



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Elin Andersson

Kriminalisering av terrorresor

- En undersökning av Sveriges förpliktelser enligt
FN-stadgan

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Britta Sjöstedt

Termin för examen: Period 1 VT 2017

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte	7
1.3 Frågeställningar	8
1.4 Avgränsningar	9
1.5 Metod	11
1.5.1 Legalitetsprincipen	12
1.5.2 Rättssäkerhetsprincipen	12
1.6 Material	13
1.7 Forskningsläge	14
1.8 Begrepp och terminologi	15
1.9 Disposition	16
2 KRIMINALISERING AV TERRORRESOR	18
2.1 Bakgrund till resolution 2178	18
2.1.1 Resolution 2178 art. 6 a – resor med koppling till terroristttränning	19
2.1.2 Resolution 2178 art. 6 b – finansiering av resor	19
2.1.3 Resolution 2178 art. 6 c – underlättande av resor	20
2.2 Rekryteringslagen	20
2.2.1 5 b § rekryteringslagen	20
2.2.2 Rekvisit – påbörjad resa, avsikt, särskilt allvarlig brottslighet	21
2.3 Praktisk tillämpning	23
2.3.1 Bakgrund	23
2.3.2 Bevisning	23
2.3.3 Tingsrättens bedömning	25
2.3.4 Hovrättens bedömning	25
2.4 Kriminaliseringens mål	26

2.4.1	Avsikt i form av beslut	27
2.4.2	Avsikt i form av syfte	28
2.4.3	Att bevisa en avsikt	29
2.5	Kritik mot kriminaliseringen av terrorresor	30
2.5.1	Kriminalisering av vardagliga handlingar och den fria tanken	30
2.5.2	Regeringens förklaring till kriminaliseringen av terrorresor	31
2.6	Terroristbrott	31
2.6.1	Praktisk tillämpning av terroristbrottslagen	32
2.6.2	Terroristbrott eller mordbrand?	33
2.6.3	Förberedelse till terroristbrott	33
2.6.4	Terroristbrott genom mord	36
3	INSKRÄNKNING AV DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA	37
3.1	Grundläggande fri- och rättigheter	37
3.1.1	Rörelsefrihet	37
3.1.2	Rätt att resa till medborgarskapslandet	39
3.1.3	Föreningsfrihet	39
3.1.4	Yttrandefrihet och åsiktsfrihet	40
3.2	Att begränsa mänskliga rättigheter	41
3.2.1	Relativa rättigheter	41
3.2.2	Absoluta rättigheter	41
3.2.3	Proportionalitetsprincipen	42
3.3	Kadi I- och Kadi II-målet	43
3.3.1	Bakgrund	43
3.3.2	Förhållandet mellan FN:s resolutioner och EKMR	44
4	FN:S SÄKERHETSRAÅDS INVERKAN PÅ SVENSK RÄTT	46
4.1	FN-medlem – innebörd och förpliktelser	46
4.2	Säkerhetsrådet	46
4.2.1	Befogenheter	47
4.2.2	Bindande beslut	48
4.2.3	En global lagstiftare?	49
4.3	Folkrättens och EU-rättens position inom svensk rätt	49
4.4	Implementering av säkerhetsrådets resolutioner i svensk rätt	50
4.5	Resolution 2178	51
4.5.1	Kritik mot resolution 2178	51
4.5.2	Den folkrättsliga ramen	52
5	TERRORISM – DET ODEFINIERADE HOTET	53
5.1	Terrorism som metod	53
5.2	Ingen universell definition	55

5.3	Konventioner antagna i syfte att motverka terrorism	57
5.4	Vem är terrorist?	59
6	ANALYS	60
6.1	Folkrättsliga förpliktelser vs. Mänskliga rättigheter	60
6.2	Svensk rättspraxis	63
6.3	Fokus på gärning eller avsikt	66
7	SLUTSATS	70
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	71
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	78

Summary

The Security Council has characterized terrorism as one of the most serious threats to international peace and security. To counteract the intensity and longevity of the current conflicts, there has in the international community occurred a need of preventing further persons (foreign terrorist fighters) from joining the conflict-affected areas. The Security Council has in Resolution 2178 emphasized the need to criminalize travel to conflict-affected areas with the intention of committing terrorist offences, a criminalization of travel for terrorism purposes.

As one of the United Nations 193 member states, Sweden is obliged to comply with the obligations set forth in the UN Charter. In accordance with the UN Charter, the member states have given up the primary responsibility for international peace and security in favor of the UN Security Council. The purpose of this essay is to examine Sweden's obligations in accordance with the UN Charter in the light of individual legal security, respect for human rights and in the absence of a uniform universal definition of the term terrorism.

To counteract foreign terrorist fighters, Sweden has accepted restrictions on human rights by limiting the individual right to freedom of movement, freedom of expression and freedom of opinion. Sweden has thus placed its international obligations under the UN Charter before its obligations under the European convention on human rights.

By examining Resolution 2178 and the Security Council's powers, as well as the Swedish implementation of Resolution 2178 and its human rights limitations, this essay intends to answer questions concerning legal security. Furthermore, it aims to investigate what it actually means for Sweden to have left the primary responsibility for international peace and security to the Security Council.

Sammanfattning

Säkerhetsrådet har karakteriserat terrorism som ett av nutidens allvarligaste hot mot internationell fred och säkerhet. För att motverka de pågående konflikternas intensitet och långvarighet har det inom det internationella samfundet uppstått ett behov av att förhindra ytterligare personer (s.k. utländska terroriststridande) från att ansluta sig till de konfliktdrabbade områdena. I resolution 2178 framhäver säkerhetsrådet behovet av kriminalisering för resor som företas till konfliktdrabbade områden i syfte att begå särskilt allvarlig brottslighet, t.ex. bestående i terroristbrott. Ett förbud mot s.k. *terrorresor*.

Som en av Förenta Nationernas 193 medlemsstater är Sverige skyldig att följa de förpliktelser som framgår av FN-stadgan. Detta eftersom medlemsstaterna genom FN-stadgan avsagt sig det primära ansvaret för internationell fred och säkerhet till förmån för FN:s säkerhetsråd. Syftet med denna uppsats är att undersöka Sveriges förpliktelser enligt FN-stadgan i ljuset av den enskildes rättssäkerhet, efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna samt i samband med avsaknaden av en enhetlig universell definition av begreppet terrorism.

I syfte att bekämpa utländska terroriststridande har Sverige accepterat inskränkningar av de mänskliga rättigheterna genom begränsningar av den enskilde individens rätt till rörelsefrihet, yttrandefrihet och åsiktsfrihet. Sverige har således satt sina folkrättsliga förpliktelser enligt FN-stadgan i främsta rummet på bekostnad av EKMR.

Genom att undersöka resolution 2178 och säkerhetsrådets befogenheter samt den svenska implementeringen av resolution 2178 och dess begränsningar av de mänskliga rättigheterna ämnar uppsatsen besvara frågor om rättssäkerhet. Vidare ämnar uppsatsen undersöka vad det egentligen innebär för Sverige att ha lämnat över det primära ansvaret för internationell fred och säkerhet till säkerhetsrådet.

Förord

Till minne av offren i samband med terrordådet i Stockholm den 7 april 2017.

Fyra och ett halvt år som student i universitetsstaden Lund har kommit till sitt slut. Det har varit intensiva, utmanande men framförallt mycket roliga och lärorika år. Det finns många i min närhet som på olika sätt gett mig sitt stöd och som förtjänar ett stort tack.

Mamma, pappa, Emma och Martin – min fina familj. Ni betyder allt.

Mina underbara studiekamrater Caroline, Sanne och Terese, ni har förgyllt mina dagar på Juridicum. Även om rättsläget stundvis varit oklart har ni alltid varit självklara.

Filip, för att du alltid är så positiv.

Sist men inte minst, ett stort tack till min handledare Britta Sjöstedt som kommit med intressanta och ovärderliga infallsvinklar och kommentarer i samband med mitt uppsatsskrivande.

Lund 23 Maj 2017

Elin Andersson

Förkortningar

BrB	Brottsbalk (1962:700)
Dir.	Kommittédirektiv
EG-domstolen	Europeiska Gemenskapernas domstol
EU-domstolen	Europeiska Unionens domstol
EKMR	Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna
EU	Europeiska Unionen
FATF	Financial Action Task Force
FN	Förenta Nationerna
FN-stadgan	Förenta Nationernas stadga från den 26 juni 1945
ICCPR	FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter
ICJ-stadgan	Internationella domstolens stadga antagen 26 juni 1945
Prop.	Proposition
Rekryteringslagen	Lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet
RF	Regeringsformen (1974:152)
SOU	Statens Offentliga Utredningar
Terroristbrottslagen	Lagen (2003:148) om straff för terroristbrott

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den 12 april 2016 lämnade en man sitt hem i Sverige för att med flyg från Arlanda påbörja en resa till Syrien. Resan tog slut i Turkiet då mannen nekades inträde till landet av turkiska myndigheter. Mannen, en svensk medborgare, skickades tillbaka till Sverige. Väl tillbaka greps, anhölls och så småningom häktades han.¹ I enlighet med *lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet* (rekryteringslagen) åtalades mannen för den resa han påbörjat. Enligt åklagarens gärningsbeskrivning hade mannen lämnat Sverige med avsikt att ansluta sig till terroristorganisationen Jabhat al-Nusra för att på plats i Syrien begå särskilt allvarlig brottslighet bestående i terroristbrott. Han hade således påbörjat en så kallad *terrorresa*.² Mannen uppvisade andra avsikter än de som åklagaren försökte bevisa. Istället för en vilja att ansluta sig till en terroristorganisation och begå terroristbrott framhävde mannen att han lämnat Sverige med avsikt att hjälpa nödställda människor i de konfliktdrabbade områdena.³

Uppskattningar visar att ca 30 000 personer från 100 av Förenta Nationernas (FN) medlemsländer begett sig till konfliktdrabbade länder, främst Irak och Syrien, för att ansluta sig till terroristorganisationer och bli s.k. *foreign terrorist fighters* (utländska terroriststridande).⁴ Säkerhetspolisen gjorde år 2015 en uppskattning som visade att närmare 300 personer rest från Sverige

¹ Attunda tingsrätt, 2016-06-14, mål nr: B 3019–16 s. 8.

² Attunda tingsrätt, 2016-06-14, mål nr: B 3019–16 s. 3.

³ Attunda tingsrätt, 2016-06-14, mål nr: B 3019–16 s. 13.

⁴ Report of the Secretary General on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat, UN Doc. S/2016/92, 29 January 2016, para 25 s. 7.

till Syrien och Irak sedan sommaren 2012. Detta i syfte att ansluta sig till våldsbejakande grupper som Islamiska staten och Levanten.⁵

Terrorresor är sedan den 1 april 2016 kriminaliserade enligt svensk rätt genom 5 b § rekryteringslagen.⁶ Sverige har i enlighet med sina förpliktelser gentemot FN av sagt sig det primära ansvaret för internationell fred och säkerhet till förmån för FN:s säkerhetsråd.⁷ Den nya bestämmelsen i rekryteringslagen bygger på säkerhetsrådets resolution 2178 som antogs enhälligt den 24 september 2014 i enlighet med kapitel VII i Förenta Nationernas stadga (FN-stadgan).⁸ I resolutionen uttrycks en djup oro i förhållande till det akuta och växande hotet ifrån utländska terroriststridande. Säkerhetsrådet bekräftar att terrorism i alla dess former utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet samtidigt som det noteras att hotet ifrån terrorism kommit att bli allt mer utbrett. Genom tillströmning av utländska terroriststridande till de konfliktdrabbade områdena påverkas konflikternas varaktighet och intensitet samtidigt som de bedöms bli mer svårlösta. Utländska terroriststridande beskrivs som personer som reser till en annan stat än den där de är medborgare eller har sin hemvist i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar alternativt ge eller motta terroristträning.⁹

Det problematiska med säkerhetsrådets resolutioner som uppkommit efter terroristattacker mot World Trade Center och Pentagon i USA år 2001 är att många av dem ställer krav på att medlemsländerna accepterar och handlar i överensstämmelse med säkerhetsrådets resolutioner för att bekämpa terrorism. Detta samtidigt som FN:s medlemsländer inte har kunnat enas om en definition av vad terrorism är, d.v.s. det som enligt resolutionerna ska

⁵ Prop. 2015/16:78 s. 22.

⁶ Se prop. 2015/16:78.

⁷ Fraser (2015) s. 10.

⁸ S/RES/2178 (2014).

⁹ S/RES/2178 (2014); SOU 2015:63 s. 59 f.

bekämpas.¹⁰ Implementeringen av resolution 2178 har föranlett betydande avvägningar, främst vad gäller rättssäkerhet och mänskliga rättigheter kontra effektiv lagstiftning och möjligheten att med alla medel bekämpa terrorism. Inskränkningar av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna (bl.a. rätten till rörelsefrihet) har varit påkallade inom både folkrätten och den svenska rätten med hänsyn till de värden och intressen som bestämmelsen mot terrorresor ämnar skydda.

1.2 Syfte

Enligt folkrätten såväl som den svenska rätten är det inte olagligt att resa. Detta oavsett om en resa företas inom eller utom det egna landets gränser med beaktan av den i svensk rätt grundlagsskyddade rörelsefriheten. Enligt svensk lagstiftning är det inte heller olagligt att ansluta sig till en terroristorganisation (bl.a. med beaktan av den grundlagsskyddade föreningsfriheten). Vad som däremot är olagligt sedan den 1 april 2016 och som föranleder straffansvar är att resa med avsikt att begå särskilt allvarlig brottslighet (t.ex. terroristbrott). Således är det inte resan i sig själv som föranleder straffansvar utan resan i kombination med en avsikt.

Genom att undersöka den svenska kriminaliseringen av terrorresor, implementeringen av resolution 2178 i 5 b § rekryteringslagen, samt hur denna paragraf praktiskt kommit att tillämpas i de svenska rättegångssalarna¹¹ kommer läsaren att introduceras för den kritik som lagstiftningen fått utstå. Resolutionen samt den svenska implementeringen har med sitt mål att bekämpa terrorism och utländska terroriststridande gett upphov till inskränkningar av de mänskliga rättigheterna samt de grundläggande fri- och rättigheterna som tillkommer envar. Detta trots att det internationella

¹⁰ Newton i Van der Herik & Schrijver (red.) (2013) s. 78.

¹¹ I skrivande stund har endast en person ställts inför rätta, en rättegång som resulterade i en friande dom i såväl tingsrätten som hovrätten, se Attunda tingsrätt, 2016-06-14, mål nr: B 3019–16 och Svea Hovrätt, 2016-12-09, mål nr: B 6344–16.

samfundet och FN:s medlemsländer inte kunnat enas om en enhetlig universell definition av vad terrorism egentligen är (d.v.s. det som ska bekämpas). Otaliga försök har gjorts i syfte att enas om en definition samt vilka handlingar som ska inkluderas (se kapitel 5). Begreppet är således inte helt odefinierat men det innehåller gråzoner. Syftet med denna uppsats är att genom den svenska implementeringen av resolution 2178 och den svenska kriminaliseringen av terrorresor undersöka Sveriges förpliktelser i enlighet med FN-stadgan. Detta genom att beakta det folkrättsliga målet att bekämpa terrorism samt genom att värdera vilken betydelse bristen på en universell och enhetlig definition av begreppet terrorism fått för den svenska implementeringen av säkerhetsrådets resolutioner.

1.3 Frågeställningar

Resolution 2178 och syftet att bekämpa terrorism genom att förhindra s.k. utländska terroriststridande från att resa till konfliktdrabbade områden för att där begå särskilt allvarlig brottslighet har i svensk rätt implementerats genom 5 b § rekryteringslagen. För vidare förståelse samt med beaktan av att frågeställningarna tar sin utgångspunkt i den svenska implementeringen av resolution 2178 lyder den svenska lagstiftningen enligt följande:

Till fängelse i högst två år döms den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare i avsikt att

1. begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet, eller
2. meddela eller ta emot instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

Med utgångspunkt i 5 b § rekryteringslagen och det folkrättsliga målet att bekämpa terrorism ämnar undersökningen besvara följande frågeställningar:

- *På vilket sätt påverkas rättssäkerheten och de mänskliga rättigheterna av Sveriges förpliktelser enligt FN-stadgan att bekämpa terrorism och utländska terroriststridande?*

- *Vilken betydelse får avsaknaden av en enhetlig universell definition av begreppet terrorism när Sverige ska uppfylla sina förpliktelser enligt FN-stadgan samt värna om efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna?*

1.4 Avgränsningar

Flertalet avgränsningar har varit påkallade. Undersökningen har främst inriktat sig på 5 b § rekryteringslagen och dess första punkt som handlar om resor i syfte att begå särskilt allvarlig brottslighet. Bestämmelsens andra punkt, vilken hänvisar till 5 § och 5 a § rekryteringslagen, behandlar olagligheten i att resa i syfte att meddela eller ta emot instruktioner om metoder, tekniker samt tillverkning eller användning av sprängämnen, vapen, skadliga eller farliga ämnen som är ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet. Innehållet i 5 § och 5 § § rekryteringslagen har endast använts i deskriptiva sammanhang för att uppfylla undersökningens övergripande syften och har därmed inte använts i analyserande sammanhang.

Även om en jämförelse mellan olika länders nationella lagstiftningar och implementering av resolution 2178 (främst de övriga nordiska länderna) hade varit intressant att undersöka så har komparativa element utelämnats till förmån för ett mer omfattande fokus på den svenska implementeringen. Övriga resolutioner (med undantag för resolution 2178) som säkerhetsrådet antagit i syfte att bekämpa terrorism samt för att upprätthålla och bevara internationell fred och säkerhet har endast belysts i den omfattning det bedömts nödvändigt i förhållande till uppsatsens övergripande syften och frågeställningar.

Vad bekommer svensk terrorlagstiftning kommer uppsatsen främst att inrikta sig på 5 b § rekryteringslagen, även om det finns bestämmelser i andra lagar som också behandlar terrorism. *Lagen (2003:148) om straff för terroristbrott* (terroristbrottslagen) samt dess praktiska tillämpning kommer att undersökas med hänvisning till att 5 b § rekryteringslagen ämnar förhindra framtida

terroristbrott genom en ”tidig” kriminalisering. De straffrättsliga aspekterna i 5 b § rekryteringslagen, framförallt avsiktsrekvisitet och möjligheten att bevisa en avsikt, kommer att behandlas med hänvisning till den enskildes rättssäkerhet och den undersökande frågeställningen.

