

## **FFI RAPPORT**

### **BEKJEMPELSE AV INTERNASJONAL TERRORISME - fra militærmakt til utviklingshjelp**

HANSEN Annika S, BOKHARI Laila, KJØLBERG Anders, KNUTSEN  
Bjørn Olav, ØSTERUD Øyvind, AABAKKEN Ola

**FFI/RAPPORT-2006/01763**



**BEKJEMPELSE AV INTERNASJONAL  
TERRORISME - fra militærmakt til utviklingshjelp**

HANSEN Annika S, BOKHARI Laila, KJØLBERG  
Anders, KNUTSEN Bjørn Olav, ØSTERUD Øyvind,  
AABAKKEN Ola

FFI/RAPPORT-2006/01763

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



**FORSVARETS FORSKNING SINSTITUTT (FFI)**  
**Norwegian Defence Research Establishment**

**UNCLASSIFIED**

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-2006/01763	2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED	3) NUMBER OF PAGES 53
1a) PROJECT REFERENCE FFI-1/888/911	2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE -	
4) TITLE BEKJEMPELSE AV INTERNASJONAL TERRORISME - fra militærmakt til utviklingshjelp  FIGHTING INTERNATIONAL TERRORISM - from military force to development assistance		
5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) HANSEN Annika S, BOKHARI Laila, KJØLBERG Anders, KNUTSEN Bjørn Olav, ØSTERUD Øyvind, AABAKKEN OlaAABAKKEN OlaAABAKKEN Ola		
6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig)		
7) INDEXING TERMS IN ENGLISH: IN NORWEGIAN:		
a) <u>Terrorism</u>	a) <u>Terrorisme</u>	
b) <u>Counter-terrorism</u>	b) <u>Terrorismebekjempelse</u>	
c) <u>Al-Qaeda</u>	c) <u>Al-Qaida</u>	
d) <u>Causes of terrorism</u>	d) <u>Årsakene til terrorisme</u>	
e) <u>Security policy</u>	e) <u>Sikkerhetspolitikk</u>	
THESAURUS REFERENCE:		
8) ABSTRACT The present report provides an overview over different strategies of combating terrorism. It serves to clarify the conceptual basis for analyses in the TeTe2 project and can be used as a reference document that provides a brief introduction to various anti- and counterterrorism tools. The report outlines major traits of the so-called 'new' terrorism, before discussing means of combating it. At present, the main terrorist threat emerges from radical militant Islamism and has been dominated by the al-Qaida group. While one of the threat's defining features is a global ideology and concomitant network, it has strong local determinants, where conflict, oppression and marginalisation play critical roles. Terrorism is combated by the following means: political measures, multilateral efforts, military force, intelligence, law enforcement and socio-economic development assistance. Among the multilateral efforts those directed towards non-proliferation of weapons of mass destruction are of particular importance. The report assesses the means in accordance with the degree to which they meet the following objectives: combating terrorist groups, preventing attacks, preventing recruitment and countering supporters of terrorism. The main avenues that can mitigate the threat are reducing the terrorists capabilities, their motivation and the target's vulnerability. The conclusions point to the prevalence of intelligence and law enforcement, with limited military support, when it comes to short-term measures, but to the primacy of multilateral political campaigns as well as development and security assistance to address long-term causes of terrorism.		
9) DATE 2006-06-02	AUTHORIZED BY This page only Jan Erik Torp	POSITION Director

ISBN 82-464-1015-6

**UNCLASSIFIED**

**SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE**  
 (when data entered)



**INNHOLD**

	<b>Side</b>	
1	INNLEDNING	7
2	DEN NYE TERRORISMEN	8
2.1	Terror – ideologi eller taktikk?	8
2.2	Terror og territorium	9
2.3	Terror som nettverk	10
2.4	Terroristenes mål	11
2.5	Krig eller kriminalitet?	12
2.6	Sikkerhetisering	14
3	VIRKEMIDLER I TERRORISMEBEKJEMPELSE	15
3.1	Politiske tiltak i kampen mot terrorisme	16
3.2	Multilateralisme i kampen mot terror	17
3.2.1	FN	18
3.2.2	EU	21
3.2.3	NATO	24
3.2.4	Annet internasjonalt samarbeid	25
3.3	Masseødeleggelsesvåpen og terrorisme	28
3.4	Militærmakt	34
3.5	Etterretning	37
3.6	Politivirksomhet	39
3.7	Sosioøkonomiske tiltak eller utviklingshjelp	43
3.8	Terrorismebekjempelse og privatisert sikkerhet	45
4	OPPSUMMERING	47
5	BIBLIOGRAFI	49





## BEKJEMPELSE AV INTERNASJONAL TERRORISME - fra militærmakt til utviklingshjelp

### 1 INNLEDNING

Denne rapporten gir en oversikt over ulike virkemidler innen terrorismebekjempelse og har to formål. Den skal kunne brukes som en referanse for andre som ønsker å få et innblikk i og økt forståelse for de virkemidlene som anvendes innen terrorismebekjempelse. Rapporten ble skrevet innen *Terrorismebekjempelse og teknologi* (TeTe2) prosjektet.<sup>1</sup>

Rapporten er delt opp i to hoveddeler. For å kunne drøfte virkemidlene må vi forstå hva det er som skal bekjempes. Derfor kartlegger første delen av rapporten viktige kjennetegn ved det som har blitt kalt "Den nye terrorismen"<sup>2</sup> – spesielt dens mål og taktikk. Det er viktig å fremheve at denne rapporten i første rekke ser på internasjonal terrorisme som vil kunne ramme Norge. Med andre ord ekskluderes terrorisme som kan være transnasjonal, men som er knyttet til lokale stridsspørsmål og som har liten sannsynlighet for å heves opp på et bredere internasjonalt nivå. Hvordan terrorisme skal bekjempes vil også komme an på hvordan man ser på terrorgruppene og deres aktiviteter. Dette tas også opp i den første delen av rapporten. Alle terrorgrupper har i dag internasjonale nettverk, men vi utelukker de gruppene som primært har innenrikspolitiske mål.

Den andre delen av rapporten fokuserer på virkemidlene i terrorismebekjempelse. Karin von Hippel påpeker at "[a]n effective counter- and anti-terrorist campaign must be holistic, and incorporate a spectrum of activities that attack both symptoms and causes".<sup>3</sup> På samme måten har vi valgt et vidt perspektiv og tar opp virkemidler som sikter mot både konkrete anslag og terrorgrupper og mot langsiktige sosioøkonomiske og politiske forhold. Terrorismebekjempelse kan ha en rekke hensikter: (1) å nedkjempe terrorister; (2) å motvirke eller forhindre et terroranslag; (3) å forhindre rekruttering; og (4) å "bekjempe" støttespillere. Man søker gjerne å oppnå disse målene gjennom politiske, særlig multilaterale tiltak, militærmakt, etterretning, politivirksomhet og langsiktig utviklingshjelp, med vekt på stabilisering, demokratisering og menneskerettigheter. Blant de multilaterale tiltak har særlig arbeidet for ikke-spredning av masseødelæggelsesvåpen (MØV) stått sentralt. For å møte den komplekse terrorutfordringen, vil det åpenbart kreves at en kombinasjon av alle disse virkemidlene settes inn.

<sup>1</sup> *Terrorismebekjempelse og teknologi* (TeTe2) prosjektet behandler et bredt spektrum knyttet til spørsmålet om hvordan rammene for norsk sikkerhetspolitikk har endret seg de senere årene. Temaer er blant annet amerikansk hegemoni og europeisk forståelse av sikkerhet, bruk av norske styrker i utenlandsoperasjoner, stabilisering og oppbygging av stater (særlig sikkerhetssektoren) etter konflikt og finansiering av terrorisme.

<sup>2</sup> Se f.eks. Jørgen Staur (2004a) *Den nye terror. En globaliseret, netværksbaseret terror med potentiel adgang til masseødelæggelsesvåpen* (DIIS Report 2004:5, Danish Institute for International Studies: Copenhagen).

<sup>3</sup> Karin Von Hippel (2002) "The Roots of Terrorism: Probing the Myths," in Lawrence Freedman (ed) *Superterrorism: Policy Responses* (The Political Quarterly, Blackwell Publishing, September 2002), p. 25.

## 2 DEN NYE TERRORISMEN

### 2.1 Terror – ideologi eller taktikk?

Dagens terrortrussel knyttes for det meste til radikale islamistiske grupper og nettverk. Blant disse er al-Qaida den mest kjente og dominerende. Gruppens leder Osama bin Laden har blitt selveste personifiseringen av den nye terrorismen.<sup>4</sup> Den radikale, voldelige islamismen springer opprinnelig ut av en sosial, kulturell og politisk motstandsbevegelse som primært rettet seg mot å endre styresettet i muslimske land. Al-Qaida er ikke den eneste terrororganisasjonen med religiøs ideologi. Det har vært en markant utvikling de siste 20 årene at terrorismen har blitt mer preget av totalitære religiøse ideologier. I tillegg til konkrete politiske mål utviklet terrorismen seg mot mer ”abstrakte religiøse mål”.<sup>5</sup> Osama bin Laden fremmet imidlertid tanken om å samle muslimer på tvers av statsgrenser til en slags ”Pan-Islamisme” gjennom en voldelig kamp mot USA og dets støttespillere i Midtøsten. På den måten skiftet fokus fra en ”nær” til en ”fjern” fiende og den islamistiske terrorismen fikk en internasjonal ramme. I følge Rik Coolsaet er det nettopp dette overordnede verdensbildet som binder en rekke ulike grupper sammen under al-Qaidas fane og som har bidratt til dagens globale terrortrussel. Han skriver at ”[i]t’s main contribution has consisted in plugging into existing insurgencies, rebellions and local brands of terrorism and offering an overarching jihadi perspective to these groups, who until then merely had their own local agenda”.<sup>6</sup> Al-Qaida har altså i mindre grad vært en helhetlig organisasjon, men heller en tilrettelegger, sponsor og en opplæringsanstalt til terrorisme.

I tillegg til den globale dimensjonen har terrorisme i den senere tid – ofte kalt ”post-al-Qaida” perioden – igjen forsterket sin lokale side, der terroranslag er motivert ut fra en lokal dynamikk. Ideologien som drives av en oppfatning om undertrykkelse av og urettferdighet mot muslimer verden rundt, desentraliseres og anvendes på lokale forhold enten det er marginalisering av muslimer i vestlige land eller autoritære regimer i Midtøsten, Afrika eller Asia.<sup>7</sup> Paul R. Pillar, tidligere nestleder i CIAs senter for terrorismebekjempelse, ser i hovedsak for seg fire ulike aktører: (1) Rester av al-Qaida under lokal ledelse; (2) likesinnede, men navnløse grupper; (3) regionalt-baserte grupper med stort sett lokale anliggender, men en felles overordnet anti-amerikanisme; og (4) individer uten formell gruppetilhørighet, men som drar støtte fra globale radikale nettverk. Disse ulike aktørene stiller nye og komplekse krav til terrorismebekjempelse, særlig mht etterretning og samhold i internasjonale koalisjoner.<sup>8</sup>

Dette gjør naturlig nok politisk dialog og forhandlinger til en lite effektiv strategi for å bekjempe

<sup>4</sup> For analyser av al-Qaida og den globale jihadist-bevegelsen, se TERRA-prosjektets publikasjoner på [www.ffi.no/TERRA](http://www.ffi.no/TERRA)

<sup>5</sup> Staun (2004a), p. 10.

<sup>6</sup> Rik Coolsaet (2005) *Between al-Andalus and a failing integration. Europe’s pursuit of a long-term counterterrorism strategy in the post al-Qaeda era* (Egmont Paper 5, Royal Institute for International Relations (IRRI-KIIB): Brussels, May 2005), pp. 4, 15f.

<sup>7</sup> Coolsaet (2005), p. 8; Paul R. Pillar (2004) “Counterterrorism after Al Qaeda,” *The Washington Quarterly* Vol. 27, No. 3, pp. 101f.; Jakkie Cilliers (2003) “Terrorism and Africa,” *African Security Review* Vol. 12, No. 4, p. 95.

<sup>8</sup> Pillar (2004), p. 102. For andre inndelinger i aktørtyper, se Thomas Hegghammer (2005) “Irak-konflikten i radikal islamistisk ideologi”, *Internasjonal Politikk*, 63 (4).

terrorisme. På den annen side blir det ofte hevdet at terrorisme bør ses som en taktikk eller et virkemiddel i tillegg til en ideologi. Taktikken ble opprinnelig valgt fordi en geriljakrig eller et masseopprør ikke var aktuelt av ressursmessige eller andre grunner.<sup>9</sup> Ved å legge mer vekt på terrorisme som taktikk, dannes også grunnlaget for å klassifisere terrorister som kriminelle og terroranslag som kriminalitet.

Men taktikken er også i utvikling. Et særtrekk i de siste årene har vært fremveksten av selvmordsanslag og massedrapsaksjoner. Mens terrorgrupper tidligere siktet mot å få størst mulig oppmerksomhet med minst mulig tap av uskyldiges liv, har selve målet for angrep også skiftet til å ramme sivilbefolkning i større grad enn før. Dette gjelder spesielt der lokale konflikter heves til et høyere nivå, der det ikke lenger er nødvendig å ivareta lokal legitimitet.<sup>10</sup> Typiske trekk ved et terroranslags aksjonsform er i dag følgende: færre anslag, men med høyere tapstall per aksjon og flere ad-hoc aksjoner istedenfor seiglivede terrorkampanjer.<sup>11</sup>

## 2.2 Terror og territorium

Tidligere har terroristenes mål vært knyttet til et territorium, hva enten det handlet om løsrivelse eller frigjøring. Særlig i Sørasia, Kaukasus og Midtøsten er dette fortsatt tilfellet, men lokale grupper har altså fått en global ideologisk overbygning.<sup>12</sup> Noen har argumentert med at det er et misforhold mellom terroristene og terrorismebekjempelsen i den forstand at dagens terrorister ikke har den samme territorielle tilknytningen som før, men at terrorismebekjempelsen fortsatt er organisert på grunnlag av stater og territorium, selv om en rekke multilaterale tiltak har blitt satt i gang.<sup>13</sup>

Territorium er imidlertid fortsatt viktig på flere forskjellige vis. For eksempel kan en stat gi en terrorgruppe et oppholdssted. Den åpne statssponsingen av terrorisme har blitt kraftig redusert etter Den kalde krigens slutt. I stedet støttes terrorgrupper i større grad av privat finansiering og støttenettverk og mottar kun passiv støtte fra noen land, slik som for eksempel Afghanistan som tolererte treningsleire på sitt territorium ("rogue state"). En annen form for territoriell tilknytning finnes i svake stater som ikke har kapasitet til å forhindre at territoriet misbrukes ("weak state"). Det er i disse tilfeller – altså mot såkalte "rogue states" og til dels mot svake

<sup>9</sup> Gilles Andreani (2004) "The 'War on Terror': Good Cause, Wrong Concept," *Survival*, Vol. 46, No. 4 (Winter 2004-5), p. 37; Pillar (2004), pp. 101f.

<sup>10</sup> Staun (2004a), p. 14f., 25.

<sup>11</sup> For studier av terrorgruppers aksjonsformer, se Brynjar Lia (2000) Er sivil infrastruktur sannsynlige mål for terrorgrupper i fredstid? Nokre førebelse konklusjoner om terrorisme som tryggingpolitisk utfordring i Norge (FFI/Rapport-2000/01703, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller); Brynjar Lia & Rolf-Inge Vogt Andresen (eds)(2000) Terrorism, Political Violence, and Organised Crime – Security Policy Challenges of Non-State Actors Use of Violence – Proceedings from an International Seminar in Oslo (FFI/Rapport-2000/06444, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller); Brynjar Lia (2001) Militære installasjoner som terrormål i fredstid? Ein gjennomgang av faktiske terroranslag mot militære installasjoner i fredstid på 1990-tallet (FFI/Rapport-2001/03419, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller); Brynjar Lia (2003a) Terror mot transport: En revurdering av terrortrusselen mot transportrelaterte mål i lys av 11. september (FFI/Rapport-2003/00731, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller); Brynjar Lia (2003b) Irak og terrortrusselen: Eit oversyn over terrorgrupper med tilknytning til det irakiske regimet (FFI/Rapport-2003/00940, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller) og Brynjar Lia (2005) Globalization and the Future of Terrorism (London: Routledge).

<sup>12</sup> Coolsaet (2005), pp. 15f.

<sup>13</sup> Staun (2004a), p. 18, 25.

stater – at militærmakt er blitt anvendt som et middel for å bekjempe terrorisme.<sup>14</sup>

Kontroll over eller tilgang til et territorium er både et mål for terrorgrupper og et virkemiddel. For det første gir territorium tilgang til ressurser. Funnene man gjorde i Afghanistan etter Talibans fall har vist hvor viktig Afghanistan og treningsleire var som den territorielle basen for al-Qaida.<sup>15</sup> For det andre engasjerer internasjonale terrorgrupper seg i konflikter på et bestemt territorium slik som f eks i Irak, Kashmir og Tsjetsjenia. Men det viktigste er at terrorgruppens mål ofte er knyttet til kontroll over territorium. For eksempel vil en stat styrt av Sharia-loven ikke kunne opprettes uten at den er basert på territorium, slik som for eksempel Algerie eller Iran. Som Thomas Hegghammer skriver kunne al-Qaida, på grunn av tilgangen til eget territorium, utvikle et helt unikt organisasjonskonsept.<sup>16</sup> Dette konseptet gikk i første rekke ut på å etablere en utdanningsinstitusjon for global motstandskamp. I følge kilder Hegghammer siterer var organisasjonen al-Qaida relativt liten (300 – 1 000 mennesker), men treningsleirene i Afghanistan ble besøkt av langt flere (5 000 – 20 000) mennesker. Radikalisert muslimsk ungdom fra hele verden kunne reise til Afghanistan og tilbringe en periode i disse leirene.

### 2.3 Terror som nettverk

Som følge av kampen mot terrorisme, har al-Qaida endret karakter og er ikke lenger en sentralisert organisasjon med territoriell basis. Samtidig er det viktig å huske at det finnes lite sikker informasjon om hvordan al-Qaida er organisert og fungerer. Analyser peker mot at organisasjonen ofte er en inspirasjonskilde for radikale islamistiske terrorceller hvis tilknytning til al-Qaidas ledelse ikke nødvendigvis er særlig sterk. Som Pillar påpeker, "Al Qaeda still has the capacity to inflict lethal damage, but the key challenges for current counterterrorism efforts are not so much Al Qaeda as what will follow Al Qaeda".<sup>17</sup>

Dagens globale terrorgrupper kan altså betegnes som nettverksbaserte heller enn territorielle. Jørgen Staun påpeker to forhold som påvirker et nettverks effektivitet. For det første er det nettverkets strukturelle evne til å håndtere informasjon. For det andre påvirkes effektiviteten av hvorvidt en klarer å vedlikeholde "målkonsistens".<sup>18</sup> Med målkonsistens sikter Staun til hvorvidt nettverkets interesser i stort er samsvarende med enkeltdelens interesser. Treningsleirene i Afghanistan hadde en svært sentral rolle i å dyrke fellesideologien, men også i å etablere personlige bånd. Det er for eksempel betegnende at alle terrorplot i Vest-Europa har involvert minst én person som har vært i Afghanistan.<sup>19</sup> Etter den USA-ledede invasjonen i Afghanistan som ødela treningsleirene, har det vist seg å være mye vanskeligere for al-Qaida å opprettholde målkonsistensen. Samtidig synes denne funksjonen nå å overtas noe av Irak som mobiliserer "hellige krigere" fra hele verden. Mens man går en mye mer desentralisert terrorfare i møte, kan det argumenteres for at store terroranslag krever en stor grad av organisering.

