KUNGL KRIGSVETENSKAPS-
AKADEMIENS
Handlingar och Tidskrift

Bihäfte

Förändrad sårbarhet i en tid av oro

Krafter som rubbar samhällets inre cirklar

av Lars Nylén

WWW.KKRVA.SE

Förändrad sårbarhet i en tid av oro

Krafter som rubbar samhällets inre cirklar

Projekt SV-A-R
Sverige – Avskräckning – Resiliens i Nato och EU

av Lars Nylén

Förändrad sårbarhet i en tid av oro[1]

Krafter som rubbar samhällets inre cirklar

av Lars Nylén

Résumé

The government's National Security Strategy 2024 states that there are two obvious threats that shape choice of path for Swedish security and freedom. One is war. The second is crime. This essay is a study of crime and security in Sweden. It is a continuation of the latest study projects at Royal Swedish Academy of War Sciences. What could previously be divided into external threats and internal threats to a country are now merging. The focus is on how external security threats affect internal security in Sweden. Initially, hybrid activities have increased somewhat in recent years as a result of technological development and the fact that society with its infrastructure is increasingly connected in digital networks through cyberspace. At the same time, it has made it easier for an antagonistic state to use proxies in the form of transnational organized criminals and "lone wolves" to inflict damage and disrupt activities in another country. Hybrid attacks are directed against all parts of society. Cyberattacks are constantly being carried out by state actors, criminals and ideologically motivated actors. Although the attacks are crimes, there must be extensive cooperation between public bodies, the business community and academia to counter a raising problem. To the hybrid activities belong instrumentalized migration, which in recent years has also occurred in our immediate area. Foreign powers have furthermore been reported to influence the public order situation in connection with expressions of opinion, in Sweden at public gatherings where the Koran has been burned. Gang crime has reached a very serious level in Sweden over the last years and teenagers are used even to commit murders. Efforts to combat this crime are given high priority. Recently, various professional groups supporting this crime, directly or through infiltration of authorities, have come into new focus, the so-called enablers (möjliggörare). Finally, an update follows on terrorism in the EU and the possibilities for cooperation between the police and the military in the fight against terrorism.

Det finns två uppenbara hot som formar vägvalen för svensk säkerhet och frihet. Det ena är kriget. Det andra är kriminaliteten.

Regeringens nationella säkerhetsstrategi 2024.

I DEN NYA nationella säkerhetsstrategi som regeringen i juli 2024 överlämnade till riksdagen definieras Sveriges vitala nationella säkerhetsintressen. Regeringen konstaterar att det finns två uppenbara hot som formar vägvalen för svensk säkerhet och frihet. Det ena är kriget. Det andra är kriminaliteten.[2] I den här uppsatsen studeras kriminaliteten och dess olika kopplingar.

Inledning

Det allmänna säkerhetsläge som Sverige och Europa nu befinner sig i kännetecknas

i flera avseenden av stor osäkerhet och flera parallella kriser. För svensk del gäller det ur såväl inrikes som internationell synvinkel. Därvid kan man på flera sätt lägga märke till hur denna osäkerhet väcker funderingar om förtroendet för statens förmåga och skapar en oro bland människor om hur mycket som brister samt ett dynamiskt och instabilt förhållande för många offentliga verksamheter i Sverige. Många frågor dyker upp när gamla väl inpräntade sanningar utmanas och måste omprövas.[3]

”Går de (bärande bjälkarna) sönder på riktigt blir skadorna oöverblickbara. Och då blir Sverige inte längre Sverige”, konstaterade statsministern i regeringsförklaringen 2022.

Nu gäller det att inte snubbla i steget mellan strategi och verkstad. Vid ett nordiskt ministermöte i februari 1982 diskuterades narkotikautvecklingen. På svenskt initiativ deklarerades att de nordiska regeringarnas mål var att ”Norden skall göras till ett narkotikafritt område”. Hur ser då utvecklingen ut när det gäller säkerhetshoten? Vilka är utmaningarna mot den inre säkerheten, och hur påverkas dessa av hot utifrån? Uppenbart är att det som tidigare kunde delas in i yttre hot och inre hot numera flyter ihop. Antagonismen från främmande makter utövas i dagens värld på en mängd olika sätt och har dessutom gjort gemensam sak med, och utnyttjar för sina syften, förmågan hos en alltmer gränsöverskridande kriminalitet. Angreppen på de bärande bjälkarna kan från en antagonists sida åstadkomma omfattande påverkan och skador utan att de för den skull nått nivån av krig.

Här ska först ges en kort beskrivning av hybridhotet och därefter behandlas några av de angrepp som sker på de bärande bjälkarna, med avsikt eller som konsekvens, och skapar oro i samhället och föranleder undran om staten klarar sina kärnuppgifter: cyberhotet, negativa konsekvenser kopplade till migrationen, störningar i form av upplopp, gränsöverskridande organiserad grov kriminalitet och utmaningarna från parallella rättsordningar. Hur kommer vi och samhället att klara av att hantera de utmaningar som möter oss? Det redovisas ett antal pusselbitar i säkerhetspusslet.

Hybridhot

Krig har alltid inneburit påfrestningar och skapat ”svallvågor” långt utanför stridsområdet. Vid krig i Europa och i det europeiska närområdet under modern tid går det att se hur de även medför omfattande migrationsströmmar, ökad kriminalitet mer eller mindre direkt kopplad till krigförande, polarisering mellan folkgrupper långt utanför de omedelbart involverande parterna och en upphettad opinionsbildning med offentliga såväl som förstuckna sympatiyttringar, inte sällan påverkade av konfliktens parter under dolda former. Utslag av detta kan även vara tilltagande hatbrottslighet och, än värre, direkta uppmaningar till terrorhandlingar runt om i världen.[4] Rättsväsendet har svårt att ligga före när det gäller det lagförande arbetet. När det däremot gäller brottsprevention och säkerhetsskydd är kravet på offensivt arbete tydligt.

Krig måste finansieras liksom konsekvenserna av krig. Även i Europa i modern tid har krigsaktiviteter skapat ekonomiska störningar för människor och samhällen, också med effekter i form av destabiliserade samhällen och krackelerande statsbildningar. Det har också av olika orsaker ökat kopplingarna till transnationell organiserad brottslighet, bland annat narkotikahandel, vapenhandel, trafficking av olika slag samt korruption och en ökande svart ekonomi.[5]

De väpnade konflikter som grundarna av Förenta nationerna år 1945 hade i tankarna var mellanstatliga konflikter. Det typiska då

var att en stat tydligt kunde identifieras som aggressor. Nya typer av konflikter har sen dess tillkommit.[6] Dessa studerades under Kungl Krigsvetenskapsakademiens tidigare projekt KV 21 och SES.[7]

Den tidlöse militärteoretikern Clausewitz konstaterade 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.[8] Det betyder följaktligen att militära hot och medel i grunden är politiska instrument för en politisk målsättning. Men, som närmare ska visa sig i det följande, har konventionell krigföring sällskap av en rad andra antagonistiska politiska medel som tillämpas i kampen mellan stater och av ickestatliga aktörer.

Stater och härskare har i alla tider försökt att utöva inflytande på en annan stat eller motpart utan att behöva ta till det yttersta medlet, att föra krig. I sitt klassiska arbete om krigskonsten beskriver kinesen Sun Zi taktiska knep att ta till för att påverka utfallet av en konfliktsituation till egen fördel. Han ansåg att den högsta formen av krigskonst är att vinna utan att utkämpa en enda väpnad strid.[9] Hybridhot och hybridaktiviteter är med andra ord inget nytt. Det är också politik med andra medel, för att tala med Clausewitz. De militära och icke-militära medlen och hybridaktiviteterna går in i varandra. Det innebär att vi hela tiden måste inse och försöka förutse det vidgade konfliktmönstret och ett bredare och mer svårgripbart ”stridsfält”.

En antagonist bedöms i första hand vilja komma åt och rubba vårt samhälle, påverka vår suveränitet. Det behöver inte handla om ett övertagande av territorium, utan kan, som exempelvis sommaren 1719 när den tsarryska flottan härjade och ödelade den svenska ostkusten, ha andra och begränsade syften. Under de senaste åren har vi sett en tilltagande spänning i öst-väst-perspektivet.

I det globala och uppkopplade samhället utvecklas hela tiden hotarsenalen med samhällets utveckling. Det ger nya möjligheter till att förändra, förhindra, störa, splittra och driva maktkamper. I det uppkopplade samhället med supersnabba kommunikationsmöjligheter är det allt svårare att avgöra vad som är sant och falskt. Klassisk salamitaktik, att inifrån sönderdela och sen fösa undan, att få oss att hamna i harnesk mot varandra, kan utövas än mer sofistikerat via kapade elektroniska plattformar.

Samhällets uppfattade sårbarhet och motståndsförmåga får då betydelse för antagonistens val av mål och medel. Ytterst existerar bruket av militära medel, och vår militära förmåga blir därmed ett av samhällets viktigaste motmedel. Men längs vägen fram till omedelbara militära motsättningar finns en rad olika antagonistiska metoder och medel. Det måste även finnas vaksamhet och effektiva motmedel mot dessa. I en längre konflikt skiftar ofta motsättningarna karaktär från tid till annan och mellan olika geografiska delar. Militära och icke-militära aktiviteter och tekniker blandas och används av antagonister som det passar, inte sällan för att vilseleda och skapa osäkerhet.

I den asymmetriska krigföringen är syftet att ta initiativ och upprätthålla en dominerande position, att utnyttja en obalans mellan involverade parter. Antagonistens målsättning och uthållighet samt egen motståndskraft varierar därvid givetvis. För en nation är asymmetriska aktiviteter ekonomiskt billigare och en högre krigskonst, enligt Sun Zi, än angrepp med militära förband i fullskaliga krig. Samma metoder används av stater, separatiströrelser, terrorister, extremister och gränsöverskridande organiserad brottslighet, och numera också med förödande effekter

av enskilda, typ radikaliserade personer och ”ensamvargar”.

Vår svenska beredskap och reaktionsförmåga måste därför, på ett helt annat sätt än tidigare, ha förmåga att tackla ett brett spektrum av yttre hot och angrepp och även allvarliga hot med diffust upphov mot den inre säkerheten. Förmågan måste finnas inte bara hos statliga organ utan även hos en rad olika företag som idag ansvarar för samhällsviktig infrastruktur och annan viktig samhällsservice. Här krävs ett ökat samarbete utifrån totalförsvarets behov och perspektiv, d v s utöver det normala marknadsperspektivet.

Nya former av hot kan drabba ett sårbart samhälle hårt. Redan att leva under hot påverkar människor, men olika. Vissa vänjer sig, medan andra reagerar utifrån sin egen rationalitet och bedömer handlingsalternativen som står dem till buds och agerar därefter.

Historien visar många exempel på hur varierad den asymmetriska antagonismen och krigföringen kan vara och hur en svagare part kan använda sig av allt från enstaka individer, en handfull personer till större beväpnade grupper, laglösa, separatister eller terrorister. I vår tid uppstår ofta kopplingar till grov organiserad kriminalitet som kan skaffa fram vapen och pengar genom exempelvis narkotikahandel, prostitution och annan människohandel samt utpressningar.[10]

Sådana metoder kan även användas av en stats specialförband, som kontragerillor, men också i andra sammanhang och i en stats hemliga krigföring. Det finns i vissa politiska situationer ett intresse för stater och makthavare att på olika sätt dölja sin inblandning och den styrande handen i olika skeenden. Man försöker genom sina spion- och underrättelseorganisationer, som i sin tur kan engagera irreguljära enheter, terrorgrupper, kriminella eller företag, att lösa problem och påverka genom hemliga operationer som innefattar tillstånd att döda (*secret wars*). Politiskt våld kan således utövas utan att det sker genom ett lands reguljära militära enheter. Det kan göra det svårt att se hur och av vem som spelet styrs.[11]

Man försöker även dölja sin roll genom att fösa andra framför sig och utnyttjar av det skälet inte bara andra länder och irreguljära styrkor, utan även kriminella grupper och enskilda personer, och kontrakterar företag som utförare. De blir mellanhänder och man sopar efter bästa förmåga igen kopplingarna till bakomliggande aktör. På engelska kallas detta *proxy wars* (krig genom ombud – proxies).

> Detta är former av *irreguljär krigföring* med indirekta och asymmetriska aktiviteter. Termerna *hybridhot* och *hybridkrigföring* används också för att beskriva denna antagonistiska verksamhet. Regeringens Nationella säkerhetsstrategi 2024 beskriver hoten: ”Dessa aktörer eftersträvar att utnyttja alla sårbarheter i vårt samhälle för att uppnå sina politiska eller andra mål. Hoten riktas mot aktörer på alla nivåer i det offentliga Sverige, men också mot civilsamhälle, privat sektor och enskilda individer. Metoderna innefattar bland annat cyberangrepp, otillbörlig påverkan, ekonomiska påtryckningar, sabotage, påverkan på kritiska flöden, migration som instrument för påtryckningar, olovlig underrättelseverksamhet samt utförande av attentat och andra våldsdåd. [12]

Freds- och konfliktforskningen följer upp de väpnade konflikterna runt om i världen. Numera inkluderas i arbetet både konflikter mellan stater och inom stater, men i det senare fallet endast då en stat eller en regering på något vis utgör part i konflikten. Varje konflikt har sina unika kännetecken. Det dras en definitionslinje mellan våld som inte har ett direkt politiskt syfte och politiskt våld, som syftar till kontroll över en regering eller ett territorium.[13]

Forskarnas konfliktstatistik exkluderar konflikter som har rent kriminella orsaker och inte syftar till att ta kontroll över en regering och ett territorium, även om de i hög grad kan påverka den och förhållandena inom territoriet. Delar av hybridaktiviteterna faller således utanför ramen för freds- och konfliktforskningen. Här finns uppenbarligen även en juridisk gråzon, som under senare år tenderat att växa och blivit allt svårare att utkristallisera. Lawfare är, exempelvis, ett nytt begrepp för att beskriva användandet av lagen eller rättsväsendet som ett vapen i en konflikt för att skada en motståndare eller för att vinna pr-framgångar.

En handling som i förstone uppfattats som en kriminell gärning kan senare visa sig vara ett led i ett allvarligare scenario hos en fientlig aggressor, eller tvärt om. Först efter en tid, beroende på uttrycksformen och kanske först efter flera år och att man fått möjlighet att kika i facit, kan det i bästa fall stå klart att handlingar som inträffat varit politiskt styrda och inte enbart kriminella. Den fientliga aggressorn kan dessutom enbart vara ute efter att skapa oro och att underminera förtroendet för den politiska ledningen i det angripna landet, således underblåsa politisk förändring. Om ingen på ett trovärdigt sätt tar på sig skulden eller i avledande syfte pekar ut en fabricerad förövare kan handlingens upphov förbli oklar. Den snabba tekniska utvecklingen och den ökande globala uppkopplingen har drastiskt ökat komplexiteten, intensiteten och omfattningen av dagens hybridhot.[14] Det blir en blandning av allting, åtgärder och syften, inte sällan ”insvept i dimma” och svårt att bena ut.

Ett exempel. I början av augusti 2024 skakades Storbritannien av omfattande kravaller runt om i landet efter ett mycket allvarligt knivdåd i Southport i England. I mer än en vecka skedde våldsamheter som enligt polisen kunde knytas till ytterhögerrörelsen English Defence League.[15] Fråga uppkom om här förelåg någon påverkan från främmande makt. Se vidare nedan.

I mörker är alla katter grå, säger det gamla ordspråket. Det som sker på hybridhotets område och i gråzonen mellan fred och krig är särskilt intressant när vi studerar de icke-militära hoten. Man skulle kunna likna hybridhotet med en hårkam där de olika tänderna är olika former av aktiviteter. Närmast stammen finns det rent brottsliga och mot toppen av vissa tänder finns allt starkare kopplingar till en antagonistisk främmande makt. Hur det förhåller sig när man står inför ett enskilt fall kan alltså vara svårbedömt eller omöjligt, kanske oönskat, att med tillräcklig klarhet reda ut.

Från det kalla krigets dagar kan vi, som en enkel jämförelse, dra oss till minnes de östeuropeiska TIR-lastbilarna på bland annat svenska vägar. De kom från Sovjetunionens Sovtransavto, DDR:s Deutrans och Polens PEKAES. Vad var sanningen bakom de märkliga fordonsrörelserna? Mediauppmärksamheten var omfattande. Sent omsider konstaterade Rikspolisstyrelsen att den ”ser med allvar på de risker för spionerі som den utländska lastbilstrafiken kan innebära”. Långt senare redovisades dokument från 1972 och 1981 från den polska militära underrättelsetjänsten om hur trafiken med TIR-lastbilar skulle kunna utnyttjas för operativ underrättelsetjänst och att hålla kontakt med agentorganisationer.[16]

Det är viss skillnad på hybridaktiviteter och gråzonsproblematik. Det finns flera definitioner av begreppet *hybridaktivitet*. Nato definierar begreppet på följande sätt:

> Hybrid threats combine military and non-military as well as covert and overt means, including disinformation, cyber attacks, economic pressure, deployment of

> irregular armed groups and use of regular forces. Hybrid methods are used to blur the lines between war and peace, and attempt to sow doubt in the minds of target populations. They aim to destabilise and undermine societies.[17]

Sedan år 2015 har Nato en formulerad strategi för alliansens roll i att motverka hybridkrigföring. I oktober 2017 invigdes på initiativ av Finland, 32 andra länder, samt Nato och EU, The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (Hybrid CoE) i Helsingfors. År 2018 etablerade Nato counter-hybrid support teams för att bistå medlemmarna.

Ryssland har de senaste åren i ökad grad blivit aggressivare i att använda sin verktygslåda med hybridhot, särskilt i Östersjöregionen. Den ryska aggressionen mot Ukraina 2014 med bland annat en mängd gröna män i militärfordon i kombination med desinformation och förnekande var ett hybridangrepp i storskalig form, men ändå inte tillräckligt som väckarklocka. Sedan Belarus blivit en vasallstat till Ryssland utgår aktiviteter även därifrån. Rapporter visar, enligt CoE, hur Ryssland engagerar personer med kriminell bakgrund för vandalism och andra fysiska attacker.[18] Ryssland hävdar å sin sida att väst bedriver ett hybridkrig mot Ryssland. Det Ryssland ser är en större och långsiktigare konflikt med Europa och dess allierade och som sträcker sig väsentligt längre än Ukraina.[19]

Gråzonsproblematik är ett begrepp som är besläktat med hybridhot.[20] Vanligen förstås med gråzon ett tillstånd mellan fred och krig. I ett sådant läge finns ökad risk för olika former av antagonistiska aktiviteter från en motpart utan att de utgör krigshandlingar.

Gråzonen innebär en rad utmaningar för krisberedskapen och totalförsvaret. Det civila försvarets särskilda regelverk aktiveras först vid höjd beredskap. Krisberedskapens aktörer, tillika det civila försvaret, måste därmed planera för att kunna hantera händelser i gråzonen med både fredstida regelverk och regelverk för höjd beredskap.

Synen på främmande makts antagonistiska verksamhet måste dock vidgas och inte enbart kopplas till det digitala ”fred-krig”. Historien visar att främmande makt kan utföra, eller ligga bakom, en mängd olika hostila aktiviteter, som inte är krigshandlingar, mot ett annat land i fred och som komplettering till krigshandlingar. Att man krattar manegen, för att göra det enkelt att komma igång, underlätta eller hjälpa till för att något ska kunna ske, är självklart. Lika givet är det att politisk påverkan, manipulation, desinformation, inhämtning av underrättelser o dyl sker. Aktiviteterna kan ske från en antagonists sida redan i fred och i gråzonen mellan fred och krig, men givetvis också under krig.

