

SKRÄCKBROTTSLINGAR OCH BROTTSSKRÄCK

AV P. O. TRÄSKMAN

1. *Landet utan terrorism*

1970- och 1980-talets internationella samarbete på kriminalpolitikens område har dominerats av kontrollåtgärder mot terrorism. Inom FN:s ram har detta samarbete resulterat i flera konventioner med syfte att mycket strängt straffbelägga gärningar typiska för tidens terroraktioner.¹⁾ Även inom Europarådets brottsbekämpande verksamhet har åtgärderna mot terrorismen varit centrala,²⁾ och också vissa bilaterala avtal mellan enskilda stater har som enda orsak haft en gemensam önskan att bekämpa terrorism.³⁾ I brottslighetens långtidskrönika kan denna tid mycket väl bli betecknad som skräckbrottslingarnas epok.

Mot denna bakgrund är det intressant att observera att Inkeri Anttila vid ett internationellt kriminologiseminarium kunnat fastslå att Finland är »ett land utan terrorism«. ⁴⁾ I landet finns ej några nationella terroristorganisationer och inte heller någon av de internationella terroristgrupperna har förlagt något av sina illdåd till finskt område. Trots att möjligheten av terrorhandlingar även i Finland ej kan uteslutas är läget dock enligt Anttila ej sådant att några särskilda kriminalpolitiska åtgärder vore oundgängliga.⁵⁾

Inkeri Anttilas inlägg i den internationella terrorismdebatten har sannolikt inte passerat utan indignerade gensagor. Att vid ett internationellt seminarium om terrorism hävda att terrorismen inte bör föranleda några särskilda åtgärder, kan t.o.m. uppfattas vara lika olämpligt som att vid ett religiöst väckelsemöte påstå att Gud inte finns. Med fog kan man också anta att mången ansett att Anttila i detta fall allvarligt misstagit sig.

Nu då tio år förflutit sedan Inkeri Anttila kom med detta ställningstagande är det möjligt att göra en viss uppföljande bedömning av dess riktighet. Har den utveckling som ägt rum ådagalagt oriktigheten i Anttilas uppfattning eller kan hennes lägesanalys fortfarande ges full giltighet?

2. *»Försvaret av demokratin förutsätter beredskap mot terrorism«*

Terrorismen var inte okänd i Norden år 1976. Enbart i Sverige hade man redan då varit tvungen att statistikföra långt över tio våldsdåd som mycket väl kunde betecknas som terrorgärningar.⁶⁾ Även efter detta har Sverige varit det land i Norden som varit mest utsatt för terroraktioner. Av de åtminstone 14 terrorgärningar med dödlig utgång som inträffat i Norden under de senaste decennierna har hälften skett i Sverige.⁷⁾ De övriga gärningarna har utförts i Danmark och i Norge, medan både Finland och Island hittills besparats från terrorgärningar som lett till någon persons död.

Om Finland är ett land helt utan terrorism är dock omtvistat. Obestridligt är att politiska våldsdåd inte är okända från Finlands närhistoria, ifall denna utsträcks till att omfatta hela detta sekel. Ätminstone mordet på den ryska generalguvernören Nikolai Bobrikov år 1904 samt de omfattande politiska våldsgärningarna under den första självständighetstiden, hade alla de kännetecken som anses utmärka även dagens politiska terrorism.⁸⁾ Våldsgärningar av denna typ har dock ej inträffat i Finland under de senaste decennierna.

Då man i den finska debatten betecknat något aktuellt brott som terrordåd har fråga oftast varit om brott mot flygsäkerheten. Under 1970- och 1980-talet har några sådana brott begåtts mot finskt flygplan eller på finskt territorium. De mest uppmärksammade av dessa är en kapning av ett sovjetiskt flygplan på en ordinarie inrikesrutt mellan Petroskoi och Leningrad till Helsingfors sommaren 1977 och en kapning av ett finskt inrikesflyg hösten 1978.⁹⁾ Att beteckna dessa brotts gärningspersoner som terrorister, är dock inte enligt min mening adekvat.

I jämförelse med många andra europeiska länder (numera även i jämförelse t.ex. med Danmark och Sverige) är Finland i etniskt och religiöst avseende ett homogent land. Trots det stora antalet politiska partier är även de politiska motsättningarna i praktiken små; Finland är idag i flera avseenden ett »konsensusområde«. ¹⁰⁾ Den nationella grogrunden för extremistiska politiska rörelser är därför svag. Landets geopolitiska läge, den mycket restriktiva flyktingpolitiken och den obetydliga andelen utlänningar i befolkningen gör åter att internationella terrororganisationer har svårt att i Finland finna det brofäste som förutsätts för mer omfattande aktioner.