<sup>14</sup> Andreani (2004), p. 38; Staun (2004a), p. 10.

<sup>15</sup> Det er også interessant at ordet 'al-Qaida' betyr 'base' i territoriell forstand.

<sup>16</sup> Hegghammer (2005), p. 353.

<sup>17</sup> Pillar (2004), p. 101.

<sup>18</sup> Staun (2004a), p. 19.

<sup>19</sup> Petter Nesser (2004) *Jihad in Europe – A survey of the motivations for Sunni Islamist terrorism in post-millennium Europe* (FFI/Rapport-2004/01146, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller).

Terrorismebejempelse må derfor siktes inn mot å forhindre at nettverket blir godt organisert og å drive tilbake terrorismen til et håndterbart nivå.

Et kjennetegn på internasjonale terrorgrupper er også at de opptrer spredt og i små grupper og dermed ikke nødvendigvis er åpenbare militære mål. De aller fleste terrorgrupper er også involvert i en lang rekke andre aktiviteter enn bare voldsaksjoner, og er i mange tilfeller en integrert del av det lokale politiske og sosiale landskapet. I et konfliktområde vil også terrorisme kun være ett av mange virkemidler som opprørsgrupper kan ta i bruk. De kan dermed ikke klassifiseres som "terrorister" hele tiden. Tvert i mot har mange terrorgrupper et stort sosialt engasjement i fellesskapet, slik som for eksempel Hamas.<sup>20</sup> Dette innebærer alt i alt at det ofte kan være svært vanskelig å samle stor politisk støtte lokalt til militære anti-terroroperasjoner.

Krigføring har også blitt vanskeligere med desentraliseringen av terrortrusselen der terrorgrupper etablerer nettverk i befolkningen i f eks vesteuropeiske land.<sup>21</sup> Andreani påpeker at etter 11 september "groups seem to have melted away into their host societies to a point where 'war' is both unfeasible in practice and analytically misleading".<sup>22</sup> I tillegg til tilstedeværelsen i Midtøsten og Nord-Afrika, finnes slike terrornettverk nå i hovedsak i to geografiske områder, nemlig Sørøst-Asia og Vest-Europa. I ingen av de to sistnevnte stedene er "krig" i militær forstand et alternativ for terrorismebejempelse.

## 2.4 Terroristenes mål

Terrorgruppens mål kan sies å være på to nivåer: en motiverende ideologi – "et program" som også er spesielt viktig i rekruttering – og konkrete mål, som f eks å tvinge USA til å forlate Saudi-Arabia, og lignende.<sup>23</sup>

Terroristenes målsetninger må ses i sammenheng med deres verdensbilde som er preget av tanken om Pan-Islamisme og den trusselen USA og Vesten utgjør mot Islam. Sett med noen muslimske fundamentalisters øyne er Islam truet av politiske og ideologiske krefter som dels undertrykker den muslimske verden, dels undergraver deres religion. Den vestlige verden generelt, og USA og Israel spesielt, undertrykker og ydmyker muslimer i Palestina, Afghanistan og Irak, mens de vestlige sekulære ideer ødelegger Islam innenfra. Kampen står derfor på to fronter; dels er det en kamp mot USA, Israel og dets allierte, for å tvinge disse ut, dels er det en kamp mot de krefter innen Islam som er preget av vestlige ideer og som ikke deler fundamentalistenes religiøse overbevisning. Terroraksjonene har derfor to målgrupper: vestmaktene med USA og Israel i spissen, og muslimer som skal påvirkes i fundamentalistisk retning. Det er imidlertid verdt å merke seg at al-Qaida og dets leder, Osama bin Laden i sine taler fremhever den *militære* trusselen som reflekteres ved amerikansk militært nærvær i Midtøsten, spesielt Saudi-Arabia, men også i Afghanistan og Irak.

<sup>20</sup> Ekaterina Stepanova (2003) *Anti-terrorism and Peace-building During and After Conflict* (Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): Stockholm, June 2003), p. 6, 13.

<sup>21</sup> Staun (2004a), p. 11.

<sup>22</sup> Andreani (2004), p. 39.

<sup>23</sup> Coolsaet (2005), pp. 4f.

En rekke konkrete mål skal bidra til det overordnede mål ”å beseire USA”. Dette handler om hevn, men også om at den vestlige verden og Israel skal tvinges til å betale en høyest mulig pris for å opprettholde sin militære og politiske dominans i Midtøsten, og helst presses ut av den muslimske verden. USA skal også straffes for den urett terroristene mener landet har begått, for å avskrekke mulige fremtidige engasjementer.<sup>24</sup> Mindre land skal tvinges til å oppgi sin støtte til USA fordi disse har en opinion som kan påvirkes gjennom terroraksjoner.

Muslimske regimer skal dels presses til ikke å støtte USA, dels påvirkes i mer fundamentalistisk retning. I denne forbindelse er det viktig hvordan terroraksjonene blir mottatt i den muslimske verden. Vi har sett at disse aksjonene splitter muslimene, mellom de som viser sin avsky og de som ser på terroristene som helter, fordi de betraktes som de eneste som våger å gripe til våpen mot den amerikanske eller vestlige dominans.

Hensikten med terroraksjoner er også å skape økt motvilje mot muslimer i den vestlige verden for på denne måten å forhindre at muslimer i Vesten blir integrert. Jo større motsetningene er, jo lettere er det å forsvare islamistiske verdier og jo enklere er det å rekruttere til fundamentalistiske grupper og til terrorisme. For bedre å takle årsakene til terrorisme har EU identifisert en rekke faktorer som fremmer rekruttering av terrorister: ”radicalisation, regional conflicts and failed or failing states, globalisation and socio-economic factors, alienation, propagation of an extremist worldview, systems of education”.<sup>25</sup>

Gitt den utbredte anti-amerikanismen i store deler av den muslimske verden og den faren radikaliseringen av selv en brøkdel av disse innebærer, er det en stor utfordring for terrorismebekjempelsen at kampen mot terrorisme ikke må oppfattes som en kamp mot islam siden det lett vil forsterke motsetningene mellom Vesten og den muslimske verden ytterligere.<sup>26</sup>

## 2.5 Krig eller kriminalitet?

Hvordan målet for terrorismebekjempelsen blir definert, vil være avhengig av hvordan man ser på et terrorangrep. En terrorhandling kan betraktes som et militært angrep, en kriminell handling eller et sosialt fenomen. Dette påvirker hvilke midler og hvilke fremgangsmåter som velges i terrorismebekjempelsen.

Siden 11. september 2001 har terrorismebekjempelsen gått under overskriften ”krigen mot terror” i politisk retorikk. Både NATO, EU og FN var raskt ute etter terrorangrepet i USA 11. september 2001 med å betegne dette som et militært angrep og dermed autorisere bruk av militærmakt i bekjempelsen av internasjonal terrorisme. NATOs Råd erklærte allerede 12. september at angrepet var å betrakte som et angrep på alle NATO-land, og aktiverte artikkel 5 i Atlanterhavspakten. FNs sikkerhetsråd var like raskt ute med å beskrive angrepet som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet og erklærte at militærmakt kunne brukes i ”selvforsvar” mot

<sup>24</sup> Cilliers (2003), p. 92.

<sup>25</sup> Coolsaet (2005), p. 9.

<sup>26</sup> Pillar (2004), p. 108.

internasjonal terrorisme. Kritikere har betegnet denne utvidelsen av selvforsvarsartikkelen som betenkelig og ikke i tråd med FN-charterets opprinnelig intensjon.<sup>27</sup>

Noen sentrale spørsmål for terrorismebekjempelse henger altså sammen med hvordan vi ser på internasjonal terrorisme: Er det en sikkerhetspolitisk utfordring? Er den militær eller sivil? Er det krig eller kriminalitet og skal hovedansvaret for bekjempelsen ligge hos Forsvaret eller Politiet?

Det oppstår flere problemer ved å erklære ”krig” mot terror.<sup>28</sup> Ved å erklære krig, har USA gitt økt status og legitimitet til terrorister. Ordbruken passer bra til islamistenes egen retorikk om ”hellig krig”. Bin Laden identifiserte USA som en militær trussel og er tjent med en oppgradering av hans aktivitet til en ”krig”. Videre fører det å erklære terrorismebekjempelse til en ”krig” til at man overdriver rollen som militærmakt kan spille i å bekjempe terrorisme.<sup>29</sup> Det er særlig viktig å unngå at terrorismebekjempelsen oppfattes som en krig mot Islam. I forhold til konfliktene i Midtøsten og krigen i Irak medfører det å erklære ”krig mot terror” en fare for at anti-vestlig og anti-amerikanske holdninger i Midtøsten forsterkes og at ”krigen” overskygger de politiske problemene som må løses i Midtøsten.

Linken mellom kampen mot terror og preventiv krigføring vekker reaksjoner hos USAs allierte og undergraver anti-terror koalisjonen. USA er kanskje det landet som har gått lengst i å bruke retorikken om ”krigføring” og å definere bekjempelse av internasjonal terrorisme som en militær oppgave. USA tolker det dit hen at terrortrusselen er så alvorlig og er forbundet med så stor sikkerhetsrisiko at bekjempelsen må være en militær oppgave. Vedtakene i FN, EU og NATO har åpnet for en utvidelse av både legale rammer og internasjonal rett som gir en formell legitimering for maktbruk. Men USAs vide tolkning av de vage bestemmelser i vedtakene bidrar altså til å undergrave USAs legitimitet.<sup>30</sup>

Andreani påpeker at forståelsen av krig er forskjellig i USA og Europa. Siden Europa har følt krig på kroppen i større grad og har håndtert terrorisme som et innenrikspolitisk utfordring siden 70-tallet, er det større motvilje mot å klassifisere en handling som krig. Derfor har tilnærmingen til terrorisme i Europa i større grad falt inn under overskriften kriminalitetsbekjempelse. Dette blir særlig synlig i EUs policydokumenter der terrorisme og transnasjonal organisert kriminalitet alltid er nevnt i samme åndedrag.<sup>31</sup> Forskjellen er dog ikke så stor. I den amerikanske National Strategy for Combating Terrorism identifiseres målet med den nåværende terrorismebekjempelse ikke å utrydde terrorismen helt, men å redusere den slik at den kan håndteres innenfor kriminalitetsbekjempelsen.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> Chantal de Jonge Oudraat (2003) “Combating Terrorism,” *The Washington Journal*, Vol. 26, No. 4, pp. 167ff.

<sup>28</sup> Andreani (2004), pp. 31-50.

<sup>29</sup> Lia (2005), pp. 31-32. Hvilken rolle militærmakt spiller i terrorismebekjempelsen er diskutert mer utførlig nedenfor.

<sup>30</sup> De Jonge Oudraat (2003), pp. 168f., 172, 174.

<sup>31</sup> Andreani (2004), pp. 34-5. *EU action in response to 11th September 2001: one year after* (MEMO/02/187, 9 september 2002, Brussels).

<sup>32</sup> U.S. Government (2003) *National Strategy for Combating Terrorism* (The White House: Washington D.C., February 2003).

EU har i denne sammenheng forsterket sitt justispolitiske samarbeid og fokusert på kampen mot terror som en felles bestrebelse der militærmakt bare ble ansett som en del av virkemidlene som skulle anvendes for å bekjempe terrorismen. Å anvende begrepet ”krig” mot terror ble ansett for å være problematisk.<sup>33</sup>

Der er ikke enighet verken i NATO, EU eller FN om disse spørsmålene. Norge har valgt en pragmatisk tilnærming innenlands. Politiet har hovedansvaret og Forsvaret skal støtte politiet ved behov. Unntaket er terroranslag fra luften der Forsvaret har ansvaret fordi Politiet ikke har ressurser eller kompetanse til å håndtere slike utfordringer. I fredstid er imidlertid Politiet alltid den overordnede myndighet, selv i situasjoner der praktisk talt alle ressurser stilles av Forsvaret. Norsk deltakelse i terrorismebekjempelse i utlandet er derimot i hovedsak overlatt til Forsvaret, pga. Politiets nasjonale mandat og mangel på ressurser til store operasjoner i utlandet.

Spørsmålet om terroranslag skal betraktes som militære angrep eller kriminalitet er viktig av mange grunner. Det har betydning for hvilket lovmessig grunnlag som skal gjelde. Det vil også påvirke hvor mye voldsbruk som kan godtas og for eksempel om terroristene om nødvendig kan drepes eller om de skal tas til fange og stilles for retten. Videre vil det ha konsekvenser for hvorvidt terroristene skal betraktes – og behandles – som krigførende og derved komme inn under krigens lover og behandles som krigsfanger, som kriminelle, eller som ”ulovlig” stridende uten noe som helst rettsvern.

## 2.6 Sikkerhetisering

Debatten rundt terrorisme som krig eller kriminalitet kan også ses i lys av sikkerhetiseringen av terrortrusselen. Med ”sikkerhetisering” menes at et problemområde tas ut av sitt tradisjonelle domene og løftes opp på det sikkerhetspolitiske plan. Dette har to viktige implikasjoner; at det defineres som å være noe som er av vital betydning for staten som sådan, og at det kan håndteres med virkemidler som ikke ellers er ansett som godtakbare på det politiske plan. I siste instans gjelder dette å ta eller ofre liv.<sup>34</sup>

Sikkerhetisering er en prosess som foregår i to etapper; først gjennom verbale utspill (”speech acts”) hvor det blir foreslått at noe skal sikkerhetiseres, dernest gjennom at dette problemområdet i praksis håndteres med andre midler enn de som er legitime innen det øvrige politiske system. Først når begge disse to forutsetningene er oppfylt kan man snakke om en reell sikkerhetisering.<sup>35</sup>

Etter 11. september ble trusselen fra internasjonal terrorisme fullt sikkerhetisert fra amerikansk

<sup>33</sup> Pernille Rieker og Bjørn Olav Knutsen (2003) *EUs ”nye” sikkerhetspolitikk: Bekjempelse av terrorisme og internasjonal kriminalitet*. (FFI/Rapport-2003/01301, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller), p. 15.

<sup>34</sup> Ubegrenset forvaring av ’krigsfanger,’ tortur og andre innskrenkinger av menneskerettigheter er eksempler på andre illegitime virkemidler som tas i bruk for å møte en sikkerhetisert terrortrussel. Pillar (2004), pp. 110f.

<sup>35</sup> Barry Buzan, Jaap de Wilde og Ole Wæver (1998) *Security: a new framework for analysis* (Lynne Rienner: Boulder, Colorado).



side, blant annet ved å sammenligne al-Qaida med nazismen og kommunismen.<sup>36</sup> Som nevnt ovenfor har USA definert trusselen fra internasjonal terrorisme som krig, mens det samme ikke ble gjort på europeisk side. USA har også lagt større vekt på effektiviteten enn legitimiteten når det gjelder bruk av militære midler. Dette er holdninger som ikke har samme gjennomslagskraft i de fleste europeiske land. Her kom det en rekke verbale utspill, og militære maktmidler ble satt inn for å støtte USA, men kampen mot internasjonal terrorisme ble i hovedsak ført innen de vanlige politiske og juridiske rammer.

I EU anses Afghanistan som det eneste stedet der militærmakt har en sentral rolle å spille i terrorismebekjempelsen.<sup>37</sup> I tillegg kom en hel serie med lovendringer som kan sies å representere en delvis sikkerhetisering, men i den europeiske tilnærmingen har håndteringen av årsakene til terrorisme stått sentralt og tilsvarende har EU lagt langt større vekt på utviklingsbistand og et langsiktig politisk engasjement.<sup>38</sup> Dette skillet over Atlanteren når det gjelder innenfor hvilke rammer internasjonal terrorisme skal håndteres, er en viktig politisk anstøtsstein for det internasjonale samarbeidet på området.

Sikkerhetiseringen fant sted også innen fundamentalistiske muslimske miljøer i tiden før 11. september 2001. Utviklingen i det muslimske begrepsapparat var også preget av en parallell sikkerhetisering. Man får et verbalt utspill, f eks et kommuniqué,<sup>39</sup> om at en trussel er så vesentlig – her trusselen fra USA mot den muslimske verden og Islam som religion – at det må erklæres ”hellig krig”, som igjen legitimerer at det tas i bruk midler som i andre sammenhenger er illegitime – som i dette tilfellet innebærer omfattende terroraksjoner.

### 3 VIRKEMIDLER I TERRORISMEBEKJEMPELSE

En av flere måter å strukturere terrorismebekjempelse på er ved hjelp av følgende ligning:

Kapasitet	X	Motivasjon	X	Sårbarhet	=	Terrortrussel
-----------	---	------------	---	-----------	---	---------------

Hvis én av disse multiplikatorer kan reduseres til ”null” vil også resultatet av ligningen, dvs terrortrusselen bli lik ”null”. Tiltak innen terrorismebekjempelse vil altså kunne rette seg mot å redusere kapasiteten og motivasjonen til terrorgrupper og/eller redusere ens egen sårbarhet. I den forstand er det sannsynlig at politiske og sosioøkonomiske tiltak vil rette seg i hovedsak mot å undergrave terrorgruppens motivasjon og rekruttering. Militærmakt retter seg mest mot å ødelegge eller redusere terrorgruppens kapasitet mest mulig. Etterretning og politivirksomhet spiller en rolle i forhold til alle faktorer: å redusere terrorgruppers kapasitet ved å etterforske og rulle opp terrornettverk; å redusere motivasjon gjennom forebyggende tiltak og å minimere sårbarhet og forhindre anslag.

<sup>36</sup> Coolsaet (2005), p. 5.

<sup>37</sup> Coolsaet (2005), p. 7.

<sup>38</sup> *Presidency Conclusions, 16-17 December 2004* (DOC 16238/1/04 Rev 1, Council of the European Union: Brussels, 1 februar 2005).

<sup>39</sup> I den muslimske verden foregår en debatt om hvem som har myndighet til å utstille en kommuniqué eller en *fatwa*.

### 3.1 Politiske tiltak i kampen mot terrorisme

Politiske tiltak kan enten sikte på å møte terrorgruppens mål eller å påvirke forkomsten av terrorisme ved å endre dens rammebetingelser. Al-Qaidas langsiktige politiske mål kan ikke imøtekommes av den øvrige verden fordi dette ville kreve at internasjonal politikk tilpasset seg de islamistiske fundamentalistiske grupperes verdensforståelse, en forståelse svært få internasjonale aktører deler. Dersom enkeltstater finner det opportunt kan de imidlertid gi etter for enkeltkrav. For eksempel har gisseltagning og terroraksjoner ført til tilbaketrekninger fra Irak. Men når det gjelder de mer grunnleggende forhold er det vanskelig å tenke seg politiske løsninger, basert på kompromisser, delvis også fordi kompromisser i seg selv blir sett på som et nederlag fra begge parter.

