på religiösa eller ideologiska motiv menar Ganor att kravet på politiskt syfte är tillräckligt brett för att inkludera även dessa aspekter. Likt Badey anser han att motivet bakom handlingen egentligen är irrelevant. Fördelen med den definition han presenterar är att den är så kort och precis som möjligt. Slutligen uppställs ett krav på att handlingen skall rikta sig mot civila. Enligt Ganor utmärks terrorism – till skillnad från gerillakrigföring och medborgerligt uppror – av att den utnyttjar svagheten hos civila för att skapa skräck och uppnå maximal medial reaktion. Genom detta krav dras ytterligare en skiljelinje mellan terrorism och andra våldshandlingar: det handlar inte om att civila skadas som en indirekt följd av en konflikt – terrorism är direkt riktad mot civila mål.⁹²

Slutligen skall den definition som presenterats av Brian M. Jenkins nämnas:

”All terrorist acts are crimes, and many would also be war crimes or ”grave breaches” of the rules of war if we accepted the terrorists’ assertion that they wage war. All involve violence or the threat of violence, sometimes coupled with explicit demands. The violence is frequently directed against civilian targets. The purposes are political. The actions are often carried out in a way that will achieve maximum publicity. The perpetrators are usually members of an organized group. Their organizations are by necessity clandestine, but unlike other criminals, terrorist often claim credit for their acts. And finally – the hallmark of terrorism – the acts are intended to produce psychological effects beyond the immediate physical damage.”⁹³

Trots att definitionen inte utesluter alla tvetydigheter menar Jenkins att den drar viktiga gränser kring vad terrorism är. Den skiljer sig nämligen åt från annan brottslighet i det bakomliggande syftet att instifta rädsla och bringa förändring till en politisk situation.⁹⁴

⁹² Ganor, *Defining Terrorism – Is one Man’s Terrorist Another Man’s Freedom Fighter?*.

⁹³ Cit. Jenkins 1990 s. 29.

⁹⁴ Jenkins 1990 s. 30.

5 Terrorism enligt internationella instrument

5.1 EU

Det straffrättsliga samarbetet inom EU kan beskrivas som tudelat. Det består dels i att underlätta det straffprocessuella samarbetet mellan medlemsländerna, och dels i att skapa ett gemensamt ramverk av minimibestämmelser inom brottsområden som mest effektivt bekämpas genom samarbete mellan medlemsländer. Bestämmelser rörande det straffrättsliga samarbetet återfinns i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) fjärde kapitel. I art. 83 stadgas att Europaparlamentet och rådet genom direktiv får fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet som dessutom har ett gränsöverskridande inslag. I bestämmelsens andra stycke anges terrorism vara ett sådant område.⁹⁵

Det straffrättsliga samarbetet har utmynnat i ett antal instrument med relevans på antiterrorismens område. Ett av de viktigaste får sägas vara Europeiska unionens rambeslut 2002/457/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism, vilket ligger till grund för lag (2003:148) om straff för terroristbrott. Art. 1 innehåller en definition av terroristbrott som består av två delar. Först beskrivs terroristgärningars allmänna karaktäristik och därefter anges ett antal specifika brottstyper som kan utgöra terroristbrott. Vad som enligt rambeslutet utmärker en terroristhandling är att den begås uppsåtligen, genom sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation och har som syfte att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från en viss handling, eller allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation.

En annan slags definition återfinns i Europarådets konvention om förebyggande av terrorism från 2005.⁹⁶ Denna bygger på en exempellista istället för att ange vad terrorism är. I art. 1 (1) stadgas att innebörden av terroristbrott enligt konventionen är något av de brott som faller under eller definieras i något av de fördrag som återfinns i bilagan.

⁹⁵ Andra områden som uppräknas är organiserad brottslighet, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel och it-brottslighet.

⁹⁶ Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. Warszawa den 16 maj 2005.

5.2 FN

Redan på 1930-talet påbörjades arbetet med att nå en internationellt accepterad definition av terrorism. En sådan presenterades så tidigt som 1937 i en konvention av Nationernas förbund⁹⁷, men då konsensus inte kunde nås kring innebörden antogs konventionen aldrig och arbetet lades på is.⁹⁸

Sedan FN:s tillkomst har ytterligare försök gjorts utan att resultera i någon definition som samtliga parter kunnat enas om. År 1994 presenterades emellertid en definition i (den icke-bindande) resolutionen 'Measures to Eliminate International Terrorism', som förklarade terrorism som "criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes".⁹⁹

Resolutionen föranledde antagandet av en ad-hoc-kommitté 1996¹⁰⁰ med uppdraget att utveckla lagstiftning om bekämpande av terrorism. Kommitténs arbete med att utforma en heltäckande konvention mot all slags internationell terrorism pågår än idag. Deras informella definition, som återfinns i art. 2 (1) i Draft Comprehensive Convention Against International Terrorism¹⁰¹, har bland annat kritiserats för att vara alltför vag och vittomfattande. Vidare går meningarna isär vad avser vilka aktörer som skall omfattas samt huruvida konventionen skall vara tillämplig på handlingar som företas under väpnad konflikt.¹⁰² Kommitténs definition lyder:

Any person commits an offence within the meaning of the present Convention if that person, by any means, unlawfully and intentionally causes:

- (a) Death or serious bodily injury to any person, or
- (b) Serious damage to public or private property, including a place of public use, a State or government facility, a public transportation system, an infrastructure facility or to the environment; or
- (c) Damage to property, places, facilities or systems referred to in paragraph 1(b) of the present article resulting or likely to result in major economic loss; when the purpose of the conduct, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or abstain from doing any act.

Parallellt med arbetet att söka definiera terrorism i ett heltäckande perspektiv har ett antal instrument utformats som istället riktar sig mot specifika terroristhandlingar. I dagsläget finns fjorton konventioner på

⁹⁷ Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism, League of Nations Doc. C.546M.383 1937.

⁹⁸ Duffy 2015 s. 31.

⁹⁹ A/RES/50/53 av den 11 december 1995.

¹⁰⁰ A/RES/51/210 av den 17 december 1996.

¹⁰¹ Draft Comprehensive Convention Against International Terrorism. A/59/894.

¹⁰² Duffy 2015 s. 35.

antiterrorismens område¹⁰³ och med undantag för en innehåller dessa inga definitioner av terrorism. Istället utpekas särskilda handlingar som medlemsstaterna förpliktigas att reglera i varierande aspekter.

Undantaget återfinns i art. 2(1)(b) i terroristfinansieringskonventionen¹⁰⁴ från 1999 där terrorism indirekt beskrivs som:

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 att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd.

Definitionens roll i konventionen är att peka ut vilka brott som, utöver de som faller under och definieras i fördragen som anges i bilagan, skall vara förbjudna att finansiera. Konventionen straffbelägger således inte handlingar som faller inom denna definition.

¹⁰³ För en fullständig lista se FN, *International Legal Instruments – Terrorism*.

¹⁰⁴ Internationell konvention om bekämpande av finansiering av terrorism. New York den 9 december 1999.

6 Svensk antiterrorlagstiftning

6.1 Överblick

Den svenska antiterrorlagstiftningen utgörs av tre speciallagar: lag (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen), lag (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och särskilt annan allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) och lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen). De huvudsakliga bestämmelserna om *terroristbrott* återfinns i terroristbrottslagen medan övriga lagar straffbelägger handlingar av sidoställd art, exempelvis finansiering och rekrytering för terroristbrott. Brottsstypen som kriminaliseras i finansieringslagen och rekryteringslagen benämns *särskilt allvarlig brottslighet*.

6.2 Den senaste rättsutvecklingen

6.2.1 Resolution 2178

Den 24 september 2014 antog Förenta Nationernas säkerhetsråd resolution 2178 i syfte att bekämpa det ökande hotet avseende utländska terroristresande. Säkerhetsrådet konstaterade att terrorism är ett av de mest pressande hoten mot internationell fred och säkerhet och uttryckte således djup oro över att ett växande antal människor reser iväg för att erhålla terroristträning eller delta i terroristhandlingar.¹⁰⁵ Resolutionen, som är folkrättsligt bindande för samtliga medlemsstater, föreskriver bland annat att ett antal uppräknade terroristhandlingar skall göras föremål för kriminalisering i staternas nationella lagstiftning.¹⁰⁶ Utöver kraven på straffrättslig reglering som ställs i resolution 2178 har Sverige som medlem i Financial Action Task Force (FATF) ett internationellt åtagande att kriminalisera finansiering av terrorism.¹⁰⁷

6.2.2 SOU 2015:63 och prop. 2016/17:78

I december 2014 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdraget att analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska uppfylla kraven som ställs i resolution 2178 samt av FATF.¹⁰⁸ Utredningen, som går under namnet Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtgärder för att förhindra och bekämpa terrorism, presenterade den 17 juni 2015 sitt delbetänkande SOU 2015:63 *Straffrättsliga åtgärder mot*

¹⁰⁵ Resolution 2178(2014) s. 1.

¹⁰⁶ Se paragraf 6 i resolution 2178(2014).

¹⁰⁷ FATF, *Who we are*.

¹⁰⁸ Dir. 2014:155 s. 1.

terrorismresor.¹⁰⁹ Härifrån fastslog utredningen behovet av lagändringar samt redogjorde för sitt lagförslag.¹¹⁰

Den 17 juni 2015 beslutade regeringen att utöka utredningens uppdrag. Utöver de ursprungliga åläggandena ska utredningen analysera behovet av ytterligare kriminalisering för att förhindra att personer deltar i väpnad konflikt utomlands inom ramen för en terroristorganisation samt ta ställning till Sveriges möjligheter att kunna utreda och döma för sådana brott. Vidare ska utredningen se över straffbestämmelsen om olovlig värvning samt ta ställning till om Sverige ska ansluta sig till Pekingprotokollet, Pekingkonventionen och tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. Resultatet ska slutredovisas senast den 23 juni 2016.¹¹¹

Den 17 december 2015 överlämnade regeringen sitt lagförslag till riksdagen om kriminalisering av terrorismresor, terroristträning och finansiering av terrorism (prop. 2015/16:78)¹¹². Innehållet motsvarar de förslag som presenterades i SOU 2015:63. Förslaget antogs den 10 februari 2016 och lagändringarna trädde ikraft den 1 april 2016.¹¹³

6.3 Terroristbrottslagen

Av terroristbrottslagens första paragraf framgår att lagen innehåller regler för genomförande av Europeiska unionens rambeslut om bekämpande av terrorism.¹¹⁴ Lagen innehåller ingen definition av terrorism. Brottsstypen som straffbeläggs benämns istället *terroristbrott*, vars definition anges i 2 §:

För terroristbrott döms den som begår en gärning som anges i 3 §, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att

1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp,
2. otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller
3. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.

Av bestämmelsen följer att en domstol ska döma till terroristbrott istället för det brott som gärningen egentligen utgör, såsom mord, dråp eller människorov enligt 3 §, under förutsättningen att de kvalificerade objektiva och subjektiva rekvisiten i första stycket är uppfyllda. I förarbetena anges att tolkningen av de kvalificerade rekvisiten skall göras restriktivt samt mot bakgrund av rambeslutets artiklar och beaktandesatser.¹¹⁵

¹⁰⁹ SOU 2015:63 s. 2.

¹¹⁰ SOU 2015:63 s. 25–35.

¹¹¹ Dir. 2015:61 s. 1.

¹¹² Prop. 2015/16:78 s. 1.

¹¹³ Prop. 2015/16:78 s. 1.

¹¹⁴ Europeiska unionens rambeslut 2002/457/RIF om bekämpande av terrorism av den 13 juni 2002.

¹¹⁵ Prop. 2002/03:38 s. 84 f.

Påföljden för terroristbrott av normalgraden är fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst arton år, eller på livstid. Är brottet att anse som mindre grovt döms gärningsmannen till fängelse i lägst två år och högst sex år. Om det för gärningen är föreskrivet ett högre lägsta straff i BrB skall denna straffskala tillämpas.¹¹⁶ Begår någon ett mord under förutsättningarna som anges i 2 § terroristbrottslagen skall gärningsmannen således dömas till ett lägsta straff på fängelse i tio år i enlighet med 3 kap. 1 § BrB istället för fängelse i lägst fyra år.

6.3.1 Det objektiva rekvisitet

För att ett terroristbrott ska anses förövat enligt 2 § krävs att gärningen som avses i 3 § skall allvarligt kunna skada en stat eller mellanstatlig organisation. Enligt förarbetena torde uttrycket ”en stat” inte vålla några tillämpningssvårigheter. Det framhålls dock att rambeslutets uttryck ”internationell organisation”, vilket likställs med en stat, bör ges en snäv tolkning för att begränsa lagens tillämpningsområde till sådana mellanstatliga organisationer som förtjänar samma skydd som stater (FN, EU och Europarådet). Av denna anledning används istället uttrycket ”mellanstatlig organisation” i terroristbrottslagen.¹¹⁷

Att en gärning allvarligt skall kunna skada en stat utgör ett objektiva rekvisit. För objektiv täckning fordras inte att gärningen har inneburit konkret fara i det enskilda fallet, utan det är tillräckligt att den typiskt sett allvarligt kan skada en stat eller mellanstatlig organisation. Det rör sig således om ett *abstrakt farerekvisit*.¹¹⁸ Vad detta innebär mer exakt anges inte i rambeslutet men i förarbetena framhålls att gärningen skall kunna utgöra en ”svår påfrestning på samhället eller på en mellanstatlig organisation”.¹¹⁹ Här avses inte bara sådana gärningar som hotar att skada de grundläggande strukturerna i ett demokratiskt samhälle, som grunderna och formerna för statsskicket eller rättsordningen – även gärningar som riktar sig mot ett väsentligt allmänintresse eller en stats försörjningsmöjligheter eller samhällsfunktioner omfattas. Dessa tämligen öppna formuleringar definieras inte närmare men en rad exempel ges. Inom rekvisitet ryms gärningar som allvarligt kan skada viktiga infrastruktursystem som el- och vattenförsörjning, hälso- och sjukvård, allmänna kommunikationsnät och kommunikationsmedel, radio och TV, viktiga försörjningsgrenar och industrier samt handelsplatser såsom börser.¹²⁰ Det enda exemplet som ges på ett väsentligt allmänintresse är medborgarnas intresse av ”värnandet av ett öppet och säkert samhälle”.¹²¹

¹¹⁶ Se 2 § 2–4 st. terroristbrottslagen.