De konkreta beläggen för den terrorfara som man i pressen sagt hota Finland är små. En företrädare för den mest extrema riktningen inom den »gröna« rörelsen i Finland har visserligen föreslagit att de gröna på sitt aktionsprogram även bör uppta sabotage riktat mot industri – och kraftverksanläggningar.¹¹⁾ Med beaktande av det fördömande som förslaget fick av de gröna i gemen kan hotet mer uppfattas som en teoretisk möjlighet än som en verklig, konkret fara. Samma bedömning kan man på goda grunder göra även beträffande de hot om terroraktioner som vissa grupper inom den internationella terrorismen sägs ha uttalat i samband med de internationella konferenser som ordnats i Finland.¹²⁾

Några påtagliga skäl för att förändra Inkeri Anttilas karaktäristik av Finland som landet utan terrorism, finns således inte. Trots detta är den internationella terrorismen och faran för terrorgärningar i Finland ett ofta använt argument för ökning av de materiella resurserna och de polisiära och judiciella befogenheterna vid brottslighetskontrollen. I offentligheten har man t.o.m. påstått att en ökning av polisens befogenheter vid brottsspaning och brottsutredning är nödvändiga för att försvara den finländska demokratin.¹³⁾ Att Finland hittills undgått förödande terrorgärningar är enligt denna typ av bedömning inte bevis för att det ej funnits terrorister även i Finland och än mindre en godtagbar anledning att underlåta ökade åtgärder mot framtida terrorism.

De konkreta uttrycksformer som denna »framtida terrorism« kan tänkas få beskrivs vanligen mycket vagt i dessa appeller för ökade kontrollresurser. Den otäcka förnimmelse som orden terrorgärning, terrorist och terrorism spontant ger upphov till bland allmänheten är otvivelaktigt ett effektivt kriminalpolitiskt argument för ökade åtgärder mot terrorism. Någon godtagbar förevändning för en underlåtelse att klart definiera vad som avses då dessa uttryck används är detta dock inte. En medveten eller omedveten styrning av de kriminalpolitiska åtgärderna genom användningen av värdeladdade och ideologistyrande men samtidigt vaga begrepp är en sådan riskskapande faktor som alltid måste undvikas inom den vetenskapliga kriminalpolitiken.¹⁴⁾ En bestämning av begreppen terrorgärning, terrorist och terrorism är därför en oundgänglig del av den kriminalpolitiska diskussionen om terrorism.

3. *Det mörka paraplyet med vaga konturer: definitionen av »terrorgärning«, »terrorist« och »terrorism«*

I pressen och i den allmänna debatten i övrigt används benämningen »terrorism« i en mycket vidsträckt bemärkelse. Med fog har man påpekat att »(t)errorism och terrorist har blivit paraplyer, under vilka de mest skilda grupper och företeelser med de mest skilda motiv buntas ihop, bara handlandet är förknippat med någon form av uppseendeväckande våldsdåd.«¹⁵⁾ Ur journalistisk synpunkt kan detta populistiska språkbruk självfallet förklaras, men knappast försvaras.

I den samhällsvetenskapliga diskussionen har man för att undgå ett alltför vagt terroristbegrepp försökt göra skillnad mellan olika former av *terrorism*. En huvudindelning har härvid varit uppdelningen i *legitim* respektive *illegitim* terrorism. Den legitima terrorismen har man önskat rättfärdiga med hänvisning till dess syfte. Organiserade gruppers kamp för nationell befrielse eller mot tyranni har godkänts även om kampen inbegripit sådana våldsgärningar som eljest är olagliga. Enskilda terroristaktioner kan ur juridisk synvinkel bedömas som legitima endast ifall de svarer mot sådana krigshandlingar som folkrätten kan acceptera. I övrigt har begreppet legitim terrorism ett mycket begränsat värde som juridisk term.¹⁶⁾

En annan uppdelning av terrorismen är den i *repressiv*, *defensiv* samt *offensiv* terrorism. Denna uppdelning liksom även uppdelningarna i *individuell* terrorism respektive *statsterrorism* samt i *nationell* respektive *transnationell* (eller *internationell*) terrorism har knappast något praktiskt bruksvärde, men väl betydelse för beskrivningen av terrorismens fenomenologi.¹⁷⁾

I själva verket är det juridiska bruksvärdet av hela begreppet »terrorism« mycket begränsat. Man kunde visserligen tänka sig att t.ex. inom straffrätten använda sig av terrorism (som ju alltid innebär en viss form av fortgående verksamhet och ej endast en enskild gärning) såsom en term som betecknar en särskild form av kollektivbrott (med särskilda regler t.ex. för straffmätning). Så vitt mig är bekant har detta

dock ej skett i någon stats lagstiftning. Ur juridisk synpunkt är det även viktigare att försöka ge begreppet terrorgärning en noggrant fastställd innebörd.

En ansenlig del av de internationella bemödandena för att uppnå en folk- och straffrättslig reglering av terrorism har ägnats frågan om definition av begreppen terrorgärning och terrorist. På grund av väl kända grundläggande meningsskiljaktigheter av ideologisk och politisk natur har det varit omöjligt att uppställa en generell definition med tillräcklig exakthet för internationella konventionstexter.¹⁸⁾ Den bäst lämpade definitionen för internationellt samarbete har man därför funnit vara en definition som anger terrorgärning genom hänvisning till vissa i berörd nationell strafflag kriminaliserade särskilda brott. Denna typ av definition har utnyttjats t.ex. i den europeiska terrorismkonventionen (art. 1).¹⁹⁾

Men också detta sätt att definiera terrorgärning har uppenbara begränsningar. De brott som härigenom definieras som terrorgärningar är ju sådana grova brott, som också kan begås – och i praktiken även begås – av vanliga brottslingar. Definitionen som sådan förmår således ej särskilja terrorgärningar från andra brottsliga gärningar. Detta kan endast ske genom en in casu bedömning av den konkreta gärningens motiv. För en diskussion t.ex. om den existerande straffrättsliga regleringens tillräcklighet för kontrollen av terrorgärningar är definitionen därför otillräcklig.