De mest relevante politiske tiltakene vil derfor være politiske tiltak som kan endre rammebetingelsene for terrorismebekjempelse. Dette er i første rekke to typer tiltak: tiltak som minker støtten for terroristene i de grupper de mener å representere, eller tiltak som kan øke støtten til de som bekjemper internasjonal terrorisme.

For mange i den muslimske verden fremstår al-Qaida og den globale jihadistbevegelsen som de eneste som virkelig evner å hevne vestlige, og særlige amerikanske og israelske overgrep. Hva som defineres som overgrep vil selvfølgelig være svært forskjellig og avhengig av grupper og personers virkelighetsforståelse. Den viktigste konflikten i denne sammenheng er Palestina-konflikten. Terroraksjonene i denne konflikten er ikke en del av al-Qaidas "globale jihad", men har et klart nasjonalt siktepunkt. Konflikten har imidlertid stor symbolverdi i hele den muslimske verden, og en løsning på denne konflikten ville derfor kunne ha betydning for støtten til internasjonal terrorisme. En løsning ville også gjøre det lettere for muslimske regimer å samarbeide med den vestlige verden når det gjelder terrorismebekjempelse. Andre konflikter som synes å være en viktig motivasjonsfaktor, er krigene i Tsjetsjenia, Kashmir, Irak og flere.

Tiltak som støtter opp under muslimske regimers legitimitet, er også viktige i denne forbindelse. Terrorister søker som regel støtte og rekrutter i miljøer som er i opposisjon til de sittende regimer. Tiltak som setter dette regimet bedre i stand til å respondere på befolkningens økonomiske, sosiale og politiske behov kan derfor være med på å marginalisere terroristene og deres støttespillere. Staun anbefaler at man prøver å holde lokale konflikter på et lokalt nivå og forhindre at de løftes til et systemnivå.<sup>40</sup> Dette taler for bruken av politiske virkemidler på lokalt plan og å imøtekomme klagemål der de oppstår. På den annen side kan vestlig støtte til slike regimer også føre til at de mister legitimitet, dersom de i for stor grad assosieres med ikke-muslimske interesser. Det er viktig å ta hensyn til den nære sammenheng mellom sosiale, kulturelle og politiske forhold i de fleste muslimske land.<sup>41</sup>

Kampen mot internasjonal terrorisme ledes av USA og måten den føres på er av avgjørende betydning for hvilken støtte USA får i denne kampen. Her er det spesielt to forhold som er

---

<sup>40</sup> Staun (2004a), p. 33.

<sup>41</sup> "Das weltweite Al-Qaida-Netz," *Die Zeit*, Nr. 29, 14 Juli 2005, p. 5.

viktige: realpolitikk og legitimitet. President George W. Bush har flere ganger uttalt at når det gjelder kampen mot internasjonal terrorisme er ”de som ikke er for oss mot oss”. Dette tolkes ofte som at å ikke å støtte USA i denne kampen vil medføre en betydelig politisk kostnad for de aktuelle land. Alliansen mot internasjonal terrorisme bygges derfor opp uten særlig hensyn til hva de aktuelle stater står for på andre områder. Man bruker Den kalde krigens logikk – han er kanskje en skurk, men han er *min* skurk. Problemet med denne strategien er at USA allierer seg med autoritære regimer hvis undertrykkende karakter kan utgjøre en grobunn for mer terrorisme.

Legitimitet er viktig på to områder. For det første legitimeres selve kampen mot internasjonal terrorisme gjennom internasjonale institusjoner som FN, EU og NATO, slik at den ikke fremstår som en *amerikansk* kamp andre blir bedt om å støtte. Dette er spesielt viktig når denne kampen medfører angrep på, eller i, andre land. EU har i sine forskjellige dokumenter omkring sikkerhetspolitikk understreket dette ved en rekke anledninger. Dersom ikke slike angrep er legitimert i tunge internasjonale institusjoner er det derfor vanskelig for mange stater å delta i den *militære* kampen mot internasjonal terrorisme.

For det andre er det viktig at kampen mot internasjonal terrorisme har intern legitimitet i de ulike statene. Dette gjelder både den militære og den ikke-militære del av kampen. Innsatsen mot internasjonal terrorisme har ført til at det tas i bruk virkemidler både i form av lovgivning og i form av tvangsmakt som i andre sammenhenger fremstår som å være i strid med grunnleggende demokratiske rettigheter. Samtidig brukes militære styrker utenfor landets grenser uten at det foreligger noen konkret trussel mot eget land. Dette kan være kontroversielt for forsvaret når forsvaret blir sett på som et *politisk* virkemiddel mer enn som et forsvar av eget territorium. Pillar spår at krigsterminologien kan medføre en utfordring for den amerikanske administrasjonen. Mens politikken sikter mot en oppdemning mot terrorisme, forventer befolkningen – som har båret byrden av å være i krig – en klar ”seier” som det er høyst usannsynlig at ”krigen mot terrorisme” vil kunne oppnå.

### 3.2 Multilateralisme i kampen mot terror

Kampen mot internasjonal terrorisme er *internasjonal*. Dette gjelder delvis den militære del av denne kampen, men i langt høyere grad den politiske, sosiale og økonomiske del av kampen mot internasjonal terrorisme. Men selv om kampen er *internasjonal*, er det USA som spiller hovedrollen i denne kampen. Dette er naturlig både fordi USA er den dominerende makt i verden i dag og fordi USA er det land som i størst har blitt rammet internasjonal terrorisme. Samspillet mellom den dominerende amerikanske rollen og den internasjonale innsatsen er ikke alltid like uproblematisk. I stor grad skyldes dette den omleggingen i mer unilateralistisk retning Bush-administrasjonen har stått for.<sup>42</sup> USA ønsker en størst mulig internasjonal støtte i kampen mot terrorisme, og har som nevnt understreket at landet ikke aksepterer noen nøytral holdning i denne kampen. Politisk støtte er forventet, men militær støtte har ikke på samme

<sup>42</sup> Kjølberg, Anders (2005), *Hegemon til nytte eller besvær? – Unipolar Sikkerhetspolitikk og amerikansk utenrikspolitikk*, Kjeller, FFI/RAPPORT-2005/01936, p. 32; Melby, Svein (2003) ”Ambivalens og overbærenhet – Amerikanske holdninger til EUs sikkerhetspolitiske rolle”, i Pernille Rieker & Ståle Ulriksen ”*En annerledes supermakt? – Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*”, NUPI, p. 264 og

måte blitt etterstrebet, selv om enkelttiltak som overflygningsrettigheter, basetilgang og etterretningssamarbeid er viktige for amerikanske operasjoner i kampen mot internasjonal terrorisme.<sup>43</sup> Det er imidlertid en klar forutsetning at det er USA som skal lede denne kampen, militært og politisk; eller som en amerikansk kommentator uttaler det: "Bush has won extensive support for his with-us-or-against-us approach to terrorism, [but] he is quietly enforcing the subtext that there is only one captain and one playbook for the team he has formed."<sup>44</sup> Når det gjelder den sosiale og økonomiske del av kampen er denne langt mer internasjonal.

Ingen av de politiske tiltakene kan gjennomføres av USA eller andre stormakter alene.<sup>45</sup> Terrorister har økonomiske sponsorer, politiske støttespillere og tilholdssteder i ulike land, samtidig som økonomiske og sosiale forhold gjør det mulig å rekruttere til terrorgrupper. Det samme gjør også uløste regionale og lokale konflikter.<sup>46</sup> Multilaterale tiltak har derfor tre viktige dimensjoner: For det første, handler tiltakene om legitimitet og politiske grep. Med legitimitet menes i første rekke at de tiltak som iverksettes har aksept i det internasjonale samfunn og at tiltakene videre bidrar til å opprettholde og videreutvikle en internasjonal rettsorden basert på effektiv multilateralisme. For det andre, sikter multilaterale tiltak på å forbedre sosioøkonomiske forhold. For det tredje, er bestrebelsene for å hindre at masseødeleggelsesvåpen kommer på terroristenes hender også en internasjonal oppgave. Det siste er behandlet særskilt i neste avsnitt (3.3). På alle disse områdene spiller internasjonale institusjoner, som FN, NATO, OSSE og EU, en viktig rolle. Ikke minst er internasjonale og regionale institusjoner – og her særlig FN – viktige for å gi kampen legitimitet og forankring i forhold til internasjonale lover og regler.

### 3.2.1 FN

På den politiske siden er ulike tiltak iverksatt for å forhindre at stater gir politisk støtte til terrorisme, eller gir dem adgang til å utnytte sitt territorium til trening eller planlegging for terroraksjoner, eller gi dem beskyttelse. De forente nasjoner (FN) har lenge vært opptatt av terrorismebekjempelse. Allerede i 1937 utarbeidet forgjengeren til FN, Folkeforbundet, Konvensjonen for forebygging og straff for terrorisme.<sup>47</sup> I 1963 begynte man i FN-regi å utarbeide et internasjonalt regelverk for terrorbekjempelse. Dette gjenspeiler en vilje hos det internasjonale samfunnet i å utvikle et bredt utvalg av internasjonale juridiske konvensjoner som kan gjøre det mulig for det internasjonale samfunnet å bekjempe terrorisme og å sette de skyldige til ansvar. Disse avtalene la frem grunnleggende juridiske verktøy for å bekjempe terrorisme - fra kapring av fly til finansiering av terrorisme. Den siste konvensjonen som nå er åpnet for undertegning er den såkalte "International Convention for the Suppression of Acts of

<sup>43</sup> Miller, Steven E. (2002), "The End of Unilateralism or Unilateralism Redux?" *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 1, Winter 2002, p. 19.

<sup>44</sup> Vinocut, John (2001) "America's 'We'll Call If We Need You' War," *International Herald Tribune*, October 3, 2001.

<sup>45</sup> De Jonge Oudraat (2003), pp. 163f.

<sup>46</sup> Coolsaet (2005), p. 9. For en gjennomgang av årsakene til terrorisme, se Brynjar Lia og Katja Skjølberg (2004) *Causes of Terrorism: An Expanded and Updated Review of the Literature* (FFI/Rapport2004/04307, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller).

<sup>47</sup> Den engelske tittelen lyder: The Convention on the Prevention and Punishment of Terrorism (The League of Nations 1937)

Nuclear Terrorism” fra september 2005. Sentrale konvensjoner og avtaler er her utviklet i samarbeid med FNs generalforsamling, Den internasjonale sivile luftfartsorganisasjonen (ICAO), Den internasjonale maritime organisasjonen (IMO) og Atomenergibyrået (IAEA). Et viktig virkemiddel var i tillegg bruken (eller trusselen om) sanksjoner som stigmatiserer, eller på annen måte rammer, land som gir støtte til terrorisme i en eller annen form. Dette var tilfelle med Libya i 1990-årene som et resultat av terroraksjonen over Lockerbie i desember 1988. FN-sanksjonene førte ikke til at terroranslag stoppet, men at kostnadene av å støtte terrorgrupper økte betydelig. Et resultat er at statssponsing av terrorisme har blitt redusert.<sup>48</sup>

Som en videreføring av denne tradisjonen ble FNs sanksjonskomité 1267 (Sanksjonskomitéen) etablert. Sanksjonskomitéen ble opprettet i etterkant av FN resolusjon 1267 (1999) for å se til at sanksjoner ble innført og opprettholdt av medlemsstater over individer og organisasjoner med tilknytning til al-Qaida og Taliban. I påfølgende resolusjoner 1333 (2000), 1390 (2002) og 1455 (2003) pålegger FNs sikkerhetsråd alle medlemsstater å fryse eiendeler, forhindre tilgang til og bruk av et lands territorium, samt å forhindre salg og videreformidling av våpen og militært utstyr til individer og organisasjoner som står på denne listen.

Etter terroranslagene den 11. september 2001 har FNs andre viktige bidrag vært å øke legitimiteten av bruken av militærmakt i kampen mot terrorisme. Det var overveldende enighet om responsen til angrepene mot World Trade Center og Pentagon. Den umiddelbare reaksjonen var at Sikkerhetsrådet den 12. september 2001 enstemmig vedtok resolusjon 1368 om at art. 51 i FN Charteret – selvforsvarsartikkelen – også kan brukes mot ikke-statlige terrororganisasjoner og de som støtter slike organisasjoner. Dette var grunnlaget for militæraksjonen i Afghanistan. To uker senere vedtok sikkerhetsrådet resolusjon 1373 som pålegger alle land å gjennomføre et bredt spektrum av tiltak som skal bidra i kampen mot internasjonal terrorisme. Disse inkluderer ratifisering og iverksetting av de nå 13 internasjonale konvensjoner og avtaler nevnt over. Ethvert land ble i tillegg pålagt å iverksette lover for å ”kriminalisere” handlinger som kan knyttes til terrorvirksomhet, som for eksempel finansiering av terrorisme, tilgang til våpen, gjemmesteder eller annen støtte.<sup>49</sup> Innenfor FN erkjenner Resolusjon 1373 at regionale eller lokale konflikter kan skape grobunn for terrorisme og oppfordrer medlemslandene til regionalt og internasjonalt samarbeid. Internasjonale institusjoner som FN og regionale institusjoner i de forskjellige verdensdeler, gjør en viktig innsats for å forhindre og løse slike konflikter, og stiller observatører eller fredsbevarende styrker for å hindre at konflikter blusser opp igjen.<sup>50</sup>

Et problem med iverksettingen av FN resolusjon 1373 har vært at mange land mangler kapasitet og ressurser til å gjennomføre tiltakene. En komité ble derfor nedsatt for å overvåke denne iverksettingen. FNs komité for terrorbekjempelse (CTC) som har også som oppgave å vurdere eksisterende lovgivning og mekanismer og hjelpe stater til å forbedre sin evne til å bekjempe terrorisme. En viktig komponent i den multilaterale terrorismebejampelsen har derfor vært politisk og teknisk assistanse til fattige land og ikke en sanksjonskomité. Dessverre har CTC få

<sup>48</sup> De Jonge Oudraat (2003), p. 164, 167 og Lia (2005), p. 39,44.

<sup>49</sup> De Jonge Oudraat (2003), pp. 169f.

<sup>50</sup> Cilliers (2003); Michael Rifer (2005) “SADC and Terrorism. Where is the regional strategy?” *African Security Review* Vol. 14, No. 1, pp. 107-116.

ansatte, ikke eget budsjett og svært begrenset handlekraft. Det er uklart hvem som har myndighet til å ta affære når stater ikke oppfyller sine forpliktelser under resolusjon 1373.<sup>51</sup> Av den grunn er assistansen for det meste bilateral og derfor både ujevn og ukoordinert. Coolsaet mener at et klarere regelverk for bilateral støtte vil øke denne assistansens legitimitet og styrke FNs innsats som helhet.<sup>52</sup> I 2004 godkjente FNs sikkerhetsråd resolusjon 1535 som i all hovedsak etablerte The Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED).<sup>53</sup> CTED skal fasilitere ekspertrådgivning og teknisk assistanse for FNs medlemsland på alle områder dekket av FN resolusjon 1373, samt bidra til økt samarbeid og koordinering både innad i FN-systemet og mellom regionale og interstatlige organer.

I FN-rapporten "In Larger Freedom" som ble lagt fram av FNs generalsekretær Kofi Annan i mars 2005 redegjøres det nærmere for hvordan medlemsstatene bør gå fram for å begrense terrorismen.<sup>54</sup> Strategien det redegjøres for understreker at kampen mot terrorismen må ha et bredt spektrum og være basert på fem pilarer. For det første må man søke å overtale personer fra å ta i bruk terroristiske virkemidler eller støtte terrorisme. For det andre må strategien søke å hindre at terrorister får tilgang til finansielle instrumenter som bidrar til å finansiere terrorisme. For det tredje må man avskrekke stater fra å støtte terrorisme. For det fjerde må man bidra til at statene får flere virkemidler slik at de blir i stand til å nedkjempe terrorisme. For det femte må denne kampen ikke innebære at menneskerettighetene blir utfordret.

FNs autoritet i terrorbekjempelsen har blitt noe utfordret ved at medlemsstatene ikke har kommet fram til en felles definisjon av hva terrorisme er for noe. I følge FNs generalsekretær er det en stor svakhet og viser til FNs høynivåpanel der det slås fast at terrorisme er enhver handling som innebærer at befolkningen blir utsatt for død og alvorlig skade der hensikten er å utpresse befolkningen, en regjering, eller en internasjonal institusjon til å gjøre noe som de ellers ikke ville ha gjort. FNs toppmøte i september 2005 utstedte en uforbeholden fordømmelse av terrorisme – uansett motivasjon – fra alle stater:

*"We strongly condemn terrorism in all its forms and manifestations, committed by whomever, wherever and for whatever purposes, as it constitutes one of the most serious threats to international peace and security."*<sup>55</sup>

I tillegg vedtok FNs sikkerhetsråd resolusjon 1624 (2005) som fordømmer oppfordring til aktiviteter som kan føre til terrorisme. Res. 1624 understreker videre staters ansvar for å respektere internasjonale konvensjoner og menneskerettigheter, og oppfordret samtidig medlemslandene om å fortsette arbeidet med dialog mellom kulturer samt å forhindre diskriminerende tiltak i kampen mot terrorisme som kan virke mot sin hensikt.<sup>56</sup>

<sup>51</sup> De Jonge Oudraat (2003), pp. 169f., 171, 173.

<sup>52</sup> Coolsaet (2005), pp. 16f.

<sup>53</sup> Security Council Resolution 1535, 26 March 2004, S/RES/1535(2004)

<sup>54</sup> Rapporten er tilgjengelig på [www.un.org/largerfreedom/](http://www.un.org/largerfreedom/)

<sup>55</sup> UN General Assembly (2005) *60/1.2005 World Summit Outcome*(A/Res/60/1, United Nations: New York, NY, 24 October 2005, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>).

<sup>56</sup> SC/8496; UNSC resolution 1624 (2005) Security Council Meeting of World Leaders calls for Legal prohibition of terrorist incitement, 14. september 2005, <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8496.doc.htm>.

Generalsekretæren understreker – i likhet med FNs Høykommissær for Menneskerettigheter (OHCHR) – at kampen mot terrorismen ikke må gå ut over menneskerettighetene. Å begrense menneskerettighetene kan nettopp bidra til å gi støtet til mer terrorisme fordi man da får blottstilt, i følge potensielle terrorister, statenes egentlige karakter. Generalsekretær Kofi Annan understreker:

*“Our responses to terrorism, as well as our efforts to thwart it and prevent it, should uphold the human rights that terrorists aim to destroy. Respect for human rights, fundamental freedoms and the rule of law are essential tools in the effort to combat terrorism - not privileges to be sacrificed at a time of tension.”*<sup>57</sup>

Mot denne bakgrunn ble Martin Scheinin fra Finland utnevnt som spesialrapportør som skal rapportere til menneskerettighetskommisjonen om samsvaret mellom anti-terroriltakene og de normer og konvensjoner som angår menneskerettighetene. Videre finnes en uavhengig ekspert på terrorisme, amerikaneren Robert K. Goldman, som også rapporterer til menneskerettighetskommisjonen.<sup>58</sup>

### 3.2.2 EU

Som nevnt ovenfor har EU valgt en noe annerledes tilnærming til terrorismebekjempelse enn det USA har gjort. EUs policydokumenter legger vekt på både preventive og langsiktige tiltak mot årsakene til terrorisme. I tråd med EUs eget strategidokument fra desember 2003 – ”A Secure Europe in a Better World” – er Unionen nettopp opptatt av en bred tilnærming til sikkerhetsutfordringene. Effektiv multilateralisme basert på FN-paktens grunn er av EU oppfattet som vesentlig for at en skal kunne håndtere utfordringene på en effektiv og legitim måte.