I skrivande stund pågår en utredning kring hur 5 b § rekryteringslagen skulle kunna komplimenteras genom kriminalisering av annat handlande än resor i syfte att begå terroristbrott.¹² I statens offentliga utredning om *straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation* framgår det att det inom svensk lagstiftning finns ett s.k. straffritt område. Som exempel på ett sådant område tar utredningen upp situationen där en person deltar i en väpnad konflikt genom att förbereda stridsåtgärder på ett sätt som inte utgör förberedelse till brott enligt 23 kap. *Brottsbalk (1962:700) (BrB)*. Även gärningar som saknar samband med konkreta stridsåtgärder, men som anses främja eller bidra till terroristorganisationernas allmänna förmåga att kunna vidmakthålla sin stridande förmåga, ska enligt utredningen kunna betraktas som deltagande i en väpnad konflikt. Exempel på deltagande och uppgifter som skulle kunna inkluderas inom ramen för en terroristorganisationens stridsrelaterade verksamhet anses vara materialvård, transport, underhåll eller matlagning.¹³ Trots att det hade varit intressant att undersöka även dessa aspekter av Sveriges försök att implementera resolution 2178 har de utelämnats till förmån för bestämmelser som redan utgör gällande rätt. Utredningar och åsikter kring hur den svenska lagstiftningen skulle kunna effektiviseras genom olika komplimenterande åtgärder (t.ex. hemliga tvångsmedel) har också utelämnats.

¹² Se t.ex. Ju2017/03958/LP och SOU 2016:40.

¹³ Dir. 2015:61; SOU 2016:40 s. 12–13, 44, 102, 114.

1.5 Metod

Undersökningens övergripande syften och frågeställningar kräver ett folkrättsligt såväl som ett svenskt perspektiv på rätten. I den del av uppsatsen som behandlar den folkrättsliga utgångspunkten (resolution 2178) har folkrättsliga källor i form av traktat och doktrin använts. Folkrättens källor framgår av ICJ-stadgan artikel 38 (1) och utgörs av internationella överenskommelser, internationell sedvanerätt och allmänna rättsgrundsatser. Internationella överenskommelser tar sig inte sällan formen av traktat, d.v.s. dokument i skriftlig form mellan stater. FN-stadgan är ett exempel på ett traktat, ett traktat som dessutom ligger till grund för den aktuella frågeställningen. Sedvanerätt utgörs av allmän praxis som godtagits som gällande rätt. Den bygger på staternas praxis (staternas handlande) samt opinio juris (staternas rättsövertygelse). Sedvanerätten och de internationella överenskommelserna är två olika rättskällor som agerar parallellt med varandra.¹⁴

Rättsdogmatisk metod har använts för att beskriva gällande rätt, d.v.s. den svenska implementeringen av säkerhetsrådsresolution 2178. Metoden bygger på begrundan av de allmänt accepterade rättskällorna såsom lagstiftning, rättspraxis, lagförarbeten och doktrin.¹⁵ Rättsdogmatisk metod syftar inte endast till att beskriva rätten utan den tillåter även kritiska framställningar av rättsläget, förslag på nya lösningar samt argument som utvidgar perspektiven utanför den gällande rätten.¹⁶ För att kunna uttala sig om den generella utvecklingen, finna lösningar på olösta problem eller kritiskt analysera värden och mönster i tillämpningen som kanske strider mot lagens åsyftade mening krävs det kunskap om rätten.¹⁷ Den rättsdogmatiska metoden är bunden av den normativa rättskälleläran som både förespråkar och rangordnar vissa källor. Rättskälleläran utgör dessutom grunden för den s.k. juridiska metoden.

¹⁴ Svanberg (2015) s. 17 ff.

¹⁵ Kleineman i Korling & Zamboni (red.) (2013) s. 21.

¹⁶ Kleineman i Korling & Zamboni (red.) (2013) s. 24.

¹⁷ Gunnarsson & Svensson (2009) s. 96.

Som en del i den rättsdogmatiska metoden tar uppsatsen sin utgångspunkt i följande två rättsprinciper: legalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen.

1.5.1 Legalitetsprincipen

1 kap. 1 § 3 st. *Regeringsformen* (RF) säger att den offentliga makten utövas under lagarna och ger därmed uttryck för lagbundenhetens princip (legalitetsprincipen). Enkelt uttryckt är legalitetsprincipen en juridisk rättsgrundsats med syfte att måna om tydliga lagar och förutsägbar tillämpning. Principen gäller för alla statliga och kommunala organ (även riksdagen).¹⁸

1 kap. 1 § BrB definierar brott som en gärning beskriven enligt balken eller annan lag eller författning där ett straff finns föreskrivet. Definitionen innebär att det inte finns något brott om det inte finns en lag som definierar en viss handling samt ett straff föreskrivet för den som skulle begå en sådan handling. *Nullum crimen sine lege* – inget brott utan lag.¹⁹

1.5.2 Rättssäkerhetsprincipen

Den moderna straffrättsliga politiken bygger på en grundläggande kompromiss mellan krav på rättssäkerhet och krav på effektivitet.²⁰ Olika principer som har det gemensamma syftet att skydda den enskildes rättssäkerhet brukar med en sammanfattande beteckning benämnas som rättssäkerhetsprincipen. Inom denna övergripande princip ryms bl.a. förbudet mot retroaktiv lagstiftning samt skyddet för berättigade förväntningar. En kompletterande princip är proportionalitetsprincipen som förklarar att ett lagenligt offentligt ingrepp mot ett enskilt rättssubjekt inte får lov att gå

¹⁸ Strömberg & Lundell (2011) s. 20.

¹⁹ Sarnecki (2009) s. 20.

²⁰ Jareborg (2001) s. 52 ff.

utöver det som är nödvändigt för att uppfylla det bakomliggande syftet med lagen (se avsnitt 3.2.3).²¹

1.6 Material

Undersökningen bygger på både internationellt och svenskt material. Med utgångspunkt i de allmänt accepterade rättskällorna lagstiftning, rättspraxis, lagförarbeten och juridisk doktrin. Vid beskrivning av den svenska implementeringen av resolution 2178, d.v.s. 5 b § rekryteringslagen, utgår undersökningen främst från den svenska lagtexten. Då lagstiftning i sig självt inte har förmågan att förmedla en fullständig översikt har förarbeten och praxis använts som komplement. Förarbeten betraktas ofta som ett uttryck för lagstiftarens vilja.²² Vad gäller rättspraxis finns det bara ett rättsfall som bygger på 5 b § rekryteringslagen (ett mål som dock överklagades och prövades i hovrätten). Lagstiftningen har således aldrig prövats mer än i underrätterna. Endast ett avgörande från Högsta domstolen kan utgöra svaret på vad som ska vara gällande rätt.²³ Domar från underrätterna kan dock användas i syfte att bidra till en helhetsbild.

Juridisk doktrin har använts som ett förklarande komplement till förarbetena och den nya straffrättsliga lagstiftningen. Uppsatsen innehåller bl.a. litteratur författad av svenska och utländska jurister som Nils Jareborg (professor emeritus vid Uppsala Universitet), Ove Bring (professor emeritus i folkrätt vid Försvarshögskolan) och Ben Saul (professor i International Law vid University of Sydney). Den juridiska doktrinen har dessutom använts för att belysa säkerhetsrådets ställning på den globala arenan samt dess uppgift att bevara och upprätthålla internationell fred och säkerhet genom bl.a. bekämpning av terrorism.

²¹ Lehrberg (2016) s. 117.

²² Kleineman i Korling & Zamboni (red.) (2013) s. 28.

²³ Kleineman i Korling & Zamboni (red.) (2013) s. 38.

Internetkällor har använts i den mån det inte varit möjligt att finna materialet i tryckt form. Webb-materialet bygger främst på tidningsartiklar från olika nyhetsmedier.

1.7 Forskningsläge

Då 5 b § rekryteringslagen infördes som gällande rätt den 1 april 2016 finns det inte mycket forskning kring den svenska implementeringen av resolution 2178 samt hur den praktiskt har tillämpats. Förutom statens offentliga utredningar och efterföljande propositioner är fenomenet terrorresor ett relativt outforskat område inom svensk rätt. Lagstiftningen har inte heller hunnit ge upphov till någon avgörande rättspraxis med beaktan av att endast en person ställts inför rätta, en rättegång som resulterade i en friande dom i såväl tingsrätten som hovrätten.

En studie på uppdrag av regeringen genomfördes år 2011 på Försvarshögskolan av Magnus Ranstorp och Peder Hyllengren, d.v.s. innan säkerhetsrådet antog resolution 2178. Studien hade till uppgift att belysa framgångsrikt förebyggande arbete mot extremism i andra länder med fokus på åtgärder som skulle kunna förhindra individer från att ansluta sig till väpnade extremistgrupper i konfliktdrabbade områden. Rapporten syftade också till att tillhandahålla ett faktabaserat underlag som skulle bidra till förståelse i förhållande till de utmaningar som EU:s medlemsstater ställs inför när de ska försöka hantera problemet med utländska terroriststridande.²⁴

Med denna undersökning har jag för avsikt att bidra till den juridiska debatten genom att i ljuset av 5 b § rekryteringslagen diskutera Sveriges förpliktelser enligt FN-stadgan. Fokus kommer att ligga på tingsrättens och hovrättens bedömning i mål B 3019–16 och mål B 6344–16, lagstiftningens rekvisit (främst kravet på avsikt) samt vad Sveriges förpliktelser gentemot FN

²⁴ Ranstorp & Hyllengren (2013) s. 4 f.

egentligen innebär för individens rättssäkerhet och efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna.

1.8 Begrepp och terminologi

För fortsatt förståelse i förhållande till uppsatsens övergripande syfte samt för att uppnå en enhetlig tillämpning av olika begrepp är det av vikt att följande begrepp förklaras: *terror*, *utländska terroriststridande* och *terrorresa*. Då det inte finns någon universell definition av begreppet terrorism lämnas detta begrepp till avhandlingen och den undersökande frågeställningen.

Terror beskrivs enligt svenska akademiens ordlista som en skräckinjagande våldsmetod använd i politiskt syfte.²⁵ Definitionen kan ifrågasättas då terrorism används för att uppnå andra ändamål än bara politiska, t.ex. religiöst motiverad terrorism. Terror är dock en beprövad metod som används i syfte att påtvinga andra människor sin vilja.²⁶

Det finns ingen vedertagen svensk översättning av det som i det engelska språket benämns som *foreign terrorist fighters*.²⁷ Svenskt översatt skulle detta begrepp bli ”utländska terroriststridande”. I resolution 2178 beskrivs utländska terroriststridande som personer som reser till en annan stat än den där de är medborgare eller har sin hemvist i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar alternativt för att motta terroristträning. Även om den svenska varianten *utländska terroriststridande* inte är en vedertagen svensk översättning av det engelska begreppet *foreign terrorist fighters* kommer den i uppsatsen att användas enligt ovan nämnda definition, en s.k. stipulativ definition inom ramen för denna undersökning.

²⁵ Se Ordbok över svenska språket utgiven av Svenska Akademien, sökord terror.

²⁶ Redaktionen, Säkerhetspolitik, 2010-08-29.

²⁷ Ranstorp & Hyllengren (2013) s. 6.

Terrorresa är ett svenskt nyord som valdes in i språkrådets nyordslista år 2015. Ordet syftar till att beskriva resor som företas i syfte att kunna delta i strider eller träning med terrorstämplade grupper.²⁸

1.9 Disposition

Undersökningens disposition har för avsikt att bidra till en logisk presentation av olika sakuppgifter och omständigheter som tillsammans kan bidra till en välgrundad analys. Uppsatsen inleds i det första kapitlet med en kort bakgrund till den svenska kriminaliseringen av terrorresor. Vidare presenteras undersökningens övergripande syften, frågeställningar, avgränsningar samt val av metod och material innan läsaren får kunskap om några för uppsatsen centrala begrepp. I det andra kapitlet presenteras kriminaliseringen av terrorresor d.v.s. den svenska implementeringen av säkerhetsrådets resolution 2178. Läsaren får även inblick i den praktiska tillämpningen av rekryteringslagen samt hur de svenska domstolarna dömt i mål om terroristbrott. Vidare framställs den kritik som riktats mot kriminaliseringen av terrorresor samt svårigheten med att kriminalisera en avsikt.

För att erhålla god uppfattning kring den svenska lagstiftningen och dess problematik får läsaren i det tredje kapitlet stifta bekantskap med några av de grundlagsskyddade fri- och rättigheter som tillkommer envar. Möjligheten att inskränka de mänskliga rättigheterna presenteras genom hänvisning till proportionalitetsprincipen samt ett avgörande från EU-domstolen angående FN-resolutioners bindande status i fråga om inskränkningar av EKMR. För vidare utredning av Sveriges förpliktelser gentemot FN presenteras i det fjärde kapitlet statens skyldighet att implementera säkerhetsrådets resolutioner i den nationella lagstiftningen i egenskap av medlemsstat i FN. Även säkerhetsrådets primära ansvar för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet belyses innan terrorism som odefinierat hot och metod undersöks i uppsatsens femte kapitel. Olika försök som gjorts i syfte att nå en

²⁸ Institutet för språk och folkminnen, Nyordslistan 2015, *terrorresa*.

enhetlig universell definition framställs innan arbetet avslutas med en analys och en slutsats innehållande kritiska perspektiv på den svenska implementeringen av resolution 2178 samt möjligheten att praktiskt tillämpa lagstiftningen.

2 Kriminalisering av terrorresor

I detta kapitel beskrivs kriminaliseringen av terrorresor samt den folkrättsliga bakgrunden som föranlett den svenska lagstiftningen. Lagstiftningens rekvisit, praktiska tillämpning samt offentlig kritik riktad mot införandet av 5 b § rekryteringslagen kommer att undersökas.

2.1 Bakgrund till resolution 2178

Den 24 september 2014 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2178 med åtgärder mot bl.a. terroriststridande i utlandet. I resolutionen uttrycker säkerhetsrådet en djup oro i förhållande till det akuta och växande hotet från utländska terroriststridande. De utländska terroriststridande anses inte bara bidra till konflikternas ökade intensitet och mer svårlösta karaktär, de anses även utgöra ett allvarligt hot i förhållande till sina ursprungssater, staterna de reser igenom eller deras grannländer. Således påverkas mer eller mindre alla regioner och medlemsstater, även de som inte är belägna i konfliktområden.²⁹

Hoten från terrorism och utländska terroriststridande kräver en mängd åtgärder enligt resolution 2178, bl.a. förebyggande åtgärder för att förhindra radikalering och våldsbejakande extremism som kan främja terrorism. Vidare utgör politisk och religiös tolerans, ekonomisk utveckling, social sammanhållning och delaktighet en del av resolutionens syfte.³⁰ Resolutionen önskar även tilldela medlemsländerna en mer långtgående möjlighet att förhindra rekrytering av utländska terroriststridande, deras resor till konflikttrabbade områden samt det ekonomiska stöd som går till utländskt terroriststridande.

²⁹ S/RES/2178 (2014) s. 1-2.

³⁰ S/RES/2178 (2014) s. 2.

Resolution 2178 begränsar straffansvaret genom att ställa krav på att resan ska ha begåtts med ett visst syfte ("for the purpose of").³¹ Resolutionen anses därmed vara avsedd att behandla resor som företas med en viss avsikt. En avsikt att vid ankomst göra något som innebär ökad risk för att terroristbrott kan komma att inträffa.³² I rekryteringslagen och dess bestämmelser om terrorresor är det således avsikten att i framtiden begå ett brott som är brottslig. Därmed måste polis och åklagare bevisa att gärningsmannen hade brottsliga avsikter med resan.

2.1.1 Resolution 2178 art. 6 a – resor med koppling till terroristträning

I resolution 2178 artikel 6 a har säkerhetsrådet beslutat att medlemsstaterna ska lagföra och straffa de medborgare som reser eller försöker resa till en annan stat än den där personen är medborgare eller har sin hemvist. Detta om resan företas med syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar alternativt för att ge eller motta terroristträning.

2.1.2 Resolution 2178 art. 6 b – finansiering av resor

I resolution 2178 artikel 6 b har säkerhetsrådet beslutat att medlemsstaterna ska lagföra och straffa medborgare eller andra personer inom en stats territorium som uppsåtligt tillhandahåller eller samlar in tillgångar för finansiering av utländskt terroriststridande, oavsett tillvägagångssätt samt oberoende om det gjorts direkt eller indirekt. Lagföring ska ske om syftet med de insamlade tillgångarna är finansiering (eller om det finns vetskap om att de är avsedda för finansiering) av en resa för en person till en annan stat än den där personen är medborgare eller har sin hemvist i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar alternativt för att ge eller motta terroristträning.

³¹ S/RES/2178 (2014) se artikel 6.

³² SOU 2015:63 s. 113.

2.1.3 Resolution 2178 art. 6 c – underlättande av resor

I resolution 2178 artikel 6 c har säkerhetsrådet beslutat att medlemsstaterna ska lagföra och straffa de medborgare eller personer inom deras territorium som uppsåtligt organiserar, underlättar eller rekryterar personer som reser till en annan stat än den där personen är medborgare eller har sin hemvist i syfte att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar alternativt för att ge eller motta terroristträning.

2.2 Rekryteringslagen

Huvudregeln inom folkrätten är att varje stat har friheten att utforma sin egen strafflagstiftning efter eget godtycke samt inom ramen för de mänskliga rättigheterna. Rekryteringslagen infördes år 2010 för att genomföra en konvention från Europarådet³³ samt ett rambeslut från EU.³⁴ Numera innehåller lagen dessutom den svenska implementeringen av FN:s säkerhetsrådsresolution 2178. Rekryteringslagen innehåller bl.a. straffrättsliga bestämmelser mot offentlig uppmaning till terroristbrott samt lagföring av den som ger instruktioner eller försöker förmå andra att begå terroristbrott.

2.2.1 5 b § rekryteringslagen

Med syfte att genomföra FN:s säkerhetsrådsresolution 2178 har ett straffrättsligt ansvar för terrorresor implementerats i svensk rätt genom 5 b § rekryteringslagen.³⁵ Den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där han eller hon är medborgare med syfte att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet alternativt meddelar eller tar emot instruktioner

³³ Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism.

³⁴ Europeiska unionens rambeslut den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (2008/919/RIF).

