

FFI RAPPORT

EUs "NYE" SIKKERHETSPOLITIKK: BEKJEMPELSE AV TERRORISME OG INTERNASJONAL KRIMINALITET

RIEKER Pernille, KNUTSEN Bjørn Olav

FFI/RAPPORT-2003/01301

FFISYS/845/161.1

Godkjent
Kjeller 31. mars 2003

Ragnvald H Solstrand
Forskningsjef

**EUs "NYE" SIKKERHETSPOLITIKK:
BEKJEMPELSE AV TERRORISME OG
INTERNASJONAL KRIMINALITET**

RIEKER Pernille, KNUTSEN Bjørn Olav

FFI/RAPPORT-2003/01301

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT
Norwegian Defence Research Establishment
Postboks 25, 2027 Kjeller, Norge

P O BOX 25
 NO-2027 KJELLER, NORWAY
REPORT DOCUMENTATION PAGE

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2003/01301 1a) PROJECT REFERENCE FFISYS/845/161.1	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED 2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	3) NUMBER OF PAGES 45		
4) TITLE EUs "NYE" SIKKERHETSPOLITIKK: BEKJEMPELSE AV TERRORISME OG INTERNASJONAL KRIMINALITET (THE EU'S NEW SECURITY POLICIES: THE FIGHT AGAINST TERRORISM AND INTERNATIONAL CRIME)				
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) RIEKER Pernille, KNUITSEN Bjørn Olav				
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)				
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH: <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> a) <u>EU</u> b) <u>NATO</u> c) <u>Terrorism</u> d) <u>Foreign policy</u> e) <u>International institutions</u> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> IN NORWEGIAN: a) <u>EU</u> b) <u>NATO</u> c) <u>Terrorisme</u> d) <u>Utenrikspolitikk</u> e) <u>Internasjonale institusjoner</u> </td> </tr> </table>			a) <u>EU</u> b) <u>NATO</u> c) <u>Terrorism</u> d) <u>Foreign policy</u> e) <u>International institutions</u>	IN NORWEGIAN: a) <u>EU</u> b) <u>NATO</u> c) <u>Terrorisme</u> d) <u>Utenrikspolitikk</u> e) <u>Internasjonale institusjoner</u>
a) <u>EU</u> b) <u>NATO</u> c) <u>Terrorism</u> d) <u>Foreign policy</u> e) <u>International institutions</u>	IN NORWEGIAN: a) <u>EU</u> b) <u>NATO</u> c) <u>Terrorisme</u> d) <u>Utenrikspolitikk</u> e) <u>Internasjonale institusjoner</u>			
THESAURUS REFERENCE:				
8) ABSTRACT <p>This report is devoted to the EU as a comprehensive security policy actor. The aim is to study how the EU approaches the new threats and challenges facing the western communities and Europe. The analysis emphasises the EU as a civilian actor whose means ranges from traditional diplomacy to aid, foreign assistance, political dialogue, cooperation with other international institutions, and NGO's etc. The EU's role as a security policy actor is thus found within the sphere of prevention. The role of the Justice and Home Affairs (JHA) cooperation has therefore been intensified after 11 September 2001. JHA is currently a priority area within the EU integration process. One of the greatest challenges facing the EU now is the need for coordination between different policy areas. The present pillar structure of the EU is therefore a main obstacle. The need for coordination is especially felt between pillar II (CFSP) and pillar III (JHA). This need for coordination between areas is discussed in the report as it unfolds within the Convention, which was convened in the aftermath of the Laeken summit in December 2001.</p> <p>The last part of the report focuses upon Norway. The challenges facing Norway is connected to the fact that Norway's cooperative framework with the EU is rather static, while the EU itself is a dynamic process soon to encompass large parts of Central- and Eastern Europe.</p>				
9) DATE 31. March 2003	AUTHORIZED BY This page only Ragnvald H Solstrand	POSITION Director of Research		

ISBN-82-464-0697-3

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

FORORD

Denne rapporten er et resultat av et samarbeid mellom Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Rapporten har blitt utarbeidet med økonomisk støtte fra Europaavdelingen i Utenriksdepartementet. Vi ønsker derfor å takke for den støtten vi har fått. I tillegg vil vi takke en rekke personer som har gitt oss konstruktive kommentarer og innspill på tidligere utkast. Først og fremst takker vi alle de som deltok på seminaret i Utenriksdepartementet den 7. februar 2003 der hovedinnholdet i denne rapporten ble presentert. I tillegg har Janne M. Hagen, Tore Nyhamar og Brynjar Lia kommet med svært nyttige kommentarer til tidligere utkast.

Rapporten blir trykket både hos NUPI og som egen publikasjon hos FFI.

Oslo/Kjeller mars 2003

Pernille Rieker

Bjørn Olav Knutsen

INNHOOLD

	Side	
1	INNLEDNING	7
2	EU – EN "ANNERLEDES" SIKKERHETSPOLITISK AKTØR	8
3	EUS "NYE" SIKKERHETSPOLITIKK	11
3.1	Intern forebygging: Ny giv for justissamarbeidet	12
3.1.1	Terrorismetrusselen er ikke ny	12
3.1.2	11. septembereffekten	15
3.2	Ekstern forebygging: FUSP og ESDP	16
3.2.1	EU som sivil makt: fokus på konfliktforebygging i tredjeland	17
3.2.2	Sivil og militær krisehåndtering: ESDP og forebygging	19
3.3	Håndtering: EUs rolle når en krise oppstår	20
3.3.1	Ulike former for sivilt beredskap	20
3.3.2	Mot et europeisk "homeland defence"?	22
3.4	Koordinering og ansvarsfordeling	23
3.4.1	Internt i EU	23
3.4.2	EU og medlemslandene	25
3.4.3	NATO og EU	28
4	UTFORDRINGER OG MULIGHETER FOR NORGE	31
4.1	Norges tilknytningsform(er)	31
4.2	Norsk sikkerhetspolitikk i (langsom) endring	31
4.2.1	Intern forebygging og håndtering	32
4.2.2	Ekstern forebygging og håndtering	34
4.3	Avslutning	36
	Litteratur	38
	Fordelingsliste	42

EUs "NYE" SIKKERHETSPOLITIKK: BEKJEMPELSE AV TERRORISME OG INTERNASJONAL KRIMINALITET

1 INNLEDNING

Etter terroranslagene mot New York og Washington 11. september 2001 har internasjonal kriminalitet og terrorisme blitt definert som noen av de viktigste sikkerhetspolitiske utfordringene Vesten står overfor. På samme måte som for enkeltland og ulike multilaterale samarbeidsrammer har dette ført til nye utfordringer også for EU. Hvordan EU har valgt å forholde seg til disse samt hvilke utfordringer dette innebærer for Norge, er spørsmål som denne rapporten tar sikte på å besvare.

EU skiller seg fra andre sikkerhetspolitiske aktører på to viktige områder. Det første er knyttet til EUs bredde når det gjelder virkemidler, og det andre er EUs spesielle institusjonelle karakter (Rieker & Ulriksen 2003b). Mens EUs mange virkemidler blir sett på som en styrke, blir den institusjonelle utformingen, som innebærer at EU er noe mellom en internasjonal organisasjon og en føderalstat, ofte sett på som en svakhet. Vi vil imidlertid hevde at en slik institusjonell utforming gir EU mer tyngde enn en internasjonal organisasjon samtidig som det åpner for større grad av fleksibilitet når det gjelder sikkerhetspolitisk tilnærming enn hva som er tilfelle hos mer enhetlige aktører.

En slik fleksibilitet kommer til syne ved at EU utvikler en helhetlig sikkerhetspolitisk tilnærming der alle unionens virkemidler kombineres i sikkerhetsfremmende tiltak av ulik karakter. Heller enn et resultat av en form for idealisme eller en klar og gjennomtenkt strategi fra medlemslandenes side, synes det snarere å være et resultat av disse landenes tilbakeholdenhet med å ville gi EU en tradisjonell sikkerhets- og forsvarspolitisk dimensjon. Denne tilbakeholdenheten har på mange måter skapt et rom for sikkerhetspolitisk "nytenkning" (Larsen 2002; Rieker & Ulriksen 2003b).

Til tross for at EU-landene har hatt ulike syn på hvordan en rekke konkrete konflikter bør håndteres (Kosovo, Afghanistan, Irak) og at konfliktnivået til tider har vært høyt, så har kampen mot terrorismen også synliggjort en felles europeisk sikkerhetspolitisk tilnærming. EUs høyrepresentant for FUSP, Javier Solana, viser dette ved å peke på forskjellen mellom USA og Europa når det gjelder håndteringen av terrorisme: "mens USA er opptatt av å føre krig mot stater som synes å ha (eller vil kunne komme til å ha) forbindelser til (potensielle) terrorister, er EU mer opptatt av hvordan en best bekjemper denne trusselen på sikt" (Dempsey 2003). Dette skillet er ikke blitt mindre gyldig selv om flere EU-land har valgt å støtte USAs krig mot Irak. Her er det frykten for Saddam Husseins bruk av masseødeleggelsesvåpen kombinert med et forsøk på å redde det transatlantiske forholdet som har vært avgjørende.

Det er viktig å ta EUs *annerledeshet* i betraktning for å forstå hvordan unionen fungerer på det sikkerhetspolitiske området, og hvilke kapabiliteter som er forbundet med EUs evne til å opptre ”enhetlig” i sitt forhold til andre aktører i det internasjonale systemet (Sjøstedt 1974; Sjøstedt 1977). Mens vi vil gå nærmere inn på en beskrivelse av *EU som sikkerhetspolitisk aktør* i rapportens første del, vil rapporten som helhet konsentrere seg om den delen av EUs politikk som omfatter håndtering av nettopp internasjonal kriminalitet og terrorisme.¹ Siden 11. september har EU vedtatt *forebyggende* tiltak og tiltak som styrker unionens evne til *håndtering* av potensielle terrorangrep. Det vil bli redegjort for begge formene i rapportens andre del.

Mange sider av integrasjonsprosessen er involvert i unionens kamp mot internasjonal kriminalitet og terrorisme. Dette innebærer også at EU står overfor en stor utfordring når det gjelder ulike former for *koordinering*. For det første kan det være problemer knyttet til koordinering internt i EU på tvers av politikkområder og institusjonelle hindringer. For det andre blir en avklaring av ansvarsfordelingen mellom EU og medlemsstatene nødvendig. For det tredje er det viktig med en avklaring i forholdet til NATO. Koordinering er en stor utfordring for EU og medlemslandene. Vi vil diskutere dette nærmere i rapportens tredje del.

Rapportens siste del vil se på hvilke utfordringer og muligheter EUs nye sikkerhetspolitikk innebærer for *Norge*. Vi vil i denne delen undersøke de utfordringene Norge står overfor tatt i betraktning Norges forskjellige tilknytningsformer til EUs ulike politikkområder. Mye tyder på at den overordnede utfordringen er at vi har en statisk tilknytning til et dynamisk samarbeid som er i stadig utvikling. Det at vi deltar på noen områder og ikke andre, gjør at økt koordinering over politikkområder også innebærer en utfordring for Norge.

2 EU – EN ”ANNERLEDES” SIKKERHETSPOLITISK AKTØR

Få vil bestride at sikkerhetspolitikk har fått en langt større betydning i dag enn hva som var tilfelle under den kalde krigen. For å forstå EUs sikkerhetspolitiske rolle er det nødvendig å legge et utvidet sikkerhetsperspektiv til grunn.

En hovedutfordring knyttet til bruken av et utvidet sikkerhetsbegrep er å hindre at selve sikkerhetsbegrepet blir utvannet. Dessuten må det være et overordnet mål at sikkerhetsstudiene er i stand til å fange opp kompleksiteten i dagens sikkerhetspolitiske virkelighet (Rieker 2000). En måte å gjøre dette på er å definere sikkerhet til kun å gjelde eksistensielle trusler mot et valgt referanseobjekt (union, stat, nasjon, sivil samfunn etc.) (Buzan, Wæver et al. 1998) Det er imidlertid ulike måter å vurdere hvorvidt en trussel er eksistensiell på. Noen vil hevde at dette gjøres gjennom å studere språk- eller talehandlinger (Buzan, Wæver et al. 1998), mens andre setter opp en rekke objektive kriterier som må være innfridd (Baldwin 1997).

¹ Boka *En annerledes supermakt - Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU* (Rieker & Ulriksen 2003a) forsøker imidlertid å gi et helhetlig bilde av EUs sikkerhetspolitikk.

Hva er så sikkerhet i EU? Under den kalde krigen var den eksistensielle trusselen militært angrep og dermed knyttet til forsvar av nasjonalt territorium. Selv om sikkerhets- og forsvarspolitikken var et viktig stridstema i integrasjonsprosessen helt fra begynnelsen av, førte gjentatte forsøk på å gi EF/EU en klar sikkerhetspolitisk rolle ikke frem (Sæter 2003). Det var først etter at den kalde krigen var slutt at EU utviklet en *sikkerhetspolitisk dimensjon*. På mange måter kan man si at EU har klart å institusjonalisere det utvidete sikkerhetsbegrepet. Det faktum at EU ikke hadde noen klar sikkerhetspolitisk identitet fra den kalde krigen, har på mange måter gjort det lettere for unionen å tilpasse seg den nye sikkerhetspolitiske konteksten, enn hva som har vært tilfelle for enkeltstater og andre multilaterale samarbeidsrammer med en sterkt befestet kaldkrigsidentitet (Rieker 2003). Selv om viktige endringer har skjedd også når det gjelder nasjonal sikkerhetspolitikk etter den kalde krigen, er det likevel få eksempler på radikale omlegginger – det vil si omlegginger som innebærer en helt ny tenkning rundt hva en sikkerhets- og forsvarspolitikken bør omfatte.

Når man snakker om EUs sikkerhetspolitiske dimensjon, refereres det ofte til FUSP og ESDP, som viser til den formelle utenriks- og sikkerhetspolitikken. Dette er viktig, men utgjør bare en del av EUs sikkerhetspolitiske dimensjon. Dette er snarere en konsekvens av at man ønsker å gi EU noe som ligner på det man har av felles politikk på nasjonalt nivå på dette området. Problemet er at beslutningsstrukturen er en annen og gjør det vanskelig å lage en slik parallell på EU-nivå. Det er derfor langt mer interessant å studere hvordan EU fungerer som sikkerhetspolitisk aktør uavhengig av FUSP og ESDP.

Selv om det først var mot slutten av 1990-tallet man ble enige om å utvikle en europeisk sikkerhets- og forsvarspolitikken (ESDP) (Knutsen 2003), betyr ikke det at EU manglet en sikkerhetspolitisk tilnærming forut for FUSP og ESDP. Det man manglet, var snarere en evne til effektiv internasjonal krisehåndtering. For det første er det viktig å huske at integrasjonsprosessen i seg selv er sikkerhetspolitisk begrunnet. EUs største betydning er at unionen er den eneste multilaterale organisasjon som kan hindre fragmentering og dermed renasjonalisering av landenes politikk. Den danske forskeren Ole Wæver hevder derfor at EU er den vesentligste sikkerhetspolitiske institusjonen i Europa (Wæver 1997). Denne prosessen, som har bidratt til å skape en fredssone eller et sikkerhetsfellesskap i Vest-Europa, er ikke fullført. Når EU om kort tid (fra mai 2004) utvides med ti land fra Øst- og Sentral-Europa, vil også fredssonen og sikkerhetsfellesskapet utvides tilsvarende. Dette vil bidra til å befeste en demokratisk og økonomisk utvikling i de nye medlemslandene, noe som vil virke stabiliserende på kontinentet som helhet. I tillegg til dette kommer ulike former for assosierings- og samarbeidsavtaler som EU har med ulike land og regioner. Om disse ikke kan sies å ha medlemskap som mål på kort sikt, bygger de på den samme logikk ved å binde land og regioner til seg i et tett, forpliktende samarbeid. Eksempler på dette er Middelhavssamarbeidet, Stabilitetspakten for Balkan samt avtaleverkene og samarbeidstiltakene med Russland og Ukraina.