¹¹⁷ Prop. 2002/03:38 s. 86.

¹¹⁸ Prop. 2002/03:38 s. 86.

¹¹⁹ Cit. prop. 2002/03:38 s. 86.

¹²⁰ Prop. 2002/03:38 s. 86.

¹²¹ Cit. prop. 2002/03:38 s. 86.

En gärning anses utgöra en stor påfrestning för en mellanstatlig organisation om den kan skada dess möjlighet att utföra sina uppgifter i enlighet med det givna mandatet. Gärningen måste inte innebära ett hot mot hela organisationens verksamhet, utan det är tillräckligt att den allvarligt kan skada någon av de funktioner som den är inrättad att utföra. Därmed kan rekvisitet vara uppfyllt även om gärningen enbart riktar sig mot en gren, institution eller ett organ inom organisationen.¹²²

Generellt gäller att en bedömning måste ske i varje enskilt fall med beaktande av samtliga omständigheter. Som redan anförts tar det objektiva rekvisitet sikte på den abstrakta faran i gärningen. Har gärningen medfört fara för många människors liv, personliga säkerhet eller hälsa, eller mycket omfattande skador på miljö eller egendom av särskild betydelse, är det en omständighet som talar för att den typiskt sett hotar att allvarligt skada en stat eller mellanstatlig organisation. Det kan röra sig om mordbrand, gisslantagning, bombattentat eller andra skadegörande handlingar riktade mot allmänna byggnader och platser, sabotage av allmänna kommunikationsnät, el- och vattenförsörjning, kapning av transportmedel som förflyttar vapen eller annat farligt gods och gift- eller smittspridning, till exempel i en stads dricksvatten eller ventilationssystem på allmänna platser. Rekvisitet inrymmer även gärningar som enbart riktar sig mot en, eller ett fåtal, personer. Så kan vara fallet om en person i beslutsposition utsätts för våld eller kidnappning av den anledningen att han eller hon har ett visst förtroendeuppdrag eller anställning.¹²³

Rekvisitet tolkades av Svea hovrätt i mål nr B 5673-06 som avgjordes under sommaren 2006. Målet avsåg tre män som stod åtalade för att ha försökt starta brand i en fastighet i Kista, vilken användes som vallokal för det irakiska parlamentsvalet. Männerna dömdes för medverkan till mordbrand istället för terroristbrott, då gärningen inte ansågs vara av den arten att terroristbrottslagen bör bli tillämplig. Hovrätten grundade sin bedömning på att gärningarna företogs nattetid, vilket talade starkt för att gärningsmännen inte avsåg att någon skulle komma till skada. Därtill var det fråga om en separat händelse som inte var del av någon större plan att sätta skräck i personer involverade i det irakiska valet. Det konstaterades slutligen att en mordbrand utförd på detta sätt inte skulle ha skadat tilltron till det demokratiska systemet eller på annat sätt kunnat allvarligt skada Irak eller Sverige.¹²⁴

6.3.2 Det subjektiva rekvisitet

För att ett terroristbrott enligt 2 § skall vara förhanden krävs vidare att gärningsmannen begått gärningen med avsikt att någon av de effekter som räknas upp i bestämmelsens tre punkter ska inträffa. Likt det objektiva rekvisitet fordras det för straffbarhet inte att effekten har inträffat, utan det

¹²² Prop. 2002/03:38 s. 86.

¹²³ Prop. 2002/03:38 s. 87.

¹²⁴ B 5673-06 s. 5 ff.

avgörande är att avsikten var direkt åsyftad gärningsmannen.¹²⁵ Det är således fråga om ett överskjutande uppsåtsrekvisit.

Bestämmelsens första punkt ("injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp") tar sikte på gärningar vars avsikt är att framkalla fara för säkerhet till egendom eller person. Brottsobjektet utgörs av en befolkning eller en befolkningsgrupp, vilket innebär att bestämmelsen inte enbart är tillämplig då syftet är att injaga skräck i en större del av befolkningen, utan även när brott riktas mot en mindre del, exempelvis en etnisk minoritet eller ett folkslag. Enligt förarbetena kan det vara fråga om omfattande skadegörande gärningar såsom bombattentat mot allmänna platser, kommunikationsmedel, anläggningar för vatten-, ljus-, kraft- eller värmeförsörjning. Som exempel anges även gift- och smittspridning.¹²⁶

Den andra punkten ("otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd") omfattar gärningar som vidtas i syfte att tvinga fram, eller förhindra, vidtagandet av åtgärd. Bestämmelsen tar sikte på utpressningsliknande situationer såsom när ett transportmedel kapas och gisslan tas i syftet att tvinga fram ett beslut mot att gisslan frisläpps. Med uttrycket offentliga organ avses riksdag, regering samt andra organ och myndigheter som fullgör förvaltningsuppgifter.¹²⁷

Innebörden av den tredje och sista punkten ("allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation") definieras inte närmare i rambeslutet. Enligt förarbetena skall dock grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska strukturer förstås som en stats grundläggande samhällsstrukturer och funktioner såsom dess statskick, grundlag eller konstitution, dess rättsordning samt jämförbara strukturer eller funktioner som en stats hälsovårds-, socialskydds- eller utbildningssystem. Bestämmelsen omfattar således brott som begås i syfte att omstörta det demokratiska statskicket och ändra eller upphäva för staten grundläggande författningar. Vidare omfattas brott som riktar sig mot rättsväsendet för att destabilisera en fungerande rättsstat, eller sådana som syftar till att skada samhällsekonomin genom att rikta sig mot landets försörjningsgrenar eller viktiga industrier. Slutligen anges att rekvisitet omfattar brott som riktar sig mot viktiga institutioner för hälsovård och utbildning om de begås i syfte att förstöra eller försvaga förmågan att tillgodose allmänheten med sjukvård och utbildning.¹²⁸

Vad gäller motsvarande strukturer för en mellanstatlig organisation anges i förarbetena att det främst torde avse dess stadgar, institutioner och organ, dess budget och den övriga infrastruktur dess medlemsstater har byggt upp för att organisationen skall kunna fullgöra sitt uppdrag. Av detta följer att

¹²⁵ Prop. 2002/03:38 s. 87.

¹²⁶ Prop. 2002/03:38 s. 87 f.

¹²⁷ Prop. 2002/03:38 s. 88.

¹²⁸ Prop. 2002/03:38 s. 88.

bestämmelsen omfattar brott som riktar sig mot en mellanstatlig organisations institutioner, organ eller företrädare om avsikten är att förstöra eller försvaga organisationens förmåga att fullgöra sina grundläggande uppgifter. På samma sätt skall rekvisitet anses uppfyllt om brott riktas mot medlemsstaterna eller deras företrädare i organisationen som agerar i medlemsstatens egenskap.¹²⁹

6.3.3 Halsskärningar var terroristbrott

Det finns endast en lagakraftvunnen dom som avser terroristbrott. Målet avgjordes av Göteborgs tingsrätt den 14 december 2015 och involverade två män som hade deltagit i avrättningen av två civila offer i Syrien. Händelseförloppet hade dokumenterats i tre filmer, vilka beslagtogs under en husrannsakan hos en av männen. Den första filmen visade förberedelser inför avrättningarna medan de andra återgav hur två män fick sina halsar avskurna med kniv.¹³⁰ Ingen av de tilltalade utförde själva halsskärningarna men båda var deltagande i varierande grad. Mannen X placerade bland annat ut det första offret inför mordet, var mycket aktiv i planeringen och gjorde plats för den som skulle döda. Y hade även han en ledande roll i planeringen, höll ett anförande om varför männen skulle dödas samt gav slutgiltigt tecken och vinkade fram mannen med kniv.¹³¹

Tingsrätten fann att de tilltalade genom sitt agerande hade spelat så aktiv roll att de var att betrakta som medgärningsmän till mordet.¹³² Trots att det vid tiden pågick en icke-internationell väpnad konflikt i Syrien ansåg domstolen att de tilltalade inte tillhörde någon väpnad grupp eftersom det var oorganiserat på platsen och saknades någon egentlig ordergivning eller befälsordning.¹³³

Gärningen ansågs ha allvarligt kunnat skada Syrien, då gärningsmännen sände ut budskapet att alla otrogna kunde drabbas av liknande bestialiska mord. Därmed hade fara framkallats för många människors liv, personliga säkerhet och hälsa. I filmerna talades flera olika språk och således ansågs budskapet vara riktat till fler än de som var på platsen. TR menade därför att avsikten var att injaga allvarlig fruktan hos den befolkningsgrupp som inte tillhörde den rätta läran, vilket stöddes av de tydliga hot som yttrades i filmerna mot alla otrogna, var helst de befann sig i världen. Brottet var således att anse som ett terroristbrott. Eftersom ett högre lägsta straff var föreskrivet för mord enligt BrB än terroristbrott tillämpades denna straffskala och de tilltalade dömdes båda till livstids fängelse.¹³⁴

Den 30 mars 2016 fastslogs domen av hovrätten. Hovrätten ansåg att gärningarna allvarligt kunnat skada staten Syrien då de riktade sig mot det

¹²⁹ Prop. 2002/03:38 s. 88.

¹³⁰ B 9086-15 s. 7 och 20.

¹³¹ B 9086-15 s. 26 ff.

¹³² B 9086-15 s. 29.

¹³³ B 9086-15 s. 31 ff.

¹³⁴ B 9086-15 s. 31–36.

väsentliga allmänintresset som handlar om att ”värna ett öppet och säkert samhälle”.¹³⁵

6.4 Sidoställda terroristhandlingar

6.4.1 Rekryteringslagen

Rekryteringslagen är den andra speciallagen innehållande straffbestämmelser om terroristhandlingar. I 2 § anges vilka handlingar som faller under det för lagen centrala begreppet *särskilt allvarlig brottslighet*. I 3–5b §§ föreskrivs straffansvar och påföljder för den som offentligt uppmanar till, rekryterar för, utbildar i eller reser för att företa sådan brottslighet. I bestämmelserna regleras således inte rena terroristbrott, utan handlingar som är av sidoställd karaktär. Särskilt allvarlig brottslighet omfattar:

1. mord, dråp, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grovt olaga tvång, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage och spridande av gift eller smitta, om syftet med gärningen är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd,
2. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatsabotage,
3. sådan brottslighet som avses i
 - a) artikel 1 i den internationella konventionen den 17 december 1979 mot tagande av gisslan,
 - b) artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne,
 - c) artikel 2 i den internationella konventionen den 15 december 1997 om bekämpande av bombattentat av terrorister, och
 - d) artikel 2 i den internationella konventionen den 13 april 2005 för bekämpande av nukleär terrorism,
4. mord, dråp, misshandel, grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand, grov mordbrand samt hot om sådana brott, om gärningen utförs mot sådana internationellt skyddade personer som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, samt
5. brott enligt 3 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Fyra av punkterna hänvisar till gärningar vars innebörd antingen framgår av internationella konventioner, terroristbrottslagen eller finansieringslagen. För att erhålla en fullständig bild över de gärningar som utgör särskilt allvarlig brottslighet måste blicken således riktas mot dessa andra lagrum. Finansieringslagen behandlas i nästkommande avsnitt och de internationella konventionerna kommer att redogöras för i korthet under avsnitt 6.4.3 *Finansierings- och rekryteringslagarnas utfyllnadsnormer*.

¹³⁵ B 5306-15 s. 1.

Gemensamt för gärningarna i första punkten är att de i flertalet fall kan orsaka dödsfall eller allvarlig kroppsskada, alternativt framkalla fara för en sådan effekt. Uttrycket *injaga skräck* innebär att gärningen ska ha för avsikt att framkalla en allvarlig fruktan för säkerhet till person eller egendom. Brottsobjektet utgörs enligt bestämmelsen av befolkning eller befolkningsgrupp. Således omfattas både gärningar som riktar sig mot en större del av befolkningen och de som riktar sig mot en mindre befolkningskrets. Det kan exempelvis röra sig bombattentat som riktas mot en församlingslokal som innehåller en etnisk minoritet eller spridning av gift i en stads dricksvatten. Det alternativa rekvisitet är att gärningen ska syfta till att förmå en regering eller internationell organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd. Enligt förarbetena skall det röra sig om en utpressningsliknande situation.¹³⁶

Lagen har aldrig tillämpats i praktiken. Det första åtalet för brott enligt lagen väcktes den 30 oktober 2015 varpå huvudförhandling skulle ha ägt rum den 9 och 10 februari 2016. Huvudförhandlingen ställdes emellertid in den 5 februari till följd av att ny bevisning lämnades in av åklagaren. Tid för ny huvudförhandling har inte bestämts ännu.¹³⁷ För närvarande sitter en annan person häktad som på sannolika skäl är misstänkt för brott enligt rekryteringslagen. Åtal i mål nr B 3019-16 skall väckas senast den 26 maj.¹³⁸

6.4.2 Finansieringslagen

I Sverige återfinns straffbestämmelser om finansiering av terrorism i finansieringslagen. I 3 § straffbeläggs gärningen att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den ska användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. I lagens andra paragraf anges vad som avses med särskilt allvarlig brottslighet. Listan motsvarar den i 2 § rekryteringslagen med undantag för att den femte punkten, som avser brott enligt finansieringslagen, saknas av uppenbara skäl.

