

Terrorns olika ansikten

av Lars Nylén

Résumé

Broadly defined, terrorism has increased during this century. At the same time, we can see changing dynamics in global terrorism. Terrorisms show many different faces. Terrorist acts are unpredictable but most attacks occur in countries already in internal or international conflict. In 2014 IS called for individuals to carry out independent attacks in whatever way possible. It started a wave of lone actors and opened “a second front” in the war they were already fighting. There are more links between transnational organized crime and terrorism than earlier. A new dynamic is that state actors use both criminals and terrorist in their secret wars, as a means of hybrid warfare. We face a situation where non-state actors on their own or as proxies can threaten the core security of societies. This puts us in a legal vacuum. Nations must be better prepared for this new situation and enhance the ability to assess minor, apparently separate, acts to understand the greater picture.

TERRORISTBROTT OMFATTAR GÄRNINGAR SOM allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation. Avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation. Så definieras terroristbrott i nu gällande svensk lagstiftning.¹

I propositionen till den nya terroristlagen betonade regeringen att terroristbrottets traditionella syfte innebär att gärningsmannens uppsåt ska vara att framkalla allvarlig fruktan för säkerhet till person eller egendom. Regeringen räknade upp ett antal exempel som känns igen från timade händelser: urskillningslösa bombattentat eller andra skadegörande åtgärder som riktas mot allmänna platser, kommunikationsmedel eller

anläggningar som förser allmänheten med vatten, ljus, värme eller kraft. Det kan också vara fråga om att sprida gift eller smitta, t ex via det allmänna försörjningsnätet för dricksvatten eller ventilationssystem i större lokaler och anläggningar som tunnelbanestationer.²

Gärningen kan också ha begåtts i syfte att tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller avstå från att utföra en viss handling, d v s en utpressningsliknande situation. Att syftet kan vara att allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller en internationell organisation innebär att målet med gärningen ska vara att tillfoga skador av sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i ett lands viktigaste samhällsfunktioner eller en mellanstatlig organisations mest grundläggande funktioner.

Ordet terrorism har under åren givits olika innebörd. Gemensamt har varit att det handlat om andras våldshandlingar som betraktaren ansett inte vara legitima och syfta till att främja en god sak. Olika benämningar har använts för att beteckna dessa våldshandlingar.

Jean Pierre Derriennic beskrev 1975 tre typer av terroristverksamhet: *upprorsterrorism*, en uppåtriktad revolutionär form som tillgrips för att störta eller förändra etablerade makthavare, *repressiv terrorism*, en nedåtriktad form som makthavarna kan begagna sig av för att stärka greppet om undersåtarna och en *horisontell terrorism* mellan politiska enheter som syftar till att påtvinga folket i ett annat land sin vilja.³

Skrämsel som vapen

Karakteristiskt för våldsanvändningen i terrorverksamhet är, enligt Derriennic, att våldet användes för att uppnå psykologiska och symboliska verkningar snarare än fysiska och materiella vinster. Han jämför med klassisk militärstrategi enligt exempelvis Clausewitz, där krigets syfte är att avvärja motståndaren och beröva honom hans handlingsmöjligheter för att kunna kontrollera hans vilja. Den terroristiska strategin strävar efter att direkt påverka motståndarens vilja – i de flesta fall genom att injaga fruktan som paralyserar honom.⁴

Författaren till denna artikel anser att fruktan inte är något specifikt för terrorism. Fruktan, förvirring och osäkerhet är verk samma medel också i krigföring, avseende såväl hybridkrig som psykologisk krigföring. Varför skulle vi annars behöva ett psykologiskt försvar? I den smått klassiska skriften *Om kriget kommer* inpräntades i Sveriges medborgare att ”varje meddelande att mobiliseringen skall avbrytas är falskt”. ”Varje meddelande om att motståndet skall uppges

är falskt. Motstånd skall göras ständigt och i alla lägen.”

Skräckvåldet under den franska revolutionen och revolutionspolitikern Robespierres ledning, och en liten grupp kring honom, använde terror och giljotin för att hota och dominera personer i viktiga organ i den franska republiken. Därefter har terrorism oftast syftat till att bekämpa den politiska makten, inte till att stödja den, och för att få regeringar och världsupinion att reagera i en riktning som dessa egentligen inte vill.

Terrorism har oftast setts som den svages krigföring. Det har också sagts att politisk terrorism är en slags masskommunikation och på så vis blir terrorismen också ett redskap i psykologisk krigföring och i hybridkrig. Fruktan är förvisso ett av terrorismens vassaste vapen, och med det vapnet hoppas terroristen att hos motståndaren skapa förvirring, utmattning, bumerangeffekter och politiskt tryck som ytterst leder till att denne ändrar sitt handlingsätt.