³⁵ Dir. 2014:155.

(utbildning) ämnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet (i enlighet med 5 eller 5 a § rekryteringslagen) ska dömas till fängelse i högst två år.³⁶ Vid en bedömning av hur grovt brottet är ska man enligt 6 § rekryteringslagen beakta om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattat fara för flera människoliv eller egendom av särskild betydelse. Vidare ska det beaktas om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt allvarlig art.

Definieringen av vad som ska anses utgöra särskilt allvarlig brottslighet återfinns i 2 § rekryteringslagen. Bestämmelsen är dock föremål för förändring och den nuvarande lydelsen kommer att upphöra till förmån för en ny lydelse som träder i kraft den 1 juli 2017.³⁷

2.2.2 Rekvisit – påbörjad resa, avsikt, särskilt allvarlig brottslighet

Med 5 b § rekryteringslagen vill lagstiftaren avvärja terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet genom förhindring av resor. Detta eftersom resorna utgör en förutsättning för förverkligandet av oönskad brottslighet i det land dit resan går. Ett försök till en resa anses inte utgöra en tillräckligt påtaglig fara för att särskilt allvarlig brottslighet ska inträffa. Resan måste således ha påbörjats. Då kriminaliseringen av terrorresor redan innehåller en tidig fullbordanspunkt i förhållande till fullbordat brott har lagstiftaren inte funnit det nödvändigt att straffbelägga försök, förberedelse eller stämpling till terrorresa. Detta eftersom den påbörjade eller fullbordade resan som sådan redan utgör en variant av förberedande gärning.³⁸

³⁶ Med begreppet förberedelse hänvisas till 23 kap. 2 § 1 st. brottsbalken som talar om förberedelse till brott.

³⁷ Se SFS 2017:337 Lag om ändring i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

³⁸ SOU 2015:63 s. 115 f.

Att resa i syfte att allmänt undersöka möjligheterna att begå terroristbrott är inte straffbart enligt rekryteringslagen.³⁹ Det avgörande för att straffansvar ska uppstå är avsikten med resan, detta eftersom resan i sig själv inte orsakar någon skada. I förarbetena har förbudet mot terrorresor beskrivits som en tidig kriminalisering av förberedelse till det brott som den enskilde avsett att begå.⁴⁰ Att personen ska ha haft en avsikt med resan innebär att personen måste ha haft uppsåt. Uppsåtet ska sträcka sig längre än själva resan och även omfatta viljan att begå, planera, förbereda eller delta i terroristhandlingar. Det överskjutande uppsåtet och resolutionens begrepp terroristhandling anses ha sin motsvarighet i rekryteringslagen och dess bestämmelser om särskilt allvarlig brottslighet.⁴¹

Ansvar ska vidare inte utdömas om det endast funnits en obetydlig fara för att gärningen skulle leda till förövande av särskilt allvarlig brottslighet eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är att betrakta som ringa. Enligt förarbetena kan 5 b § rekryteringslagen aktualisera ett straffansvar som inträder på ett tidigt stadium där det kan återstå flera både tids- och arbetskrävande åtgärder innan risken för särskilt allvarlig brottslighet åskådliggörs. Den fara som resan utgör kan således vara begränsad. Enligt förarbetena krävs det en möjlighet att utesluta mindre allvarliga fall där straffansvar inte anses motiverat, detta för att lagstiftningen inte ska bli alltför långtgående.⁴²

³⁹ Prop. 2015/16:78 s. 35.

⁴⁰ SOU 2015:63 s. 113.

⁴¹ SOU 2015:63 s. 114, 122, 131.

⁴² Prop. 2015/16:78 s. 39 f.

2.3 Praktisk tillämpning

Den svenska implementeringen av resolution 2178, 5 b § rekryteringslagen, har endast prövats i underrätterna i samband med en rättegång som hölls år 2016 (målet överklagades och prövades även i hovrätten).⁴³

2.3.1 Bakgrund

Den 12 april 2016 (endast tolv dagar efter att 5 b § rekryteringslagen trätt i kraft den 1 april 2016) påbörjade en ung man en resa till Syrien. Enligt åklagarens gärningsbeskrivning hade mannen (en svensk medborgare) lämnat Sverige med flyg från Arlanda för att påbörja en resa till Syrien via Turkiet. Åklagaren gjorde gällande att avsikten med resan var att mannen ville ansluta sig till den terrorklassade organisationen Jabhat al-Nusra och på plats i Syrien begå särskilt allvarlig brottslighet bestående i terroristbrott.⁴⁴ Mannen erkände att han påbörjat en resa till Syrien men han bestred brottsansvar och framförde istället att avsikten med resan varit att hjälpa nödställda människor i de konfliktdrabbade områdena.

2.3.2 Bevisning

Utredningen i målet visade att terroristorganisationen som den unge mannen enligt åtalet haft för avsikt att ansluta sig till var klassad som en terroristorganisation av både FN och EU (syrisk gren av Al-Qaida). Vidare framgick det av en sanktionslista från FN att organisationen hade stränga rekryteringsmetoder och antagningsförfaranden. En promemoria från säkerhetspolisen som försvaret åberopat visade dock att Jabhat al-Nusra även bedrev olika typer av civil verksamhet såsom spridande av religiösa budskap och välfärdsverksamhet. Organisationen hade även i enlighet med promemorian

⁴³ Attunda tingsrätt, 2016-06-14, mål nr: B 3019–16; Svea hovrätt, 2016-12-09, mål nr: B 6344–16.

⁴⁴ Attunda tingsrätt, 2016-06-14, mål nr: B 3019–16 s. 3.

en omfattande verksamhet som delade ut livsmedel och tillhandahöll kostnadsfria medicinska tjänster och barnomsorg.⁴⁵

I en av mannens datorer som beslagtogs anträffades söktermer som på ett eller annat sätt kunde kopplas till den i målet aktuella terroristorganisationen, dess ledare samt organisationens budskap. Mannen hade även använt söktermer som på ett motsvarande sätt kunde kopplas till terrororganisationen Daesh. Mannens intresse för nämnda organisationer framgick av bilder som påträffats i den beslagtagna datorn genom koppling till radikal islamistisk terrormiljö.⁴⁶

Mannens syfte att begå våldshandlingar hade till viss del stöd i uppgifter som lämnats av vittnen (bl.a. en före detta kvinnlig bekant). I en sms-dialog samma dag som mannen påbörjat sin resa till Syrien hade han bett henne komma till flygplatsen för att det kanske var sista gången som de skulle ses. Vidare hade han uttalat en önskan att bli martyr. Kvinnan kunde inte närmare uttala sig om vad mannen skulle göra i Syrien mer än att hon hade trott att han skulle spränga sig själv eller döda någon. Samtidigt hade mannen vid ett flertal tillfällen berättat för henne att han ville åka till Syrien för att hjälpa nödställda människor.

Ett annat vittnesmål med en av mannens vänner handlade om en Facebook-konversation som förts mellan de två vännerna i syfte att reda ut vad terroristorganisationerna Jabhat al-Nusra och Daesh stod för samt vad de vidtog för handlingar. I vittnesmålet uppgav vännen att han trodde att mannen blivit lurad av en rekryterare att åka till Syrien samt att mannens avsikt varit att bekämpa den rådande regimen i Syrien. Även vännen framförde uppgifter som tydde på mannens uttalade önskan att hjälpa människor i de utsatta områdena.⁴⁷

⁴⁵ Attunda tingsrätt, 2016-06-14, mål nr: B 3019–16 s. 9 f.

⁴⁶ Attunda tingsrätt, 2016-06-14, mål nr: B 3019–16 s. 11.

⁴⁷ Attunda tingsrätt, 2016-06-14, mål nr: B 3019–16 s 11 f.

2.3.3 Tingsrättens bedömning

Tingsrätten ansåg inte att det var ställt bortom allt rimligt tvivel att avsikten med resan varit att ansluta sig till Jabhat al-Nusra. Vidare kommenterade de att ett deltagande i stridigheter (som de pågående i Syrien) inte alltid behövde utgöra terroristbrott.⁴⁸ Tingsrätten kommenterade de tids- och arbetskrävande åtgärder som återstått innan risken för allvarlig brottslighet skulle ha konkretiserats. De hänvisade i detta sammanhang till den för mannen kvarvarande resan till Syrien (mannen stoppades i Turkiet) samt vilka reella förutsättningar som funnits för honom att ta sig in i terrororganisationens kontrollerade område. De nämnde dessutom att det ansågs högst oklart huruvida mannen överhuvudtaget hade kunnat godkännas för stridigheter beträffande vad som i målet framkommit angående den strikta rekryteringsprocessen till Jabhat al-Nusra.⁴⁹

2.3.4 Hovrättens bedömning

Målet överklagades till hovrätten som valde att fastställa tingsrättens friande dom.⁵⁰ Trots att utredningen talade för att mannen skulle ansluta sig till Jabhat al-Nusra för att delta i stridigheter på deras sida kunde den omständigheten enligt hovrätten inte med nödvändighet leda till slutsatsen att mannen hade för avsikt att begå terroristbrott. Den i målet framlagda bevisningen ansågs inte ha tillräcklig bäring i fråga om mannens avsikt med resan. Hovrätten fann det inte tillräckligt bevisat att mannens avsikt varit att begå terroristbrott och kunde därmed inte betrakta åtalet som styrkt.⁵¹

⁴⁸ Attunda tingsrätt, 2016-06-14, mål nr: B 3019–16 s. 13.

⁴⁹ Attunda tingsrätt, 2016-06-14, mål nr: B 3019–16 s. 14.

⁵⁰ Svea hovrätt, 2016-12-09, mål nr: B 6344–16 s. 1 och 5.

⁵¹ Svea hovrätt, 2016-12-09, mål nr: B 6344–16 s. 5.

2.4 Kriminaliseringens mål

Straffrätten behandlar förhållandet mellan staten och den underordnade enskilde individen.⁵² Genom kriminalisering hotas medborgarna med straff ifall de väljer att handla på ett visst sätt. Ofta är frågor om kriminalisering mycket kontroversiella och skapar offentlig debatt. Debatterna kan handla om de olika uppfattningar som finns beträffande handlingens skadlighet eller farlighet. Det kan även råda delade meningar kring de olika intressen som kan komma att ställas mot varandra vid en eventuell kriminalisering (t.ex. den enskildes rättssäkerhet och mänskliga rättigheter mot statens vilja att bekämpa terrorism och utländska terroriststridande). Den svenska straffrätten utgår främst från allmänpreventiva hänsynstaganden. Syftet med den straffrättsliga lagstiftningen är enligt preventionsteorier att förhindra att medborgaren begår brott.⁵³ Kriminalisering är således ett hot om straff och själva poängen går förlorad om det inte går att förutsätta att hotet får någon påverkan på medborgarnas beteende. Att systemet som helhet har ett visst mått av effektivitet anses vara viktigare än att varje enskild kriminalisering är effektiv i sig själv.⁵⁴

Eftersom kriminalisering bygger på en avsikt att påverka medborgarnas beteende måste det från statens sida finnas någonting av värde eller intresse med anledning att skydda. Exempel på sådana värden är liv, frihet, ära, hälsa, egendom, handlingsfrihet, rörelsefrihet eller ekonomisk trygghet. Vid sidan av individuella och privata intressen finns också gruppintressen och offentliga intressen som måste beaktas, t.ex. allmän ordning och säkerhet.⁵⁵ Kriminalisering ger inte upphov till några totala avståndstaganden från oönskade beteenden. Förbud garanterar inte laglydnad. Att avstå ifrån kriminalisering kan vara ett alternativ om lagstiftaren anser att en

⁵² Asp, Ulväng & Jareborg (2013) s. 17.

⁵³ Asp, Ulväng & Jareborg (2013) s. 30.

⁵⁴ Jareborg & Zila (2014) s. 75.

⁵⁵ Se 2 kap. regeringsformen för en uppräknning av centrala legitima värden; Asp, Ulväng & Jareborg (2013) s. 39.

kriminalisering skulle bli verkningslös. I fråga om mycket förkastliga gärningar kan det dock vara viktigare att klargöra gärningstypens svårhet och påverka moralbildningen hos medborgarna samt vad de ska betrakta som förkastligt.⁵⁶

5 b § rekryteringslagen kriminaliserar resor som företas med en viss avsikt. Petter Asp beskriver tendenser i riktning mot en ny medborgarsyn som uppstår när staten börjar leta efter samt lägga sig i vad människor tänker eller har för avsikter innan de har gjort någonting som skulle kunna betecknas som störande. Synen på människan som en potentiell källa till fara snarare än en medborgare. Vid ett tidigt ingripande (då skälen för ingripande vid terrorresa helst bör ligga framför individen) fråntas individen sin status som moralisk agent och individ med ansvar för sina egna handlingar och de konsekvenser som handlingarna kan medföra.⁵⁷

2.4.1 Avsikt i form av beslut

Begreppet avsikt används i olika sammanhang och med olika betydelser inom den svenska straffrätten. Det kan handla om en avsikt att göra någonting eller en avsikt med vilken någonting görs. Att säga att en handling är avsiktlig åsyftar att gärningsmannen är medveten om vad han gör. En avsiktlig gärning kan därmed enklast översättas med en kontrollerad och medveten handling. Avsikt i förhållande till framtida tillstånd kan delas in i avsikt i form av beslut och avsikt i form av syfte. En avsikt att göra någonting kan likställas med ett beslut: någon har bestämt sig för att utföra en gärning – en gärning som ligger i framtiden. Avsikt i form av beslut får inom svensk straffrätt främst betydelse vid osjälvständiga brottsformer som förberedelse eller stämpling.

⁵⁶ Jareborg & Zila (2014) s. 75.

⁵⁷ Asp (2005) s. 112.

2.4.2 Avsikt i form av syfte

Avsikt med betydelsen syfte utgör en variant av uppsåt. Avsiktsuppsåt föreligger således om en gärning utförs med en viss avsikt.⁵⁸ I modern lagtext uttrycks krav på avsiktsuppsåt ofta genom att ställa krav på att gärningen ska ha begåtts för att uppnå någonting, antingen ett slutmål eller som ett genomgångsled till det som gärningsmannen vill uppnå i slutändan.⁵⁹

Gärningsmannen kan endast ha avsiktsuppsåt i förhållande till en följd. Avsiktsuppsåt förutsätter vidare att gärningsmannen finner det praktiskt möjligt att syftet kan uppnås. När en individ avser att göra någonting i framtiden (t.ex. begå terroristbrott) är det inte ovanligt att denne ställer upp villkor som måste uppfyllas för att personen ska fullfölja det som han eller hon bestämt sig för att göra. Det handlar således om en villkorlig avsikt. Endast en avsikt i form av ett beslut kan i egentlig mening vara villkorlig. En avsikt i form av ett syfte kan verka villkorlig men det är emellertid ingenting annat än ett uttryck för osäkerhet huruvida syftet kan komma att förverkligas.⁶⁰ Syftet är detsamma oberoende av om det kan förverkligas.⁶¹ I fråga om avsiktsuppsåt krävs det inte att gärningsmannen förstått att sannolikheten för önskad effekt varit hög. Det räcker att individen ansett det vara möjligt att lyckas i sitt uppsåt. Avsiktsuppsåtet tar endast sikte på effekter, inte gärningsomständigheter.⁶²

⁵⁸ Asp, Ulväng & Jareborg (2013) s. 281 ff.

⁵⁹ Holmqvist (2013) 1 kap. 2 § BrB s. 5.

⁶⁰ Asp, Ulväng & Jareborg (2013) s. 281 ff.

⁶¹ Se avsnitt 4.3.2 och tingsrättens diskussion angående mannens reella förutsättningar att ta sig in i terrororganisationens kontrollerade område samt oklarheten huruvida han överhuvudtaget hade kunnat godkännas för stridigheter med beaktan av den strikta rekryteringsprocessen.

⁶² Borgeke (2015) s. 383.

2.4.3 Att bevisa en avsikt

Att sympatisera med en organisations mål eller att vara medlem i en organisation faller utanför det straffbara området för terrorism inom svensk lagstiftning. Endast aktiva handlingar som kan visas bidra till organisationens eller gruppens terrorbrottslighet är straffbara. Straffbarhet förutsätter dessutom att individen har vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens terroristbrottslighet.⁶³

Då 5 b § rekryteringslagen prövades i domstol för första gången i samband med mål B 3019–16 uttalade den åtalade mannens försvarsadvokat att han fann tingsrättens friande dom korrekt med hänvisning till att det inte fanns några bevis för att hans klient haft de avsikter som han åtalats för. Vidare menade försvarsadvokaten att det inte gick att döma en person för tankar som man tror att personen har haft.⁶⁴ Vilka gränser som föreligger vid bevisning av uppsåt är en omdebatterad fråga.⁶⁵ Vad gärningsmannen trott, utgått från eller antagit beträffande olika brottsförutsättningar kan betraktas som problematiskt samtidigt som iakttagandet av en gärning kan avslöja både den avsikt och insikt som gärningsmannen haft. Främst genom att utgå ifrån gärningsmannens beteende. Även om en handling inte kan tala om exakt vad en individ trodde eller antog vid ett visst tillfälle kan den utförda handlingen användas som en hållpunkt för att förklara hur gärningsmannen rimligen uppfattat situationen.⁶⁶

Då fakta i form av tankar eller inställning ska bevisas finns det normalt inte lika många eller säkra faktiska omständigheter att förhålla sig till. Att bevisa uppsåt förknippas därmed inte sällan med svårigheter. Om det inte varit möjligt att på något sätt se in i huvudet på en annan människa och bevisa vad personen tänkt i ett visst ögonblick hade gärningsmannen tilldelats den

⁶³ Prop. 2002/03:38 s. 41; SOU 2015:63 s. 149.

⁶⁴ Bellman & Wahlberg, Dagens Juridik, 2016-11-15.

⁶⁵ Se bl.a. NJA 2016 s. 763 där HD ämnat förtydliga uppsåtets nedre gräns.