För straffansvar fordras att gärningsmannen i vart fall haft indirekt uppsåt att egendomen skulle användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Indirekt uppsåt (*dolus indirectus*) är numera ett förlegat begrepp som har sin moderna motsvarighet i insiktsuppsåtet. Begreppet användes för att beteckna fall där gärningsmannen sett följderna av sitt agerande som nödvändig, oavsett om den realiserats eller inte. Ifråga om brott enligt 3 § finansieringslagen innebär detta att det för straffbarhet fordras att den som samlat in, tillhandahållit eller tagit emot egendom i alla fall misstänkt att den kunnat komma att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Det måste emellertid inte ha förelegat konkret fara för att den främjade brottsligheten skulle inträffa.¹³⁹ I förarbetena framhålls att straffansvar

¹³⁶ Prop. 2009/10:78 s. 56.

¹³⁷ Mål nr B 4352-16.

¹³⁸ Se Attunda tingsrätt, *Uppmärksammade mål*.

¹³⁹ Asp m.fl. 2013 s. 289.

typiskt sett inte träffar den som överlämnar tillgångar i enlighet med avtal som ingåtts i god tro eller för att uppfylla skyldighet enligt lag.¹⁴⁰

Påföljden för brott enligt 3 § är fängelse i högst två år eller, ifall det är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. I ringa fall utdöms inte ansvar. Har brottet utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller annars varit av särskilt farlig art talar det för att brottet ska anses som grovt.¹⁴¹ Ett brott är av särskilt farlig art om gärningsmannen exempelvis haft för avsikt att främja brott som kan leda till att människor dödas eller allvarligt skadas eller som innebär fara för flera människor eller egendom av särskild betydenhet.¹⁴²

6.4.3 Finansierings- och rekryteringslagarnas utfyllnadsnormer

I art. 1 i den internationella konventionen mot tagande av gisslan¹⁴³ kriminaliseras gisslantagande som begås i syfte att tvinga en stat eller mellanstatlig organisation att vidta, eller avstå från att vidta, en handling som ett krav mot att gisslan frisläpps. Med gisslantagande avses gärningen att gripa eller spärra in en person under hot om att döda, skada eller hålla denna fortsatt inspärrad. Art. 7 i konventionen om fysiskt skydd av kärnämne¹⁴⁴ straffbelägger uppsåtligt förövande av gärningar som hänför sig till användande och överlåtelse av kärnämne. På liknande vis straffbelägger art. 2 i den internationella konventionen om bekämpande av bombattentat av terrorister¹⁴⁵ gärningar som består i överlåtelse och användandet av sprängämne om uppsåt föreligger att orsaka dödsfall, allvarlig kroppsskada eller omfattande förstörelse som är ägnad att leda till betydande ekonomisk skada. I art. 2 i den internationella konventionen för bekämpande av nukleär terrorism¹⁴⁶ återfinns straffbestämmelser som avser rättsstridigt innehav och användande av radioaktivt material.

6.5 Remissinstansernas legalitetskritik

Fem remissinstanser¹⁴⁷ som yttrade sig över lagförslagen i SOU 2015:63 framhöll ståndpunkter om olika legalitetsaspekter i antiterrorlagstiftningen. Dessa var Helsingborgs tingsrätt, Sveriges Advokatsamfund, Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen (ICJ-S), Civil Rights Defenders och Journalistförbundet.

¹⁴⁰ Prop. 2001/02:149 s. 59 f.

¹⁴¹ Se 3 § 1-3 st. finansieringslagen.

¹⁴² Prop. 2001/02:149 s. 60.

¹⁴³ Internationell konvention mot tagande av gisslan. New York den 17 december 1979.

¹⁴⁴ Konvention om fysiskt skydd av kärnämne. Wien den 26 oktober 1979.

¹⁴⁵ Internationell konvention om bekämpande av bombattentat av terrorister. New York den 15 december 1997.

¹⁴⁶ Internationell konvention för bekämpande av nukleär terrorism. New York den 14 september 2005 (SÖ 2014:10).

¹⁴⁷ För en fullständig lista se Remissyttranden SOU 2015:63.

Helsingborgs tingsrätt ansåg att det hade varit värdefullt att granska samtliga ”terroristlagar” för att undersöka möjligheten att skapa en mer samlad reglering. Regelsystemet, bestående av tre olika speciallagar med bestämmelser om straffansvar för terroristhandlingar, ansågs vara splittrat och svåröverblickat.¹⁴⁸ Advokatsamfundet menade att oklarhet råder kring definitionen av terrorism samt vad som utgör ett terroristbrott. Problemet ansågs bestå i att terroristbrottet definieras i 2 § terroristbrottslagen samtidigt som det faller under begreppet särskilt allvarlig brottslighet i finansieringslagen och rekryteringslagen. Båda de sistnämnda lagarna hänvisar i sin tur till ett stort antal konventioner och andra internationella instrument vari det ges olika definitioner av terrorism. Samfundet underströk att regleringen framstod som svåröverskådlig, snårig och många gånger tveksam ur ett legalitetsperspektiv. För att motverka att lagstiftningen blir ineffektiv och svårtillämpad uppmanade samfundet regeringen till att se över samtliga terroristlagar.¹⁴⁹

ICJ-S yttrade sig nästintill uteslutande om den föreslagna bestämmelsen i 3 § 1 st. 2 p. finansieringslagen. Föreskriften ansågs innebära en för vittomfattande kriminalisering då tveksamhet råder kring vad som konstituerar en förbjuden mottagare. Således ansågs den vara oförenlig med legalitetsprincipens krav på förutsebarhet, tydlighet och klarhet. Likt Advokatsamfundet fann ICJ-S att problemet grundade sig i att terroristbrottet definieras i 2 § terroristbrottslagen samtidigt som det anses utgöra ett av flera brott som faller under särskilt allvarlig brottslighet.¹⁵⁰ I den föreslagna bestämmelsen likställs terrorism och terroristhandlingar med särskilt allvarlig brottslighet, inte terroristbrott, vilket ICJ-S menade innebär en oöverskådlig utvidgning av det straffbara området. Avdelningen framhöll att gränsdragningen blir än mer problematisk då det redan är svårfattligt vad som utgör terroristbrott och särskilt allvarlig brottslighet. Utan att tydligt definiera vilka mottagare som är legitima kan helt vardagliga transaktioner, såsom bidrag till humanitära projekt, komma att omfattas av kriminaliseringen.¹⁵¹

Civil Rights Defenders ansåg att det förelåg oklarheter kring det straffbara områdets omfattning och ifrågasatte om lagförslagen, och terroristlagstiftningen generellt, uppfyllde legalitetsprincipens krav. Oklarheterna ansågs grunda sig i att det i nationell och internationell rätt saknas en enhetlig definition av begreppen terrorism, terrorist och terroristorganisation, och att denna oklarhet förstärks genom användandet av begreppet särskilt allvarlig brottslighet i finansieringslagen och rekryteringslagen.¹⁵² Slutligen framhöll Journalistförbundet att de saknade en analys av såväl begreppet terrorism som vilka grupper eller enskilda som anses vara terrorister eller som stöder deras verksamhet. De menade att den

¹⁴⁸ Helsingborgs tingsrätt s. 1.

¹⁴⁹ Sveriges Advokatsamfund s. 2.

¹⁵⁰ Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen s. 1 f.

¹⁵¹ Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen s. 1 f.

¹⁵² Civil Rights Defenders s. 2.

nya lagstiftningen kan komma att missbrukas om en sådan problemformulering uteblir.¹⁵³

6.6 Terroristbrott under väpnad konflikt

6.6.1 Samma sak eller skilda fenomen?

Krig och terrorism har länge betraktats som olika former av våld vilket återspeglas i de skilda regelverk som har utvecklats kring dem. En sammanblandning av begreppen uppstod emellertid när USA, tillsammans med andra länder, förklarade ”krig mot terrorn” 2001. Även om detta uttryck numera är förlegat är gränserna mellan dessa fenomen fortfarande något suddig.¹⁵⁴ I flera områden i Mellanöstern härjar väpnade grupper som riktar våld mot både stater och civila – vari ligger egentligen skillnaden från vad vi avser med krig i traditionell mening? Och vilken roll spelar terroristerna i dessa konflikter?

Varför denna avgränsning är nödvändig beror på att det under väpnad konflikt råder särskilda regler som bland annat syftar till att stärka skyddet för individer under konflikt samt särskilt skydda kombattanter och icke-stridande från onödigt lidande. Dessa ”krigets lagar”, som benämns den internationella humanitära rätten, reglerar aspekter som vapenkontroll och förbud mot vissa typer av vapen, samt undantar kombattanter ansvar för handlingar som utanför en väpnad konflikt skulle betraktas som brott.¹⁵⁵ Om den miljö som terroristgrupper verkar inom skulle klassificeras som en väpnad konflikt hade det fått som konsekvens att internationell humanitär rätt blir tillämplig. Om terrorister dessutom skulle betraktas som kombattanter i denna konflikt hade det medfört att deras handlingar inte skall betraktas som terroristgärningar, utan istället som legitima stridsåtgärder, eller – om handlingen strider mot internationell humanitär rätt – krigsbrott eller andra internationella brott. Genom att besvara frågan ifall terroristbrott kan begås under en väpnad konflikt ges alltså samtidigt svar på vad skillnaden mellan terrorism och krig är.

6.6.2 Terrorism i internationell humanitär rätt

Den huvudsakliga humanitärrettsliga regleringen består av fyra Genèvekonventioner från 1949 (GK I-IV) och två tilläggsprotokoll från 1977 (TP I-II). Konventionernas tillämplighet anges i den gemensamma andra artikeln och första artikeln i TK I. Här stadgas att den humanitära rätten blir tillämplig i varje förklarat krig eller väpnad konflikt mellan två eller flera fördragsstater, samt om en av de fördragslutande staternas territorium ockuperas, oavsett om ockupationen möter militärt motstånd. Av detta följer att en terroristgrupp inte kan förklara krig eller inleda en väpnad

¹⁵³ Journalistförbundet s. 1.

¹⁵⁴ Pejic 2012 s. 171.

¹⁵⁵ Sevastik m.fl. 2009 s. 96 och 244.

konflikt, då definitionen enbart omfattar agerande som företas av fördragsslutande stater. Således är terrorism inte en väpnad konflikt.

Att terrorism inte kan utgöra en väpnad konflikt utesluter emellertid inte möjligheten att terrorister verkar inom en konflikt mellan andra stater. Kan terroristorganisationer då utgöra kombattanter? En stridande parts väpnade styrkor består av alla organiserade väpnade styrkor, grupper och enheter som står under befäl av någon som inför den parten ansvarar för sina underlydandes uppförande. Medlemmar i väpnade styrkor betecknas kombattanter och har rätt att delta i stridigheterna. Även halvmilitära organisationer och beväpnade polisstyrkor kan erhålla temporär kombattantstatus under tiden de tjänstgör i en väpnad styrka.¹⁵⁶ Med undantag för dessa grupper kan enbart statliga grupper utgöra kombattanter. Således saknar terroristgrupper rätten att delta i fientligheterna då de (generellt) inte står under befäl för någon stridande part.¹⁵⁷

6.6.3 Terroristbrottslagens tillämplighet under väpnad konflikt

Frågan om den svenska antiterrorlagstiftningens tillämplighet under väpnad konflikt har behandlats utförligt i förarbetena.¹⁵⁸ Trots att dessa är av begränsad betydelse i en juridisk argumentation ger de ledning i hur en domstol kan komma att döma i frågan. Vad som i det följande stadgas är således, i brist på tyngre vägande rättskällor, endast en bedömning av rättsläget.

I preambeln till 2002 års rambeslut om bekämpande av terrorism stadgas att beslutet inte reglerar de väpnade styrkornas verksamhet under en väpnad konflikt enligt definition i internationell humanitär rätt. Inte heller omfattas en stats väpnade styrkors verksamhet när de utövar sina officiella uppgifter, i den mån denna regleras av andra regler i internationell lagstiftning.¹⁵⁹ I SOU 2015:63 tolkas denna indelning som att staters väpnade styrkor i högre grad undantas från beslutets tillämpningsområde än andra väpnade styrkor. Således torde soldater och andra som tillhör en stats väpnade styrkor, som agerar på statens uppdrag, inte träffas av ansvar för terroristbrott. Detta utesluter emellertid inte ansvar för allvarliga internationella brott och brott mot mänskligheten.¹⁶⁰

Vad avser ställningen hos preambelns andra typ av väpnade styrkor – de som inte tillhör en stat – är denna inte lika tydlig. Rambeslutet kan med viss

¹⁵⁶ Se art. 43 (1-3) TP I.

¹⁵⁷ Denna gränsdragning är beroende av att terrorism definieras som en handling som enbart kan företas av en icke-statlig aktör.

¹⁵⁸ I prop. 2002/03:38 s. 84 anges som bekant att terroristbrottslagen skall tolkas mot bakgrund av rådets rambeslut 2002/475/RIF. Vad som stadgas om rambeslutets tillämplighet under väpnad konflikt gäller således även för terroristbrottslagens tillämplighet.