I tillegg til at integrasjonsprosessen synes å være fredsskapende i seg selv, bidrar den økende graden av politisk integrasjon til at EU er noe mer enn et pluralistisk sikkerhetsfellesskap av

suverene stater. Det er med andre ord mulig å hevde at EU er et ”tett sammenkoplett sikkerhetsfelleskap” (Adler & Barnett 1998; Rieker 2000). Dette har resultert i at unionen har utviklet en lang rekke virkemidler for sikkerhetsfremmende- og konfliktforebyggende formål både utenfor og innenfor EU-området. Mens tiltak for forebygging av eksterne konflikter har skjedd og skjer innenfor rammen av EUs felles utenriks og sikkerhetspolitikk (FUSP), blir interne trusler, som for eksempel kriminalitet og terrorisme, i hovedsak håndtert innenfor det europeiske justissamarbeidet.

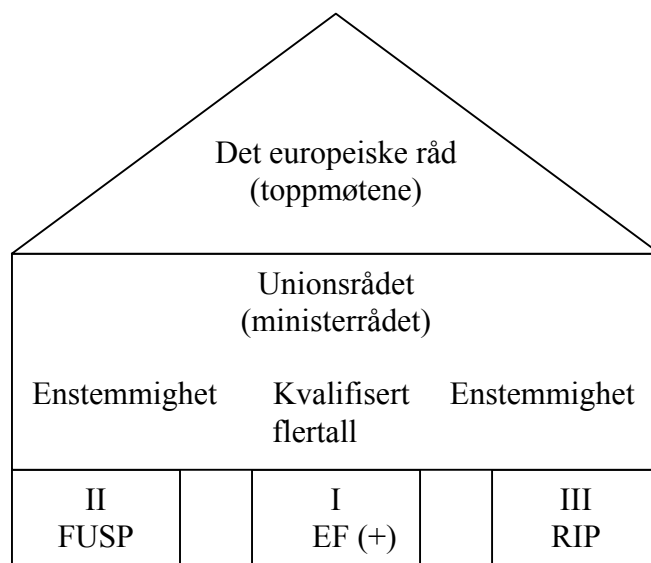
Selv om det er vanlig å gjøre et skille mellom interne og eksterne sikkerhetspolitiske utfordringer, er det flere problemer knyttet til et slikt skille i dagens sikkerhetspolitiske kontekst. Dette er et generelt fenomen i en verden preget av internasjonalisering og globalisering, men spesielt tydelig på det sikkerhetspolitiske området. Terroristangrepene mot USA 11. september 2001, og den påfølgende globale kampen mot internasjonal terrorisme, er et klart eksempel på at politikken må tilpasses. Dette krever en kombinasjon av ulike virkemidler. Konfliktforebygging i tredjeland suppleres med justispolitiske instrumenter for hjelp til sikkerhetssektorreform og styrking av rettsstatsprinsipper.

Det er liten tvil om at EU må karakteriseres som en unik enhet i historisk sammenheng og at sikkerhet i EU-sammenheng må gis en annerledes betydning. EUs sikkerhetspolitikk er med andre ord svært forskjellig fra den tradisjonelle alliansepolitikken som har lagt grunnlaget for NATO. Den skiller seg også fra amerikansk sikkerhetspolitikk, som i stor grad er preget av en tradisjonell sikkerhetspolitisk tilnærming der bruk av militære virkemidler for å oppnå sikkerhet, gis prioritet. Til tross for denne enigheten er det stor uenighet om hvorvidt EU kan karakteriseres som en *aktør*. Etersom den tradisjonelle utenriks- og sikkerhetspolitikken i hovedsak fremdeles er et regjeringssamarbeid der avgjørelser blir tatt ved enstemmighet, vil mange argumentere for at EU, i sikkerhetspolitisk forstand, ikke er mer enn en arena for koordinering av medlemslandenes politikk på dette området. Med utgangspunkt i utvidet sikkerhet og EUs institusjonelle særtrekk vil vi imidlertid hevde at unionen kan sies å være en annerledes sikkerhetspolitisk aktør (Rieker & Ulriksen 2003b). Hva innebærer så denne annerledesheten helt konkret?

Etter vårt syn kommer denne best frem ved å vise til EUs søylestruktur. Siden Maastrichttraktaten har det vært vanlig å beskrive EU ved å referere til unionens tre *søyer*.² Mens søyle I i hovedsak viser til det opprinnelige økonomiske samarbeidet (EF), refererer søyle II og III til henholdsvis EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) og EUs retts- og indrepolitikk (RIP). Den politiske integrasjonen må sies å ha kommet lengst i søyle I, hvor beslutningene hovedsakelig blir truffet ved kvalifisert flertall der Europaparlamentet er likestilt med Unionsrådet i utformingen av forordninger, direktiver, vedtak og anbefalinger. Selv om elementer av flertallsavgjørelser også har blitt innført i søyle II og III, er enstemmighet fortsatt hovedregelen her.

² Det er imidlertid viktig å presisere at søylestrukturen trolig vil forsvinne etter neste regjeringskonferanse. Dette er et ledd i arbeidet mot å få til en enklere beslutningsstruktur i EU, og er basert på et forslag fra konventet.

Denne strukturen er klart mer komplisert enn den man finner hos andre aktører i internasjonal politikk, men viser i alle fall at integrasjonsprosessen har beveget seg i retning av å konsolidere unionens aktørstatus. Mens Det europeiske råd (toppmøtene) trekker opp retningslinjene for integrasjonsprosessen, treffer Unionsrådet beslutninger innenfor rammene av det toppmøtene vedtar. Integrasjonsprosessens søylestruktur kan illustreres på følgende måte:



Figur 1: EUs søylestruktur

3 EUs "NYE" SIKKERHETSPOLITIKK

Selv om EU-landene i lengre tid har arbeidet for å utvikle en felles front mot terrorisme og internasjonal kriminalitet, førte terroristaksjonene i USA 11. september 2001 til at dette arbeidet fikk en langt mer sentral plass i unionen.

Etter hvert som det kom fram at grupper som Al-Qaida hadde brukt Europa som et utgangspunkt for sine aktiviteter, ble man nå i langt større grad enn tidligere også opptatt av å bekjempe islamistisk terrorisme. Tidligere hadde man konsentrert seg om ulike former for terrorisme motivert ut fra politisk-ideologiske eller separatistiske.

I tillegg til en rekke initiativ kort tid etter 11. september, presenterte også Unionsrådet i januar 2002 en rapport som omhandler terrortrusselen mot EUs medlemsstater (Council of the EU). Denne rapporten dekker perioden fra september 2000 til september 2001 og identifiserer de ulike typer terrorisme som mest sannsynlig vil kunne ramme EU.

Rapporten viser til at terrortrusslene i første omgang omfatter tradisjonell (inkludert islamsk) terrorisme, øko-terrorisme og anarkistisk inspirert terrorisme, og den konkluderer med at selv om det har vært en liten nedgang i antallet terrortilfeller, har det også vært en økning i deres viktighet og innvirkning. Rapporten presiserer at selv om islamsk inspirert terrorisme nå er hovedtrusselen, er også mange andre europeiske terrorgrupper fremdeles aktive.

Ettersom faren for større terroristaksjoner har blitt mer reell og denne synes å anta større dimensjoner enn tidligere, har også bekjempelse av internasjonal kriminalitet og terrorisme kommet til å bli betraktet som en sentral del av EUs sikkerhetspolitikk, og ikke bare som en del av justispolitikken. Dette har ført til en ny gjennomgang av hvordan denne trusselen best bør møtes. En rekke ulike tiltak for å bekjempe trusselen er satt i verk innenfor ulike områder av integrasjonsprosessen. Vi har valgt å skille mellom interne og eksterne tiltak, og mellom forebyggende tiltak og tiltak som har til hensikt å forbedre EUs evne til å håndtere et eventuelt fremtidig angrep. Til sammen utgjør dette det vi her kaller EUs nye sikkerhetspolitikk.

3.1 Intern forebygging: Ny giv for justissamarbeidet

Når det gjelder tiltak satt i verk internt i EU og som har til hensikt å hindre at større terroristaksjoner finner sted, er det først og fremst tiltak innenfor søyle III eller justissamarbeidet som har en slik karakter. Som vi skal se er ikke dette noe nytt. Man har lenge vært opptatt av å styrke EUs politikk på dette området. 11. september førte imidlertid til at dette nå ble gitt prioritet. For å forstå dagens tilnærming er det viktig å vise hvordan justissamarbeidet har utviklet seg over tid.

3.1.1 Terrorismetrusselen er ikke ny

Dagens politisamarbeid i EU bygger til en viss grad på det såkalte TREVI-samarbeidet som ble opprettet på 1970-tallet. Dette samarbeidet var motivert ut fra den alvorlige terrorbølgen som fant sted i flere EF-land på den tiden. Samarbeidet var organisert på mellomstatlig nivå og utenfor det daværende EF-samarbeidet. Målsetningen var å etablere et politisk forum hvor EU-landenes justis- og innenriksministere kunne konsultere hverandre om terrorspørsmål. TREVI's ansvarsområde ble gradvis utviklet til å omfatte bekjempelse av kriminalitet på bred basis.

Planene om å etablere et indre marked ga en ny giv i integrasjonsprosessen utover 1980-tallet og førte blant annet til underskrivelsen av Enhetsakten i 1986. Denne prosessen førte også til at behovet for å styrke samarbeidet rundt indre sikkerhet og ytre grensekontroll ble sett på som en nødvendighet. Men et indre marked med "fri flyt" av personer i tillegg til varer, tjenester og kapital ville også kreve en styrking av samarbeidet knyttet til den indre sikkerheten i EF.

Ettersom EF-landene ikke var enige om hvorvidt man skulle inkludere justissamarbeidet i integrasjonsprosessen, startet noen land et samarbeid på dette området utenfor EF-institusjonene. Dette resulterte i Schengen-avtalen av 1985, som ble inngått mellom Belgia, Frankrike, Luxembourg, Nederland og Tyskland. Disse ble blant annet enige om å arbeide for

en fjerning av grensekontrollen seg imellom fra 1. januar 1990 og samtidig utvikle kompenserende tiltak på det justispolitiske området. Målsetningen var at dette samarbeidet kunne integreres i EF på lengre sikt. Schengen-landene ble blant annet enige om å innføre passfrihet, felles kontroll av yttergrenser, felles visumpolitikk samt å legge grunnlaget for et utstrakt politisamarbeid. Da Schengen-samarbeidet trådte i kraft 26. mars 1995, deltok alle EU-land bortsett fra Storbritannia, Irland og Danmark.³ Selv om mye av det europeiske samarbeidet på dette området skjedde utenfor selve integrasjonsprosessen, var det en parallell prosess også innad i EU på begynnelsen av 1990-tallet.

I denne sammenhengen blir traktatfestingen av justissamarbeidet eller retts- og indre politikken (RIP) gjennom Maastrichttraktaten viktig. Dette området ble etablert som en del av EUs kompetanseområde, men fremdeles karakterisert av å være et regjeringssamarbeid. Schengen ble fremdeles holdt utenfor, men samarbeidet i EU dekket områder som asyl, immigrasjon, bekjempelse av internasjonal korrupsjon, juridisk samarbeid i sivil- og strafferettslige saker, tollsamarbeid og politisamarbeid. Samarbeidet var preget av lav grad av overnasjonalitet ettersom beslutninger ble truffet ved enstemmighet.

Samtidig ble dette området ansett som svært viktig ettersom innføringen av det indre marked, som trådte i kraft i januar 1993, krevde et styrket justissamarbeid. Det indre marked innebar blant annet en gradvis fjerning av personkontrollen ved EUs indre grenser og forsterket dermed behovet for en felles justispolitikk. Uenigheten var fremdeles stor med hensyn til hvilken ansvarsfordeling man skulle ha mellom EU og medlemslandene på dette området (mer om dette under avsnittet om koordinering). På mange måter betydde ikke Maastrichttraktaten så mye annet enn at det samarbeidet som allerede fant sted forut for Maastricht, nå ble traktatfestet (Furuseth 2003).

Den viktigste hendelsen var at EU-landene ble enige om å opprette EUROPOL. Til tross for at Storbritannia stod utenfor Schengen-samarbeidet, var landet initiativtaker til denne opprettelsen. Britene ønsket imidlertid først og fremst en samordning av medlemslandenes etterretning når det gjaldt narkotikasmugling. På dette tidspunktet var det derfor uklart nøyaktig hva slags form EUROPOL ville komme til å få. Mens britene ønsket et paraplyorgan som kunne koordinere nasjonal aktivitet på dette spesifikke området, så tyskerne for seg et langt mer forpliktende samarbeid. Uenigheten mellom Storbritannia og Tyskland angående EUROPOLs konkrete rolle forklarer hvorfor det har tatt tid å få avklart denne.

Resultatet ble et slags kompromiss mellom de to: EUROPOL forble mellomstatlig, men med utsikter til å bli en langt mer ekspansiv enhet enn det de opprinnelige britiske planene gikk ut på. EUROPOL startet begrenset virksomhet i 1994 i form av Europol Drug Unit, men det var først i 1995 at EUROPOL-konvensjonen ble signert. Denne trådte i kraft 1. oktober 1998, og EUROPOL ble fullt operativ fra 1. juli 1999.

³ Danmark fikk imidlertid observatørstatus i Schengen fra mai 1996, og fra 25. mars 2001 ble Danmark fullt med i Schengen. Norge og Island inngikk en avtale med Schengen-landene 19. desember 1996.

Midt på 1990-tallet ble EUs justisministere enige om felles tiltak mot den transnasjonale terrorismen. Man innså at denne trusselen ikke lenger kun var nasjonal, og at det var behov for et økt internasjonalt samarbeid på dette området. Resultatet ble Gomera-erklæringen av 1995 om utveksling av informasjon om terroristorganisasjoner og koordineringen av medlemslandenes rettsapparat. Terrorisme blir her definert som en ”trussel mot økonomisk og sosial stabilitet”, og man setter likhetstegn mellom terrorisme og fundamentalisme. Erklæringen viser til at kildene til terror har endret seg siden 1970-tallet, og at denne trusselen nå i større utstrekning kommer utenifra (Furuseth 2003). Dette er interessant fordi det viser at EU fokuserte på problemet med internasjonal terrorisme lenge før 11. september 2001.

Med Amsterdamtraktaten av 1997 (som trådte i kraft 1. mai 1999) ble man enig om å styrke EUs justissamarbeid ytterligere. Man presiserte det ved å definere ”et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet”, og ved å gjøre dette samarbeidet mer effektivt, mer demokratisk samt skape en bedre balanse mellom de ulike involverte institusjonene. Schengen-samarbeidet ble dermed integrert i EU, og deler av justissamarbeidet ble overført til søyle I.⁴ Målsetningen var å etablere fri bevegelse av personer innen EU i løpet av de fem påfølgende årene og samtidig kunne garantere sikkerhet ved å bekjempe alle former for organisert kriminalitet og terrorisme.