Trots misslyckandena hittills att åstadkomma en allmänt accepterad definition av terrorgärning råder det ansenlig enighet om att en sådan definition bör innehålla vissa element. I den följande definitionen, som här uppställts för att bedöma om den existerande juridiska regleringen för kontroll av terrorism är tillräcklig eller borde kompletteras, har de viktigaste av dessa element utnyttjats.

Utmärkande för en terrorgärning kan anses vara:

(a) att fråga är om ett brott, som begås av en enskild gärningsperson, eller av flera gärningspersoner som slutit sig samman i en inofficiell smågrupp;

(b) att brottet avses vara och är skräckframkallande;

(c) att avsikten med brottet är att påverka andra personers uppfattningar och/eller handlingssätt så att det slutliga syftemål som gärningspersonen (-personerna) uppställt för sin kollektiva verksamhet uppnås.

Dessa kännetecken på en terrorgärning förutsätter att fråga är om ett straffbart brott. »Legitima« våldsgärningar kommer därför ej att omfattas av definitionen. Däremot är typen av brott som kan komma ifråga inte begränsad på annat sätt än genom kravet på dess skräckframkallande verkan. mer eller mindre alla grova brott kan vara terrorgärningar.

Enligt den uppställda definitionen förutsätts att brottet begås av en eller flera enskilda personer. Härigenom utesluts alla de fall då de omedelbara gärningspersonerna är agenter för stater eller andra folkrättsliga primärsubjekt. Utanför definitionens tillämpningsområde faller därför t.ex. all s.k. statsterrorism,²⁰⁾ den typ av

terrorprägd krigsföring som kallats surrogatkrig²¹⁾ samt sådan snabbjustis av »Rambo«-typ som t.ex. USA använt sig av som straff för eller för stävjan av terroraktioner.²²⁾

En terrorgärning bör vara skräckframkallande. Terrorism är att bruka våld för att skapa fruktan. I själva verket är »skräcken« terrorgärningens viktigaste element. Den omedelbara konkreta effekten av gärningen är mindre betydelsefull än den skräck för nya aktioner som gärningen avses förmedla till allmänheten. Avsikten med denna brottsskräck är att förmå någon eller några personer – eller hela samhället – att förändra sitt eget handlande i den riktning som hela terrorverksamhetens syftemål förutsätter. Terrorgärningens syfte är att vara opinionsbildande. Terrorism är en form av masskommunikation.²³⁾

Det tredje begreppet i denna begreppskedja, »terrorist«, har ur straffrättslig synpunkt ett mindre bruksvärde som självständigt begrepp än »terrorgärning«. Detta är en direkt följd av straffrättens gärningsorientering; då den straffrättsliga regleringen sker utgående från bestämda gärningar, är gärningspersonen i flertalet fall betydelsefull endast via bedömningen av relevant gärning. I en straffrättslig diskussion är en terrorist därför först och främst en »person som begått en terrorgärning«.

Ju mer bekämpningen av terrorism förskjutits från repression mot prevention, desto större vikt och desto vidare innebörd har man gett begreppet terrorist. I den skyddslagstiftning som i flera länder tillkommit för att förekomma terrorgärningar har möjligheter öppnats för kontroll av (presumtiva) terrorister. Med terrorist förstås härvid inte blott en person som redan begått en terrorgärning, utan även personer som tillhör en grupp som kan tänkas utföra terrorgärningar. I dessa fall har bestämningen av gärningspersonen blivit det primära och gärningen sekundär. Detta har samtidigt inneburit betydande rättsskyddsproblem.

4. Lagstiftning för bestraffning av terrorbrott och lagstiftning av skräck för brott

Det finns knappast något europeiskt land som inte under de senaste decennierna föranstaltat om nya lagstiftningsåtgärder för kontroll av terrorbrottslighet. Åtgärdernas innebörd och omfattning har dock starkt varierat i olika stater. I vissa länder har man begränsat reformerna till dem som varit nödvändiga för anslutning till viss internationell konvention, t.ex. någon av FN-konventionerna till skydd för den civila luftfarten. Andra länder har ansett sig föransakade att realisera en rigorös skyddslagstiftning mot terrorism med speciallagar inom flera av de traditionella rättsområdena. Exempel på det sistnämnda är den omfattande terroristlagstiftning som genomförts i Förbundsrepubliken Tyskland.²⁴⁾

Också i de nordiska länderna har man stannat för olika lagstiftningslösningar. Det vanligaste är att man endast kompletterat den straffrättsliga lagstiftningen med de stadganden som förutsatts för den nationella implementeringen av nya interna-

tionella konventioner. I Finland har t.ex. »terrorismlagstiftningen« inskränkt sig till att strafflagen kompletterats med nya stadganden gällande kapning av luftfartyg och olagligt besittningstagande av luftfartyg (SL 34: 14a införd 1971), gällande luftfartssabotage och störande av luftfart (SL 34: 14b införd 1973) och gällande tagande av gisslan (SL 25: 9a införd 1982). Till behövliga delar har stadgandena om strafflagens tillämpningsområde reviderats (SL 1: 3).²⁵⁾ Utöver detta har en särskild lag om privilegier och immunitet i fråga om internationella konferenser och särskilda delegationer (förf. 572/1973) stiftats. Lagen ger möjligheter till vissa – rätt begränsade – åtgärder till skydd för personer som deltar i internationella konferenser i Finland.²⁶⁾