⁶⁶ Borgeke (2017) s. 103.

priviligierade möjligheten att ensam avgöra vad han tänkt, tyckt och trott i ett visst ögonblick. Han skulle dessutom tilldelas ensamrätt på denna kunskap. Inom svensk rätt anses avsikten kunna avläsas direkt ur individens beteende med utgångspunkt i föreställningar om att det går att känna igen ett avsiktligt handlande.⁶⁷

2.5 Kritik mot kriminaliseringen av terrorresor

Innan regeringen fattade beslut och tog ställning till den straffrättsliga bestämmelsen mot terrorresor fick myndigheter, organisationer, kommuner och andra som kunde tänkas ha ett intresse för utredningen yttra sig över förslaget till ny lagstiftning. Genom att låta olika remissinstanser yttra sig över ett lagförslag får regeringen veta vilket offentligt stöd en utredning har samt vilka synpunkter som finns. Kriminaliseringen av terrorresor innebär att straffansvar kan komma att inträda på ett tidigt stadium. Ofta kan både tids- och arbetskrävande åtgärder återstå innan risken för allvarlig brottslighet blir tillräckligt konkret. I samband med lagstiftningsarbetet var det många remissinstanser som hade åsikter och ville uttala sig kring utredningen.⁶⁸

2.5.1 Kriminalisering av vardagliga handlingar och den fria tanken

Svenska Advokatsamfundet uttalade att kriminaliseringen av terrorresor avsåg kriminalisering av vardagliga handlingar utifrån ett subjektivt perspektiv som dessutom låg långt ifrån själva terroristhandlingen både vad avsåg tid och rum.⁶⁹ Civil Rights Defenders ifrågasatte huruvida lagstiftningen levde upp till legalitetsprincipens krav på tydlighet och

⁶⁷ Asp, Ulväng & Jareborg (2013) s. 294f.

⁶⁸ Prop. 2015/16:78 s. 39 f.

⁶⁹ Sveriges Advokatsamfund, remissyttrande ang. SOU 2015:63.

förutsebarhet eftersom förbudet mot terrorresor innebar kriminalisering av handlingar (rörelsefrihet och åsiktsfrihet) som typiskt sett är lagliga. Vidare uttalade de att det var den subjektiva avsikten med resan som skulle göra handlingen kriminell, inte huruvida resan rent faktiskt hade resulterat i terroristbrott. Således ansåg de att lagförslaget låg nära en kriminalisering av den fria tanken.⁷⁰

2.5.2 Regeringens förklaring till kriminaliseringen av terrorresor

Regeringen framhöll i samband med remissyttrandena att en kriminalisering av resor (i enlighet med resolution 2178) gav upphov till både fördelar och nackdelar. Det avgörande för regeringen blev emellertid resolutionens folkrättsligt bindande status och därmed införandet av ett särskilt straffrättsligt ansvar för terrorresor.⁷¹

2.6 Terroristbrott

Inom EU har medlemsländerna gemensamt kommit överens om en definition av vad terroristbrott.⁷² Definitionen har i svensk rätt implementerats i terroristbrottslagen. Enligt definitionen som återfinns i 2 § terroristbrottslagen är terroristbrott en gärning som allvarligt kan skada en stat eller mellanstatlig organisation om 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

⁷⁰ Civil Rights Defenders, remissyttrande ang. SOU 2015:63.

⁷¹ Prop. 2015/16:78 s. 24.

⁷² Europeiska Unionens rambeslut om bekämpande av terrorism, 13 juni 2002, (2002/475/RIF) artikel 1.

Terroristbrottslagen är baserad på EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism från den 13 juni 2002.⁷³ Såväl rambeslutet som terroristbrottslagen innehåller en definition av begreppet terroristbrott vilket också är det första som måste fastställas vid tillämpning av lagen (huruvida en gärning kan betraktas utgöra terrorism). Terroristbrott kan bestå i någon av alla de uppräknade gärningarna som finns i 3 § terroristbrottslagen, bl.a. mord, dråp, grov misshandel, människorov, mordbrand, sabotage och kapning.

2 § 2 st. terroristbrottslagen förklarar att straffet för terroristbrott är fängelse på viss tid (lägst fyra år och högst arton år) eller livstid. Vidare förklarar 3 st. att straffet kan bli lägst två år eller högst sex år om brottet betraktas som mindre grovt. Även försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott ska föranleda ansvar enligt 4 § terroristbrottslagen med hänvisning till 23 kap. BrB. Detta till skillnad mot kriminaliseringen av terrorresor som inte omfattas av bestämmelserna i 23 kap. BrB.

Om det går att bevisa att en person begått terroristbrott ska inte 5 b § rekryteringslagen tillämpas. 8 § rekryteringslagen förklarar att straff enligt denna lag inte ska dömas ut om den utförda gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt BrB eller terroristbrottslagen. Rekryteringslagen tar därmed (vad bekommer terrorresor) sikte på möjligheten att kunna kriminalisera gärningar som företas *innan* ett tilltänkt terroristbrott.

2.6.1 Praktisk tillämpning av terroristbrottslagen

Sedan terroristbrottslagen infördes år 2003 har endast få personer åtalats (och dömts) för terroristbrott i de svenska rättegångssalarna. Säkerhetspolisen brukar dock inte vilja mäta lagstiftningens framgång i antal åtal och domar

⁷³ Europeiska Unionens rambeslut om bekämpande av terrorism av den 13 juni 2002 (2002/475/RIF).

utan i förmågan att kunna förebygga och förhindra terroristhandlingar och fullbordade brott.⁷⁴

I syfte att redogöra för de kriterier som tillämpas vid utdömande av ansvar för terroristbrott kommer rättspraxis i form av tre mål att presenteras. Ett mål som resulterade i en friande dom och två mål som resulterade i fällande domar.

2.6.2 Terroristbrott eller mordbrand?

År 2017 frikändes en man i Malmö tingsrätt från åtal för terroristbrott.⁷⁵ I målet yrkade åklagaren att mannen skulle fällas för terroristbrott alternativt mordbrand till följd av en brand i en förenings- och bönelokal. Undersökning som företogs i samband med målet visade att branden orsakats av två s.k. molotovcocktails (d.v.s. en flaska med bensin och en antänd trasa där branden sprider sig i samband med att flaskan kastas iväg och krossas).⁷⁶ I målet diskuterade tingsrätten rubriceringsfrågan. För att anläggandet av den i målet aktuella branden skulle kunna anses utgöra terroristbrott krävdes det enligt terroristbrottslagen att gärningen objektivt sett allvarligt kunde skada staten Sverige vilket tingsrätten inte ansåg vara fallet. Enligt tingsrätten krävdes gärningar av en helt annan och mycket allvarligare beskaffenhet för att kunna rubriceras som terroristbrott. Den i målet aktuella gärningen rubricerades således som mordbrand.⁷⁷ Med hänvisning till att bevisningen i målet inte var tillräckligt robust för en fällande dom ogillades åtalet.⁷⁸

2.6.3 Förberedelse till terroristbrott

Ett mål om förberedelse till terroristbrott togs upp av Attunda tingsrätt år 2016. Målet resulterade i en fällande dom där domstolen noggrant gick

⁷⁴ Bering, SVT Nyheter, 2015-11-23.

⁷⁵ Malmö tingsrätt, 2017-04-21, mål nr: B 10337-16.

⁷⁶ Malmö tingsrätt, 2017-04-21, mål nr: B 10337-16, s. 3.

⁷⁷ Malmö tingsrätt, 2017-04-21, mål nr: B 10337-16, 19 f.

⁷⁸ Malmö tingsrätt, 2017-04-21, mål nr: B 10337-16, s. 25.

igenom de olika kriterierna för brott bestående i terroristbrott.⁷⁹ Mannen åtalades för förberedelse till terroristbrott då han enligt åklagaren införskaffat, förvarat, transporterat och sammanställt föremål som var särskilt ägnade att användas som hjälpmedel för att åstadkomma en explosion. Han hade enligt åtalet dessutom en avsikt att bli martyr. Mannen nekade till anklagelserna.⁸⁰ Vad bekom de beslagtagna föremålen i målet instämde tingsrätten med åklagaren. Bevisningen talade således mycket starkt för att mannen planerat att tillverka en splitterbomb gjord av en inhandlad tryckkokare. Att föremålen av en ren tillfällighet överensstämde med instruktioner för bombtillverkning framstod inte som trovärdigt enligt tingsrättens bedömning. Tingsrättens slutsats i fråga om föremålen blev att det ansågs bevisat att samtliga föremål som angetts i gärningsbeskrivningen var beståndsdelar till en bomb.⁸¹

I fråga om mannen gjort sig skyldig till straffbar förberedelse sade tingsrätten att själva införskaffandet av beståndsdelar till en bomb talade starkt för en åsyftad tillverkning och sprängning. Mannen hade dessutom tillägnat sig information om hur man framställer bomber samt information om IS, dess budskap och terrorattentat. Även om mannen invände att han inte sammanställt föremålen framhävde tingsrätten att rekvisitet sammanställning inte kräver att föremålen satts ihop till en bomb. Att föremålen återfanns separata påverkade således inte tingsrättens bedömning, då föremålen ansågs sammanställda i lagens mening. Tingsrätten fann det således ställt bortom rimligt tvivel att mannen införskaffat, förvarat, transporterat och sammanställt föremålen för att kunna tillverka en bomb som skulle användas för att utföra ett bombattentat. Angående åklagarens yrkande om mannens avsikt att bli martyr invände tingsrätten att martyrskap endast hade relevans som motiv för ett attentat, det saknade således betydelse för straffbarheten.⁸²

⁷⁹ Attunda tingsrätt, 2016-06-02, mål nr: B 546–16.

⁸⁰ Attunda tingsrätt, 2016-06-02, mål nr: B 546–16, s. 6 f.

⁸¹ Attunda tingsrätt, 2016-06-02, mål nr: B 546–16, s. 8 ff.

⁸² Attunda tingsrätt, 2016-06-02, mål nr: B 546–16, s. 12 f.

Tingsrätten gick sedan vidare till att fastställa huruvida brottet utgjort terroristbrott genom att pröva kriterierna i 2 § terroristbrottslagen (tingsrätten benämnde dem som skade-, fruktan- respektive destabiliseringskriteriet).⁸³ Enligt rekvisitet ”allvarligt skada en stat” ska gärningen utgöra en svår påfrestning på samhället. Det är den abstrakta faran som är relevant, det krävs således inte att gärningen i det enskilda fallet faktiskt inneburit en sådan fara. Typiska gärningar som omfattas är t.ex. de som innebär att fara framkallas för många människors liv eller personliga säkerhet. Tingsrätten fann det naturligt (i enlighet med förarbetena) att en sprängning av en bomb, grundad på IS ideologi, var en gärning som skulle omfattas av terroristbrottslagen. Detta eftersom en sådan gärning förutom den omedelbara skadan på gärningsplatsen kan vara ett sådant attentat som är ägnat att skapa allmän oro och otrygghet.⁸⁴

Vad gäller kriteriet för fruktan anförde tingsrätten att gärningen ska ha företagits med avsikt att framkalla allvarlig fruktan för säkerhet till person eller egendom, något som kan bli aktuellt i fråga om urskillningslösa bombattentat. Enligt tingsrätten hade mannen haft ett direkt uppsåt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller befolkningsgrupp.⁸⁵

Vad bekom destabiliseringskriteriet hade åklagaren anförts att IS för krig mot människor med annan religionsuppfattning samt att ett attentat i IS namn skulle kunna vara ett angrepp på religionsfriheten, d.v.s. en grundläggande mänsklig rättighet. Mannens syfte hade således varit att allvarligt destabilisera grundläggande strukturer i Sverige (t.ex. statens grundläggande samhälls-strukturer, statskick, grundlag, rättsordning eller andra jämförbara strukturer eller funktioner som hälsovård och utbildningssystem). I det aktuella målet framkom att bomben var avsedd att döda eller skada människor. Det fanns dock inget i utredningen som sade vilken plats eller

⁸³ Attunda tingsrätt, 2016-06-02, mål nr: B 546-16, s. 16.

⁸⁴ Attunda tingsrätt, 2016-06-02, mål nr: B 546-16, s. 17 ff.

⁸⁵ Attunda tingsrätt, 2016-06-02, mål nr: B 546-16, s. 19 f.

vilket mål som ett ev. bombattentat skulle ha påverkat. Med beaktan av den restriktivitet som ska råda vid bedömning av huruvida en gärning ska anses utgöra terroristbrott drog tingsrätten slutsatsen att det inte var bevisat att syftet varit att destabilisera eller förstöra grundläggande samhällsstrukturer i Sverige.⁸⁶

2.6.4 Terroristbrott genom mord

År 2016 dömdes två män för terroristbrott i Göteborgs tingsrätt (ett domslut som senare fastställdes av hovrätten för västra Sverige).⁸⁷ Enligt åtalet hade de två männen tillsammans med andra dödat två män i Syrien genom att skära halsen av dem. Enligt åklagaren var avsikten med morderna att injaga allvarlig fruktan hos befolkningen i Syrien.⁸⁸ Vid diskussion om terroristbrottslagens tillämplighet konstaterades att terroristbrottslagen inte är tillämplig på väpnade styrkors verksamhet i samband med en väpnad konflikt. De åtalade hade dock förnekat att de tillhörde väpnade styrkor. Hovrätten gjorde samma bedömning som tingsrätten, att männen inte tillhörde väpnades styrkor under väpnad konflikt, således kunde ansvar för terroristbrott aktualiseras. Huruvida gärningen allvarligt skadat Syrien som stat anförde hovrätten att mordet utförts med avsikt att injaga allvarlig fruktan hos de delar av befolkningen som inte delade samma åsikter som de åtalade männen.⁸⁹ Då det i målet var fråga om ett mord som filmats kunde utförandet dessutom injaga fruktan hos andra människor eftersom de kunde bli rädda att samma sak skulle komma att hända dem. Då filmerna även innehöll uppmaning till krig mot oliktankande ansågs gärningen skada väsentliga samhällsintressen med syfte att värna om ett säkert och öppet samhälle. Huruvida filmerna spridits eller inte påverkade inte hovrättens bedömning.⁹⁰

⁸⁶ Attunda tingsrätt, 2016-06-02, mål nr: B 546–16, s. 20 ff.

⁸⁷ Göteborgs tingsrätt, 2015-12-14, deldom mål nr B 9086–15; Hovrätten för västra Sverige, 2016-03-30, mål nr: B 5306–15.

⁸⁸ Hovrätten för västra Sverige, 2016-03-30, mål nr: B 5306–15, s. 3.

⁸⁹ Hovrätten för västra Sverige, 2016-03-30, mål nr: B 5306–15, s. 5.

⁹⁰ Hovrätten för västra Sverige, 2016-03-30, mål nr: B 5306–15, s. 6.

3 Inskränkning av de mänskliga rättigheterna

Då resolution 2178 och dess beslut att bekämpa utländska terroriststridande infördes som gällande rätt i Sverige genom 5 b § rekryteringslagen uppstod frågor beträffande lagstiftningens förhållning till de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheter som tillkommer envar. Vidare uppstod frågor i förhållande till möjligheten att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna samt under vilka omständigheter en begränsning kan anses vara befogad.

I detta kapitel presenteras de mänskliga rättigheter som kommit att påverka den svenska kriminaliseringen av terrorresor.

3.1 Grundläggande fri- och rättigheter

De mänskliga rättigheterna regleras i skriftliga internationella avtal samt i sedvanerätten.⁹¹ Rättigheterna utgör en del av folkrätten och är universella rättigheter som tillkommer alla människor. De mänskliga rättigheterna begränsar statens makt över individen och det som regleras är således förhållandet mellan staten och enskilda människor. Vidare ställer rättigheterna upp krav på skyldigheter som staten måste upprätthålla gentemot individen.⁹² Varje stat bär ansvar för att de mänskliga rättigheterna implementeras i den nationella lagstiftningen.

3.1.1 Rörelsefrihet

Kriminaliseringen av terrorresor utgör en begränsning av rörelsefriheten. Rörelsefrihet är en mänsklig rättighet som bl.a. återfinns i artikel 13 i FN:s

⁹¹ Linderfalk (2013) s. 168.

⁹² Friberg (red.) (2008) s. 8.

allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (UDHR).⁹³ I artikeln stadgas att ”var och en har en rätt att fritt förflytta sig och välja bostadsort inom varje stats gränser”. Vidare stadgas att ”var och en har rätt att lämna varje land, även sitt eget, och att återvända till sitt land”.

I FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) från år 1966 finns ytterligare bestämmelser som berör rörelsefriheten (artikel 12).⁹⁴ Rätten att fritt röra sig behandlas även i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) artikel 2 (2) fjärde tilläggsprotokollet från den 16 september 1963.⁹⁵ Såväl det fjärde tilläggsprotokollet till EKMR som ICCPR innehåller bestämmelser som klargör under vilka förutsättningar rörelsefriheten får begränsas (se avsnitt 3.2.1).

Rörelsefriheten är grundlagsskyddad inom svensk rätt. Genom 2 kap. 8 § RF som stadgar att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövanden. En alltför stor begränsning av rörelsefriheten betraktas således enligt svensk rätt som ett frihetsberövande. En svensk medborgare ska vara tillförsäkrad friheten att kunna förflytta sig inom landet och ska även ha möjligheten att lämna det om så önskas.

⁹³ 1948 års Allmänna Förklaring om de mänskliga rättigheterna, Universal Declaration of Human Rights (UDHR), adopted and proclaimed by UN General Assembly resolution 217 A (III) on 10 December 1948.

⁹⁴ 1966 års Internationella konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna (ICCPR), International Covenant on Civil and Political Rights, adopted in New York on 16 December 1966.

⁹⁵ Protokoll nr 4 till den Europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter och de grundläggande friheterna (EKMR), Protocol No. 4 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol, signed in Strasbourg on 16 September 1963, as amended by Protocol No. 11.

3.1.2 Rätt att resa till medborgarskapslandet

I resolution 2178 framhävs ett behov av att bekämpa utländska terroriststridande genom begränsning av mänskliga rättigheter och bl.a. rätten till rörelsefrihet. Om en syrisk medborgare som är bosatt i Sverige har för avsikt att bege sig till Syrien för att begå terroristbrott får denne däremot inte omfattas av den nya svenska lagstiftningen. Rätten att resa till sitt medborgarskapsland ska således betraktas som en absolut rättighet (se avsnitt 3.2.2).

Artikel 12 (4) ICCPR förklarar att ingen godtyckligt får förvägras rätten att resa in i sitt eget land (medborgarskapsland). Samma rättighet återfinns i artikel 3 (2) fjärde tilläggsprotokollet till EKMR som stadgar rätten för en person att resa in i den stat där han eller hon är medborgare.