Exempel på sårbarheter med svåra konsekvenser i ett gråzonsläge

Varje stat måste ha förmåga att hantera olika händelser och konflikter, inklusive hybridhot, och motståndare med ett janusansikte. Inte nödvändigtvis kommer de konfliktmodeller som setts tidigare att upprepas exakt likadant. Antagonister döljer ofta sina ambitioner, anpassar sig till ny teknik, inventerar svagheter i det aktuella samhället, motståndskraften, och utövar hot på mindre traditionella och icke-militära sätt. Samtidigt inspireras de av vad som gjorts tidigare och av andras erfarenheter och framgångar. Därför är det klokt att ha ett backspegelperspektiv samtidigt som man ser framåt, försöker analysera den otydliga bilden i kristallkulan och se vad som kan komma bortom horisonten.

Den 21 juli 2024 drabbades världen av en omfattande IT-krasch. Den betecknades som det största antivirusrelaterade haveriet någonsin. Det drabbade var Windowsdatorer som använde det amerikanska företaget Crowdstrikes avancerade antivirusprogram Falcon. Felkonstruktioner, trots kvalitetsgranskning, i en av många återkommande automatiska uppdateringar av säkerhetsprodukten låg bakom.[21]

Systemet som skulle skydda blev den värsta fienden. Omkring 8,5 miljoner datorer och servrar stannade och många måste återställas manuellt av IT-tekniker. Under tiden blev det exempelvis totalt flygstopp hos många flygbolag och 4 295 flighter fick ställas in världen över när incheckningssystemen inte längre fungerade. Denna gång var det inte en antagonistisk orsak till den världsomfattande driftstörningen. Effekterna var tydliga och manar till grundlig eftertanke.

Haveriet visar på två saker som här kan vara av intresse. Dels hur globaliserad världen är och hur svårt dominoeffekter kan drabba världen över i sekundperspektivet. Dels beroendet av globala jätteföretag och därmed deras ansvar. Det primära ansvaret för felet och för felavhjälpningen låg hos det privata företaget. Drabbade kunde i bästa fall konsekvenslindra eller utnyttja alternativa system.

Kraschen aktualiserar också en gammal fråga: ansvarsfördelningen mellan stat/myndigheter – företag/business och enskild. Även frågan om normering, vem som reglerar och övervakar vad, aktualiseras. Kan nationella regeringar och överstatliga organ vara fria från ansvar för situationer av detta slag? Vilket strategiskt samarbete måste finnas? Hur utövas den samverkan i en värld av globala företag? Vilken beredskap för konsekvenslindring och åtgärdande måste finnas i samhället och hur fördelas ansvaret för detta?

Hybridaktiviteterna som drabbar Sverige är svåra att följa då allt inte redovisas öppet. Man vill i vissa fall inte blotta sitt kunskapsläge och sina brister, och i andra sammanhang kan attribueringen vara klen. Förhoppningsvis finns en ganska bra lägesbild hos de svenska säkerhets- och underrättelseorganen. Genom att bredda analysen till det svenska närområdet och följa internationellt verksamma organ kan ändå en bild skapas ur öppna källor. Nedan följer resultatet av ett antal lodskott med varierande djup i den breda problembilden.

Cyberangrepp

När det talas om hybridhot är det ofta IT-attacker som många först och främst tänker på. Sådana angrepp är vanligt förekommande. I sin årsrapport för 2023 skriver FRA:

> På den digitala arenan attackeras Sverige och svenska intressen ständigt. Cyberangrepp mot Sverige pågår hela tiden. Motståndarna letar oavbrutet efter sårbarheter och information som går att komma åt.

Mycket av traditionell brottslighet har flyttat till cyberarenan och utförs via tangentbordet.

Cybersäkerheten hanteras i Projekt SV-A-R inom ett eget ansvarsområde.[22] Här ska främst beröras cyberbrottsligheten och kopplingen mellan det statsstödda och den kriminella världen.

Cyberkriminaliteten utvecklas hela tiden. De cyberangrepp som riktas mot Sverige är mångfacetterade och kan kopplas till flera olika typer av hotaktörer. I huvudsak utgörs dessa av dels statliga aktörer, dels kriminella och i viss omfattning även av ideologiskt motiverade aktörer, såsom ”hacktivister”. Oavsett aktör utgör alla cyberangrepp brott. Statliga aktörer genomför cyberangrepp mot Sverige i syfte att exempelvis inhämta information som kan gynna det egna landets ut-

rikes- och säkerhetspolitiska intressen, sabotera och förstöra eller för att stärka det egna landets ekonomi och företag genom företagsspioneri.

Även på cyberområdet handlar kriminella aktörers angrepp till största delen om att tjäna pengar på aktiviteterna genom krav på lösensummor, utpressning och bedrägerier men också direkta stölder från finansiella institutioner. Det finns även kriminella aktörer med god datakunskap och specialkunskaper i cyberbrottslighet som tillhandahåller ”crime-as-a service”. Det finns också andra syften som att försöka komma åt och stjäla information (intellectual property), exempelvis forskningsresultat vid universitet, eller att enbart störa, kanske i konkurrenssyfte.

De kriminella cyberattackerna är som regel globala, riktar sig mot objekt i många länder. Gärningspersonerna finns många gånger i länder där lagens arm har svårt att komma åt dem.

”Hack and dump” är ett annat kriminellt tillvägagångsätt, där gärningsmännen obehörigen skaffar sig tillgång till känslig personinformation som de sedan hotar att göra allmänt tillgänglig på nätet (reputational damage) om de inte får begärda lösensummor.

De ideologiskt motiverade aktörerna agerar i enlighet med sina egna formulerade agendor.[23]

Cyberangreppen kan således vara del av hybridhotet från främmande makt, men också vara en traditionell brottslighet, med eller utan koppling till statlig aktör. Man kan se en samverkan mellan olika typer av aktörer, till exempel mellan främmande makt och aktivister, mellan aktivister och terrorister och mellan de som vill tjäna pengar och statsaktörer.

Oavsett vem som ligger bakom angreppen åstadkommer de störningar och skador i samhället, i företags verksamhet, och kan drabba många enskilda, exempelvis när angreppet sker mot kommunikationssystem och sjukhusjournaler.

Det trassel som störningarna av detta slag innebär skapar oro och kräver en god åtgärdsberedskap. Skadorna kan ta lång tid att reparera, om det ens är möjligt. Den kritiska frågan som måste ställas är: Hur länge kan organisationens datorsystem ligga nere? Hur många minuter? Vilken back up finns?

Man kan exempelvis fråga sig vad andra har som Kina vill ha? Som ett svar på frågan lyfter FBI i det sammanhanget fram Kinas fjortonde femårsplan. Kineserna vill bland annat komma åt kvalificerad teknologisk information, bioteknologi, ny energi och nya material. Femårsplanen finns tillgänglig via Wikipedia.[24]

Sverige är ett attraktivt mål i och med att vi ligger i framkant inom områden som spetsteknologi, forskning och innovation. Det pågår ett cyberspionage mot skyddsvärda verksamheter i syfte att stjäla information eller att förbereda sabotage. Säkerhetspolisen känner till att produkter och teknik från Sverige vidareexporteras till bolag och andra aktörer inom rysk krigsmaterielindustri eller med annan koppling till ryska militären. För att dölja slutanvändningen kan de ryska nätverkens upplägg inkludera flera lager av återförsäljare, agenter, distributörer samt front- och skalbolag.[25]

Mycket av utvecklingen av sofistikerad *skadlig programvara (malware)* för att förstöra datafiler, stjäla information eller kräva lösensummor sker i rysktalande länder och verksamheten bedrivs som organiserade kriminella syndikat, liknande traditionell organiserad brottslighet, uppgav FBI:s Cyber Division vid en konferens i Boston i juni 2024. Skickliga programmerare ger även kriminella möjlighet att nyttja skadlig programvara för egna syften mot att de betalar viss procent på indrivna lösensummor.[26] De tillverkar och säljer skadlig pro-

gramvara ”as a service” som kriminella kan utnyttja för att attackera och infektera sina offers datorsystem. På så vis hjälper den kriminella världen till med att störa det västerländska samhället.

Ryska GRU uppges använda samma sorts botnets som kriminella använder, i syfte att dölja sina attacker. Genom att nyttja vanliga strukturer och teknologier försöker Ryssland göra gränsen mellan sina operationer och kriminella aktiviteter suddig. Ett exempel är Operation Dying Ember från januari 2024, då FBI och ett antal internationella samarbetspartners ingrep mot GRU enhet 26165. GRU utnyttjade ”Moobot” malware, som associeras med en kriminell grupp, och brukade det som en global plattform för cyberspionage.[27]

Inte alltid upptäcks det som händer på hybridhotets område. FBI varnar för att motparten även ”förbereder stridsfältet” genom att placera in slumrande kapaciteter för framtida bruk. Detta betonar vikten av att göra penetrationstester och att aktivt söka efter hot, speciellt för företag och andra organisationer verksamma inom området kritisk infrastruktur, påpekar FBI.[28] Från den brottsbekämpande sidan handlar det inte bara om att utreda brotten, utan när brottslighet upptäcks även varna utsatta objekt och avbryta pågående brottslighet.

Cyberkriminalitet emanerar främst från Ryssland, Kina, Iran och Nordkorea. Kina anses ha världens mest omfattande hackerprogram. I flera fall då kriminella låst upp ett offers datorer efter att ha fått lösensumma utbetalad, har det visat sig att gärningsmännen behållit kopior (motsvarande) och senare återkommit med nya utpressningsförsök.

I september 2024 redovisade svenska åklagare och Säkerhetspolisen hur hackare vid Iranian Organisation for Electronic Warfare and Cyber Defence (EWCD), knutet till Irans väpnade styrkor, tog sig in i ett svenskt företags IT-system. Därifrån spred de i slutet av juli 2023 omkring 15 000 smsmeddelanden med uppmaning till hämnd mot koranbrännare.[29]

Den artificiella intelligensen utvecklas snabbt och tas även till hjälp för kriminella syften. Det innebär en ny dimension i den brottsbekämpande verksamheten och gäller allt från spionage och sabotage till påverkansoperationer och ”vanlig” kriminalitet. Med all säkerhet kommer AI-tekniken att upptäcka och skapa nya sårbarheter samt nya mål och modus operandi för angripare. För att hantera denna utveckling krävs vaksamhet, resurser och kompetensutveckling.

För bland annat polisen skapar detta en nödvändighet av att följa vad som sker, att vara beredd att varna för brott och avbryta pågående brottslighet och kunna hantera falska budskap. På samma sätt som polisen patrullerar på allmänna platser måste nu utvecklas en patrullering online.

Företagsvärlden, den akademiska världen, myndigheter och regeringar måste samarbeta i större utsträckning, påpekar FBI.[30] När angrepp sker måste samarbete ske i mer eller mindre realtid för att såväl lagföra som, i bästa fall, varna för fortsatt spridning av angreppen.

Migration

Migration innebär att människor förflyttar sig från en plats till en annan för att bosätta sig på en ny plats. Migrationen kan vara frivillig eller ofrivillig och kan ske av en rad olika skäl, bland annat politiska, ekonomiska, miljömässiga, religiösa och sociala. Människor kan fly från något eller söka sig till något.

Antalet människor som av en eller annan anledning bodde utanför sitt födelseland (international migrants World Wide) uppgick år 2022 till 281 miljoner personer.

Enligt FN var detta år 117 miljoner människor fördrivna (displaced) från sina boplatser på grund av konflikter, våld, olyckor och katastrofer, klimatförändringar, politisk och ekonomisk instabilitet eller andra liknande skäl. Av dessa fanns 71,2 miljoner människor i ett annat land.[31]

Antalet nya asylsökande i första instans i hela världen uppgick 2022 till 2,6 miljoner människor. Det största antalet av dessa sökte asyl i USA (omkring 730 400 ansökningar) och därnäst i Tyskland (217 800 nya ansökningar), innebärande kraftiga ökningar sedan tidigare år.[32]

Den ryska invasionen av Ukraina år 2022 resulterade i en av de största konfliktrelaterade förflyttningarna (displacement crises) efter andra världskriget. Mottagandet av ukrainarna i EU har närmast setts som en solidaritetshandling i linje med EU:s strategiska mål rörande det ryska anfallskriget. I slutet av 2022 hade 5,7 miljoner ukrainare lämnat sitt land, den näst största efter flyktingströmmen från Syrien som det året uppgick till 6,5 miljoner människor. På tredje plats kom Afghanistan med 5,7 miljoner människor.

De senaste åren har många människor flytt till Europa från konflikter, terror och förföljelse i sina hemländer. Av de 384 245 asylsökande som beviljades skyddsstatus i EU 2022 kom en fjärdedel från krigsdrabbade Syrien, följt av Afghanistan, Turkiet och Venezuela.

I de flesta EU-länder kom majoriteten av de utländska medborgarna från länder utanför EU. Det totala antalet medborgare från länder utanför EU som var bosatta i EU från och med den 1 januari 2021 var 23,7 miljoner, enligt Eurostat, EU:s statistikbyrå. Detta motsvarar 5,3 procent av EU:s befolkning.

Den 14 maj 2024 antog Europeiska rådet EU:s migration- och asylpakt som syftar till en effektiv, human och säker europeisk migrationspolitik. När migrationskrisen i EU nådde toppen 2015 omfattade den 1,04 miljoner irreguljära resor. Sedan dess har en kraftig minskning skett och 2023 noterades 0,28 miljoner irreguljära resor.[33] Merparten av de irreguljära resorna sker via Medelhavet, en östlig rutt via Turkiet och Svarta havet, en central rutt via Afrika mot Italien eller en västlig rutt via nordvästra Afrika och längs Atlantens östra havsområde mot Kanarieöarna. Det är rutter som människor och strömmar av legala och illegala varor sökt sig genom årtionden. Rutten från Afrika via Atlanten till Kanarieöarna är samtidigt en viktig rutt för kokainsmuggling från Latinamerika och visar det interkontinentala kriminella samarbetet. Situationen i Ryssland och kriget i Ukraina har däremot en begränsande effekt på den nordligare rutten på kontinenten västerut.

Den stora flyktingkrisen som kulminerade hösten 2015 innebar stora påfrestningar för EU. Sverige tog emot 162 800 asylansökningar det året. Sedan dess har migrationen till Sverige minskat till en hållbar nivå, som gör det möjligt att arbeta med integrationen. Mottagandet av asylsökande bedöms nu komma att ligga på miniminivån för EU:s migrations- och asylpakt.

När migrationen kan hanteras på ett bra sätt kan den ha positiva effekter på både destinationslandet och ursprungslandet. Men fungerar inte integrationen uppstår problem i destinationslandet som ofta blir en källa till spänningar i samhället, social oro och även svårtacklad kriminalitet. Resurser måste avsättas för att motverka utanförskap, uppkomsten av parallellsamhällen, och hedersförtryck.

Frågan är dock om EU-pakten kommer att hålla vid ett nytt stort asyltryck mot unionen. För att bättre kunna hantera krissituationer som 2015 (massiv tillströmning och o dyl) och force majeure-situationer

kan medlemsländerna göra undantag från vissa regler och begära ökad solidaritet från andra EU-länder. Eventuella undantag gäller till exempel tidsfrister för registrering av asylsökande och gränsförfarandets längd.

Den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) i Warzawa stöder EU- och Schengenländerna i allt som rör gränsförvaltning, från stöd på fältet, bekämpning av internationell brottslighet, flygövervakning och insamling av information, till hjälp med återvändanden och kartläggning av ny teknik för gränskontroll. Frontex inrättades 2004 och är den största och snabbast växande EU-byrån. Med en stående styrka, som är EU:s första uniformerade brottsbekämpande organ, har Frontex omvandlats till en operativ del av EU. Målsättningen är att ha 10 000 operativa medarbetare 2027. Hundratals medarbetare deltar i insatser vid och utanför EU:s yttre gränser.[34]

Frontex mandat har från starten utvecklats avsevärt, dels 2016, dels 2019. Den Europeiska revisionsrätten konstaterade i en specialgranskning 2021 att verksamheten inte var tillräckligt effektiv och att utvecklingsarbetet släpade efter. Informationsutbytet med berörda nationella myndigheter var från ömse håll segt. Uppenbarligen har organisationen en ogjord läxa att hantera.

Eftersom hundratals miljoner personer reser in i Schengenområdet varje år är en av de största utmaningarna för gränsmyndigheterna att snabbt upptäcka brottslig verksamhet utan att orsaka förseningar för andra resande. Frontex har tillsammans med andra EU-institutioner och 30 europeiska länder infört Etias – ett datasystem för reseuppgifter och resetillstånd för dem som inte behöver visum – som ytterligare stärker EU:s inre säkerhet och ser till att resenärerna kan passera gränserna utan problem.

Att smuggla migranter är i många fall något helt annat än en humanitär verksamhet. Människosmuggling är kriminaliserat jml 20 kap utlänningslagen (2005:716). UNHCR rapporterar återkommande om hur migranter inte bara utsätts för svåra förhållanden till följd av själva flykten. Ofta kan smugglare, kriminella gäng och beväpnade grupper samt myndighetsföreträdare, under flyktvägen som kan var lång och tidsutdragen, utsätta dem för övergrepp såsom tortyr, fysiskt våld, kidnappning för lösensummor, sexuellt våld, slaveri, tvångsarbete, organstölder och godtyckligt frihetsberövande.

När det gäller människosmuggling finns sedan 2016 vid Europol i Haag det Europeiska centrumet för bekämpning av människosmuggling. En stor del av migranterna är i händerna på kriminella organisationer, som står för riskfyllda resor. Det har utvecklats till en lukrativ verksamhet som också innebär att migranter tvingas in i kriminalitet och trafficking för sexuella ändamål.

Under många år har gärningspersonerna bakom sextrafficking åkt snålskjuts på migrationskrisen. I hopp om ett bättre liv i Europa skuldsätter sig exempelvis kvinnor från en del subsahariska länder hos människosmugglare, men hamnar i själva verket i ett skuldslaveri som det är hopplöst att ta sig ur. Det finns tusentals exempel på hur sexmadamer tillsammans med exorcisters svartkonst och kriminella personer tvingar in afrikanska kvinnor i sexindustrin i Europa. Vinsterna hamnar till stora delar hos maffian och andra kriminella grupper.[35]

Frontex skriver i sin riskanalys för 2024/2025:

> As migrant flows from regions with a significant presence of terrorist groups rise, so does the threat of terrorists hiding in their midst. In times of polarisation of European societies over the Israel-Hamas war, European targets are more attractive to terrorist groups, who can use the inevi-

table societal backlash to help their recruitment efforts.[36]

I en gemensam rapport våren 2024 beskriver UNHCR/IMO/MMC de extrema förhållandena, ”unimaginable horrors”, som möter flyktingar och migranter på väg genom den afrikanska kontinenten mot Medelhavet och vidare mot Europa. Dödsfallen genom Sahara bedöms vara dubbelt så många som de på Medelhavet.[37] Rapporten varnar för att migrationsströmmen, trots riskerna och dödsfallen, kommer att öka som följd av konfliktutvecklingen och klimatförändringarna i ursprungsländerna. Ett problem i sammanhanget utgörs av den dubbla politiska signaleringen.

Ett annat problem kopplat till migrationen är *instrumentaliserad migration*, när ett tredje land eller koalition av stater, som ett politiskt verktyg, aktivt förmår migranter att ta sig till EU:s yttre gräns i avsikt att destabilisera en enskild medlemsstat eller unionen.[38,39] Stater har under lång tid instrumentaliserat människors rörelser i jakten på geopolitiska intressen.

I en utfrågning i den amerikanska Senaten i februari 2016 hävdade general Philip Bredlove, Nato Supreme Allied Commander Europé 2013–2016, att Ryssland använde flyktingar för att försvaga Europa och riktade flödet av flyktingar för att destabilisera regionen för att påverka den ekonomiska situationen och skapa social oro.[40] Den 10 februari 2016 redovisade den finske försvarsministern Jussi Niinistö vid ett möte med Natos försvarsministrar att Finland väntade sig att Ryssland skulle öppna en andra front, med en stor mängd migranter över den finsk-ryska gränsen.