Den i Norden mest omfattande lagstiftningen till skydd mot terrorism har genomförts i Sverige. Förutom kompletteringar motsvarande dem som skett i de andra nordiska länderna av den straffrättsliga lagstiftningen,²⁷⁾ stiftades i Sverige redan år 1973 en särskild terroristlag, lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund.²⁸⁾ Lagen var tidsbegränsad och kom att förbli i kraft till utgången av år 1975. Efter detta har motsvarande bestämmelser ingått i utlänningslagstiftningen, i detta nu i den utlänningslag som tillkom år 1980 (1980: 376 med senare ändringar).

Denna särskilda terroristlagstiftning gör det möjligt dels att vid inresa till Sverige avvisa, dels att från Sverige utvisa utlänning som kan antas vara en farlig terrorist (Ut1L och 47 §§). Lagen gör det också möjligt att tillfälligt ta i förvar en utlänning om det föreligger sannolika skäl för avvisning eller utvisning (47 §). Lagen är till sin allmänna karaktär förvaltningsrättslig med stark preventiv betoning, ej straffrättslig.²⁹⁾ Lagen kompletteras av en särskild lag om tvångsåtgärder i spaningsssyfte i vissa fall (1975: 1360), som i sin tur möjliggör viss kontroll och övervakning av utlänning som misstänks vara farlig terrorist under hans/hennes vistelse i Sverige. Denna kontroll kan bestå av husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning samt under vissa omständigheter av telefonavlyssning och kontroll av post- eller telegraf-försändelser.³⁰⁾ Även denna lag är tidsbegränsad och dess giltighetstid har successivt blivit förlängd.

5. Straffrättslig repression med traditionellt rättsskydd eller prevention med accentuerat samhällsskydd

Straffrätten är primärt gärningsorienterad och repressiv. Genom straffbuden kriminaliseras vissa gärningar för att förmå människor att inte begå dem. Först om en person trots detta begår gärningen kan fråga bli om bestraffning. Behovet av att bestraffa viss typ av gärning övervägs vid beslutet att kriminalisera samtidigt som straffhotets lämpliga styrka fastställs. Endast en konkret gärning som begåtts medan kriminaliseringen varit gällande kan bestraffas och det straff som utdöms måste ligga inom det straffhot som tidigare utsatts. Förutsättningarna för bestraffning

prövas noggrant i den brottmålsprocess där även det konkreta straffet för den förövalade gärningen fastställs. Kravet på laglighet och rättvisa betonas starkt.

Straffrättens repressiva karaktär framträder tydligast vid rättstillämpningen. Denna repressivitet riktas mot en gärning som redan förövats och mot dess gärningsperson. I övrigt är straffrättens funktion preventiv. Straffsystemet som sådant lika väl som enskilda kriminaliseringar har sin största samhällseliga betydelse som stävjare av oönskat handlande genom den allmänpreventiva verkan de besitter. Att fastställa de gärningstyper som kriminaliseringarna bör omfatta och de straffhot som dessa förutsätter är därför kriminalpolitikens viktigaste uppgift.³¹⁾

Existerandet kriminaliseringar av olika typer av möjliga terrorgärningar kan med fog sägas vara mycket heltäckande. Fråga är ju oftast (med undantag för de fall där brottet förutsätter en sådan teknologi som utvecklats först under senare tid) om sådana gärningar som varit kriminaliserade i ett vart rättssystem redan före den nya terrorismens tid. Behovet av nykriminaliseringar för att möta krav som just terrorismen ställer är därför litet.

I den mån det anses befogat att betona just terrorgärningarnas farlighet utöver samma brotts farlighet då det begås av en »vanlig« förbrytare, uppstår frågan om möjligheten att ge straffrättslig betydelse åt gärningspersonens samhörighet med viss grupp eller viss verksamhet. Möjligheten att använda »terrorism« som en benämning för kollektivbrott har redan berörts. En annan möjlighet är att utsträcka kriminaliseringen att omfatta även stämpling eller annan förberedelse till terrorgärningar. Fråga kan vara t.o.m. om att straffbelägga redan medlemskap i viss typ av grupp eller organisation. Rättsskyddsproblemen vid denna typ av kriminaliseringar blir dock lätt ansenliga.³²⁾

I första hand förefaller det ej heller som om de särskilda problemen för fastställandet av straffhotets stränghet i fråga om olika terrorbrott vore speciellt besvärliga och dåligt uppmärksammade. Då fråga överlag är om allvarliga brott är naturligtvis de straffhot som fastställts stränga. Terrorgärningarna är vanligen sådana brott som kan medföra respektive straffsystems strängaste straff. Trots detta framläggs ibland förslag om att ytterligare höja straffen för terrorgärningar – ibland t.o.m. i form av krav på dödsstraff.

Ett beaktande av terrorbrottslighetens särskilda motiv klargör det kontroversiella i bestämmandet av straffvärdet för terrorgärningar. Just ifråga om terrorbrotten finns det ännu större fog än ifråga om andra brott att anta att kriminaliseringarna riktar sig mot två mycket disparata målgrupper: dels den ifråga om dessa kriminaliseringar mycket stora laglydiga gruppen människor, dels den lilla grupp som omfattar någon ideologi som godtar terror.