I dessa syften kan terrorism, informationsattacker och psykologisk påverkan gå hand i hand. Genom att skapa rädsla kan man få människor att avstå från att agera och att ge upp inför en situation som utmålats som hopplös. Manipulation genom rädsla kan också få ett land att dra sig ur olika engagemang eller förändra sitt stöd i en krissituation. Påverkansoperationer ingår därför i hela konfliktstegen från fred till krig.⁵

I ett demokratiskt land där ledarna är beroende av väljarnas stöd ser terroristen i civilbefolkningen ett omedelbart mål för sin krigföring. Ju mer braskande rubriker som ett angrepp medför, desto flera skräms av kampanjen, och med det ökar trycket på politiker och myndigheter att agera för att hålla framtida risker för angrepp borta. Terroristen hoppas att nå sina mål inte genom de enskilda aktionerna utan genom svaret på dessa aktioner. I en värld med stora mig-

rations-/flyktingströmmar, samhällen med socioekonomisk frustration och människor som upplever utanförskap kan terroråderna och uppmaningarna till sådana dessutom vara attraktiva driv- och dragningskrafter för både våldsbejakande extremism, radikaliserings-, terroristresor och nya terroråd.

Terrorismen på 1970-talet

Terrorism kan vara inhemsk eller internationell och är i sin uttryckta form grov kriminalitet, men oftast längre syftande än de omedelbara objekt som drabbas.

1970-talet skakades av ett stort antal spektakulära terroristdåd: flygplanskapningar, angrepp på ambassader, gisslantagningar och mord på förgrundspersoner. Detta ledde fram till en rad motåtgärder och framväxten av välutbildade och modernt utrustade anti-terrorstyrkor och SWAT-team⁶ inom polisen runt om i världen. Även militära enheter tränades för kvalificerade fritagningsoperationer. Utrustning, taktik och utbildning utvecklades och samträning ökade, också i ett internationellt perspektiv. Underrättelsesamarbetet utvecklades.

År 1971 mördades den jugoslaviske ambassadören i Stockholm. I början av september 1972 kapades ett svenskt inrikesplan och tvingades landa på Bulltofta, Malmö. Kaparna som hade kopplingar till högerextrema Ustasa krävde att sju aktivister som satt i svenskt fängelse efter mordet på den jugoslaviske ambassadören i Sverige skulle frigges.

Tio dagar senare tog medlemmar av Svarta September, en palestinsk terroristgrupp, israeliska idrottsmän som gisslan under Münchenolympiaden. Gärningsmännen krävde att 232 fängslade palestinier i Israel skulle frigges. Det inträffade slutade i katastrof vid fritagningsförsök på militärflygplatsen Fürstenfeldbruck utanför München. Den pa-

ramilitära enheten GSG 9 (Grenzschutzgruppe 9) föddes inom tyska Bundesgrenzschutz som ett snabbt och mycket kompetent svar.

1975 angreps den västtyska ambassaden i Stockholm av Kommando Holger Meins, knutet till västtyska Röda arméfraktionen, som krävde att 26 RAF-medlemmar skulle släppas ur västtyska fängelser. I december 1975 utsattes de oljeproducerande staternas samarbetsorgan OPEC i Wien för ett attentat av en grupp som kallade sig "The Arm of the Arab Revolution" ledd av Carlos, Schakalen. I juni 1976 flög en militär insatsstyrka från Israel till Entebbe i Uganda och lyckades där frita passagerarna från ett kapat Air France-plan.

Den 31 mars 1977 grep Säkerhetspolisen i "Operation Leo" Norbert Kröcher vid Slussen i Stockholm. Han hade utarbetat långt framskridna planer på att kidnappa Anna-Greta Leijon som var statsråd med ansvar för terroristlagstiftning och ytterst ansvarig för utvisningen av RAF-terroristerna som genomförde ambassadockupationen 1975.

I maj 1977 kapade sydmolucker för andra gången ett tåg i Nederländerna och tog gisslan i en skola, dramat pågick i 20 dagar. Året därpå gjorde tyska GSG 9 en fritagningsoperation i Mogadishu, Somalia, och fritog passagerarna i ett flygplan från Lufthansa som kapats över Medelhavet. Våren 1978 kidnappade italienska Röda Brigaderna den förre italienske premiärministern Aldo Moro och krävde bland annat frisläppande av fängslade terrorister. Två månader senare anträffades Moros döda kropp.

Till exemplen på omfattande fritagningsoperationer hör även insatsen på Irans ambassad i London våren 1980. Ockupanterna från Demokratiska Revolutionära Fronten för Arabistans befrielse krävde också här att fångar skulle frigges. I Storbritannien var Margaret Thatcher premiärminister och någon fri lejd var det inte tal om. En militär

insatsstyrka från brittiska Special Air Service (SAS) fick uppgiften att frita gisslan och tog över den delen av insatsen från polisen under några minuters framgång.