¹⁵⁹ Se punkt (11) i preambeln till rådets rambeslut 2002/475/RIF.

¹⁶⁰ SOU 2015:63 s. 94.

säkerhet tolkas som att gärningar begångna av personer med permanent stridandefunktion i en icke-statlig grupp skall undantas från tillämpningsområdet. Icke-statliga grupper kan dock inte utgöra väpnade styrkor och således skall dess medlemmar inte heller ses som kombattanter. Detta innebär att gruppmedlemmarna inte skall träffas av ansvar för terroristbrott, men att de likväl kan dömas för krigsförbrytelse, andra internationella brott eller exempelvis brott enligt brottsbalken. Rättsläget är emellertid oklart och därför skall denna tolkning inte tillskrivas alltför stor vikt. Slutligen skall framhållas att övriga civila som deltar i väpnad konflikt inte är undantagna från terroristbrottslagens tillämpningsområde.¹⁶¹

6.6.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan sägas att den största skillnaden mellan krig och terrorism är att vissa våldshandlingar är tillåtna under väpnad konflikt, medan alla terroristhandlingar alltid förbjudna, oavsett om väpnad konflikt föreligger. Detta grundar sig i att den internationella humanitära rätten förbjuder att våld riktas mot civila, samtidigt som terrorism, enligt flera analytiker, utmärks av våld mot civila mål. Schmid uttrycker detta som att:

”Acts of terrorism [...] can be understood as a special kind of violence; *the peacetime equivalent of war crimes.*”¹⁶²

Terrorism följer således inte de humanitarrättsliga principer som gäller i tid för en väpnad konflikt. Det är därför terrorism terroriserar, eftersom det med beaktande av krigets lagar inte går att försvara sig mot den.¹⁶³ Jenkins uttrycker skillnaden på liknande vis: “All terrorist acts are crimes, and many would also be war crimes or ”grave breaches” of the rules of war if we accepted the terrorists’ assertion that they wage war.”¹⁶⁴ ISIS kan användas som exempel. De anser sig utkämpa ett krig mot de som motsätter sig deras tro. Detta är dock inget krig i folkrättslig mening, och även om så vore fallet, följer ISIS inte de regler som följer av humanitarrätten.

6.7 Terrorism, organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet

För att dra ytterligare gränser kring terrorismbegreppets omfattning bör dess förhållande till ekonomisk och organiserad brottsligheten utredas. Det kan sägas råda viss oklarhet kring brottstypernas exakta omfattning, vilket kan hänföras till definitionernas dynamiska karaktär samt att de ofta nämns tillsammans i brottsbekämpande sammanhang. Per Ole Träskman har behandlat ämnet i sin artikel *Organiserad brottslighet, ekonomisk brottslighet och terrorism – hänger de samman?* där han tar ställning till om empirin ger stöd för en sammanblandning av de aktuella brottsformerna.

¹⁶¹ SOU 2015:63 s. 94 f.

¹⁶² Cit. Schmid, *Frameworks For Conceptualising Terrorism* s. 203.

¹⁶³ Schmid, *Frameworks For Conceptualising Terrorism* s. 203.

¹⁶⁴ Cit. Jenkins 1990 s. 29.

Som Träskman framhåller är uppgiften dock svår – om inte omöjlig – för en enskild forskare eftersom en stor del av informationen som finns om terrorism inte är offentlig. Artikelns resultat måste således ses i ljuset av dessa svårigheter.¹⁶⁵ Följande redogörelse syftar enbart till att synliggöra de skillnader som är nödvändiga för att kunna dra en gräns mellan terrorism och de andra brottsformerna brottslighet. Således utesluts en mer djupgående redogörelse för de exakta innebörden av organiserad och ekonomisk brottslighet samt deras inbördes förhållande.

6.7.1 Avgränsning mot organiserad brottslighet

Terrorism och organiserad brottslighet delar vissa särdrag, främst vad gäller den brottsliga verksamhetens struktur och de allvarliga brott som företas inom ramarna för dessa. Brotts typerna nämns dessutom ofta tillsammans i brottsbekämpande sammanhang. I art. 83 FEUF upptas brottsformerna som exempel på särskilt allvarliga brottsområden inom vilka Europaparlamentet och rådet är behöriga att anta minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder. Terrorism och organiserad brottslighet sammankopplas även i art. 88 FEUF som reglerar Europols uppgifter. Här stadgas att Europols uppgift skall vara att stödja och stärka staternas polismyndigheters och andra brottsbekämpande organs insatser, samt deras ömsesidiga samarbete för att förebygga och bekämpa brottslighet som berör två eller flera medlemsstater, terrorism och sådana former av brottslighet som skadar ett gemensamt intresse som omfattas av unionens politik.

Oklarheterna kring brottsformernas förhållande förstärks ytterligare av att båda kan innehålla vitt skilda brott. I en rapport som gavs ut av Polismyndigheten 2015 framhölls följande om innebörden av organiserad brottslighet:

”Organiserad brottslighet är mångfacetterad och föränderlig. Det finns inga enkla förklaringsmodeller som inbegriper alla dess dimensioner. Inte heller finns det någon åtgärd som ensam angriper och bekämpar alla delar av organiserad brottslighet. Det finns inte en organiserad brottslighet utan flera, vilket gör det mer lämpligt att beskriva dessa istället för att försöka pressa ner dem i en och samma form för organiserad brottslighet.”¹⁶⁶

Hur skiljer sig då terrorism från organiserad brottslighet? Inom EU finns en definition av organiserad brottslighet som samtliga medlemsstater har enats om. Den första definitionen antogs genom den gemensamma åtgärden av den 21 december 1998¹⁶⁷ och gällde fram till 2008 då den nu gällande definitionen fastslogs genom rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet¹⁶⁸. Under tiden däremellan antog FN:s generalförsamling den

¹⁶⁵ Träskman 2012 s. 336 f.

¹⁶⁶ Cit. Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015 s. 12.

¹⁶⁷ Gemensam åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998.

¹⁶⁸ Rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet.

globala konventionen mot gränsöverskridande brottslighet¹⁶⁹, vilken innehåller en definition snarlik den i den gemensamma åtgärden. Enligt konventionen utgörs en *organiserad brottslig sammanslutning* av en strukturerad sammanslutning bestående av tre eller flera personer, som finns under en viss tid och som handlar i samförstånd i syfte att begå ett eller flera grova brott eller överträdelser som är straffbelagda i enlighet med konventionen för att, direkt eller indirekt, uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning.¹⁷⁰ Någon motsvarande definition finns inte i Sverige men Polisen har angett att man stödjer sig på den som förekommer inom unionsrätten. Även Träskman tillskriver den unionsrättsliga definitionen störst vikt då den, enligt hans mening, får accepteras vara den mest använda i vår del av världen.¹⁷¹

Den EU-rättsliga definitionen vilar på grunden av elva kriterier, varav sex måste vara uppfyllda för att brott eller kriminella grupper skall anses utgöra organiserad brottslighet. Fyra av dessa är emellertid obligatoriska – 1, 3, 5 och 11 – vilket innebär att om något av dessa krav inte är uppfyllda faller brottet eller gruppen utanför definitionen. De elva kriterierna lyder som följande:

1. *Samarbete mellan fler än två personer,*
2. *Egna tilldelade uppgifter till var och en,*
3. *Lång eller obegränsad utsträckning i tiden,*
4. *Någon form av disciplin eller kontroll,*
5. *Misstanke om allvarliga kriminella handlingar,*
6. *Verksamhet på internationell nivå,*
7. *Användande av våld eller metoder för hot,*
8. *Användande av kommersiella eller affärsmässiga strukturer,*
9. *Deltagande i penningtvätt,*
10. *Otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomin, och*
11. *Strävan efter vinning och/eller makt.*¹⁷²

Även om denna skiljer sig åt från terrorismdefinitionerna ter sig flera kriterier kunna tillämpas även på många terroristorganisationer. Vad gäller punkterna 1, 3 och 5 kan konstateras att dessa uppfylls av flera terroristorganisationer. Exempelvis består ISIS av ett samarbete mellan fler än två personer som har en lång utsträckning i tiden. Gruppen ägnar sig dessutom åt allvarliga kriminella handlingar. Det är emellertid kravet i den elfte punkten som skiljer organiserad brottslighet från andra typer av allvarlig brottslighet, såsom terrorism.¹⁷³ Den organiserade brottsligheten utmärks av en strävan efter makt eller vinning, medan terrorism drivs mot bakgrund av politiska syften och avsikten att påverka människors beteende

¹⁶⁹ Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande brottslighet. New York den 15 november 2000.

¹⁷⁰ Se Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande brottslighet art. 2 a.

¹⁷¹ Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015 s. 12; Träskman 2012 s. 339.

¹⁷² Ds 2008:6 s. 9.

¹⁷³ Calderoni 2010 s. 87.

genom att instifta rädsla. Samma distinktion kan göras mot bakgrund av den FN-rättsliga definitionen, som även den innehåller ett vinningskrav.

Terrorism och organiserad brottslighet har dock viss koppling i den praktiska brottsverksamheten. Polismyndigheten har kartlagt ett samband som grundar sig i att personer från olika verksamheter i högre grad nyttjar varandras förmågor än vad som tidigare varit känt. Således stadgas att det finns tendenser till att organiserad brottslighet och terrorism går ihop alltmer.¹⁷⁴

6.7.2 Avgränsning mot ekonomisk brottslighet

Även den ekonomiska brottsligheten präglas av omfattande definitionsproblematik. Som i fallet med den organiserade brottsligheten kan ekobrott inrymma vitt skilda brottsformer som är svåra att samla inom ett enskilt begrepp. Under senare år har åtgärder mot penningtvätt dessutom sammankopplats med åtgärder mot terrorismfinansiering. I detta hänseende bör det fjärde penningtvättsdirektivet från 2015 nämnas, vilket dessutom ligger till grund för finansieringslagen i svensk rätt. Sammankopplingen reflekteras även i den utökning som skedde av FATF:s mandat år 2001. Organisationen grundades sommaren 1989 och etablerades med det ursprungliga syftet att undersöka och utveckla åtgärder för att bekämpa penningtvätt. Sedan oktober 2001 ägnar sig FATF även åt att bekämpa terrorismfinansiering.¹⁷⁵ Detta till trots är det relativt oproblemiskt att avgränsa terrorism från ekonomisk brottslighet – brottsformerna skiljer sig åt ganska drastiskt.

Ekonomisk brottslighet kan definieras utifrån vilka brott den omfattar. Enligt Ekobrottsmyndigheten (EBM) är ekobrott ett samlingsbegrepp som bland annat inrymmer bokföringsbrott, olika skattebrott, insiderbrott, förskingring, trolöshet mot huvudman och mutbrott. De vanligast förekommande ekobrotten är olika typer av skattebrott och bokföringsbrott.¹⁷⁶ Utifrån denna exempeldefinition kan konstateras att ekobrott och terrorism skiljer sig åt i det bakomliggande syftet. Samtliga av de uppräknade brottstyperna syftar till att erhålla ekonomisk vinning medan terrorism drivs av politiska syften. Den ekonomiska brottsligheten förutsätter inte heller användning av våld, vilket terrorismen gör.

Den svårare gränsdragningen består i att skilja ekobrott från organiserad brottslighet. I Brå:s rapport 2015:5 görs distinktionen att ekonomisk brottslighet begås inom ramen för laglig verksamhet medan vid organiserad brottslighet är verksamheten i sig olaglig. Denna gränsdragning är emellertid inte lika tydlig i praktiken. Exempelvis kan personer som ägnar sig åt organiserad brottslighet använda företag som regelrätta verktyg för att begå bedrägerier och andra skattebrott. Detsamma gäller även motsatsvis: med hjälp av målvaktsföretag och bulvaner kan lagliga näringsverksamheter

¹⁷⁴ Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015 s. 44.

¹⁷⁵ FATF, *What we do*.

¹⁷⁶ Ekobrottsmyndigheten, *Bedrägerier och ekobrott*.

använda sig av svart arbetskraft i sådan mån att det snarare är att betrakta som organiserad brottslighet.¹⁷⁷

6.7.3 Finns det anledning att sammanblanda begreppen?

Träskman menar att det saknas klart empiriskt stöd för att sammanblanda de olika brottstyperna. Han menar att så görs av två huvudsakliga skäl. Dels handlar det om en riskbedömning, och dels om att ”marknadsföra” nya – ofta integritetskränkande – kontrollåtgärder mot brottslighet. Grupper som avser begå terroristbrott behöver inte sällan finansiering och då ligger det nära till hands att använda vinning från ekonomisk eller organiserad brottslighet för att täcka dessa kostnader. Begreppssammankopplingen kan således förklaras i att man i skilda dokument beaktat risken för att brottstypernas gränser luckras upp och väver sig in i varandra. Det andra skälet, menar Träskman, är att terrorism används som ett varumärke för att marknadsföra nya kontrollåtgärder mot brottslighet relaterad till terrorism. Ordet terrorism väcker fruktan. Genom att hävda koppling mellan en brottsform och terrorism blir medborgarna i högre grad villiga att acceptera kontrollåtgärder mot brottsformen. Med andra ord stärker det argumenten för att öka kontrollen och repressionen mot sådan brottslighet.¹⁷⁸

I en rapport skriven på uppdrag av EBM stadgar Martin Bergqvist att avgränsningen mellan ekonomisk och organiserad brottslighet är problematisk. Han menar att problemet antingen kan lösas genom att betrakta fenomenen som osammanhängande – vilket kan resultera i att de inte överensstämmer med verkligheten och således blir svåra att tillämpa – eller genom att låta begreppen ligga närmare den ”empiriska verkligheten”, och därmed riskera att gränserna blir för flytande, vilket förstärker osäkerheten kring begreppens innebörd.¹⁷⁹ Denna problematik präglar dock förhållandet mellan ekobrott och organiserad brottslighet i högre grad än det mellan terrorism och de enskilda brottstyperna, då gränserna i det förstnämnda fallet är betydligt mindre klara.