I februari 2020 avbröt Turkiets president Erdoğan ensidigt den överenskommelse som sedan 2016 funnits med EU och skickade omkring 20 000 migranter till EU-gränsen mot Grekland. I maj 2021 försökte cirka 8 000 människor ta sig in i den spanska enklaven Ceuta i Marocko efter en diplomatisk tvist med Spanien. I slutet av samma år försökte Belarus hämnas EU-sanktioner genom att locka in migranter till landet och sedan leda dem mot Lettland, Litauen och Polen.

Norge, Finland, Estland, Lettland, Litauen och Polen har sammantaget en mycket lång landgräns till Ryssland. Polen och de Baltiska staterna har anklagat Belarus för att sedan 2021 använda instrumentaliserad migration genom att organisera illegala gränspassager för migranter till Lettland, Litauen och Polen i syfte att destabilisera EU.[41] Enligt Fontex sker provokationer mot EU:s gränsbevakare vid den östra gränsen och gränsövervakningsteknik förstörs och störs ut. Samarbete sker mellan ryska myndigheter och organiserade kriminella grupper, vilket i sin tur bidrar till att finansiera annan brottslig verksamhet.[42]

Från hösten 2023 började Ryssland (FSB) flytta migranter till finska gränsen. Finska SÄPO har bekräftat att ryska säkerhetstjänsten värvar medhjälpare bland asylsökande till Finland. De som misslyckades att ta sig in i Finland hotandes med att bli sända till krigets Ukraina. Liknande värvningar uppdagades bland migranter som kom över norsk-ryska gränsen 2015.[43]

I mitten av november 2023 stängde Finland alla gränsstationer mot Ryssland utom en.[44] Utan tvivel handlade det om att Ryssland sände migranter som en del av sitt hybridkrig mot Finland, uppgav den finländska utrikesministern Elina Valtonen. Finland hade bevis som visade att ryska gränsmyndigheter inte bara släppte fram människor utan rätta handlingar till gränsen mot Finland, utan aktivt bistod dem till gränsområdet. Omkring 600 migranter från en rad olika länder i Mellanöstern och Afrika kom till finska gränsen i november 2023.[45]

Krig pågår i närområdet runt en stor del av Europa. Fler kriser pågår och är ”push factors”, med ökande migrationstryck mot EU. Det globala beroendet av ömsesidig migrationsstyrning växer. Därför är det även sannolikt att flera hybridattacker kommer att göras mot EU genom att utnyttja migranter som ett verktyg för migrationsdiplomati och som politiskt verktyg för att destabilisera unionen och dess medlemsstater. I närtid oroar utvecklingen i Mellersta östern.

Den tillträdande Trump-administrationens i USA deportationspolitik och gränskontroll riskerar att styra om migrantflödet och öka trycket på EU-länderna.

Ordningsstörningar och upplopp

Upplopp är inte helt ovanligt i Sverige. Vi kan som exempel lyfta fram Berzeliikravallerna 1951, Båstadkravallerna 1968, Almstriden 1971, Ålidhem 1977, 30 november (Karl XII:s dödsdag)1991 i Stockholm och Lund, EU-toppmötet i Göteborg 2001 och koranbränningarna med påskuppploppen 2022.

Störningar av den allmänna ordningen har olika bakgrund och komplexitet. Man får dock inte vara naiv och tro att det alltid handlar om att uppnå ”andra legitima högre värden”. Få upplopp kommer som en blixt från klar himmel.

Vissa allmänna sammankomster är högriskevent och kan föregås av varsel om motsättningar mellan grupper och ordningsstörningar. Olika omständigheter kan vara ”tändhattar/flash points”, som kan få en folkmassa att slå om och ta till förenat våld. För polisens verksamhet är det viktigt att genom samarbete och underrättelser vara så förberedd som möjligt, snabbt kunna kraftsamla kompetent personal och att agera så att den inte skapar mer problem än den löser.

På aktivistsidan krävs också mobilisering för att få till tillräckliga uppbåd av folk. Det är lättare och går väsentligt mycket snabbare med dagens sociala medier och maskinstödda gruppchattar. Genom dessa medier är det även lätt att på distans, även från annat land, anstifta, samla anhängare, jaga upp och styra människomassor och ”tända en löpeld”. De verkliga anstiftarna håller sig ofta i bakgrunden vid konfrontation med polisen.

Här kan vi se ett problem och fråga oss hur väl riggad dagens polisorganisation är för allvarliga ordningsstörningar. För att rätt förstå helheten och orsaksbakgrunderna vid denna typ av händelser måste man se dem i olika lager och lägga samman information från olika typer av källor på olika nivåer. Lokal kunskap från den polisoperativa nivån måste kompletteras med en omfattande inhämtning från sociala medier, även i realtid, och kombineras med information från samverkande underrättelseorgan nationellt och internationellt. Händelsetypen är således mer komplex än vardagliga störningar av den allmänna ordningen. Det innebär att, när en sådan händelse är att förvänta, måste ett antal underrättelsekällor vara aktiverade, även internationellt, och samordnas. Bedömning av alternativa händelseutvecklingar och därtill hörande omfallsplanering är viktigt. Det är typiskt vid stora internationella protestaktiviteter, internationella idrottsturneringar och politiska toppmöten. Frågan är om erfarenheterna och kritiken vid EU-toppmötet i Göteborg 2001 förbleknat.

Hur offensiv ett lands polis kan vara för att följa och påverka en aktuell utveckling i en sådan situation är inte helt klarlagt vad gäller rättslig reglering, inklusive möjligheten att tränga igenom krypteringar. Omvänt förekommer att ”the bad guys” följer, försöker dekryptera och sabotera den polisiära kommunikationen.

Sommaren 2020 inträffade en koranbränning i Malmö. Den följdes av flera. Koranbränningarna i Sverige och även i Danmark uppmärksammades internationellt och ledde till motdemonstrationer. Under påskhelgen 2022 inträffade våldsamma upplopp när den dansk-svenske politikern och advokaten Rasmus Paladin, ledare för det islam- och invandrarkritiska partiet Stram kurs, anordnade manifestationer mot islam med offentlig bränning av koranen i Sverige.

Under fyra dagar skedde nästan ett dussin våldsamma upplopp på ett halvdussin orter. Aktörerna, som protesterade mot Paladin, var motiverade till våld och när han inte dök upp var det i vanlig ordning polisen som uppploppsmakarna riktade in sig mot. Det ger uppmärksamhet i media. Majoriteten av aktörerna var unga män, boende i eller nära området. Kopplingarna till grov organiserad brottslighet eller våldsbejakande extremism bedömdes, i genomgången efteråt, som få. Det fanns i Polismyndighetens särskilda utvärdering hösten 2022 inga indikationer på att aktörerna var organiserade eller i förväg hade planerat att begå brottsliga handlingar. Samtidigt sägs dock i utvärderingen att kunskaperna om aktörerna var ofullständig.[46] Man måste ställa sig undrande till hur det ändå blev som det blev vid flera tillfällen.

I medierna redovisades uppgifter om att utländska konton i sociala medier hade eldat på konfrontationen under påskhelgen 2022. Synen på Sverige förändrades internationellt.

Hur kan den senaste tidens förändrade syn på Sverige i utlandet utvecklas och vad kan det leda till när det gäller den inre säkerheten? Kan detta främjas och utnyttjas av främmande makt? Vad blir följderna på längre sikt och hur hanterar det svenska samhället den oro som detta skapade, och hur formar samhället motståndskraft mot en fortsatt negativ utveckling? Vad betyder i sammanhanget de religiösa kopplingarna?

Händelser kom att få stor påverkan på den svenska inträdesprocessen till Nato. Turkiets president Recep Tayyip Erdoğan utnyttjade läget och motsatte sig i februari 2023 svenskt medlemskap i Nato så länge det är lagligt att bränna koraner i Sverige.

Bränningarna kallades islamofobiska, rasistiska och hatiska. De beskrevs som medvetet provokativa, som en aggression, och som en kriminell handling. I juni 2023 greps två syriska bröder i Tyskland och dömdes senare i Hamburg för att ha planerat ett islamiskt motiverat terrorbrott i Sverige. Enligt de tyska åklagarna planerade de ett bombdåd mot en kyrka i Sverige, som hämnd för koranbränningar.[47] Denna och ytterligare bränningar sommaren 2023 uppgavs, likt tidigare bränningar, vara exempel på västerländsk arrogans och en överlägsen hållning gentemot den muslimska världen. Att bränna koranen blev ett exempel på västerländska länders ”moraliska förfall”. I sammanhanget lyftes att bränningen i juni genomfördes i samband med den muslimska högtiden Eid al-Adha utanför den stora moskén i Stockholm.

Att yttrandefrihet används som argument för att tillåta bränningar ansågs otillräckligt och irrelevant. Svensk polis kritiserades för att ha skyddat koranbrännare, dels genom att inte ingripa mot dem, dels genom att hindra åskådare från att avbryta eller släcka bränningen.

Objekt som representerar Sverige och Danmark i utlandet blev måltavlor.[48] Koranbränningarna i januari och juni 2023 ledde omgående till mycket omfattande reaktioner i utlandet. I juni kom reaktionerna strax efter att koranen bränts, i januari redan i samband med att polisen fattade beslut om att tillåta bränning av koranen utanför Turkiets ambassad.

Reaktionerna på händelserna såsom protester, flaggbränningar och attacker på de

svenska ambassaderna i bland annat Bagdad och Beirut ledde till nya artiklar och inlägg. De bränningar av koranen som skedde i Danmark och i Nederländerna kopplades också ihop med händelserna i Sverige. I sociala medier uppmanades till bojkott av kända svenska varumärken, varor och tjänster. Därmed hamnade svenska internationella företag i en utsatt position.

Efter ett grovt dataintrång i juli 2023 kunde iranska statliga organ, som anförts ovan, genomföra en påverkansoperation mot Sverige genom ett massutskick av sms. Därvid uppmanades till hämnd mot koranbrännare och påstods att Sverige förberedde krig mot den muslimska världen.

Ett stort antal politiska och religiösa ledare uttryckte fördömanden av händelserna, främst ledare i länder med en stor muslimsk befolkning som Turkiet, Pakistan, Irak, Iran och Saudiarabien samt islamiska konferensorganisationen (IKO). Skarpa uttalanden kom även från länder i väst och från högt uppsatta ledare inom kristna och judiska trosuppfattningar samt internationella organisationer som FN och EU-kommissionen.[49]

I augusti 2024 åtalades Rasmus Paludan för hets mot folkgrupp i Malmö i april och september 2022. Paludan hade bland annat lagt bacon i och runtom en koran och därefter tänt eld på, sparkat och spottat på koranen samt gjort uttalanden där han uttryckt missaktning mot muslimer.[50]

I augusti 2023 tillsatte regeringen en särskild utredare för att se över reglerna rörande allmänna sammankomster.[51] Utredaren lämnade sitt betänkande i juli 2024 och anförde därvid sammanfattningsvis:

> Under senare tid har Sveriges säkerhetspolitiska läge allvarligt försämrats. Det råder ett högt terrorhot mot Sverige och landet står i fokus för våldsbejakande extremism. Vissa företeelser i samband med demonstrationer har bidragit till detta. Hot mot Sverige som land, det svenska samhället i stort, svenska intressen utomlands och svenskar i utlandet har förekommit från en mängd aktörer efter vissa demonstrationer i Sverige. Dessa aktörer har utnyttjat händelser i Sverige som förevändning för att hetsa och bruka våld, bland annat genom att svenska beskickningar har attackerats. Flera av de demonstrationer som verkat hotdrivande mot Sverige har arrangerats av enskilda extremister och provokatörer som är utländska medborgare.[52]

I början av augusti 2024 skakades, som berörts inledningsvis, Storbritannien av ett flertal upplopp runt om i landet. Det var efter det att tre flickor, 6, 7 och 9 år, dödats och ytterligare ett antal skadats svårt i ett knivdåd i Southport på en Taylor Swift-danskurs. Falska rykten om gärningsmannen spreds i sociala medier och den brittiska extremhögern drev på. Upplopp skedde runt om i England och riktade sig mot polisen, antirasist-demonstranter, moskéer och bostäder för asylsökande i 27 städer. Som mest engagerades 6 600 poliser en och samma dag. Den 30 augusti 2024 hade polisen frihetsberövat 1 280 personer. De flesta var ”huliganer från extremhögern”, enligt den brittiske premiärministern. Även från andra länder kom personer för att delta i uppploppen.[53]

Merseyside Police, UK, konstaterade att ”far-right groups” med English Defence Leauge (EDL) som en nyckelfaktor, låg bakom uppploppen. Motstånd mot immigration blandat med hat främst mot muslimer är högljutt och brett spritt bland sympatisörer online. Till detta kopplas konspirationsteorier där ”eliten” döljer sanningen. Från de högerextrema organisationerna spred sig budskapen och uppviglandet till protestaktioner till de stora plattformarna Tik-Tok, X och Facebook.

Den amerikanske industrimagnaten Elon Musk kom i ordväxling med den brittiske premiärministern sedan den senare anklagat sociala medier, i synnerhet Musks medieplattform X, för att underblåsa oroligheterna genom att tillåta inlägg med våldsamt och uppviglande innehåll om händelsen.

Senare uppföljning visar att merparten av de direkt inblandade i uppploppen var ”thugs and rioters” och att sociala media varit en pådrivande faktor, samt att den allvarliga utvecklingen inte skulle ha skett utan aktioner från ”far-right-groups”.[54] Vissa bedömare misstänkte att det inte var osannolikt med rysk inblandning bakom kravallerna. Den brittiska regeringen startade undersökningar huruvida ”state-backed activity” var involverad i desinformationen. ”We have seen bot activity online, much of which may well be amplified or have the involvement of state actors, amplifying some of the disinformation and misinformation that we’ve seen”, uppgav en talesperson för den brittiske premiärministern.[55]

Mitt i denna serie av upplopp i Storbritannien var det dags för megastjärnan Taylor Swift att under sin världsturné ge tre konserter i Österrike. Underrättelser, även utländsk säkerhetstjänst, varnade för terrorattentat och två österrikiska personer kunde snabbt frihetsberövas misstänkta för att planera attacker på besökande fans utanför konsertarenorna, med kniv eller hemmagjorda s k smutsiga bomber. De båda misstänkta kopplades till den nuvarande jihadistiska terrorgruppen Islamiska staten. Den äldre av dem hade några veckor tidigare radikaliserats och på en video på internet svurit trohet till Islamiska staten och ansåg det rättfärdigt att döda otrogna.[56] Konserterna i Österrike ställdes in av säkerhetsskäl.

Återigen har det visat sig hur sociala medier även spelar en stor roll för att skapa oro och snabbt kan sprida uppviglande budskap. Sedan en gnista tänts kan dessa medier även bli redskap för statsstödda intressen. Det måste därför finnas en beredskap och förmåga att hantera sådana situationer på ett tidigt stadium. Det är situationer som har en hel del gemensamt med cyberhotet.

Gängkriminalitet och organiserad brottslighet

I det här avsnittet redovisas kortfattat hur framför allt den våldsbaserade organiserade kriminaliteten utvecklats i Sverige och kommit att sticka ut i jämförelse med andra länder.

Brottslighet som är mer eller mindre organiserad har nog alltid funnits om man ser till hela spektrumet av kriminell verksamhet. Det som oftast kommer i fokus då man idag talar om organiserad brottslighet är den där rubrikskapande våld är ett betydande inslag och den transnationella brottsligheten. Givetvis finns även andra former av organiserad brottslighet. En kort sammanfattning av utvecklingen kan inledningsvis ge perspektiv på problematiken.

Den svenska kriminalhistorien innehåller berättelser om flera ligor, med fastare eller lösare sammansatta grupper av medlemmar. Salaligan, som begick rån och mord på 1930-talet, är ett exempel. På 1980-talet härjade Maskeradligan och på 1990-talet stod Militärligan för en rad värdetransport-, bank- och postrån. Från Uppsala kom Uppsalamaffian. Med rötter i 1980-talet och i kölvattnet till 1990-talets finanskris fick den ett uppsving och blev känd för effektiva indrivningsmetoder. Gruppen kunde driva in pengar som ingen annan. Den engagerade sig också i penningförfalskning och bankgirobedrägerier.[57]

En annan typ och mer brutalare organiserad brottslighet kom med de kriminella motorcykelgängen.[58] De första spåren av mc-

gäng i Norden dateras till början av 1970-talet, då ett flertal klubbar med tydliga intryck från motorcykelklubben Hells Angels i USA noterades av dansk polis. År 1977 ansökte fyra danska mc-klubbar om medlemskap i Hells Angels. I Norden uppstod därefter den första avdelningen av Hells Angels i Köpenhamn i december 1980. På det följde Trondheim i augusti 1992. Den 27 februari 1993 var det dags för Sverige att få den första fullvärdiga s k enprocentaren, efter att sedan 1990 ha haft status som ”hang around” och ”prospects”. Malmöklubben Dirty Dräggels bytte den dagen namn till Hells Angels MC Malmoe Sweden. Finland fick sin första outlawklubb 1996. Hells Angels hade från ursprunget i USA en strikt organisation och etablerade sig i skyddade klubbhus.

Vid ett flertal tillfällen framträdde den svenske HA-presidenten Thomas Möller i TV och tidningar, och då framställde han gärna Hells Angels som ett oskyldigt brödraskap. Samtidigt missade han inte chansen att meddela att den som utmanade Hells Angels skulle jagas för alltid.

Även mc-klubben Bandidos etablerade sig i Norden via Danmark och kom till Sverige 1994. Ganska snart uppstod konflikter mellan de båda outlawklubbarna, inte bara i Sverige utan i hela Norden. Den period av skoningslöst våld som följde kom i nordiska media att kallas ”Det stora nordiska mc-kriget”, en unik konflikt i nordisk kriminalhistoria. Först efter en medlingsinsats i Danmark ”avblåstes” konflikten 1997.[59]

I Sverige uppstod vid sidan av Hells Angels och Bandidos även andra gäng, i viss mån som en motkraft. 1993 bildades Original Gangsters (OG) av en assyrier/syrian, ursprungligen från Turkiet. Fängelsegänget Brödraskapet Wolfpack (från början Brödraskapet) uppstod på högsäkerhetsfängelset Kumla i maj 1995. Det kom till som en protest mot invandrardominansen på Kumla. Inom några år hade man samlat ett femtiotal våldsbrottslingar från de tunga anstalterna: Kumla, Hall, Tidaholm, Österåker och Norrtälje. Grupperingen var inget egentligt mc-gäng utan snarare ett gäng i mer allmän bemärkelse, men med något fastare struktur och lädervästar med ryggmärken.

De ansvariga nordiska ministrarna beslutade att polissamarbetet i Norden skulle intensifieras för att hantera gängen, och ett redan bra samarbete fördjupades. När gängkonflikten var som hetast och röken från handgranater, beskjutning med pansarskott, bomber och andra attentat var som intensivast utrymdes mc-gängens lokaler för att undvika att oskyldiga människor, tredje person, skulle komma till skada.

1990-talets senare del såg flera gängbildningar i storstäderna. Massmedierna fylldes med namn som Chosen Ones, Fittja Boys, Angereds Tigrar, Asir och Werewolf Legion. Narkotikabrott, utpressning, grova stölder och rån kopplade till alla dessa klubbar spred ökad oro i samhället. Fucked for Life (FFL), var ytterligare en klubb, känd för att spränga penningautomater och råna värdetransporter, men än mer för ett antal spektakulära fritagningar år 2004 av medlemmar från landets säkraste anstalter: Kumla, Hall och Norrtälje. Då fick Kriminalvården tänka till och tänka om – att fångar bryter sig ut ur fängelse var väl bekant, men att kriminella bryter sig in i fängelser var nytt för svensk del.

Hells Angels MC och Bandidos MC fortsatte att växa och bedriva sin kriminella verksamhet, men under mindre spektakulära former. På horisonten dök andra brottsgrupperingar upp. År 2010 fanns exempelvis i Malmö sexton kriminella gäng med kopplingar till Balkan, Iran och Libanon. De var grupper som sammanhölls av gemensamt ursprung eller gemensam uppväxt. Konflikter

mellan dessa gäng försvårades av traditionella normer som innebar att oförrätter lätt kunde utlösa våldsspiraler – öga för öga.