Overføring til søyle I gjaldt primært områder knyttet til fri bevegelse av personer (asyl, visum, innvandringspolitikk, grensekontroll og sivilrettslige spørsmål). Dette førte til at EU på disse områdene kunne vedta direktiver⁵ i stedet for konvensjoner, som ofte tar lang tid å få ratifisert av medlemslandene. Selv om dette var et viktig fremskritt, så var dette overstatlige elementet foreløpig begrenset ettersom man ble enig om en overgangsordning på fem år. Politisamarbeid og strafferettslige spørsmål forble i den mellomstatlige søyle III.

Mange hevdet at denne delingen ville skape problemer for et effektivt justissamarbeid ettersom det skiller tett sammenknyttede områder (Furuseth 2003). EUROPOL fikk også utvidet sitt mandat noe med Amsterdamtraktaten. Dette har bidratt til at institusjonen kan bidra i forberedelsen og koordineringen av etterforskningsaker som berører flere medlemsland. Etter fem år skal EUROPOL også kunne oppfordre politiet i medlemsstatene til å sette i gang en etterforskning. Selv om dette ikke har ført til at EUROPOL ennå besitter noen fullstendig operativ myndighet, og på langt nær kan karakteriseres som noe europeisk FBI, har organet nå fått en langt mer sentral plass.

Dette innebærer at justissamarbeidet ble generelt mer strømlinjeformet med Amsterdamtraktaten. Målsetningen om å bevare og utvikle et ”område med frihet, sikkerhet og rettferdighet” viser også at EU nå ønsket å utvikle en overordnet sikkerhetspolitisk strategi som hadde til hensikt blant annet å bekjempe internasjonal kriminalitet og terrorisme. Viktigheten av å samordne politikken på dette området ble ytterligere understreket i årene etter Amsterdamtoppmøtet. På Det europeiske råds møte i Wien i desember 1998 vedtok man Kommissjonens

⁴ Riktignok med spesielle ordninger eller *opt outs* for de tre EU-landene som ikke var fullt med i dette samarbeidet.

⁵ Direktiver binder medlemslandene til målsetningene i vedtaket, men hvert enkelt medlemsland avgjør selv hvilken form direktivet skal ha i den nasjonale lovgivningen, og hvordan det skal iverksettes.

forslag til handlingsplan for dette området. På Köln-toppmøtet et halvt år senere bestemte man seg for å forfatte et menneskerettighetscharter. Dette ble fulgt opp på Det europeiske råds møte i Tampere i oktober 1999, som i sin helhet var viet til ”et område for frihet, sikkerhet og rettferdighet”.

På mange måter har Tampere-toppmøtet blitt karakterisert som like viktig som etableringen av det indre marked. Her ble man enige om å produsere et ”score board” som skulle liste opp alle de tiltakene som skulle iverksettes i de påfølgende fem årene. Bekjempelse av internasjonal kriminalitet og terrorisme ble definert som spesielt viktig. Man ble enige om å opprette to nye institusjoner – et politiakademi og EUROJUST (et tett nettverk mellom medlemslandenes påtalemyndigheter).

Selv om mye har skjedd på dette feltet, har EU-landene likevel slitt med å bli enige om effektive felles tiltak mot terrorisme. Hovedårsaken til dette har ulike historiske erfaringer med problemet og dermed en noe ulik forståelse av hva terrorisme i realiteten er. Utlevering av terrorister har for eksempel vært et svært sensitivt politisk område. En manglende definisjon av terrorisme har gjort det mulig for terrorister å ”gjemme seg bak” argumenter om at handlingen har vært politisk motivert.⁶ 11. september aktualiserte imidlertid behovet for å fortsette arbeidet mot et europeisk rettsområde.

3.1.2 11. septembereffekten

Selv om kampen mot terrorisme og internasjonal kriminalitet lenge har opptatt EU-landene, er det liten tvil om at 11. september og den ”nye” kampen mot terror har satt fart i en del prosesser som allerede var i gang. De to rammeverkbeslutningene som Kommisjonen allerede hadde utarbeidet, og som var spesielt relatert til terrorisme, ble nå hovedelementene i EUs antiterrorismepolitikk (Pauwels 2001). Den første foreslår en *felles definisjon av terrorhandlinger*⁷ og felles straffeutmåling (minimum ett år og maksimum 20) for slike handlinger. Den andre foreslår etableringen av en *felles arrestordre* som har til hensikt å skape et indre marked for påtaler ved at medlemslandene slipper å gå igjennom formelle utleveringsprosedyrer for å utføre en rettsforfølgelse eller å fullbyrde en fengselsstraff. Begge ble utarbeidet før 11. september, men ble først vedtatt tre måneder etter denne tragiske hendelsen på toppmøtet i Laeken i desember 2001.

Allerede dagen etter terroristangrepene i New York og Washington bestemte EUs utenriksministere seg for å avholde et krisetoppmøte. Dette møtet ble holdt 21. september og munnet ut i en handlingsplan for den videre kampen mot terrorisme. Denne inneholdt over 60 målsetninger og dekket både utenrikspolitiske, justispolitiske og økonomiske tiltak. I tillegg til de to som ble nevnt ovenfor (felles definisjon og felles arrestordre), var bestemmelsen om å

⁶ Abdel Osama Al Zomar ble for eksempel sendt av den greske regjering til Libya i stedet for å bli utlevert til Italia, der han var ettersøkt av myndighetene for bombingene av en synagoge i Roma (Furuseth 2003).

⁷ Terrorist offences are offences intentionally committed by an individual or a group against one or more countries, their institutions or people, with the aim of intimidating them and seriously altering or destroying the political, economic, or social structures of a country (European Commission 2001b).

opprette en felles politietterforskningsenhet og en egen spesialstyrke (European Counter-Terrorism Task Force) knyttet til EUROPOL, blant de viktigste. Dette gir et signal om at EUROPOL på lengre sikt kan utvikle seg til å bli EU-landenes felles front mot den organiserte kriminaliteten. I tillegg fikk EUROJUST sin rolle avklart, og det ble bestemt å legge denne til Haag der EUROPOL også befinner seg.

Selv om forebygging av potensielle terrorangrep gjennom en styrket justispolitikk har fått mest oppmerksomhet, har flere tiltak også blitt initiert under søyle I. Av viktige beslutninger tatt i kjølvannet av 11. september må en nevne et vedtak om å begrense finansieringen til en liste over 27 individer og organisasjoner som anses å kunne knyttes til terrorismeaktivitet.⁸ I tillegg har man vedtatt et direktiv som har til hensikt å pålegge medlemsstatene å arbeide for å hindre at finansinstitusjoner blir anvendt til hvitvasking av penger som er tenkt brukt til å finansiere terrorvirksomhet og annen internasjonal kriminalitet. Utover dette har man også fått økt fokus på viktigheten av å forbedre lufttransportsikkerhet.

Selv om mye av dette arbeidet foregår i EU, er det viktig å presisere at man innenfor alle disse områdene også har fått i stand samarbeidsavtaler med tilsvarende myndigheter i USA. I den sammenheng foregår samarbeidet med USA innenfor områder som narkotikasmugling, vasking av penger, terrorisme, organisert kriminalitet og ulovlig handel med kjernefysisk materiale. Fra EUs side er både EUROPOL og European Drug Unit i henhold til den såkalte *Joint EU-US Action Plan* involvert i samarbeid med tilsvarende myndigheter i USA.⁹ Blant områdene som man blant annet samarbeider på, er vitenskapelig og teknologisk utvikling, utveksling av eksperter og observatører mellom beslektede institutter og byråer, og deling av informasjon, som for eksempel studier av trender i internasjonal kriminalitet.

3.2 Ekstern forebygging: FUSP og ESDP

EUs svar på 11. september 2001 kom først og fremst til uttrykk i form av et styrket justissamarbeid. Denne typen terrorisme viste imidlertid helt tydelig at det ikke lenger er noen klare grenser mellom indre og ytre sikkerhet. Det har derfor vært naturlig for EU å fokusere på den såkalte globale kampen mot terrorisme. Denne kampen har imidlertid tatt en litt annen form enn den amerikanske. Generelt synes EU-landene å være mer skeptiske enn amerikanerne til å bruke militære virkemidler for å bekjempe terrorisme enn amerikanerne, og det er bred enighet om at man bør utvikle instrumenter for å håndtere de bakenforliggende årsakene snarere enn symptomene.

Dette må videre ses i sammenheng med en manglende politisk vilje til å integrere seg på den militære siden, og noe som har ført til at EU har fokusert mer på forebyggende virksomhet i sin

⁸ Listen var den samme som den USA hadde utarbeidet. Noen europeiske land var misfornøyd med denne listen ettersom den utelukkende inneholdt organisasjoner og individer knyttet til Bin Ladens nettverk, og ikke europeiske terroristorganisasjoner som for eksempel ETA.

⁹ Den såkalte Joint EU-US Action Plan er å finne i sin helhet på http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/action_plan/2_global_challenges.htm

utenrikspolitikk. Vi kan skille mellom to typer ekstern forebygging: tiltak for generell (primært sivil) konfliktforebygging rundt om i verden, og tiltak som har til hensikt å stabilisere og/eller gjenoppbygge kriserammede områder. Begge typer forebygging vil kunne bidra til å forhindre at internasjonal kriminalitet og terrorisme slår rot. I den første er det EUs rolle som sivil makt som vil være det sentrale, mens EUs sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP), med fokus på både militær og sivil krisehåndtering, står for den andre.

3.2.1 EU som sivil makt: fokus på konfliktforebygging i tredjeland

EUs liste over virkemidler for konfliktforebygging er lang og dekker over utviklingssamarbeid, handelspolitikk, humanitær assistanse, sosial- og miljøpolitikk, ulike diplomatiske instrumenter, politisk dialog og utstrakt samarbeid med andre internasjonale organisasjoner og NGOer.

Et eksempel der EUs mange virkemidler blir brukt i kombinasjon med hverandre, er den såkalte stabilitetspakten for Balkan. Dette var opprinnelig et EU-initiativ og ble først vedtatt på Det europeiske råds møte i Köln i 1999. Det er imidlertid ikke utelukkende et EU-foretak. EU var initiativtaker, men mer enn 40 partnerland og organisasjoner har sluttet seg til denne pakten. De utfordringer som EU og resten av det internasjonale samfunn i dag har i denne regionen, viser tydelig behovet for en helhetlig og bred tilnærming til sikkerhet. Sikkerhet knyttes i første omgang til gjenoppbygging av sivil infrastruktur, sikkerhetssektorreform og prinsippene om styre ved lov, men innebærer også en mer langsiktig endring av statens sikkerhetsidentiteter som i første omgang er knyttet til tenkningen omkring hvordan man samarbeider med andre stater og hvordan man behandler nasjonale minoriteter. Militær tilstedeværelse er derfor bare en del av et større hele der hensikten er å gjenoppbygge Balkan på en slik måte at landene i regionen på sikt kan oppnå fullverdig medlemskap i blant annet EU. Dette bygger på samme logikk som utvidelsen og innebærer en målsetning om å eksportere den vesteuropeiske fredssonen også til Balkan.

Nice-dokumentet fra desember 2000, som omhandler EUs sikkerhetspolitikk, tar nettopp utgangspunkt i at det er denne brede tilnærmingen som virkelig kjennetegner EU som sikkerhetspolitisk aktør: ”Som svar på internasjonale kriser er unionens særskilte kjennetegn dens kapasitet til å mobilisere et stort omfang av både sivile og militære virkemidler, og som dermed gir den en overordnet krisehåndterings- og konfliktforhindrende kapasitet til støtte for målsetningene i Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk” (European Council 2000: bilag VI). EUs sikkerhetspolitikk har dermed til hensikt å bidra til å støtte opp under fortsatt integrasjon og dermed etablering av et stabilt sikkerhetsfelleskap. EUs selvpålagte rolle i sikkerhetssammenheng blir dermed å bidra til å eksportere EUs sikkerhet til de områder som tidligere har vært utsatt for konflikt. I denne sammenheng er EUs viktigste fortrinn at unionen kan spille på sin rolle som en europeisk sivilmakt.

Selv om dette har vært integrasjonsprosessens hovedmål i lang tid, har tiltak blitt satt i verk for å sikre bedre koordinering og effektivitet. Konfliktforebygging er en av hovedmålsetningene for EUs eksterne forbindelser og skal integreres i alle relevante områder. For å kunne intervensere

hurtig med økonomisk bistand og støtte i en krisesituasjon, har EU opprettet en såkalt Rapid Reaction Mechanism (RRM) som raskt skal tilby en pakke med ulike virkemidler. Denne har vært operativ siden januar 2001 og har blitt brukt på Balkan, i Afghanistan og Kongo. Fordelen med denne mekanismen er at den vil gjøre det mulig for EU å utvikle en bred tilnærming til sikkerhet i tredjeland samtidig som den vil gjøre EUs rolle både mer synlig og effektiv. Meningen er at RRM skal trekke på alt det EU har av sivile virkemidler (assistanse til valgobservasjon, institusjonsutvikling, beskyttelse av menneskerettigheter, grensekontroll, trening av politi, sivilt beredskap, rekonstruksjon, fredsmegling, humanitær hjelp osv.).

I april 2001 la også Kommisjonen frem et forslag til forbedring av unionens konfliktforebygging (European Commission 2001a), og programmet, som ble vedtatt i Gøteborg, følger mange av Kommisjonens anbefalinger:

The European Council endorsed the EU Programme for the Prevention of Violent Conflicts which will improve the Union's capacity to undertake coherent early warning, analysis and action. Conflict prevention is one of the main objectives of the Union's external relations and should be integrated in all its relevant aspects, including the European Security and Defence Policy, development cooperation and trade. Future Presidencies, the Commission and the Secretary-General/High Representative are invited to promote the implementation of the programme and to make recommendations for its further development.

Selv om forebygging av konflikter rundt om i verden er et mål i seg selv, kan det også betraktes som en måte å komme de bakenforliggende årsakene til terrorisme og internasjonal kriminalitet til livs. Det forklarer hvorfor dette initiativet har fått økt oppmerksomhet i tiden etter 11. september 2001. Konfliktforebygging i tredjeland har av EU blitt definert som et av de viktigste virkemidlene i kampen mot terrorisme.

Kommisjonen har også tatt initiativ til en gjennomgang av EUs virkemidler med sikte på å kartlegge hvorvidt, og på hvilken måte, disse kan bli brukt mest mulig effektivt i denne kampen (Woodbridge 2002b). Mer spesifikt blir det gitt assistanse til bekjempelse av hvitvasking av penger og annen økonomisk kriminalitet som kan ha forbindelser til terrorisme. Det blir også gitt assistanse til styrking av rettssystemer, politi, grensekontroll osv. EUs hjelpeprogrammer støtter også tredjeland direkte i deres arbeid med å implementere FNs resolusjon 1373 om bekjempelse av terrorisme.

Et resultat av 11. september er altså at EU har begynt å inkludere kampen mot terrorisme i alle deler av sin utenrikspolitikk. Dette har imidlertid konsekvenser for hvilke geografiske områder man er opptatt av, og i tiden etter 11. september har EU fokusert spesielt på Afghanistan, Pakistan, Iran, Midtøsten og Middelhavsområdet (the Euro-Mediterranean Partnership - EMP). Det er interessant å registrere at EU for eksempel er den største økonomiske bidragsyter til Afghanistan. Ettersom 11. september også har demonstrert behovet for bedret dialog mellom ulike kulturer, har arbeidet innenfor EMP også fått mer oppmerksomhet enn tidligere (Bakkevoll Borgen 2003).