Militærmakten kan spille en effektiv, men samtidig begrenset rolle. Derfor har den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikken (ESDP) inntatt en støttende heller enn en ledende funksjon.<sup>59</sup> I stedet står den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (FUSP) og Europakommisjonens utviklingsarbeid sentralt, og kampen mot terrorisme har blitt integrert i alle aspekter av EUs utenrikspolitikk. I tillegg har terrorismebekjempelsen i EU fokusert på etterretnings-, politi- og justissamarbeid – samt samarbeid mellom politi og etterretningsinstitusjoner – der informasjonsutveksling, felles etterforskningsteam og den felles europeiske arrestordren er viktige tiltak. For å nettopp fremme samarbeid har Europol styrket sin etterretningskapasitet og har fått et motstykke på justissiden i det nye Eurojust-kontoret. EU har også utnevnt en koordinator for organisasjonens terrorismebekjempelse.<sup>60</sup> Dette har så langt ikke ført til

<sup>57</sup> FNs generalsekretær i et møte mellom FNs komité for terrorismebekjempelse (CTC) og internasjonale, regionale og sub-regionale organisasjoner, 6. mars 2003

<sup>58</sup> Menneskerettighetskommisjonen er i ferd med å fases ut og skal formelt avskaffes den 16 juni 2006. Den erstattes av Menneskerettighetsrådet som ble opprettet av Generalforsamlingen den 15 mars 2006.

<sup>59</sup> Coolsaet (2005), pp. 7f.

<sup>60</sup> “Europe’s anti-terror capacity,” *BBC News*, 13 juli 2005, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/europe/4675787.stm>.

strukturer med særlig stor kapasitet eller effektivitet, men er helt klart et steg i riktig retning og viser en større vilje til åpenhet og samarbeid blant europeiske land enn FN har erfart i forbindelse med sine anti-terror tiltak.

Et viktig aspekt i EUs terrorismebejempelse har dessuten vært tiltak mot finansiering av terrorisme. Et direktiv om hvitvasking av penger ble vedtatt i oktober 2001 og forskriften om frysing av fond og forbud mot all form for økonomisk støtte til terrorisme ble vedtatt i desember 2001. EUs toppmøte i juni 2005 understreket nødvendigheten av å oppdatere EUs regelverk mot hvitvasking av penger og forhindre misbruk av veldedighetsorganisasjoner.<sup>61</sup>

En naturlig videreføring av EUs fokus på årsakene til terrorisme har vært at organisasjonen har rettet søkelyset på radikaliserings og rekrutterings basert på en erkjennelse av en ”growing tendency of self-radicalisation and self-recruitment of individuals”<sup>62</sup> innad i EU land. Dermed retter det politiske arbeid seg både utad til muslimske land, gjennom f.eks. Middelhavsdialogen og den såkalte Barcelona-prosessen, men også innad mot medlemslands interne forhold og vanskelige spørsmål om marginalisering og integrering av innvandrere. Rik Coolsaet påpeker at et uheldig resultat for terrorismebejempelsen har blitt at ”the – natural – difficulties arising from large migration flows and their ensuing integration, now have become intertwined with the terrorism issue”.<sup>63</sup> Under det britiske formannskapet i andre halvdel av 2005 besluttet EU å gi prioritet til utviklingen av en handlingsplan for å forhindre radikaliserings og fremme dialog.<sup>64</sup>

Den store utfordringen for EU i kampen mot internasjonal terrorisme er at denne type sikkerhetsutfordring favner et bredt spektrum. Det faktum at Unionen er preget av en varierende grad av integrasjon mellom ulike politikkområder, vanskeliggjør en samordning mellom EUs ulike virkemidler.<sup>65</sup> Terrorisme ligger i grenselandet mellom innenriks- og utenrikspolitikk og tilknytningen mellom ”home affairs” og ”foreign affairs” burde dermed bli åpenbar. Den Boer og Monar 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.”<sup>66</sup>*

EUs såkalte søylestruktur bidrar imidlertid til å vanskeliggjøre slike tematiske overlapp og det

<sup>61</sup> “Europe’s anti-terror capacity,” *BBC News*, 13 juli 2005, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/europe/4675787.stm>; “UK urges terrorist asset seizure,” *BBC News*, 12 juli 2005, [http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/uk\\_politics/4673975.stm](http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/uk_politics/4673975.stm).

<sup>62</sup> Coolsaet (2005), p. 10.

<sup>63</sup> Coolsaet (2005), p. 14. Se også s. 19f. om Middelhavsdialogen og Barcelona prosessen.

<sup>64</sup> *Presidency Conclusions, 16-17 June 2005* (DOC 10255/05, Council of the European Union: Brussels, 18 juni 2005).

<sup>65</sup> Rieker & Knutsen (2003), pp. 23-30.

<sup>66</sup> Sitert i Rita Furuseth (2003) “EU og bejempelsen av internasjonal kriminalitet og terrorisme” i P. Rieker & S. Ulriksen: *“En annerledes supermakt? – Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU* (Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI): Oslo), pp. 111-112.



mangler en ”bro” mellom søyle II (FUSP) og III (retts- og indrepolitikken). Dette betyr at kampen mot terrorisme må bli betraktet ”å være den første testen på tvers av søylene for EUs rolle som sikkerhetspolitisk aktør”.<sup>67</sup> Samtidig som dagens sikkerhetsutfordringer stiller krav til at EU utvikler effektive sikkerhetspolitiske instrumenter, og dermed også en tettere kopling mellom søylene, er det mange problemer knyttet til dette. Ulike beslutningsprosedyrer innenfor det enkelte politikkområdet danner et komplisert system som vanskeliggjør koordinering. Det skal likevel sies at selv om slike formelle forbindelseslinjer mangler, foregår det en viss grad av samordning i praksis. På mange måter er EUs politistyrke i Bosnia (EUPM) en klar indikasjon på at EUs målsetting 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).<sup>68</sup> EU overtok i tillegg også NATOs militære operasjon i Bosnia-Hercegovina 2. desember 2004 (Operasjon Eufor Althea). Å samarbeide med den internasjonale straffedomstolen for det tidligere Jugoslavia og å bistå i kampen mot både organisert kriminalitet og terrorisme, er viktige oppgaver for denne operasjonen.<sup>69</sup> NATO-hovedkvarteret som er igjen i Sarajevo etter at EU overtok, har i denne sammenheng en støttefunksjon i å utarbeide antiterrorismetiltak.<sup>70</sup>

Skal man forstå EUs rolle i kampen mot internasjonal terrorisme, må man derfor forstå EUs særegne karakter som sikkerhetspolitisk aktør. Uten tvil fremstår EUs beslutning om å etablere en felles arrestordre som selve flaggskipet i EUs anti-terrorisme tiltak.<sup>71</sup> Det var meningen at ordningen med felles arrestordre skulle tre i kraft i januar 2004. På grunn av at noen land ikke har ratifisert avtalen og at andre land igjen tvivholder på sin suverenitet når det gjelder slike spørsmål, har dette tiltaket blitt noe undergravet. Likevel førte terrorhendelsene på Attocha-jernbanestasjonen i Madrid i mars 2004 til at EU utarbeidet en handlingsplan i terrorbekjempelsen. Hovedinnholdet i denne er ganske lik FNs handlingsplan og identifiserer tre sentrale oppgaver: å begrense terrorgruppens kapasitet ved å redusere deres tilgang til finansielle og andre økonomiske ressurser; å øke EUs kapasitet til å forhindre og etterforske terrorisme, for eksempel gjennom forbedret grensekontroll, samt håndtere mulige konsekvenser av et angrep; og å takle forholdene som bidrar til rekruttering til terrorisme.

Som følge av terrorhendelsene i London 7. juli 2005, vedtok EUs justisministere en handlingsplan som konkretiserer forgjengeren fra 2004 og som i tiden fremover vil bygge på eksisterende mekanismer innenfor EU for å forfølge og etterforske terrorisme over landegrensar. Den nye handlingsplanen vektlegger tiltak for å forbedre informasjonsutveksling og å bekjempe finansiering av terrorgrupper.<sup>72</sup>

<sup>67</sup> Frank Gregory (2003) “The EU Role in the War on Terror,” *Jane’s Intelligence Review*, No. 15.

<sup>68</sup> Furuseth (2003), p. 112.

<sup>69</sup> <http://www.basicint.org/update/NATO041207.htm>

<sup>70</sup> NATO Briefing (2005) ‘NATO and the fight against terrorism’. I tillegg skal dette hovedkvarteret bistå landet med forsvarsreformer.

<sup>71</sup> Paul Wilkinson (2005) *International terrorism: the changing threat and the EU’s response* (Chaillot Paper No. 84, European Union Institute for Security Studies), p. 31.

<sup>72</sup> Wilkinson (2005), p. 32. Se også [http://ue.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/85703.pdf](http://ue.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/85703.pdf) I handlingsplanen bestemmer medlemslandene seg å “Agree the Framework Decisions on the Retention of Telecommunications Data (October 2005), on the European Evidence Warrant (December 2005) and on the exchange of information between law enforcement authorities (December 2005); adopt the Decision on the exchange of information concerning terrorist offenses (September 2005); combat terrorist financing by: agreeing by

### 3.2.3 NATO

NATOs rolle i kampen mot internasjonal terrorisme må ses i lys av organisasjonens søken etter en ny rolle etter slutten på den Kalde krigen og bortfallet av den gamle fienden. For fortsatt å fremstå som en sentral sikkerhetspolitisk institusjon måtte NATO tilpasse seg et nytt trusselbilde, både organisatorisk og oppgavemessig: "If the alliance did not adapt, especially in terms of its organisation, roles and missions, to meet the demands of the new environment it would risk becoming irrelevant as a actor within this environment."<sup>73</sup>

Det var, og er, ingen selvfølge at NATO skal bestå som den sentrale sikkerhetsinstitusjon den var, og delvis fremdeles er. Det er USA som er kjernen i NATO både militært og politisk, og det er derfor avgjørende for dens betydning hvilken rolle NATO har for USA. Her er det to viktige forhold som spiller inn; at organisasjonen ikke begrenser USAs handlefrihet, og at de ressurser NATO kan tilføre er relevante for oppgaven som skal løses. Fra offisielt amerikansk hold har det blitt understreket gang på gang at det er oppgaven som bestemmer valg av allianse. Derfor må NATO fremstå som en relevant institusjon for USA dersom den skal opprettholde sin betydning, og relevant betyr her relevant i kampen mot internasjonal terrorisme. De land som fortsatt ønsker et sterkt NATO må derfor være interessert både i å gjøre NATO relevant for denne oppgaven og selv å yte bidrag i denne sammenheng. Det er i lys av dette man må se det europeiske initiativet til å utløse Artikkel 5-forpliktelsene i Alliansen om kollektivt selvforsvar. Når NATO likevel har spilt en forholdsvis begrenset rolle i kampen mot internasjonal terrorisme skyldes dette imidlertid ikke bare USAs skepsis mot å la en internasjonal organisasjon bestemme sin politikk, men også andre NATO-lands manglende evne, og i noen grad også vilje, til å stille ressurser til disposisjon. Særlig gjelder dette bakkestyrker i utsatte oppdrag.

NATO har likevel en viktig rolle å spille på i alle fall fire områder: diplomati, militær makt, etterretningssamarbeid og forsvarssamarbeid.<sup>74</sup> På det diplomatiske plan er selve NATOs samhold og nettverk vesentlig for å koordinere innsatsen; at Artikkel 5 ble utløst er bare det mest synlige element. Forsterket samarbeid innenfor etterretning og planlegging for sivil krisehåndtering er blant de tiltak NATO gjennomfører. I tillegg har NATO gjennom en serie vedtak både i Praha i 2002 og i Istanbul i 2004 besluttet en styrking av kapasitetene innenfor anti-terrorisme. I særlig grad fokuserer man på å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen. NATO gjennomfører tiltakene i nært samarbeid med NATOs partnere innenfor Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), samt at både NATO-Russland rådet og NATO-Ukraina kommisjonen er involvert.

På det militære området kan NATO spille to roller; enten gjennom at NATO som organisasjon

---

December 2005 a Regulation on Wire Transfers; adopting the Third Money Laundering Directive and Regulation and Regulation on cash control by September 2005; agreeing a Code of Conduct to prevent the misuse of charities by terrorists (December 2005); reviewing the EU's performance overall (December 2005) and urging Member States to ensure that comprehensive financial investigations and to develop robust asset freezing powers."

<sup>73</sup> Ellis, Brent (2003) "If It's Not Terrorism, It's Not Relevant": *Evaluating NATO's Potential to Contribute To the Campaign Against Terrorism* (NPSIA Occasional Paper No. 41, Ottawa, Canada, November 2003), p. 3.

<sup>74</sup> Ellis (2003), p. 9; Howorth, Jolyon (2003) "ESDP and NATO. Wedlock or Deadlock?" *Cooperation and Conflict*, Vol. 38, No. 3, p. 243.

selv griper inn direkte, og gjennomfører operasjoner under egen ledelse, slik det skjedde i Kosovo i 1999, eller ved at NATO er en 'verktøykasse' som stiller ressurser til en koalisjon av villige, under amerikansk ledelse. I Afghanistan har NATO spilt begge disse to rollene. Den amerikansk-ledede "Operation Enduring Freedom" gjennomførte først, med støtte fra styrker fra NATO-land, høyintensitet operasjon mot Taliban og dens støttespillere. 11 august 2003 overtok NATO kommandoen over International Security Assistance Force (ISAF) i Kabul. Denne styrken var utplassert der etter at de amerikanskledede koalisjonsstyrkene hadde fjernet Taliban og al-Qaida treningsleirene i Afghanistan. ISAFs primære misjon er å støtte opp under den nye afghanske regjeringen samt å opprettholde sikkerheten i Kabul og omkringliggende områder. NATO har etablert Provincial Reconstruction Teams (PRT-er) i flere byer og områder rundt omkring i landet. Disse enhetene består av både sivilt og militært personell og hensikten er å styrke sentralregjeringens autoritet i området. En viktig del av arbeidet både til ISAF og til de ulike PRT-ene, samt det arbeidet som blant annet gjøres av FN i Afghanistan er å bidra til stats- og nasjonsbygging. Gjennom å trene en ny afghansk hær, å bidra til å reetablere en afghansk politistyrke, å bygge ut skolevesenet og forbedre helsetjenestene, håper man ta bort en god del av grunnlaget for det som opprinnelig gjorde at Afghanistan ble et arnested for internasjonal terrorisme.

NATOs maritime operasjon Active Endeavour i Middelhavet er også etablert i lys av kampen mot terrorisme. Oppgavene er her først og fremst overvåking og eskorte med det mål å detektere og avskrekke terrorisme. Bakgrunnen for denne operasjonen er å holde Middelhavet åpent for internasjonal handel. I tillegg er det verdt å understreke at Middelhavet er av stor strategisk betydning for NATOs sikkerhet. Fra operasjonen ble innledet i oktober 2001 og frem til slutten av januar 2005 hadde man anropt i alt 59.000 skip, foretatt 80 bordinger og eskortert 488 skip gjennom Gibraltar-stredet.<sup>75</sup> Også NATOs partnerland deltar i operasjonen. I februar 2006 ble det blant annet klart at Russland vil delta. I tillegg har andre NATO-land også overtatt amerikanske militære oppgaver, for at USAs egne ressurser skulle kunne frigjøres til kampen mot internasjonal terrorisme.

Det tredje området, samarbeide om etterretning, er like viktig som det militære samarbeidet innen NATO når det gjelder kampen mot internasjonal terrorisme, selv om dette av forståelige grunner ikke er like synlig. Etterretningssamarbeid sto øverst på den listen over samarbeidstiltak som USA tok initiativet til i forhold til NATO etter 9/11.<sup>76</sup> Denne type samarbeid er likevel vanskelig å få til, selv mellom allierte, fordi etterretning er et nasjonalt anliggende, og noe man i utgangspunktet nødig deler med andre. Den reelle betydning av dette samarbeidet innen NATO er det derfor vanskelig å si noe konkret om.

### 3.2.4 Annet internasjonalt samarbeid

Enigheten om multilaterale tiltak er skjør og det internasjonale samarbeidet vil variere med hvordan den enkelte stat til en hver tid vurderer terrortrusselen.<sup>77</sup> Sånn sett kan det sies at

<sup>75</sup> NATO Briefing (2005) Response to terrorism.

<sup>76</sup> Ellis (2003), p. 22.

<sup>77</sup> Pillar (2004), p. 106.

terroranslagene i Madrid og London virket mot sin hensikt, siden de gjør trusselen mer reell for europeiske regjeringer og styrker samarbeidet. Men desentraliseringen av terrortrusselen vil også gjøre at stater står overfor spesielle utfordringer i terrorismebekjempelsen, noe som minsker den felles plattform for internasjonalt samarbeid. Retorikken som klassifiserer terrorismebekjempelse som en "krig" vil også undergrave samholdet, når kampen retter seg mot en mer diffus motstander enn det personifiserte onde som Osama bin Laden og al-Qaida representerer.<sup>78</sup> Samtidig er aktiv støtte fra USA helt nødvendig for å sikre at multilaterale tiltak er effektive.

Selv om økonomiske og sosiale forhold neppe er noen direkte utløsende årsak til terrorisme, er det en viktig bakgrunnsfaktor som er med på å bestemme både hvilken grobunn terroristorganisasjoner har i de enkelte land og hvor lett det er å rekruttere medlemmer.<sup>79</sup> Det utviklingsarbeid som foregår i FN- og i EU-regi kan i denne forbindelse være med på å fjerne en del av grunnlaget for internasjonal terrorisme. FNs tusenårs mål som blant annet innebærer et arbeid for å halvere antallet mennesker som lever for under én dollar dagen innen 2015, kan derfor også betraktes som et ledd i å bekjempe grunnlaget for terrorismen. Som US National Strategy for Combating Terrorism understreker, er kampen mot internasjonal terrorisme langvarig og må rette seg mot "the underlying conditions that promote the despair and the destructive visions of political change that lead people to embrace, rather than shun terrorism."<sup>80</sup> Det samme er tilfelle for det internasjonale arbeid som går på å fremme demokrati og menneskerettigheter. Mangler på disse områder er med på å gi terrorister og deres metoder legitimitet i de deler av befolkningen som føler at de ikke kommer til orde i det politiske system, og mangler muligheter for påvirkning dette.<sup>81</sup>

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) – med i alt 55 medlemsland fra Amerika, Europa og Asia – spiller i denne sammenheng en rolle i terrorbekjempelsen. OSSEs komparative fortrinn i terrorbekjempelsen er dens brede tilnærming til sikkerheten og OSSEs understreking av at demokrati og menneskerettigheter ikke må undergraves i forbindelse med kampen mot terror. På OSSEs ministermøte i Porto (Portugal) i 2002 ble det såkalte "OSCE Charter on Preventing and Combating Terrorism" vedtatt. Politi, grensesikkerhet, anti-trafficking av våpen og mennesker og tiltak mot finansiering av terrorisme, var den gangen regnet som viktige oppgaver for OSSEs anti-terrorisme arbeid. Siden den gang har OSSEs anti-terrorvirksomhet blitt en integrert del av arbeidet i alle OSSE-institusjoner og da i særlig grad i kontoret for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (ODIHR) og kontoret til koordinatoren for OSSEs økonomiske og miljømessige aktiviteter (OCEEA). OSSEs enhet for bekjempelse av terrorisme (ATU) ble også vedtatt opprettet i 2002. Det som OSSE selv understreker er at siden organisasjonen er en regional ordning under kapittel VIII i FN-charteret, anerkjenner OSSE de resolusjoner som har blitt vedtatt av FNs sikkerhetsråd som det legale grunnlaget for kampen mot terrorismen. OSSE vil også arbeide for en full implementering av

<sup>78</sup> Pillar (2004), p. 106-107.