Den organiserade brottsligheten beskrevs från och med 1990-talet som maffiaartad, men kom alltmer att betraktas som brottsliga nätverk som kretsade kring vissa nyckelfigurer. Personer som kommit högt upp i den kriminella hierarkin begick brott, som vanligen betecknas som anstiftan, medan andra personer engagerades för att utföra brotten. Graden av tillhörighet i någon organisation eller nätverk varierade, likaså graden av hierarki. Några kallades kriminella entreprenörer, eftersom deras kriminella verksamhet bedrevs i företagsliknande former eller i företag. Utåt sett kunde de förefalla vara väletablerade företagare.

Den grova organiserade brottsligheten tar sig alltjämt olika uttryck och har en varierande struktur. Mellan 2010 och 2020 ökade de territoriella nätverken i utsatta bostadsområden explosionsartat. Grova stölder, rån, narkotikahandel och kontraktsmord var deras sysselsättning.[60] År 2013 började ett gängrelaterat skjutvapenvåld tillta i socialt utsatta områden i storstäderna.

Hösten 2014 presenterade Rikskriminalpolisen (nuvarande Nationella Operativa Avdelningen, NOA) förstudien *En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan i lokalsamhället*.[61] Polisen hade under 1990-talet börjat skönja ett nytt fenomen i den svenska förortsmiljön, hur lokala kriminella slöt sig samman och i gemenskapens styrka med hot och våld skapade rädsla och otrygghet i sin omgivning, en tilltagande kriminalitet från ungdomsgäng. Polisen beskrev utifrån begreppet ”socioekonomiskt utsatta områden” och en Brå-studie dessa områden som präglade av etnisk och ekonomisk segregation, hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå och höga ohälsotal. Det fanns då 55 utsatta områden, alla i södra och mellersta Sverige.

I ljuset av vad som därefter hände framstår rapporteringen som något försiktig. Det är dock lätt att uppfatta en prolog till dagens betydligt allvarligare situation. Studien talade om yngre kriminella, upp till 22 år, som växte in i den kriminella sfären som en ”svans” till tre till tio tongivande personer i varje område. Narkotika, främst cannabis, för eget bruk var en inkörsport. Skulder och oförrätter ledder till bestraffningar och konflikter. Tvister avgjordes inom den kriminella miljön, bland annat vid informella rättegångar anordnade av de tongivande. Hot, våld och ”bötning” styrde i områdena. Misstron mot samhället var utbredd och man försökte hindra och jaga bort polisen från områdena. Bilar brann i förorterna och sten kastades mot ambulanser och brandbilar. 85 procent av gärningspersonerna hade utländsk bakgrund, varav 62 procent kom från Mellanöstern eller Afrika. 31 procent var födda i Sverige med båda föräldrarna utrikes födda.

Skjutningar och sprängningar är inte slumpartade. Gärningsmannen vet vem som ska skjutas. Ibland avlossas skotten med stor risk för andra än målpersonen. De flesta inser det farliga med automateld i en miljö där många vistas. Än mer allmänfarligt, med risk för slumpartade följder, är våld med handgranater och hemgjorda bomber. Att bilar sticks i brand är ett sätt att visa vem som ”äger området” och sprida rädsla och otrygghet. Att tvinga av en ung tonåring sin jacka är också en markering av makt. Det förstärks när ingripande blåljuspersonal angrips. Otrygghet sprider sig då lätt långt utanför den aktuella brottsplatsen.

Året därpå, 2015, hände tre saker som fick en betydande inverkan på utvecklingen. Med tyngdpunkt på hösten 2015 kom en stor ström asylsökande till Sverige, vilket beskrivits ovan. För helåret noterades drygt 162 800 asylsökande. 70 384 var barn under 18

år, varav 35 369 var ensamkommande barn. Merparten asylsökande kom från Syrien och Afghanistan och många från Irak. [62]

Samma år inledde svensk polis en stor omorganisation, en enmyndighetsreform, innefattande flera förändringar, som medförde ett svårt kompetenstapp, ett avståndstagande från professionell erfarenhet, och som tog musten ur verksamheten och ledde till ”den stora oredans tid”. Det viktiga internationella polissamarbetet, det övergripande perspektivet på brottsligheten och behovet att utveckla spetskompetens behandlades styvmoderligt. Att organisationsförändringar av detta slag innebär effektförluster under flera år var väl känt och varnat för från andra länders polisreformer. Tills annat är bevisat är det inte alltför djärvt att påstå att kriminaliteten fick blomstra förhållandevis ostört under de år polisen var upptagen med sina inre angelägenheter och sakta började ”slicka såren”.

Samtidigt hade utvecklingen av sociala medier tagit ordentlig fart. Därtill sinade polisens hemliga tvångsmedelskällor. De kriminella hade sen början av år 2016 fått tillgång till en ny krypterad kommunikationstjänst – Encrochat. Särskilda avlyssningssäkra mobiltelefoner spreds i tusental över Europa. Först fyra år senare, våren 2020, lyckades fransk polis ta sig in i Encrochats dataservrar. Det blev en guldgruva att ösa ur, och en lavin av kunskap om den transnationella organiserade grova brottsligheten spred sig över Europa. Man började på ett helt nytt sätt förstå hur sammanflätad stora delar av brottsligheten är och att polisen måste samarbeta på ett helt nytt sätt. Det som händer på en plats hänger ihop med händelser på andra platser och måste förstås i sammanhanget. Allt rör sig snabbt och över ytan, globaliserat. Men, för detta var ju inte den nya svenska polisorganisationen riggad. Sakta tvingades den börja acceptera verkligheten.

Kopplingen mellan den internationella handeln med narkotika, organiserad grov brottslighet och en växande gängkriminalitet samt bristande integration var uppenbar.

År 2015 började man också se allvarliga effekter av framfarten av den militanta, sunniextremistiska rörelsen Islamiska staten (IS) i Irak, en gren av al-Qaida. År 2014 hade IS utropat ett ”kalifat” i Irak och Syrien. Radikalisering in i våldsbejakande miljöer blev ett problem i Europa, även i Sverige.

I en studie 2015 rapporterade Polismyndigheten att vissa utsatta områdena klassades som *särskilt utsatta* och därmed skulle tilldelas extra resurser.[63] Ett särskilt utsatt område inbegrep:

- parallella samhällsstrukturer
- extremism, såsom systematiska kränkningar av religionsfriheten eller starkt fundamentalistiskt inflytande som begränsar människors fri- och rättigheter
- personer som reser iväg för att delta i strid i konfliktområden
- en hög koncentration av kriminella.

Narkotikahandeln, ofta cannabis, var ett problem i områdena som även kännetecknades av ”utåtagerande missnöje med samhället”. Det fanns i de särskilt utsatta områdena en parallell samhällsstruktur med egen rättskipning dit människor vände sig, i stället för till polisen och rättsväsendet. Konflikter löses systematiskt utanför det ordinarie rättssystemet. I områdena fanns personer med gott anseende som hanterade och medlade i konflikter mellan familjer och klaner. I de särskilt utsatta områdena kunde ett polisingripande möta våldsamt upplopp med bilbränder och stenkastning, rapporterade polisen. Möjligheterna att bedriva näringsverksamhet i de utsatta områdena var begränsade. Social oro förekom i olika grad.

I en tredjedel av de 53 utsatta områdena förekom våldsbejakande religiös extremism

och lokaler där våldsbejakande budskap förmedlades. Kalifatets tentakler hade nått Sverige. Det fanns personer som deltagit i strid för framför allt Islamiska statens (IS) räkning i Mellanöstern.[64]

Enligt en studie av Institutet för framtidsstudier från 2018, gjord med ekonomiskt stöd från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), redovisades följande struktur på den organiserade brottsligheten i Sverige (tabellen här något modifierad).[65]

Organiseringstyp	**Antal individer**
Organiserad brottslighet	
Nätverk	5 094
Partiella organisationer	719
Gatugäng	776
MC-gäng	5 693
Maffia	486
Fotbollsfirmor	835
Extremistiska miljöer	
Islamistisk	785
Autonom	193
Vit makt	382
Övriga extremister	281
Summa individer i studien	15 244

Härutöver finns ytterligare typer av brottslighet i organiserade former. Det rör sig om organiserade förmögenhetsbrott och brott mot välfärdssystemet, seriebrott, stölder, bostadsinbrott, åldringsbrott, illegal avfallshantering samt civilt motstånd och annan aktivism. Brott mot välfärden är en djup källa som den organiserade brottsligheten öser pengar ur. 2021 bedöms felaktiga utbetalningar från det statliga välfärdssystemet ha uppgått till ca 15–20 miljarder kronor, mer än hälften avsiktligt gjorda.[66] Det är givetvis verksamheter som på olika sätt skapar oro i samhället och stör människor, men ligger något vid sidan av fokus för denna uppsats. Terrorismen berörs nedan. En viss personkoppling kan ses mellan dem som i de översta skikten är aktiva i olika typer av grov brottslig verksamhet.

Antalet fall av grovt och dödligt våld med illegala skjutvapen ökade stort de följande åren. Dödsskjutningar och bombdåd medförde en omfattande oro och debatt om utvecklingen i Sverige och uppmärksammades internationellt. De flesta blev överens om att situationen var allt bedrövligare. Trots det sa dåvarande statsministern Stefan Löven i SVT:s Agenda i november 2019: ”Vi såg det inte komma.” Snarare kanske man hoppades på självläkning om man tittade bort.

Fyra år senare, den 1 november 2023, redovisade en arbetsgrupp inom Socialdemokraterna en analys och skrev:

> Vi har i Sverige en växande gängkriminalitet där våldet blir allt grövre, uppklarningarna allt lägre och de kriminella allt yngre. Utvecklingen sätter skräck i Sverige och underminerar människors tillit till varandra och till samhället. Med otryggheten växer också misstänksamheten och rasismen.[67]

Arbetsgruppen konstaterade vidare:

> De kriminella gängen består i huvudsak av andra generationens invandrare. I den meningen är kopplingen mellan gängkriminaliteten och migrationen uppenbar. Att det är just barn till invandrare i utsatta områden som rekryteras till gängen understryker betydelsen av segregation och utanförskap som centrala förklaringsfaktorer.[68]

På regeringens uppdrag hade polisen hösten 2016 börjat föra statistik över bekräftade

skjutningar. Från och med november 2016 till och med juli 2024 skedde 2 648 skjutningar varvid 362 personer dödades och 896 skadades.[69] Som jämförelse kan redovisas att under samma tidsperiod dödades omkring 120 kvinnor i nära relation.

Polismyndigheten redovisar att av de närmare 1 500 skjutningar som inträffade i Sverige under åren 2019–2022 inträffade strax över 25 procent i områden som bedömts som utsatta i någon utsträckning (ca 9 % i utsatta områden, ca 5 % i riskområden och ca 13 % i särskilt utsatta områden).[70] Det är en tydlig koncentration av skjutningar till dessa områden.

Från och med år 2018 för polisen statistik över sprängningar – försök, förberedelser och detonationer. Antalet fall från och med 2018 till och med juli 2024 var 1 490 varav 714 var detonationer.

Enligt en rapport från Polismyndigheten fanns det 8 233 personer som pekades ut som gängkriminella i Sverige i slutet av 2021. Av dessa var 1 202 gängkriminella ungdomar under 18 år. Enligt justitieminister Gunnar Strömmer våren 2023 ingick 30 000 personer i kriminella gäng, men många av dem bidrog på ett mindre ingående sätt och föll utanför det kriminella området enligt dåvarande lagstiftning, och endast en minoritet utförde de grövsta brotten. Enligt Kriminalvården satt ungefär 570 personer från kriminella gäng i fängelser och häkten i Sverige våren 2022.

Det grova våldet, med skjutningar och sprängningar, och den organiserade brottslighet som detta våld är ett uttryck av, är systemhotande och skapar ett parallellsamhälle. Narkotikan (cannabis och marijuana) dominerar. Brott mot välfärdssystemet och bedrägerier, med social manipulation, ökar i digitaliseringens spår. Otillbörlig påverkan från den organiserade brottsligheten på samhällsinstitutionerna är ett hot som tilltar. Dessa hot utgör ett fokusområde i regeringens nya Nationella säkerhetsstrategi.

I april 2024 rapporterade Europol om 821 kriminella nätverk som är aktiva i EU och som påverkar EU:s inre säkerhet. Nätverken består sammantaget av fler än 25 000 individer. De är aktiva inom narkotikahandel (36 %), samtidigt i annan kriminalitet (50 %), bedrägerier (15 %) och människosmuggling (6 %). Av nätverken bedöms 70 % ägna sig åt korruption i syfte att påverka rättsapparaten och de juridiska processerna. Europol varnar för den hjälp som brottsnätverken får från professionella experter på olika områden.

I en rapport från Brå i början av år 2024 kallas dessa ”hjälpare” för *möjliggörare* (från engelskans *enablers*). De är personer i olika yrkesroller.[71] De förmedlar information, varningar och instruktioner. Möjliggörarna biträder med smuggling, transport och förvaring av illegala varor samt hantering av brottsvinster. De kan fatta felaktigt gynnsamma beslut i myndigheter, göra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet och vara betaltjänstombud. Tecken finns på att personer med koppling till den organiserade brottsligheten har nästlat sig in i samhällsbärande institutioner, där avsiktligt placerade, infiltratörer, eller snärjda i kriminalitetens garn. Insiderstödd brottslighet urholkar förtroendet för politiker och tjänstemän och därmed för samhällsorganen. Ett uppvaknande måste till för att motverka problemet.

Bland de fall som upptäckts finns möjliggörare med familjeband, barndomsvänner och kunder till kriminella. Brå redovisar fyra huvudtyper: manipulerade, upparbetade, affärsmässiga (tar mutor eller arvode) och placerade (infiltratörer). Hot och påtryckningar förekommer. Möjliggörarna spelar en viktig roll i den kriminella verksamheten.

Brå konstaterar utifrån knäckta krypterade chattar att efterfrågan på möjliggörare

är stor men antalet sannolikt litet. I februari 2024 redovisade Polismyndigheten en lägesbild över de kriminella nätverken. De aktiva i kriminella nätverk uppgavs till 14 000. I siffran ingick inte bara de uppmärksammade ungdomsgängen utan även andra typer av kriminella nätverk. Till dessa kom 48 0000 personer med kopplingar till nätverksaktiva. Siffrorna fick många att ifrågasätta analysen och den knapphändigt redovisade beräkningsgrunden. De kraftigt ökade siffrorna berodde på vidgade urvalsramar, som skulle må bra av att skärskådas och få stringentare definitioner. I mängden med kopplingar till nätverken fanns enligt Polisen 700 möjliggörare. Kriminalvården bedömde å sin sida att bland de som våren 2023 var intagna i häkte och anstalt länkades 600 personer till organiserad brottslighet.

”Möjliggörare” är dock inget nytt. Man bör fundera över om begreppen ”utförare” och ”möjliggörare” i detta mycket allvarliga sammanhang blir eufemistiskt. Det handlar i själva verket om organiserad grov eller synnerligen grov brottslighet. Straffrätten har sedan 40- och 60-talen haft särskilda stadganden om s k osjälvständiga brottsformer, brottslig *medverkan* och *främjande* av brott. I den organiserade brottsligheten är det alltid flera delaktiga, även om alla inte deltar på samma sätt. I början av 2000-talet fanns exempelvis misstankar om samarbete mellan värdetransportrånare och personer i transportföretag. Konsten att snärja en plit i ett fängelse finns väl beskrivet, likaså metodiken att värva spioner. Falska fakturor för att lyfta moms är också välkänt, liksom välfärdsfusk. Några advokater har, efter stor vånda, dömts och deslegitimerats för att ha brutit mot restriktioner i brottmål, m m. Viljan att hjälpa en ”bror” kan väga tungt. Att pojkar i tidiga tonåren aktivt söker uppdrag, även morduppdrag, för status och spänning mot ringa ersättning, är en förskräcklig utveckling. Situationen har förvärrats de senaste åren. Nu sker äntligen en översyn av det gamla regelverket om de s k osjälvständiga brottsformerna.

Insider, överlöpare och kollaboratörer har funnits i alla tider. I tider av en tilltagande transnationell och transkontinental brottslighet, och samtidigt en offensivare antagonistisk verksamhet från främmande makt i form av hybridaktiviteter, måste ökad uppmärksamhet riktas mot ”möjliggörarna/främjarna”. De utgör, samtidigt som de främjar traditionell brottslighet, sårbara punkter som kan nyttjas av aktörer i det yttre säkerhetshotet.

Ett förändrat säkerhetsläge efter den ryska invasionen av Krim 2014 och kriget mot Ukraina 2022 samt svenskt medlemskap i Nato, innebär nya utmaningar och krav på ett vidgat säkerhetstänkande. Vad finns det för sårbarheter i det svenska samhället som kan exploateras av främmande makt? Finns i Sverige risk att aktörer och möjliggörare inom den organiserade brottsligheten nyttjas som ombud (proxies) för främmande makt? Sverige får inte bli en glappande bakdörr i Nato-perimetern. Myndigheter, företag och andra organisationer måste se säkerhetsarbetet ur nya synvinklar.

Utvecklingen av den grova organiserade brottsligheten under de senast tjugofem åren finns väl beskriven i ett antal böcker, där bland annat undersökande journalister gjort detaljerade sammanställningar och personer verksamma inom rättsväsendet redovisat berättelser från sina verksamhetsfält. Här redovisas ett antal titlar, några har varit starkt efterfrågade i fängelsebiblioteken.

Wierup, Lasse och Larsson, Matti: *Svensk Maffia. En kartläggning av de kriminella gängen*, Norstedts, 2007.

Wierup, Lasse: *Gangsterparadiset. Så blev Sverige arena för gängkriminalitet, skjutningar och sprängdåd*, Forum, 2020.

Wierup, Lasse: *Maffiapakten. När samhällets betrodda säljer sig till gängen*, Forum, 2024.

Latza Nadeau, Barbie: *Maffiakusten. Prostitution, knark och vapen i dagens Italien*, Lind Co, 2018.

Bäckström Lerneby, Johanna: *Familjen*, Mondial, 2020.

Salihu, Diamant: *Tills alla dör*, Mondial, 2021.

Salihu, Diamant: *När ingen lyssnar*, Mondial, 2023.

Dos Santos, Lisa: *Älskade bror. En rapport från gängvåldets Sverige*, Forum, 2022.

Lindström, Mats och Sjöshult, Fredrik: *Spaningsledaren i Rinkeby. Min kamp mot gängvåldet*, Forum, 2024.

Det som sticker ut är i första hand det omfattande våldet med skjutningar och sprängningar. Därnäst kommer att många av de individer som styr denna brottslighet sökt sig en skyddad tillvaro i andra länder, bland annat intill Medelhavet och i Mellanöstern, också i hopp om att undgå den svenska rättvisan. Under 2024 var 229 personer efterlysta genom en europeisk arresteringsorder, varav 103 avsåg lagföring för narkotikabrottslighet och övriga för straffverkställighet. Femton personer var efterlysta World Wide genom en Red Notice av Interpol. Merparten av dessa var efterlysta för inblandning i mord, synnerligen grov narkotikabrottslighet och narkotikasmuggling. En var efterlyst för terroristbrott. Ytterligare i Sverige misstänkta personer finns i utlandet utan att vara efterlysta. Därifrån kan de fortsätta driva sin brottsliga verksamhet via digitala medier, samtidigt som de undviker den svenska polisens närgångna uppvaktning.

Till det avvikande hör också trenden med allt yngre gärningsmän. Tidigare användes underåriga mest för att tillfälligt förvara och transportera vapen och narkotika och som s k knasvakt. Via sociala medier kan barn på några timmar lockas att bli torpeder åt den grova organiserade brottsligheten. Även barn under 15 år rekryteras för att utföra morduppdrag, skjuta någon, placera ut en sprängladdning, även i annat land. På sociala medier och i krypterade tjänster som Telegram har dödslistor lagts ut med namn på personer som ska konfronteras och uppgifter om ersättning: Hundra tusen för en skjutning i Sverige, femtio för att kasta en bomb i Sverige. För uppdrag i Danmark betalas betydligt mer, en halv miljon.[72] Enligt Åklagarmyndigheten misstänktes första halvåret 2023 26 barn under 15 år för inblandning i mordplaner. Första halvåret 2024 uppgick antalet till 93 barn.