Flera av attackerna under 1970-talet hade sekundära syften, d v s att frita fångslade anhängare och med hopp om att få fri lejd, kunna flyga till något land där de hade stöd och hoppades på en fristad.

Säkerhetsskyddsåtgärder och effektivare underrättelse- och polisarbete fick den här typen av terrorism att klinga av och flera bedömare spådde den s k statsterrorismens slut. Det skedde också förändringar.

Vi finner från dessa år också många exempel på hur en stat använt sig av terroristorganisationer för att åstadkomma destabiliserande effekter i ett annat land. De allra senaste åren har det i medierna exempelvis förekommit uppgifter om att den i Västtyskland under 1970-talet aktiva stadsgerillan eller terroristorganisationen RAF stöddes av östtyska säkerhetstjänsten Stasi i syfte att genom våldsaktioner störa och underminera det västtyska samhället.

I en artikel i *Aftonbladet* den 6 april 2014 skrev Jan Guillou: ”Teorin bakom Röda armé-fraktionens terrorism, kidnappningar, mord och bankrån gick ut på att våld från vänster skulle få den kapitalistiska staten att slutligen kasta sin demokratiska mask och begå sådant övervåld mot befolkningen att fjällen föll från den med konsumtion mutade arbetarklassens ögon och revolutionen kom igång.”

David Fromkin pekar på att terrorister och gerillakrigare kan utföra likartade typer av attacker, exempelvis angrepp på transportsystem, men har olika syften. För gerillakrigaren är målet att slå ut transportkapacitet, medan terroristen i princip är ointresserad av flygplanet, passagerarna och flygbolaget, målet för terroristen är de politiska reaktionerna på dådet. Samtidigt menar Fromkin: ”when

a man on the street is killed at random on behalf of a cause with which he had nothing to do, it is a different matter and provokes a different reaction.”⁷

Ökad terroraktivitet i slutet av 1900-talet

Under SÄPO/Rikskrim-kommitténs arbete i slutet av 1900-talet uppgav säkerhetspolisen i fråga om Europa att vänsterideologiskt motiverad terrorism i det närmast upphört samt att några aktiva högerideologiskt motiverade grupper som ägnade sig åt internationell terrorism inte fanns i Europa.⁸ SÄPO angav vidare att hotet från kända terroristorganisationer mot Sverige eller svenska intressen var relativt litet⁹ samt att det inte förekom någon terrorism som hade sitt ursprung i internationella terroristgrupper och som riktade sig mot Sverige.¹⁰

Kommitténs bedömning var att det fanns risk för att Sverige framgent skulle drabbas av terroristaktioner av internationella terroristgrupper, även om risken för närvarande syntes låg.

Kommittén noterade vissa definitionsproblem gällande begreppet terrorism, men konstaterade att det är en form av säkerhetshotande verksamhet som riktar sig mot *andra intressen än rikets yttre säkerhet*.¹¹

Problematiken med terrorism genom proxies och som ett led i en dold hybridkrigföring från en stats sida eller som en andra front i en i övrigt känd konflikt fanns inte med i bilden vid den tiden. Det är således något nytt, ett nytt ansikte av terrorn.

Sedan dess har världen förändrats en hel del och mycket har blivit globalare och avsevärt mer hopkopplat och internationellt beroende. Information sprids snabbare än någonsin tack vare en enorm utveckling på kommunikationsområdet. Händelser i en del av världen kan snabbt leda till domino-

effekter i andra delar av globen. I spåren av denna utveckling har tyvärr också följt en ökad transnationell och transkontinental organiserad grov brottslighet och en överlappande verksamhet som också flyter ihop med hybridkrigföringen. Över det positiva med globaliseringen kastar dessutom internationell terrorism en ny sorts mörka skuggor. Philip Bobbit menar att för första gången i statens historia kan icke-statliga aktörer hota samhället kärnsäkerhet.¹²

Vi har sett hur fartyg kapats av pirater för att tvinga fram stora lösensummor. I denna tidskrift har delprojektet i akademiens satsning KV 21 redovisat en artikel om våldsbejakande extremism och radikalisering¹³ och en artikel om bland annat bioterrorism.¹⁴

Kopplingen mellan globalisering och internationell terrorism gjordes på sitt speciella sätt i den amerikanska valkampanjen 2016 och med den nyttillträdde presidenten Donald Trumps inreseförbud till USA för sju muslimska länder i januari 2017.¹⁵ Huruvida ett sådant förbud hör till en effektiv politik som stoppar terrorism med internationell anknytning i USA återstår att se. Är det mest en plakatpolitik som gläder de egna väljarna, sätter globaliseringen i skamvrån och värnar nationalism, men i övrigt drabbar meningslöst?