Mens dette isolert sett må ses som en positiv utvikling, er det et tankekors at disse områdene blir prioritert fremfor andre. En del kritikk har vært rettet mot denne utviklingen ettersom bistand og konfliktforebygging blir et middel for å bekjempe internasjonal kriminalitet og terrorisme snarere enn et mål i seg selv. Selv om konfliktforebygging er et viktig virkemiddel for å hindre terrorisme på lang sikt, kan overfokuseringen på denne trusselen være styrende for hvor man ønsker å bidra til konfliktforebygging – områder som potensielt har større sjanse til å produsere terrorister vil dermed kunne bli prioritert fremfor andre trengende land og regioner.

3.2.2 Sivil og militær krisehåndtering: ESDP og forebygging

I tillegg til mer langsiktig konfliktforebyggingstiltak konsentrerer det som ofte refereres til som ”europaisk forsvars- og sikkerhetspolitikk” (ESDP) seg i hovedsak om å forberede EU på å kunne sende ut militære styrker og politistyrker til ulike kriseområder. ESDP er imidlertid knyttet til håndteringen av de såkalte ”Petersberg-operasjonene”, som innebærer fredsbevarende og fredsopprettende innsatser. Utviklingen mot ESDP begynte med det fransk-britiske toppmøtet i St. Malo i 1998 og har siden Det europeiske råd i Helsingfors i desember 1999 vært et prioritert område for EU.

På et seminar som fant sted i Brussel 25. oktober 2000, fremførte deltakerne de første synspunkter og betraktninger om og retningslinjer for det videre arbeidet i den sivile krisestyringskomité. Som ledd i dette arbeidet er det nå blitt opprettet en database i Unionsrådets generalsekretariat, som blant annet skal inneholde en oversikt over medlemsstatenes kapasiteter vedrørende gjenetablering av rettsvesen og fengselssystem. I denne sammenheng er det også innledet drøftelser om et samarbeid med FN, OSSE og Europarådet (European Council 2000).

I løpet av 2003 skal ESDP være fullt ut operativ, og den første konkrete politi- operasjonen i EU-regi er allerede i gang.¹⁰ Fra 1. januar 2003 overtok EU ansvaret for FNs politioperasjon i Bosnia-Hercegovina (EUPM) (Osland 2003). I tillegg vil EU også overta den NATO-ledede operasjonen i Makedonia, og på sikt også ansvaret for NATO-operasjonen i Bosnia-Hercegovina (SFOR) og trolig også i Kosovo (KFOR). Dette vil i så fall innebære at EU etter hvert kan komme til å overta hovedansvaret for sikkerheten på hele Balkan. Det vil være en logisk konsekvens av at USA synes å være mindre interessert i å bidra til en slik langsiktig sikkerhetsbygging i Europa, samt at EU allerede i dag har det reelle hovedansvaret for Stabilitetspakten for Balkan.

ESDP vil dermed få en viktig rolle å spille når det gjelder å supplere de mange virkemidlene EU har til forebyggende virksomhet. Man har imidlertid også vurdert å gi ESDP en mer aktiv rolle i kampen mot terrorisme. Selv om EU-landene ikke klarte å bli enige om å gi ESDP en formell rolle i Afghanistan, er det viktig å understreke at dette mer skyldtes manglende politisk vilje enn militær evne (Ulriksen 2003). Utover dette har man diskutert muligheten av å inkludere en spesiell antiterrorismeenhet i EUs reaksjonsstyrke. Dette er imidlertid ennå ikke bestemt, og det er uklart hva utfallet vil bli. I Sevilla-erklæringen om FUSP og ESDPs rolle i kampen mot

¹⁰ For en introduksjon om ESDP se Knutsen (2003).

terrorisme vises det ikke til noen konkrete planer om at EUs innsatsstyrke skal kunne bli brukt i antiterrorismeoperasjoner i tredjeland, men dokumentet utelukker heller ikke en slik bruk i fremtiden. I stedet kom medlemslandene frem til en felles vurdering av terrortrusselen mot EUs krisehåndteringsstyrker i tredjeland, herunder den potensielle trusselen knyttet til anvendelse av masseødeleggelsesvåpen i terrorøyemed. Til tross for at EUs militære rolle i kampen mot terrorisme er uavklart, har EU allerede diskutert mulighetene for å inkludere en sivil antiterrorismekapasitet innenfor rammen av det de kaller sikkerhetssektorreform eller gjenoppbygging av tidligere konfliktområder (European Council 2002).

I Sevilla-dokumentet vektlegges snarere den betydning konflikthforebygging har i kampen mot internasjonal terrorisme. Samtidig understreker Det europeiske råd at politisk dialog og samarbeid med tredjeland i kampen mot internasjonal terrorisme også inkluderer saksaspekter som forbedring av menneskerettigheter og demokrati. EUs brede sikkerhetspolitiske tilnærming kommer klart til syne ved at Det europeiske råd sidestiller dette i viktighet med det å fremme ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen og rustningskontroll. Av andre aspekter Sevilla-dokumentet fremhever også utveksling av etterretningsinformasjon, utarbeidelse av situasjonsvurderinger og tidlig varslingsrapporter, der man trekker på et bredt spekter av kilder.

3.3 Håndtering: EUs rolle når en krise oppstår

De fleste av tiltakene referert til ovenfor, enten de er interne eller eksterne, tar sikte på å forebygge eller bekjempe de underliggende årsakene til terrorisme og internasjonal kriminalitet. Men hva om et terrorangrep på et av EU-landene skulle finne sted? Vil EU da være i stand til å håndtere situasjonen?

Siden 11. september har EU fokusert mye på å forbedre sin evne til å beskytte innbyggerne og viktig infrastruktur mot et eventuelt angrep. Tiltak er truffet når det gjelder å forbedre helseberedskapen i tilfelle et angrep med biologiske våpen, men også når det gjelder beskyttelse av såkalt kritisk infrastruktur. I tillegg har man vurdert å gi ESDP en rolle også her ved å skape et europeisk "homeland defence".

3.3.1 Ulike former for sivilt beredskap

EU-landene har samarbeidet om sivile beredskapsspørsmål helt siden 1985. I 1998 ble det etablert et to-årig handlingsprogram for sivilt beredskap, som ble fulgt opp av et nytt for perioden 2000-2004. Det overordnede målet med handlingsprogrammet er å støtte opp om og supplere nasjonale tiltak for å beskytte mennesker, samt å redusere eventuelle skadelige miljømessige og økonomiske ringvirkninger i tilfelle av naturlige eller teknologiske katastrofer. Dette søker man å oppnå ved å fremme samarbeid, utveksling av erfaringer og gjensidig bistand mellom de deltakende statene i deres virksomhet på området sivilt beredskap. I perioden etter 11. september har EU tatt initiativ til å styrke flere ulike sider ved den sivile beredskapen.

Man har blant annet blitt mer opptatt av å styrke EUs evne til å beskytte såkalt ”kritisk” infrastruktur i EU-området. Dette innebærer å beskytte infrastruktur som karakteriseres som nødvendig for at samfunnet skal fungere (energitilførsel, banksystem, telekommunikasjonssystem, vanntilførsel osv.) både mot ”fysiske” trusler og ”cyber”-trusler, enten de er intendert (terrorisme) eller ikke (naturkatastrofer, ulykker osv.). I perioden før 11. september var det meste av Kommisjonens aktivitet på dette området orientert mot tiltak for å sikre energitilførselen og forhindre internettangrep (Woodbridge 2002a).

Et resultat av 11. september er opprettelsen av en mekanisme – Community Civil Protection Mechanism (CPM) – som skal lette samarbeidet EU-landene imellom på dette området. Denne mekanismen, som trådte i kraft 1. januar 2002, skal kunne gi raskt svar og tilby støtte i større kriser. Dette skal blant annet skje gjennom et overvåkings- og informasjonssenter – Monitoring and Information Centre (MIC) med tilgang til en database over relevante kontaktdetaljer til medlemslandenes beredskapsstyrker. Denne har kontinuerlig vakt og vil raskt kunne få organisert en utrykking dersom medlemslandene velger å ta denne i bruk.

Anthrax-hendelsene i USA etter 11. september har også ført til at EU har satt fokus på behovet for å styrke beredskapen i tilfelle et terrorangrep med biologiske våpen. Medlemsstatenes helseministere har i denne sammenheng kommet sammen for å diskutere hvordan EU best kan koordinere medlemsstatenes arbeid på dette området. Dette har blant annet resultert i at hvert medlemsland har utnevnt en person til å delta i en ”Health Security Committee” som skal kunne drøfte passende tiltak. Ettersom EU allerede har et tidlig varslingsystem for epidemier, vil arbeidet i hovedsak konsentreres om å koordinere den offentlige helseberedskapen i hvert enkelt land og styrke tilgjengeligheten av passende tiltak dersom et angrep med slike våpen skulle finne sted. En ”task force on bio-terrorism” med deltakelse av medlemslandenes eksperter og Kommisjonen har nylig (1. mai 2002) blitt etablert. Også her er målsetningen å finne frem til hvordan en best kan koordinere medlemslandenes ressurser på dette området.

Slik koordinering er viktig fordi for de aller fleste land vil et større angrep av denne sorten ikke kunne håndteres uten assistanse. Viktige skritt er tatt i retning av å operasjonalisere evnen til å handle sammen. I oktober 2002 organiserte EU for eksempel en øvelse (EURATOX) i Sør-Frankrike for å teste EUs evne til å håndtere et eventuelt angrep med biologiske eller kjemiske våpen. Denne ble vurdert som vellykket, men øvelsen forutsatte at alle involverte parter ville gå via overvåkings- og informasjonssenteret (MIC). I virkeligheten kan andre handlingsmønstre oppstå, og flomkatastrofen i Tsjekkia for kort tid siden er et eksempel på dette. Selv om tsjekkiske myndigheter henvendte seg til MIC med informasjon om hvilken hjelp de trengte, var assistansen som kom, i hovedsak et resultat av bilaterale kontakter (Woodbridge 2002a). Det gjenstår derfor fremdeles å se hva slags rolle MIC vil få i praksis, og om medlemslandene vil ta senteret i bruk i en krisesituasjon.

3.3.2 Mot et europeisk "homeland defence"?

11. september gjorde det klart at den sivile beredskapen måtte forbedres og som vi har sett, har en rekke tiltak blitt satt i verk. På samme måte har man i EU-kretser begynt å vurdere hvorvidt ESDP også skal ha en rolle for å trygge EUs borgere mot et eventuelt terrorangrep. Det nåværende ESDP-konseptet er imidlertid lite egnet til å møte de nye typer av trusler. Petersberg-oppgavene går i første rekke ut på å kunne gjennomføre fredsbevarende og fredsopprettende operasjoner utenfor EUs grenser.

I forbindelse med EUs bidrag til kampen mot internasjonal terrorisme har det derfor vært diskutert i hvilken grad man også på EU-siden skal utvikle et "homeland defence" (hjemlandsforsvar) etter mønster av det man har fått i USA. Etablering av en slik type forsvar vil bidra til at man i enda større grad må se sikkerhetens interne og eksterne sider i sammenheng. Det vil også tvinge frem en høyere grad av integrasjon.

Professor ved det nederlandske militærakademiet, Rob de Wijk, mener at et slikt forsvar ikke bare krever en samordning av medlemslandenes antiterroriltak, men at det også krever en mye tettere koordinering av EUs politikkområder eller de såkalte søylene i EU-samarbeidet. de Wijk understreker at de sentrale elementene i et hjemlandsforsvar er et tett samarbeid når det gjelder etterretning, beskyttelse av potensielle terrormål (som for eksempel Eiffeltårnet, Westminster etc.), grensekontroll og sivilforsvar (de Wijk 2001). Skal et slikt forsvar etableres fordrer det dermed en forsterkning av europeisk samarbeid og integrasjon på en lang rekke områder, og spesielt på de områder der EU i dag mangler kapasiteter. Dette dreier seg i første rekke om utvikling av spesialstyrker og et politiapparat som skal ha mulighet til å finne og eventuelt ødelegge terrornettverk. I tillegg kan man tenke seg samarbeid som missil- og luftforsvar. Dette er to områder der Europa i dag er forholdsvis dårlig utrustet. De områder som kan inngå som en del av et slikt hjemlandsforsvar, og der de europeiske landene har en forholdsvis god dekning, er lette infanteri- og grensepatruljer.

Forsker ved EUs institutt for sikkerhetspolitiske studier, Burkard Schmidt, understreker også at dette bare kan møtes ved hjelp av bedre etterretningsressurser og bedret etterretningssamarbeid i tillegg til en kapasitet til å handle på forhånd ("pre-emptive") (Schmidt 2001). En slik evne til forkjøpshandling kan selvsagt ta mange ulike former, alt ifra hjemlige politiarrestasjoner til mer fordekte spesialoppdrag i fiendtlige miljøer utenlands. Poenget til Schmidt er at et slikt hjemlandsforsvar må ha en global rekkevidde og at EU derfor, blant annet gjennom ESDP, bør tilpasse sine oppgaver tilsvarende.

Det som mot en slik bakgrunn synes åpenbart, er at en vellykket kamp mot terrorisme må innebære en evne til koordinering og samarbeid mellom ulike politikkområder. Det fordrer blant annet et utvidet perspektiv på sikkerhetspolitikken og krever en kombinasjon av ulike virkemidler. Det krever også et utstrakt samarbeid med andre land, regioner og internasjonale organisasjoner. I tillegg kreves det en evne til internt i medlemslandene å koordinere innsatsen mellom ulike departementer, for eksempel øket samarbeid mellom justisdepartementene og forsvarsdepartementene innen de enkelte medlemsland.

Kampen mot terrorismen utgjør derfor en stor utfordring for EUs nåværende institusjonelle struktur, der søyle II og III mer kan karakteriseres som rammeverk for samarbeid mellom EUs medlemsstater, enn en aktør i seg selv. En vesentlig problemstilling blir derfor evne til koordinering og ansvarsfordeling både internt i EU, mellom EU og medlemsstatene og mellom EU og andre internasjonale institusjoner, fortrinnsvis NATO.

3.4 Koordinering og ansvarsfordeling

Selv om EU lenge har hatt en bred sikkerhetspolisk tilnærming, har denne blitt viet langt mer oppmerksomhet i tiden etter 11. september 2001. Som vi har vist, har en rekke konkrete tiltak av forebyggende og beredskapsmessig karakter blitt fremmet. Men for at en slik bredspektret sikkerhetspolitikk skal være effektiv, er det nødvendig at det også utvikles mekanismer for koordinering og ansvarsfordeling mellom ulike politikkområder internt i EU, mellom ulike administrative nivåer og mellom ulike organisasjonsenheter. Det faktum at unionen er preget av varierende grad av integrasjon innenfor de ulike politikkområdene, vanskeliggjør en slik samordning. Vi vil i denne delen av rapporten se nærmere på hvordan EU hittil har håndtert denne utfordringen. Vi har valgt å fokusere på tre ulike sider av denne. Først vil vi se nærmere på hvordan unionen koordinerer aktiviteten innad på tvers av de tre søylene. Deretter vil vi behandle utfordringen knyttet til koordinering og ansvarsfordeling mellom EU og medlemslandene. Til slutt vil vi se på hvordan EU og NATO koordinerer og fordeler oppgavene seg imellom.