Barn och unga som nappar på erbjudanden om snabba pengar för ett våldsdåd snärjs genom hållhakar och hot mot dem och deras familjer om de inte fullföljer sina åtaganden. De hamnar i skuld. Fullföljer du inte, är det du som dör i stället. De får med andra ord känna på parallellsamhällets metoder.

I januari 2018 höjdes minimistraffet för grovt vapenbrott från fängelse i ett år till två år och i januari 2024 till fyra år. Det är ett brott som är lätt för polisen att hantera på bar gärning och straffsatsen innebär omedelbart häktning, med andra ord ett mycket ”vasst verktyg” i polisarbetet. Även andra förändringar i straffstadgandena och påföljdssystemet påverkar lagföringsmöjligheterna.

I förordet till regeringens nationella strategi mot organiserad brottlighet som överlämnades till riksdagen i februari 2024 står:

> Den organiserade brottslighetens destruktiva kraft underskattades allt för länge i stora delar av samhället. Men vi har sett

> vad den gör med tilliten i vårt samhälle, och vad den i förlängningen riskerar att göra med vår demokrati.[73]

Man frågar sig hur framtiden ser ut? Allt talar för att brottslingars intresse av svarta inkomster kommer att bestå. Narkotikahantering är framgent en av de mest lukrativa kriminella verksamheterna och en av de huvudsakliga inkomstkällorna. Det är en internationell marknad med starka intressen som även har kopplingar till krig och kriser runt om i världen och som underlättas av globaliseringen av samhällslivet. Narkotikaproduktion och smuggling kommer också i framtiden att ha kopplingar till regimer i olika länder. Narkotikamissbruket kommer att vara en drivande faktor i kriminaliteten under överskådlig tid och på olika sätt kräva samhällets resurser. Den organiserade brottslighetens handel med narkotika beskrivs av EU-kommissionen som ett av de allvarligaste säkerhetshoten som Europa står inför idag.

Den grova organiserade brottsligheten kommer att bestå och med den rivaliserande gäng. Den organiserade brottsligheten är till sin natur självgenererande och metastatisk. Den kan inte pratas bort utan kräver radikala insatser. Förhoppningsvis kan kriminellas skrupelfria utnyttjande av barn, även för de mesta allvarliga brott, stävjas med krafttag från samhällets sida.

Utmanad rättsordning

Följande avsnitt handlar om hur det svenska samhället och den svenska rättsordningen kommit att påverkas av rättsordningar från andra kulturer. Avsnittet handlar även om framväxten av parallella rättsordningar.

I alla tider har det funnits behov av regler för mänskligt handlande och umgänge. Vissa regler är mer normativa än andra och dessutom förenade med makt genom vilken åtlydnad kan framtingas. På så vis har rättsordningar uppstått. Vissa rättsordningar bygger på att det skulle finnas vissa i naturen givna regler, liksom naturlagarna. Rättsregler kan också vara kopplade till religion och trosföreställningar. Många anser att rättsordningar enbart är verk av människorna själva.

Vad rätten är har besvarats olika vid skilda tider och hos skilda folk, det vill säga i olika kultursammanhang. Det finns inte heller något gemensamt för allt som kallas brott mer än att det är en överträdelse av en norm, det vill säga olydnad mot en auktoritet eller en auktoritativ norm. Normen kan vara given av en gud, en härskare, ett parlament eller annan lagstiftande församling, eller en sammanslutning. Om någon överträder en befallning eller regel som anses bindande för personen, kan någon i auktoritativ ställning utkräva rättelse och bestämma en påföljd, tillfoga ett lidande eller obehag.

De senaste fyra århundradena har Sverige haft en samhällsordning grundad i fördragen vid westfaliska freden år 1648, de westfaliska principerna. De innefattar ett statsbegrepp, att människor i ett definierat territorium har slutit sig samman under en gemensam rättsordning för gemensam säkerhet och gemensamma skyldigheter och fördelar. Där regerar de över sig själva. Principerna omfattar både intern och extern suveränitet. Grundlagar garanterar de enskilda individerna vissa friheter och rättigheter.

Medborgarna har enligt dessa principer överlåtit till staten att förhindra att rättskränkningar sker och beivra de brott som begås. Medborgarna har sålunda frånhänt sig möjligheten att på egen hand skipa sin rätt – själva, genom familjen eller på annat sätt. Ytterst innebär det också att makten att tvinga fram åtlydnad och att straffa ankommer på staten, för vårt vidkommande enligt vad som föreskrivs i svensk lag.

I Sverige är brott en gärning som beskrivs i lag och för vilken det är föreskrivet straff. Så har det inte alltid varit. En gång i tiden ansågs bibeln vara människans rättesnöre och betraktades på 1600-talet i stor utsträckning som gällande rätt i Sverige. Ända till år 1959 innehöll den ed som varje svensk domare har att avlägga, att han skulle döma efter Guds och Sveriges lag. Med Guds lag förstods förr de bibliska rättsreglerna och senare den kristna religionens läror eller samvetets bud.

Den gamla gränsdragningen för staters suveränitet har försvagats de senaste årtiondena till följd av en globaliserad, transnationell värld. Det finns ett stort antal internationella fora som präglar den internationella miljön runt stater, och som till och med kan ta mer eller mindre bindande beslut i förhållande till sina medlemsstater.

Därmed har det uppstått en pluralitet vad gäller nationella rättsordningar som i olika mån präglas av internationella överenskommelser och förpliktelser. I den Europeiska unionen har medlemsländerna även fått en stark rättslig bundenhet till EU-rättens regler. Sedan den 1 januari 1995 gäller den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som svensk lag. Nationalstaternas makt rubbas även av stora transnationella företag som i olika avseenden sätter standard för tillvaron.

I modern tid har det inom det internationella freds- och säkerhetsfrämjande arbetet setts

hur rättsapparaten krackelerat i flera regioner och ett behov av rättsstatsuppbyggande insatser har uppstått. Flertalet av de konflikter som idag motiverar freds- och säkerhetsfrämjande insatser är inom en stat. Dessa konflikter kan ha sin grund i omogna, svaga eller kollapsade statsbildningar, som mer eller mindre kan vara tillskyndat av en antagonist, eller stater under nybildning. I vissa fall kan det helt saknas en fungerande rättsapparat och rättskultur enligt internationell standard, medan det i andra fall finns andra typer av rättssystem, inklusive sedvanerättsliga och traditionella system (customary and traditional justice systems).

Sedan år 2003 har FN allt tydligare påpekat rättsordningens (rule of law) betydelse. FN bidrar vid konflikter och post-konflikter med att i berörda länder stärka rättsordningen och skapa förtroende för de institutioner som ansvarar för rättsordningen. Mot den bakgrunden har de fredsbevarande operationerna genom FN och andra internationella organ blivit alltmer multidisciplinära. Det finns en tydlig koppling och ett beroendeförhållande mellan rättsområdet, säkerhetsområdet och utvecklingsområdet.

Regeringen anser att Sverige bör vara ett föregångsland och en pådrivande kraft inom EU och för det internationella genomförandet av FN:s Agenda 2030. På rättsområdet (mål 16) handlar det bland annat om att minska våldet, främja rättssäkerheten, att bekämpa alla former av organiserad brottslighet, minska korruption och mutor och att bygga upp effektiva och transparenta institutioner.

Det moderna liberala samhället utifrån 1648 års principer har sina rötter i upplysningstiden och har lagt grunden för en rättslig individualism. Samtidigt vilar individualismen på att det finns ett kraftfullt och effektivt statligt styre inriktat på allmänhetens intresse och på att enskilda medborgare är villiga att se sig själva som medlemmar av en allmänhet vars intressen ombesörjs och hävdas av staten.

I områden där de nyss nämnda principerna aldrig slagit rot, där staten är svag, har krackelerat eller till och med saknas, har individen för problemlösning i alla tider vant sig vid att nyttja sitt eget sociala nätverk, sina släktband och sin storfamilj,

sin klan. Man har därvid varit hänvisad till kollektiva lösningar genom familjen, stammen, klanen eller organisationen. Så har det varit och är det i de primitiva samhällena. Motsvarande ordning ser man i grupperingar där man inte kan vända sig till staten för hjälp, såsom i kriminella gäng, maffia och brottssyndikat. Man kan säga att den organiserade kriminaliteten har hämtat inspiration från klansamhällets konfliktlösningsmodell och tillämpar den hårdhänt och hänsynslöst.

Med den ökande invandringen till Europa och Sverige har vi de senaste åren mycket tydligt kommit att ställas öga mot öga med klanstrukturer. I sig är klansystemet inte brottsligt utan en annan typ av rättsordning. Hjälp, skydd och rättsskipning sker där i kollektiva system där individen är underordnad det kollektiva. Klansystemet innebär att familjens överhuvud styr med rykte, heder och järnhand och ser sig som en konfliktlösare enligt sedvanerättens och de traditionella systemens kollektiva modell, ofta med religiösa influenser.[74]

Klansamhället ser ett angrepp på individen som ett angrepp på det kollektiv som individen tillhör och på den gemensamma hedern. Man är inte van vid att söka hjälp hos en svag stat och anser därför att myndigheter och domstolar inte har med saken att göra, ”vi reder ut och dömer själva enligt våra regler”. Man ”medlar i konflikter och hjälper sin bror”. Varför skulle man vända sig till någon myndighet som ändå inte kan hjälpa till och skydda?

Klansystemet fungerar snabbt, inte minst därför att man nöjer sig med kollektiva lösningar på problem. Individen är underordnad den vidgade familjen. Någon annan i familjen kan få betala eller plikta för en skuld eller orätt som någon gjort. Alla tas till hjälp mot det som hotas.

Som en följd av klankulturen och dess hedersbegrepp får familjen ett kollektivt ansvar för varje enskild familjemedlems felsteg. Det leder dessutom till att man gemensamt bevakar varandra och håller efter varandra, för det skyddar samtidigt de egna intressena. Jag skyddar mig genom att se till att du sköter dig. Det gäller inom storfamiljen och i förhållandet mellan storfamiljer, balansen upprätthålls. Att hantera oförrätter och konflikter blir därmed en fråga för släkten och en fråga mellan släkter. Om konfliktlösningen däremot inte blir balanserad riskerar konflikten att rulla vidare och att trappas upp.

Klansystemet krockar med den statsstyrda rättsordningen, det individualistiska systemet för lag och rätt i moderna liberala samhällen. Det är två system som inte fullt ut kan råda samtidigt. I annat fall riskerar parallella samhällen att utvecklas.

Det är naivt att tro att man utan vidare träder in i en ny rättskultur bara för att man passerar en landgräns. Även om klanen inte längre behövs för den fysiska överlevnaden i ett liberalt samhälle upplöses inte banden till klanmedlemmarna när man byter land.

Vi har under många år brustit i att förebygga en sådan krock. Integrationsarbetet har varit för svagt. När flyktingvågen var som störst blev det som förmåddes mest en fråga om tak över huvudet. Vi borde för länge sedan ha lärt oss mer om dessa strukturer och processer och att inte ta för givet att alla som knackar på de europeiska och svenska dörrarna omedelbart omfamnar vår samhällsordning. Konsekvenserna av krocken har dessutom förstärkts genom att många inblandade i den organiserade våldskriminaliteten har rötter i och influeras av de parallella systemen. Den samhällsordning vi bestämt i demokratisk ordning utmanas och måste därför hävdas.

I Sverige accepteras inte dessa kollektiva modeller och staten har monopol på straffrättskipningen. Det är en av statens kärnuppgifter. Det är då viktigt att staten

visar att den har förmåga att sköta uppgiften och ta de kraftfulla tag som situationen kräver. Lyckas inte staten upprätthålla sin del av kontraktet, att garantera skydd och insatser när det behövs, riskerar det att erodera.

Ett av de första utslagen av denna krock mellan rättsordningar i Sverige var när unga invandrarflickor mördades av pappor eller bröder med motivationen att hederskulturen krävde detta. Varje år dödas tusentals flickor och kvinnor över hela världen i hederns namn. Morden är sanktionerade av familj, släkt och klan. Så återskapar man heder, balans och skipas rätt. Man sluter med stor lojalitet upp runt den direkta gärningspersonen.

Sedan mitten av 1980-talet har hedersmord förövats i Sverige. Cirka 300 anmälningar om hedersrelaterat våld registreras i Sverige varje år hos polisen.

I Europa och Sverige ses också påverkan från exempelvis afrikanska traditionella rättssystem med knytningar till woodooreligion. Det kan få till följd att det skydd och den konfliktlösningsmodell som den svenska rättsordningen står för inte fungerar. De inblandade har svårt att komma loss från svartkonstens jujuförbannelse.

Enligt polisiära uppgifter fanns år 2020 i Sverige 34 familjebaserade nätverk, klaner, med ursprung i olika delar av Mellanöstern. Vissa av dessa ägnade sig åt systematiska bedrägerier mot välfärdssystemet och var på olika sätt kopplade till och indragna i gängkriminaliteten i Sverige, men också i andra länder. Detta innebär samtidigt att omfattande penningbelopp cirkulerar på den svarta marknaden, återinvesteras och tvättas vita på olika sätt.

Klanlikande regler tillämpas, som berörts ovan, även i maffiakretsar, brottssyndikat och andra grövre brottsgrupperingar. Särskilt i miljöer där man inte är van vid en demokratisk rättsstat, utan gör allt för att hålla myndigheter utanför.

Gäng, brottsbelastade storfamiljer och klanstrukturer har tagit över i vissa områden också i Sverige. Uppenbarligen har den svenska staten varit svagt närvarande i dessa områden och inte klarat av att hävda vår rättsordning.

I boken *Familjen* tar journalisten Johanna Bäckström Lerneby upp problematiken utifrån en familj i Angered utanför Göteborg:

> Polisen sa att familjen som kom från krigets Libanon inte hade någon vana av ett samhälle i svensk mening, med en stat som man litade på och en förvaltning som fungerade. De hade ingen utbildning och många var analfabeter. De kom från områden där man levde i klaner och i en klan var varje individ en pusselbit. Om du som enskild pusselbit togs bort så var du död eftersom det inte fanns någon stat som tog hand om dig. Bara familjen, släkten och klanen.[75]

Hon beskriver hur en familj styr en hel stadsdel genom skrämsel och våld och hur familjens överhuvud griper in och ”löser problem”.

Trots att man sökt sig till ett bättre liv i ett nytt land känner många en rädsla för strukturerna i det europeiska samhället. Ovanan inför staten och dess institutioner gör att man inte känner tilltro till dem, medan man har gott förtroende för sina landsmän och vet att följa vad familjens överhuvud förmedlar. I det nya landet får man sin bild av släktingar och andra landsmän och i mindre mån av landets myndigheter. Den svenska välfärden har hos vissa således kommit att uppfattas som farlig och stöd från samhället därför avvisats. Familjerna kan också känna rädsla för det som förmedlas i svenska skolor. I vissa fall går denna misstro så långt att familjer skickar hem sina barn till släktingar som finns kvar i ursprungslandet för att de ska få ”rätt uppfostran”.

En ytterligare komplikation uppstår då både staten och klanen är svaga och i områden där kriminalitet utvecklas. I ett ”mittemellanlandskap” utvecklas både en tystnadskultur och en hederskultur där skyddet och tryggheten, om än bräcklig, ligger i gänget och det kriminella nätverket med sin egen modell för problemlösning och ”rättsskipning”. Det för tankarna till maffiaorganisationer med ”instant justice”-metoder och influenser från hederskulturen i klansamhällen.

Men vad än värre är, innebär den grova gängkriminaliteten, med ett tillspetsat språkbruk, att det i Sverige under de senast 7 åren ”utfärdats” mellan 42 och 62 ”dödsstraff” årligen och där även många minderåriga varit ”kontrakterade bödlar”. Under åren 2017–2023 har 313 människor på detta vis bragts om livet och omkring 800 personer tillfogats kroppskada av olika svårighetsgrad.

Man kan inte bortse från att det samtidigt finns en koppling mellan den grova brottslighetens ”instant justice”-metoder, klansamhällets hederskultur-modell och den grova organiserade brottslighetens utnyttjande av minderåriga som ”bödlar” i konflikter. De hovrättsdomar, med långa fängelsestraff för minderåriga, som under 2024 kommit, talar ett tydligt språk härvidlag.

Dessa primitiva rättsmodeller innebär ett systemhot där vår liberala rättsordning inte bara utmanas utan försöker ställa åt sidan statens exklusiva rätt att använda våld på sitt territorium. Konfliktlösningen sker vid sidan av rättsväsendet. Det har dessutom i domstolar i Sverige och Tyskland gjorts invändningar att statens domstolar inte varit behöriga att handlägga mål som följd av rättsprincipen ”ne bis in idem”, d v s saken har redan avgjorts inom familjen. En likande utveckling kan ses i Storbritannien. Konsekvens av detta är ett parallellt rättssystem som inte kan fungera samtidigt med den statliga.

Ur det perspektivet kan man se regeringens nationella strategi 2024 som ett viktigt steg i rätt riktning: ”Det finns ingen viktigare uppgift för staten än att värna Sveriges frihet, fred och säkerhet.”[76] Regeringen skriver vidare:

> Parallellsamhällen hotar våra institutioner och utmanar vår demokrati. Vi har tidigare sett kopplingar mellan den organiserade brottsligheten och våldsbejakande extremism. Nu ser vi även att gängkriminella rekryteras av utländska statliga aktörer och används som ombud för att begå våldsdåd och andra former av säkerhetshotande verksamhet i Sverige och i andra länder i Europa.[77]

Terrorism och extremism

Terrorns olika ansikten och utveckling studerades och beskrevs i Akademiens projekt KV21 och SES. Flera artiklar har publicerats i Akademiens tidskrift och böcker.[78,79,80] Där redovisades även de olika organ som samarbetar kring inre säkerhet i EU. Här ska, efter ett inledande allmänt avsnitt, fördjupning ske i ett par frågeställningar utifrån utvecklingen de senaste åren.

Inledning

Det finns flera definitioner på vad som är terrorism. Begreppet är känslomässigt och politiskt laddat. Ibland används termen dessutom för att stigmatisera, delegitimera, svärta ner och avhumanisera den som avses, inklusive politiska motståndare.

Enligt svensk lag omfattar terroristbrott 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.[81]

Terrorism hotar internationell fred och säkerhet, nationell säkerhet och grundläggande fri- och rättigheter.

Den 1 juli 2022 trädde en ny svensk terroristbrottslag i kraft. Den är en sammanläggning av tidigare specialstraffrättsliga lagar kopplade till terrorism. Den nya lagen reglerar straffansvar för terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet och resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet.[82]

Svensk domstol kan döma över samtliga brott i terroristbrottslagen oavsett vem som begått brotten och var de begåtts, även utanför Sverige (2 kap. 3 § brottsbalken). Terroristbrott, som inte är mindre grovt brott, är undantagna från preskription (35 kap 2 § brottsbalken).

Terroristhotet är komplext och ändrar sig ständigt. Terrorism är även ett medel för våldsbejakande extremister. Grundorsaken, den drivande kraften, varierar och det finns ingen unik 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.[83] Det finns också ett samarbete mellan olika terroristgrupper. En del terroristverksamhet är statsstödd.

Terrorister anpassar sig till ny teknik och förändringar i medievärlden, men också som följd av utvecklingen av säkerhetsskyddet för viktiga objekt och system. Flygplanskapningar var vanliga på 1970-talet liksom attentat mot ambassader och kulturhus. Inkluderar man separatiströrelser och pirater hör handelssjöfarten till det mest utsatta området. I historiskt farliga farvatten kapas fartyg och krävs på höga lösensummor. Nu kompletterar gärningsmän bomber och gevär med angrepp via internet. Man talar om det elektroniska heliga kriget, ”Electronic Jihad”.[84] Ett otal exempel, också svenska, finns på hur individer utsatts för våldsfrämjande radikalisering och sökt sig till konfliktområden för terroristträning.[85]

Sedan länge har terrorism betraktats som ”den fattiges krig” och en av de irreguljära antagonistiska verksamheterna. Förödande slag kan åstadkommas mot en motpart genom terroristhandlingar. Händelserna med de fyra kapade flygplanen i USA den 11 september 2001 utgör ett extremt tydligt exempel. Samtidigt visar detta att målet för en terroristhandling inte behöver vara att bemäktiga sig ett annat land.