Envar kriminalisering antas ha en moralförstärkande eller moralförstärkande inverkan på människor i allmänhet. Kriminaliseringen som sådan anger att det är omoraliskt att begå gärningen. Straffhotets styrka reflekterar åter det klandervärda i att

begå gärningen trots kriminaliseringen. Ju mer klandervärd gärningen är desto större är dess straffvärde.

Redan straffhotet som sådant har dock även en avskräckande effekt. Ifråga om sådana gärningar där kriminaliseringens moralbildande och moralförstärkande verkan fungerar illa, kan kriminaliseringen ha en betydande allmänpreventiv verkan ifall straffhotet uppfattas vara så påtagligt att en potentiell lagbrytare på denna grund föredrar ett lagenligt handlande.³³⁾

Terrorgärningarna är sådana att de flesta människor aldrig skulle begå dem. De är gärningar som inte kan förenas med den moral som traditionellt varit rådande i vårt samhälle – en moral som under tidens lopp ytterligare förstärkts av att gärningarna varit strängt straffbelagda. Straffhotets styrka har i dag en mycket liten betydelse för hur kriminaliseringen fungerar preventivt med avseende på den »laglydiga« delen av befolkningen. Med tanke på denna krävs ej stränga straff – varken med tanke på folkmoralen eller med tanke på en avskräckande verkan.

För dem som begår en terrorgärning med en terrorists övertygelse är frågan om straffhotets styrka av liten betydelse. Avsikten med en terrorgärning är ju att bevisa den bindning som den handlande har till den sak som rörelsen driver – sin egen beredskap att offra sig för det syftemål som gruppen uppställt. Genom de terroraktioner som genomförs påverkas inte enbart samhället, utan även gemenskapen inom terroristgruppen. Denna förutsätter ofta t.o.m. en aktiv beredskap att själv dö.³⁴⁾

Terroristgruppens egen moral är ett starkt försvar mot den moral som samhället försöker påtvinga terroristen genom sina kriminaliseringar. Höga straff förmedlar inte åt honom/henne något budskap om den kriminaliserade gärningens klandervärdhet. Det höga straffhotet har inte heller den avskräckande verkan som ett högt straff vanligen har. Det är irrationellt att hota en person med dödsstraff om personen ifråga klart förklarar sig beredd att dö för det brott som han/hon anser sig förpliktigt att begå.

Det som kan vinnas genom ytterligare kriminaliseringar och höjda straffhot i kampen mot terrorismen är därför mycket litet. Inom straffrättens kärnområde finns knappast rum eller skäl för ytterligare åtgärder mot terrorism. Inkeri Anttilas decenniegamla uppfattning står sig i detta hänseende fortfarande väl.

En väsentlig del av de åtgärder som vidtagits mot terrorism har bestått i ökade möjligheter till tvångsåtgärder under förundersökningen av misstänkta terrorbrott. De möjligheter t.ex. till telefonavlyssning och olika former av elektronisk observation som öppnats i flera stater har ofta motiverats med hänvisning till det behov som terrorismen skapat.

Finland är i detta avseende i dag ett undantagsland. Gällande stadganden tillåter ej polisen eller andra myndigheter att avlyssna telefoner. Några explicita stadganden som möjliggör avlyssning eller observation med t.ex. elektroniska hjälpmedel vid brottsutredning finns ej heller. Strafflagens stadganden om olovlig avlyssning och

olovlig observation (SL 24: 3b) har även ansetts binda polisen. I praktiken har avlyssning och observation med teknisk apparat dock använts vid brottsutredning, åtminstone i sådana fall då enskild persons hemfrid därigenom ej blivit kränkt.³⁵⁾

Förslag om att tillåta telefonavlyssning respektive annan avlyssning eller observation med tekniska hjälpmedel har upprepat framställts även i Finland. Det senaste förslaget ingår i det betänkande som en parlamentarisk poliskommitté avlät sommaren 1986. Förslagen har dock alltid även motarbetats och hittills avvärjts. De viktigaste argumenten har härvid varit skyddet av den individuella friheten, skyddet av individens tilltro till den individuella friheten och faran för missbruk av särskilt den överskottsinformation som de nya tvångsmedlen skulle öppna.³⁶⁾ Också min åsikt är att dessa argument är så starka att de nya åtgärderna inte kan motiveras med hänvisning till brottsligheten i dagens Finland.

I flera länder, såsom i Sverige, har man ansett terrorismen utgöra en så allvarlig fara, att ytterligare åtgärder har vidtagits utöver dem som redan kan inbegripas i undersökningen av misstanke för begånget brott. I detta fall har man redan övergett den straffrättsliga regleringen och den till denna anslutna straffprocessuella regleringen och valt en förvaltningsrättslig (ofta rent polisiär) reglering. Samtidigt har man gjort avkall på straffrättens och straffprocessrättens rättsskyddsgarantier till förmån för ett effektivt »sambällsskydd«.

En person kan inte dömas till straff utan att det bevisats att han/hon begått en straffbar gärning. Åtgärder under en förundersökning av ett brott kan (vanligen) inte riktas mot en person utan att han/hon misstänks för att ha begått ett brott. Bestraffning av en person och andra straffrättsliga åtgärder mot person förutsätter alltid en konkret gärning som redan blivit förövad. Den bevisprövning som förutsätts är gärningsrelaterad och tillbakablickande.