<sup>79</sup> Pillar (2004), p. 101; Coolsaet (2005), p. 17f.

<sup>80</sup> U.S. Government (2003).

<sup>81</sup> Jennifer L. Windsor (2003) "Promoting Democratization Can Combat Terrorism," *The Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 3, pp. 43-58.

FNs sikkerhetsråds resolusjon 1373. Dette vil også danne grunnlaget for mange av ATUs aktiviteter.

I OSSE-dokumentet "Field Reference for OSCE Anti-Terrorism Efforts" omtales ATUs mandat som å "co-ordinate and facilitate OSCE counter-terrorism activities, including capacity-building assistance programmes, training and contingency-preparedness workshops, with a view to effectively utilizing resources and averting duplication".<sup>82</sup> For 2006 vil arbeidet i ATU blant annet dreie seg om å sikre en endelig ratifikasjon av de i alt 13 anti-terrorisme konvensjonene og protokollen (UATI). Den siste av disse er konvensjonen av 13 april 2005 med tittelen "International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism". I januar 2006 var det klart at 43 av de 55 medlemslandene hadde ratifisert disse.

ATU arbeider videre med reisedokumentsikkerhet. Dette innebærer å bistå medlemsstatene i å forbedre kvaliteten på de reisedokumenter som de utsteder. På ministermøtet i Sofia i 2004 ble det vedtatt å gi OSSEs arbeid med reisedokumentsikkerhet en ny dimensjon ved å vedta en beslutning om at tapte og stjålne pass skal rapporteres til Interpols såkalte Automated Search Facility/Stolen Travel Document Database (ASF-STD). Juridisk samarbeid i kriminalsaker vil også prioriteres i 2006. Interessant er det også at containersikkerhet vil bli en vesentlig prioritert oppgave for ATU i 2006 i.o.m. at en stor andel av den globale frakten i dag transporteres i containere. Avhengigheten av containere, koplet sammen med deres sårbarhet, innebærer at et terrorangrep ved hjelp av containere ikke bare er mulig, men også kosteffektivt.<sup>83</sup> Det har derfor oppstått et presserende behov for felles standarder når det gjelder overføring, kontroll og dokumentutveksling. Det er videre et behov for utveksling av tolldata og å introdusere standardiserte elektroniske segl for slike containere. I 2005 arrangerte OSSE et arbeidsseminar og en øvelse for å vise behovet for globalt samarbeid på dette området.

Som nevnt over finnes det en rekke multilaterale tiltak som er med på å forme det internasjonale apparatet for terrorismebekjempelse. Disse inkluderer multilaterale konvensjoner utarbeidet i samarbeid med andre inter-statlige organer som Den internasjonale sivile luftfartsorganisasjonen (ICAO) og Atomenergibyrådet (IAEA). I tillegg er det av regionale organisasjoner vedtatt en rekke regionale konvensjoner om terrorbekjempelse. Den arabiske liga signerte i 1998 Den arabiske konvensjonen om terrorismebekjempelse, og i 1999 vedtok Organisasjonen for den islamske konferansen (OIC) en konvensjon for terrorismebekjempelse.<sup>84</sup> Egne regionale konvensjoner er også utarbeidet gjennom Organisasjonen for amerikanske stater (OAS), Organisasjonen for afrikansk enhet (OAU), den sørasiatiske South Asian Association for Regional Co-operation (SAARC) og Samveldet av uavhengige stater (SUS-landene).

En annen regional aktør er Europarådet (CoE). I Europarådets anti-terrorismekomité (CODEXTER) har en blant annet utarbeidet en ny konvensjon om forebygging av terrorisme.

---

<sup>82</sup> Field Reference for OSCE Anti-Terrorism Efforts. Updated: January 2006. [www.osce.org/atu](http://www.osce.org/atu)

<sup>83</sup> [www.osce.org/atu/item\\_2\\_231.html](http://www.osce.org/atu/item_2_231.html)

<sup>84</sup> Arab Convention on the Suppression of Terrorism, signert av generalsekretæren for Den arabiske liga, Kairo 22. april 1998, og Convention of the Organization of the Islamic Conference on Combating International Terrorism, 1. juli 1999.

Konvensjonen ble lagt ut for undertegning på toppmøtet i Warszawa i mai 2005. I 2005 vedtok Europarådet videre en konvensjon om hvitvasking, ransaking, beslag og inndragning av utbytte av straffbare handlinger og finansiering av terrorisme. Konvensjonen legger særlig vekt på forebyggende tiltak, blant annet rask tilgang til finansiell informasjon og samarbeid over landegrensene.<sup>85</sup>

G8-landene (dvs. G7 og Russland) har også lansert ulike initiativ som på sett og vis kan styrke det internasjonale samarbeidet i kampen mot terrorisme. Et eksempel gjelder arbeidet mot spredningen av masseødeleggelsesvåpen hvor et globalt partnerskap ble foreslått i 2002: ”Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction”. G7-landene forpliktet seg her til å yte finansiell støtte til ikke-sprednings- og destruksjonsprosjekter, særlig i Russland. Videre ble det i forkant av G8-møtet i Skottland juli 2005 foreslått en rekke anti-terror planer, deriblant et forslag om koordinert forskning på radikaliserings, samt forslag om økt informasjonsutveksling i forbindelse med terrorismebekjempelse. I skyggen av terrorbombene i London juli 2005 forpliktet statslederne ved G8-toppmøtet seg til nye tiltak for å øke samarbeidet i kampen mot terrorisme. Dette inkluderte økt informasjonsutveksling om terroristernes bevegelse internasjonalt, økt fokus på trusselen mot transportsektoren og å finne frem til god løsninger for jernbane- og undergrunnsikkerhet.<sup>86</sup>

Et viktig aspekt av terrorismebekjempelsen som har vært i fokus i FN, OSSE, NATO og EU på det økonomiske plan, er tiltak for å hindre finansiering av internasjonal terrorisme. Hovedvekten har ligget på en styrking av tiltak mot hvitvasking av penger og en ny tilnærming basert på lister over individer og organisasjoner. I løpet av de siste årene har et nytt internasjonalt regime for regulering av finanssystemer og -strømmer oppstått. Regimet består av tre grupper aktører og institusjoner: (1) FN i form av Counter Terrorism Committee (CTC) og UN Office of Drugs and Crime (UNODC); (2) mer tekniske organisasjoner som Financial Action Task Force (FATF) og Egmont gruppen; og (3) de internasjonale finansinstitusjonene Verdensbanken (IBRD) og Det internasjonale pengefondet (IMF). Utfordringen i bekjempelsen av terrorfinansiering forblir imidlertid den at metodene for terrorfinansiering utvikler seg minst like raskt som mottiltakene.<sup>87</sup>

### 3.3 Masseødeleggelsesvåpen og terrorisme

Håndtering av trusselen fra masseødeleggelsesvåpen (MØV) og tiltak mot spredning står sentralt i internasjonalt samarbeid og multilaterale tiltak. Muligheten for at terrorgrupper kan komme til å besitte eller bruke masseødeleggelsesvåpen er et skrekksenario som bekymrer mange. Betydningen av å forhindre at terrorister får tilgang til slike våpen blir understreket i den amerikanske National Security Strategy fra 2002 hvor det allerede på første side blir slått fast at

<sup>85</sup> Europarådets sider om dets arbeide med terrorismebekjempelse:

<http://www.coe.int/T/E/Legal%5Faffairs/Legal%5Fco%2Doperation/Fight%5Fagainst%5Fterrorism/>

<sup>86</sup> *G8 on counter-terrorism*, Gleneagles, juli 2005,

[http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8\\_Gleneagles\\_CounterTerrorism.pdf](http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_CounterTerrorism.pdf).

<sup>87</sup> For en mer detaljert vurdering se Gjermund Haslerud og Bent Sofus Tranøy (2005) *Fighting Terrorist Finance. Issues, Impacts and Challenges* (FFI-rapport 2005/02100, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller), pp. 18-33.

USA nå er ”menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few”.<sup>88</sup> Hvorvidt de faktisk har utviklet MØV-kapabilitet er ukjent og det har vært svært få eksempler på bruk av MØV i terroranslag.<sup>89</sup>

Det er FN som har stått for det mest omfattende multilaterale arbeidet gjennom Det internasjonale atomenergibyrå (IAEA) og avtalene om ikke-spredning – Non-proliferasjon Treaty (NPT), Biological Weapons Convention (BWC) og Chemical Weapons Convention (CWC).<sup>90</sup> ”In Larger Freedom” rapporten understreker behovet for å nekte terrorister tilgang til kjernefysisk materiale. Selv om det i denne sammenheng er blitt tatt viktige vedtak i G8-gruppen og i FNs sikkerhetsråd, har det vært en utfordring å få gjennomført disse tiltakene på en god måte. En internasjonal konvensjon som bidrar til å bekjempe kjernefysisk terrorisme, ble – som nevnt – lagt frem i september samme år. I tillegg slår generalsekretæren fast at det beste forsvar mot biologisk terrorisme er en styrking av helsevesenet. Verdens helseorganisasjons (WHO) såkalte ”Global Outbreak Alert and Response Network” har spilt og spiller en sentral rolle i dette arbeidet.<sup>91</sup> Også EU, NATO og USA prioriterer bekjempelse av denne trusselen høyt.

#### *Typer masseødeleggelsevåpen*

Begrepet masseødeleggelsevåpen er et politisk mer enn et analytisk begrep og betegner et spektrum av våpen med svært ulik ødeleggelseskapasitet.<sup>92</sup> Begrepet brukes i politisk sammenheng synonymt med ikke-konvensjonelle våpen, og det er slik begrepet også vil bli brukt her. Det finnes fire klasser våpen: radiologiske våpen eller ”skitne bomber”, kjemiske våpen, biologiske våpen og atomvåpen.

”Skitne bomber” eller kjemiske våpen kan ikke sammenlignes med biologiske våpen eller særlig med atomvåpen, når det gjelder virkning. Skitne bomber er radioaktivt materiale ”pakket rundt” en konvensjonell ladning og selve sprengningsskaden er ikke større enn hos en vanlig bombe. Store områder kan imidlertid bli kontaminert og de økonomiske kostnadene kan bli enorme. Ulike typer radioaktivt materiale er forholdsvis lett tilgjengelig. IAEA registrerte bare i 2004 280 tyverier av radioaktivt materiale.<sup>93</sup>

En rekke vanlige industriprodukter som f.eks. klorgass, er lette å skaffe tilveie og kan med enkle midler brukes som kjemiske våpen. Produksjon av mer avanserte kjemiske våpen krever større ressurser. At det er mulig for ikke-statlige grupper å fremstille slike så man ved angrepet på

<sup>88</sup> U.S. Government (2002) *The National Security Strategy of the United States of America* (The White House: Washington D.C.), p. 1.

<sup>89</sup> John Parachini (2003) ”Putting WMD in Perspective,” *The Washington Journal* Vol. 26, No. 4, p. 37f., 41 og Lia et. al. (2003).

<sup>90</sup> Se for eksempel Richard Butler (2003) ”Improving Nonproliferation Enforcement,” *The Washington Journal* Vol. 26, No. 4, p. 135.

<sup>91</sup> Se World Health Organisation (WHO), <http://www.who.int/csr/outbreaknetwork/en/>.

<sup>92</sup> Toby Archer (2005) ”WMD” *Terrorism – How scared should we be?* (UPI Briefing Paper 2, 8 Juni 2005, The Finnish Institute of International Affairs), p. 2; Toby Archer (2004) *The emperor has some clothes on: fairy tales, scary tales and Weapons of Mass Destruction* (UPI Working Papers 46, The Finnish Institute of International Affairs), p. 3-9.

<sup>93</sup> ”Das weltweite Al-Qaida-Netz,” *Die Zeit*, Nr. 29, 14 Juli 2005, p. 5.

undergrunnstasjonen i Tokyo i 1995. Men til tross for de store ressursene som Aum Shinrikyo hadde til rådighet, var også deres anslag ”mislykket” i sin masseødeleggelsesvirkning.<sup>94</sup> Det har vist seg å være svært vanskelig å spre tilstrekkelige mengder gass eller annet toksisk materiale slik at virkningen blir optimal, men den psykologiske effekten av panikken som et slikt angrep utløser skal ikke undervurderes som virkemiddel.<sup>95</sup>

Biologiske våpen har en større masseødeleggelseskraft, fordi de sykdommer som kunne spres, som pest og kopper, er svært dødelige. Man antar at det er svært vanskelig for ikke-statlige grupper å utvikle slike våpen, uten betydelig bistand fra eksperter innenfor etablerte forsknings- eller produksjonsmiljøer.<sup>96</sup> Ulike former for mindre alvorlige sykdommer, matforgiftninger osv, kan lett fremstilles, men kan ikke defineres som MØV.

Når det gjelder kjernefysiske våpen, kan disse komme fra to kilder: fra et lager – minst åtte land har i dag trolig egne atomvåpen – eller fra egenproduksjon av spaltbart materiale.<sup>97</sup> Ikke-statlige grupper kan i dag trolig skaffe seg den ekspertise som trengs for å bygge en kjernefysisk ladning basert på høyanriktet uran. Det er imidlertid stor uenighet i ekspertmiljøene om hvor lett eller vanskelig det er å lage et såkalt ”primitivt” kjernefysisk våpen. Mye tyder på at al-Qaida har gjort mislykkede forsøk på å kjøpe eller stjele fra en atomvåpenstats arsenal. Gitt de politiske og økonomiske forhold i enkelte stater som enten besitter høyanriktet uran eller kjernefysiske våpen, kan man ikke se bort fra denne muligheten i fremtiden.<sup>98</sup>

Det er viktig å se nærmere på hvilke motiver som gjør at terrorister kan tenkes å ville skaffe seg MØV. Parachini påpeker at ”[a]ttention cannot simply result in obsessing over CBRN effects, but must also produce improved understanding of the motives, vulnerabilities, capabilities, and context for actual attacks, not just expressions of interest”.<sup>99</sup> Han identifiserer tre faktorer for å forklare hvor terrorgrupper faktisk har valgt å bruke MØV: terrorgruppens tankesett, anledning og teknisk kapasitet.<sup>100</sup> I følge Toby Archer er det motiver på tre nivåer: taktisk, strategisk og ideologisk eller religiøs.<sup>101</sup> På det taktiske plan er det rene hensiktsmessighetsforhold i den enkelte situasjon som er utslagsgivende og det kan argumenteres med at ikke-konvensjonelle våpen krever så store investeringer og medfører så store sikkerhetsrisikoer at de derfor ikke er aktuelle. Det blir også påpekt at terrorister gjerne er konservative i sin bruk av virkemidler.<sup>102</sup>

På det strategiske nivå går vurderingene på hvordan bruken av virkemidler påvirker muligheten til å nå de politiske mål. Endringen i terrorismens natur har her øket faren for bruk av MØV.

<sup>94</sup> Michael Levy (2005), *Keeping Weapons of Mass Destruction Out of the Hands of Terrorists* (Foredrag, NUPI, 27. april 2005).

<sup>95</sup> Parachini (2003), p. 39, 45. ”Das weltweite Al-Qaida-Netz,” *Die Zeit*, Nr. 29, 14 Juli 2005, p. 5.

<sup>96</sup> Archer (2005), p. 4.

<sup>97</sup> Ved siden av de fem faste medlemmene av FN's Sikkerhetsråd, har Israel, Pakistan og India kjernevåpen. Det er imidlertid beheftet med en del usikkerhet om også Nord-Korea har klart å anskaffe seg slike våpen.

<sup>98</sup> Lia (2005), pp. 45-53.

<sup>99</sup> Parachini (2003), p. 38. CBRN står for Chemical, Biological, Radiological og Nuclear.

<sup>100</sup> Parachini (2003), p. 41f., 46.

<sup>101</sup> Archer (2004), p. 4.

<sup>102</sup> Parachini (2003), p. 39f.



Dette fordi at det for flere av dagens jihadistgrupper har blitt viktigere med massedrap og religiøs legitimering enn oppmerksomhet rundt en politisk sak.<sup>103</sup>

Aspekter av ideologisk, religiøs eller følelsesmessig karakter kan også være viktige når det gjelder MØV, for eksempel ved at terrorgruppene tankesett spiller en viktig rolle, jfr Aum Shinrikyos apokalyptiske fremtidsvisjon. For dagens radikale islamistiske terrorgruppene har MØV en betydelig tiltrekning i seg selv, fordi de symboliserer makt og ødeleggelse. Osama bin Laden har uttalt at det er en religiøs plikt å anskaffe masseødeleggelsesvåpen og å bruke disse mot vestlige mål.<sup>104</sup> Ulike aspekter ved terrorgruppene motivasjoner danner også et utgangspunkt for terrorismebejempelse:

*“Several factors inhibit terrorist and insurgency movements from pursuing CBRN weapons as their means of violence. Accounting for and understanding the impact of these restraints and disincentives to terrorist acquisition and use of unconventional weapons is critical. Bolstering the appropriate disincentives may serve as a critical component to a counterterrorism campaign.”<sup>105</sup>*

MØV kan gjøres mindre attraktive ved å utvikle forsvar mot slike våpen, og ved å avskrekke eller avverge potensiell bruk. Forsvar kan i noen grad være effektivt, men vil være så ressurskrevende at det er vanskelig å tenke seg at det kan gjennomføres i noe omfang. Det er derfor mer aktuelt å utvikle systemer for å håndtere virkninger, selv om også dette vil være så ressurskrevende at bevilgende myndigheter trolig vil vike tilbake for slike utlegg med mindre truslene omfattes som langt mer presserende enn de er i dag. Muligheten til å avskrekke eller avverge bruk vil trolig være avhengig av tiltak som vanskeliggjør utvikling av slike våpen, slik som ikke-spredningstiltak.