Terroristgruppen Hamas storskaliga attack på Israel och omfattande gisslantagning den 7 oktober 2023 (se vidare nedan) är ytterligare ett extremt exempel på storskalig terrorism.

Antagonistens intresse kan vara att hämnas, skapa oro och skräck eller uppmärksamhet för sin egen sak, eller att påverka motpartens handlande på visst sätt. Uppenbart förekommer också i olika delar av världen terroristhandlingar som syftar till att få makt och kontroll över befolkningsgrupper och territoriella områden.

Terrorismen uppvisar således ett ”stridsfält” som är mångfacetterat. Ibland brukar det sägas att terrorismens främsta mål inte är de omedelbart drabbade personerna, utan tv-tittarna. I det avseendet är terrorismen ett medel i påverkanskampanjer. Därvid bör det uppmärksammas att Ryssland uttalat att man är i kamp med väst och vill störa och splittra. En statsstödd rysk terrorism via

ombud är därför en risk som det inte går att bortse från. Det är ett potentiellt yttre hot mot den inre säkerheten i EU och som kan nyttjas i destabiliserande syfte, redan vid antydan om att det skulle kunna förekomma, d v s påverkan genom avskräckande psykologi. Numera kan icke-statliga aktörer genom terroraktioner åstadkomma effekter som hotar samhällets kärnsäkerhet. Den förmågan hos aktörer kan alltså utnyttjas av främmande makt.

Terrorism kan åstadkomma stora effekter med begränsade insatser. Det innebär att det inte behöver vara omfattande planering, kostsamma genomförandelösningar och många personer inblandade i en terroristhandling. Det kan röra sig om beväpnade mindre eller större grupper, en handfull personer men också om enstaka individer. Inte sällan har terrorister någon form av hjälp från folk runt omkring sig som kan stödja med underhåll, gömställen och varningar, eller som bara är tysta sympatisörer. Ofta är terrorister även involverade i vanlig kriminalitet eller samarbetar med andra kriminella för att finansiera verksamheten. Organiserad brottslighet och terroristgrupper opererar överlappande i vissa områden och sammanhang.

Konflikter av olika slag har sedan 2007 varit den drivande faktorn bakom terrorismen och 98 procent av dödsfallen på grund av terrorism inträffade i konfliktländer.[86] Terroristhandlingar utförs inte bara i det primära konfliktområdet utan äger rum mot mål runt om i världen där motparten är representerad eller har intressen, d v s mot olika typer av surrogatmål. Mål kan vara ambassader, reseföretag, flygbolag, turistorter, militärbaser och fartyg som är kopplade till motparten. Dignitärer från ett hotat land som besöker ett annat land medför sin hotbild från hemlandet och överför hotbilden till det land de gästar och därmed även en risk för attentat.

Terrorismen i Europa

Efter terroristattackerna i Madrid i mars 2004 har EU steg för steg stärkt sitt arbete med att bekämpa terrorism. Terroristattackerna runt om i Europa år 2020 visade på behov av ytterligare åtgärder för att skydda de europeiska samhällena. Bland annat sågs därvid en framgångsrik integration av de migranter som fått tillstånd att stanna i EU som en nyckelfråga.

Efter terrorattentaten i Oslo och Utöya i Norge år 2011 intensifierades diskussionen om de mycket allvarliga skador en ”ensamvarg” (the Lone Wolf) kan åstadkomma. Samtidigt visar detta exempel på svårigheten att i tid upptäcka och agera mot ”ensamvargar” och självradikaliserade individer, personer som ”opererar under radarn”.

Europol upprättar läges- och trendrapporter om terrorismen i EU. I 2023 års TE-SAT-rapport anges att terrorism fortsatt utgör ett allvarligt hot mot medlemsstaterna. År 2022 registrerades i EU sammantaget 28 fullbordade, misslyckade eller avvärjda attacker. 16 attacker var fullbordade, varav majoriteten hänfördes till vänsterextremistisk och anarkistisk terrorism (13), två till jihadistisk terrorism och en till högerextremistisk terrorism. Under samma år greps 380 personer för terrorismrelaterade brott. Internet, sociala medier, offentligt tillgängliga meddelandeapplikationer, onlineforum och videospelsplattformar, var de centrala verktygen för propaganda samt radikalisering och rekrytering. Högerextremister spred enligt rapporten en uppsjö av budskap, främst på nätet.[87]

I Europolrapporten 2023 görs bedömningen att terroristorganisationer utanför EU i ökad grad kan iscensätta attacker och andra terroristaktiviteter i medlemsstaterna och rekrytera följare. Det ryska anfallskriget på Ukraina kan nyttjas av terrorister

och våldsamma extremister för att polarisera samhällen och attrahera följare till terrorism. Som man sett vid tidigare konflikter finns en risk för att vapen och explosiva deviser från stridsområdena kan komma i terroristers och våldsamma extremisters händer. ”Ensamvargarna” bedöms fortsatt komma att ligga bakom merparten av terroristattackerna i EU.[88]

Terrorismen i väst ”peakade” 2017 och har de senaste fem åren minskat signifikant. Den högsta nivån av terrorism i Europa noteras i Turkiet. Oroande signaler i Europa kommer från Tyskland där flera planer på angrepp kopplade till Hamas uppdagades under 2023.

I Sverige finns egentligen ingen inhemsk terrorism. Sverige har tidigare kritiserats för att vara en ”fristat” för enstaka terrorister. Ett antal radikaliserade personer vistas i Sverige. Enstaka personer i Sverige döms för terroristbrott. Terrorattentat förekommer i Sverige och i andra länder av radikaliserade personer boende i Sverige.

Som klientgrupp inom Kriminalvården utgör terroristbrottsdömda och dömda för våldsbejakande extremism en liten grupp. Sedan många år har Kriminalvården varit uppmärksam på risken för radikalisering i fängelsemiljön, en företeelse som är välkänd från andra länder i Europa, men alltjämt begränsad i svenska fängelser. Dock finns anledning att skärpa uppmärksamheten på företeelsen. Man brukar bland kriminalvårdschefer internationellt påpeka att det uppstår en toxisk situation i fängelserna när beläggningstrycket med dubbelbeläggning i trånga utrymmen ökar, möjligheter till differentiering av intagna sviktar, möjligheter att genomföra behandlingsprogram och annan sysselsättning för intagna minskar, samtidigt som antalet unga klienter med våldserfarenheter från gängmiljön ökar och personalomsättningen är stor. Svensk kriminalvård brottas nu med sådana problem.

Från augusti 2023 bedömde Säkerhetspolisen att attentatshotet mot Sverige ligger på en *hög nivå*, framför allt från våldsbejakande islamistisk extremism, men även från våldsbejakande högerextremism. Under 2023 utpekades Sverige som ett mål för islamiska terrororganisationer. Bakgrunden var främst koranbränningarna som skedde i Sverige i januari och juni 2023. Den 16 oktober 2023 genomfördes ett islamistiskt terrorattentat riktat mot Sverige och svenska mål i Belgien. Då attackerade en man i Bryssel svenska fotbollsupportar i landslagströjor.[89] Två svenskar avled och en person skadades. Gärningsmannen, som var tunisisk medborgare, radikaliserad till IS och känd av polis för involvering i människosmuggling, avled efter att ha konfronterats av belgisk polis. Det var den första IS-attacken i Europa på två år.

Den terrorrelaterade verksamheten i Sverige domineras enligt Säkerhetspolisen av aktörer som är motiverade av våldsfrämjande islamistisk extremism, där syftet ofta är att stödja terrorbrott i konfliktområden, som till exempel Irak, Afghanistan, Somalia, Jemen och Syrien. Flera personer har också rest från Sverige till konfliktområden, för att där delta i träning kopplad till terrorism och olagliga våldshandlingar, kriminaliserat från 2016. De s k IS-resenärerna från Sverige bedömdes 2016 ha uppgått till cirka 300 personer, varav majoriteten kom från utsatta områden i Sverige där det fanns en radikal islamistisk miljö. Enligt en kartläggning av SVT har 150 av dem återkommit, flera är dömda för brott av olika slag och flera arbetar inom omsorgsyrken.[90] Det finns ett antal personer som stödjer eller finansierar terroristbrott i andra länder från Sverige. I stödet till terrorism i utlandet ingår även att rekrytera nya anhängare i Sverige. Av inter-

nationella konventioner följer ett folkrättsligt ansvar för Sverige att motverka sådana terroristbrott.[91]

Det mycket allvarliga och volatila säkerhetspolitiska läget i Mellanöstern från oktober 2023 kan utvecklas på sätt som kan få direkta allvarliga konsekvenser i EU, även i och mot Sverige och svenska intressen utomlands, exempelvis terrorism.

Säkerhetspolisen uppgav i augusti 2024:

> Omvärldsläget har försämrats under de senaste tolv månaderna. Terrorism måste här ses i en geopolitisk kontext där storpolitiska beslut och det allmänna säkerhetsläget är omständigheter som i en förlängning kan främja viljan att begå attentat i eller mot vårt land.[92]

Varningar

I den asymmetriska antagonismen har överraskning en stor betydelse. Kan antagonisten ta sin motståndare ”på sängen” blir effekten ofta större och framgången lättare att nå. Förmågan att hantera vaga varningssignaler, att inte blunda och titta bort, är därför viktig, d v s motverka att ”the culture of the blind eye” dominerar. Att samla in, analysera och delge underrättelser och ha tillräckliga kunskaper om det som kan hota och försöka förutse en antagonists förmåga och intentioner blir skillnaden mellan nederlag och framgång.[93] Det har betydelse för samhällets förmåga att skydda sig och sin befolkning.

Varningssignaler, exempelvis rörande ett terrorhot eller annat liknande grovt brott, kan då det gäller det civila samhället vara av sådan karaktär att beslutsfattare hamnar i ett dilemma om hur man bör agera för att skydda samhället på bästa sätt. Kan man inte göra rättsliga ingripanden för att avbryta ett misstänkt brott på ett tidigt stadium utan väljer att utfärda varningar, som är diffusa i tid och rum, till allmänheten, kommer ofta invändningar om att varningarna jagar upp folk i onödan. Varningarna kan för den oinvigde vara svåra att tolka och förhålla sig till, även för myndigheter och andra organisationer. Ett faktiskt problem med tidiga varningar är att skyddsbeteendet som regel avtar hos dem som lever under hot en längre tid. Om inget sedan händer får myndigheterna och media ofta kritik för överreaktioner. Problematiken kring kriskommunikation uppmärksammades i Krigsvetenskapsakademiens arbete rörande Covid-19-pandemin.[94]

Ett exempel. Sommaren 2014, tre år efter de mycket allvarliga attentaten i Oslo och på Utöya, uppfattade norska myndigheter ett terrorhot från en islamistisk grupp i Syrien mot Norge och vidtog beredskapshöjande åtgärder. De innefattade bland annat ökad polisiär närvaro, skärpt gränskontroll, förbud mot flygning med små luftfarkoster och drönare över vissa publika evenemang samt varningar till allmänheten.[95] Många av de åtgärder som vidtogs gick inte att dölja och därför måste publika förklaringar ges. Samtidigt ansåg vissa bedömare att varningsåtgärderna i sig var en seger för en eventuell antagonist. I Sverige har, som exempel, risken för allmänfarlig brottslighet i samband med julhandel och mot tågtrafiken vid julruschen föranlett varningar till allmänheten, och föranlett omfattande säkerhetspådrag.

Terrorhotnivån i Sverige ligger sedan augusti 2023 på hög nivå, fyra på den femgradiga skalan. Nivå ett betyder att det inte finns något identifierat hot. Nivå tre innebär förhöjt hot, att en terrorattack kan komma att ske och att det finns aktörer med både avsikt och förmåga. Nivå fyra innebär att Sverige gått från att vara ett legitimt mål till ett prioriterat mål för terrorattentat.

Proxy war

Iran bedöms fortsatt främja grupper (proxies) som utför förnekbara attentat för den globala jihadismen mot oppositionella, amerikanska, judiska och israeliska mål i EU och även i Sverige. I början av oktober 2024 skedde attacker vid Israels ambassader i Sverige och Köpenhamn. För dåden häktades svenska ungdomar med koppling till det svenska kriminella nätverket Foxtrot, som nyttjas av Iran för olika våldsuppdrag.[96] Terrororganisationen Hamas attack mot Israel i oktober 2023 och Israels följande försvarskrig fick al-Qaida att se det som en del av västvärldens krig mot islam och IS uppmanade till sympatiattacker runt om i världen för den globala jihadismen.[97]

Terroristorganisationen Islamiska staten (IS, Daesh), från år 2015, var ett stort hot mot Europa och känt för urskillningslösa attacker mot folksamlingar och andra ”mjuka mål”. IS uppmuntrade ”ensamvargar” att delta i ett surrogatkrig i syfte att ”få grannen att frukta grannen”. Efter förlusten av kalifatet förlorade terroristorganisationen gradvis sin styrka. Under 2023 uppmanade organisationen till attentat i Europa och bedöms vara den största inspirationskällan för våldsbejakande islamistiska aktörer och utgör ett kvarstående hot. Så sent som i augusti 2024 konfronterades organisationen av amerikanska och irakiska styrkor i Irak.

Det finns också historiska exempel på hur en stat använt sig av terroristorganisationer för att åstadkomma destabiliserande effekter i ett annat land. Viss sådan verksamhet bedöms som ”proxy wars”. De allra senaste åren har det exempelvis i media förekommit uppgifter om att den i Västtyskland under 1970-talet aktiva stadsgerillan eller terroristorganisationen Röda armé-fraktionen (RAF), också känd som Baader-Meinhofligan, 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.

Subversiv verksamhet, med andra ord.

Brottsling eller kombattant

Terroristhandlingar har traditionellt ansetts vara brottsliga handlingar och ansvaret för bekämpandet av denna brottslighet har principiellt varit en uppgift för polisen och de rättsvårdande myndigheterna.

Med attackerna i USA i september 2001 uppkom en ny situation. Tidigare ansågs det inte föreligga någon rätt till militärt självförsvar mot terrorism. Sådan aggression skulle enbart hanteras genom polisiära och juridiska åtgärder, med straffprocessuella tvångsmedel, eftersom terrorism inte sågs som en stat-statrelation.

Dagen efter attackerna hösten 2001 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1368 och några dagar senare resolution 1373. Därmed kom storskaliga terrorattacker med annat ursprung än en främmande makt att ge rätt även till militära motåtgärder. USA:s president George W Bush inledde ”the war on terror”, en politisk term.

Tre amerikanska presidenter har kraftigt markerat mot terrorismen och talat om ”kriget mot terrorismen” som reaktion på olika terrordåd. Ronald Reagan år 1984 och George W Bush år 2001: ”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." År 2009 fortsatte Barack Obama på den inslagna vägen: "Vår nation är i krig, mot ett omfattande nätverk av våld och hat." Donald Trump stod fast på samma spår, men med en annan retorik, främst för att mobilisera sin hemmabas av väljare.[98] Joe Biden valde 2021 ett bredare och långsiktigare sätt att angripa terrorismen än att bara lita till "boots on the ground".

Den 7 oktober 2023 inledde den palestinska sunnimuslimska fundamentalistiska rörelsen Hamas en storskalig organiserad attack från Gaza på Israel. Det var den dödligaste terroristattacken i världen sedan 2007 och den största terroristattacken sedan 9/11. Ett av Hamas mål är att förgöra Israel. Under tjugo minuter, i samband med inledningen av angreppet, sköts 3 000 raketer mot Israel. Över 1 200 personer dödades, på israelisk mark, av Hamas i attacken, varav majoriteten civila. Hundratals israeler och andra togs som gisslan, varav omkring 250 kunde fritas av israeliska styrkor på israelisk mark och ungefär lika många fördes iväg av Hamas till fångenskap i Gaza.

Organisationen Hamas är klassificerad som en terroristorganisation av bland annat EU, Israel, Japan, Kanada, USA, Egypten, Australien och Storbritannien och har vid flera tillfällen fått sina tillgångar frysta genom anti-terrorlagar.

Inom timmar efter attacken förklarade Israels premiärminister att Israel var i krig och säkerhetskabinettet deklarerade ambitionen att förgöra Hamas och Palestinska islamiska Jihads militära och statliga förmågor. Den 27 oktober gick Israels försvarsmakt in i Gaza. Israels svar på Hamas attacker från Gaza har innefattat mycket omfattande militära aktioner.[99]

En återkommande diskussion i sammanhanget är i vad mån de ansvariga för terroristdåd är soldater i ett krig och ska bemötas och behandlas enligt krigets lagar, som franktirörer eller illegala kombattanter, som brottslingar enligt det svenska straffrättsliga systemet eller på något annat sätt.[100] Uppenbarligen hanteras numera storskaliga terrorattacker med annat ursprung än en främmande makt med alla typer av militära kapaciteter.

Det finns två olika typer av väpnade konflikter: internationella respektive icke-internationella. En *internationell väpnad konflikt* innebär att två eller flera stater använder väpnat våld mot varandra (traditionellt kallat krig). En *icke-internationell väpnad konflikt* äger rum mellan en stat och en eller flera organiserade väpnade grupper, eller mellan sådana grupper inom en stats territorium (typ inbördeskrig). Interna störningar och spänningar inom en stat, såsom upplopp, enstaka och sporadiska våldshandlingar och andra liknande handlingar, är inte att betrakta som väpnad konflikt. Vålds- och tvångsåtgärder mot beväpnade kriminella gäng, liksom mot oorganiserade och kortlivade upprorsförsök, anses inte heller utgöra väpnad konflikt.

Vem som utgör part i en väpnad konflikt bedöms utifrån de faktiska förhållandena, främst intensiteten i våldsanvändningen och, när det gäller icke-internationella väpnade konflikter, mot bakgrund av om den inblandade gruppen kan anses uppfylla de krav på organisation och struktur som uppställs. En sådan sammanslutning av personer som utgör en terroristorganisation kan vara part i en icke-internationell väpnad konflikt, anger Högsta domstolen i avgörandet NJA 2019 s. 909.[101]

Krigets folkrätt – den internationella humanitära rätten – reglerar förhållandena under väpnade konflikter. Den internationella humanitära rätten reglerar vilka stridsmetoder och stridsmedel som de stridande parterna får använda. Reglernas primära syfte

är att i största möjliga mån begränsa det lidande och de skador som en väpnad konflikt förorsakar såväl civila som stridande. Samtidigt finns det inom regelverket en acceptans för att det av militära skäl krävs handlingsfrihet för att försätta fiendesoldater ur stridbart skick och vinna konflikten med militära medel.

För stridande i internationella väpnade konflikter, kombattanter, finns i den internationella humanitära en uttrycklig rätt att genom stridshandlingar delta i den väpnade konflikten, d v s att använda våld för eget försvar och mot fienden (artikel 43.2 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna). De åtnjuter därför immunitet för sina handlingar som kombattanter under förutsättning att de inte begår krigsbrott.[102]

När det gäller icke-internationella väpnade konflikter talas inte om kombattanter utan i stället om stridande i statliga väpnade styrkor eller i icke-statliga organiserade väpnade grupper.[103]

Motsvarande bedömning gjordes i betänkandet *Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation* (SOU 2016:40, s 81). Det är omtvistat huruvida den internationella humanitära rätten som är tillämplig i icke-internationella väpnade konflikter över huvud taget tillåter användandet av våld eller annat direkt deltagande i fientligheter.