De förvaltningsrättsliga polisiära skyddsåtgärderna mot terrorism syftar inte till att åtgärda gärningar som redan förövats utan att förhindra att gärningar förövas. Den bedömning som kontrollen förutsätter kan därför inte vara gärningsrelaterad och inte tillbakablickande – den är gärningspersonrelaterad och preventiv. Det gäller att på förhand finna de personer som möjligen kan komma att begå en terrorgärning och oskadliggöra dem.

Det är självklart att det är betydligt enklare att fatta riktiga avgöranden, då dessa gäller konkreta gärningar som redan förövats, än då de gäller gärningar som kanske gärningspersonen inte ens själv vet att han kommer att begå. Då risken för felslut också i ett brottmål är ansevärd måste risken för felslut ifråga om potentiella gärningspersoner för icke förövade brott vara ännu större. Trots försöken att säkerställa besluten om inkapacitering av farliga terrorister genom att uppställa så noggranna personrekvisit som möjligt,³⁷⁾ är det uppenbart att den preventiva terrorismlagstiftningen inte svarar mot de krav som uppställts för traditionellt straffrättsligt och straffprocessuellt rättsskydd. Genom att omfatta denna typ av lagstift-

ning ger samhället således avkall på sådant som utgör en väsentlig beståndsdel i det som kallas rättsstaten.³⁸⁾

6. Rättsstat med terrorism eller en stat utan terrorism?

Finland är fortfarande ett »land utan terrorism och utan terrorister«, eftersom inget brott som kunde betecknas som en terrorgärning förövats här eller mot Finland. Ifall man även i Finland hade infört sådan skyddslagstiftning mot terrorister som man gjort i några andra länder, kunde situationen väl vara en annan; lagstiftningens utformning kunde mycket väl ha blivit sådan att någon person enligt den betecknats som potentiell terrorist. »Terroristen« kan även vara en ren lagstiftningsprodukt eller en skapelse av en misslyckad tillämpning av lag.

Det är självklart att terrorgärningar mycket väl i framtiden även kan bli förövade i Finland. Inte ens mycket förödande terrorgärningar skulle ge anledning till stor förvåning. Hela världen lever fortfarande i skräkbrottslingarnas epok.

Fråga är enbart om denna möjlighet till terrorbrott i Finland föranleder sådana kontrollpolitiska åtgärder som går utöver dem som den normala brottslighetskontrollen förutsätter. För tio år sedan besvarade Inkeri Anttila denna fråga nekande. Idag kan vi säga att hon då gjorde rätt: särskilda terrorbekämpande åtgärder hade knappast haft någon annan verkan än den som bestått i att skärpa den kontrollpolitiska miljön.

Terrorverksamhetens syftemål är att förändra samhället. Ur terroristens synvinkel är en lyckad terroraktion en aktion som uppmärksammas och beaktas. Ifall staten reagerar på en terrorgärning genom att förändra sina egna normer, genom att avstå från sådana värden som tidigare upprätthållits och genom att förändra syftemålen för sin egen verksamhet bidrar den till en utveckling som terroristerna själv önskat sig.³⁹⁾

Det finns inte några garantier för att Finland förblir en stat utan terrorism. Erfarenheterna av det senaste decenniets terrorgärningar visar att sådana garantier inte heller kan skapas genom skärpt kontrollpolitik och rigorös skyddslagstiftning. Terrorismen kan inte lagstiftas bort. Däremot kan det som kallats rättsstaten mycket lätt förintas genom ny lagstiftning. För att säkerställa att detta inte sker är det bättre att inte göra någonting alls eller så lite som möjligt. Åtminstone tills motsatsen klart har bevisats.

Hänvisningar:

- 1) De viktigaste FN-konventionerna gällande terrorism är:
 Konventionen om brott och vissa andra handlingar ombord på luftfartyg, slutet 14.9.1963 i Tokio;
 Konventionen om förhindrande av olagligt besittningstagande av luftfartyg, slutet 16.12.1970 i Haag;
 Konventionen om förebyggande av olaga handlingar mot säkerheten om den civila luftfarten, slutet 23.9.1971 i Montreal;