#### *Ikke-spredningstiltak*

Tiltak for å redusere sårbarhet er viktige. Ikke-spredningstiltak må rettes inn mot både terrorgruppene selv og mot de aktører som kan tenkes å gi slike grupper denne type våpen eller de ressurser som trengs for å anskaffe slike. I tillegg må ikke-spredningsarbeidet sikte mot å hjelpe de svake stater som ikke har tilstrekkelig kontroll over sine territorier eller ressurser. Ikke-spredningstiltakene må sikte mot å redusere tilgjengeligheten av MØV, og gjøre slike våpen mindre attraktive.<sup>106</sup> Tilgjengeligheten kan, for eksempel, reduseres ved å øke kostnadene for stater, grupper eller enkeltpersoner ved å overføre våpen, kunnskap eller materiale. Men tiltak for å redusere tilgjengelighet støter på en rekke problemer. For eksempel kan problemet være av økonomisk karakter og har særlig vært knyttet til Russland og andre stater i det tidligere Sovjetunionen. Her er det noen grad fremdeles mangelfull kontroll med spaltbart materiale.

Internasjonalt samarbeid er viktig overfor land som enten aktivt støtter terrorister i deres forsøk på å skaffe seg MØV, eller som ikke kan eller vil prioritere tiltak som hindrer overføring av

<sup>103</sup> Parachini (2003), p. 40, 45.

<sup>104</sup> For al-Qaidas MØV-program, se Lia (2004).

<sup>105</sup> Parachini (2003), p. 42, 46-48.

<sup>106</sup> Levy (2005).

kunnskap og materiale. Det er også viktig at internasjonale kontrollorganer som IAEA får støtte når det gjelder tilgang til kjernefysiske institusjoner i land som fremstår som problematiske i denne sammenheng. “Transparency and early warning” er vesentlige både for å få til internasjonalt samarbeid politisk og når det gjelder bruk av tvangsmidler.

*Non-Proliferation Treaty*, NPT-avtalen, om å motvirke spredning av kjernevåpen fremstår som ett av de viktigste konkrete tiltak mot spredning. Avtalen har blitt undertegnet av 187 land og trådte i kraft i 1970. NPT formaliserer et skille mellom de fem stormaktene som har kjernevåpen og de som ikke har det. De som ikke har slike våpen forplikter seg til ikke å anskaffe slike våpen mot at de statene som har slike våpen skal ruste ned. Dette er den innebygde dynamikken i NPT. Mot denne bakgrunn er Bremer Mærli bekymret for USAs nye kjernevåpenstrategi fra 2001 som bidrar til en revitalisering av kjernevåpenenes militære rolle.<sup>107</sup> Også Russlands sikkerhetsdoktrine fra 2000 åpner for bruk av kjernevåpen mot konvensjonelle angrep. Dette vil kunne senke terskelen for bruk av slike våpen.

*Proliferation Security Initiative* (PSI) er et nyere initiativ som ble lansert av president George W. Bush i en tale i mai 2003.<sup>108</sup> Hensikten med dette initiativet er å etablere et internasjonalt regime der medlemsstatene skal kunne borde hverandres skip (også i internasjonalt farvann) om det er en mistanke om ulovligheter ombord, som f.eks. frakter av illegale våpen eller sensitiv militær teknologi. Det samme gjelder også for fly, og i prinsippet for bakketransporter. I særlig grad retter dette initiativet seg mot MØV. PSI er ikke en internasjonal organisasjon, men et regime og vil ikke ha noen faste institusjonelle strukturer som et sekretariat eller formannskap. PSIs prinsipperklæring understreker at samarbeidet skal skje innen folkerettens rammer. De generelle PSI-prinsippene ble vedtatt i Paris 2003 og i dag deltar mer enn 70 land i PSI-arbeidet, deriblant Norge. Slik PSI blir vurdert fra norsk side skal samarbeidet styrke samordningen og gjennomføringen av internasjonale og nasjonale tiltak som Norge allerede er forpliktet til som part i internasjonale avtaler, og gjennom den norske deltakelsen i det multilaterale samarbeidet om ikke-spredning.

Som en integrert bestanddel i PSI-initiativet er innføringen av prosedyrer for rask utveksling av relevant informasjon ved mistanke om spredningsvirksomhet. PSI-regimet innebærer i tillegg arbeid for bedre koordineringsmuligheter mellom de deltakende land når det gjelder å motvirke spredning, samt å styrke både nasjonale og internasjonale regelverk på dette området. I tillegg gjennomføres en hel serie med PSI-øvelser i både Europa, Asia og Nord- og Sør-Amerika. Blant andre Singapore og Norge sto i 2005 som vertskap for PSI-øvelser der formålet med øvelsene var å avskjære transport av masseødeleggelsesvåpen med fly.<sup>109</sup>

<sup>107</sup> Intervju med NUPI-forsker Morten Bremer Mærli til nettstedet [www.forskning.no](http://www.forskning.no) 4. februar 2003: ”Atomvåpenfrykten på vei tilbake”.

<sup>108</sup> Det vises til [www.globalsecurity.org/military/ops/psi.htm](http://www.globalsecurity.org/military/ops/psi.htm) for mer omfattende amerikanske vurderinger av PSI.

<sup>109</sup> Condoleezza Rice & Jan Petersen “Sammen mot masseødeleggelse”, *Dagbladet*, 8. juni 2005. PSI-arbeidet har allerede gitt konkrete resultater. I en høring i den amerikanske kongressen 4. juni 2003 understreket daværende statssekretær for rustningskontroll og internasjonal sikkerhet John R. Bolton at USA i løpet av de siste to foregående månedene hadde stanset utstyr på vei til Nord-Korea til bruk i landets kjernevåpenprogram. Likeså hadde Frankrike og Tyskland i en felles bestrebelse stanset transporten av kaliumcyanid til Nord-Koreas kjernivåpenprogram.

Biologiske og kjemiske våpen er nå totalt forbudt i det internasjonale avtaleverket, i ”The Biological Weapons Convention (BWC)” og ”The Chemical Weapons Conventions (CWC)”. Disse avtalene hjemler streng regulering av all handel med teknologi eller materiale som kan brukes til å produsere B- eller C-våpen.<sup>110</sup> I tilknytning til CWC har man utarbeidet og vedtatt et omfattende kontrollregime som blir håndhevet i en egen organisasjon – Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW). Denne organisasjonen har fullmakt til å gjennomføre verifikasjoner ved ulike anlegg, både sivile og militære, der det blir drevet virksomhet eller benyttet materiale som er aktuell for produksjon av kjemiske våpen. Paradokset er imidlertid at BWC mangler et tilsvarende kontrollregime. Det har pågått forhandlinger om en protokoll for å styrke kontrollen med etterlevelsen av traktaten men USA har motsatt seg det foreslåtte BWC-regimet, delvis i frykt for spionasje og delvis fordi det nye kontrollregimet vil gjøre det vanskeligere for USA å drive forskning på biologiske våpen i forsvarsøyemed.<sup>111</sup>

Under BW-konvensjonens femte tilsynskonferanse i november 2002 la man opp til en prosess frem mot 2006 der man skulle fokusere på de nasjonale sikringstiltak som straffelovgivning, overvåkningsmekanismer som skal ta for seg eventuelle mistenkelige, ikke naturlige utbrudd av epidemiske sykdommer, styrking av internasjonal respons på biokrisestuasjoner, og mulig styrking av relevante nasjonale og internasjonale institusjoner.<sup>112</sup>

Ikke-spredningsavtalene har alle fire kjennetegn: prinsippet om at ingen stat kan ha MØV; statene forplikter seg av fri vilje; verifikasjon som er viktig for å forhindre juks og sikre avtalenes troverdighet; og håndheving der Sikkerhetsrådet har den sentrale rollen.<sup>113</sup> I følge tidligere våpeninspektør Richard Butler er verifikasjon i stor grad et teknisk anliggende, men er dog avhengig av politisk samarbeidsvilje. Men Parachini fremhever hvor vanskelig selv den tekniske bevisføringen er. Han skriver at for eksempel al-Qaidas intensjoner er åpenbare, men at ”evidence of Al Qaeda’s capabilities is fragmentary and reveals the difficulty of finding conclusive proof of a threatening capability”.<sup>114</sup> Med hensyn til håndheving svekkes legitimiteten i multilaterale tiltak noe av at det finnes to ’klasser’ stater – de med og de uten atomvåpen. Særlig det faktum at alle de faste medlemmene i Sikkerhetsrådet selv har MØV reiser spørsmål ved troverdighet til de vedtakene der andre land skal tvinges til å frasi seg samme kapabilitet. Dermed blir Sikkerhetsrådet det svakeste leddet i det internasjonale regimet for ikke-spredning av MØV.<sup>115</sup> USAs omlegging i unilateralistisk retning har også utfordret de eksisterende ikke-spredningsavtalene og gjort dem mindre effektive.<sup>116</sup> Bremer Mærli er blant

<sup>110</sup> Lia et.al. (2001), p. 11.

<sup>111</sup> I en fotnote skriver Lia et. al. (2001) at at USA i flere år har hatt forskningsprogrammer som har ligget i grenseland for hva BW-konvensjonen tillater. De viser her til en artikkel i *The New York Times* som omtaler USAs biologiske våpenprogram 4. september 2001.

<sup>112</sup> Denne informasjonen er basert på Det kgl. norske utenriksdepartements oversikt over det internasjonale avtaleverket på masseødeleggelsesvåpen. Se [www.odin.no/ud/norsk/tema/sikkerhetspolitikk/nedrustning/wmd.htm](http://www.odin.no/ud/norsk/tema/sikkerhetspolitikk/nedrustning/wmd.htm)

<sup>113</sup> Butler (2003), p. 136.

<sup>114</sup> Parachini (2003), p. 39.

<sup>115</sup> Butler (2003), p. 137-141.

<sup>116</sup> Intervju med NUPI-forsker Morten Bremer Mærli til nettstedet [www.forskning.no](http://www.forskning.no) 4. februar 2003: ”Atomvåpenfrykten på vei tilbake”.

annet av den oppfatning at USAs ikke-ratifikasjon av prøvestandsavtalen og oppsigelse av ABM-avtalen var svært uheldig for ikke-spredningsarbeidet.

Håndteringen av MØV innebærer en vanskelig balansegang, der alvorret av trusselen må veies opp mot sannsynligheten for bruk av MØV i et terroranslag. Parachini oppsummerer derfor behovet for en terrorismebekjempelse som tar i bruk et bredt spektrum av virkemidler: ”Inordinate attention on the comparatively unique challenges of coping with unconventional weapons draws scarce resources away from the more basic but essential activities of law enforcement, intelligence, border and customs control, diplomacy, and military action.”<sup>117</sup> I det følgende tar rapporten for seg noen av disse andre virkemidlene.

### 3.4 Militærmakt

En rekke hensyn påvirker hvilken rolle militærmakt vil kunne spille i terrorismebekjempelsen. Disse har å gjøre med juridiske aspekter og legitimitet og hvorvidt det er snakk om nasjonal eller internasjonal innsats. En svært viktig faktor er forholdet mellom terrorismebekjempelsens mål og militærmakt som virkemiddel. Andre sentrale parametere er hvilken type fiende man skal bekjempe, for eksempel om terrornettverkene er desentraliserte eller territorielt konsentrerte, hvilken politisk motivasjon de har, osv. Videre er det viktig å skille mellom ulike måter å bruke militærmakt på fra full krigføring, begrensede militæraksjoner/counterinsurgency og freds-/stabiliseringsoperasjoner.

Som beskrevet ovenfor har vedtakene i FN, EU og NATO til en viss grad klargjort legitimitetsgrunnlaget for bruk av militærmakt i kampen mot terrorisme. Mens den militære intervensjon i Afghanistan nøyter stor internasjonal legitimitet, har krigen i Irak vist hvor vanskelig det kan være å oppnå enighet om hva som utgjør en fare for internasjonal fred og sikkerhet (dvs. et kap. VII grunnlag) og hvordan og hvorvidt militærmakt bør anvendes for å bekjempe spredning av MØV og terrorisme. Mange ønsker størst mulig handlingsrom i håndteringen av interne opprørs- og terrorgrupper, slik som Russland gjør i Tsjetsjenia, Kina i Tibet og Sinkiang og Indonesia i Aceh.

Et annet relatert juridisk aspekt er nasjonal lovgivning og rollen den fastlegger for bruk av militære styrker for å møte interne sikkerhetsutfordringer. I Norge – og i de fleste andre vestlige land – er forsvaret kun ment å støtte politiet som har hovedansvaret for intern sikkerhet. Det eneste avvik er typisk med hensyn til flyangrep og til dels på sjøen som krever ressurser som politiet ikke har, selv om politiet fortsatt har ledelsesansvar i fredstid.

Sett fra de vestlige lands side foregår de militære antiterroroperasjonene utenlands, ofte langt hjemmefra og i krevende omgivelser. Forsvaret er organisert, utrustet og utdannet for å operere slik, mens svært få politistyrker kan drive terrorismebekjempelse i utlandet. Med andre ord blir militærmakt brukt fordi Forsvaret har midlene, men en konsekvens av det blir ofte at en militær logikk legges til grunn for løsning av oppdraget. Siden USA i stor grad betrakter kampen mot

---

<sup>117</sup> Parachini (2003), p. 48.

terrorisme som en militærkampanje, vil dette ha betydelige implikasjoner for Norge i et hvert samarbeide med USA om antiterroriltak. Dette av politiske så vel som operative hensyn, for eksempel krav om interoperabilitet.

Legitimering av militærmakt som virkemiddel er ofte begrunnet ut fra terroristers ekstreme voldsbruk. Det er imidlertid få eksempler på at man har utviklet militærtaktikk og militære avdelinger spesifikt for å bekjempe en terrortrussel. Maktmidlene selv vil også være asymmetriske.<sup>118</sup> Norge vil heller ikke kunne bruke samme taktikk som Israel og USA har utviklet, fordi den ofte fører til omfattende og uønsket skade og ødeleggelse. Der man deltar med stridende/kampstyrker, vil dette være mer problematisk enn der man bare har støttefunksjoner.

Et annet spørsmål er hvorvidt den kapasiteten militærmakt representerer er tilpasset målene for terrorisembekjempelsen. Gitt at terrorgrupper i mindre grad har en territoriell tilknytning og i større grad er preget av transnasjonale nettverk, vil militærmakt ofte være et helt underordnet virkemiddel. Krigføringen i Afghanistan fremstår som det eneste eksempel der krigen mot terrorisme ført med militære maktmidler har vært både hensiktsmessig og vellykket. Men dette gjelder nettopp fordi det i tilfellet Afghanistan var kamp om territorium som samlingssted for terrorister. Nå er det sjelden at omfanget av terrorisme, forstått som antall mann og utstyr, er så stort på et geografisk avgrenset område at det i seg selv krever militære operasjoner. Al-Qaida i Afghanistan, med baser og treningsleire og nær kontakt til landets de facto statsmakt Taliban er trolig det eneste eksemplet. Men også denne militære operasjonen har utviklet seg til en "counterinsurgency" operasjon der en jakter etter enkeltpersoner og små grupper. Den britiske generalen Sir Michael Rose påpeker i en artikkel i *International Herald Tribune* 4. august 2004:

*"Instead of using overwhelming military force as the principle weapon in this war, a longer term, more indirect strategy, employing all instruments of government – economic, political, social and military – needs to be adopted. This will inevitably entail a new doctrine and a different balance of force. Above all, increased manpower in the armed forces will be needed in the future of nation-building."*<sup>119</sup>

Et annet mulig mål for terrorisembekjempelse der militærmakt kan anvendes er mot statlige støttespillere. Som nevnt ovenfor, har kampen mot terrorisme i alle fall vært vellykket med hensyn til å øke kostnadene ved å støtte terrorgrupper såpass at statssponsing stort sett har blitt betydelig redusert. Når det gjelder svake stater kan militærmakt bidra til en stabilisering av området, men de underliggende forhold som er mer avgjørende for hvorvidt terrorisme oppstår, kan best håndteres ved politiske eller sosioøkonomiske utviklingstiltak.

I vurderingen av hvorvidt militærmakt er et nyttig virkemiddel innen terrorisembekjempelse er det viktig å huske at terrorisme er politisk og ideologisk motivert vold. Motivasjoner er komplekse og svært varierende for ulike terrorgrupper, og det vil være vanskelig å møte vidt

<sup>118</sup> Stepanova (2003), p. 5.

<sup>119</sup> Michael Rose (2004) "Change attitudes, not regimes," *International Herald Tribune*, 4 August 2004.

forskjellige politiske målsetninger med en standard militær 'anti-terror' respons.<sup>120</sup> Militærmakt er mao et for sløvt verktøy til å møte utfordringene som terrorisme innebærer alene. Militærmakt vil kunne støtte opp under en videre politisk prosess, men vil ikke kunne stå for hele kampen mot terrorisme og heller ikke kunne være ledende i terrorismebekjempelsen.

Når dette er sagt, kan man tenke seg tre måter å bruke militærmakt på i kampen mot terrorisme, fra å være en del av sivil krisehåndtering til full krigføring. Bruk av militærmakt for full krigføring vil sjeldent være aktuelt, fordi omfanget av trusselen sjeldent er så konsentrert og av en sånn størrelse at det vil være hensiktsmessig å sette inn omfattende militære styrker. Dette er trolig bare aktuelt dersom en stat støtter internasjonal terrorisme. I det tilfellet vil også krigføringen rette seg mot den staten heller enn mot terrorgrupper, som f.eks. i Afghanistan. Som nevnt, gikk krigføringen der over i en begrenset militæraksjon og "counterinsurgency" (COIN). Det er innenfor en COIN-operasjon bruk av militærmakt kanskje er mest sannsynlig, i tillegg til ulike former for vakt- og sikringsoppdrag, patruljering og andre typer nektelsesoperasjoner.<sup>121</sup> Eksempler på overvåkingsoperasjoner er operasjoner utenfor kysten av Somalia og Djibouti eller NATOs Active Endeavour i Middelhavet. Ekaterina Stepanova advarer mot COIN-operasjoner som straffer kollektivt og tilfeldig, fordi det kan føre til økt spenning i konfliktområder.<sup>122</sup> En annen type begrenset militæraksjon er USAs luftangrep på Libya (1986), Sudan (1998) og Afghanistan (1998). Den første av disse var rettet mot en stat som støttet terrorisme, mens de to siste rettet seg direkte mot en terrorgruppe. For Norge vil deltagelsen i en slik sammenheng sannsynligvis kun skje innenfor en koalisjon av stater med FN-legitimering.

Den tredje måten å bruke militærmakt mot terrorisme på er innen freds- og stabiliseringsoperasjoner. Typiske tiltak som vil ha betydning for terrorismebekjempelsen er for eksempel avvæpning, demobilisering og reintegrering av tidligere soldater (DDR) og oppbygging eller reform av lokale sikkerhetsstyrker. Et grunnleggende prinsipp i fredsoperasjoner har vært upartiskhet. Siden terrorisme ofte er knyttet til lokale konflikter, kan situasjonen for en fredsstyrke som tar aktivt del i den militære kampen mot terrorisme, fort bli vanskelig. Blir fredsstyrkene dratt for langt inn i terrorismebekjempelse og må anvende makt mot enkelte grupper, vil dette gjøre det umulig å ivareta upartiskheten. Dessuten er de militære styrkene kun en del av en fredsoperasjon der de sivile elementene vil jobbe med den langsiktige sosioøkonomiske og politiske utviklingen som er helt avgjørende for den langsiktige stabiliseringsprosessen.