Enligt Högsta domstolen kan en stats väpnade styrkor som deltar i en icke-internationell väpnad konflikt som utgångspunkt anses ha motsvarande rätt som kombattanter att företa stridshandlingar. Övriga stridande har dock enligt Högsta domstolen ingen sådan uttrycklig rätt. Dessa personer åtnjuter inte immunitet för sina handlingar ens när handlingarna är förenliga med den internationella humanitära rätten.[104]

Högsta domstolen konstaterar samtidigt att det från flera håll i den internationella debatten gjorts gällande att det internationella humanitärrättsliga regelverket bör ges genomslag och få betydelse för den nationellt straffrättsliga bedömningen, även beträffande stridande i andra styrkor än statliga i icke-internationella väpnade konflikter.

I detta sammanhang har det framför allt framhållits att det, om det internationella humanitärrättsliga regelverket inte beaktas vid en tillämpning av den nationella straffrätten, finns en påtaglig risk för att de stridandes incitament att följa den internationella humanitära rättens förbud minskar och att en sådan utveckling riskerar att leda till att civila i större omfattning utsätts för angrepp. Även om det internationellt höjts röster för att även icke-statliga stridande parter i icke-internationella väpnade konflikter, på motsvarande sätt som kombattanter, ska omfattas av den internationella humanitära rätten med följd att vissa stridshandlingar är tillåtna, är rättsläget enligt Högsta domstolen inte sådant att det finns något klart stöd för att någon sådan rätt skulle finnas i nuläget. Enligt Högsta domstolen kan en sådan rätt till tillåtna stridshandlingar inte heller anses omfattas av den folkrättsliga sedvanerätten.[105]

Finns här ett vakuum? Att korrekt kunna klassificera de aktuella individernas rättsliga status är viktigt, då detta har betydelse för vilka regler som gäller vid ingripande mot dem. Vissa stater hävdar att det är tillåtet att ingripa mot terrorister med insatser som varken är tillåtna mot kombattanter eller civila, eftersom terroristerna själva inte respekterar reglerna. Andra, inklusive Sverige enligt Totalförsvarets folkrättsråd, menar att alla personer har ett skydd under de mänskliga rättigheterna, under antingen de mänskliga rättigheterna eller den humanitära rätten, och i vissa fall under båda regelsystemen.[106]

Den internationella humanitära rätten inverkar på tillämpningen av terroristlag-

stiftningen på flera sätt. En huvudsaklig frågeställning gäller strafflagstiftningens förhållande till sådan våldsutövning som sker i enlighet med den internationella humanitära rätten. Att våldsanvändning är tillåten i högre grad under väpnade konflikter innebär att gärningar som under fredstid skulle utgöra terroristbrott under vissa omständigheter skulle kunna vara accepterade under en väpnad konflikt.[107]

Kan då någon vägledning fås av den ansökan om arresteringsorder som chefsåklagaren vid Internationella brottmålsdomstolen (ICC) i Haag gjorde den 20 maj 2024 med anledning av situationen i Palestina från och med den 7 oktober 2023? Chefsåklagaren hävdar att krigsbrott och brott mot mänskligheten begåtts från båda sidor under en internationell väpnad konflikt mellan Israel och Palestina samt under en parallell icke-internationell väpnad konflikt mellan Israel och Hamas (och andra palestinska beväpnade grupper). Vad gäller de israeliska företrädarna handlar ansökan inte om rätten till försvar eller de egentliga striderna, utan om ett systematiskt användande av svält mot civila som metod för kriget mot Hamas och förhindrande av humanitär hjälp. Hamas anklagas bland annat för att ha begått mord på hundratals civila den 7 oktober, tagande av civila som gisslan och förvara den under inhumana former, samt tortyr. [108]

Stöd åt polisen

Vad detta fortsättningsvis kan betyda för uppgiftsfördelningen mellan polis och militär i Sverige i olika terrorsituationer är otydligt.

När terrorism tog sig storskaliga former, krigsliknande uttryck, risk för bruk av fattigmans massförstörelsevapen (jämför saringasattacken i Tokyos tunnelbana 1995) och utvecklades till antagonistiska allvarliga hybridhot från andra stater (motsvarande) genom proxies, förändrades perspektivet. Den svenska 11 september-utredningen konstaterade att FN-resolutionerna 2001 ändrat innebörden av självförsvarsbestämmelsen, med rätt till militära motåtgärder, till att även omfatta väpnade angrepp av terrorkaraktär som inte utgår från en främmande stat, när angreppet riktas ”mot riket”, det vill säga har en betydande dignitet eller rör för riket centrala funktioner.[109]

I efterdyningarna till 9/11 2001 inleddes ett samarbete för informationsutbyte och träning mellan särskilda insatsstyrkor (special intervention units) i EU, det s k Atlasnätverket. År 2008 formaliserades samarbetet av Europeiska unionens råd och möjliggör sedan dess stödverksamhet (operativt bistånd) mellan styrkorna i krissituationer vid brott som innebär ett direkt fysiskt hot mot personer, egendom, infrastruktur eller institutioner i medlemsländerna, särskilt när det gäller kampen mot terrorism. Även insatsstyrkor från Norge, Island, Schweiz och Storbritannien ingår i samarbetet.[110] Sedan 2018 har Atlasnätverket en koppling till europeiska centrumet mot terrorism (ECTC) vid Europol.

Regler om operativt gränsöverskridande polissamarbete i Europa m m finns i Lag (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.

Under de senaste åren har det säkerhetspolitiska läget i Europa allvarligt försämrats. Säkerhetshotet från främmande makt anses vara påtagligt. Flera tecken finns på att yttre säkerhetshot genom hybridaktiviteter, även terrorism via proxies, kan hota den inre säkerheten på ett allvarligt sätt. Frågan om fred och krig är inte längre digital. Dessutom kan det, som anförts i det tidigare, vid attacker på samhället i fredstid inledningsvis vara mycket svårt att avgöra vem som egentligen ligger bakom, inte minst vid fjärrstyrda attacker.

Denna utveckling har även lett fram till en förändrad syn inom Nato, vilket kom till uttryck i Vilnius-dokumentet sommaren 2023. I Nato-dokumentet pekas på att terroristorganisationer ökat sin förmåga och investerat i ny teknologi för att förbättra sin räckvidd och dödlighet. Nato omvärderade därför hur organisationen kan bidra med civil-militärt stöd till medlemsländerna på fältet.

Det traditionella synsättet är att legitima krigsdeltagare, kombattanter, inte ska ställas till svars för normala militära aktiviteter. Vid kränkningar av vårt territorium ska de i första hand avvisas, och vid väpnat angrepp försättas ur stridbart skick eller tas som krigsfångar. Det är Försvarsmaktens uppgift att ingripa mot statsfartyg eller statsluftfartyg och andra militära fordon samt mot utländsk uniformerad personal på svenskt territorium.

Även när ett terroristangrepp är så omfattande att det kan sägas rikta sig mot riket och utlöser en självförsvarsrätt, gäller att deltagarna i angreppet i vanlig ordning kan ställas till svars för sina åtgärder genom rättsväsendets myndigheter. Polisens befogenheter när det gäller att förhindra och bekämpa brott kvarstår oförändrade.

Efter terrorangreppen i USA 2001 tillkom en ny lag i Sverige om samarbetet mellan polisen och Försvarsmakten, Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, ”stödlagen”. Lagen kompletterade det stöd som Försvarsmakten sedan tidigare kan lämna civil verksamhet enligt Förordningen (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet, ”stödförordningen”.

Stödlagen innefattar stöd även i form av insatser som kan innebära användning av våld eller tvång mot enskilda. Försvarsmakten får medverka för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot terroristbrott om ingripandet kräver resurser av särskilt slag som varken Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har tillgång till, och regeringen har lämnat medgivande. Det kan exempelvis avse luft- och sjöstridskrafter samt vapensystem, men inte ett generellt stöd med personal. Stödlagen har hittills inte tillämpats.

Vid en stödinsats har Försvarsmaktens personal de befogenheter som en polisman har enligt polislagen (1984:387) och befogenheter som en polisman att gripa personer enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken. Vid utövandet av dessa befogenheter gäller 8 § polislagens föreskrifter om behov och proportionalitet.

De nu anförda reglerna för stöd innebär att insatsen är en polisiär insats syftande till att förhindra och bekämpa brott, och att användandet av våld och tvång ska utövas enligt polisiära regler. Om terroristangrepp däremot är av en kaliber som jämställs med väpnat angrepp anses den internationella humanitära rätten, som anförts ovan, acceptera militärt våld.

I oktober 2023 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder som stärker Polismyndighetens och Säkerhetspolisens förmåga att genomföra sina uppgifter vid kriser och andra samhällsstörningar i fredstid samt vid höjd beredskap och ytterst i krig.[111] Syftet är att stärka polisens beredskap.

Utredaren ska främst analysera om en polisiär förstärkningsresurs bör inrättas och föreslå hur en sådan funktion ska utformas och användas. Här avses närmast en återuppväckt Beredskapspolis.[112]

Utredaren ska vidare bedöma om möjligheterna för polisen att kunna begära och få stöd från Försvarsmakten ska utökas och i så fall hur. Som upptakt i detta deluppdrag återkommer regeringen i direktiven till den restriktiva syn på militär verksamhet som blev konsekvenserna av händelserna i Ådalen 1931. Visserligen påpekar regeringen i direktiven att hotbilden mot Sverige för-

ändrats sedan stödlagens tillkomst år 2006, men sticker ändå huvudet i sanden när det gäller utvecklingen av hybridhoten och den grumliga hotbild som emanerar från vissa antagonister. Det ligger i sakens natur att sådana hot realiseras överraskande och utan förvarning men också kan vara led i antagonistiska aktiviteter i en situation då höjd beredskap eller krig råder. Regeringens direktiv ger tyvärr en känsla av att man politiskt är mer rädd för den egna militären än en främmande antagonist.

Det leder till slutsatsen att i det nya sammanhang som polisen och Försvarsmakten nu har att verka måste polisen förbereda sig och tilldelas resurser för att i högre grad kunna klara sina arbetsuppgifter på egen hand, inte minst gäller det transportkapacitet, specialkompetenser och särskild utrustning.

Trettio års erfarenhet som polisiär myndighetschef och operativ polischef har visat att det genom samverkan och tillämpade övning går att bygga upp en bra förmåga för snabba förstärkningsrörelser mellan polisen och Försvarsmakten i enlighet med Stödförfattningarna. Typiskt är många svåra polisinsatser överraskande till sin natur och kräver omedelbar utryckning, med blåljus och sirén. Få polisiära särskilda händelser kräver däremot stora kommenderingar av personal över längre tid. Försvarsmakten är typiskt sett en mobiliseringsorganisation med begränsade resurser för omedelbar, minutoperativ, insats, men i gengäld strukturerad för uthållighet över tid.

Till detta ska läggas att både stödlagen (2 §) och stödförordningen (6 §) innehåller regler som sätter Försvarsmaktens egen verksamhet före stödinsatser: ”och det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet” (2 §) respektive ”och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet” (6 §).

Det innebär erfarenhetsmässigt att stödmöjligheten från Försvarsmakten vid överraskande särskilda händelser, i fred eller i en blågrå zon, kan vara begränsad eller kräva en, polisiärt sett, alltför lång medverkansplanering.

Detta betyder dessutom i ett skärpt säkerhetspolitiskt läge och i en Nato-struktur att risken kan var påtaglig för att den typ av resurser polisen behöver stöd med kan vara insatt eller reserverad för Försvarsmaktens egen verksamhet inom landet eller i Natouppgifter.

Det leder till slutsatsen att i det nya sammanhang som polisen och Försvarsmakten nu har att verka i, måste polisen förbereda sig och tilldelas resurser för att i högre grad kunna klara sina arbetsuppgifter på egen hand, inte minst gäller det transportkapacitet, specialkompetenser och särskild utrustning. Huruvida operativa resurser genom Atlasnätverket kan fylla upp det gap som här uppenbarligen föreligger, både ur tidsperspektivet och resursperspektivet, är oklart och behöver också genomlysas. Detta bör ske av den nu verksamme särskilda utredaren (Dir 2023:143).

Regeringens utredare ska även ta tag i en annan ”het potatis”, nämligen ta ställning till vilka uppgifter och vilken folkrättslig ställning som polisen ska ha i krig. Genom 3 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) gäller för närvarande att polismän som deltar i rikets försvar ska ses som kombattanter. Det innebär att polisen i krig växlar mellan uppgifter av militär och civil karaktär, vilket också påverkar hur polisen ska förhålla sig till en främmande makt på vårt territorium. Direktiven anger att ”om möjligt bör en ordning där polisen växlar status mellan kombattant och civil undvikas”. Man får hoppas att en angripande främmande makt är påläst på folkrättens regler och är villig

att följa dessa, vilket dock tycks fullständigt frånvarande i det pågående kriget i Ukraina.

Utredningen ska redovisa uppdraget den 15 april 2025.

Secret wars och krigföring med fjärrkontroller – ”Cosi fan tutte”

Efter terrorattackerna 2001 började USA ”in the war on terror” konfrontera sina fiender runt om i världen bland annat med fjärrstyrda obemannade luftfarkoster (större UAV:er) och ”special-operations troops” från CIA som använder ”kniven hellre än släggan” och som söker upp och tar till fånga eller likviderar oönskade personer som finns på den politiska administrationens lista över ”not-wanted persons”.[113] På så vis har USA och allierade tillfångatagit eller dödat hundratals medlemmar av den terroriststämplade rörelsen al-Qaida.[114]

Sommaren 2006 gav det ryska parlamentet, duman, tillstånd för FSB, SVR och den militära underrättelsetjänsten GRU att likvidera ”terrorister och extremister” utomlands, s k aktiva åtgärder. Ett exempel är ”Tiergartenmördaren” Vadim Krasikov, FSB-torpeden, som dödade en rysk dissident i Berlin 2019, greps och lagfördes i Tyskland och blev föremål för en fångutväxling sommaren 2024.

I mitten av september 2024 exploderade under två dagar en våg av krypterade personsökare och walkie-talkies i Libanon. Utrustningen var manipulerad och försedd med en mindre mängd sprängämne och kunde fjärrutlösas. Den bars mestadels av personer med anknytning till Iranstödda shiamilisen Hizbollah. Sammanlagt dödades minst ett 40-tal personer och omkring 3 000 personer skadades.

Ett äldre exempel från vår närhet är den israeliska underrättelsetjänstens mord i Lillehammer, Norge, i juli 1973, på en norsk kypare med marockanskt ursprung. Mannen misstogs för att vara en av den palestinska terroristgruppen Svarta septembers ledare som låg bakom terrordådet vid de olympiska sommarspelen i München år 1972.

S k ”secret wars”, statsstyrda, genom proxies eller kontrakterade grupper, kan, i det ögonblick de inträffar, vara svåra att skilja från terrordåd, men också från angrepp av ”den ensamme vargen”, angrepp av mentalt störda personer eller utslag av grov organiserad brottslighet. Självmordsbombare, inte sällan som led i ”det heliga kriget”, är ett talande exempel på denna krigföring.

Utvecklingen av fjärrstyrda obemannade luftfarkoster och flytetyg har gått mycket snabbt de senaste åren. Experiment med drönare inleddes på 1980-talet och de användes av USA sommaren 1995 i kriget på Balkan. Sedan dess har räckvidd, flygtid, spaningsteknik, beväpning och fjärrstyrning via satellit utvecklats.

Ekonomiskt billigare och utan risk för att förlora personal kan fjärrstyrda omfattande angrepp riktas mot ett annat land. I drönarkriget mot terrorismen åberopas självförsvarsprincipen, en princip som i folkrätten är begränsad till internationell väpnad konflikt. En annan stats territorium kan användas för framskjuten placering av drönarna. Användningen av drönare ifrågasätts i viss mån som stridande mot rättsstatens idé.[115] För aktioner från irreguljära antagonister, terrorister och andra med kriminella syften har folkrättsliga principer och civila regelverk föga betydelse.

Kriget i Ukraina har tydligt visat på effektiviteten av drönare i krigföringen, i luften och till sjöss. Det finns en uppenbar risk att drönare och andra typer av obemannade fjärrstyrda farkoster kommer att användas även i brottsliga sammanhang och av terrorister. De används som vapenbärare och

för att sprida exempelvis kemiska och biologiska ämnen.[116]

Drönare finns på den privata marknaden och brukas civilt, även på sätt som kan vara hotfulla och riskfyllda och strida mot olika typer av regler. Exempelvis rapporteras om en överflygning med drönare över ett valmöte hösten 2013 med den tyske förbundskanslern närvarande.[117] Liknande incidenter skedde i Sverige under valrörelsen våren 2014. På nyåret 2022 kom ett flertal larm om drönare över skyddsområden vid svenska kärnkraftverk. Drönarflygningar har även skett över kriminalvårdsanstalter, vid flygplatser och över militära områden. Liksom lastbilar använts för att attackera folksamlingar kan drönare vara ett svårhanterat hot vid större evenemang, oavsett om det utlysts tillfälligt restriktionsområde eller inte.

Drönare av olika storlekar och med olika förmåga att bära laster finns på den civila marknaden. I jordbruket används drönare som kan detektera och automatiskt bekämpa skadeinsekter. Drönare kan på enkelt sätt förses med olika verkansmedel. Små drönare med ballonger används exempelvis för att ”vattenbomba” vid karnevaler. I stället för vatten kan en sådan ballong bära smittosamma ämnen. Leksaksdrönare kan även vara bärare av sprängmedel med förhållandevis stor effekt. Attacker kan genomföras genom en svärm av enkla drönare. Drönare som kan utgöra ett allvarligt hot på olika sätt kan utan större problem transporteras runt i landet och styras av drönarpiloter, fjärrpiloter, som är ytterst svåra att upptäcka. Kraftfullare militära drönare kan transporteras i containrar för insats på olika platser.

Skyddet och möjligheterna till motverkan i Sverige mot antagonistiska drönare, vare sig de kommer från främmande makt, terrorister, aktivister eller kriminella, måste förbättras väsentligt.

Sammanfattningsvis

Det som tidigare kunde delas upp i yttre hot och inre hot mot ett land flyter idag samman.

Den grå zonen som egentligen är en blå zon blir en oklar zon.

Det uppkopplade samhället har ökat möjligheterna samt risken för antagonistiska hybridaktiviteter från främmande makt som vill störa och splittra.

Vem och vad som ligger bakom ett hot via cyberrymden, men också fysiskt, kan ofta vara ”insvept i dimma” och svårt att klarlägga.

En viktig fråga i dagens beredskapsplanering är: ”Hur många minuter kan man acceptera att ett datorsystem ligger nere?”

Cyberrymden är den plats där flest människor i varje ögonblick vistas. Det är det nya ”Stora torget”. Där måste bland annat polisen öka sin närvaro – patrolling on line.

Väsentligt ökad uppmärksamhet måste ägnas AI-teknikens baksida, inklusive samverkan mellan myndigheter, företag och den akademiska världen.

En stor risk är att EU:s migrations- och asylpakt inte kommer att klara påfrestningarna av situationen i Mellersta Östern och en ökande migrationsström, spontan, ledd av flyktingsmugglare eller instrumentaliserad.

Den tillträdande Trump-administrationens i USA deportationspolitik och gränskontroll riskerar att styra om migrationsflödet och öka trycket på EU-länderna.

Den försämrade politiska situationen i EU:s närområde kommer med all sannolikhet att innebära en ökad polarisering i samhället med ökad samhällsoro och riktade påverkansoperationer via sociala medier mot Sverige.

Den transnationella organiserade brottsligheten kommer fortsatt att öka och i allt större utsträckning äga rum via cyberrymden. Där behövs ökad polisiär närvaro och samverkan.

Gängbrottsligheten är ”självantändande”. För effekt mot den behövs många parallella insatser. Förutsatt att Kriminalvården och andra organ som har att hantera de kriminella avsätter resurser för ackrediterade och evidensbaserade behandlingsprogram kan återfall i brott minska.

Viktigt är att med all kraft motverka etablering av parallella samhällsordningar, inklusive rättsordningar.

Nomenklaturen när det gäller fientliga handlingar mot ett annat land är otydlig och digital. Fientligheter kan förekomma utan att fredstillståndet behöver upphöra (den blågrå eller grå zonen), men måste likväl kunna bemötas.