3.4.1 Internt i EU

Det faktum at terrorisme ligger i grenselandet mellom innenriks- og utenrikspolitikk, skulle tilsi at tilknytningen mellom "home affairs" og "foreign affairs" dermed blir åpenbar. den Boer og Monar har vært opptatt av nettopp dette og hevder at:

Home affairs increasingly take on a European/international dimension (especially immigration, external border controls, organized crime, drug-trafficking and terrorism), and foreign affairs have increasingly absorbed the diplomatic aspects of international cooperation as opposed to domestic affairs with an international potential (sitert i Furuseth 2003: 111-112).

De viser imidlertid til at søylestrukturen i EU synes å vanskeliggjøre slike tematiske overlapp. Som den Boer og Monar hevder, så mangler det en "bro" mellom søyle II og III:

However, a bridge between the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Justice and Home Affairs (JHA) is lacking (ibid.).

Dette betyr at kampen mot terrorisme må bli betraktet "å være den første testen på tvers av søylene for EUs rolle som sikkerhetspolitisk aktør" (Gregory 2003).

Samtidig som dagens sikkerhetsutfordringer stiller krav om at EU utvikler effektive sikkerhetspolitiske instrumenter, og dermed også en tettere kobling mellom søylene, er det mange problemer knyttet til dette. Ulike beslutningsprosedyrer innenfor det enkelte politikkområdet danner et komplisert system som vanskeliggjør en koordinering. Som nevnt mangler det en formell koordinering mellom justis- og utenrikspolitikken i EU, og noe av grunnen er at justissamarbeidet er svært komplisert og preget av såkalt ”variabel geometri”.¹¹

Til tross for disse bestemmelsene blir likevel både justissamarbeidet, og deler av den økonomiske politikken, i stadig større grad referert til som en integrerende del av EUs sikkerhetspolitikk. Dette betyr at det er nødvendig å kjenne samspillet mellom disse tre politikkområdene for å forstå hvordan EU fungerer som sikkerhetspolitisk aktør. Selv om formelle forbindelseslinjer fremdeles er lite utbredt, foregår det en viss grad av samordning i praksis. EUs helhetlige tilnærming til gjenoppbyggingen av Balkan og til bekjempelse av terrorisme er klare eksempler på dette.

Stabilitetspakten for Balkan er også et eksempel på at grensene mellom indre og ytre sikkerhet er blitt utvisket. På mange måter er EUs politistyrke i Bosnia en klar indikasjon på at EUs målsetning om et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet (som er knyttet til søyle III) i praksis spenner fra bekjempelse av terrorisme til fredsbevaring på Balkan (søyle II) (Furuseth 2003:112).

Når det gjelder kampen mot terrorisme, er det klare koblinger mellom søyle I og III ved at økonomiske virkemidler kombineres med politiaktiviteter. De klareste eksemplene er initiativene som tar sikte på å fryse terroristmidler og bekjempelse av hvitvasking av penger. I tillegg kommer Kommissjonens forslag om å forbedre lufttransportsikkerheten. Dette viser en kobling av aktivitetene innenfor søyle I og søyle III i EU. På den andre siden vil en styrking av justis- og politisamarbeidet med tredjeland og initiativ for å forbedre etterretningssamarbeid og informasjonsutveksling om terroristaksjoner åpne en direkte link mellom den såkalte andre og tredje søyle i EU-samarbeidet (Saryusz-Wolski 2002: 53).

Selv om det er mange problemer knyttet til den interne koordineringen i EU, er det imidlertid interessant å registrere at dette blir behandlet i det pågående arbeidet innenfor rammen av det såkalte konventet.¹² Det er dermed god grunn til at denne forsamlingen vil foreslå en måte å legge forholdene bedre til rette på for en slik koordinering.

¹¹ “Variable-geometry” Europe is the term used to describe the idea of a method of differentiated integration which acknowledges that there are irreconcilable differences within the integration structure and therefore allows for a permanent separation between a group of Member States and a number of less developed integration units (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000v.htm>).

¹² På Laeken-toppmøtet i desember 2001 ble EU-landene enige om å etablere et Konvent som skulle forberede en ny regjeringsskonferanse. Konventet fikk mandat til å diskutere en lang rekke spørsmål knyttet til utvidelse, institusjonelle spørsmål, internasjonale forhold og ikke minst demokratisk legitimitet. Deres konklusjoner skal fungere som utgangspunkt for neste regjeringsskonferanse i 2004. Den skal ta den endelige beslutning om disse spørsmålene. Konventet ledes av Valery Giscard d’Estaing og visepresidentene Giuliano Amato og Jean-Luc Dehane, tidligere statsminister i henholdsvis Italia og Belgia. Sammen med ni andre medlemmer fra Konventet utgjør Presidiet. Utover dette er Konventet sammensatt av ett regjeringsmedlem og to parlamentarikere fra hvert medlemsland. I tillegg deltar 16 representanter fra Europaparlamentet og to fra Kommissjonen. Også representanter

Hittil har arbeidsgruppen, som behandler et område for frihet, sikkerhet og rettferdighet foreslått et felles juridisk rammeverk for dette området i sin sluttrapport fra desember 2002:

the current third pillar provisions should be brought under a common legal framework. This would overcome the pillar structure and its well-known adverse effects (uncertainty about legal basis: necessity of two instruments or separate international agreements for a series of initiatives addressing the same problem) (European Convention 2002b: Introduction).

Arbeidsgruppe 8, som behandler ”defence”, har også tatt opp behovet for en bedre koordinering søylene imellom. Det har blant annet blitt foreslått en solidaritetsklausul som skal muliggjøre bruk av alle unionens virkemidler innenfor EUs territorium for å hindre terroristangrep og beskytte det sivile samfunn:

This threat requires in response the combined use of the whole range of instruments available to the Union, and in particular the Member States (military resources, intelligence, police, judicial cooperation, civil protection, etc.) (European Convention 2002a: art. 56).

There was broad support for a new clause spelling out the principle of solidarity between Member States which would be enshrined in Article 1 of the Constitutional Treaty. That clause would enable **all the instruments available to the Union to be mobilised** (including the military resources and the structures originally set up for the Petersberg tasks, as well as police and judicial cooperation, civil protection, etc.) in actions undertaken within the territory of the Union aimed, in particular, at **averting the terrorist threat, protecting the civilian population and democratic institutions and assisting a Member State within its territory in dealing with the implications of a possible terrorist attack**. It would therefore be a question of taking advantage of the interdisciplinary character of the Union's approach, in order both to respond effectively to new challenges and to indicate clearly what distinguishes the European Union from a military alliance (European Convention 2002a: art. 57).

Selv om dette er interessante forslag, er det viktig å understreke at det fremdeles er usikkerhet knyttet til hva som blir det endelige utfallet av regjeringskonferansen i 2004, som skal ta endelig stilling til disse spørsmålene.

3.4.2 EU og medlemslandene

I tillegg til utfordringen med koordinering innad i EU, vil en avklaring av arbeidsfordeling mellom EU og medlemslandene også være nødvendig – både når det gjelder forebygging og håndtering.

fra søkerlandene deltar med ett medlem fra hver regjering og to fra hvert parlament. Konventets arbeid har gått gjennom tre faser. Først en lyttefase i fjor vår, med åpne debatter. Deretter en studiefase i høst, der 11 arbeidsgrupper har diskutert ulike tema mer inngående. Nå er Konventet i den siste, skrivefasen, der utkast til ordlyd på artiklene legges frem. Målet er at Konventet skal avslutte sitt arbeid i juni 2003.

3.4.2.1 Intern forebygging

Nå som tradisjonelle innenriksaker i stadig større grad antar en europeisk dimensjon, krever dette også en koordinering mellom EU og nasjonalt nivå. Utviklingen av et justissamarbeid i EU er en måte å imøtekomme behovet for å samordne politikken på dette området. Men ettersom dette er et svært sensitivt område, har medlemslandene i ulik grad vært villig til å overføre myndighet til EU. Resultatet har blitt et komplekst nettverk av ”opts in” og ”opts out”¹³ (Furuseth 2003).

Etter 11. september har imidlertid dette området fått økt oppmerksomhet, og det er rimelig å tro at dette blir styrket i tiden fremover. Etter at ØMU og ESDP langt på vei er realisert, er det naturlig å forvente at justissamarbeidet blir det nye store satsingsområde i EU.

Hovedutfordringen er å få til en effektiv operasjonell koordinering av nasjonale og europeiske myndigheter på dette området.

I Konventet arbeider man som nevnt med å forenkle dette systemet, og arbeidsgruppen på dette feltet har blant annet foreslått å opprette en komité i Unionsrådet som skal ha ansvaret for en koordinering av de operasjonelle aktivitetene i politi- og sikkerhetssaker (politisamarbeid, etterforskningssamarbeid, koordinering av aktivitetene i EUROJUST og EUROPOL, samarbeid når det gjelder sivilt beredskap). Man har også vurdert å opprette en ”High representative for JHA”, men det har hittil ikke fått tilstrekkelig støtte i gruppen. Når det gjelder felles grensekontroll, er koordineringsbehovet mellom nasjonalt og europeisk nivå åpenbart. Konventets arbeidsgruppe foreslår derfor å arbeide for etablering av en felles europeisk grensekontrollstyrke på lengre sikt. På kort sikt vil man imidlertid sørge for at man samordner arbeidet innenfor de ulike nasjonale myndighetene (European Convention 2002b: B).

Også på dette feltet vil man først etter neste regjeringsskonferanse kunne se hvorvidt konventets anbefalinger blir fulgt opp.

3.4.2.2 Ekstern forebygging

Konfliktforebygging foregår i hovedsak innenfor søyle II, som i hovedsak er basert på et regjeringssamarbeid. Dette innebærer at EU er avhengig av at medlemslandene samarbeider og at de ønsker å anvende EU til dette formål. Fremdeles er det riktignok slik at EUs medlemsland ikke har tilført FUSP de nødvendige ressurser og institusjonelle kapasiteter som gjør at FUSP kan betraktes som en ”felles politikk” i betydningen ”fellesskapelig”. FUSP er derfor en mekanisme for samarbeid på de områdene hvor medlemslandene blir enige. Ettersom medlemslandene fremdeles er basisenhetene i EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk, har FUSP i stor grad fungert som en respondent til ytre begivenheter, samtidig som man ennå ikke har maktet å anvende godt nok de instrumenter man har blitt enige om gjennom Amsterdam- og

¹³ Storbritannia og Irland deltar i hovedsak ikke i Schengen. Siden mai 2000 har imidlertid Storbritannia deltatt i den delen som er knyttet til EUs politisamarbeid. Danmark har signert Schengen-avtalen, men har fått mulighet til å velge fortløpende hvorvidt landet skal iverksette nye bestemmelser som blir tatt under denne.

Nicetraktaten. Det har i den sammenheng oppstått et gap mellom de institusjonelle mekanismene som nedfelt i traktatene og de praktiske erfaringene man har gjort seg på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området (Hill 1993).

Regjeringssamarbeidet i FUSP betyr ikke at Kommisjonen ikke har noen rolle. Denne er nemlig fullt ut delaktig i de politikkområder som omfattes av FUSP, men forskjellen i forhold til søyle I er at Kommisjonen ikke har enerett til å fremme forslag. Det er noe som man deler med formannskapet, generalsekretæren/høyrepresentanten for FUSP og medlemslandene ellers. I FUSP-sammenheng har EUs medlemsstater langt mer direkte innflytelse enn innenfor søyle I, der fellesskapsinstitusjonene på en lang rekke saksområder har såkalt ”eksklusiv kompetanse”. Kommisjonens lavere formelle status innenfor søyle II forhindrer likevel ikke at denne kan være en vesentlig premissleverandør på dette området. I særlig grad spiller EUs utenrikskommissær Chris Patten en stor rolle. I den sammenheng er Kommisjonen ansvarlig for EUs utenrikshandelspolitikk, EUs utviklingspolitikk og de eksterne aspektene forbundet med EUs indre marked – som konkurranseforhold og miljøspørsmål.

Selv om ansvarsfordeling og koordinering mellom medlemslandene og EU har vært problematisk også på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området, har man også her sett fordelen av å anvende EU, spesielt når det gjelder konfliktforebygging i tredjeland (European Commission 2001a). Som nevnt innledningsvis må dette ses i sammenheng med at EUs medlemsland så langt har vært tilbakeholdne med å gi EU en fullverdig rolle på forsvarsområdet. Dette har skapt rom for en annen type sikkerhetspolitisk tilnærming. Det er blant annet mot en slik bakgrunn en må forstå EUs brede sikkerhetspolitiske tilnærming og annerledeshet som sikkerhetspolitisk aktør.

Konfliktforebygging i tredjeland har imidlertid også vært beheftet med en del problemer. Blant annet har et stort byråkrati vanskeliggjort smidige og effektive beslutninger, og Stabilitetspakten for Balkan har lenge vært kritisert for at implementeringen av ulike tiltak tar tid. Den nyetablerte hurtige reaksjonsmekanismen (RRM) kan imidlertid tenkes å være et tiltak som vil kunne imøtekomme deler av denne kritikken.

3.4.2.3 Håndtering

Når det gjelder sivil krisehåndtering (både helseberedskap og beskyttelse av infrastruktur), er mange av tiltakene på EU-nivå både nye og lite kjent. Utfordringen blir dermed å gjøre EU-organene så attraktive at de blir brukt også i en krisesituasjon.

Oversvømmelsen i Tsjekkia viste at assistansen som ble sendt fra EU i hovedsak var et resultat av bilaterale kontakter til tross for at et vaksenter på EU-nivå (MIC) allerede var etablert. Forslaget fra Konventets arbeidsgruppe – som behandler etableringen av et område for frihet, sikkerhet og rettferdighet – om å etablere en koordineringskomité for politirelaterte og sikkerhetssaker (Artikkel 36 komité) i Unionsrådet, vil kunne være et skritt i riktig retning.

I forbindelse med etableringen av et hjemlandsforsvar er det også problemer knyttet til hvorvidt beskyttelsen av grensene skal være et felles EU-anliggende og hvorvidt medlemsstatene vil låne ut begrensede ressurser til andre nasjoner. En fremtidig etablering av et slikt hjemlandsforsvar vil måtte innebære en større grad av sammenslåing av europeiske militære kapasiteter, felles innkjøp og finansiering, og sentraliserte beslutningsarrangementer. Her har man fremdeles en lang vei å gå.

Selv om det kan synes som om det vil ta en viss tid før EU utvikler et effektivt operasjonelt hjemlandsforsvar, er det likevel en utvikling i retning av et mer fleksibelt system der EU får en viktig rolle når det gjelder å sikre en effektiv koordinering medlemslandene imellom. Denne utviklingen gjenspeiler EUs annerledeshet som sikkerhetspolitisk aktør, og kommer tydelig frem i Konventets forslag om å nedfelle en solidaritetsklausul i traktatens artikkel 1. Dette vil kunne gi EU en viktig rolle dersom et terroristangrep skulle inntreffe i et av medlemslandene.

3.4.3 NATO og EU

Spørsmål i tilknytning til koordinering har vært aktuelt også i forbindelse med forholdet mellom NATO og EU. På det overordnede plan har dette kommet til uttrykk i forholdet mellom det atlantiske og det europeiske integrasjonsperspektiv. Det førstnevnte er nær beslektet med Storbritannias interesser knyttet til europeisk integrasjon. Disse interessene er basert på en utbygging av et politisk fellesskap i Europa der sikkerhets- og forsvarspolitikken er forbeholdt NATO, og der EU inngår som én av flere institusjoner med tung amerikansk ledelse, slik som WTO, NATO, IMF etc. Det europeiske integrasjonsperspektiv er knyttet til et EU som utvikler seg på selvstendig grunnlag og der en uavhengig sikkerhets- og forsvarspolitikk vil være kjernen i en større politisk union.