På samme måte som det å betegne terrorismebekjempelse som "krig" skaper forventninger om en seier, som ikke vil kunne oppnås pga. utfordringens natur, vil det være vanskelig å måle militær suksess ifm terrorismebekjempelse. Det er et grunnleggende problem å velge mål, for eksempel er det å bruke antall drepte terrorister ikke alltid særlig meningsfylt. Videre er det vanskelig å måle det man avverger gjennom militærmakt. Dette er noe lettere i en politikontekst der konkrete terrorplaner oppdages og forhindres.<sup>123</sup> I stedet vil "forebygging" mot terrorisme i

<sup>120</sup> Andreani (2004), p. 37.

<sup>121</sup> Andreani (2004), p. 37.

<sup>122</sup> Stepanova (2003), p. 13.

<sup>123</sup> Nesser (2004) for en oversikt over avvergede terrorplaner i Europa i perioden 2000-2004.

konteksten av militærmakt betyr at man griper inn i andre stater med ”forhåndsangrep”. Å primært føre krig mot terrorisme med militære midler er i følge Stepanova “event-driven, reactive and short-term in nature, and has been neither specifically tailored to counter-terrorist needs nor particularly effective in meeting them”.<sup>124</sup> Derfor mener Jolyon Howorth at “the war on terrorism is best conducted not by an essentially military organization, but via police, intelligence and a range of soft instruments which are far more appropriately coordinated through other international organizations, including the UN, the EU and the OSCE”.<sup>125</sup>

### 3.5 Etterretning

Siden terrorismebekjempelse sikter på å komme i forkjøpet, forstyrre og forhindre mulige terroraksjoner, er det åpenbart at etterretninger er avgjørende for å lykkes.

Etterretningstjenestenes hovedoppgave består i innsamling og analyse av informasjon ved å overvåke kjente grupper, og oppdage nye grupper og ny virksomhet. Mangel på god informasjon om al-Qaida-nettverkene som stadig er i endring, gjør det vanskelig for et etterretningsapparat som fortsatt befinner seg i en omstillingsprosess etter Den kalde krigen.<sup>126</sup> Utfordringen har blitt enda mer krevende med desentraliseringen og det økende antall aktører. Det er et misforhold mellom farten i endringen, særlig med hensyn til hvor fort nye celler dannes, og den tiden etterretningstjenester trenger for å identifisere og eventuelt infiltrere disse cellene.<sup>127</sup> Terrorgrupper inngår også ad hoc koalisjoner som ”gjør det ytterst vanskelig å oppstille troverdige trusselscenarier”.<sup>128</sup> Pillar påpeker at “in 2004, [...], the threats that U.S. intelligence must monitor in the current decade have in a sense returned to what existed in the early 1990s; only now the threat has many more moving parts, more geographically disparate operations, and more ideological momentum”.<sup>129</sup>

Med desentraliseringen blir etablerte metoder utviklet fra 1990 som for eksempel såkalt ”link analysis” så omfattende at det overgår tilgjengelige ressurser. Problemet her er ikke manglende tilgjengelighet av informasjon, men at det finnes så mye informasjon at det er vanskelig å håndtere og å finne frem til den informasjon som faktisk er nyttig og av tilstrekkelig kvalitet. Når for mye informasjon samles, oppstår også spørsmål rundt personvern og datasikkerhet og om innsatsen står i forhold til nytten.<sup>130</sup> Til tross for disse innvendinger og kostnadene knyttet til datainnsamling, har Storbritannia og andre EU-land krevd at data fra telefonsamtaler, e-post og SMS-meldinger skal lagres over lengre tid og være tilgjengelig for politi og etterretningstjenester.<sup>131</sup>

Etterretningens hovedoppgave – å samle inn informasjon – er forsterket av at e- og s-tjenester

<sup>124</sup> Stepanova (2003), p. 12.

<sup>125</sup> Howorth (2003), p. 243.

<sup>126</sup> Staun (2004a), p. 26.

<sup>127</sup> Dennis M. Gormley (2004) “The Limits of Intelligence: Iraq’s Lessons,” *Survival* Vol 46, No. 3, p. 8.

<sup>128</sup> Staun (2004a), p. 31.

<sup>129</sup> Pillar (2004), p. 103.

<sup>130</sup> Pillar (2004), p. 105. Pillar kaller innsamling og analyse av i utgangspunkt ’harmløs’ informasjon “data mining.”

<sup>131</sup> “EU berät Terrorbekämpfung,” *ZDFheute.de*, 13 juli 2005, <http://www.heute.de/ZDFheute/drucken/1,3733,2338043,00.html>. *Presidency Conclusions, 16-17 June 2005* (DOC 10255/05, Council of the European Union: Brussels, 18 juni 2005).

som regel ikke har et eksekutivt mandat, mao ikke kan arrestere mistenkte terrorister, noe som krever et nært samarbeid med politiet (se nedenfor). I Storbritannia, for eksempel, tar MI5 seg av den interne etterretningsoppgaven innen terrorismebekjempelse og jobber tett sammen med spesialavdelingen i Metropolitan Police Service (Special Branch) som står for etterforskninger og arrestasjoner. Dermed får informasjonsinnsamling i dedikerte etterretningstjenester et langsiktig og preventivt fokus.<sup>132</sup> Informasjon samles inn ved data- og annen overvåking, gjennom åpne kilder og viktigst av alt gjennom 'human intelligence' (Humint). Humint muliggjør det å prioritere og sortere det som er relevant innenfor den tilgjengelige informasjonsmengden. De fleste vestlige etterretnings- og sikkerhetstjenester har satset på å utvikle sin "human intelligence" (humint) kapasitet, en kapasitet det tar lang tid å utvikle. Det at humint skaffes til veie gjennom møter og konsultasjoner med lokalsamfunn, fremhever behovet for samarbeid med politiet. En indirekte men svært nyttig gevinst ved humint er at det skapes større offentlig kunnskap om og tiltro til etterretningstjenestens oppgaver og adferd, noe som igjen øker befolknings samarbeidsvilje og understøtter humint prosessen.<sup>133</sup>

Å skaffe til veie etterretninger er en ting, å være i stand til å bruke dem er en annen sak. Etterretninger brukes til å forhindre konkrete terrorangrep, utvikle trusselvurderinger for politiet og politiske beslutningstakere og utvikle planer for å beskytte kritisk infrastruktur. Igjen har både Politiet og Forsvaret sine rutiner for bruk av *egne* etterretninger, men samarbeid hindres fortsatt av at det å stole på og kunne bruke andres etterretning er enda vanskeligere.<sup>134</sup> Bakgrunnen for at det er slik er at de ulike tjenestene prioriterer forskjellig og at relevansen av andres informasjon varierer. I tillegg er forholdet mellom tjenestene til dels preget av konkurranse. Skillet mellom militær etterretning og politiets sikkerhetsarbeid har blitt noe utvisket i og med at etterretning har implikasjoner for mulige trusler innad i landet og politiets arbeid har stadig flere internasjonale dimensjoner, med hensyn til trusler utenfra.

I de senere årene har også koblingen av etterretning og operasjoner, endret seg betydelig. For det første har veien fra informasjon til handling blitt mye kortere, og etterretningstjenester blir i større grad trukket inn i operasjoner. Etter 11. september 2001 iverksatte mange land en rekke tiltak for å bedre etterretningsarbeidet og raskt kunne utnytte etterretninger i operativ virksomhet. Det gjenstår å se hvor effektive disse tiltakene er. For det andre, er det mye tettere forgreininger mellom det strategiske og det taktiske nivå i innhenting av informasjon og utførelsen av en operasjon. Dette forsterkes av at mye informasjon foreldes fort. Utfordringen er derfor å kunne håndtere mange situasjoner samtidig med en svært rask overføring av informasjon/etterretninger og tilsvarende rask iverksetting av operative tiltak i Politiet eller Forsvaret. De militære og sivile E-tjenester har tradisjonelt hatt helt forskjellige fokus og har derfor ikke lett for å koordinere sin innsats. Politiets fokus har vært forskjellige former for kriminalitet, mens forsvarets E-tjeneste har vært opptatt av det som var eller kunne bli en militær trussel. Her møter man igjen spørsmålet om internasjonal terrorisme er kriminalitet eller militær virksomhet.

---

<sup>132</sup> Peter Chalk og William Rosenau (2004) *Confronting the "Enemy Within." Security Intelligence, the Police, and Counterterrorism in Four Democracies* (RAND: Washington D.C.), p. 43f.

<sup>133</sup> Gormley (2004), p. 9; Chalk and Rosenau (2004), p. 28, 35f., 44.

<sup>134</sup> Chalk and Rosenau (2004), p. 52.



Kampen mot internasjonal terrorisme krever et nært samarbeid på etterretningssiden, både nasjonalt og internasjonalt.<sup>135</sup> Nasjonalt for å stå best mulig rustet i kampen på eget territorium og internasjonalt fordi terroristene og deres støttespillere opererer i mange land. Både personer og informasjon krysser stadig landegrensene, og mange land er til stede i et konfliktområde i forbindelse med en internasjonal operasjon. Etterretnings- og sikkerhetstjeneste (E og S) er etter sin art hemmelig (klandestin) i sin natur og ønsker derfor bare å samarbeide med personer og organisasjoner som de har full tillit til. Dette vanskeliggjør samarbeid mellom E-tjenester fra ulike land. Utfordringen understreker behovet for et tilstrekkelig internasjonalt samarbeid mellom etterretningstjenester men også for å opprettholde et meningsfullt skille mellom militær og sivil etterretning.

Etter 11. september 2001 har mange land hatt en gjennomgang av sine E-tjenester. I USA er det etablert en ny organisasjon som har til oppgave å koordinere informasjon fra alle andre E-tjenester, både sivile og militære. Selv om det internasjonale politisamarbeidet har pågått lenge og gjort store framskritt har EU styrket det ytterligere ved å utnevne en spesiell koordinator for antiterrorarbeidet.<sup>136</sup> EU-tiltakene er prisverdig og har medført en stor forbedring i etterretningssamarbeid, men organisasjonen har også opplevd at medlemsland har vært motvillige når det dreier seg om å utveksle ”sensitiv” etterretningsinformasjon. Her spiller selvsagt også varierende trusselsforståelser i de ulike landene en rolle. Den internasjonale dimensjonen understrekes av at det meste av EUs policykoordinering på terrorismebekjempelse har foregått innen for Justice and Home Affairs pillaren heller enn på forsvars- og sikkerhetssiden.<sup>137</sup>

### 3.6 Politivirksomhet

Politiet spiller en helt avgjørende rolle i terrorismebekjempelsen gjennom daglig politiarbeid, samarbeid med etterretnings- og sikkerhetstjenester, internasjonalt samarbeid og bidrag til å styrke politikapasitet i andre land. Mens politiets rolle fremgår av det faktum at terrorisme er en alvorlig form for kriminalitet, begrunnes rollen til politiets sikkerhetstjeneste (PST) ut fra at terrortrusler så eksplisitt knyttes til statens sikkerhet.

Siden tidlig 70-tallet har politiet i europeiske land hatt egne avdelinger for terrorismebekjempelse. For eksempel, dannet Metropolitan Police Service i Storbritannia en Anti-Terrorist Branch – også kjent som SO13 – for å håndtere terrortrusselen fra Irish Republican Army (IRA). I dag inkluderer dens oppgaver etterforskning av terrorhendelser og politisk motivert vold, nasjonal koordinering av terrorismebekjempelsen og rådgivning om beskyttelsestiltak. I Tyskland ble spesialenheten GSG9 opprettet som en direkte konsekvens av gisseltagning av israelske utøvere under de olympiske leker i München i 1972. En del av bakteppet for utviklingen var selvsagt også den økende aktiviteten til Rote Arme Fraktion

<sup>135</sup> Se for eksempel Chalk og Rosenau (2004); Stepanova (2003), pp. 12-15.

<sup>136</sup> Se mer om EUs innsats på dette området i Rieker & Knutsen (2003).

<sup>137</sup> “Seeking a united front against terrorism,” *BBC News*, 9 mars 2005, <http://news.bbc.co.uk/go/pt/fr/-/1/hi/world/europe/4331065.stm>; Howorth (2003), p. 245.

(RAF). I 1975 etablerte så tysk kriminalpoliti en egen avdeling for terrorismebejempelse og i 2005 fulgte en avdeling for å bekjempe islamistisk ekstremisme. Polititjenester i de fleste land har også styrket sitt internasjonale samarbeid de siste årene.

I USA hadde spørsmål knyttet til terrorisme hovedsakelig blitt håndtert av etterretnings- og sikkerhetstjenester, det vil si FBI og CIA. Siden 11. september 2001 har politiet i USA spilt en større rolle mht innsamling av informasjon og forberedelser på mulige angrep. USAs politistruktur er svært desentralisert og det har vært en utfordring å skape bånd mellom og koordinere politistyrker i hele landet. Politiet i de større byene har også opprettet egne avdelinger for terrorismebejempelse og har tatt i bruk ny teknologi, slik som sensorer og gjennomlysingsutstyr. Men til tross for retorikken om hvor viktig kampen mot terrorisme er, har politiet i USA ikke fått økte bevilgninger etter terrorangrepene i New York og Washington.

En annen viktig utvikling har vært et tettere samarbeid mellom politiet og etterretnings- og sikkerhetstjenester. I Storbritannia har dette samarbeidet tradisjoner og SO13 har lenge koordinert sitt arbeid med MI5. Også i USA har politistyrker og FBI opprettet Joint Terrorism Task Forces (JTTF) siden 1979 og disse har blitt utvidet etter 11. september. I teorien skal informasjonsflyten gå begge veier, det vil si at politiet kan gi tilbakemeldinger fra "bakkenivå" og at etterretnings- og sikkerhetstjenester kan formidle informasjon nedover for å støtte politietforskninger. Mens dette har fungert bedre i Storbritannia har det i USA vært en mer ensidig informasjonsutveksling fra politiet oppover.<sup>138</sup>

Politiet har tre mål i sin terrorismebejempelse. Det første er å avverge terroraksjoner, og her spiller etterretning og etterforskning en stor rolle. Dette omfatter alt fra spaning, kildearbeid, objektsikring til livvaktjenester. Et annet mål er å redusere motivasjonen blant potensielle tilhengere av terrorgrupper. I motsetning til det å avverge en terroraksjon vil det her ikke være noen overhengende fare for et angrep og heller dreie seg om forebygging. Forebygging har stått sentralt i det norske politiets bidrag til terrorismebejempelse, både med hensyn til å forhindre en aksjon, og til den påfølgende etterforskningen. I likhet med humint-tilnærmingen til etterretnings- og sikkerhetstjenester er politiets forebygging preget av en såkalt kunnskapsorientert tilnærming der tiltak er basert på omfattende kunnskap om ulike miljøer og en grundig analyse av kriminalitetsbildet. Dette tjener også det tredje målet i det terrorforebyggende arbeid, nemlig å redusere rekruttering, blant annet gjennom en dialog med resten av minoritetsmiljøet. Samarbeid med disse miljøene er helt nødvendig for å forhindre radikaliserings, men miljøene er ofte svært lukkede, og det er vanskelig for politiet å skaffe god informasjon uten aktivt samtykke og deltakelse fra minoritetsmiljøer.

I Norge har Politiets sikkerhetstjeneste (PST) hatt hovedansvaret for forebygging av terroraksjoner og å etterforske og påtale støttevirksomhet for terrorgrupper fra norsk territorium.<sup>139</sup> Blant annet vil dette også innebære tiltak for å forhindre at terrorgrupper får tak i

<sup>138</sup> Chalk and Rosenau (2004), p. 13.

<sup>139</sup> Se oppgavene til PST på <http://www.pst.politiet.no/>

midler, i hovedsak penger eller våpen.<sup>140</sup> Selv om terrorisme skiller seg fra annen kriminalitet ved at det ikke er motivert av vinning, er det ofte forbindelser mellom organisert kriminalitet og terrorisme uten at disse nødvendigvis kan bekjempes i samspill. Dette er gjenspeilet i EUs tilnærming, og det internasjonale politisamarbeid på dette området er sterkt forbedret, særlig mht til utleverings- og etterforsknings samarbeid. I Europa har dette også vært spesielt synlig og fremskyndet etter at Schengen-avtalen ble inngått. I konteksten av internasjonale politioperasjoner, spesielt på Balkan, har også den regionale samarbeidsdimensjonen blitt fremhevet.

I Afrika og andre utviklingsland er sammenhengen mellom terrorgrupper, opprørsgrupper og organisert kriminalitet synlig, for eksempel ved terroristenes bruk av nettverk for våpensmugling og våpenhandel, og som har foret konflikter på kontinentet i et halvt århundre. Som Jakkie Cilliers beskriver det:

*”The same networks that have supported arms trafficking, mercenaries, drug trafficking, illegal human trafficking and money laundering provide the means for terrorism – as they did for the various proxy wars fought in Africa and elsewhere during the Cold War. [...] Not dissimilar to Afghanistan, failed or collapsed states such as the DR Congo, Liberia and Somalia have become free-trade zones for the underworld, where the black market in arms and diamonds, but also trafficking in humans, passports, gold and narcotics, connects the local players to the world economy.”<sup>141</sup>*

En reaksjon på terroranslagene i New York, Madrid og London har vært en innstramming i lovgivning som skal øke sikkerheten, gjøre det lettere å identifisere medlemmer av terrorgrupper og forhindre at disse kan bevege seg fritt. Dette har medført debatter om sivile rettigheter, for eksempel i forbindelse med britisk lovgivning og den amerikanske ”Patriot Act”. Videre har undersøkelser vist at såkalt ”racial profiling” har blitt mer utbredt blant politistyrker i USA, det vil si at personer blir etterforsket pga hudfarge, opprinnelse eller etnisitet uten bevis på at en kriminell handling har blitt begått.

I umiddelbar etterkant av 11. september var det relativ stor aksept for tiltakene, men denne har sunket betydelig siden da. Jo mindre umiddelbar trusselen oppfattes å være, jo mindre blir forståelsen for tiltak som begrenser grunnleggende demokratiske rettigheter. Den omvendte dynamikken har gjort seg gjeldende etter terroranslagene i London, noe som har gitt statsminister Tony Blair nok støtte for å gjennomføre en skjerpet terrorlovgivning. Senest i mars 2005 møtte en rekke forslag til innstramninger opposisjon i House of Lords. Men mindre enn to uker etter angrepene i juli ble regjeringen og opposisjonen enig om lovendringer som forventes å utformes i løpet av høsten 2005.<sup>142</sup> De nye anti-terror lovene åpner for eksempel for varetektsfengsling i opp til tre måneder uten at en konkret anklage foreligger og for opprettelsen

<sup>140</sup> Økokrim har ansvar for tiltak mot finansiering av terrorisme.

<sup>141</sup> Cilliers (2003), p. 100.