- Konventionen om brott mot personer som åtnjuter folkrättsligt skydd, slutet 14.12.1973 i New York;
- Konventionen om förbud mot tagande av gisslan, slutet 18.12.1979 i New York.
- 2) Den viktigaste europarådskonventionen är i detta fall Europeiska konventionen för undertryckande av terrorism slutet 27.1.1977 i Strasbourg. Bland Europarådets övriga åtgärder mot terrorism kan nämnas kompletteringarna av Europeiska utlämningskonventionen (tilläggsprotokollen 1975 och 1978) och Europeiska konventionen om internationell rättshjälp vid brottmålsrättegång och överföring av straffverkställighet (tilläggsprotokoll 1978). Se även rekommendation R(82)1 antagen 15.1.1982.
 - 3) Ett särregat avtal med Finland som ena avtalspart är det finsk-sovjetiska avtalet om samarbete för förhindrande av kapning av civila luftfartyg (1974). Tveksamt är dock om avtalets enda orsak varit de avtalslutande parternas gemensamma önskan att bekämpa terrorism. Se närmare om detta avtal Träskman, P.O.: *Ne punire, sed dedere*. En redogörelse för det finsk-sovjetiska kaparavtalet av år 1974. JFT 1978, s. 473 ff.
 - 4) Anttila gjorde sitt inlägg vid Basic Issue Seminar on the Impact of Terrorism and Skyjacking on the Operations of the Criminal Justice System organized by the International Centre for Comparative Criminology. Université de Montréal, February 5th-7th, 1976.
 - 5) Se Anttila, Inkeri: *Finland a Country with no Terrorism or Skyjacking*. I verket Crelinsten, Ronald D & Laberge-Almejd, Danielle & Szabo, Dennis: *Terrorism and Criminal Justice: An International Perspective*. Toronto 1978, s. 61 ss.
 - 6) Geijer, Lennart: *Den internationella terrorismen: en svensk synpunkt*. I verket *Politisk terrorism* (Red. Per Jönsson). 1978, s. 37 f.
 - 7) En beskrivning av terrorismen i Norden publicerades 8.3.1986 i tidningen Hufvudstadsbladet: »Terroristaktioner i Norden: Ockuperad ambassad, bombattentat och mord«.
 - 8) Se om dessa t.ex. Hornborg, Eirik: *Finlands historia*. Helsingfors 1963, s. 259 f. och s. 272 ff. Se även Taxell, Christoffer: *Vaarantaako terrorismi oikeusvaltioon perusteita*. Manuskript för »Rikosoikeudellisia kirjoitelmia V. Sylvi Inkeri Anttilalle 29.11.1986 omistettu«
 - 9) Se närmare om dessa Träskman, i fotnot 3 angett verk. s. 473 f. och s. 479 fotnot 15. Ytterligare ett brott mot flygsäkerheten utfördes år 1986. Även i detta fall var gärningsmannen psykiskt rubbad.
 - 10) Se Allardt, Erik: *Samhället Finland. Omvandlingar och traditioner*. Hangö 1985, s. 49 ff, och s. 59 ff.
 - 11) Se även Tupamäki, Matti: *Transnational Protection of Human Rights*. I verket *The Finnish National Reports to the twelfth Congress of the International Academy of Comparative Law*. Sydney and Melbourne 18-26. August 1986 (Ed. by Kaarina Buure-Hägglund). Helsinki 1986, s. 120.
 - 12) I pressen har det spekulerats i rykten om att den närmast franska terrorgruppen Action directe hotat att förlägga någon aktion till Finland. Ryktet har dock ej bekräftats.
 - 13) Detta gjorde ordföranden för den parlamentariska poliskommitté som överlämnade sitt betänkande 12.6.1986. Se Hufvudstadsbladet 13.6.1986 »Kommitténs svåraste fråga: Skall polisen få avlyssna telefonsamtal?« Kommitténs ordförande var landshövding Jacob Söderman. Se även Juristnytt 7-8/1986, s. 4 ff.
 - 14) Ett annat exempel på de nyttjade begreppens styrningsfunktion är begreppet »ekonomisk brottslighet«. Se även Jepsen, Jørgen: *Strafferetlig nyklassicisme og økonomisk kriminalitet en fælles drøftelse af to modeord*. I verket *Straff og rettfærdighet - ny nordisk debatt* (red. Sten Heckscher m.fl.) Stockholm 1980, s. 62 ff.
 - 15) Geijer i not 6 a.a., s. 20.
 - 16) Ett utslag för en bedömning av detta slag är att de svenska terroriststadgandena i *Utlänningslagen* (1980: 376) ej tillämpas på en befrielseerörelse som för en väpnad kamp i sitt hemland eller, om medlemmarna i rörelsen är statslösa, där de har sin vanliga vistelseort. Se Thorblad, Barbro: *PM om terroristlagstiftningen*. Arbetsmarknadsdepartementet. Rättssekretariatet 1986-04-10 (stencil), s. 2; Se även Galtung, Johan: *Ge terroristerna chansen i politiken*. Vi 32/33 1977, s. 6.