Denna typ av preventiva (pre-emptive) säkerhetsåtgärder är emellertid i det närmaste omöjliga att utvärdera. Däremot syns, också i fallet med det amerikanska inreseförbudet, ofta omfattande negativa konsekvenser av sådana åtgärder. Omedelbart restes i USA och på flera håll i världen varningar för att Trumps åtgärd mest skulle skada det positiva med globaliseringen, nämligen internationell företagsverksamhet och drabba helt oskyldiga människor.

Att enbart genom en så generell åtgärd ”filtrera ut” ett fåtal riskpersoner som eventuellt kan finnas med i en mycket omfat-

tande resandeström är närmast ett slag i luften.¹⁶ En attentatsman är ännu snabbare att anpassa sig till de nya förhållandena, och internationella terrorister tycks liksom grova internationella brottslingar erfarenhetsmässigt inte ha svårt att röra sig över gränser. Och för terroristen är det just den sortens reaktioner från motståndarsidan som man i bästa fall hoppas på. Inreseförbudet påminner om den amerikanska kontrollen av fartygscontainrar redan i avgångshamnarna som infördes efter händelserna den 11 september 2001. Ökat och förtroendefullt underrättelsesamarbete över gränser är mer effektivt än generella åtgärder.

Ett bevis om skröpligheten i den här sortens generella åtgärder, som mer syftar till att visa handlingskraft inför en hemmaopinion, finns i det svenska fallet som gick under mediebemärkelsen ”The Ferrari Guy”.¹⁷

I februari 2002 blev ledaren för den s k Uppsalamaffian plötsligt känd världen över.¹⁸ Han hade varit inblandad i en trafikolycka i USA, med en 650 hästars Ferrai Enzo längs Pacific Coastal Highway i Kalifornien. Det röda fartvidundret hade formligen kluvits i två delar av en kraftledningsstolpe. Enligt *Svensk Maffia* nådde kraschen snabbt kultstatus och fascinerade många.¹⁹ Det ena gav det andra och snart var FBI med i spelet. Det mest intressanta, inte minst för amerikansk media, var att mitt i all den säkerhets-hausse som rådde efter terroristattackerna den 11 september kom en gosse med ett gediget kriminalregister från Sverige och passerade utan problem in i USA med tre kvalificerade lyxbilar som var anmälda stulna i Storbritannien.

Det har även skett en militär utveckling som beskrivs som en revolution – the revolution in military affairs (RMA). Samhällets sårbarhet har också ökat.²⁰ Samtidigt är det västerländska samhället på många sätt säkrare än tidigare, men kraven på säkerhet

har också blivit högre. Många fruktar dessutom att terrorister ska komma i besittning av kapaciteter för massförstörelse.

Clausewitz konstaterar att kriget inte bara är en politisk akt utan ett verkligt politiskt instrument, en fortsättning på den politiska dialogen, ett genomförande av den med andra medel.²¹ De aktörer han såg framför sig var stater och soldaten som ett medel för staten och som kämpande för sin stats syften. Därför ska en tillfångatagen soldat, förenklat uttryckt, inte åtalas för mord utan hållas som krigsfånge tills kriget är över.

Den konventionella krigföringen har nu fått sällskap av andra aktörer som traditionellt sett inte betraktats som kombattanter i krig utan som kriminella som ska hanteras av polisen. Mikkel Vedby Rasmussen pekar på att den militärtekniska utvecklingen bland annat utlöser en bumerangeffekt som leder till asymmetriska strategier.²² Icke-statliga aktörer riskerar därmed att bli det största framtida säkerhetshotet.²³ Det har även uppstått en risk att terrororganisationer skapar koalitioner med stater, men också att stater i ökad grad utnyttjar icke-statliga aktörer för syften som man vill dölja (proxies). Terrorister lånar ut sina ansikten.

Med al-Qaida såg världen en terrorism som ville bekämpa västvärldens värden och satte religiös lojalitet i fokus, en ny typ av terrorism och fiende. Genom urskillningslösa aktioner skapade organisationen en situation som mer än tidigare terrorism påminner om krigsliknande förhållanden. Osama bin Laden lovade år 1998 bland annat att al-Qaida skulle föra ett terroristkrig mot Amerika där man inte skulle skilja på dem i militär uniform och civila.