6.8 Nordisk utblick

Nedan följer en internationell utblick där de nordiska ländernas antiterrorlagstiftning granskas utifrån regelverkens övergripande strukturer samt vilka begrepp som används för att beteckna terroristbrott. Redogörelsen görs mot bakgrund av det svenska regelverket för att påvisa övergripande likheter och skillnader. Avsnittet avslutas med en sammanfattning där den svenska antiterrorlagstiftningen positioneras i förhållande till de utländska regelverken.

¹⁷⁷ Brå 2015:5 s. 19.

¹⁷⁸ Träskman 2012 s. 353.

¹⁷⁹ Bergqvist 2000 s. 37 f.

6.8.1 Danmark

I Danmark återfinns straffbestämmelser om terroristbrott i straffelovens trettonde kapitel. 114–114a §§ tar sikte på olika terroristbrott medan 114b–e §§ avser handlingar som är av förberedande eller sidoställd karaktär. Den övergripande strukturen skiljer sig från den svenska antiterrorlagstiftningen i det att samtliga bestämmelser avseende terroristhandlingar återfinns i den huvudsakliga straffrättsliga lagstiftningen istället för i speciallagar.

Det huvudsakliga terroristbrottet återfinns i 114 § och benämns *terrorism*. Föreskriften straffbelägger ett antal uppräknade gärningar under förutsättningen att de allvarligt kan skada en stat eller mellanstatlig organisation och begås ”med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer”. Till skillnad från 2 § terroristbrottslagen anges utfyllnadsnormerna direkt i bestämmelsen. De handlingar som omfattas benämns som terroristhandlingar i övriga bestämmelser.

6.8.2 Norge

Den norska straffeloven från 2005 innehåller ett särskilt kapitel med straffbestämmelser om terroristhandlingar (kap. 18). Kapitlet, som bär titeln ”Terrorhandlingar og terrorrelaterade handlinger”, inleds med bestämmelser om de för lagen centrala begreppen *terroristhandlingar* och *grova terroristhandlingar*. Därefter följer bestämmelser som straffbelägger handlingar av sidoställd eller förberedande karaktär såsom *terroristförbindelse* och *terrorismfinansiering*. Slutligen anges ett par specifika straffbud bland annat avseende bombning i terrorsyfte och angrepp på internationellt beskyddade personer. Likt i den svenska antiterrorlagstiftningen saknas en definition av terrorismbegreppet. Istället används begreppet terroristhandlingar vars innebörd är densamma som terroristbrottets i terroristbrottslagen. En terroristhandling enligt 131 § är en i bestämmelsen angiven gärning som begås med *terroravsikt*, det vill säga med avsikt att allvarligt skada en funktion av grundläggande betydelse i samhället, inbringa allvarlig fruktan hos en befolkning eller otillbörligen tvinga offentliga myndigheter eller en mellanstatlig organisation att vidta, motstå eller underlåta att vidta en för samhället viktig åtgärd. I 132 § stadgas vilka omständigheter som skall beaktas vid bedömandet om ett sådant brott är att anse som grovt.

6.8.3 Finland

Straffbestämmelser om terroristbrott finns samlade i den finska strafflagens kapitel 34 a. Kapitlet inleds med en bestämmelse om det huvudsakliga terroristbrottet (*brott som begåtts i terroristiskt syfte*) och avslutas med

bestämmelser om åtalsrätt och straffansvar för juridiska personer. Däremellan finns regler om förberedande och främjande terroristhandlingar, samt en som innehåller definitioner av ett antal centrala begrepp: terroristiskt syfte, terroristgrupp och internationell organisation. Den största strukturella skillnaden består i att reglerna är samlade i ett och samma kapitel i den centrala straffrättsliga lagstiftningen. Mindre skillnader består i att gärningarna som kan utgöra brott som begåtts i terroristiskt syfte återges i samma paragraf medan avsiktskravet definieras i en särskild paragraf; det är således omvänt från det svenska.

Det finska regelverket ger uttryck för en motsvarande indelning i terroristbrott och särskilt allvarlig brottslighet som återfinns i Sverige. Brott som begåtts i terroristiskt syfte är motsvarigheten till terroristbrottet i terroristbrottslagen där samma skade- och avsiktskrav uppställs. I 5 § straffbeläggs *finansiering av terrorism*, vari begreppet terrorism används för att beteckna flera av de gärningar som faller under särskilt allvarlig brottslighet i finansieringslagen och rekryteringslagen.

6.8.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis bär regelverken många likheter både vad avser övergripande strukturer och begrepp som används. De danska, norska och finska regelverken är i sin helhet nästan identiska med undantag för vissa mindre skillnader. Även om innehållet i den svenska antiterrorlagstiftningen överensstämmer med den i övriga länder intar regelverket en särställning vad gäller strukturen. Terroristbrottsbestämmelserna är spridda i tre speciallagar istället för samlade i den centrala straffrättsliga regleringen (för svenskt vidkommande utgörs denna av brottsbalken). Regelverken i de andra länderna kan betraktas som betydligt mer samlade, vilket väcker frågan om varför samma implementeringsteknik inte använts i Sverige. Även ett antal mindre strukturella skillnader förekommer mellan samtliga länder. Till exempel anges avsiktskrav, gärningslistor, försvårande omständigheter och påföljder på olika ställen i lagarna.

Även snarlika begrepp används för att beteckna terroristbrotten. I Sverige används *terroristbrott* och *särskilt allvarlig brottslighet*, i Danmark används *terrorism*, i Norge används *terroristhandlingar* och i Finland används brott som begåtts i *terroristiskt syfte* och *terrorism*. I detta hänseende bär Sverige störst likhet med Finland då terroristhandlingar sorteras under två skilda begrepp. Det är endast i det danska regelverket som en uttrycklig definition av terrorismbegreppet kan återfinnas. Även om dess innebörd är densamma som för de huvudsakliga terroristbrotten i övriga regelverk, vilket innebär att definitionen får ses som jämbördigt precis som dessa, ger den ett tydligt svar på vad terrorism är enligt dansk straffrätt. Viss oklarhet följer av att de handlingar som omfattas av begreppet benämns terroristhandlingar men samtidigt är terrorism just det – en samling av handlingar. Den norska begreppsanvändningen bär stora likheter med den danska i det att terroristhandlingar används genomgående för att beteckna terroristbrott. Den

enda skillnaden är således att terroristhandlingar används för att beteckna handlingar som i dansk rätt benämns terrorism.

7 Analys

7.1 Det straffrättsliga terrorismbegreppet

7.1.1 Begreppets kärna

Enligt de definitioner som har presenterats i litteraturen står det klart att terrorism är en samling våldshandlingar med politiskt syfte, där rädsla används som verktyg för att uppnå psykologiska effekter. När man talar om terrorism i straffrättslig kontext – det vill säga terrorism som brott – åsyftas de straffbelagda handlingar som inom ett visst regelverk anses vara terroristgärningar. För svenskt vidkommande torde detta innebära att terrorism är samtliga terroristhandlingar som kriminaliseras i terroristbrottslagen. Således kan terroristbrott sägas vara synonymt med terrorism i svensk straffrättslig kontext.

Varför handlingar som faller under särskilt allvarlig brottslighet inte skall betraktas som terrorism beror på att de är av sidoställd art. Särskilt allvarlig brottslighet används för att peka ut handlingar som enligt finansierings- och rekryteringslagarna är förbjudna att finansiera, rekrytera för, utbilda i, offentligt uppmana till eller resa i syfte att företa. På samma sätt som att det inte utgör mord att betala en lönnmördare för att beröva någon livet är det inte att betrakta som terrorism när en person finansierar en terroristorganisation. Det finns ett otvivelaktigt samband mellan handlingarna; de är del av samma skeende och främjar ofta samma mål. De skall dock inte likställas. Detta resonemang finner stöd i forskningen där samtliga definitioner innehåller ett krav på våldsbruk. Eftersom inga av de handlingar som återfinns i finansierings- och rekryteringslagarna innefattar våldsbruk bör de, enligt min mening, inte anses falla inom det huvudsakliga området för det straffrättsliga terrorismbegreppet.

Terroristbrottet har ingen fast definition, utan grundar sig på en lista med brottstyper som vid förekomsten av särskilda omständigheter kan utgöra terroristbrott. Gränserna är således statiska, vilket innebär att om en handling inte uppräknas i 3 § terroristbrottslagen är den inte att anse som terrorism. Detta är inte problematiskt ur ett legalitetshänseende, men kan medföra att lagstiftningen blir svårtillämplig i de fall terroristorganisationer begagnar sig av brottsformer som inte beaktats vid utformandet av lagstiftningen. Ett sådant exempel kan tänkas vara så kallad ”cyberterrorism”. Gemensamt för handlingarna är att de kan allvarligt skada en stat eller mellanstatlig organisation samt har för avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller alternativt att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Att karaktäristiken återspeglar flera av de särdrag som har pekats ut i forskningen ger vidare

stöd för att terroristbrottet ger uttryck för terrorism i svensk straffrätt. Kravet på våld återspeglas i att flertalet handlingar som faller under terroristbrottet innefattar våldsbruk. Vidare uttrycks kravet på ett politiskt syfte, direkt eller indirekt, i flera rekvisit, till exempel i det andra och tredje subjektiva rekvisitet. Slutligen ger det första subjektiva rekvisitet uttryck för särdragat att terrorism begås i avsikt att instifta rädsla.

Att definiera terrorism utifrån dessa karaktärsdrag ligger väl i linje med legalitetsprincipens krav på tydlighet och förutsebarhet. De pekar tydligt ut att "terrorism är en handling X som kan allvarligt skada Y och begås med avsikten Z". Gränsdragningen är emellertid mer komplex än så.

Först och främst har terroristbrottsbestämmelsen blankettkaraktär. Inte alla blankettstraffbud står i strid med legalitetsprincipen men de är generellt mer svåröverblickbara än sådana föreskrifter som följer standardformeln. Vad gäller terroristbrottet får sägas att dess konstruktion är relativt okomplicerad: samtliga utfyllnadsnormer återfinns i nationell lagstiftning; de anges med paragrafnummer och fordrar ingen utfyllning från doktrin eller andra källor – det rör sig om ett slutet blankettstraffbud. Föreskriften skall därför inte anses stå i strid med legalitetsprincipen endast för dess blankettkaraktär. Jag menar snarare att det är svårt att undvika en sådan gärningslista (som dessutom återfinns i samtliga nordiska regelverk) eftersom definitionsproblematiken uteslutande kan kringgås genom att peka ut specifika terroristhandlingar. Skulle dessa kriminaliseras i separata föreskrifter hade det resulterat i ett omfattande regelverk som därmed också skulle vara svårt att få en fullständig bild över.

Den främsta kritiken jag kan rikta i detta hänseende grundar sig istället i Asps resonemang om att "den mindre obestämda föreskriften är den rätta vägen att gå". Om antiterrorlagstiftningen skulle implementeras i brottsbalken – vilket jag anser att den borde – hade majoriteten av utfyllnadsnormerna gått att finna i samma lag. Således hade det blivit något mindre omständligt att utifrån bestämmelsen formulera de fullständiga straffbuden. Trots att detta är ett giltigt argument anser jag det inte väga tillräckligt tungt för att föreskriften, enbart på denna grund, skall anses stå i strid med legalitetsprincipen.

Vad som är mer problematiskt är den oklarhet som råder kring vad som de facto konstituerar ett terroristbrott. Som Asp framhåller riktar sig obestämdhetsförbudet mot helheten i en strafföreskrift – ett eller ett fåtal vaga rekvisit är tillåtna om den därtill innehåller flera bestämda rekvisit. För att ett terroristbrott skall föreligga krävs att ett brott har begåtts enligt något av de lagrum som anges i 3 § terroristbrottslagen. Därtill måste det objektiva rekvisitet och minst ett av de tre subjektiva rekvisit vara uppfyllda. Det objektiva rekvisitet ("allvarligt kan skada en stat") definieras inte i förarbetena. Istället ges ett antal exempel på handlingar som omfattas, samt stadgas att en bedömning måste göras i varje enskilt fall med beaktande av samtliga omständigheter, där vissa riktlinjer också ges. Vissa handlingar preciseras närmare än andra. Ifråga om handlingar som riktar sig mot ett

”väsentligt allmänintresse” ges bara ett exempel. Detta rekvisit får således sägas vara relativt obestämt då det inte anger samtliga handlingar som omfattas. Om en handling inte anges bland exemplen är det således svårt att förutse huruvida den är straffbelagd eller inte. Detta ökar även risken för analog tillämpning, trots att det i förarbetena anges att tolkningen skall ske restriktivt.