3.1.3 Föreningsfrihet

I en demokrati är det viktigt att människor kan träffas och ägna sig åt gemensamma intressen, diskutera eller demonstrera. Föreningsfriheten som innebär att var och en har rätt till frihet i fråga om fredliga möten och sammanslutningar skyddas av artikel 20 UDHR (samt artikel 22 ICCPR och artikel 11 EKMR).

Föreningsfriheten finns även i 2 kap. 1 § 1 st. 5 p. RF som säger att var och en har friheten att tillsammans med andra sammansluta sig för allmänna eller enskilda syften. I skrivande stund pågår en utredning som ska ta ställning till om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar eller på annat stöder en terroristorganisation. I utredningen ska skyddet för grundläggande fri- och rättigheter noga beaktas. Vidare har utredningen betonat vikten av förutsägbara och rättssäkra bestämmelser.⁹⁶

⁹⁶ Promemoria Ju2017/03958/LP, 2017-05-02.

3.1.4 Yttrandefrihet och åsiktsfrihet

I samband med kriminaliseringen av terrorresor samt vid tillämpning av den nya lagstiftningen har kritik framförts i förhållande till möjligheten att kriminalisera en avsikt. Enligt artikel 19 UDHR (samt artikel 19 ICCPR och artikel 10 EKMR) har var och en rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet. En rätt som inkluderar frihet till åsikter samt möjligheten att ta emot och sprida information och idéer. Artikel 19 ICCPR och artikel 10 EKMR framhäver att utövandet av rätten till yttrandefrihet medför ansvar och skyldigheter. Yttrandefriheten skyddas även av 2 kap. 1 § 1 st. 1 p. RF som säger att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad friheten att uttrycka tankar, åsikter och känslor.

I en jubileumsskrift utgiven av regeringskansliet framgår att yttrandefriheten är en av de mänskliga rättigheter som missbrukas oftast (huruvida det är staten eller den enskilde individen som missbrukar rättigheten framgår inte). Vidare anses yttrandefriheten vara den mänskliga rättighet som används mest för att legitimera ansvarslösa och stundvis olagliga ageranden. I kampen mot terrorism har begränsningar av yttrandefriheten varit lockande i de västerländska länderna. Lagar eller förslag som inskränker yttrandefriheten är dock högst problematiska så länge det internationella samfundet inte kan enas om en universell definition av begreppet terrorism samt har möjlighet att effektivt kontrollera vad staterna i sin tur väljer att definiera som terrorism. Den individ som använder sin yttrandefrihet för att uppmäna till våld mot andra måste dock kunna räkna med en reaktion ifrån samhällets sida.⁹⁷

⁹⁷ Friberg (red.) (2008) s. 32 ff.

3.2 Att begränsa mänskliga rättigheter

De mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna kan vara relativa eller absoluta. Huvudregeln är att de inte får bli föremål för inskränkning. Emellertid, om det finns en huvudregel finns det också undantag.⁹⁸

3.2.1 Relativa rättigheter

Då rörelsefriheten, föreningsfriheten och yttrandefriheten betraktas som relativa rättigheter inom svensk rätt får de begränsas genom lag i enlighet med 2 kap. 20 § RF.⁹⁹ Begränsningar får dock endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Inskränkningar får inte heller gå utöver vad som kan betraktas som nödvändigt med hänsyn till de intressen eller värden som inskränkningen önskar skydda. Inte heller får begränsningen utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen.¹⁰⁰ Proportionalitetsprincipen tillämpas för att bedöma om det värde som begränsningen önskar skydda kan utgöra ett undantag från huvudregeln.

Vidare begränsningar för yttrandefriheten omnämns i 2 kap. 23 § RF vilken förklarar att yttrandefriheten får begränsas bl.a. med hänvisning till statens säkerhet, allmän ordning och säkerhet samt för att förhindra brott.

3.2.2 Absoluta rättigheter

De absoluta rättigheterna utgörs enligt svensk rätt av rättigheter som inte kan bli föremål för inskränkning (se t.ex. artikel 3 EKMR och förbudet mot tortyr). Rätten att resa till sitt medborgarskapsland är till skillnad från rättigheten att kunna förflytta sig inom eller utom ett lands gränser en absolut rättighet som inte kan inskränkas på annat sätt än genom ändring av

⁹⁸ Jermsten, Henrik, Regeringsformen (1974:152) lagkommentar, Karnov.

⁹⁹ Se även liknande bestämmelser i ICCPR och EKMR.

¹⁰⁰ Se 2 kap. 21 § RF.

grundlagen. Detta till skillnad från de relativa rättigheterna som kan begränsas genom andra typer av författningar, främst genom vanlig lag.¹⁰¹ Rättigheten kan endast åberopas i förhållande till den egna medborgarstaten.¹⁰² För Sveriges del medför det fjärde tilläggsprotokollet till EKMR således endast en skyldighet i förhållande till svenska medborgare och inte andra länders medborgare. Det finns därmed inte någon bestämmelse som hindrar Sverige från att införa straffbestämmelser som begränsar andra medborgare än svenska medborgares rättigheter att resa in i sina respektive medborgarskapsländer. Trots detta har den svenska lagstiftaren bedömt att den grundläggande fri- och rättigheten att kunna resa till sitt medborgarskapsland är en rättighet som bör respekteras.¹⁰³

3.2.3 Proportionalitetsprincipen

EKMR genomsyras enligt Europadomstolens praxis av den s.k. proportionalitetsprincipen. Principen blir högst relevant i förhållande till möjligheten att inskränka olika rättigheter enligt konventionen. Proportionalitetsprincipen ställer höga krav på avvägningen mellan intresset för upprätthållandet av den enskildes rättigheter och intresset att göra nödvändiga inskränkningar av de mänskliga rättigheterna för att tillgodose allmänna intressen. Det är vid bedömningen av inskränkningens nödvändighet att göra intrång i den enskildes rättigheter som proportionalitetsprincipen aktualiseras. De nackdelar som intrånget innebär för den enskilde individens behov ska alltid ställas i proportion till det allmänintresse som staten ämnar tillgodose. Vid en eventuell begränsning av de mänskliga rättigheterna aktualiseras en rimlighetsbedömning. En inskränkning kan således endast godkännas om den anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle.¹⁰⁴

¹⁰¹ Jermsten, Henrik, Regeringsformen (1974:152) lagkommentar, Karnov.

¹⁰² SOU 2015:63 s. 90.

¹⁰³ Prop. 2015/16:78 s. 37.

¹⁰⁴ Ehrenkrona (2016) s. 18 f.; Danelius (2015) s. 57 f.

3.3 Kadi I- och Kadi II-målet

Säkerhetsrådets beslut är bindande för FN:s medlemsländer. Något som kom att ställas på sin spets i de s.k. Kadi-målen.¹⁰⁵ Målen handlade om riktade sanktioner mot misstänkta terrorister (enligt FN:s sanktionsregim 1267).¹⁰⁶

3.3.1 Bakgrund

Under den senare delen av 1990-talet inträffade en serie terrordåd runt om i världen vilka ansågs ge uttryck för en ny typ av terrorism. Istället för den terrorism som tidigare varit knuten till situationen i ett visst land eller en viss konflikt visade sig den nya terrorismen vara riktad mot det västerländska inflytandet över främst Mellanöstern. Säkerhetsrådet betecknade terrordåden som ett hot mot internationell fred och säkerhet och beslutade att anta resolution 1267 (1999) om riktade sanktioner mot den styrande talibanregimen i Afghanistan samt mot Usama bin Ladin och Al-Qaida. Sanktionerna i resolutionen omfattade personer, grupper och enheter med anknytning till de nämnda organisationerna.¹⁰⁷

Efter attackerna mot World Trade Center och Pentagon i USA år 2001 upptogs en saudisk affärsman med betydande tillgångar i EU på listan över personer med anknytning till Al-Qaida.¹⁰⁸ Kadi ansågs, tillsammans med andra namn som också fanns på listan, vara associerad med Usama bin Ladin och Al-Qaida vilket resulterade i att hans tillgångar frystes med omedelbar

¹⁰⁵ Förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities, Judgment, 3 September 2008; Förenade målen C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, European Commission and Others v Yassin Abdullah Kadi, Judgment of the Court (Grand Chamber), 18 July 2013.

¹⁰⁶ Det mål som ofta refereras till som Kadi I berör den första listningen av Kadi år 2001. I samband med att Kadi listades en andra gång år 2008 väckte han talan på nytt i det s.k. Kadi II-målet. Underinstansernas domar överklagades i båda målen.

¹⁰⁷ SOU 2006:41 s. 11 f.

¹⁰⁸ Se bl.a. bakgrund i förenade målen C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P (para 16–17).

verkan. Kadi väckte talan om ogiltigförklaring av aktuella EU-förordningar (som införts i samband med sanktionsregim 1267) i den mån de avsåg honom. Han hävdade att sanktionslistan utgjorde ett åsidosättande av hans mänskliga rättigheter med hänvisning till proportionalitetsprincipen, rätten till yttrandefrihet, rätten till respekt för egendom och rätten till effektivt domstolsskydd.¹⁰⁹

3.3.2 Förhållandet mellan FN:s resolutioner och EKMR

FN:s sanktionslista infördes i EU genom olika förordningar vilket bl.a. kom att drabba Kadi. Berörda personer som fördes upp på sanktionslistorna fick aldrig reda på skälen för listningen, inte heller fick de någon överprövning eller möjlighet att yttra sig. I samband med Kadis ogiltighetstalan i EU-domstolen kom domstolen fram till att EU visserligen var bunden av FN:s säkerhetsrådsbeslut med hänsyn till organisationens överordnade ställning. Samtidigt betonade domstolen det inom EU gällande skyddet för mänskliga rättigheter som gav de i målet berörda personerna rätt till försvar samt en verksam domstolsprövning.¹¹⁰

I samband med Kadi I-målet granskade EG-domstolen¹¹¹ motiveringen till säkerhetsrådets beslut samtidigt som de i enlighet med de mänskliga rättigheterna gav de listade personerna i målet en möjlighet att kommentera säkerhetsrådets motivering. Det framgår av domen att kommissionen i sin lagstiftning inom ramen för EG-fördraget inte är bunden av säkerhetsrådets beslut enligt kapitel VII FN-stadgan. Vad gällde säkerhetsrådets bedömning i sakfrågan var man dock överens. De i målet aktuella personerna utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet. Frysningen av deras respektive

¹⁰⁹ Förenade målen C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P (para 18).

¹¹⁰ Bernitz & Kjellgren (2010) s. 143 f.

¹¹¹ Europeiska gemenskapernas domstol (EG-domstolen) fram till december 2009 då domstolen fick det nuvarande namnet Europeiska unionens domstol (EU-domstolen).

tillgångar ansågs således vara en legitim och proportionerlig respons till det hot som personerna ansågs utgöra.¹¹²

EU-domstolen avvisade även i Kadi II-målet argumentet om att FN-resolutioner skulle vara bindande för EU i enlighet med artikel 103 FN-stadgan. I Kadi II diskuterades behovet av en rättvis balans mellan upprätthållandet av internationell fred och säkerhet samt skyddet för den enskildes grundläggande fri- och rättigheter.¹¹³ De mänskliga rättigheterna hamnade än en gång i förgrunden och satte den överordnade FN-rätten åt sidan. En resolution från säkerhetsrådet har således i enlighet med Kadi II-målet inte företrädde framför EKMR. EU-domstolen har även tidigare slagit fast att folkrätten och EU-rätten ska betraktas som två skilda rättssystem.¹¹⁴

¹¹² Cameron (2009) s. 75 f.

¹¹³ Förenade målen C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P (para 131).

¹¹⁴ Persson i Stern & Österdahl (red.) (2012) s. 234; Bernitz & Kjellgren (2010) s. 143 f.

4 FN:s säkerhetsråds inverkan på svensk rätt

4.1 FN-medlem – innebörd och förpliktelser

FN har 193 medlemsstater varav Sverige är en av dem sedan 1946.¹¹⁵ Som medlem i FN är Sverige tvungen att leva upp till de förpliktelser som följer av FN-stadgan. Stadgan är inte bara det internationella dokument som skapat organisationen och utstakat medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter, den utgör dessutom FN:s grundläggande författning samt fastställer FN:s funktioner och begränsningar.¹¹⁶ En medlemsstat har t.ex. av sagt sig det primära ansvaret för internationell fred och säkerhet till förmån för FN:s säkerhetsråd.¹¹⁷

4.2 Säkerhetsrådet

Säkerhetsrådet är ett av FN:s sex huvudorgan. FN består av en generalförsamling, ett säkerhetsråd, ett ekonomiskt och socialt råd, ett förvaltarskapsråd, en internationell domstol samt ett sekretariat.¹¹⁸ Säkerhetsrådet består av femton medlemsstater. Fem nationer är permanenta medlemmar: Republiken Kina, Frankrike, Socialpolitiska Rådsrepublikernas Union (Ryssland), Det Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland samt Amerikas Förenta Stater (USA).¹¹⁹ Att vara permanent medlem av säkerhetsrådet innebär bl.a. att staten har möjlighet att avlägga veto vilket betyder att staten i fråga ensamt kan stoppa ett beslut i rådet.¹²⁰ Utöver de

¹¹⁵ Mattsson (2010) s. 122.

¹¹⁶ Shaw (2014) s. 876.

¹¹⁷ Fraser (2015) s. 10.

¹¹⁸ Se art. 7 FN-stadgan.

¹¹⁹ Se art. 23 (1) FN-stadgan.

¹²⁰ Shaw (2014) s. 877.

permanenta medlemsstaterna finns tio icke-permanenta medlemsstater i säkerhetsrådet. Dessa stater utses av Generalförsamlingen och väljs för en period av två år.¹²¹ Under 2017 och 2018 sitter Sverige som icke-permanent medlem i säkerhetsrådet. Sverige har därmed möjlighet att påverka de beslut som säkerhetsrådet fattar under denna tidsperiod. För ett omvärldsberoende land som Sverige ligger det i statens intresse att bidra till den internationella ordningen där FN och framförallt säkerhetsrådet utgör grunden.¹²²

4.2.1 Befogenheter

Säkerhetsrådet har tilldelats huvudansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Vid fullgörande av denna förpliktelse ska de enligt artikel 24 FN-stadgan handla i överensstämmelse med FN:s ändamål och grundsatser vilka återfinns i artikel 1 och 2 FN-stadgan. Artikel 1(1) framhåller att FN:s ändamål är att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Vidare understryker artikel 1(2) att FN mellan nationerna vill utveckla vänskapliga förbindelser med utgångspunkt i folkens lika rättigheter och självbestämmanderätt. I artikel 2 FN-stadgan framhålls att FN och deras medlemmar vid fullföljandet av de angivna ändamålen ska handla i överenskommelse med FN:s grundsatser. Artikel 2(1) betonar att FN grundar sig på principen om alla medlemsstaters suveräna likställdhet. I artikel 2(2) förklaras att alla stater som är medlemmar i FN ska komma i åtnjutande av de rättigheter och förmåner som följer av medlemskapet samtidigt som de även ska fullgöra sina förpliktelser enligt stadgan. Vidare klargör artikel 2(3) att alla medlemsstater ska lösa sina internationella tvister med fredliga medel. Detta förtydligas i artikel 2(4) som betonar att alla medlemsstater ska avhålla sig från hot om våld eller bruk av våld gentemot en annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende.

¹²¹ Se art. 23 (1)(2) FN-stadgan.

¹²² Se Regeringskansliet, *Sverige i FN:s säkerhetsråd*.

4.2.2 Bindande beslut

FN:s säkerhetsråd kan genom kapitel VII FN-stadgan binda medlemsstaterna till att utföra åtgärder. Säkerhetsrådet har i enlighet med kapitel VII FN-stadgan utrustats med en tvångsmakts som står över traktater och sedvanerätt.¹²³ Inom ramen för säkerhetsrådets uppdrag ryms ett mandat att först och främst undersöka hot mot internationell fred och säkerhet samt en möjlighet att ge rekommendationer för att förhindra eller lösa konflikter. Det är således upp till säkerhetsrådet att fastställa huruvida det råder ett hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling. Vidare är det säkerhetsrådets uppgift att fatta beslut om vilka åtgärder som ska vidtas i enlighet med kapitel VII FN-stadgan för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.¹²⁴ Förekomsten av ett hot ska bestämmas explicit i en resolution.¹²⁵

Säkerhetsrådet kan uppmana medlemsländerna att upphöra med sina ekonomiska och diplomatiska relationer samt fatta beslut om sanktioner enligt artikel 41 FN-stadgan, s.k. icke-militära åtgärder. De har även befogenhet att auktorisera militära insatser enligt artikel 42 FN-stadgan.¹²⁶ Såväl beslut om icke-militära åtgärder som militära åtgärder är folkrättsligt bindande. Beslut om militära åtgärder är dock inte tvingande till skillnad mot beslut av icke-militär natur.¹²⁷

Artikel 25 FN-stadgan förklarar att FN:s medlemsländer samtyckt till att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut i överensstämmelse med stadgan. Förpliktelser som följer av en resolution ska dessutom ha företräde framför skyldigheter som medlemsstaten kan ha i samband med andra internationella överenskommelser enligt artikel 103 FN-stadgan. Resolutionernas bindande

¹²³ Svanberg (2014) s. 137.

¹²⁴ Se art. 39 FN-stadgan.

¹²⁵ Svanberg (2014) s. 186 f.

¹²⁶ Se art. 41 och 42 FN-stadgan.

¹²⁷ Linderfalk (2013) s. 212.

status för EU i förhållande till de mänskliga rättigheterna och EKMR har diskuterats bl.a. i samband med Kadi-målen (se avsnitt 3.3).