Sedan al-Qaida blivit ett världsomspännande hot, men innan den Islamiska Staten dök upp på den strategiska horisonten som en ny irreguljär aktör och med en ny mycket allvarlig hotagenda, skrev Vedby Rasmussen:

”...Western societies no longer expect to be fighting wars against only other states. Answering the question of who they may fight, they no longer answer ‘states like us’, because that is forbidden, but increasingly see their enemies as different in organisation and rationality. Al-Qaeda is both a symbol and a potent example of this new type of enemy”.²⁴ Med en annorlunda rationalitet utmanade al-Qaida krigets lagar för hur organisationens aggression kunde bemötas. Det öppnade för en ny typ av krigföring som inte täcktes av FN:s ramverk.²⁵ Terrorn visade ett nytt ansikte.

The War on Terror

Med attackerna i USA i september 2001 uppkom en ny situation. President George W. Bush talade om *the war on terror*: ”Vårt krig mot terrorism börjar med al-Qaida, men slutar inte där. Det kommer inte att ta slut förrän varje terroristgrupp på global nivå har blivit stoppad”.

Enligt artikel 51 i FN-stadgan föreligger rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp. Före den 11 september 2001 ansågs det inte föreligga någon rätt till militärt självförsvar mot internationell terrorism. Sådan aggression skulle enbart hanteras genom polisiära och juridiska åtgärder, eftersom terrorism inte sågs som en stat-stat relation.

Dagen efter attackerna hösten 2001 antog FN:s säkerhetsråd resolutionen 1368 och några dagar senare resolution 1373. Därmed ändrades innebörden av självförsvarsbestämmelsen till att även omfatta storskaliga terrorattacker med annat ursprung än en främmande makt. Om ett sådant angrepp riktas ”mot riket”, det vill säga har en betydande dignitet eller rör för riket centrala funktioner föreligger en viss rätt även till militära motåtgärder.²⁶

I Storbritannien definieras terrorism genom Terrorism Act 2000. Där stadgas bland annat: "such action must be designed to influence the government or an international governmental organization or to intimidate the public or a section of the public and be undertaken for the purpose of advancing a political, religious, racial or ideological cause." Intressant är att lagstiftningen vid sidan av olika former av våld mot person och egendom också tar upp hot mot elektroniska system "designed seriously to interfere with or seriously to disrupt an electrical system". I december 2016 hade Home Office på sin lista över internationella terroristgrupper 71 organisationer.²⁷

Det amerikanska Institute for Economics and Peace, knutet till Department of Homeland Security och University of Maryland, redovisar i Global Terrorism Index för 2016 att det 2015 fanns 274 kända terroristgrupper som utförde attacker under år 2015. Terrorismen i världen är, rapporterade institutet, koncentrerad till Mellersta Östern och Nordafrika (84 procent av attackerna och 94 procent av dödsfallen). De länder i världen som är mest utsatta är Irak, Afghanistan, Nigeria, Pakistan och Syrien. Institutet uppger att fyra grupper har ansvar för 74 procent av dödsfallen: IS, Boko Haram, talibanerna och al-Qaida. Merparten (90 procent) av dödsfallen inträffade i länder som redan var inblandade i någon form av konflikt. Mest i fokus för attackerna var enskilda människor, därefter attacker mot polis, militär och statsmakt.²⁸ Merparten av de väpnade konflikterna i världen finner man inom en cirkel med mittpunkt i Damaskus och 300 mils radie.

Även Europol konstaterar att den terroristgrupp som för närvarande utgör det största hotet mot EU är IS. Från hösten 2015 anses IS ha ändrat och breddat sin strategi mot väst. Angreppsmål är alla länder som deltar

i koalitionen mot IS. Inom EU är Frankrike särskilt utsatt, vilket bedöms dels ha historiska bakgrunder från det Ottomanska rikets upplösning, dels vara kopplat till förbud för kvinnor att täcka ansiktet i publika miljöer, dels bottna i socioekonomiska problem i olika franska förorter samt dels det stora antalet franska jihadistkrigare.²⁹

Urskillningslösa attacker mot folksamlingar har en stark effekt på allmänheten och är ett av huvudmålen för terrorismen, att allvarligt skrämna befolkningen, konstaterar också Europol. Därför väljer terrorister "mjuka mål" i stället för kritisk infrastruktur. Däremot kan den senare vara mål för statsstödd terrorism och cyberhot.³⁰

Enligt Europol står Europa inför terroristhot från nätverksbaserade grupper som styrs direkt av IS, grupper inspirerade av IS och ensamvargar. Genom sina attacker vill IS inte bara ingjuta skräck i Europas befolkning genom att "få grannen att frukta grannen". IS anses väl medveten om de ekonomiska följderna av attackerna och har manat till attacker i Berlin och Bryssel för att "paralysera Europa".³¹

Abu Muhammed Al-Adnani var talesperson för IS fram till sin död i Aleppo i augusti 2016. Den 22 september 2014 sa han i ett tal som anses ha fått signifikant betydelse för utvecklingen:

If you can kill a non-believing American or European – especially the spiteful and filthy French – or an Australian, or a Canadian, or any other non-believer from the non-believers waging war, including the citizens of the countries that entered into a coalition against the Islamic State, then rely upon Allah, and kill him in any manner or way however it may be. Smash his head with a rock, or slaughter him with a knife, or run him over with your car, or throw him down from a high place, or choke him, or poison him.³²

Terrorism som medel i hybridkrigföring

I den gällande svenska regeringsformen från 1974 finns ett kapitel med regler om krig och krigsfara. Grundlagsberedningen konstaterade för 45 år sedan att det inte är alldeles enkelt att avgöra när ett krigstillstånd inträder. På grundlagsberedningens uppdrag utarbetade dåvarande utrikesrådet, ledamoten Hans Blix, en promemoria om begreppet krig som bilades beredningens betänkande.³³ I promemorian "Om definition av "krig" konstaterade Blix att svårigheterna att avgöra om ett tillstånd är "krig" lett till att man i allt större omfattning i stället använt sig av begrepp som "väpnad konflikt" eller "väpnat angrepp". "På det internationella planet kan man således vid sidan av konventionella krig identifiera högst varierande former av våldsanvändning mellan stater och en varierande nomenklatur för sådant våld: infiltration, subversion, intervention, karantän, blockad, protektion, "hot pursuit", skrev Blix.³⁴

Blix påpekade att betydande variationer i typen av stridshandlingar kan komma i fråga och att stridshandlingar till och med kan förekomma i fientlig avsikt inom eller mot rikets territorium utan att fredstillståndet nödvändigtvis behöver upphöra.³⁵

Redan i samband med terroristvågen i början av 1970-talet ansåg ledamoten Mats Bergquist att *surrogatkrig* var en lämpligare benämning på de terroristattacker som då drabbat världen. Han såg det som en form av krigföring från små grupper sida mot en statsmakt, som en ersättning för det gerillakrig man på grund av resursbrist inte kunde föra.³⁶

Den terrorism som utövas av al-Qaida och IS har i än högre grad än 70-talets terroristgrupper karaktär av surrogatkrig. Man kan säga att IS härigenom även öppnat en "andra

front" i striderna mot anti-IS koalitionen. Ännu ett av terrorismens ansikten.

Ledamoten Björn Körlof ställer i denna tidskrift frågan om den gängse lagstiftningen för "krisen" (den svåra påfrestningen) är tillräcklig för att hantera det han kallar "hybridkriget".³⁷ Hans slutsats är att nuvarande rättsregler inte är tillräckliga och inte heller lämpliga. Körlof konstaterar att hybridkriget är en annorlunda gråzonsproblematik än den som tidigare spelats upp i Sverige. Hybridkriget kännetecknas, påpekar Körlof, av otydlighet, växlande intensitet under olika tidsförlopp och antagonistiska insatser riktade mot olika sårbara eller "mjuka" delar av samhället.

Körlof ser två alternativa vägar för ett kompletterande regelverk. Den ena handlar om tillägg till det fredstida krisberedskaps-systemets regler och den andra om reglerna för höjd beredskap och krig.

Naturligtvis spelar den ryska annekteringen av Krim och aggressionen mot Ukraina liksom den nya friktionsytan i Östersjön roll för diskussionen om storskalig terrorism och visar hur svårt det numera att skilja det ena från det andra- "i mörkret är alla katter grå". Än mer komplicerad blir diskussionen när man ser på den Islamiska Statens framfart och antagonism i form av "en andra front" i Europa. Hur passar dessa aggressioner in i begreppen terrorism, storskalig terrorism, hybridkrig och väpnat angrepp?

Vi bör då även betänka att många bedömare menar att framtida krig inte på något vis kommer att likna kriget det senaste århundradet, inte ens de krig som utkämpats på senare tid. Världen ser annorlunda ut och icke-militära medel måste beaktas. Den ryske generalstabschefen Valerij Gerasimov påpekade i ett tal i februari 2013: "the rules of war have changed dramatically. Non-military means are now much more effective than

the power of the gun in achieving political and strategic objectives.”³⁸

al-Qaidas och IS:s attacker, inte minst mot USA och Europa, under 2015 och 2016 samt FN:s säkerhetsråd resolutionen hösten 2001 visar tydligt på en annorlunda terrorism, ”en andra front” i krigföring, som inte enbart kan bekämpas som grov gränsöverskridande brottslighet och konventionellt säkerhetskydd utan i stor utsträckning kräver politiska åtgärder och militär uppbackning.