På det mer spesifikke plan har spørsmålet om koordinering i særlig grad vært knyttet til militær krisehåndtering og problemene med å få til en "sikret tilgang" ("assured access") til felles planleggingsressurser i NATO. Uten en slik tilgang ville det være umulig å få til et praktisk samarbeid og en effektiv koordinering av ressurser mellom de to institusjonene. Rent praktisk dreier spørsmålene om samarbeid og koordinering mellom EU og NATO seg om fire saksområder som alle er en integrert bestanddel av den såkalte Berlin-pluss-pakken (Knutzen 2003):

1. sikret tilgang til NATOs planleggingskapasiteter som skal bidra til planlegging for EU-ledede operasjoner der EU velger å anvende NATO-ressurser,
2. tilgjengelighet for EU av forhåndsutpekte NATO-kapasiteter og felles ressurser til bruk i EU-ledede operasjoner der EU velger å anvende NATO-ressurser,
3. identifisering av kommandoled innen NATO som kan brukes i EU-ledede operasjoner, herunder videreutvikling av rollen til D-SACEUR slik at han blir i stand til å lede EU-ledede operasjoner,

4. tilpasning av NATOs forsvarsplanleggingssystem for derigjennom å øke effektiviteten til alliansen slik at EUs tilgjengelighet til NATO blir bedre, og således styrke muligheten for at EUs reelle kapasitet til å lede operasjoner blir større.

I tillegg til dette kommer en permanent sikkerhetsavtale mellom de to institusjonene. Denne er ment å sørge for at man kan utveksle graderte dokumenter for å sikre et godt nok grunnlag for planlegging av militære operasjoner.

Spørsmålet om NATOs mulighet til å tilbakekalle felles NATO-ressurser er også viktig. Dette kan bli aktuelt dersom det skulle oppstå en artikkel 5-situasjon mens EU er involvert i en annen operasjon med bruk av NATO-ressurser. Dette er et spesielt sensitivt område som kan forpurre et praktisk samarbeid og således bidra til koordineringsproblemer.

Begge institusjoner har gjennomgått endringer som følge av terrorhendelsene i september 2001, og det er vanskelig å si hvilke konsekvenser den pågående krisen rundt Irak-spørsmålet vil ha på sikt. 11. september hadde blant annet implikasjoner for de vedtak som ble fattet høsten 2002 angående utvidelsen av begge institusjoner, og som i sin tur igjen vil kunne få betydning for samarbeidet institusjonene imellom.

Riktignok var sammenhengen mellom EU-utvidelse og terrorisme som sikkerhetsutfordring svært svak. USAs sterke anmodninger om at EU-landene på København-toppmøtet måtte bli enige om et konkret tidspunkt for å starte medlemskapsforhandlinger med Tyrkia må imidlertid ses i en slik sammenheng. USA ønsket med dette å sikre seg Tyrkias støtte i forbindelse med en krig mot Irak. Selv om USA ikke har noen innflytelse over denne prosessen i EU, vil slike uoverensstemmelser ytterligere kunne vanskeliggjøre relasjonene over Atlanterhavet.

Når det gjelder NATOs utvidelse, som ble vedtatt på toppmøtet i Praha i november 2002, er det lettere å se en sammenheng mellom NATOs rolle i kampen mot terrorisme og antallet stater som ble invitert til medlemskap. Det at hele sju stater, inkludert de tre baltiske, ble invitert til medlemskap, må i første rekke forstås på bakgrunn av det nære interessefellesskapet som har utviklet seg mellom Russland og Vesten etter 11. september. 11. september skapte en situasjon som den russiske utenriksledelsen kunne utnytte. USA og Russland hadde tilsynelatende felles interesser på et område som ble ansett å være svært viktig i Washington. Samtidig var russisk støtte viktig for den amerikanske bekjempelsen av internasjonal terrorisme. Denne støtten var viktigere enn den støtte amerikanerne fikk fra NATO-landene, med Storbritannia som et mulig unntak. Et resultat av dette var at Russland fikk adgang til deler av NATOs beslutningssystem på visse områder. Dette skjedde gjennom opprettelsen av NATO-Russland-rådet (Kjølberg 2002). Det gjorde det blant annet mulig for Russland å akseptere en NATO-utvidelse som også inkluderer de baltiske statene.

En stor NATO-utvidelse som vil medføre at alliansen fra og med mai 2004 får 26 medlemmer, er også akseptabel for Russland fordi det vil fremheve NATOs politiske funksjon på bekostning av den militære. Det innebærer at NATOs kollektive forsvarsgaranti får en mer marginal

betydning sett i forhold til de kollektive sikkerhetsstrukturer man nå forsøker å utvikle i hele Europa. Dette skulle tilsi større muligheter for samordning. Likevel er det slik at en omfattende utvidelse også vil kunne bidra til å forsterke de atlantiske perspektiver på europeisk sikkerhet, noe som igjen vil kunne bidra til å vanskeliggjøre en effektiv koordinering mellom EU og NATO, spesielt i forhold til de stater innen EU som ønsker et mer europeisk orientert integrasjonsperspektiv. De sentral- og østeuropeiske statene kommer dermed gjennom sine medlemskap i NATO og EU til å bli utsatt for et krysspress.

Motsetninger vil man også finne i forholdet mellom den europeiske reaksjonsstyrken (ERRF) som skal være operativ fra 1. juni 2003 og NATOs responsstyrke (NRF) som skal være operativ fra 2006. Det er riktignok noen som har understreket at dette egentlig ikke er noen motsetning fordi ERRF bare skal ta seg av lavskalerte Petersberg-operasjoner, mens det er NRF som skal ta seg av de større operasjonene. Det er imidlertid uenighet innad i EU om hvilke oppgaver ERRF skal begrense seg til. Frankrike er blant annet av den oppfatning at ERRF skal være i stand til å gjennomføre hele skalaen av Petersberg-operasjoner. Etableringen av ERRF og NRF vil dermed kunne føre til en konkurranse om knappe ressurser der politikken fra amerikansk side åpenbart går ut på å splitte EU-landene på en lang rekke saksområder:

...[T]he Bush administration's policy is to divide the Union and deal bilaterally with member states. Hence its efforts to break up the European consensus on the International Criminal Court and arrange bilateral agreements on the immunity of American citizens; the campaign to gain support of individual European allies in the war on Iraq, including blackmail to marginalize Germany among America's closest allies; the duplication of the main achievements of European defence, notably the creation of a NATO Response Force; pressure to begin negotiations with Turkey because of Iraq; the virtual campaign against European armaments projects, etc (Gnesotto 2003).

Forholdet mellom NATO og EU vil også i fremtiden være av fundamental betydning for transatlantiske relasjoner. Samtidig er det vesentlig å understreke at NATOs fremtidige rolle i stor grad vil være avhengig av den generelle utviklingen i de transatlantiske relasjonene. Siden 11. september 2001 har den politiske avstanden over Atlanterhavet økt, blant annet som følge av en mer unilateralistisk dreining i amerikansk utenrikspolitikk (Major 1996, Melby 2002, Melby 2003). Dette har så langt vært skadelig for alliansens politiske samhold. Hvorvidt dette vil føre til at de europeiske allierte i økende grad velger å organisere sin sikkerhetspolitikk innenfor EU gjenstår å se (Knutsen 2003). Irak-krisen har synliggjort splittelser også i EU. Imidlertid bør ikke disse overdrives ettersom de aller fleste land er enig i prinsippene om at multilaterale institusjoner er viktige og bør respekteres. Opinionen er også entydig i dette spørsmålet. Splittelsen over Atlanterhavet er derimot langt dypere enn den mellom de europeiske land.

4 UTFORDRINGER OG MULIGHETER FOR NORGE

Etter å ha foretatt en gjennomgang av EUs nye sikkerhetspolitikk, vil vi nå gå over til å se på hvilke utfordringer og muligheter dette innebærer for Norge. Vi vil først kort redegjøre for Norges tilknytningsformer til EU for deretter å komme med noen betraktninger rundt hvilke utfordringer utviklingen av en slik bredspektret sikkerhetspolitikk vil innebære for Norge.

4.1 Norges tilknytningsform(er)

I Norge har vi tradisjonelt fokusert på næringsliv og handelspolitikk når forholdet til EF/EU har vært oppe til debatt. Vår tilknytning er først og fremst sikret gjennom EØS-avtalen og diverse ordninger avledet av denne. Etter Maastricht-, Amsterdam-, og Nice-traktatene, og i lys av en nær forestående EU-utvidelse, ser vi imidlertid at EUs fokus utvides fra det tradisjonelle økonomiske feltet til økt vekt på samarbeid innen Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (søyle II) og justis- og innenrikspolitikken (søyle III + deler av søyle I). Skiftende norske regjeringer har siden 1994 valgt å søke praktiske former for tilknytning også til disse politikkområdene. På justisområdet har vi Schengen-avtalen og når det gjelder FUSP, har vi også oppnådd en viss form for assosiering. Ettersom kampen mot terrorisme og internasjonal kriminalitet krever en sikkerhetspolitikk der virkemidler innenfor de ulike søylene kombineres, er det uklart hvorvidt vår tilknytningsform muliggjør en deltakelse i dette. I tillegg synes norsk sikkerhetspolitikk, til tross for en del endringer de siste årene, fremdeles å skille seg klart fra den brede tilnærmingen EU synes å ha.

I denne delen av rapporten vil vi se nærmere på hvordan Norge forholder seg til den nye sikkerhetspolitiske konteksten og til det vi her har kalt EUs "nye" sikkerhetspolitikk.

4.2 Norsk sikkerhetspolitikk i (langsom) endring

Sammenlignet med andre europeiske land, opprettholdt Norge forholdsvis lenge en tradisjonell sikkerhets- og forsvarspolitik basert på invasjonforsvar. Dette har blant annet ført til at Norge har havnet utenfor en del viktige prosesser internasjonalt, også i NATO hvor landet deltar fullt ut. Mange har konkludert med at Norge dermed har blitt marginalisert i europeisk sikkerhetspolitikk.

Til tross for at en omfattende omlegging av Forsvaret nå er i gang, synes fremdeles kontinentaleuropa å ha kommet et skritt lenger når det gjelder utviklingen av en sikkerhetspolitisk tilnærming som tar innover seg kompleksiteten i dagens sikkerhetspolitiske kontekst, enn det Norge har. Omleggingen av det norske forsvaret har vært viktig, men vel så viktig er den parallelle prosessen i retning av en institusjonalisering av det utvidete sikkerhetsbegrepet. Dette innebærer en grundig gjennomgang av de mest sannsynlige truslene og hvilke virkemidler som er best egnet til å møte disse. Fra norsk side har man i økende grad sett behovet for en bedre koordinering av sikkerhetspolitikken på nasjonalt nivå. I denne sammenheng fremstår Sårbarhetsutvalgets rapport og den påfølgende Sårbarhetsmeldingen som et viktig dokument (Justisdepartementet 2000, 2002)

Denne prosessen startet opp før 11. september, men fikk langt mer oppmerksomhet etter denne hendelsen, ikke minst i Forsvarsdepartementet. Selv om det var meningen at Sårbarhetsutvalgets rapport skulle fungere som et basisdokument for Stortingsproposisjon 45 angående omleggingen av Forsvaret, så ble denne ikke referert til her. Det var utelukkende anbefalingene fra Forsvarspolitisk utvalg som ble referert til. I gjennomføringsproposisjonen fikk imidlertid sårbarhetsspørsmålene langt mer oppmerksomhet, noe som trolig har sammenheng med at denne ble forfattet etter 11. september (Forsvarsdepartement 2002). I mellomtiden hadde også Justisdepartementet utgitt stortingsmeldingen ”Samfunnssikkerhet – veien mot et mindre sårbart samfunn” (Justisdepartementet 2002).

I tiden etter 11. september har både Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet vært opptatt av å få til en bedre koordinering av de berørte departementer når det gjelder å møte truslene fra terrorisme og internasjonal kriminalitet. Et skritt i den retning er opprettelsen av en sivil-militær samarbeidsgruppe på sentralt nivå. Denne ble referert til i sårbarhetsmeldingen som et viktig instrument for å forbedre koordineringen mellom de ulike departementer i blant annet kampen mot terrorisme og internasjonal kriminalitet (Justisdepartementet 2002: kapittel 7 og 9). I tillegg har et nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet (Nasjonal sikkerhetsmyndighet – NSM) blitt opprettet fra 1. januar 2003. Direktoratet skal sikre koordinering og rapporterer til Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet i henholdsvis sivile og militære saker.

Utfordringen for Norge blir å samordne våre nasjonale tiltak med tilsvarende tiltak på europeisk plan. I en tale holdt 3. februar 2003 av forsvarsminister Kristin Krohn Devold i forbindelse med Atlanterhavskomiteens årlige Leangkollen-konferanse, fremhevet forsvarsministeren de nye truslene knyttet til samfunnets sårbarhet, og den nødvendige tilpasningen av sikkerhetspolitikken til å fokusere mer på bekjempelse av internasjonal kriminalitet og terrorisme. Det var imidlertid interessant å merke seg at det utelukkende var prosessene i NATO det ble referert til. Arbeidet i EU på dette området ble ikke nevnt.

I den siste delen vil vi skissere hvilke utfordringer og muligheter EUs nye sikkerhetspolitikk innebærer for Norge.

4.2.1 Intern forebygging og håndtering

Som denne rapporten har vist, har justispolitikken gradvis blitt en integrerende del av EUs sikkerhetspolitiske tilnærming. Gjennom Schengen-avtalen er Norge assosiert medlem i deler av dette samarbeidet, og gjennom denne avtalen deltar vi blant annet i informasjonsutveksling når det gjelder etterlysninger (SIRENE). Selv om denne avtalen har ført til utvidet kontakt også med andre deler av justissamarbeidet, som for eksempel tilknytningen til Dublinkonvensjonens regler om behandling av asylsøknader, til EURODAC (europeisk fingeravtryksregister), og at man har fått forhandlet frem en avtale om en norsk tilknytning til EUROPOL,¹⁴ er dette samarbeidet

¹⁴ Avtalen har ført til at Norge har en sambandsmann utplassert ved EUROPOL i Haag.

likevel begrenset. På samme måte som på andre områder hvor Norge har spesialavtaler med EU, har Norge svært begrenset innflytelse over EUs beslutninger.

Utover dette er det mange områder Norge ikke deltar i. Norge deltar for eksempel ikke i prosessene rundt asyl- og immigrasjonsspørsmål. Alle EU-land er nå knyttet til utviklingen av et felles regelverk på asyl- og flyktningpolitikken som blant annet innebærer minstestandarder for asylmottak og minstegarantier for tredjelandets borgeres rettigheter. Ettersom de andre nordiske land deltar i dette samarbeidet, vil det kunne ha innvirkning på blant annet nordisk samarbeid. En annen side ved EUs tilnærming til asyl- og immigrasjonspolitikken, som er nær knyttet til kampen mot terrorisme, er et nærmere samarbeid med opprinnelses- og transitland der man kobler virkemidler fra justissamarbeidet med den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Som allerede skissert i Stortingsmelding 12 "Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre", vil det kunne ha store migrasjonspolitiske konsekvenser for Norge om man ikke samordner virkemiddelbruken med EU. I tillegg vil det ha konsekvenser for vårt samarbeid med EU når det gjelder forebyggende tiltak mot terrorisme.