4.2.3 En global lagstiftare?

Efter terroristattacken mot World Trade Center och det amerikanska försvarshögkvarteret Pentagon den 11 september 2001 tog säkerhetsrådet såväl som många nationella regeringar nya steg i kampen mot terrorismen. Ett av dessa steg var antagandet av resolution 1373 år 2001. Innan nämnda resolution antogs hade säkerhetsrådet bara antagit resolutioner som i allmänhet fördömde terrorism eller resolutioner som behandlade specifika terroristhandlingar. Främst var det bara statligt sponsrad terrorism som behandlats. Efter terroristattackerna år 2001 försökte säkerhetsrådet ta itu med det globala terrorhotet genom att betona hotet från icke-statliga terroristaktörer och terroristorganisationer. Resolutioner som tillkommit efter år 2001 har därmed medfört en rad skyldigheter för medlemsstaterna att efterleva i kampen mot terrorismen.¹²⁸ Resolution 1373 ålägger bl.a. staterna att ge varandra största möjliga stöd i samband med brottsutredningar eller straffrättsliga förfaranden vid finansiering av terrorism eller stöd till terroristhandlingar.¹²⁹ Vidare föredrar resolution 1373 straffrättsliga och reglerade åtgärder framför militära åtgärder.¹³⁰

4.3 Folkrättens och EU-rättens position inom svensk rätt

Det svenska medlemskapet i EU samt Sveriges deltagande inom ramen för Europarådet och FN framgår av 1 kap. 10 § RF. Det finns däremot inga bestämmelser i RF som reglerar traktaters eller allmän folkrätts ställning inom svensk rätt. RF framställer inte heller något explicit ställningstagande kring

¹²⁸ Rosand (2004) s. 546.

¹²⁹ Du Plessis i Herik & Schrijver (red.) (2013) s. 45.

¹³⁰ Saul (2006) s. 236.

huruvida Sverige har ett monistiskt eller dualistiskt rättssystem.¹³¹ I samband med en statlig utredning år 1974 bekräftades det att Sverige tillämpade ett dualistiskt rättssystem som utgick ifrån att det krävdes särskilda internrättsliga föreskrifter för att bestämmelserna i en internationell överenskommelse skulle kunna tillämpas internt.¹³² Sedan den 1 januari 1995 är Sverige medlem i EU och därmed juridiskt bunden av unionens primär- och sekundärkällor, d.v.s. traditionella folkrättsliga bestämmelser samt EU-förordningar och beslut som är direkt tillämpliga i Sverige och som får direkt effekt även för Sveriges medborgare.¹³³

4.4 Implementering av säkerhetsrådets resolutioner i svensk rätt

Terrordåd ska först och främst betraktas som ”vanliga brott” som ska bekämpas av de nationella myndigheterna. Terrorismens globala karaktär och påverkan på många länder har däremot gett upphov till ett gemensamt internationellt intresse för bekämpning av terrorism.¹³⁴

Då säkerhetsrådets beslut är folkrättsligt bindande finns det förväntningar på Sverige att de följer besluten och lever upp till sina folkrättsliga förpliktelser.¹³⁵ Säkerhetsrådet använder resolutioner som verktyg i sin konflikthantering, även om de betraktas som bindande kan de inte likställas med juridisk nationell lag eftersom det är upp till varje enskild stat att bestämma hur de vill implementera en resolution i den nationella lagstiftningen. Resolutioner (till skillnad mot traktater) saknar således det avtalsmässiga förhållandet med rättigheter och förpliktelser som binder parterna genom överenskommelse.¹³⁶

¹³¹ Bring i Stern & Österdahl (red.) (2012) s. 28.

¹³² SOU 1974:100 s. 44.

¹³³ Bring i Stern & Österdahl (red.) (2012) s. 30.

¹³⁴ Bring, Mahmoudi & Wrangé (2014) s. 285 f.

¹³⁵ Persson i Stern & Österdahl (red.) (2012) s. 230.

¹³⁶ Svanberg (2015) s. 15.

Det finns ingenting i förarbetena till 1 kap. 10 § RF som antyder att beslut från FN eller säkerhetsrådet ska tillmätas någon extra stor vikt inom svensk rätt. Trots säkerhetsrådets särställning inom folkrätten har deras beslut inte tilldelats någon särskild position i det svenska rättssystemet.¹³⁷ Säkerhetsrådets resolutioner saknar direkt effekt och skapar inga skyldigheter eller rättigheter för enskilda i nationell rätt. Däremot förutsätts individer, företag och nationella myndigheter efterleva FN-sanktioner för att de ska betraktas som meningsfulla. För att FN-sanktioner ska få effekt är det dock upp till varje enskild stat och dess nationella rätt att avgöra hur det faktiska genomförandet av sanktionerna ska gå till.¹³⁸ Säkerhetsrådets beslut kräver därmed införlivande föreskrifter.

4.5 Resolution 2178

4.5.1 Kritik mot resolution 2178

Kritik som uppmärksammas gentemot resolution 2178 är att den saknar en geografisk eller tidsmässig avgränsning när det kommer till resolutionens tillämpningsområde. Vidare har den obefintliga definitionen av vad som betraktas som terrorism eller vem som betraktas som terrorist kritiserats.¹³⁹ Då det inte finns någon enhetlig universell definition av begreppet terrorism är det även oklart exakt vem som ska betraktas som utländsk terroriststridande. Brister i FN:s resolutioner ger upphov till brister i de nationella lagstiftningarna eftersom medlemsstaterna inte får tillräcklig vägledning.¹⁴⁰

¹³⁷ Persson i Stern & Österdahl (red.) (2012) s. 239.

¹³⁸ Stenhammar (2008) s. 161.

¹³⁹ Danckwardt, Dagens Juridik, 2015-09-25.

¹⁴⁰ Capone, Francesca (2016) s. 230.

4.5.2 Den folkrättsliga ramen

Alla åtgärder som vidtas i enlighet med resolution 2178 för att bekämpa terrorism måste ske med beaktan av medlemsstaternas skyldigheter enligt folkrätten, framförallt de mänskliga rättigheterna, den internationella flyktingrätten och den humanitära rätten. En förstärkt och mer effektiv kamp kräver även respekt av rättsstatsprincipen för att framgångsrikt kunna förebygga och bekämpa terrorism. Bristande efterlevnad av staternas folkrättsliga förpliktelser (inklusive FN-stadgan) anses bidra till ökad radikaliserings och större hot.¹⁴¹

¹⁴¹ S/RES/2178 (2014).

5 Terrorism – det odefinierade hotet

Enligt Nationalencyklopedin beskrivs terrorism som politiskt betingade våldshandlingar som syftar till att påverka ett samhälle eller en stats politik. Detta utan att ta hänsyn till huruvida oskyldiga människor drabbas. Terrorism används av extrema högerinriktade och vänsterinriktade organisationer, religiösa, nationalistiska, etniska och revolutionära grupperingar. Terrorism används även av enstaka regeringar samt undantagsvis av enskilda personer.¹⁴²

Det kan tyckas enkelt att beskriva vad terrorism är eftersom bekämpningen av terrorism har tilldelats en stor plats på den världspolitiska agendan. Trots att konventioner och resolutioner tagits fram i syfte att bekämpa terrorism har det internationella samfundet och FN:s medlemsländer dock inte kunnat enas om en enhetlig universell definition av begreppet terrorism. Frågan är om denna oenighet påverkar den svenska implementeringen av resolution 2178 samt dess tillämpbarhet.

5.1 Terrorism som metod

Att använda terror för att uppnå politiska ändamål är ingen ny företeelse, däremot är det en metod som uppnått ökad intensitet under de senaste åren. Sammantaget handlar det om våldsdåd som påverkar många människor och som skapar rädsla och oro i samhället. Attackerna mot World Trade Center och det amerikanska försvarshögkvarteret Pentagon den 11 september 2001 visade upp en ny och mer skrämmande terrorism med storskaliga, samordnade och avancerade attentat.¹⁴³ Dagen efter terroristattacken mot USA 2001 antog säkerhetsrådet resolution 1368 (2001). I denna resolution

¹⁴² Se Nationalencyklopedin – ett uppslagsverk på vetenskaplig grund utarbetat på initiativ av statens kulturråd, sökord terrorism.

¹⁴³ Redaktionen, Säkerhetspolitik, 2010-08-29.

fastslog säkerhetsrådet att man var fast besluten att bekämpa alla de hot mot internationell fred och säkerhet som orsakas av terroristattacker.¹⁴⁴ Efterföljande resolution 1373 bekräftade den beslutsamhet som tog sig uttryck i resolution 1368. Vidare fastslogs behovet av att i enlighet med FN-stadgan bekämpa terrorismens hot mot internationell fred och säkerhet med alla medel.¹⁴⁵ I resolution 1377 (2001) förklarade säkerhetsrådet att handlingar i samband med internationell terrorism utgjorde ett av 2000-talets mest allvarliga hot mot internationell fred och säkerhet.¹⁴⁶

Säkerhetsrådet har karakteriserat internationell terrorism som ett av nutidens allvarligaste hot mot internationell fred och säkerhet.¹⁴⁷ Trots detta finns det inga internationella domstolar med jurisdiktion över terroristhandlingar (förutom Tribunalen för Libanon som skapades av FN:s säkerhetsråd genom res. 1757 för att väcka åtal mot misstänkta i samband med mordet på Libanons premiärminister och 22 andra personer i februari 2005 i samband med en bombexplosion).¹⁴⁸

Terrorism har sedan mitten på 1990-talet blivit ett internationellt och våldsfrämjande problem snarare än ett problem kopplat till nationella och regionala konflikter. Terrorism har därmed omvandlats till att bli ett globalt hot, främst med hänvisning till ökad rörlighet av människor knutna till olika terroristorganisationer samt nutidens underlättande informationsteknik som möjliggör spridning av icke-demokratiska idéer och våldsinspirerande budskap världen över.¹⁴⁹

Terrorismen tar sig ständigt nya former och den har blivit ett ofta återkommande inslag i nyhetsrapporteringarna. Bara under 2000-talet sedan USA förklarade krig mot terrorismen (eller terrorn) efter flygplansattackerna

¹⁴⁴ S/RES/1368 (2001).

¹⁴⁵ S/RES/1373 (2001).

¹⁴⁶ S/RES/1377 (2001).

¹⁴⁷ Shaw (2014) s. 843.

¹⁴⁸ Du Plessis i Herik & Schrijver (red.) (2013) s. 34.

¹⁴⁹ Redaktionen, Säkerhetspolitik, 2010-08-29.

mot World Trade Center och Pentagon år 2001 har en mängd terroristattacker ägt rum. År 2004 utsattes Madrid för bombdåd riktat mot lokaltrafiken. Ett år senare detoneras bomber ombord på tre tåg i Londons tunnelbana samt på en dubbeldäckare i samband med självmordsbombning. År 2011 utsattes Norge för terroristattentat riktade mot regeringskvarteret samt norska Arbeiderpartiets sommarläger på Utøya.¹⁵⁰ År 2015 drabbades Paris av terrorn genom en serie koordinerade attacker i form av masskjutningar och bombdåd. Mindre än ett år senare drabbades den sydfranska staden Nice av en lastbil som körde rakt in i folksamlingarna på strandpromenaden i samband med statens nationaldagsfirande.¹⁵¹ År 2017 användes en kapad lastbil vid ett liknande terrordåd i Stockholm.¹⁵² De nämnda terrordåden utgör bara en bråkdel av alla terrordåd som utförts under de senaste åren. Attackerna sätter stor press på säkerhetsrådet samtidigt som efterfrågan på folkrättsliga åtgärder och metoder i kampen mot terrorism är stor.

5.2 Ingen universell definition

Inom folkrätten finns många frågetecken när det kommer till terrorbekämpning.¹⁵³ Det främsta problemet är att det inte finns någon enhetlig universell definition av vad terrorism egentligen är.¹⁵⁴ Att inte FN eller forskarsamfundet kunnat enas kring en definition har gett upphov till en situation där varje stat definierar terrorism utifrån sina egna nationella intressen.¹⁵⁵ Något som blivit möjligt eftersom resolution 2178 inte ställer upp några begränsningar när det kommer till medlemsstaternas definiering av vad som ska utgöra terrorism eller vem som kan betraktas som terrorist. Nationella regeringar har vid implementering av resolution 2178 gett upphov till öppna definitioner av begreppet. Detta innebär bl.a. att definitionerna kan

¹⁵⁰ Smedslund, SVT Nyheter, 2016-06-02.

¹⁵¹ Fagerström, Sydsvenskan, 2016-12-21.

¹⁵² Nyhet från Polisen, 2017-04-08.

¹⁵³ Shaw (2014) s. 841.

¹⁵⁴ Saul (2006) s. 48.

¹⁵⁵ Redaktionen, Säkerhetspolitik, 2010-08-29.

omfatta handlingar som kanske inte i allmänhet skulle ha betraktats som terrorism.¹⁵⁶

Den i internationella sammanhang första moderna definitionen av terrorism uppkom i samband med *the Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism* från 16 november 1937. Konventionen antogs av Nationernas Förbund men trädde aldrig i kraft eftersom konventionen inte fick tillräckligt många ratifikationer.¹⁵⁷ I konventionens definierades terroristhandlingar som kriminella handlingar riktade mot en stat, avsedda att skapa *a state of terror* hos en viss person eller en grupp av personer eller allmänheten.¹⁵⁸ Innebörden av *a state of terror* förklarades inte i samband med konventionen. Den bokstavligen tolkningen skulle dock kunna beskrivas som en långvarig eller ihållande akut eller extrem rädsla.¹⁵⁹

År 1972 gjorde det globala samfundet ett nytt försök att skapa en enhetlig definition av terrorism. Inte heller detta försök lyckades. På rekommendation av FN:s generalförsamling beslutades det att det skulle inrättas en ad hoc-kommitté för terrorism. Definitionen av terrorism blev en omtvistad fråga i kommittén då staterna ställde sig frågande till om terrorism skulle begränsas till handlingar utförda av individer eller om det också skulle omfatta statliga handlingar. De flesta västerländska staterna ville inte inkludera statligt agerande eftersom de ansåg att folkrätten redan i tillräcklig utsträckning reglerade statligt våld samt staters oönskade beteenden.¹⁶⁰ I en rapport från 1979 framförde kommittén att de avstod från att definiera terrorism till följd av oenigheter mellan staterna. Terrorism beskrevs som ett begrepp fullt av olika tolkningar samtidigt som det även var ett känsloladdat begrepp som kunde omfatta många olika former av våld både i samband med krig och politiskt förtryck. Av rapporten framgick det att somliga stater ansåg det vara

¹⁵⁶ Tayler (2016) s. 456 ff.

¹⁵⁷ Braber (2016) s. 40.

¹⁵⁸ League of Nations Convention for the prevention and punishment of terrorism, artikel 1.

¹⁵⁹ Saul (2006) s. 174.

¹⁶⁰ Franck & Lockwood Jr (1974) s. 71 ff.

omöjligt att finna en definition som kunde inrymma alla olika åsikter om vad terrorism är. Många stater var således eniga om att terrorism var ett extremt svårt begrepp och fenomen att definiera.¹⁶¹ Kommittén misslyckades att komma fram till en enhetlig universell definition av begreppet terrorism.

FN:s dåvarande generalsekreterare Kofi Annan lade 2005 fram ett förslag på en definition av terrorism. Förslaget beskrev terrorism som en handling med syfte att döda eller allvarligt skada civila eller icke-stridande, med avsikt att skrämja en befolkning eller utöva tvång gentemot en regering eller en internationell organisation.¹⁶²

5.3 Konventioner antagna i syfte att motverka terrorism

Istället för en enhetlig universellt accepterad definition har FN sedan 1960-talet fokuserat på att arbeta fram konventioner med krav på kriminalisering av särskilda brottsliga handlingar.¹⁶³ Sedan 1963 har det internationella samfundet arbetat fram 19 internationella instrument (konventioner och protokoll) i syfte att motverka internationell terrorism.¹⁶⁴ Tillsammans utgör instrumenten grunden för kampen mot internationell terrorism genom att relatera till särskilda sätt att begå terrorism (gisslantagning, flygplanskapning, finansiering av terrorism). Konventionerna ställer krav på medlemsstaterna att kriminalisera de i konventionerna uppräknade handlingarna i sina respektive rättssystem. Handlingarna har därmed inte blivit några internationella brott utan nationella brott som i viss utsträckning regleras av internationella dokument.¹⁶⁵ De flesta av konventionerna har antagits i reaktion på olika terrordåd som inträffat under 1900-talet.¹⁶⁶

¹⁶¹ Saul (2006) s. 206.

¹⁶² United Nations press release, SG/2095, 10 March 2005.

¹⁶³ SOU 2006:41 s. 78.

¹⁶⁴ <http://www.un.org/en/counterterrorism/legal-instruments.shtml>

¹⁶⁵ Braber (2016) s. 42.

¹⁶⁶ Saul (2006) s. 130.

Många av konventionerna har en förhållandevis bred räckvidd vad gäller kriminalisering. Konventionerna kriminaliserar inte bara handlingar som utförs med hänvisning till politiska motiv eller ändamål. Flygplanskapning och gisslantagning utgör exempel på kriminaliserade gärningar som kan företas utan politiska motiv t.ex. med hänvisning till personliga eller privata skäl.¹⁶⁷

Inledningsvis fokuserades konventionerna på skyddet av den civila luftfarten. Den första konventionen som antogs av FN i syfte att bekämpa terrorism var konventionen om brott ombord på flygplan som antogs i Tokyo år 1963. Konventionen blev det första avtalet om terrorism som utspelar sig i luften och den omfattar gärningar som företas i syfte att påverka flygsäkerheten och ordningen ombord (artikel 1).¹⁶⁸ Den andra konventionen som antogs i syfte att motverka terrorism antogs i Haag år 1970. Denna konvention fick en mer specifik inriktning och var relaterad till flygsäkerhet genom kriminalisering av flygplanskapning. Alla försök att ta kommando över ett flygplan skulle utgöra s.k. flygplanskapning i enlighet med konventionens artikel 1.¹⁶⁹ Den tredje luftrelaterade konventionen om den civila luftfartens säkerhet antogs år 1971 i Montreal. Den innehöll kriminalisering av flygplanssabotage och våld ombord på flygplan.¹⁷⁰

I syfte att förhindra terrorism i form av gisslantagning antogs en konvention år 1979. I samband med denna gör sig en person skyldig till att ta gisslan om personen tar till fånga, hotar, dödar eller skadar en person i syfte att få en

¹⁶⁷ Saul (2006) s. 136.

¹⁶⁸ Convention on offences and certain other acts committed on board aircraft, signed at Tokyo on 14 September 1963, came into force on 4 December 1969.

¹⁶⁹ Convention for the suppression of unlawful seizure of aircraft. Signed at The Hague on 16 December 1970, came into force on 14 October 1971.