Även de subjektiva rekvisiten präglas av obestämdhet. Som exempel kan nämnas att det är oklart vad som åsyftas med att ”injaga allvarlig fruktan” enligt det första rekvisitet. I förarbetena stadgas enbart att bestämmelsen tar sikte på gärningar ”vars avsikt är att framkalla fara för säkerhet till egendom eller person”. Man kan således fråga sig hur handlingar som faller under detta rekvisit förhåller sig till de som avses i de två andra. En terroristgrupp som tar gisslan för att tvinga regeringen att vidta en åtgärd använder sig också av rädsla som ett verktyg; likaså kan en terroristgrupp söka instifta allvarlig rädsla genom att destabilisera en stats hälsovårdssystem. Detta är trots allt mest problematiskt ur ett rubriceringshänseende eftersom det i vart fall går att förutse att handlingen är kriminaliserad, även om det är något oklart enligt vilket rekvisit.

Av de subjektiva rekvisiten menar jag att det andra är det mest bestämda, där förarbetena stadgar att det ska röra sig om en utpressningsliknande situation som riktar sig mot riksdag, regering eller andra organ och myndigheter som fullgör förvaltningsuppgifter. Huruvida den åtgärd som framtingas eller hindras måste vara av viss vikt torde inte spela någon roll – det ter sig vara tillräckligt att en utpressningssituation riktas mot en myndighet som fullgör förvaltningsuppgifter. Således får rekvisitet i sin helhet bedömas som bestämt. Det tredje rekvisitet kan sägas ge uttryck för ett visst mått av obestämdhet då omfattningen av det kriminaliserade området inte går att bestämma vare sig med ledning av lagtexten eller förarbetena. Likt med det objektiva rekvisitet innehåller förarbetena enbart exempel på handlingar som omfattas. Här används dessutom öppna formuleringar som att rekvisitet omfattar brott som ”riktas mot för landet viktiga industrier” i syfte att ”tillfoga statsekonomin stora skador”, eller som ”riktar sig mot rättsväsendet i syfte att destabilisera en fungerande rättsstat”. Formuleringarna ger en uppfattning om vilka handlingar som åsyftas men de präglas fortfarande av vaghet. Vilka industrier är att egentligen betrakta som viktiga? Det ter sig sannolikt att brott som riktar sig mot domstolar omfattas, men hur skall brott bedömas som riktar sig mot lagmän?

Att ett antal av rekvisiten kan betraktas som obestämda talar för att bestämmelsen skall anses stå i strid med legalitetsprincipen. Motargumenten är att förarbetena anger ett betydande antal straffbelagda handlingar; om en person önskar ta reda på huruvida en viss handling är straffbelagd är sannolikheten stor att den återfinns bland exemplen. Vidare verkar det saknas möjlighet att undvika denna problematik. Det har redan stadgats att gärnings- och exempellistor är nödvändiga i avsaknaden av en uttrycklig definition och således ter det sig vara svårt – eller rent av omöjligt – att helt åtgärda den obestämdhet som föreskriften ger uttryck för. Alternativet hade

då varit att avskaffa terroristbrottsbestämmelsen på grundval av att den står i strid med legalitetsprincipen, vilket inte framstår som rimligt. I detta hänseende är jag således mer benägen att inta en bekämpningsståndpunkt, i det att jag menar att antiterrorlagstiftningen är av ofrånkomlig vikt trots dess komplexitet och vaghet.

En hade kunnat önska att det fanns fler domstolsavgöranden som närmare preciserade innebörden av terroristbrottsbestämmelsen. I dagsläget finns enbart en lagakraftvunnen dom, vilken på egna ben inte kan sägas bidra med någon betydande ledning. Den är bara ett av många tänkbara exempel på gärningar som kan utgöra terroristbrott. I juni skall emellertid *Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtgärder för att förhindra och bekämpa terrorism* presentera sitt slutbetänkande, vilket förhoppningsvis leder till bättre möjligheter att kunna utreda och döma för terroristbrott.

7.1.2 Sidoställda terroristhandlingar

Innebörden av terroristbrott och särskilt allvarlig brottslighet skall inte sammanblandas. Särskilt allvarlig brottslighet varken preciserar eller definierar terroristbrottet; det betecknar enbart vilka handlingar som är förbjudna att bistå eller främja enligt finansierings- och rekryteringslagarna, däribland terroristbrottet. Begreppet används således för att samla olika brott så att i andra bestämmelser kan stadgas att ”det är förbjudet att göra så för att främja sådant”. Enligt min mening ger denna åtskillnad uttryck för en implementeringsteknik som, istället för att vara lagtekniskt smidig, ger upphov till stor förvirring. I de remissyttranden som har behandlats kan utläsas att begreppen sammanblandas samt att oklarhet råder kring regelsystematiken. Exempelvis framhålls att de hänvisade internationella instrumenten ger olika definitioner av terrorism, vilket inte stämmer. Instrumenten pekar enbart ut specifika terrorhandlingar.

Bestämmelsen om särskilt allvarlig brottslighet (2 § i rekryterings- och finansieringslagarna) är otydlig av två huvudsakliga skäl. Först och främst saknas en god anledning att ordna terroristhandlingar under dessa begrepp, då det utifrån lagtextens lydelse är svårt att härleda begreppens inbördes förhållande. En tydligare indelning hade varit den i *terrorism* och *sidoställda terroristhandlingar*. En annan lösning hade varit att anamma Danmarks modell där terroristbrottet benämns terrorism och sidoställda terroristhandlingar inte klassificeras som en egen brottstyp. Istället hade kunnat stadgas att den som exempelvis finansierar ett brott som anges i en viss paragraf döms till fängelse i viss tid. Med andra ord anser jag att en indelning mellan det huvudsakliga terroristbrottet och sidoställda terroristhandlingar är nödvändig men att lagtexten tydligt måste återspegla denna indelning, eller avstå från att göra den.

För det andra är bestämmelsen svåröverblickbar till följd av sin blankettkaraktär. Utfyllnadsnormerna må anges med paragraf- och artikelnummer (vilket innebär att blankettstraffbudet skall betraktas som slutet), men majoriteten av dessa återfinns i internationella instrument. Som

Asp framhåller är sådana blankettstraffbud ofta tveksamma ur ett legalitetshänseende och därför bör en kritisk ställning intas redan på den grunden. Det mest problematiska är att bestämmelsen i flera fall fordrar komplettering av normer i ett stort antal andra författningar. För att erhålla det fullständiga straffbudet för finansiering av terroristbrott måste 2 § finansieringslagen kombineras med 2 § terroristbrottslagen, som i sin tur hänvisar till ytterligare föreskrifter. Straffbudet för grov offentlig uppmaning till terroristbrott är ännu mer komplext, vilket fås genom att kombinera 2, 3 och 6 §§ rekryteringslagen med 2 och 3 §§ terroristbrottslagen, samt de aktuella utfyllnadsnormerna som anges i 3 §. Normleden blir således väldigt långa och komplexa, samtidigt som de i vissa fall innefattar föreskrifter med obestämda rekvisit, som är fallet med terroristbrottet. Återigen vill jag framhålla att det finns fördelar att använda blankettstraffbud eftersom motsatsen hade varit att ha ett regelsystem med otaliga separata straffbud. Samtidigt hade föreskriften kunnat utformas på ett mindre obestämt sätt genom att inkorporera den, tillsammans med resten av antiterrorlagstiftningen, i brottsbalken. Av dessa anledningar bör bestämmelsen om särskilt allvarlig brottslighet anses strida mot legalitetsprincipen, eller i vart fall betraktas som ytterst tveksam ur ett legalitetsperspektiv.

7.1.3 Ytterligare avgränsningar

På ett teoretiskt plan uttrycker Schmid skillnaden mellan terrorism och krig som att terrorism skall förstås som *fredstidens motsvarighet till krigsbrott*, det vill säga att terrorister, oavsett vad de själva anser, inte utkämpar ett krig, och även om så vore fallet hade deras handlingar inte varit att betrakta som tillåtna stridsåtgärder. Denna åtskillnad återspeglas i den internationella humanitära rätten genom att terroristorganisationer varken kan utgöra part i en väpnad konflikt eller kombattanter. Även förarbetena till antiterrorlagstiftningen ger uttryck för en sådan åtskillnad. Hör görs bedömningen att terroristbrott kan begås under väpnad konflikt förutsatt att gärningsmannen inte ingår i en stats väpnade styrkor (eller har en permanent stridandefunktion i en icke-statlig väpnade styrka). Förarbeten intar emellertid en låg ställning i rättskällehierarkin och resonemanget skall således inte förstås som att det nödvändigtvis ger uttryck för gällande rätt. En mer djupgående redogörelse har dock, som redan nämnts, utelämnats då jag inte anser den nödvändig för att förstå skillnaden mellan våldsformerna.

Att avgränsa terrorism mot organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet är relativt oproblematiskt. Därför menar jag att risken är liten för att deras innebörd sammanblandas. Den största förvirringen består istället i att gränserna för ekonomisk och organiserad brottslighet är oklara och således måste de ägnas visst fokus innan en gränsdragning kan ske. Det är med andra ord inte uppenbart tydligt vad skillnaden är utan en närmare granskning.

Att terrorism ofta nämns tillsammans med ekonomisk och organiserad brottslighet stärker emellertid argumentet att det svenska regelverket måste

vara mer konsekvent i hur terrorism benämns. Både i art. 83 och 88 FEUF nämns terrorism tillsammans med organiserad brottslighet men i svensk rätt anges inte vad terrorism är. För att kunna avgränsa brottsformerna måste således också utredas vad terroristbrott och särskilt allvarlig brottslighet är, vilket i inte är en enkel uppgift till följd av regelverkets komplicerade utformning. Skulle terroristhandlingar istället delas in i *terrorism* och *sidoställda terroristhandlingar* hade gränsdragningen däremot simplificerats.

7.2 Strukturella brister i regelverket

Antiterrorlagstiftningen innehåller ett antal obestämda föreskrifter som – om än på gränsen – kan anses ligga i linje med legalitetsprincipens krav på tydlighet och bestämdhet. Det är emellertid när regelverket granskas i sin helhet som några av de största bristerna uppmärksammas. För att erhålla en fullständig bild över de terroristhandlingar som kriminaliseras måste terroristbrottslagen granskas vid sidan av finansieringslagen och rekryteringslagen, sex ytterligare nationella lagar samt sex internationella konventioner. Därtill måste en förstå hur lagarna förhåller sig till varandra och vad skillnaden är mellan terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet och de handlingar som straffbeläggs i konventionerna. Om detta inte är ett exempel på ett lagtekniskt komplicerat regelsystem är det svårt att tänka sig vad ett sådant skulle kunna vara. Således anser jag att antiterrorlagstiftningen inte är tillräckligt tydlig och överblickbar.

7.3 Förslag till tydligare regelverk

Det går inte att komma ifrån att antiterrorlagstiftningen är komplex och att den troligtvis alltid kommer vara det. Problematiken kan beskrivas som en kedja där den första länken utgörs av svårigheten att utforma en definition som tillfredsställer alla, även så inom ett enskilt land. Den andra länken består i att terrorism till följd av sin gränsöverskridande karaktär mest effektivt bekämpas genom internationellt samarbete; med ytterligare aktörer inblandade blir det således ännu svårare att nå en gemensam definition. Den tredje och sista länken är att medlemsstaterna är bundna att på visst sätt införa de kriminaliseringar som följer av de internationella överenskommelserna. Således är säregna nationella regelverk inget alternativ.

Vad som ovan stadgats innebär inte att antiterrorlagstiftningen inte kan förbättras, bara att möjligheterna härom är något begränsade. Vad gäller begrepps användningen har ett antal ändringar redan föreslagits. Det första alternativet är att benämna terroristbrottet *terrorism* och de handlingar som straffbeläggs i finansierings- och rekryteringslagarna *sidoställda terroristhandlingar*. Ett andra alternativ är att benämna terroristbrottet *terrorism* och att inte alls beteckna sidoställda terroristhandlingar som en egen brottstyp. Alternativt hade den nuvarande begreppsindelningen kunnat bestå, och genom en definitionsbestämmelse anges att terrorism skall förstås som de handlingar som faller under terroristbrottet och att finansierings- och

rekryteringslagarna straffbelägger handlingar som är förbjudna att bistå eller främja. Jag förespråkar emellertid de två första alternativen då de utelämnar ett sådant mellansteg.

Varför jag anser det vara viktigt att benämna terroristbrottet *terrorism* beror på att det i lagstiftningen, såväl som i politik och media, råder en generell begreppssammanblandning mellan terrorism, terroristhandlingar, terroristbrott och terroristgärningar. Om det skall gå att förutse vilka handlingar som betraktas som terrorism måste lagstiftningen definiera dess innebörd. Om lagstiftningen önskar stigmatisera beteendet måste den likaså ange vilka handlingar som avses. Det är samma anledning som varför det i lagstiftningen görs en åtskillnad mellan vanliga brott och terroristbrott, trots att handlingarna i sig är desamma. Det handlar dels om att skapa förutsebarhet, och dels att signalera att sådana brott inte tolereras, oavsett om det får någon annan rättslig effekt än för brottsrubriceringen.

När blicken riktas mot de nordiska grannländerna är det slående hur svåröverblickbar den svenska lagstiftningen är i jämförelse. Regelverken utgår från samma internationella instrument, vilket väcker frågan om varför Sverige har valt att implementera dem så som har gjorts. Även om blankettstraffbud inte kan undvikas ser jag ingen anledning att inte implementera regelverket i brottsbalken. Det främsta motargumentet är att detta förutsätter omfattande lagstiftningsarbete, vilket inte kan ske när som helst. Sverige kan inte bara göra uppehåll i internationella överenskommelser tills regelsystemet har reviderats. Således finns det viss vikt bakom bekämpningsargumentet. Enligt min mening väger det dock inte tillräckligt tungt för att låta det lappverk som antiterrorlagstiftningen utgör fortsätta att växa när det i redan dagsläget är ytterst komplext. Troligtvis behöver dessa processer löpa parallellt men exakt hur så kommer, eller bör, ske är svårt att ta ställning till.