- 17) Beträffande dessa olika uppdelningar se Derriennic, Jean Pierre: Terrorismens dynamik och Laqueur, Walter: Smågruppsterrorism under 1960- och 70-talen, i not 6 åberopat verk, s. 41 ff och s. 105 ff. Se även Lehmus, Kaarle J.: Terrorismin ehkäisemistä koskevan kansainvälisen oikeuden kehitys 1970-luvulla. SPL 1977, s. 315 ff.
- 18) Oförmågan att åstadkomma en generell accepterad definition har lett till att någon världsomfattande terrorismkonvention ej har kunnat bli utarbetad. Redan Nationernas förbund misslyckades härmed då ett försök gjordes år 1937. Samma misslyckanden har hittills även drabbat försöken inom ramen för FN. Se även Lehmus i fotnot 17 a.a., s. 315 f. samt International Terrorism and Political Crimes (Ed. by M. Cherif Bassiouni). Springfield, Illinois 1975, s. 546 ff.
- 19) Se Explanatory Report on the European Convention on the Suppression of Terrorism. Strasbourg, 27 January 1977. Council of Europe, s. 10.
- 20) Med statsterrorism avses oftast sådant godtyckligt förtryck som agenter för makthavarna riktar mot enskilda medborgare (repressiv terrorism). Se Derriennic i fotnot 17 a.a., s. 42 f. Begreppet har dock inte något allmänt vedertaget innehåll och används ibland även för att beteckna mellanstatlig terrorism.
- 21) Beträffande benämningen surrogatkrig, se Geijer i fotnot 6 a.a., s. 35 f.
- 22) Exempel på denna typ av aktioner är USA:s aktion mot det egyptiska passagerarplan som transporterade terrorister som tidigare gjort sig skyldiga till kapning av kryssningsfartyget Achille Lauro. USA försvarade sina åtgärder genom att hänvisa till att detta var den enda tillbudsstående möjligheten att garantera terroristernas bestraffning. Aktionen försvarades med hänvisning till dess politiska betydelse även av bedömare utanför USA. Dess folkrättsliga berättigande kan dock med fullt skäl ifrågasättas. I den finska debatten som följde på händelsen ansåg professorn i folkrätt Bengt Broms att aktionen var folkrättsenlig (Uusi Suomi 13.10.1986). Denna ståndpunkt fördömdes dock bl.a. av Pekka Koskinen och mig själv (Uusi Suomi 17.10.1986). Den rättsliga regleringen av den typ av terrorism som här lämnats utanför definitionen av terrorgärning sker i första hand genom folkrättsliga normer, framför allt de normer som gäller krigsföring och skydd av den civila befolkningen. Se t.ex. Toman, Jiri: Terrorism and Regulation of Armed Conflicts i fotnot 18 a.a. (Bassiouni), s. 133 ff. Uppenbart är att dessa normer borde kompletteras. Den straffrättsliga regleringens betydelse begränsas främst till de fall då främmande stats agenter kan bestraffas för gärningar som de utför i denna egenskap. Vissa av de centrala problemen för den straffrättsliga ansvarsbedömningen i detta avseende behandlas i Folkrätt och straffansvar. DsJu 1984: 6. Stockholm 1984.
- 23) Se Salomone, Franco: Terrorism and Mass Media, i fotnot 18 a.a. (Bassiouni), s. 43 ff.
- 24) En sammanfattande redogörelse för dessa åtgärder ges av Hagedorn, E.: Efficacité et limites du renforcement des sanctions pénales dans la lutte contre le terrorisme. (Stencil). Se även Melander, Göran: Terroristlagen – ett onödigt ont. Lund 1975, s. 7 ff. och Geijer i fotnot 6 a.a., s. 16 samt Hirschfeldt: Kan en liberal demokrati försvara sig mot terrorism – och samtidigt förbli en rättsstat? i samma verk särskilt s. 181 ff.
- 25) Se Träskman i fotnot 3 a.a., s. 475 ff. och densamme: The Finnish-Soviet Hijacking Treaty. I Scandinavian Studies in Law 1982 (Ed. by Anders Victorin). Uppsala 1982, s. 243 ff.
- 26) Se Scheinin, Martin: Är kränkningar av mänskliga rättigheter en oundgänglig del av KSSE-processen? Retfærd – Nordisk Juridisk Tidsskrift nr. 32, 1986, s. 93.
- 27) Se t.ex. Jareborg, Nils: Brotten. Tredje häftet. Brotten mot allmänheten och staten. Stockholm 1982, s. 9 ff.
- 28) Om lagens tillkomst se Melander, i fotnot 24 a.a., s. 7 ff. samt Hirschfeldt i samma fotnot a.a., s. 159 ff. Beträffande förlängningen av först lagens, sedan stadgandenas giltighet, se Thorblad i fotnot 17 a.a., s. 1 ff.
- 29) Ibidems, s. 1 ff.
- 30) Se betr. denna lag även Reg.prop. 1986/86: 31 om fortsatt giltighet av lagen (1975/1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall.

- 31) Se även Anttila, Inkeri: Rikosoikeuden uusi linja. Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900. 3/9 1975, s. 278 ff. och Lahti, Raimo: Vad bör bestraffas och hur strängt bör straffet vara? Den grundläggande frågeställningen vid en totalrevision av straffrätten. Lov og Frihet. Festskrift til Johs. Andenaes på 70-årsdagen, 7. september 1982, s. 205 ff.
- 32) Exempel på detta är den finska strafflagens kriminalisering av förberedelse till högförräderi (SL 11: 4a). Se om dessa Björne, Lars: »...syihin ja lakiin eikä mielivaltaan...« Tutkimus Turun hovioikeuden poliittisista oikeudenkäynneistä vuosina 1918-1939. Vammala 1977, s. 96 ff.
- 33) Se Ekelöf, Per Olof: Brott, straff och moral NTFK 1986, s. 276 ff.
- 34) Sivonen, Pekka: Mitä terroristit tahtovat? Tiede 5/1986, s. 24.
- 35) Se Juristnytt 7-8/1986, s. 5. Se även Betänkande avgivet av Parlamentariska poliskommitten. Kom.bet. 1986: 16, s. 409 ff.
- 36) Jfr. Taxell i fotnot 8 a.a.
- 37) Se Throblad i fotnot 16 a.a. 5 ff. beträffande säkerhetsgarantierna i den svenska späningslagen.
- 38) Se även Taxell i fotnot 8 a.a. passim.
- 39) Ibidem.

Adress: Professor P. O. Träskman
Institutionen för straff- och processrätt vid Helsingfors Universitet
Regeringsgatan 11
SF-00100 Helsingfors