Selv om det til dels er vanskelig å vurdere hvilken retning justissamarbeidet i EU vil ta, er det liten tvil om at dette området vil få økt betydning i årene som kommer. Det er derfor grunn til å tro at en videreutvikling av dette området vil påvirke den eksisterende samarbeidsordningen Norge har. På samme måte som utviklingen av ESDP utfordret vår posisjon i Den vesteuropiske union (VEU), vil en mer integrert europeisk justispolitikk kunne utfordre vår assosiering til Schengen-samarbeidet.

En styrking av justispolitikken i EU er av stor betydning både for norsk Europa-politikk og for norsk sikkerhetspolitikk. For det første har det betydning for vår tilknytning til EU på dette området. For det andre har det betydning for hvordan vi ønsker å tilnærme oss tilsvarende "trusler" nasjonalt. På samme måte som i EU har det også i Norge vært en økende interesse for bruk av justispolitiske instrumenter i kampen mot "nye" sikkerhetspolitiske trusler som internasjonal kriminalitet og terrorisme. Sårbarhetsutvalgets rapport og den etterfølgende Stortingsmelding 17 "Samfunnssikkerhet" er viktig i denne sammenhengen (Justisdepartementet 2000, 2002).

Det er imidlertid et tankekors at EU i svært liten grad blir referert til i disse to dokumentene fra Justisdepartementet. Dette kan være problematisk ettersom justissamarbeidet har blitt en så viktig del av EUs sikkerhetspolitikk og mange av de samme problemstillingene blir diskutert her. Mye har vært sagt om Norges marginalisering i EU og NATO pga. vårt manglende medlemskap i EU. Dette kan være riktig, men en måte å begrense marginaliseringen på er å følge med på prosessene og delta der vi kan. Langt på vei ser det ut som Norge ikke utnytter disse mulighetene godt nok. En viss bevisstgjøring rundt EUs rolle er i ferd med å skje, og det at fellesutvalget for forsvars- og justiskomiteen reiste til EU for å oppdatere seg på EUs arbeid i forbindelse med behandlingen av Sårbarhetsmeldingen, kan være en indikasjon i den retning.

Når det gjelder sivilt beredskap, deltar Norge i EUs politikk på dette området gjennom EØS-avtalen. Norge er derfor (siden 1999) med i EUs handlingsprogram for sivilt beredskap. Det innebærer også at vi er med i den nye europeiske samarbeidsmekanismen for sivilt beredskap (CPM).¹⁵ Norges deltakelse er imidlertid begrenset til det som hører til under søyle I i EU. Det betyr at utviklingen i EU mot en bred sikkerhetspolitisk tilnærming, der man tar sikte på å kombinere ulike virkemidler innenfor forskjellige deler av EU samarbeidet, kan være problematisk for Norge. Dette var noe av grunnen til at Norge ikke kunne delta i EUROTOX-øvelsen i oktober. Denne øvelsen, som skulle trene landene på å håndtere et angrep med biologiske eller kjemiske våpen, befant seg på grensen mellom søyle I og II, og var ansett for å være sikkerhetspolitisk for sensitiv til at ikke-medlemmer kunne delta. Dette innebærer at Norges deltakelse vil måtte begrense seg til den delen av sivilt beredskap som går på beskyttelse i tilfelle naturkatastrofer, og dermed vil vi mangle innpass i det samarbeidet som utvikles for å sikre seg mot terrorangrep.

4.2.2 Ekstern forebygging og håndtering

Parallelt med en ”brusselisering” av utenriks- og sikkerhetspolitikken må en også forvente en reelt sett lavere mulighet for at Norge på selvstendig grunnlag vil være i stand til å bidra til konfliktforebygging både i, men også utenfor Europa. Jo mer integrert FUSP/ESDP blir, i desto større grad vil EU selv fremstå som det organ som bidrar til reell krisehåndtering og fredsbevaring, og i desto mindre grad vil fokus i slike saker være rettet mot europeiske enkeltstater. Det vil i særlig grad gjelde ikke-EU-land som i økende grad vil måtte tilpasse sin politikk til EU også på dette området. Dette vil for så vidt være den logiske konsekvensen av integrasjon som innebærer en utvisking av nasjonalstatlige grenser i takt med utviklingen av felles politikk og felles tilnærming til utenriks- og sikkerhetspolitiske saksområder.

For Norge vil dette måtte innebære at også norsk utenriks-, sikkerhets-, og forsvarspolitikkk må ses i et EU-perspektiv. Dette perspektivet vil kunne utvikles delvis på bekostning av NATO og det transatlantiske samarbeidet, både fordi FUSP/ESDP bidrar til en europeisering av sikkerhetspolitikken i Europa, og fordi USA som følge av 11. september-terroren har utviklet en sikkerhetspolitisk tilnærming som er svært forskjellig fra det som er rådende i Europa. Mens USA vil vinne kriger ved hjelp av militær høyteknologi basert på det de kaller ”Revolution in Military Affairs” (RMA), har man i Europa derimot utviklet en kompleks sikkerhetspolitisk tilnærming der man fokuserer på resultater på lang sikt. EUs innsats på Balkan må ses i et slikt perspektiv.

Gitt Norges tradisjoner i internasjonal innsats, fra omfattende bistand til fredsbevarende operasjoner i en FN-ramme, synes det klart at Norges tradisjoner ligger langt nærmere det europeiske enn det amerikanske. Når man fra norsk side har understreket at man ser det hensiktsmessig å inngå i et nært samarbeid med EU om FUSP-relaterte saker, er det blant annet

¹⁵ CPM har vært operativ siden januar 2003.

fordi man deler mye av den samme europeiske sikkerhetspolitiske dagsorden. Norge har blant annet hatt en dialog med FUSP helt siden 1980, og man deltar i ulike arbeidsgrupper under FUSP. Det dreier seg om arbeidsgruppene for sikkerhet, fredsprosessen i Midtøsten, Vest-Balkan, Russland/SUS, OSSE samt tre arbeidsgrupper vedrørende nedrustning, konvensjonell våpeneksport og ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen (Utenriksdepartementet 2000). Dagens kontakter med FUSP omfatter i tillegg halvårlige møter på utenriksministernivå og forberedende drøftelser på politisk direktørnivå. Som EØS-medlem har Norge også mulighet til å slutte seg til FUSP-relaterte vedtak. Dette har man i stor grad også gjort, og det er en norsk målsetning å slutte seg til EU-fattede vedtak på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området der man har felles interesser.

Når det gjelder ESDP, vil et ikke-medlem som Norge aldri få den innflytelsen over utviklingen av ESDP som man opprinnelig hadde håpet på. I denne sammenheng vil man heller ikke kunne dra nytte av sitt medlemskap i NATO. Bakgrunnen for dette er at EU selv har understreket at unionen skal være autonom i forhold til andre aktører. Norge må derfor ta utgangspunkt i EUs vedtak fra desember 1999 der man vedtok at EUs beslutningsautonomi også på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området er absolutt.¹⁶ Dette innebærer imidlertid ikke at EU vil la være å lytte til andre staters interesser i utførelsen av EU-ledede operasjoner. Allierte ikke-medlemmer samt Russland og Ukraina vil bli knyttet til ESDP gjennom ulike konsultasjonsprosedyrer. Dette innebærer at Norge og de andre europeiske NATO-medlemmer utenfor EU vil kunne få sin stemme hørt også i rene EU-operasjoner, og spesielt i de tilfeller der EU gjennomfører en operasjon i geografisk nærhet til en av de allierte. ESDP vil heller ikke bli anvendt dersom det er i direkte strid med fundamentale interesser til de europeiske NATO-land som står utenfor EU. Under gjennomføring av en konkret operasjon er det også planer om å etablere en bidragsyterkomité som skal fungere på ad hoc-basis. Her vil alle deltakende land ha lik rett til innflytelse, men det vil fremdeles være Den politiske og sikkerhetspolitiske komité (PSC) som vil ha ansvaret for selve operasjonen. PSC vil bestemme innretningen av og gi de strategiske målsettinger for denne. Riktignok vil Norge og de andre ikke-EU-medlemmene ha rett til samtaler med PSC og EUs militærkomité, men vil ikke få noen formell innflytelse på de beslutninger som der blir tatt.

Norges status vis-à-vis ESDP vil også bli endret som følge av vedtaket om å utvide unionen med ti stater fra mai 2004. Bakgrunnen for dette var at EU-toppmøtet i Feira (Portugal) i juni 2000 vedtok at det skulle etableres to ulike konfigurasjoner for kontakt med ikke-EU-medlemmer. Den ene konfigurasjonen var den såkalte EU+15-konfigurasjonen, som inkluderer alle EUs søkerstater pluss de europeiske NATO-land utenfor EU. Den andre konfigurasjonen var EU+6 om formaliserte konsultasjoner med europeiske NATO-land utenfor EU. Bakgrunnen for den sistnevnte var at EU, som følge av Berlin-pluss-avtalen, vil få sikret tilgang til NATOs planleggingsressurser. I de tilfeller der EU velger å anvende seg av NATO, vil Norge og de

¹⁶ Se sluttkommunikatet fra Det europeiske råds møte i Helsingfors 10. – 11. desember 1999. Det vises særskilt til punkt 28 i sluttmøteerklæringen som blant annet understreker følgende: Der vil blive fastlagt passende ordninger, der under iagttagelse af EU's evne til at træffe selvstændige beslutninger giver europæiske NATO-medlemmer, der ikke er medlem af EU, og andre berørte lande mulighed for at bidrage til EU's militære krisestyring.

andre fem landene automatisk få en rett til deltakelse i en slik operasjon. Dersom EU ikke velger å anvende NATO, er deltakelse fra norsk side avhengig av en forutgående invitasjon fra EU.

Som følge av EU-utvidelsen vil det nå bli en endring i disse konsultasjonsmekanismene der det ser ut til at EU+15-konfigurasjonen vil bli nedlagt og erstattet av en konsultasjonsgruppe som inkluderer Bulgaria, Island, Norge, Romania og Tyrkia, som fra og med mai 2004 blir de gjenværende europeiske NATO-land utenfor EU. Bakgrunnen for at Bulgaria og Romania vil bli med i en slik gruppe, er at de innen mai 2004 vil tiltre NATO som fullverdige medlemmer.

Utvidelsene av NATO og EU vil dermed bidra til å endre substansen i NATO- og EU-samarbeidet. I tillegg vil avtalen med NATO bidra til å gi et ytterligere løft til ESDP-samarbeidet. I den sammenheng må det understrekes at selv om EUs beslutningsstruktur innenfor ESDP er basert på enstemmighet, er ESDP underlagt den samme integrasjonslogikk som preger resten av EU-integrasjonen. Det innebærer at faktisk solidaritet EUs medlemsstater imellom er basert på de praktiske resultater samarbeidet har gitt dem. Ut fra en slik logikk kan man dermed i årene som kommer forvente en såkalt "brusselisering" av europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Nettopp behovet for hurtig beslutningsfatting og iverksetting av politikk i krisesituasjoner vil innebære at institusjoner som PSC, Militærkomitéen og den militære stab vil få en økende egentyngde (Howorth 2001) og vil kunne føre til at Brussel blir det sentrale identifikasjonssentrum også i utenriks- og sikkerhetspolitiske saker (Larsen 2002). At dette også kan bli utfallet til tross for at FUSP/ESDP-samarbeidet er av en langt mer konføderal art, kan man ikke utelukke da dette i praksis vil være en forlengelse av en prosess vi har sett lenge. Foreløpige evalueringer av terrorangrepene mot USA viser at FUSP-mekanismene fungerer selv om ESDP foreløpig har vært nokså fraværende (den Boer & Monar 2002).

Den største utfordring for Norge og andre europeiske ikke-medlemsland er at EU gjennom FUSP/ESDP-institusjonene har etablert en løpende kontakt seg imellom om konkrete utenriks- og sikkerhetspolitiske utfordringer. De konsultasjonsordninger Norge har etablert, kan vanskelig kompensere for den løpende dialog og felles politikkutforming som skjer på EU-siden.

4.3 Avslutning

Med terrorangrepene 11. september 2001 så man for første gang virkningene av masseterrorisme. Til tross for at det kan synes som om en ny og dominerende trussel har gjenoppstått, er det ikke slik at denne har skapt et fundamentalt nytt internasjonalt system. Det har snarere bidratt til å forsterke eksisterende prosesser. Det terrorangrepene 11. september i realiteten gjorde, var å avslutte "post-kald krig æraen med et stort og forferdelig smell, i stedet for med små og langsomme skritt" (Heisbourg 2001: 143).

Denne trusselen krever imidlertid en svært annerledes sikkerhetspolitisk tilnærming enn den de aller fleste sikkerhetspolitiske aktører forfekter. De fleste av disse sliter fremdeles med å frigjøre seg fra den sikkerhetspolitiske tenkningen som ble utviklet under den kalde krigen. Dette gjelder enkeltland, men også multilaterale aktører som NATO. Noe av forklaringen ligger i at

sikkerhetspolitiske identiteter vanskelig lar seg endre (Rieker 2003). EU har imidlertid lettere kunnet tilpasse seg en ny sikkerhetspolitisk kontekst ettersom unionen ikke har noen klart definert sikkerhetspolitisk historie å frigjøre seg fra.

Man kan skille mellom EU-initiativ som har til hensikt å forebygge og initiativ som tar sikte på å håndtere et eventuelt angrep. Når det gjelder *forebygging*, innebærer dette at man gjennom integrasjon og utvikling av en felles politikk både når det gjelder justissamarbeidet (intern) og det utenrikspolitiske samarbeidet (ekstern), legger forholdene til rette for å bekjempe de bakenforliggende årsakene til internasjonal kriminalitet og terrorisme. *Håndtering* derimot viser til hvordan man organiserer arbeidet innen EU for å være beredt dersom en krise i tilknytning til internasjonal terrorisme skulle oppstå. Her har EU i særlig grad fokusert på to områder, nemlig ulike former for sivilt beredskap og muligheten for at man på europeisk side etablerer en form for hjemlandsforsvar ("homeland defence").

Som denne rapporten har vist, har EU lenge prioritert den forebyggende siden, mens håndtering i hovedsak har vært overlatt til medlemslandene. Imidlertid ser man en klar tendens til at EU nå er blitt mer opptatt av å utvikle en kapabilitet også på dette området.

En slik bredspektret sikkerhetspolitisk tilnærming støter imidlertid på utfordringer knyttet til koordinering og ansvarsfordeling. Disse er spesielt knyttet til koordinering mellom ulike politikkområder og over institusjonelle skillelinjer internt i EU, men også mellom EU og medlemslandene, og mellom EU og andre multilaterale organisasjoner (primært NATO). Det er spesielt de to første som byr på de største utfordringene. Hovedårsaken til dette er EUs spesielle institusjonelle struktur der man finner elementer av både føderalisme, konføderalisme og mellomstatlighet på ulike saksområder. Når det gjelder bekjempelse av internasjonal kriminalitet og terrorisme, er den største utfordringen naturlig nok knyttet til den (foreløpig) begrensede institusjonelle kontakten mellom utenriks- og sikkerhetspolitikken på den ene siden og justissamarbeidet på den andre. Dette til tross for at justispolitiske instrumenter i stadig større grad blir brukt innenfor rammen av konfliktforebygging i tredjeland.

Den pågående diskusjonen i Konventet om Europas fremtid viser imidlertid at det er utstrakt enighet om å bringe hele EU-samarbeidet inn under en mer enhetlig legal struktur i et forsøk på å overkomme de problemene som er knyttet til søylestrukturen. På bakgrunn av de nye sikkerhetsutfordringene som synliggjør de tette forbindelsene mellom interne og eksterne sider ved EU-samarbeidet, er det å forvente at den neste intergovernmentale konferansen vil gripe fatt i det økende behovet for koordinering mellom ulike politikkområder.