Försvarsmaktens möjligheter att förstärka polisen begränsas i Stödförfattningarna och leder, sammantaget med Försvarsmaktens nya uppgifter, till slutsatsen att polisen i högre utsträckning än hittills måste vara beredd och ges förmåga att klara sina uppgifter på egen hand.

Skyddet och möjligheterna att i Sverige motverka antagonistiska drönare måste väsentligen förbättras.

Författaren är f d rikskriminalchef och generaldirektör. Han är ledamot av KKrVA.

Noter

1. Bihäftet ingår som en del i *Projekt SV-A-R, Sverige i EU och Nato – Avskräckning och Resiliens*, Kungl Krigsvetenskapsakademien, 2023–2025.
2. *Nationell säkerhetsstrategi*, Regeringens skrivelse 2023/24:163, s 3.
3. Lundin, Lars-Erik (red): *Förstudie Projekt SV-A-R. Sverige – Avskräckning – Resiliens i Nato och EU*, Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm 2024, s 66.
4. Ibid, s 67.
5. Ibid.
6. Nylén, Lars: *Med rätt kompetens som förebild,* Justitiedepartementet, Stockholm 2012, s 24.
7. Nylén, Lars: ”Icke-militärt hot”, *KKrVAHT*, 3. häftet 2014, s 81.
8. von Clausewitz, Carl: *Om kriget*, Bonniers, Stockholm 2002, s 42.
9. Ooi, Kee Beng och Pettersson, Bengt: *Sun Zis Krigskonst*, 2. uppl, Försvarshögskolan, Stockholm 1999, s 25.
10. Heuser, Beatrice: ”Atrocities in Insurgencies and Counterinsurgencies”, *Civil Wars*, vol 14, nr 1 2012, s 2-28.
11. Mazzetti, Mark: *The Way of the Knife: the CIA, a Secret Army, and a War at the Ends of the Earth*, Penguin Books, New York 2014.
12. Op cit, *Nationell säkerhetsstrategi*, se not 2, s 13.
13. Wallensteen, Peter: *Understanding Conflict Resolution*, 3. uppl, SAGE Publications Ltd, London 2012, s 23 f.
14. Voyger, Mark: ”What is “Hybrid Warfare,” Really?”, *Center for European Policy Analysis*, Washington US, 2021-02-24, *https://cepa.org/article/what-is-hybrid-warfare-really/*, (2024-07-30).
15. Casciani, Dominic och BBC Verify: ”Violent Southport protests reveal organizing tactics of the far-right”, *BBC*, 2024-08-02, *bbc.com/news/articles/cl4y0453nv50*, (2024-08-03).
16. Magnusson, Thomas: ”De gäckande TIR-bilarna” i *Guide till spionernas och underrättelsetjänsternas Sverige*, Armémuseums årsbok 2021–2022, meddelande 78, Medströms Bokförlag, Stockholm 2023, s 296.
17. *Countering hybrid threats*, Nato, 2024-05-07, *https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm*, (2024-07-20).

18. Parks, Henrik: ”Russia´s hybrid threat tactics against the Baltic Sea region: From disinformation to sabotage”, *Working Paper 32*, Hybrid CoE, maj 2024.
19. Ibid.
20. Jonsson, Daniel K: *Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjningen*, FOI-R—4590—SE, 2018.
21. Wallstén, Beata: ”It-kraschen drabbade 8,5 miljoner enheter: ’Perfekt storm’”, *Dagens Nyheter*, 2024-07-21, *https://www.dn.se/varlden/8-5-miljoner-enheter-slogs-ut-i-it-kraschen/*, (2024-08-01).
22. Op cit, Lundin, Lars-Erik, se not 3, s 80.
23. *Cybersäkerhet i Sverige 2022*, Nationellt Cybersäkerhetscenter, *https://www.ncsc.se/siteassets/publikationer/ncsc-rappor-1-cybersakerhet-i-sverige-2022-hot-metoder-brister-och-beroenden.pdf*, (2024-08-01).
24. ”14th Five-Year Plan for Economic and Social Development and Long-range Objectives Through the Year 2035 of the People’s Republic of China”, *Wikipedia*, *https://en.wikipedia.org/wiki/Fourteenth_five-year_plan*, (2024-08-04).
25. *Rysk teknikanskaffning*, Säkerhetspolisen, *https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.3baf70bf187108c7cf03fa/1681719273888/Rysk_teknikanskaffning.pdf*, (2024-08-04).
26. Vorndran, Bryan: ”FBI Cyber Assistant Director Bryan Vorndran’s Remarks at the 2024 Boston Conference on Cyber Security”, *FBI*, 2024-06-05, *https://www.fbi.gov/news/speeches/fbi-cyber-assistant-director-bryan-vorndran-s-remarks-at-the-2024-boston-conference-on-cyber-security*, (2024-08-01).
27. ”Justice Department Conducts Court-Authorized Disruption of Botnet Controlled by the Russian Federation’s Main Intelligence Directorate of the General Staff (GRU)”, *Office of Public Affairs*, 2024-02-15, *https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-conducts-court-authorized-disruption-botnet-controlled-russian*, (2024-08-03).
28. Op cit, Vorndran, Bryan, se not 26.
29. Ek, Bo Torbjörn: ”Iran genomförde hemliga angrepp mot Sverige under koranbränningarna”, *Dagens Nyheter*, 2024-09-26.
30. Op cit, Vorndran, Bryan, se not 26.
31. *World Migration Report 2024*, The International Organization for Migration (IOM), 2024-05-07, *https://worldmigrationreport.iom.int/news/world-migration-report-2024-reveals-latest-global-trends-and-challenges-human-mobility*, (2024-08-04).
32. Ibid.
33. *Svarsåtgärder vid migrationskriser och force majeure-situationer*, Europeiska unionens råd/Europeiska rådet, *https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/eu-migration-policy/eu-migration-asylum-reform-pact/migration-crisis/#crisis*, (2024-08-04).
34. Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex), *https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/frontex_sv*, (2024-08-04).
35. Latza Nadeau, Barbie: *Maffiakusten. Prostitution, knark och vapen i dagens Italien*, Lind & Co, Falun 2018.
36. *Annual Risk Analysis 2024/2025*, Frontex, 2024, *https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2024-2025.pdf*, (2024-09-27).
37. *On this journey, no-one cares if you live or die: Abuse, Protection and Justice along Routes between East and West Africa and Africa´s Mediterranean Coast*, (vol 2), IMO, MMC och UNHCR, 2024, *https://www.unhcr.org/media/journey-no-one-cares-if-you-live-or-die-abuse-protection-and-justice-along-routes-between-1*, (2024-08-08).
38. Förordning om bemötande av situationer av instrumentalisering på migrations- och asylområdet, Regeringskansliet, Faktapromemoria 2021/22:FPM51.
39. Rasche, Lucas: *Instrumentaliseringen av migration – hur ska EU reagera?*, Jacques Delors Centre, 2022-12-16, *https://www.delorscentre.eu/en/publications/the-instrumentalisation-of-migration*, (2024-08-15).
40. ”Breedlove: Russia using refugees as ’weapon’”, *Deutsche Welle*, 2016-02-03, *https://www.dw.com/en/nato-commander-russia-uses-syrian-refugees-as-weapon-against-west/a-19086285*, (2024-08-06).
41. Op cit, Parks, Henrik, se not 18, s 19.
42. Op cit, *Annual Risk Analysis 2024/2025*, se not 36, s 8.
43. Op cit, Parks, Henrik, se not 18, s 20.
44. Mikael Törnwall: ”Finland stänger alla gränsstationer mot Ryssland utom en. Det meddelade landets regering på en pressträff på ons-

dagskvällen", *Svenska Dagbladet*, 2023-11-22, *https://www.svd.se/a/zEozX4/finland-stanger-samtliga-gransovergangar*, (2024-08-09).
45. "Finland closes all but one of its borders with Russia", *Euronews*, 2023-11-22, *https://www.euronews.com/2023/11/22/finland-closes-all-but-one-of-its-borders-with-russia*, (2024-08-09).
46. *Förbättrad förmåga att förebygga och hantera upplopp*, Rapport A279.989/2022, Polismyndigheten, 2022-12-14.
47. "Bröder dömda för terrorplaner mot svenska kyrkan", *SVT*, 2023-12-19, *https://www.svt.se/nyheter/utrikes/broder-domda-for-terrorplaner-mot-svensk-kyrka*, (2024-08-16).
48. "Omvärldens reaktioner på koranbränningar i Sverige sommaren 2023", *Svenska institutet*, 2023-10-26, *https://si.se/omvarldens-reaktioner-pa-koranbranningar-i-sverige-sommaren-2023/*, (2024-08-13).
49. Ibid.
50. Eriksson, William: "Paludan åtalas för hets mot folkgrupp och förolämpning", *Dagens Juridik*, 2024-08-07, *https://www.dagensjuridik.se/nyheter/paludan-atalas-for-hets-mot-folkgrupp-och-forolampning/*, (2024-08-13).
51. *Stärkt skydd för Sveriges säkerhet vid allmänna sammankomster*, Dir. 2023:123, Regeringen, Justitiedepartementet, s 6.
52. *Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet*, SOU 2024:52, s 15.
53. "Why are there riots in the UK?", *BBC*, 2024-08-09, *https://www.bbc.com/news/articles/ckg55we5n3xo*, (2024-08-11).
54. Difford, Dylan och Smith, Matthew: "The public reactions to the 2024 riots", *YouGov*, 2024-08-06, *https://yougov.co.uk/politics/articles/50257-the-public-reaction-to-the-2024-riots*, (2024-09-13).
55. Holden, Michael och Smout, Alistair: "UK examines foreign states' role in sowing discord leading to riots", *Reuters*, 2024-08-05, *https://www.reuters.com/world/uk/uk-examines-foreign-states-role-sowing-discord-leading-riots-2024-08-05/*, (2024-08-16).
56. Jenne, Philipp-Moritz; Dazio, Stefanie och Grieshaber, Kirsten: "Suspects in foiled attack on Taylor Swift shows were inspired by Islamic State group, officials say", *AP News*, 2024-08-08, *https://apnews.com/article/austria-taylor-swift-concerts-canceled-extremism-arrests-17b494f1a164b205128d7faeb607e731*, (2024-08-11).
57. Nylén, Lars och Alfvén, Sten: "Uppsala-maffian spred skräck och fasa", *Nordisk Kriminalkrönika 1996*, s 187.
58. Nylén, Lars: "Det stora nordiska mc-kriget", *Nordisk Kriminalkrönika 2000*, Nordiska polisidrottsförbundet, s 207.
59. Wierup, Lasse och Larsson, Matti: *Svensk maffia*, Norstedts, Stockholm 2007, s 127.
60. Wierup, Lasse: *Gangsterparadiset*, Forum, Stockholm 2020, s 10.
61. *En nationell översikt av kriminella nätverk med stor påverkan på lokalsamhället*, Rikskriminalpolisen, oktober 2014.
62. "Det stora antalet asylsökande under 2015 ökade inte flyktinginvandringen nämnvärt", *SCB*, 2016-03-18, *https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/statistiknyhet/asylsokande-grund-for-bosattning-utlandsk-bakgrund-medborgarskapsbyten-adoptioner-hushallsstatistik-och-medellivslangder-2015/*, (2024-08-19).
63. *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*, Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, december 2015.
64. Ibid.
65. Rostami, Amir m fl: *Våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet i Sverige*, Forskningsrapport 2018:4, Institutet för framtidsstudier, s 25.
66. Budgetpropositionen för 2024, prop. 2023/24:1.
67. *De kriminella gängen ska knäckas och nyrekryteringen ska stoppas*, Partistyrelsens arbetsgrupp, 2023-11-01, *https://www.socialdemokraterna.se/download/18.4541e3ad18bf09bfeed23d6/1701078936846/11.%20De%20kriminella%20ga%CC%88ngen%20ska%20kna%CC%88ckas%20och%20nyrekryteringen%20ska%20stoppas.pdf*, (2024-09-15), s 3.
68. Ibid, s 4.
69. Polismyndigheten: En bekräftad skjutning är tillfälle då det avfyrats projektiler med krutladdat vapen och att det finns spår efter detta i form av kulor, hylsor eller skador på material eller personer som kommer av beskjutningen, alternativt att det finns fler än ett oberoende ögonvittne till skjutningen. Skjutningen måste

också vara icke-legal och inte uppenbart oavsiktlig.

70. *Lägesbild över utsatta områden 2023*, Polismyndigheten, november 2023, s 33.
71. *Möjliggörare för kriminella nätverk*, Rapport 2024:2, Brottsförebyggande rådet. Wennström, Bo: *Att vända bort blicken. Om underminering, dess filosofi, politik och praktik*, kommande.
72. Hansson, Tove och Vickhoff, Alexander: ”Så rekryteras unga svenskar för våldsdåd i Danmark”, *Dagens Nyheter*, 2024-08-17.
73. *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet*, Regeringens skrivelse 2023/24:67.
74. Nylén, Lars: ”Organiserad brottslighet och terrorism. Allvarlig utmaning mot europeisk säkerhet, *KKrVAHT*, bihäfte 2021, s 6.
75. Bäckström Lerneby, Johanna: *Familjen*, Mondial, Stockholm 2020, s 95.
76. Op cit, *Nationell säkerhetsstrategi*, se not 2, s 6.
77. Ibid, s 3.
78. Hörberg, Thomas (red): *Sverige – värt att skydda. Ett sårbart samhälle kräver ett modernt civilt försvar*, Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm 2017, s 79.
79. Op cit, Nylén, Lars, se not 74, s 6.
80. Nylén, Lars: ”Terrorns olika ansikten”, *KKrVAHT*, 1. häftet 2017, s 147.
81. Terroristbrottslag (2022:666).
82. Ibid.
83. Comey, James B: ”Oversight of the Federal Bureau of Investigation”, Statement Before the House of Representatives Judiciary Committee, Washington DC, *FBI*, 2014-06-11, *http://www.fbi.gov/news/testimony/oversight-of-the-federal-bureau-of-investigation-6*, (2014-07-10).
84. Heickerö, Roland och Larsson, Dan: ”Terrorism i cyberrymden nytt hot mot västvärlden”, *Dagens Nyheter*, 2007-09-04, *http://www.dn.se/debatt/terrorism-i-cyberrymden-nytt-hot-mot-vastvarlden*, (2014-06-01).
85. Våldsfrämjande radikalisering innebär att en individ eller grupp uppfattar olagliga våldsmetoder som legitima för att nå politiska syften. Det är en process som kan leda till att individen begår eller stödjer terrorism och andra våldsbrott. Radikalisering sker i religiösa och kulturella kontexter där man upplever orättvisor och kränkningar och det finns en våldsförespråkande ideologi som lösning.
86. *Global Terrorism Index 2024*, Institute for Economics & Peace, *https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2024/02/GTI-2024-web-290224.pdf*, (2024-09-06), s 33.
87. Europol: *Europeiska unionens läges- och trendrapport om terrorism 2023 – Sammanfattning*, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg 2023, *https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/TE-SAT%202023%20-%20Sammanfattning.pdf*, (2024-08-29).
88. Ibid, s 74.
89. O´Carroll, Lisa; Bryant, Miranda och Tondo, Lorenzo: ”Brussels attack: suspect shot dead by police after killing of Swedish football fans”, *The Guardian*, 2023-10-17, *https://www.theguardian.com/world/2023/oct/17/brussels-attack-man-shot-during-hunt-for-suspect-in-killing-of-swedish-football-fans*, (2024-08-31).
90. ”83 svenska IS-återvändare – så gick det efter tiden i terrorsekten”, *SVT*, 2023-12-01, *https://www.svt.se/nyheter/inrikes/83-svenska-is-atervandare-sa-gick-det-efter-tiden-i-terrorsekten--ofje3m*, (2024-10-04).
91. Säkerhetspolisen: ”Hoten och hotbilden”, *http://www.sakerhetspolisen.se/kontraterrorism/hoten-och-hotbilden.html*, (2014-08-01).
92. ”Terrorhot kvar på hög nivå”, *Säkerhetspolisen*, 2024-08-14, *https://sakerhetspolisen.se/ovriga-sidor/nyheter/nyheter/2024-08-14-terrorhotet-kvar-pa-hog-niva.html*, (2024-08-31).
93. Hughes-Wilson, John: *Moderna militära underrättelsefiaskon*, Svenskt Militärhistoriskt förlag, Stockholm 2013, s 17.
94. Nylén, Lars: ”Påbud och efterlevnad. En fråga om effektiv kommunikation” i ”Coronapandemin – beslutsfattande under svåra förhållanden”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 5 2021, s 223.
95. *Svenska Dagbladet* den 24 juli 2014.
96. Chamy, Christy och Cato, Carl: ”Expert: Mossad kan försöka komma åt Rawa Majid”, *Dagens Nyheter*, 2024-10-09, *https://www.dn.se/sverige/expert-mossad-kan-forsoka-komma-at-rawa-majid/*, (2024-10-10).
97. *Terrorhotet mot Sverige 2024*, Nationellt centrum för terrorhotsbedömning (NCT), *https://sakerhetspolisen.se/download/18.5cb30b118d1e95affe641/1707750097566/NCT%20Helarsbedomning%202024.pdf*, (2024-08-31).

98. Hall, Jonny: ”In search of enemies: Donald Trump´s populist foreign policy rhetoric”, *Politics*, vol 41, nr 1 2021, *https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0263395720935377*, (2024-08-29).
99. Kottasová, Ivana och Araujo, Madalena: ”Exclusive interview: ICC prosecutor seeks arrest warrants against Sinwar and Netanyahu for war crimes over October 7 and Gaza”, *CNN*, 2024-05-20, *https://edition.cnn.com/2024/05/20/middleeast/icc-israel-hamas-arrest-warrant-war-crimes-intl/*, (2024-09-02).
100. Op cit, Wallensteen, Peter, se not 13, s 237.
101. Högsta domstolen, dom i mål B 5948-17, NJA 2019 s. 909 p 17 och 18. Prop. 2021/2:133, s 139.
102. NJA 2019 s. 909 p 20.
103. Prop. 2021/22:133, s 140.
104. Op cit, Högsta domstolens dom, se not 101, p 21.
105. Ibid, p 22 och 23.
106. *Information om den humanitära rätten*, Totalförsvarets folkrättsråd, handbok, Försvarsdepartementet, 2017, s 48.
107. Op cit, Prop 2021/22:133, se not 103, s 141.
108. ”Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC: Applications for arrest warrants in the situation in the State of Palestine”, *ICC*, 2024-05-20, *https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-applications-arrest-warrants-situation-state*, (2024-09-02).
109. *Vår beredskap efter den 11 september*, betänkande av 11 september-utredningen, SOU 2003:32, s 211 ff.
110. EU Council Decision 2008/617/JHA of 23 June 2008 on the improvement of cooperation between the special intervention units of Member States of the European Union in crisis situations.
111. *Polisens beredskap*, Regeringen, Dir 2023:143.
112. Nylén, Lars: ”Beredskapspolisen”, *Militärhistorisk tidskrift 2020,* s 63.
113. Brennan, John: ”Securing the Homeland by Renewing America’s Strengths, Resilience, and Values”, *CSIS*, 2010-05-26, *https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-assistant-president-homeland-security-and-counterterrorism-john-brennan.csis* (2014-07-13).
114. Ibid.
115. Bring, Ove: ”Drönaren och folkrätten”, *Advokaten,* nr 5 2013.
116. Nylén, Lars och Knutsson, Rickard: ”Avsiktlig spridning av smitta”, *KKrVAHT*, 3. häftet 2016, s 121.
117. *Svenska Dagbladet* den 23 januari 2014.

Helårsprenumeration 2024:
900 kr (Sverige) 1.300 kr (Europa)
1.400 kr (övriga länder)
Lösnummer: 250 kr inkl moms exkl porto
ISSN 0023-5369
Grafisk produktion: Marie Brunnberg AB, Norrtälje
© Kungl Krigsvetenskapsakademien 2024