8 Slutsatser

8.1 Frågeställning 1

Den första frågeställningen avsåg hur terrorism definieras i den samhällsvetenskapliga forskningen. Konsensus råder kring att terrorism omöjlig kan definieras på ett sätt som tillfredsställer alla. Forskningen har emellertid pekat ut ett antal objektiva särdrag: terrorism är bruket av våld i politiskt syfte där rädsla används som verktyg för att uppnå psykologiska effekter. De närmare gränserna för begreppets omfattning är emellertid omdebatterade. Vissa analytiker framhåller att terrorism enbart kan begås av icke-statliga aktörer medan andra menar att även stater kan göra sig skyldiga till terrorism. Vidare anser vissa att våldet måste vara riktat mot civila samtidigt som andra önskar inkludera samtliga icke-stridande. En del analytiker anser att våldet därutöver måste vara upprepat. Åsikterna går även isär vad avser de bakomliggande motiven. En del analytiker vill definiera syftet med terroristhandlingar som politiska medan vissa anser att även andra aktörer kan begagna sig av terroristmetoder.

Av de definitioner som har föreslagits kan nämnas de som utformats av Thomas J. Badey ("The repeated use of politically motivated violence with coercive intent, by non-state actors, that affects more than one state"), Boaz Ganor ("[...] terrorism is the intentional use of, or threat to use, violence against civilians or against civilian targets, in order to attain political aims") och Brian M. Jenkins:

"All terrorist acts are crimes, and many would also be war crimes or "grave breaches" of the rules of war if we accepted the terrorists' assertion that they wage war. All involve violence or the threat of violence, sometimes coupled with explicit demands. The violence is frequently directed against civilian targets. The purposes are political. The actions are often carried out in a way that will achieve maximum publicity. The perpetrators are usually members of an organized group. Their organizations are by necessity clandestine, but unlike other criminals, terrorist often claim credit for their acts. And finally – the hallmark of terrorism – the acts are intended to produce psychological effects beyond the immediate physical damage."

Om terrorism kan förklaras som en slags politisk kommunikation genom våldsbruk, sätter den straffrättsliga definitionen gränser för vad som är acceptabelt våld inom statskicket. Om en uttrycklig definition inte finns att tillgå inom ett straffrättsligt regelverk måste blicken således riktas mot vilka straffbelagda handlingar som överensstämmer med denna karaktäristik.

8.2 Frågeställning 2

Den andra frågeställningen berörde vilka handlingar som straffbeläggs i antiterrorlagstiftningen. Antiterrorlagstiftningen utgörs av tre speciallagar:

terroristbrottslagen, finansieringslagen och rekryteringslagen. I 2 § terroristbrottslagen straffbeläggs *terroristbrott*. Här avses handlingar som allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och begås med avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Det är emellertid oklart vad som konstituerar ett terroristbrott. Flera av rekvisiten är obestämda och deras innebörd har varken urholkats i förarbeten eller praxis. Även om förarbetena ger flertalet exempel på handlingar som omfattas går det inte att bestämma den exakta omfattningen av det kriminaliserade området. Därtill är bestämmelsen lagtekniskt komplicerad och tämligen svåröverblickbar. Således är den problematisk ur ett legalitetshänseende.

I finansierings- och rekryteringslagarna straffbeläggs terroristhandlingar av sidoställd karaktär. Handlingar som omfattas är finansiering av, rekrytering för, utbildning i, offentlig uppmaning till och resor för att företa *särskilt allvarlig brottslighet*. Enligt finansierings- och rekryteringslagarnas gemensamma 2 § omfattar särskilt allvarlig brottslighet ett antal gärningar vars innebörd anges i bestämmelsen, terroristbrott enligt terroristbrottslagen samt ett antal handlingar vars innebörd framgår av internationella konventioner. Bestämmelsen är både svåröverblickbar och lagtekniskt komplicerad, då den fordrar utfyllnad av normer i ett stort antal andra författningar. Således blir normleden i många fall långa när de fullständiga straffbuden skall formuleras, och innefattar inte sällan föreskrifter med obestämda rekvisit. Av dessa anledningar skall bestämmelsen anses stå i strid i legalitetsprincipen, eller i vart fall betraktas som ytterst tveksam ur ett legalitetshänseende.

Mot bakgrund av de definitioner som har presenterats i forskningen bör terroristbrottet anses ge uttryck för det straffrättsliga terrorismbegreppet. De handlingar som straffbeläggs i finansieringslagen och rekryteringslagen är att betrakta som sidoställda till terroristbrottet. De främjar ofta samma mål och är del av samma skeende, men skall inte likställas med terroristbrottet. Detta grundar sig i att de sidoställda handlingarna inte innefattar något våldsbruk. För att undvika den begreppsförvirring som råder i dagsläget bör terroristbrottet benämnas *terrorism* och de handlingar som straffbeläggs i finansierings- och rekryteringslagarna *sidoställda terroristhandlingar*. Därtill bör begreppet särskilt allvarlig brottslighet avskaffas eftersom det varken definierar terroristbrottet eller preciserar dess innebörd.

8.3 Frågeställning 3

Den tredje frågeställningen avsåg huruvida antiterrorlagstiftningens struktur är tillräckligt tydlig och överblickbar. Antiterrorlagstiftningen innehåller ett antal obestämda straffföreskrifter som – om än på gränsen – kan anses ligga i linje med de krav som följer av legalitetsprincipen. När regelverket granskas

i sin helhet uppmärksammas emellertid flera stora brister. För att erhålla en fullständig bild över de handlingar som kriminaliseras måste terroristbrottslagen granskas vid sidan av finansieringslagen och rekryteringslagen, sex ytterligare nationella lagar samt sex internationella konventioner. Därtill måste en förstå hur lagarna förhåller sig till varandra och vad skillnaden är mellan terroristbrott, särskilt allvarlig brottslighet och de handlingar som straffbeläggs i konventionerna. Av dessa anledningar kan antiterrorlagstiftningen inte anses som tillräckligt tydlig och överblickbar.

8.4 Frågeställning 4

Den fjärde och sista frågeställningen avsåg hur antiterrorlagstiftningen hade kunnat utformas för att åtgärda eventuella strukturella brister. Utöver en tydligare åtskillnad mellan terrorism och sidoställda terroristhandlingar hade regelverket dragit fördel av att implementeras i ett separat kapitel i brottsbalken. Således uppnås ett mer lättöverblickbart regelsystem där flera av utfyllnadsnormerna återfinns i samma kapitel, eller i vart fall inom samma lag. Som exempel kan nämnas 3 § terroristbrottslagen som i dagsläget bland annat hänvisar till föreskrifter i brottsbalken. Detsamma gäller för bestämmelsen om särskilt allvarlig brottslighet som exempelvis hänvisar till terroristbrottslagen, vilken i sin tur hänvisar till brottsbalken. Flera onödiga mellansteg i normledet kan därmed undvikas, samtidigt som den ovan nämnda begreppsanvändningen görs ännu tydligare.

Trots att bestämmelsernas blankettutformning gör det komplicerat att formulera de fullständiga straffbuden, menar jag att det svårt – om inte omöjligt – att helt undvika en sådan lagstiftningsteknik. Definitionsproblematiken som råder kring terrorismbegreppet verkar endast kunna lösas genom en urholkning av de handlingar som kan tänkas omfattas. Skulle enskilda straffbud då användas för samtliga brott hade det lett till ett väldigt omfattande regelverk som likaså skulle vara väldigt svåröverblickbart. Den främsta kritiken som kan riktas mot bestämmelserna är att de tämligen fritt hänvisar till utfyllnadsnormer i andra lagar. Denna problematik hade dock, som redan stadgats, åtgärdats om de hade samlats i ett eget kapitel i brottsbalken.

8.5 Avslutande anmärkningar

Vid slutet av denna uppsats hade jag hoppats kunna presentera en koncis och definitiv förklaring av det straffrättsliga terrorismbegreppet. Jag har emellertid förstått att denna uppgift är omöjlig eftersom inte alla fenomen kan förklaras i en eller ett fåtal meningar. Terrorism är tveklöst ett sådant fenomen. Jag vill återigen framhålla att terrorism också är en mänsklig konstruktion vars innebörd är den vi ger den. Eftersom varken lagtexten, förarbetena eller den juridiska doktrinen tydligt definierar vad terrorism är måste min framställning betraktas i ljuset av denna begrepps konstruktion. Oavsett om den innebörd jag önskar ge begreppet är ”korrekt” eller inte,

kommer terrorism att sakna en uttrycklig innebörd tills att den tillskrivs en, antingen av lagstiftaren eller rättstillämpningen.

Så vad kallas det egentligen när bomberna faller? Det beror på vem man frågar. För vissa förs nog tankarna till krig; för andra ligger terrorism på läpparna. Det finns nämligen en tvetydighet i det våld som beskådas runt om i världen som inte bara väcker frågan om vem som begår det, utan även varför. Hur dessa frågor besvaras avgör sedan hur vi klassificerar våldet så att det kan förstås och bekämpas. I antiterrorlagstiftningen benämns det terroristbrott – i alla fall när regelverket ger ett tydligt svar i det aktuella fallet. Jag menar emellertid att vi borde kalla det för terrorism. Förhoppningsvis hade det medfört att frågan blir något lättare att besvara både *innan*, *efter* och *när* bomberna faller.

Käll- och litteraturförteckning

Tryckta källor

Offentligt tryck

Sverige

Utredningsbetänkanden

SOU 1988:7 *Frihet från ansvar. Om legalitetsprincipen och allmänna grunder för ansvarsfrihet.* [Cit. SOU 1988:7].

Ds 2008:6 *Sveriges antagande av rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet.* [Cit. Ds 2008:6].

SOU 2015:63 *Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor.* [Cit. SOU 2015:63].

Propositioner och regeringsskrivelser

Prop. 2001/02:149 *Sveriges tillträde till Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism.* [Cit. Prop. 2001/02:149].

Prop. 2002/03:38 *Straffansvar för terroristbrott.* [Cit. Prop. 2002/03:38].

Prop. 2009/10:78 *Straffrättsliga åtgärder till förebyggande av terrorism.* [Cit. Prop. 2009/10:78].

Dir. 2014:155 *Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism.* [Cit. Dir 2014:155].

Dir. 2015:61 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (Ju 2014:26).* [Cit. Dir 2015:61].

Prop. 2015/16:78 *Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismresor.* [Cit. Prop. 2015/16:78].

Rättsfall

Svea Hovrätt. Mål B 5673-06. Dom 2006-09-70. [Cit. B 5673-06].

Göteborgs tingsrätt. Mål B 9086-15. Dom 2015-12-14. [Cit. B 9086-15].

Hovrätten för Västra Sverige. Mål B 5306-15. Dom 2016-03-30. [Cit. B 5306-15].

Övrigt

Remissvar över delbetänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor, SOU 2014:63. Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen. 2015-09-25. [Cit. Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen].

Remissyttrande – Betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63). Helsingborgs tingsrätt. Dnr 164-2015. 2015-09-28. [Cit. Helsingborgs tingsrätt].

Remissyttrande – Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (2015:63). Delbetänkandet av utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Journalistförbundet. Dnr 2015/73810. 2015-09-22. [Cit. Journalistförbundet].

Yttrande över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63). Sveriges Advokatsamfund. R-2015/1143. 2015-09-23. [Cit. Sveriges Advokatsamfund].

Yttrande över utredningsförslaget Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63). Civil Rights Defenders. 2015-09-28. [Cit. Civil Rights Defenders].

Europeiska Unionen

Europeiska rådet

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av den 10 december 1948.

Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. Warszawa den 16 maj 2005 (SÖ 2010:35).

Europeiska unionens råd

Gemensam åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998. EUT 1998 L 351.

Europeiska unionens rambeslut 2002/457/RIF om bekämpande av terrorism av den 13 juni 2002. EUT 2002 L 164.

Rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet. EUT 2008 L 300.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version). EUT 2012 C 326/47.

Förenta nationerna

Draft Comprehensive Convention Against International Terrorism. A/59/894.

Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående förbättrande av sårades och sjukas behandling vid stridskrafterna i fält (I Genèvekonventionen) (SÖ 1953:14).

Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående förbättrande av behandlingen av sårade, sjuka och skeppsbrutna tillhörande stridskrafterna till sjöss (II Genèvekonventionen) (SÖ 1953:15).

Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående krigsfångars behandling (III Genèvekonventionen) (SÖ 1953:16).

Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående skydd för civilpersoner under krigstid (IV Genèvekonventionen) (SÖ 1953:17).

Tilläggsprotokoll den 8 juni 1977 till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i icke-internationella väpnade konflikter (Protokoll I) (SÖ 1979:22).

Tilläggsprotokoll den 8 juni 1977 till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande för offren i icke-internationella väpnade konflikter (Protokoll II) (SÖ 1979:23).

Konvention om fysiskt skydd av kärnämne. Wien den 26 oktober 1979 (SÖ 1985:24).

Internationell konvention mot tagande av gisslan. New York den 17 december 1979 (SÖ 1985:24).

Measures to Eliminate International Terrorism. 11 december 1995. A/RES/50/53.

Measures to Eliminate International Terrorism. 17 december 1996. A/RES/51/210.

Internationell konvention om bekämpande av bombattentat av terrorister. New York den 15 december 1997 (SÖ 2001:22).

Internationell konvention om bekämpande av finansiering av terrorism. New York den 9 december 1999 (SÖ 2002:44).

Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande brottslighet. New York den 15 november 2000 (SÖ 2004:21).

Internationell konvention för bekämpande av nukleär terrorism. New York den 14 september 2005 (SÖ 2014:10).

Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2178(2014).

Nationernas förbund

The Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism. League of Nations Doc. C.546M.383 1937.

Litteratur

Armstrong, Karen: *Islam*. Bokförlaget Forum. Stockholm 2002. [Cit. Armstrong 2002].

Asp, Petter: *Bokföringsbrott och legalitet*. I: SvJT 1999 nr 1 s. 16 – 47.

Asp, Petter: *EU & straffrätten: studier rörande den europeiska integrationens betydelse för den svenska straffrätten*. Iustus Förlag AB. Uppsala 2002. [Cit. Asp 2002].

Asp, Petter, Ulväng, Magnus och Jareborg, Nils: *Kriminalrättens grunder*. 2:a upplagan. Iustus Förlag AB. Uppsala 2013. [Cit. Asp m.fl. 2013].

Badey, Thomas J.: 'Defining International Terrorism: A Pragmatic Approach'. I: *Terrorism and Political Violence, Vol. 10, No. 1*. 1998 s. 90-107. [Cit. Badey 1998].

Bergqvist, Martin: *Ekonomisk brottslighet. En genomgång av begreppet*. Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet. Stockholm 2000. Tillgänglig <<https://www.ekobrottsmyndigheten.se/Documents/Rapporter/Rapport-Ekonomisk-brottslighet-SU-2000.pdf>>. [Cit. Bergqvist 2000].

Bjorgø, Tore: *Strategies for Preventing Terrorism*. Palgrave Macmillan. New York 2013. [Cit. Bjorgø 2013].

Calderoni, Francesco: *Organized Crime Legislation in the European Union. Harmonization and Approximation of Criminal Law, National Legislations and the EU Framework Decision on the Fight Against Organized Crime*. Heidelberg: Springer. Berlin 2010. [Cit. Calderoni 2010].

Cockburn, Patrick: *Jihadisternas återkomst: ISIS och det nya sunnimuslimska upproret*. Celanders förlag. Tyskland 2015. [Cit. Cockburn 2015].

- Duffy, Helen: *The 'War on Terror' and the Framework of International Law*. 2:a upplagan. Cambridge University Press. Cambridge 2015. [Cit. Duffy 2015].
- Esposito, John L. m.fl. (red.): *The Oxford History of Islam*. Oxford University Press. New York 1999. [Cit. Esposito 1999].
- Frände, Dan: *Den straffrättsliga legalitetsprincipen*. Ekenäs 1989. [Cit. Frände 1989].
- Head, Michael: *Crimes Against the State. From Treason to Terrorism*. Ashgate Publishing Company. Burlington 2011. [Cit. Head 2011].
- Holmqvist, Lena, Leijonhufvud, Träskman, Per Ole och Wennberg, Susanne: *Brottsbalken. En kommentar. Del I (1 – 12 kap.). Brotten mot person och förmögenhetsbrotten m.m.* Norstedts Juridik AB. Stockholm 1998–2015.
- Holmqvist, Lena, Leijonhufvud, Träskman, Per Ole och Wennberg, Susanne: *Brottsbalken. En kommentar. Del I (1 – 12 kap.). Brotten mot person och förmögenhetsbrotten m.m.* Norstedts Juridik AB. Stockholm 1998–2015 (Supplement 7). [Cit. KBrB I].
- Homeland Security Committee: *Final Report of the Task Force On Combating Terrorist and Foreign Fighter Travel*. 2015. Tillgänglig <<https://homeland.house.gov/wp-content/uploads/2015/09/TaskForceFinalReport.pdf>>. [Cit. Homeland Security Committee].
- Institute for Economics and Peace: *Global Terrorism Index 2014. Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*. Tillgänglig <http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global%20Terrorism%20Index%20Report%202014_0.pdf>. [Cit. Institute for Economics and peace].
- Jareborg, Nils: *Begrepp och brottsbeskrivning*. P.A. Norstedts & Söners Förlag. Stockholm 1974. [Cit. Jareborg 1974].
- Jareborg, Nils: *Brotten: första Häftet*. 2:a upplagan. P.A. Norstedts & Söners Förlag. Lund 1984. [Cit. Jareborg 1984].
- Jareborg, Nils: *Straffrättsideologiska fragment*. Iustus Förlag AB. Uppsala 1992. [Cit. Jareborg 1992].
- Jareborg, Nils: *Straffrättens gärningslära*. Upplaga 1:1. Fritzes Förlag AB. Malmö 1995. [Cit. Jareborg 1995].
- Jenkins, Brian M.: 'International Terrorism: The Other World War', i Kegley Jr., Charles W. (red.): *International Terrorism. Characteristics,*

- Causes, Controls*. Macmillan Education. Basingstoke 1990 s. 27–38. [Cit. Jenkins 1990].
- Jenkins, Brian M: *The Study of Terrorism: Definitional Problems*. Rand Corp. Santa Monica 1980. Tillgänglig <<https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2006/P6563.pdf>>. [Cit. Jenkins 1980].
- Kegley Jr., Charles W.: 'The Characteristics, Causes, and Controls of International Terrorism: An Introduction'. I: Kegley Jr., Charles W. (red.): *International Terrorism. Characteristics, Causes, Controls*. Macmillan Education. Basingstoke 1990 s. 1–10. [Cit. Kegley 1990].
- Kleineman, Jan: 'Rättsdogmatisk metod'. I: Korling, Fredric och Zamboni, Mauro (red.): *Juridisk metodlära*. Upplaga 1:4. Studentlitteratur AB. Lund 2013 s. 21–46. [Cit. Kleineman 2013].
- Korsell, Lars och Norlin, Marcus: *Rapport 2015:5. Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Del I: Tillstånd att bedriva verksamhet*. Brottsförebyggande rådet. Stockholm 2015. [Cit. Brå 2015:5].
- Polismyndigheten: *Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015*. Polismyndigheten. Stockholm 2015. Tillgänglig <https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Rapporter-utredningar/01%20Polisen%20nationellt/Organiserad%20brottslighet/GOB_Polisens%20rapport%20om%20organiserad%20brottslighet%202015.pdf>. [Cit. Polisens rapport om organiserad brottslighet 2015].
- Mandaville, Peter: *Global Political Islam*. Routledge. New York 2007. [Cit. Mandaville 2007].
- Meijer, Roel m.fl. (red.): *Global Salafism: Islam's New Religious Movement*. Columbia University Press. New York 2009. [Cit. Meijer m.fl. 2009].
- Mesjasz, Czeslaw: 'Complex Systems Studies and Terrorism'. I: Bar-Yam, Yaneer, Minai, Ali A., Vos Fellman, Philip (red.): *Conflict and Complexity – Countering Terrorism, Insurgency, Ethnic and Regional Violence*. Springer. New York 2014 s. 35–72. Tillgänglig <<http://link.springer.com/book/10.1007/978-1-4939-1705-1>>. [Cit. Mesjasz 2014].
- Murphy, Cian C.: *EU Counter-Terrorism Law. Pre-Emption and the Rule of Law*. Hart Publishing. Portland 2012. [Cit. Murphy 2012].
- Mårsäter, Olle, Nyman-Metcalf, Katrin, Sevastik, Per (red.), Spiliopoulou Åkermark, Sia: *En bok i folkrätt*. Norstedts Juridik AB. Stockholm 2009. [Cit. Sevastik m.fl. 2009].

- Nasr, Seyyed Hossein: *Islam: Religion, History and Civilization*. HarperCollinsPublishers. New York 2003. [Cit. Nasr 2003].
- Napoleoni, Loretta: *Islamiska staten*. Seven Stories Press. New York 2014. [Cit. Napoleoni 2014].
- Nordbeck, Peter, Sandbu, Magnus D.: 'Introduction'. I: Nordbeck, Peter, Sandbu, Magnus D. (red.): *International Terrorism. Report from a Seminar Arranged by The European Law Students' Association in Lund, Sweden, 1-3 October 1987*. Juristförlaget i Lund. Lund 1987 s. 11–20. [Cit. Nordbeck och Sandbu 1987].
- Norell, Magnus: *Kalifatets återkomst – orsaker och konsekvenser*. Publit. Stockholm 2015. [Cit. Norell 2015].
- Peczenik, Aleksander: *Juridikens teori och metod: en introduktion till allmän rättslära*. Norstedts juridik. Stockholm 1995. [Cit. Peczenik 1995].
- Pejic, Jelena: 'Armed Conflict and Terrorism: There Is A (Big) Difference'. I Salinas De Frías, Ana María, Samuel, Katja LH och White, Nigel D.: *Counter-Terrorism. International Law and Practice*. Oxford University Press. New York 2012 s. 171–204. [Cit. Pejic 2012].
- Schmid, Alex P.: *Terrorism – The Definitional Problem*. 36 Case W. Res. J. Int'l L. 375 (2004). Tillgänglig <<http://scholarlycommons.law.case.edu/ji/vol36/iss2/8>>. [Cit. Schmid, *Terrorism – The Definitional Problem*].
- Schmid, Alex P.: *Frameworks For Conceptualising Terrorism*. Terrorism and Political Violence. Vol. 16. Nr. 2. 2004 s. 197-221. Tillgänglig <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09546550490483134>>. [Cit. Schmid, *Frameworks For Conceptualising Terrorism*].
- Thornstedt, Hans: 'Legalitet och teleologisk metod i straffrätten'. I: Stockholms högskolas stats- och rättsvetenskapliga fakultet: *Festskrift tillägnad Professor, Juris och Filosofie Doktor Nils Herlitz vid hand avgång från professorsämbetet den 30 juni 1955*. Norstedts. Stockholm 1955 s. 319–368. [Cit. Thornstedt 1955].
- Träskman, Per Ole: 'Organiserad brottslighet, ekonomisk brottslighet och terrorism – hänger de samman?'. I: *Nordisk tidsskrift för kriminalvetenskap*. Vol. 99. Nr 3. 2012 s. 336-354. [Cit. Träskman 2012].

Elektroniska källor

- Attentaten i Bryssel – detta vet vi*. Dagens Nyheter. <<http://www.dn.se/nyheter/varlden/attentaten-i-bryssel-detta-vet-vi/>>. (Hämtat: 2016-03-28). [Cit. Dagens Nyheter, *Attentaten i Bryssel – detta vet vi*].

Bedrägerier och ekobrott. Ekobrottsmyndigheten. <<http://www.bra.se/bra/br-ott-och-statistik/bedragerier-och-ekobrott.html>>. (Hämtat: 2016-05-10) [Cit. Ekobrottsmyndigheten, *Bedrägerier och ekobrott*].

Debatt om förslag. Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte. Riksdagen. <http://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/debatt-om-forslag/ett-sarskilt-straffansvar-for-resor-i_H301JuU17>. (Hämtat: 2016-02-26). [Cit. Riksdagen, *Debatt om förslag. Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte*].

Ganor, Boaz: *Defining Terrorism – Is one Man’s Terrorist Another Man’s Freedom Fighter?*. International Institute for Counter-Terrorism. <<https://www.ict.org.il/Article/1123/Defining-Terrorism-Is-One-Mans-Terrorist-Another-Mans-Freedom-Fighter>>. (Hämtat: 2016-05-13). [Cit. Ganor, *Defining Terrorism – Is one Man’s Terrorist Another Man’s Freedom Fighter?*].

Ganor, Boaz (Prof.). International Institute for Counter-Terrorism. <<https://www.ict.org.il/Worker.aspx?ID=1>>. (Hämtat 2016-05-13). [Cit. ICT Staff, *Ganor, Boaz (Prof.)*].

International Legal Instruments. Förenta nationerna. <<https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/international-legal-instruments>>. (Hämtat 2016-05-14). [Cit. FN, *International Legal Instruments – Terrorism*].

Islamic State claims Brussels Blast: Amaq Agency. Reuters. <<http://www.reuters.com/article/us-belgium-blast-claim-idUSKCN0WO283>>. (Hämtat: 2016-03-28). [Cit. Reuters, *Islamic State claims Brussels Blast: Amaq Agency*].

Life under Isis: For residents of Raqqa is this really a caliphate worse than death? Independent. <<http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/life-under-isis-for-residents-of-raqqa-is-this-really-a-caliphate-worse-than-death9715799.html>>. (Hämtat: 2016-03-29). [Cit. Independent, *Life under Isis: For residents of Raqqa is this really a caliphate worse than death?*].

Minst 34 döda efter terrorattacker i Bryssel. Sveriges Radio. <<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6394937>>. (Hämtat 2016-03-28). [Cit. Sveriges Radio, *Minst 34 döda efter terrorattacker i Bryssel*].

Remiss SOU 2015:63 Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Regeringen. <<http://www.regeringen.se/remisser/2015/06/remiss-sou-201563-strafrattsliga-atgarder-mot-terrorismresor/>>. (Hämtat: 2016-02-24). [Cit. Remissyttranden SOU 2015:63].

Uppmärksammade mål. Attunda tingsrätt. <<http://www.attundatingsratt.domstol.se/Om-tingsratten/Uppmarksammade-mal/>>. (Hämtat 2016-05-21). [Cit. Attunda tingsrätt, *Uppmärksammade mål*].

What we do. Financial Action Task Force. <<http://www.fatf-gafi.org/about/whatwedo/>>. (Hämtat 2016-05-09). [Cit. FATF, *What we do*].

Who we are. Financial Action Task Force. <<http://www.fatf-gafi.org/about/howeare/>>. (Hämtat 2016-02-24). [Cit. FATF, *Who we are*]