Til tross for at denne brede sikkerhetspolitiske tilnærmingen er passende i en kontekst preget av sammensatte trusler, er det imidlertid også noen problemer knyttet til en "sikkerhetisering" av stadig nye områder. Når det gjelder den eksterne dimensjonen, er det fare for at bistand og utviklingsarbeid blir sett på som et middel for å hindre terrorisme og internasjonal kriminalitet i Vesten snarere enn et mål i seg. Knyttet til intern sikkerhet er det verdt å merke seg at sikkerhetsdimensjonen har fått langt mer oppmerksomhet enn frihets- og

rettferdighetsdimensjonene i forbindelse med utviklingen av et europeisk ”område for frihet, sikkerhet og rettferdighet”. Dette kan få uheldige konsekvenser og bidra til å forsterke inntrykket av EU som en festning mot resten av verden. Et enda sterkere fokus på bekjempelse av terrorisme og internasjonal kriminalitet vil kunne bidra ytterligere til dette bildet (den Boer & Monar 2002: 26). Dette betyr at selv om EUs ”nye” sikkerhetspolitikk er et viktig supplement til den tradisjonelle tilnærmingen der militære virkemidler står i fokus, står denne også overfor viktige utfordringer. Det gjenstår dermed å se hvordan EU vil håndtere disse utfordringene i tiden fremover.

Når det gjelder EUs ”nye” sikkerhetspolitikk og utfordringene for Norge, er disse i liten grad knyttet til en ulik sikkerhetspolitisk forståelse, men snarere til karakteren av den norske tilknytningen til EU. Dette betyr med andre ord at norske myndigheter har en svært statisk tilknytning til en mer og mer dynamisk prosess. Slik som integrasjonsprosessen synes å utvikle seg, er det også lite som tyder på at dette problemet vil bli mindre i tiden fremover. Våre nåværende samarbeidsformer og avtaleverk vil ikke kunne ta høyde for de endringene som finner sted. Det blir dermed et paradoks at de prosessene i EU som har til hensikt å forenkle institusjonene og strømlinjeforme samarbeidet, trolig internt i unionen vil kunne komme til å komplisere Norges forhold til EU ytterligere.

Litteratur

Adler, Emanuel & Michael Barnett (red.) (1998) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Bakkevoll Borgen, Nina (2003) 'Sikkerhet i Middelhavsregionen med nye virkemidler?' i P. Rieker & S. Ulriksen (red.).
- Baldwin, David (1997) 'The Concept of Security.' *Review of International Studies* 23 (1): 5–26.
- den Boer, Monica & Jorg Monar (2002) '11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor', *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 11–28.
- Buzan, Barry, Ole Wæver et al. (1998) *Security. A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Council of the EU 'Terrorism Trend Report'. Council Document 5759/02, januar 2002.
- Dempsey, Judy (2003) 'Solana fears widening gulf between EU and US'. *Financial Times*, 7. januar.
- European Commission (2001a) 'Communication on conflict prevention'. COM(2001)211 final, Brussels.
- European Commission (2001b) 'Proposal for a council framework decision on terrorism'. COM(2001)521 final, Brussels.
- European Convention (2002a) 'Final report of Working Group VIII – Defence'. CONV 461/02, Brussels.
- European Convention (2002b) 'Final report of Working Group X – Freedom, Security and Justice'. CONV 426/02, Brussel.
- European Council (2000) 'Presidency Conclusions'. Nice: 7. – 9. desember.
- European Council (2002) 'Presidency Conclusions'. Seville: 21. – 22. Juni.
- Forsvarsdepartementet (2002) 'Gjennomføringsproposisjonen – utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005'. Stortingsproposisjon 55, Oslo.
- Furuset, Rita (2003) 'EU og bekjempelsen av internasjonal kriminalitet og terrorisme' i P. Rieker & S. Ulriksen (red.).
- Gnesotto, Nicole (2003) 'After Copenhagen: abandoning the fiction'. *Newsletter*, Paris: EU Institute for security Studies.
- Gregory, Frank (2003) The EU's role in the war on terror. *Jane's Intelligence Review*. 15: 14–17.
- Heisbourg, François (2001) 'Europe and the Transformation of the World Order.' *Survival*, 43 (4): 143–148.
- Hill, Christopher (1993) 'The Capability-Expectation Gap, or Conceptualizing Europe's International Role.' *Journal of Common Market Studies* 31 (3): 305–328.
- Howorth, Jolyon (2001) 'European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately', *Journal of Common Market Studies* 39 (4): 765–790.

- Justisdepartementet (2000) 'Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet'. *NOU* 24.
- Justisdepartementet (2002) 'Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn'. *Stortingsmelding* 17, Oslo: Justisdepartementet.
- Kjølberg, Anders (2002) 'Russland og terrorismen'. *Fokus* 1, Oslo: FFI.
- Knutsen, Bjørn Olav (2003) 'ESDP og NATO – Samarbeid og sikkerhet på EUs premisser?' i P. Rieker & S. Ulriksen (red.).
- Larsen, Henrik (2002) 'The EU: A Global Military Actor'. *Cooperation and Conflict* 37 (3): 283–302.
- Major, John (1996) 'Oevrer avec la France à batir l'Europe.' *le Monde*, 8. november.
- Melby, Svein (2002) 'Hegemonens hamskifte – Bush, 11. september og amerikansk utenrikspolitikk'. *Nupi-rapport* 270. Oslo: NUPI.
- Melby, Svein (2003) 'Ambivalens og overbærenhet. Amerikanske holdninger til EUs sikkerhetspolitiske rolle' i P. Rieker & S. Ulriksen (red.).
- Osland, Kari Margrethe (2003) 'Sivil krisehåndtering. En studie av EUPM' i P. Rieker and S. Ulriksen (red.).
- Pauwels, Nathalie (2001) 'The EU takes on terrorism.' *European Security Review*, oktober
- Rieker, Pernille (2000) 'Security, Integration and Identity Change'. *NUPI Working Paper* 611. Oslo: NUPI.
- Rieker, Pernille (2003) 'Fra nordisk balanse til europeisering?' i P. Rieker & S. Ulriksen (red.).
- Rieker, Pernille & Ståle Ulriksen (red.) (2003a) *En annerledes supermakt?* Oslo: NUPI.
- Rieker, Pernille & Ståle Ulriksen (2003b) 'EU – en sikkerhetspolitisk aktør?' i P. Rieker and S. Ulriksen (red.).
- Saryusz-Wolski, Jacek (2002) 'Looking to the future' i J. Sediviny, P. Dunay & J. Saryusz-Wolski, *Enlargement and the European defence after 11 September (Chaillot Paper)*. Paris: EU Institute for Security Studies.
- Schmidt, Burkard (2001) '11 September: Security and Defence Revisited', *Analysis*, Paris: EU Institute for Security Studies.
- Sjöstedt, Gunnar (1974) 'Integration and Actor Capability'. Stockholm: Swedish Institute of International Affairs.
- Sjöstedt, Gunnar (1977) *The External Role of the European Community*. London: Saxon House.
- Sæter, Martin (2003) 'EU-prosessen omformer europeisk sikkerhet' i P. Rieker & S. Ulriksen (red.).
- Ulriksen, Ståle (2003) 'Det militære Europa' i P. Rieker & S. Ulriksen (red.).

- Utenriksdepartementet (2000) 'Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre'.
Stortingsmelding 12, Oslo.
- de Wijk, Rob (2001) 'How Credible are the European Anti-Terrorism Defences?' *Conference report*. Brussels: New Defence Agenda.
- Woodbridge, Jamie (2002a) 'Civil Protection against Terror Attacks: testing EU co-operation',
European Security Review, desember.
- Woodbridge, Jamie (2002b) 'Combating terrorism outside the borders of the Union', *European security Review*, juli.
- Wæver, Ole (1997) 'Integration as Security: European International Identity and American Domestic Discipline', *Working paper 27*. Copenhagen: COPRI.

FORDELINGSLISTE

FFISYS
Dato: 31. mars 2003

RAPPORTTYPE (KRYSS AV)		RAPPORT NR.	REFERANSE	RAPPORTENS DATO	
<input checked="" type="checkbox"/> RAPP	<input type="checkbox"/> NOTAT	<input type="checkbox"/> RR	2003/01301	FFISYS/845/161.1	31. mars 2003
RAPPORTENS BESKYTTELSESGRAD			ANTALL TRYKTE UTSTEDT	ANTALL SIDER	
UGRADERT			195	45	
RAPPORTENS TITTEL			FORFATTER(E)		
EUs "NYE" SIKKERHETSPOLITIKK: BEKJEMPELSE AV TERRORISME OG INTERNASJONAL KRIMINALITET			RIEKER Pernille, KNUTSEN Bjørn Olav		
FORDELING GODKJENT AV FORSKNINGSSJEF			FORDELING GODKJENT AV AVDELINGSSJEF:		
Ragnvald H Solstrand			Ragnvald H Solstrand		

EKSTERN FORDELING
INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
		FD	9		FFI-Bibl
1		v/Fridthjof Søgaard	1		FFI-ledelse
1		v/Bjørn Tore Solberg	1		FFIE
1		v/Mats Ruge Holte	10		FFISYS
1		v/Rolf Arne Billington	1		FFIBM
1		v/Trond Heimvik	1		FFIN
1		v/Jon Laugerud	10		Forfattereksemplar(er)
1		v/Erling Alvestad	27		Restopplag til Biblioteket
1		v/Jan Flæte			Elektronisk fordeling:
1		v/Bård Bredrup Knudsen			FFI-veven
1		v/Arne Dalhaug			Espen Skjelland (ESD)
1		v/Svein Efstjed			Ragnvald H Solstrand (RHS)
1		v/Jan Asbjørn Olsen			Espen Berg-Knutson (EBK)
4		v/Biblioteket			Stian Betten (SIB)
		FO/FST			Fredrik A Dahl (FAD)
1		v/Jørgen Berggrav			Geir Enemo (GEN)
1		v/Stener Olstad			Else-Helene Feet (ELF)
1		v/Jon Arne Nyland			Håvard Fridheim (HFR)
1		v/Håvard Klevberg			Johan Martin Giljam (JMH)
1		v/Tor Jørgen Melien			Iver Johansen (IJO)
		FO			Jens Håkon Ljøgodt (JHL)
1		v/Bjørn Heimsjø			Stein Malerud (SMA)
1		v/Ole Hæskén			Tore Nyhamar (TNY)
1		v/Torfinn Stenseth			Tor-Erik Schjelderup (TSC)
1		v/Thomas Devold			Julie Wilhelmsen (JUW)
1		v/Ole Christian Slotten			Pål Remy Østbye (POS)
		FHS			Johan H Aas (JAA)
5					Olav Magne Joli (OMJ)
		FSES			Jan Erik Torp (JET)
5					Per Lindquister (PLI)
1		v/Benedicte Gude			John Waagland (JVA)
1		v/Rolf Inge Vogt Andresen			Ola Aabakken (OAA)
					Tore Eriksen (TER)

Benytt ny side om nødvendig.

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
5		FSTS			Frode Rutledal (FRU)
2		v/Biblioteket			Anders Kjøberg (AKj)
3		Krigsskolen Linderud			Kristian Åtland (KAt)
3		Luftkrigsskolen			Tor Bukkvoll (TBu)
3		Sjøkrigsskolen			Thomas Hegghammer (The)
1		v/Harald Håkonsen			Laila Bokhari (LBo)
3		KNM Tordenskiold			
1		v/Ketil Olsen			
3		LDKN			
3		FOHK			
1		v/L Fleisje			
		UD			
1		v/Kim Traavik			
1		v/Beate Stirø			
1		v/Erling Skjøsberg			
1		v/Ingrid Schulerud			
5		v/Tore Nedrebø			
		Nobelinstituttet			
		Drammensveien 19			
		0255 Oslo			
1		v/Biblioteket			
1		v/Geir Lundestad			
2		Den norske Atlanterhavskomiteé			
		Fr Nansens plass 6			
		0160 Oslo			
2		Folk og Forsvar			
		Arbeidersamfunnets plass 1c			
		0181 Oslo			
		NUPI			
		P boks 8159 Dep			
		0033 Oslo			
1		v/Biblioteket			
1		v/Sverre Lodgaard			
1		v/Ståle Ulriksen			
1		v/John Kristen Skogan			
1		v/Svein Melby			
1		v/Tore Bjørge			
1		v/Geir Flikke			
1		v/Helge Blakkisrud			
1		v/Nina Græger			
1		v/Kari Osland			
1		v/Andreas Selliaas			
		PRIO			
		Fuglehauggata 11			
		0260 Oslo			
1		v/Biblioteket			
1		v/Stein Tønnesson			
1		v/Ola Tunander			

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
		FAFO Borggata 2b 0608 Oslo v/Biblioteket			
1					
		Institutt for statsvitenskap P boks 1097 Blindern 0317 Oslo			
1		v/Janne Haaland Matlary			
1		v/Jon Hovi			
1		v/Bjørn Erik Rasch			
1		v/Helge Hveem			
1		v/Raino Malnes			
		Aftenposten P boks 1178 Sentrum 0107 Oslo			
1		v/Nils Morten Udgaard			
		Alf Granviken NedreGleinåsen 13 3440 Røyken			
1					
		Fredrik Bull-Hansen Kongleveien 17 0845 Oslo			
1					
		Frode Omang Årvollia 9 0591 Oslo			
1					
		Grethe Værnø Sondreveien 4b 0378 Oslo			
		Försvarshögskolan Postboks 27805 SE 115 93 Stockholm			
2		v/Biblioteket			
1		v/Nils Marius Rekkedal			
1		v/Inge Tjøstheim			
		FOI 172 90 Stockholm Sverige			
1		v/Biblioteket			
1		v/Bengt Andersson			
1		v/Helen Jarlsvik			
1		v/Jan Foghelin			
1		v/Ingmar Dörfer			
1		v/Pär Eriksson			
		Justisdepartementet v/ Jens F. Nyhagen Postboks 8005 Dep, 0030 Oslo			
1					
		Direktoratet for sivilt beredskap v/ Nils Ivar Larsen			
1					
		v/ Tonje Grunnan Postboks 8136 Dep, 0033 Oslo			

EKSTERN FORDELING

INTERN FORDELING

ANTALL	EKS NR	TIL	ANTALL	EKS NR	TIL
1		Samferdselsdepartementet v/Tone Figenschau Sandvik Postboks 8010 Dep, 0030 Oslo			
1		Nasjonal sikkerhetsmyndighet v/Anders Bjønnes Postboks 14 1306 Bærum postterminal			
1		Transportøkonomisk Institutt Postboks 6110 Etterstad 0602 Oslo			
1		v/Olav Eidhamar			
1		v/Harald Aas			
1		v/Marika Kolbenstvedt			
3		Politi­høgskolen Postboks 5027 Majorstua 0301 Oslo v/Biblioteket			
3		Politiets sikkerhetstjeneste (PST) Postboks 2945 Tøyen 0608 Oslo v/Biblioteket			
3		Politidirektoratet Henrik Ibsens gt 10 0181 Oslo v/Biblioteket			
1		Høgskolen i Bodø Avdeling for samfunnsfag 8049 Bodø v/Elisabeth Pettersen			
1		Martin Sæter Gudolf Blakstads vei 19 1392 Vettre www.ffi.no			