¹⁷⁰ Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation (with Final Act of the International Conference on Air Law held under the auspices of the International Civil Aviation Organization at Montreal in September 1971). Concluded at Montreal on 23 September 1971, came into force on 26 January 1973.

tredje part (t.ex. en stat, en organisation eller en annan person) att agera på ett visst sätt med syfte att frige eller förhindra att den tillfångatagna skadas.¹⁷¹

En av de senaste konventionerna handlar om finansiering av terrorism. I denna konvention betraktas den som finansierar terrorism som medskyldig till terrordåd vilket möjliggör frysning och beslagtagning av medel tänkta att användas för finansiering av terrorism.¹⁷²

5.4 Vem är terrorist?

Arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF – Financial Action Task Force) är ett mellanstatligt organ som inrättades i syfte att fastställa en internationell standard samt för att främja operativa och administrativa åtgärder för bekämpning av bl.a. penningtvätt och finansiering av terrorism. Sverige är medlem i FATF.¹⁷³ Organet har skapat en ordlista som innehåller en definition av begreppet terrorist. De anser att en terrorist är varje fysisk person som direkt eller indirekt, rättsstridigt eller uppsåtligt begått eller försökt begå terroristhandlingar eller medverkat till terroristhandlingar. Vidare anser de att en terrorist kan vara en person som värvat eller instruerat andra personer att begå terroristhandlingar. Det kan också vara en person som medverkat till att en grupp personer handlat i gemensamt syfte att begå terroristhandlingar om medverkan varit uppsåtlig i syfte att främja terroristhandlingen eller om det funnits en vetskap om gruppens avsikt att begå en terroristhandling.¹⁷⁴ Vidare definierar FATF en terroristorganisation som varje grupp av terrorister som företar ovanstående nämnda handlingar.

¹⁷¹ International convention against the taking of hostages. Adopted by the general Assembly of the United Nations on 17 December 1979, came into force on 3 June 1983.

¹⁷² International Convention for the suppression of the financing of terrorism, Adopted by the General Assembly of the United Nations in resolution 54/109 of 9 December 1999.

¹⁷³ Prop. 2015/16:78 s 13.

¹⁷⁴ Prop. 2015/16:78 s 48.

6 Analys

Endast en person i Sverige har åtalats för att ha företagit en resa med avsikt att begå särskilt allvarlig brottslighet bestående i terroristbrott. Åtalet resulterade i en friande dom vilket gör att Sverige fortfarande famlar i mörker när det kommer till vilka krav som ska ställas på rekvisiten i 5 b § rekryteringslagen. Det är dessutom ont om vägledande rättspraxis när det kommer till annan terrorrelaterad brottslighet.

Syftet med denna uppsats har varit att med utgångspunkt i den svenska implementeringen av resolution 2178 undersöka Sveriges förpliktelser i enlighet med FN-stadgan. För att uppfylla syftet har uppsatsen haft för avsikt att undersöka och besvara följande frågeställningar:

- *På vilket sätt påverkas rättssäkerheten och de mänskliga rättigheterna av Sveriges förpliktelser enligt FN-stadgan att bekämpa terrorism och utländska terroriststridande?*
- *Vilken betydelse får avsaknaden av en enhetlig universell definition av begreppet terrorism när Sverige ska uppfylla sina förpliktelser enligt FN-stadgan samt värna om efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna?*

6.1 Folkrättsliga förpliktelser vs. Mänskliga rättigheter

Sverige betraktas i folkrättsliga sammanhang ofta som ett föredömligt land eftersom lagstiftaren ställer höga krav på efterlevnad av de mänskliga rättigheterna, alla människors lika värde och den enskilde individens rättssäkerhet. Genom FN-stadgan har Sverige överlämnat det primära ansvaret för upprätthållandet och bevarandet av internationell fred och säkerhet till säkerhetsrådet. Säkerhetsrådets beslut ska i enlighet med artikel

103 FN-stadgan ha företräde framför andra folkrättsliga förpliktelser som medlemsstaterna har. Med det primära ansvaret för upprätthållandet och bevarandet av internationell fred och säkerhet arbetar säkerhetsrådet konstant med att täppa till terroristernas olika kryphål, de s.k. straffria områdena som kan äventyra internationell fred och säkerhet. Arbetet ger upphov till beslut, bl.a. i form av resolutioner, som uppmanar medlemsstaterna att kriminalisera olika terrorrelaterade gärningar. Beslut från säkerhetsrådet ska betraktas som bindande även om varje medlemsstat i enlighet med sitt egna rättssystem står för den nationella implementeringen. Folkrättsliga resolutioner med bristande vägledning har en förmåga att ge upphov till nationell lagstiftning utformad efter staternas egna intressen.

Säkerhetsrådet har i samband med olika resolutioner karaktäriserat internationell terrorism som ett av de allvarligaste hoten mot internationell fred och säkerhet. Detta trots att det internationella samfundet inte lyckats enas om en enhetlig universell definition av vad begreppet terrorism egentligen innefattar. Det finns således gråzoner i förhållande till vilka gärningar som ska betraktas utgöra terroristbrott samt vilka avsikter som måste finnas.

Kriminaliseringen av terrorresor består huvudsakligen av två rekvisit: en resa och en avsikt. I syfte att förhindra tillströmningen av utländska terroriststridande till de konfliktdrabbade områdena kriminaliserar 5 b § rekryteringslagen resor som företas med en viss avsikt. Bara genom att begrunda ordalydelsen i paragrafen är det uppenbart att den grundläggande rättigheten till rörelsefrihet har inskränkts. Genom att uppmuntra kriminalisering av resor i kombination med avsikter har säkerhetsrådet även rekommenderat medlemsstaterna att begränsa sina invånares rätt till yttrandefrihet och åsiktsfrihet. Frågan är dock om begränsningar av de mänskliga rättigheterna är rätt metod för att uppnå den effekt som resolution 2178 efterfrågar.

Sverige har vid införandet av bestämmelsen som kriminaliserar terrorresor godtagit begränsningar av rörelsefriheten, yttrandefriheten och åsiktsfriheten för de svenska medborgarna (samt för andra personer med hemvist i Sverige). I samband med införandet av 5 b § rekryteringslagen har Sverige därmed valt att sätta sina folkrättsliga förpliktelser enligt FN-stadgan framför enskilda människors rättssäkerhet och grundläggande fri- och rättigheter.

I det s.k. Kadi II-målet avvisade EU-domstolen argumentet om att FN-resolutioner skulle vara bindande för EU enligt artikel 103 FN-stadgan. Detta med hänvisning till om en resolution skulle anses strida mot de mänskliga rättigheterna i EKMR. Domstolen kom således fram till att en resolution från säkerhetsrådet inte har företräde framför EKMR, där såväl rörelsefriheten som yttrandefriheten och åsiktsfriheten erhåller skydd. De mänskliga rättigheterna har i enlighet med konventionen tilldelats ett starkt skydd som enligt huvudregeln inte ska gå att begränsa. Varje huvudregel innehåller dock undantag vilket kriminaliseringen av terrorresor är ett bra exempel på. Rättigheterna som inskränkts i 5 b § rekryteringslagen utgörs av s.k. relativa rättigheter vilket innebär att de får begränsas, bl.a. med hänvisning till rikets säkerhet och allmän ordning.

När beslut från säkerhetsrådet ställs mot den svenska grundlagen uppstår en konflikt mellan olika rättsordningar. Frågan är vilken rättsordning som ska få överhanden samt vem som ska tilldelas makten att styra över svensk myndighetsutövning. Kanske kan Kadi-fallen betraktas som vägledande vid bedömning av huruvida säkerhetsrådet eller den svenska riksdagen ska tilldelas den avgörande makten när svenska medborgares rättigheter riskerar att inskränkas. EU-domstolen konstaterade i Kadi II-målet att det måste finnas en rimlig balans mellan fokus på mänskliga rättigheter och internationell fred och säkerhet. Med beaktan av artikel 103 FN-stadgan riskerar EU:s medlemsstater att hamna i situationer där de tvingas välja mellan efterlevnad av de mänskliga rättigheterna enligt EU-rätten eller säkerhetsrådets bindande resolutioner och de folkrättsliga förpliktelserna. Ett önskat ”moment 22” som varken FN, EU eller Sverige gynnas av.

Eftersom det är upp till medlemsstaterna att välja hur de vill implementera säkerhetsrådets beslut i den inhemska lagstiftningen borde det även (i enlighet med Kadi-målen) vara upp till dem att avgöra vilka begränsningar av de mänskliga rättigheterna som får anses godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Enligt Kadi-målen ska proportionalitetsprincipen ha en avgörande roll vid inskränkning av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. Intresseavvägningar mellan allmänna och enskilda intressen ska därmed aktualisera en rimlighetsbedömning. Inskränkningar får enligt svensk lag endast godkännas om de kan betraktas som nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Ingrepp mot enskilda rättssubjekt får inte gå ut över vad som är nödvändigt för att uppfylla lagens bakomliggande syften i enlighet med proportionalitetsprincipen.

6.2 Svensk rättspraxis

Den svenska kriminaliseringen av terrorresor ämnar redan på ett tidigt stadiet förhindra allvarlig brottslighet som kan komma att inträffa i ett senare skede, t.ex. i form av terroristbrott. Eftersom terroristbrottslagen redan innehåller bestämmelser om försök, förberedelse och stämpling till terroristbrott befinner sig kriminaliseringen av terrorresor i förstadiet även till dessa gärningar. Med syfte att påverka intensiteten och varaktigheten hos de pågående konflikterna innehåller 5 b § rekryteringslagen därmed en ”tidig” kriminalisering av de brott som lagstiftaren vill undvika – terrorrelaterad brottslighet.

Få personer har åtalats och dömts för terroristbrott i de svenska domstolarna. Detta samtidigt som ingen har dömts för resor företagna med avsikt att begå terroristbrott. I mål B 10337–16 uttalade tingsrätten att åtal för terroristbrott kräver gärningar av mycket allvarligare beskaffenhet än de två molotovcocktails som i det förevarande målet hade orsakat en brand i en förenings- och bönelokal. Den i målet aktuella gärningen ansågs inte objektivt kunna allvarligt skada Sverige som stat. Kriteriet ”allvarlig skada för en stat”

aktualiserades däremot i mål B 5306–15 där två män åtalades för att ha dödat två andra män i Syrien genom att skära halsen av dem. Då morderna hade filmats framkom det att dåden (oavsett om filmen spridits eller inte) skadat Syrien som stat då avsikten varit att injaga fruktan hos befolkningen.

I mål B 546–16 som handlade om förberedelse till terroristbrott hade den åtalade mannen införskaffat, förvarat, transporterat och sammanställt föremål ägnade att användas för tillverkning av en bomb. Vid bedömning huruvida mannens förberedande åtgärder utgjorde terroristbrott diskuterade tingsrätten kriterierna i 2 § terroristbrottslagen. Rekviritet ”allvarlig skada för en stat” ansågs hänvisa till abstrakt fara. Ett urskillningslöst bombattentat (vilket de förberedande åtgärderna kunde komma att aktualisera) ansågs kunna injaga allvarlig fruktan hos befolkningen. Då det under rättegången inte framkom vilken plats eller vilket mål som skulle komma att påverkas av ett eventuellt bombattentat ansågs kriteriet för destabilisering av grundläggande strukturer i Sverige inte vara uppfyllt. Mannen dömdes för förberedelse till terroristbrott men tingsrätten var noga med att poängtera att det trots allt skulle råda stor restriktivitet vid bedömning huruvida en gärning utgör terroristbrott.

Alla de tre målen tar sin utgångspunkt i terroristbrottslagen och utgör exempel på hur de svenska domstolarna har resonerat i fråga om åtal för terroristbrott. Förutom de uppställda rekvisiten i terroristbrottslagen (skada för en stat, fruktan hos befolkningen samt destabilisering av grundläggande strukturer) ställer de svenska domstolarna även krav på att gärningen ska vara av *mycket allvarlig beskaffenhet* (se mål B 10337–16). Bedömningen av huruvida en gärning ska anses utgöra terroristbrott ska dessutom präglas av stor restriktivitet. De svenska domstolarna ska således vara mycket försiktiga i sina bedömningar av vilka gärningar, uppsåt eller avsikter som krävs för att någon ska kunna dömas för terroristbrott.

Den svenska kriminaliseringen av terrorresor har bara prövats i domstol i samband med ett åtal (mål B 3019–16 och B 6344–16, tingsrättens respektive hovrättens dom). Tingsrätten kunde inte finna det ställt bortom allt rimligt

tvivel att mannens avsikt varit att ansluta sig till den i målet aktuella terroristorganisationen. Vidare anförde de att ett deltagande i stridigheter (som de pågående i Syrien) inte alltid behöver utgöra terroristbrott. Hovrätten gick på samma linje som tingsrätten och sade att även om utredningen talade för att mannen skulle ansluta sig och delta i stridigheter för den i målet aktuella terroristorganisationen kunde inte den omständigheten med nödvändighet leda till slutsatsen att mannen hade för avsikt att begå terroristbrott. Både tingsrätten och hovrätten visar tecken på en restriktiv bedömning. Då deltagande i stridigheter med nödvändighet inte behöver utgöra terroristbrott räcker det inte för åklagaren att bevisa att mannen haft avsikt att delta i stridigheter för en terroristorganisation. Inte heller bevis på ett önskat samröre får betydelse (med beaktan av föreningsfriheten, något som kan komma att ändras då det i skrivande stund pågår en utredning om särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation). I sammanhanget kan diskussionen kring terroristbrottslagens tillämplighet i mål B 5306–15 nämnas. Detta eftersom terroristbrottslagens bestämmelser inte är tillämpliga på väpnade styrkors verksamhet i samband med väpnad konflikt.

Genom att betrakta utgången och resonemangen i de fyra målen är det tydligt att de svenska domstolarna är mycket restriktiva i sina bedömningar när det kommer till terrorrelaterad brottslighet. Det restriktiva förhållningssättet till lagstiftningen visar att Sverige, trots införandet av bestämmelser som inskränker medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter i den praktiska tillämpningen av lagstiftningen, fortfarande ställer höga krav på upprätthållandet av den enskildes rättssäkerhet. Ett karaktärsdrag i kampen mot terrorismen tycks inom svensk rätt vara en benägenhet att stifta lagar som ska leva upp till de folkrättsliga förpliktelseerna. Även om detta sker på bekostnad av de grundläggande fri- och rättigheterna samt lagstiftningens effektivitet och praktiska tillämpbarhet. Att det finns en lag som förbjuder terrorresor i enlighet med resolution 2178 tycks enligt svensk rätt vara viktigare än om den ur ett rättssäkerhetsperspektiv någonsin kommer att ge upphov till några fällande domar.

6.3 Fokus på gärning eller avsikt

Efter otaliga misslyckade försök att enas om en enhetlig universell definition av begreppet terrorism har FN valt att gå en annan väg. I olika konventioner har de valt att kriminalisera särskilda brottsliga gärningar, i syfte att motverka terrorism. Konventionerna kriminaliserar inte bara handlingar som vidtas med hänvisning till politiska motiv eller ändamål, utan även de som vidtas för personliga eller privata skäl. De tycks således fokusera mer på olika gärningar som kan utgöra terrorism än på det uppsåt som bidragit till gärningen.

Ett odefinierat folkrättsligt hot som ska bekämpas genom nationell lagstiftning kan tyckas ge upphov till rättsosäkra och svårtillämpade lagar. Detta eftersom brister som finns på folkrättslig nivå kan leta sig in i de nationella lagstiftningarna. Den svenska lagstiftningen tycks dock inte lida av bristen på en enhetlig universell definition av begreppet terrorism. Istället tycks lagstiftningen brista i förhållande till respekt för grundläggande rättsprinciper. Legalitetsprincipen efterfrågar tydliga lagar samt en förutsägbar rättstillämpning. Med brist på vägledande praxis är det svårt att uttala sig kring vilka krav som ställs på avsiktsrekvisitet i 5 b § rekryteringslagen. Lagstiftningen brister således i förhållande till krav på berättigade förväntningar eftersom den inte är övertygande tydlig när det kommer till vad som egentligen har kriminaliserats. Den logiska utgångspunkten för en rättssäker bedömning av en framtida avsikt enligt 5 b § rekryteringslagen måste med beaktan av legalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen uppfylla de kriterier som ställs på terroristbrott enligt terroristbrottslagen. Således borde kriterierna som ställts upp för terroristbrott även appliceras på avsikten att begå framtida terroristbrott enligt rekryteringslagen.

I samband med tingsrättens dom i mål B 3019–16 uttalade den åtalade mannens försvarsadvokat att det inte går att döma en person för tankar som man tror att han har haft. Det finns således uttalade svårigheter med att bevisa en avsikt i förhållande till en framtida gärning som inte har inträffat samtidigt

som den enskildes rättssäkerhet måste beaktas. Vid bedömning av en individs påbörjade terrorresa är det möjligt att *anta* att en person skulle ha agerat i enlighet med en uttryckt avsikt. Även om en individ muntligt eller skriftligt uttryckt en vilja att begå terroristbrott kan ingen vara säker på att personen i fråga verkligen skulle komma att leva upp till sina avsikter förrän ett terroristbrott (eller försök, förberedelse eller stämpling till en sådan gärning enligt 23 kap. BrB) faktiskt har ägt rum. Kriminaliseringen av terrorresor ställer dessutom bara upp krav på en påbörjad resa. Är det möjligt att åtala och fälla en individ som bara hunnit sätta sig på bussen från hemstaden i Sverige om han eller hon vid ett tidigare tillfälle uttryckt en önskan att begå terroristbrott? En yttrandefrihet som bara ger utrymme för bokstavstolkningar kan inte betraktas som en rättssäker syn på det fria ordet även om yttrandefriheten medför ansvar och skyldigheter.

Juridikens uppgift är att bedöma handling i förhållande till uppsåt. Ett ensamt uppsåt kan inte ge upphov till straffansvar (bestämmelsen om terrorresor ställer därmed krav på en påbörjad resa i kombination med en avsikt). Genom antaganden och försök att bevisa vilka tankar en person tros ha haft ställs rättssäkerheten för den enskilde individen på sin spets när staten vill leva upp till sina folkrättsliga förpliktelser och bekämpa terrorism. Frågan som även behandlats tidigare blir således hur en avsikt ska behöva ta sig uttryck samt vilka rättsliga medel som ska få användas i syfte att styrka att det funnits en kriminell avsikt. Med utgångspunkt i det som framkommit i samband med undersökningen är det oklart huruvida det enligt 5 b § rekryteringslagen (utan att tumma på rättssäkerheten) kommer bli möjligt att döma en person bortom allt rimligt tvivel för en företagen terrorresa om han eller hon bara hunnit sätta sig på bussen (och således påbörjat en resa). Avsaknaden av rättspraxis i kombination med brist på vägledning från säkerhetsrådet skapar problem för den svenska rättstillämpningen och implementeringen av resolution 2178. Tills 5 b § rekryteringslagen gett upphov till en fällande dom är det svårt att uttala sig om den praktiska tillämpningen av lagstiftningen. Med brist på rättspraxis kan man säga att rättsläget är oklart.