I den svenska regeringens strategi mot terrorism konstaterades att det främsta terroristhotet i Sverige kom från aktörer inspirerade av al-Qaida eller närbesläktade organisationers ideologier.³⁹ Den våldsbejakande extremismen i Sverige bestod enligt regeringen i huvudsak av tre identifierade grupper – högerextremism, vänsterextremism och islamisk extremism – samt dessutom ensamagerande extremister.⁴⁰ Våldsbejakande islamistisk extremism bedömdes därvid särskilt oroande, då ett ökat antal personer har anslutit sig till denna och väpnade extremist- och terrorgrupper i Syrien och Irak.⁴¹ I den nationella säkerhetsstrategin 2017 konstaterade regeringen att terrorism och våldsbejakande extremism hotar internationell fred och säkerhet, vår nationella säkerhet och våra grundläggande värden och fri- och rättigheter. Våldsbejakande extremism och terrorism skapar även oro i samhället vilket bidrar till polarisering, utanförskap och ett hårdare debattklimat.⁴²

Terroristhotet är komplext och ändrar sig snabbt och ständigt. IS har särskilt visa sig kunna variera och utveckla sitt modus operandi, samtidigt som denna kan vara en följd av ökad polisär uppmärksamhet mot misstänkta anhängare. Terrorister har en preferens för mjuka mål. Grundorsaken, den drivande kraften, varierar och det finns inte bara en enda profil på utövarna av terrorism. Problematiken är multidimensionell.

De grupper och individer som engagerar sig i terrorism ökar i världen och typerna av mål för terroristhandlingar blir fler.⁴³ Det finns också ett samarbete mellan olika terroristgrupper och en del terroristverksamhet är statsstödd.

Världen ser numera en terrorism med många ansikten. Här finns en terrorism av 70-talsmodell som blandas med storskalig terrorism som kan ha ursprung i annan främmande makt och tjäna som denna makts ombud (proxy) och vara upptakten på en mer öppen konflikt eller en del i ett hybridkrig. Det kan också vara storskalig terrorism utan ursprung i främmande makt, exempelvis inspirerad eller stödd av en irreguljär aggressor. Därtill kommer att det moderna samhällets sårbarhet innebär att redan en enskild aktör, den ensamme vargen, kan åstadkomma förödande skador. Gemensam för all terrorism är att den sker mycket överrumplande till både tid och plats, då är det försent att börja tänka efter. Det måste man ha gjort långt innan.

Svårigheten är att i inledningsskedet av en attack bringa klarhet i vad det är som händer och vem som ligger bakom. Svaret på de frågorna ger också svar på vem det är som har ansvar för de kritiska faktorer vid en insats som berör flera organ med parallella uppgifter och ansvar. Är det inte klart skär samverkan som regel ihop mycket snart. Uppenbarligen är det lagstiftarens uppfattning att det som händer är att betrakta som en kriminell handling och de som attackerar ska hanteras som kriminella. Men inte heller lagstiftaren hade tänkt på frågan om terrorism genom proxies på främmande makts uppdrag, med andra ord upptakten på hybridkrigföring.

Någonstans finns en omslagspunkt då det föreligger rätt även till militära motåtgärder enligt FN:s säkerhetsråd. Men skulle de samtidigt innebära att de som attackerar

inte ska betraktas som kriminella utan som kombattanter? Vad avses i ett sådant läge med uttrycket ”militära motåtgärder”? I straffrätten finns regler som klarar ut vid vilken mognadsgrad en gärning är straffbar och kan föranleda straffprocessuella ingripanden: anstiftan, förberedelse, försök och fullbordat brott. Frågan är då hur konkret, akut och nära förestående som ett terrordåd måste vara för att motivera ”militära motåtgärder”? Hur ska det gå till för att ställa diagnosen ”betydande dignitet eller rör för riket centrala funktioner”?

Hur ska myndigheterna då agera? Här föreligger otydligheter som bör vara utredda i förväg, även om Sverige inte är i terrorismens epicenter men rimligen måste ha en hyfsat god förmåga att hantera både omfattande terrordåd och hybridaktiviteter.

Ytterligare en svårighet bör avslutningsvis lyftas. Det är problematiskt att föra en

ingående dialog om säkerhetsfrågor kring terrorismen. Omedelbart dras ett täcke över detaljerna och endast ett fåtal kan bedöma om åtgärder är framgångsrika, rör upp mer problem och oro än de löser. Det är lätt att gömma misslyckanden under en kraftig sekretesstämpel, och inte ens en kommission med speciella befogenheter brukar kunna tränga in i alla delar. ”Det blev lugnt, tack vare insatserna”, ”det blev lugnt trots insatserna”, ”det blev lugnt därför att motparten lämnade walkover”, ”Det blev lugnt därför det var rök utan eld”. Alla håller i stället med varandra om att det man gjorde var det enda rätta.

Lars Nylén är jurist, fd rikskriminalchef och generaldirektör och chef för Kriminalvården samt ledamot av KKrVA. Han är projektledare för delprojektet ”Icke-militära hot” inom projektet KV21.

Noter

1. Lag (2003:148) om straff för terroristbrott.
2. *Straffansvar för terroristbrott*, Proposition 2002/03:38.
3. Derriennic, Jean Pierre: ”Terrorismens dynamik”, i Jönsson, Per (red): *Politisk terrorism*, Natur och Kultur, Stockholm 1978, s 42.
4. *Ibid*, s 43.
5. ”Ryssland vill lamslå Sverige vid en kris”, *Dagens Nyheter*, 2017-01-11.
6. Special Weapons- and Tactics Team.
7. Fromkin, David: ”The Strategy of Terrorism”, *Foreign Affairs*, juli 1975.
8. *Den centrala polisen*, betänkande av SÄPO-Rikskrim-kommittén, SOU 2000:25, s 203.
9. *Ibid*, s 203.
10. *Ibid*, s 213.
11. *Ibid*, 195.
12. Bobbitt, Philip: *The Shield of Achilles: War, Peace, and the Course of History*, Penguin, New York 2002, s 806.
13. Nylén, Lars: ”Våldsbejakande extremism och radikaliserings”, *KKrVAHT*, 2. häftet 2016, s 122.
14. Nylén, Lars och Knutsson, Rickard: ”Avsiktlig spridning av smitta”, *KKrVAHT*, 3. häftet 2016, s 121.
15. <http://www.dn.se/nyheter/varlden/domstol-fortsatt-stopp-for-inreseforbudet/>. (2017-02-20)
16. Vedby Rasmussen, Mikkel: *The Risk Society at War. Terror, Technology and Strategy in the Twenty-First Century*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s 109.
17. <https://www.svd.se/ferrari-guy-far-sin-dom>. (2017-02-20)

18. Alfván, Sten och Nylén, Lars: "Uppsalamaffian spred skräck och fasa", *Nordisk Kriminalkrönika 1996*, Nordiska polisidrottsförbundet, Västra Frölunda 1996, s 187.
19. Wierup, Lasse och Larsson, Matti: *Svensk Maffia. En kartläggning av de kriminella gängen*, Norstedts, Stockholm 2007, s 357.
20. Hörberg, Thomas (red): *Sverige – vårt att försvara. Ett sårbart samhälle kräver ett modernt civilt försvar*, Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm 2017.
21. von Clausewitz, Carl: *Om kriget*, Bonniers, Stockholm 2002, s 42.
22. Op cit, Vedby Rasmussen, Mikkel, se not 16, s 9.
23. Ibid, s 188.
24. Ibid, s 10.
25. Ibid, s 184.
26. *Vår beredskap efter den 11 september*, betänkande av 11 september-utredningen, SOU 2003:32, s 211 ff.
27. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/578385/201612_Proscription.pdf. (2017-01-02).
28. *Global Terrorism Index 2016*, Institute for Economics & Peace, <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf>. (2017-01-05)
29. *Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) Revisited*, Europol, november 2016.
30. Ibid.
31. Ibid.
32. <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-urges-more-attacks-on-western-disbelievers-9749512.html>. (2017-01-05)
33. *Ny regeringsform. Ny riksdagsordning*, betänkande av Grundlagsberedningen, SOU 1972:15, s 216.
34. Ibid, bilaga 4, s 352.
35. Ibid, bilaga 4, s 354.
36. Bergquist, Mats: "Terrorister, kriminella och psykopater – finns det någon gemensam nämnare?" i Jönsson, Per (red): *Politisk terrorism*, Natur och Kultur, Stockholm 1978, s 67.
37. Körlof, Björn: "Juridik för "hybridkriget""", *KKrVAHT*, 3. häftet 2015, s 63.
38. Persson, Gudrun och Vendil Pallin, Carolina: "The View From Russia", i Granholm, Niklas m fl: *A Rude Awakening*, FOI-R--3892--SE, juni 2014, Stockholm 2014, <http://www.foi.se>. (2016-03-08)
39. *Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism*, Regeringens skrivelse Skr 2014/15:146, Justitiedepartementet, Stockholm.
40. *Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism*, Regeringens skrivelse Skr 2014/15:144, Kulturdepartementet, Stockholm.
41. Ibid, s 12 f.
42. *Nationell säkerhetsstrategi*, Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, 2017-01-08, <http://www.regeringen.se/48db21/globalassets/regeringen/block/aktualitetsblock/statsradsberedningen/nationell-sakerhetsstrategi.pdf>. (2017-01-09)
43. Comey, James B: "Statement Before the House of Representatives Judiciary Committee Washington DC", 2014-06-11, <http://www.fbi.gov/news/testimony/oversight-of-the-federal-bureau-of-investigation-6>. (2014-07-10)