Kriminaliseringen av terrorresor i 5 b § rekryteringslagen har fått motstå hård kritik. Remissinstanserna som uttalade sig i samband med lagförslaget var bekymrade av en mängd olika anledningar. Svenska Advokatsamfundet beskrev lagförslaget som kriminalisering av vardagliga handlingar (t.ex. möjligheten att kunna resa) medan Civil Rights Defenders gick steget längre och menade att förslaget låg nära en kriminalisering av den fria tanken. Att kriminalisera en påbörjad resa med en framtida avsikt att begå särskilt allvarlig brottslighet tycks vara minst sagt besvärligt, främst ur ett rättssäkerhetsperspektiv grundat på mänskliga rättigheter. Regeringen framhöll i propositionen som föranledde kriminaliseringen av terrorresor att den nya bestämmelsen skulle ge upphov till både för- och nackdelar. Det avgörande för införandet av bestämmelsen i 5 b § rekryteringslagen blev emellertid resolutionens folkrättsligt bindande status. Lagstiftaren valde därmed att begränsa de mänskliga rättigheterna på grund av resolutionens bindande status trots att resolutionen innehåller många brister. Förutom brist på definition av begreppet terrorism eller vägledning när det kommer till vem som ska betraktas som terrorist har resolutionen kritiserats för att den inte innehåller några tidsmässiga eller geografiska begränsningar vad gäller tillämpningsområde.

Då det inom det internationella samfundet varit omöjligt att enas om en enhetlig universell definition av begreppet terrorism kan det konstateras att terrorism och terroristbrott är stora begrepp som omfattar en mängd gärningar och avsikter. Kraven på en universell definition och vad den bör innehålla ur effektivitetssynpunkt och rättssäkerhetssynpunkt är mycket omfattande. Samtidigt som en definition måste vara effektiv och praktiskt tillämpbar måste den vara objektiv, rättssäker och leva upp till krav på mänskliga rättigheter. Då terrorism och terroristiska gärningar ständigt tar sig nya former och lastbilar kan förvandlas som förödande vapen (exempelvis under terrordåden i Nice och Stockholm) tycks det finnas en rädsla förknippad med avsaknaden på en enhetlig universell definition. Att definiera begreppet en gång för alla tycks rättsosäkert ur ett grupperspektiv samt med hänvisning till den allmänna ordningen samtidigt som bristen på en definition skapar

rättsosäkerhet för den enskilde individen. Det tycks i sammanhanget vara viktigt att uppmärksamma att en definition bör inrikta sig på gärningens syften och inte själva gärningen. Istället för att ställa sig frågande till varför det inte finns någon definition kanske man bör ställa sig frågan om en definition behövs för att uppnå de folkrättsliga syften som finns i kampen mot terrorism. Kanske är FN:s system med en åtgärd i taget (kriminalisering efter kriminalisering) den enda rättssäkra vägen att gå för att begränsa förekomsten av terrorism. Genom att kriminalisera olika gärningar en efter en tvingas medlemsländerna till att göra avvägningar och utredningar i förhållande till varje enskilt krav på åtgärd innan nya lagbestämmelser införs. Istället för en bestämmelse som omfattar hela kampen mot terrorism kan gärningar med terrorrelaterade syften bekämpas med straffrättsligt avgränsade åtgärder som inte förlorar respekten för grundläggande rättsprinciper. Viktigt att ha i åtanke är att det är när den enskilde individen tappar förtroende för lagen och lagstiftaren som radikaleringen i samhället har en tendens att öka.

7 Slutsats

Förbudet mot terrorresor har gett upphov till inskränkningar av de mänskliga rättigheterna eftersom handlingar som vanligtvis är tillåtna har blivit föremål för kriminalisering. Inskränkningar av de mänskliga rättigheterna är tillåtna med utgångspunkt i proportionalitetsprincipen om det finns samhällsvärden med behov av skydd (t.ex. rikets säkerhet eller allmän ordning) som i det enskilda fallet måste värderas högre än den enskilde individens grundläggande fri- och rättigheter. Då säkerhetsrådet har klassificerat terrorism som ett hot mot internationell fred och säkerhet har Sverige vid införandet av en kriminalisering mot terrorresor valt att prioritera sina folkrättsliga förpliktelser enligt FN-stadgan framför efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna och den enskildes rättssäkerhet.

Den praktiska tillämpningen av lagstiftningen genom mål B 3019–16 och B 6344–16 visar inte samma benägenhet att tumma på den enskildes rättssäkerhet och mänskliga rättigheter. De svenska domstolarna har visat sig vara mycket restriktiva i sina bedömningar när det kommer till vad som ska anses utgöra terroristbrott. Den praktiska tillämpningen av 5 b § rekryteringslagen har således inte visat prov på några rättsosäkra resonemang.

Att det finns en lag som förbjuder terrorresor är viktigt för Sveriges folkrättsliga status. Huruvida lagstiftningen ur ett rättssäkerhetsperspektiv någonsin kommer ge upphov till några fällande domar tycks vara mindre viktigt. Teorier om lagstiftningens förebyggande effekter ska dock inte förkastas i sammanhanget. Säkerhetspolisen är noga med att poängtera att lagstiftningens framgångar inte ska mätas i antalet åtal och domar utan i förmågan att kunna förebygga och förhindra terrorrelaterade handlingar och fullbordade brott. Med hänvisning till den skada och fruktan som terror kan ge upphov till är det kanske inte mer än rätt att tumma på den enskildes rättigheter när gruppintressen och statliga intressen som allmän ordning och säkerhet står på spel.

Käll- och litteraturförteckning

Tryckta källor

Litteratur

- Asp, Petter, *Från tanke till gärning. D. 1, Legitimationsfrågor rörande förfältsdelikt*, Iustus, Uppsala, 2005.
- Asp, Petter & Ulväng, Magnus, *Kriminalrättens grunder*, 2., omarb. uppl., Iustus, Uppsala, 2013.
- Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, 4., [omarb. och uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2010.
- Bring, Ove, Mahmoudi, Said & Wrangé, Pål, *Sverige och folkrätten*, 5., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2014.
- Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 5., [uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2015.
- Ehrenkrona, Carl Henrik, *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna: en kommentar*, Karnov Group, Stockholm, 2016.
- Fraser, Trudy., *Maintaining peace and security?: the United Nations in a changing world*, 2015.
- Friberg, Maria (red.), *Så vilket är då viktigast?: FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna 60 år: jubileumsskrift*, Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Stockholm, 2008.
- Gunnarsson, Åsa & Svensson, Eva-Maria, *Genusrättsvetenskap*, 1:a uppl., Studentlitteratur, Lund, 2009.
- Herik, Larissa van den & Schrijver, Nico (red.), *Counter-terrorism strategies in a fragmented international legal order: meeting the challenges*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.
- Holmqvist, Lena, *Brottsbalken: en kommentar. Del 1, (1-12 kap.) : brotten mot person och förmögenhetsbrotten m.m.*, 7., [omarb.] studentutg., Norstedts juridik, Stockholm, 2013.
- Jareborg, Nils, *Allmän kriminalrätt*, Iustus, Uppsala, 2001.

- Jareborg, Nils & Zila, Josef, *Straffrättens påföljdslära*, 4., [bearb. och uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2014.
- Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk Metodlära*, uppl. 1:4, Studentlitteratur, Lund, 2013.
- Lehrberg, Bert, *Praktisk juridisk metod*, 9. [uppdaterade och omarb.] uppl., Iusté, Uppsala, 2016.
- Linderfalk, Ulf (red.), *Folkrätten i ett nötskal*, 2., [utök. Och uppdaterade uppl.], Studentlitteratur, Lund, 2012.
- Mattsson, Britt-Marie, *Neutralitetens tid: svensk utrikespolitik från världssamvete till medgörlig lagspelare*, Forum, Stockholm, 2010.
- Sarnecki, Jerzy, *Introduktion till kriminologi*, 2., [uppdaterade och utök.] uppl., Studentlitteratur, Lund, 2009.
- Saul, Ben, *Defining terrorism in international law*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Shaw, Malcolm Nathan, *International law*, 7. ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- Stenhammar, Fredrik, *Riktade FN-sanktioner och rule of law i folkrätten*, 1. uppl., Jure, Diss. Stockholm: Stockholms universitet, 2008, Stockholm, 2008.
- Stern, Rebecca & Österdahl, Inger (red.), *Folkrätten i svensk rätt*, 1. uppl., Liber, Malmö, 2012.
- Strömberg, Håkan & Lundell, Bengt, *Sveriges författning*, 21., [rev.] uppl., Studentlitteratur, Lund, 2011.
- Svanberg Torpman, Katinka, *FN:s säkerhetsråd i rättens tjänst: en studie av säkerhetsrådets ingripande under kap. VII i FN-stadgan för rätten till demokrati*, Jure, Diss. Stockholm: Stockholms universitet, 2014, Stockholm, 2014.
- Svanberg, Katinka, *En introduktion till traktaträtten: en lärobok i traktaträtt*, 5. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2015.

Artiklar

- Borgeke, M: "Likgiltighetsuppsåt i teori och praktik". I: *Svensk Juristtidning* 2015, s. 383-396.

- Borgeke, M: "Ett förtydligande av uppsåtets nedre gräns". I: *Svensk Juristtidning* 2017, s. 93-105.
- Braber, Inez L: "The Thorny Nature of a Terrorism Definition in International Law". I: *The IUP Journal of International Relations* 2016, Volume X, No. 1, s. 40-55.
- Cameron, Iain: "Sökandet efter en rättvis lösning på FN:s riktade sanktioner: ett sisyfosarbete" I: *Svensk Juristtidning* 2009, s. 64-83.
- Capone, Francesca: "Countering "foreign terrorist fighters": A critical appraisal of the framework established by the UN Security Council resolutions". I: *The Italian Yearbook of International Law Online* 2016, Volume 25, s. 227-250.
- Franck, Thomas M. & Lockwood Jr, Bert B: "Preliminary Thoughts Towards an International Convention on Terrorism". I: *The American Journal of International Law* 1974, Volume 68, No. 1, s. 69-90.
- Rosand, Eric: "The Security Council As "Global Legislator": Ultra Vires or Ultra Innovative?". I: *Fordham International Law Journal* 2004, Volume 28, s. 542-590.
- Taylor, Letta: "Foreign Terrorist Fighter Laws: Human Rights Rollbacks under UN Security Council Resolution 2178". I: *International Community Law Review* 2016, Volume 18, Issue 5, s. 455-482.

Ordböcker och uppslagsverk

- Ordbok över svenska språket utgiven av Svenska Akademien (sökord terror).
- Nationalencyklopedin, ett uppslagsverk på vetenskaplig grund utarbetat på initiativ av statens kulturråd (sökord terrorism).

Offentligt tryck

Sverige

Promemoria

- | | |
|-----------------|--|
| Ju2017/03958/LP | Uppdrag att överväga ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation |
|-----------------|--|

Direktiv

- | | |
|---------------|---|
| Dir. 2014:155 | Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism |
|---------------|---|

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

Utredningsbetänkanden

SOU 1974:100 Internationella överenskommelser och svensk rätt

SOU 2006:41 Internationella sanktioner

SOU 2015:63 Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor

SOU 2016:40 Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation

Propositioner

Prop. 2002/03:38 Straffansvar för terroristbrott

Prop. 2015/16:78 Ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte

Remissyttranden

Ju2015/05069L5, Civil Rights Defenders remissyttrande, 28 september 2015.

Ju2015/05069L5, Sveriges Advokatsamfund remissyttrande, 22 september 2015.

Lagkommentar

Jermsten, Henrik, Regeringsformen (1974:152) lagkommentar, Karnov (hämtad 2017-05-23).

Internationellt material (FN, Europarådet, EU efter årtal)

Resolutioner från Säkerhetsrådet

UN Security Council resolution 1368, UN Doc. S/RES/1368, 12 September 2001.

UN Security Council resolution 1373, UN Doc. S/RES/1373, 28 September 2001.

UN Security Council resolution 1377, UN Doc. S/RES/1377, 12 November 2001.

UN Security Council resolution 2178, UN Doc. S/RES/2178, 24 September 2014.

Traktater och instrument

League of Nations Convention for the prevention and punishment of terrorism (adopted 16 November 1937).

Förenta Nationernas stadga (FN-stadgan), Charter of the United Nations, adopted in San Francisco 26 June 1945, entered into force 24 October 1945.

Internationella domstolens stadga (ICJ-stadgan), Statute of the International Court of Justice, adopted in San Francisco 26 June 1945.

1948 års Allmänna Förklaring om de mänskliga rättigheterna, Universal Declaration of Human Rights (UDHR), adopted and proclaimed by UN General Assembly resolution 217 A (III) on 10 December 1948.

Europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter och de grundläggande friheterna (EKMR), European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome 4 November 1950, as amended by Protocol No. 11.

Protokoll nr 4 till den Europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter och de grundläggande friheterna (EKMR), Protocol No. 4 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol, signed in Strasbourg on 16 September 1963, as amended by Protocol No. 11.

Convention on offences and certain other acts committed on board aircraft, signed at Tokyo on 14 September 1963, came into force on 4 December 1969.

1966 års Internationella konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna (ICCPR), International Covenant on Civil and Political Rights, adopted in New York on 16 December 1966, entered into force 23 March 1976.

Convention for the suppression of unlawful seizure of aircraft. Signed at The Hague on 16 December 1970, came into force on 14 October 1971.

Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation (with Final Act of the International Conference on Air Law held under the auspices of the International Civil Aviation Organization at Montreal in September 1971). Concluded at Montreal on 23 September 1971, came into force on 26 January 1973.

International convention against the taking of hostages. Adopted by the general Assembly of the United Nations on 17 December 1979, came into force on 3 June 1983.

International Convention for the suppression of the financing of terrorism, Adopted by the General Assembly of the United Nations in resolution 54/109 of 9 December 1999.

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

Europarådets konvention om förebyggande av terrorism från den 16 maj 2005, trädde i kraft den 1 juni 2007 (1 december 2010 i Sverige), Warszawa (införd i svensk rätt genom SFS 2010:299).

Europeiska unionens rambeslut den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (2008/919/RIF).

Övriga internationella dokument

Report of the Secretary General on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat, UN Doc. S/2016/92, 29 January 2016.

Internationella domstolsavgöranden

Förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Communities, 3 September 2008 (Kadi I-målet).

Förenade målen C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, European Commission and Others v Yassin Abdullah Kadi, Judgment of the Court (Grand Chamber), 18 July 2013 (Kadi II-målet).

Elektroniska källor

Bellman, I & Wahlberg, S, ”Kan inte döma någon för tankar man tror han haft – rättegång om terrorresa i hovrätten idag”, Dagens Juridik, 2016-11-15 (besökt 2017-05-23).

<http://www.dagensjuridik.se/2016/11/kan-inte-doma-nagon-tankar-man-tror-han-haft-rattegang-om-terrorresa-i-hovratten-idag>

Bering, S, ”Därför åtalas så få för terrorbrott”, SVT Nyheter, 2015-11-23 (besökt 2017-05-23).

<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/darfor-atalas-sa-fa-for-terrorbrott>

Danckwardt, P, ”Begränsar rättigheter enligt grundlagen – även JK sågar lagförslaget om terrorresor”, Dagens Juridik, 2015-09-25 (besökt 2017-05-23).

<http://www.dagensjuridik.se/2015/09/begransar-rattigheter-enligt-grundlagen-aven-jk-sagar-lagforslaget-om-terrorresor>

Fagerström, E. ”Terror i Europa 2016 – ett mörkt år för kontinenten”, Sydsvenskan, 2016-12-21 (hämtad 2017-05-23).

<http://www.sydsvenskan.se/2016-12-21/terror-i-europa-2016-ett-morkt-ar-for-kontinenten>

Institutet för språk och folkminnen, Nyordslistan 2015, terrorresa, (besökt 2017-05-23).

<http://www.sprakochfolkminnen.se/download/18.6f2278bb15920f84cbe1f/1482320565466/Nyordslistan2015.pdf>

Nyhet från Polisen, ”Misstankarna har stärkts”, 2017-04-08 (hämtad 2017-05-23).

<https://polisen.se/Aktuellt/Nyheter/Gemensam-2017/April/Misstankarna-har-starkts/>

Ranstorp, Magnus & Hyllengren, Peder, *Förebyggande av våldsbejakande extremism i tredjeland: åtgärder för att förhindra att personer ansluter sig till väpnade extremistgrupper i konfliktzoner*, Försvarshögskolan, Stockholm, 2013 (besökt 2017-05-23).

<http://www.fhs.se/Documents/Externwebben/forskning/centrumbildningar/CATS/2013/F%C3%B6rebyggande%20av%20v%C3%A5ldsbejakande%20extremism%20i%20tredje%20land.pdf>

Redaktionen, ”Vad är terrorism?”, Säkerhetspolitik, 2010-08-29 (besökt 2017-05-23).

<http://www.sakerhetspolitik.se/Hot-och-risker/Terrorism/Vad-ar-terrorism/>

Regeringskansliet, *Sverige i FN:s säkerhetsråd* (besökt 2017-05-23).

<http://www.regeringen.se/regerings-politik/sverige-i-fns-sakerhetsrad/>

Smedslund, E. ”Terrorattacker sedan 2001” SVT Nyheter, 2016-06-02 (hämtad 2017-05-23).

<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/terrorattacker-sedan-2001>

United Nations action to counter terrorism, international legal instruments (besökt 2017-05-23).

<http://www.un.org/en/counterterrorism/legal-instruments.shtml>

Rättsfallsförteckning

Malmö tingsrätt, 2017-04-21, mål nr: B 10337–16.

Attunda tingsrätt, 2016-06-14, mål nr: B 3019–16.

Attunda tingsrätt, 2016-06-02, mål nr: B 546–16.

Göteborgs tingsrätt, 2015-12-14, deldom mål nr B 9086–15.

Svea hovrätt, 2016-12-09, mål nr: B 6344–16.

Hovrätten för västra Sverige, 2016-03-30, mål nr: B 5306–15.

NJA 2016 s. 763.