<sup>142</sup> ”Terror bill faces more opposition,” BBCNews, 8 mars 2005, [http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/uk\\_politics/4327993.stm](http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/uk_politics/4327993.stm); ”Großbritannien: Einigung auf Anti-Terror Gesetz,” ZDFheute.de, 19 juli 2005, <http://www.heute.de/ZDFheute/drucken/1,3733,2340066,00.html>.

av en databank der informasjoner om ekstremister fra hele verden vil kunne lagres, noe som vil kunne føre til at disse nektes innreise i Storbritannia.<sup>143</sup>

Denne type lover er omstridte og kritikere frykter at demokratiet undergraves av nasjonale sikkerhetsbehov. Bernt Hagtvat skrev umiddelbart etter terrorangrepene i London at

*”demokratiets svar er at de som vil sette terrorister utenfor rettstatens normgrunnlag på sett og vis senker seg til deres nivå. De oppfyller terroristenes mål, den s.k. spenningsstrategien, som går ut på å avkle staten dens siviliserte maske og blottlegge dens repressive natur. [Av den grunn er en innstramning] kontraproduktiv fordi den bekrefter nettopp den lettferdighet i omgang med rettsbindingsidealer som terroristene ønsker å avsløre.”<sup>144</sup>*

Terrorlovgivning krever en vanskelig balansegang, siden det er åpenbart at sikkerhetstiltak f eks ved flyplasser og ikke minst videoovervåking har spilt en sentral rolle innen etterforskning, oppklaring og forebygging av terroraksjoner.

Et viktig virkemiddel innen terrorismebejempelse er styrking av politi- og rettsvesenet i andre land. Dette kan være land i overgangen fra et autoritært til et demokratisk regime, slik som støtten til en reform av sikkerhetsstyrker i østeuropeiske land og tidligere sovjetrepublikker. Mye støtte har også gått til land som har vært gjennom en konflikt, der en reform av sikkerhetssektoren er et meget viktig skritt i overgangen fra krig til fred. I begge tilfeller er kapasitetsbyggingen drevet frem av et ønske om stabilisering (eller å forhindre destabilisering) i disse landene og av et ønske om å styrke disse landenes evne til å bekjempe kriminalitet og terrorisme.

Den internasjonale hjelpen rettet seg først og fremst mot en reform av politiet både gjennom bilateralt samarbeid og i konteksten av internasjonale operasjoner med en politikomponent. Etter hvert har man forstått at hjelpen også må støtte opp under resten av rettskjeden dvs retts- og fengselsvesen. De siste årene har man så begynt å inkludere andre sikkerhetsstyrker, som for eksempel lokale etterretningstjenester, noe som lenge var tabu. Særlig på Balkan har vi sett at reformprosesser har forsøkt å forbedre kapasiteten til etterretningsorganisasjoner og grensestyrker.<sup>145</sup> Dette er basert på en voksende erkjennelse av at også disse sikkerhetsstyrker er en del av en stats interne maktmonopol, og ble forsterket av 11. september-angrepene og kampen mot terrorisme. Andre eksempler er Afghanistan og Irak der det ble lagt mye vekt på oppbygging av grensepoliti fra dag én. OSSE har også lagt vekt på å bygge kapasitet innen bejempelse av narkotika- og våpensmugling som et sentralt element i organisasjonens anti-terror arbeid. Samtidig har de som arbeider innenfor freds- og statsbygging ytret sin bekymring

<sup>143</sup> “Maßnahmen gegen Terror,” *ZDFheute.de*, 21 juli 2005, <http://www.heute.de/ZDFheute/drucken/1,3733,2340827,00.html>.

<sup>144</sup> Bernt Hagtvat (2005) “Klarer terroristene å knekke demokratiet?” *Aftenposten*, 16 juli 2005, pp. 10-11.

<sup>145</sup> Alice Hills (2004) *Border Security in the Balkans: Europe’s Gatekeepers* (Adelphi Paper No. 371, International Institute for Strategic Studies (IISS)/Oxford University Press: London/Oxford).

for at terrorismebekjempelse kan overskygge andre mer langsiktige tiltak.<sup>146</sup>

### 3.7 Sosioøkonomiske tiltak eller utviklingshjelp

Selv om terrorisme kan karakteriseres som både kriminalitet og som krig, er det svært viktig å ikke forsømme den sosiale og politiske kjernen i terrortrusselen. Det er spesielt fire forhold som ofte blir identifisert som årsaker til terrorisme: Politisk undertrykkelse og konflikt, svake stater, marginalisering og radikaliserings av muslimer i Vesten, og til en viss grad fattigdom.<sup>147</sup>

Det er bred enighet om at land preget av fattigdom, ulikhet og udemokratisk og ineffektivt styresett er mer utsatt for destabilisering og intern borgerkrig og at disse faktorene derfor kan være en medvirkende eller indirekte årsak til internasjonal terrorisme. Det er derfor ikke overraskende at terrorgrupper oppstår i arabiske land: “Most Arab societies have been living in a crisis for more than twenty years: growing unemployment, emigration of the highly educated, dictatorships, all kinds of societal violence, repression and impoverishment.”<sup>148</sup> Pillar forklarer at “The roots of this brand of extremism [...] include closed economic and political systems in much of the Muslim world that deny many young adults the opportunity to build better lives for themselves and, often, the political representation to voice their grievances peacefully over the lack of such opportunity.”<sup>149</sup> Ved å redusere ekstrem politisk og sosial ulikhet, kan politisk og religiøs ekstremisme dempes. Dette innebærer f.eks. å bedre tilgangen til rettssikkerhet, arbeid og politisk deltakelse.<sup>150</sup>

Det er imidlertid en myte at det er en direkte sammenheng mellom fattigdom og terrorisme. Tvert imot viser undersøkelser at terrorister oftest stammer fra middelklassen og som regel har en viss utdanning.<sup>151</sup> Det har også vist seg at det ikke var noen klare sosioøkonomiske kjennetegn blant de som lot seg verve til treningsleire i Afghanistan. Her spilte vennskaps- og familieband en mye viktigere rolle. En mulig forbindelse mellom fattigdom og terrorisme ser Karin von Hippel imidlertid når det gjelder utdanning.<sup>152</sup> Dette ser man i land fra Bosnia-Herzegovina til Pakistan. Det er mulig at utviklingshjelp kunne gripe inn ved å gjøre andre utdanningstilbud billigere og mer tilgjengelige for fattige mennesker. Derved vil en kunne forhindre noe radikaliserings. Politisk press fra Vesten har også ført til at noen land prøver å få bedre kontroll over madraser, hva som læres bort og hvem som går der. Pakistan har for eksempel lagt ned forbud mot internasjonale elever ved madraser i Pakistan fra 1 januar 2006.

<sup>146</sup> Stepanova (2003); Robert I. Rotberg (2002) “Failed States in a World of Terror,” *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, p. 140.

<sup>147</sup> Lia & Skjølberg (2004).

<sup>148</sup> Coolsaet (2005), pp. 17f.

<sup>149</sup> Pillar (2004), p. 101.

<sup>150</sup> Development Assistance Committee (DAC) (2002) *Preventing Terrorism: The Role of Development Co-operation* (DCD/DAC(2002)12/REV1, DAC/OECD: Paris, 16 May 2002), p. 3; Coolsaet (2005), p. 15; Ralf Bredel (2003) “The UN’s Long-term Conflict Prevention Strategies and the Impact of Counter-terrorism,” *International Peacekeeping* Vol. 10, No. 2, p. 58.

<sup>151</sup> Von Hippel (2002), p. 26f. Coolsaet (2005), p. 15. Et unntak kan være selvmordsbombere, der familien kan motta penger og økt status, hvis f.eks. en sønn ofres. Se Von Hippel (2002), p. 27f.

<sup>152</sup> Von Hippel (2002), p. 28f. Samme mekanismen gjør seg gjeldende ifm fundamentalistiske veldedighetsorganisasjoner. De er populære fordi de bidrar med penger heller enn pga. et religiøst budskap. Von Hippel (2002), p. 37.

Utviklingshjelp som søker å forebygge voldelig konflikt, kan redusere sannsynligheten for terrorisme i og med at krig og konflikt kanskje er den viktigste grobunn for terrorisme. På samme måten kan hele spektrumet av 'conflict prevention'-aktiviteter inkluderes som et virkemiddel i kampen mot terrorisme. Herunder inkluderes hjelp til økonomisk utvikling og en reduisering av fattigdom og oppbygging av demokratiske institusjoner.<sup>153</sup> Selv om et fokus på terrorismens underliggende årsaker ønskes velkommen innen utviklingskretser, særlig blant organisasjoner som jobber med menneskerettigheter og demokratisering, er det også duket for en drakamp mellom ulike aktører, der de tradisjonelle aktørene på utviklingssiden er svært ukomfortable med "krigen mot terrorisme". Det er også av stor bekymring at langsiktige konfliktforebyggende- og reduserende tiltak undergraves av kortsiktige tiltak i kampen mot terrorisme.<sup>154</sup> Et annet problem er at dersom ikke økt utdanning og økonomisk vekst kombineres med sosiale og politiske reformer, kan motsetningene innen et samfunn øke fordi det skapes forventninger som ikke blir innfridd.

Det er en klar sammenheng mellom svake halvautoritære stater og voldelig konflikt, inkludert terrorisme. Terrorgrupper er ofte motivert av motstanden mot autoritære regimer og vestlig innflytelse. Ekstern – og da særlig vestlig – inngripen mister lett legitimitet ved et tett samarbeid med repressive regimer i kampen mot terrorisme. Derfor vil ekstern innblanding alltid ha en begrenset effekt, ikke minst fordi dette er langsiktige endringsprosesser som må ha en lokal forankring og drivkraft for å lykkes og konsolideres. I stedet må myndighetene i disse landene nødvendigvis bære en stor del av ansvaret i å "bekjempe" årsakene til terrorisme.<sup>155</sup> Det handler om en langsiktig prosess og om legitimering av ulike måter å organisere samfunnet på.

Behovet for å håndtere svake stater henger sammen med kampen mot terrorisme på flere måter. De politiske myndigheter i en svak stat er ute av stand til å kontrollere sitt territorium og mangler oftest et fungerende rettssystem. Dette åpner for at terrorister kan operere relativt uforstyrret. I disse tilfeller blir svake stater et "fasiliterende miljø" for terrorgrupper.<sup>156</sup> Dette gjelder spesielt mht økonomisk aktivitet der det er manglende internasjonal innsikt, slik at terrorgrupper har større muligheter å smugle våpen, narkotika eller til og med masseødeleggelsesvåpen eller å tjene penger på handel med naturressursene i Afrika.<sup>157</sup>

FN peker ut sosioøkonomisk utvikling som et forsøk på å gjøre omstendighetene mindre 'gjestmilde' for terrorgrupper og derved reversere den tiltrekningen svake stater byr på.<sup>158</sup> I svake stater hersker ofte en høy grad av ustabilitet, noe som fører til at deler av befolkningen tiltrekkes av fundamentalisme som tilfører struktur og identitet.<sup>159</sup>

<sup>153</sup> DAC (2002), p. 3; Bredel (2003), p. 52.

<sup>154</sup> Bredel (2003), p. 65f.; Rotberg (2002), p. 140.

<sup>155</sup> Von Hippel (2002), p. 35; Coolsaet (2005), pp. 16-21.

<sup>156</sup> Coolsaet (2005), p. 15; Rotberg (2002), p. 128, 132f.; Parachini (2003), p. 47.

<sup>157</sup> Von Hippel (2002), p. 33f.

<sup>158</sup> Bredel (2003), p. 66.

<sup>159</sup> Von Hippel (2002), p. 34.

Flere forskere har påpekt at stater er svake nettopp pga ekstern innblanding. James Fearon og David Laitin skriver at "[the Bush Administration] is attempting to rebuild 'rogue' states that the United States attacked and destroyed as perceived threats to national security rather than states that failed largely on their own".<sup>160</sup> På samme måten er det en fare for at press fra vestlige stater, særlig fra USA, om å slå hardt til mot terrorisme, kan sette skjøre demokratier med begrenset kontroll over sitt territorium i fare og undergrave regimenes legitimitet.<sup>161</sup> Tilsvarende har man dilemmaet om at internasjonale krav om demokratisering kan svekke lokale regimer og øke oppslutningen om en radikal islamistisk opposisjon slik som i Algerie i 1991.

Terrorangrepene i Europa har vist behovet for å se nærmere på årsaker som kan være knyttet til forhold innad i vestlige land. Det er særlig marginalisering av unge menn med innvandrerbakgrunn som synes å fremme radikalisering og en tilbøyelighet for å verves til terroraksjoner. Flere forfattere fremhever derfor behovet for en dialog med innvandremiljøer og for tiltak som fremmer integrering av innvandrere og asylsøkere.<sup>162</sup>

### 3.8 Terrorismebekjempelse og privatisert sikkerhet

Bruk av private sikkerhetsfirmaer (PSFs) spiller en viktig og økende rolle i internasjonal terrorismebekjempelse. De benyttes i informasjons- og etterretningssamarbeid for både private og offentlige oppdragsgivere; de har vaktoppdrag i stort omfang; de er viktige i rådgivning og opptrening. Privat sektor er på den ene side offer for terroranslag og på den annen side støttespiller og kontraktpart i offentlig terrorismebekjempelse.<sup>163</sup>

Private sikkerhetstjenester engasjeres i økende omfang av firmaer, konserner og enkeltpersoner som føler seg utsatt. Statlige myndigheter har ikke kunnet tilfredsstille det økte behovet for etterretning, sikkerhetsvurdering og beskyttelse. Private firmaer sikrer seg ikke bare mot kriminalitet og industrispionasje, men også mot anslag fra moderne terrorisme. Firmaene – særlig de store – har en viktig symbolsk betydning som terrormål, og de er en finansieringskilde for terrorisme, blant annet gjennom kidnappingsaksjoner, ran av lokaler og transport, og infiltrasjon. Sikkerhetsoppdragene har økt i omfang og antall parallelt med at store firmaer har flyttet sine lokaler til mer beskyttede områder, har ledere med større behov for beskyttelse av seg og sine familier, og krever mer omfattende sikkerhetstiltak rundt transport av penger, varer og personer. Den økonomiske globaliseringen innebærer samtidig økte finanstransaksjoner over landegrensene, med større muligheter for svindel, hvitvasking av penger og illegal kapitalflyt. Datasystemene er sårbare, og behovet for å hyre inn spesialisert ekspertise på datasikkerhet har økt. Det offentlige kan ikke tilfredsstille økningen i beskyttelsesbehov, og markedet for private aktører er utvidet.

<sup>160</sup> James D. Fearon and David D. Laitin (2004) "Neotrusteeship and the Problem of Weak States," *International Security*, Vol. 28, No. 4 (Spring 2004), p. 6.

<sup>161</sup> Cilliers (2003), p. 101f.

<sup>162</sup> DAC (2002), p. 4; Von Hippel (2002), p. 37; Coolsaet (2005), pp. 110ff.

<sup>163</sup> Lia (2005), pp. 105-120; se også Janne Haaland Matlary og Øyvind Østerud (eds) (2005) *Mot et avnasjonalisert forsvar?* (Abstrakt forlag: Oslo).

Private firmaer er først og fremst opptatt av egen sikkerhet, mens sikkerhetsoppgavene knyttet til infrastruktur og samfunnet generelt fortsatt er offentlig ansvar. Også her har private sikkerhetsfirmaer fått langt større plass, som kontraktparter med offentlige etater. PSFs spiller i mange land – særlig USA, Storbritannia, Russland og mange land i Afrika og Asia – en sentral rolle i både informasjon/etterretning og fysiske vaktoppgaver.

I terrorismebekjempelse har offentlige organer – sikkerhetstjenester, politi og forsvar – hatt vanskelig for å bryte igjennom. I kjølvannet av 11. september 2001 har også etterretningstjenestene kommet i miskreditt både i Storbritannia og USA, fordi de lot seg presse til å fordreie informasjon om Iraks MØV-programmer som grunnlag for angrepet på Irak våren 2003.

På den annen side innebærer bruk av privat etterretning og private sikkerhetsorganer i seg selv en sikkerhetsrisiko. Det kan stilles spørsmål ved påliteligheten, ved faren for infiltrasjon, ved sensitiv informasjon på avveie gjennom underkontraktører eller uoversiktlig eierskap. Her vil mangfoldet av aktører i seg selv utgjøre et problem.

Et viktig problem ved bruk av private sikkerhetsfirmaer er tap av kompetanse i offentlig tjeneste. Private firmaer vil rekruttere fra etater der det offentlige har stått for den grunnleggende opplæringen, og de tilbyr ofte spesialister langt høyere lønn enn staten kan gi. Det er nettopp politiet, forsvaret og de offentlige sikkerhetstjenestene som utgjør rekrutteringsgrunnlaget for private firmaer. Dermed svekkes de offentlige sikkerhetsorganene, som har – eller skal ha - bredere samfunnsoppgaver og mer langsiktig perspektiv enn private aktører.

Kapasitetsproblemet i det offentlige gjør at samarbeid med private firmaer i terrorismebekjempelse vil være nødvendig. Dette gjelder både firmaer som utvikler ny teknologi av betydning i terrorismebekjempelsen (satellittovervåkning, sensorer, informasjons- og kommunikasjonsteknologi osv.) og firmaer med deler av anti-terrorberedskapen som spesialitet (fra IT og etterretning til personlig sikkerhetstjeneste). Det kan tenkes former for arbeidsdeling mellom private og offentlige organer, for eksempel der private kontraktører leverer etterretningsdata, men ikke mottar mer informasjon enn de selv samler inn. Regelverket og organisasjonsformene for offentlig-privat samarbeid er avgjørende i terrorismebekjempelsen, siden offentlige organer ikke vil ha tilstrekkelig kapasitet alene.

Kampen mot terrorisme er en ny form for krigføring siden grupperinger som Al-Qaida utfordrer statenes voldsmonopol og mangler en entydig territorial forankring. Det umiddelbare amerikanske svaret på angrepet 11. september 2001 så ut til å ville gjenreise en statscentrert verdensorden, med vekt på "homeland defence", tryggere grenser og samarbeid mellom statlige aktører. Likevel er utfallet langt mer tvetydig.<sup>164</sup> Private kontraktører spiller en helt sentral rolle både i logistikk, vedlikeholdsarbeider og trening av personell i kampen mot terrorisme. Det står private kontraktører bak tilretteleggingen av Guantanamo-basen og i konstruksjon og drift av

<sup>164</sup> Se Christopher Spearin (2004) "The Emperor's Leased Clothes: Military Contractors and their Implications in Combating International Terrorism," *International Politics* 41, pp. 243-264.



fangeleire i Irak. Private firmaer har ansvar for vedlikeholdet av det amerikanske forsvarets plattformer, og de har helt sentrale vakt- og treningsoppdrag for aksjonene i Afghanistan og Irak. Trening av det amerikanske forsvarets sikkerhetspersonell er i økende grad overlatt til private instruktører, ofte med erfaring fra statlige spesialstyrker.<sup>165</sup>

Kampen mot terrorisme har bidratt til å flytte balansepunktet mellom statlige og private aktører i privat retning på begge sider av frontene, til tross for at den umiddelbare reaksjonen var å gjenreise statlig kontroll. Med økende bruk av private kontraktører, vil spørsmål om ansvar, lojalitet og kontroll bli mer påtrengende. Private kontraktører er i mindre grad underlagt direkte militær kommando, de har ofte en skiftende eierstruktur og uoversiktlige finanser, og det er vanskeligere å kontrollere hvor informasjon ervervet i tjeneste vil flyte. Dette gjelder både når private firmaer og instruktører har et statlig militærvesen som kontraktpart, og når de har oppdrag for NGOer og private bedrifter. De rettslige rammene om bruk av private sikkerhetsfirmaer varierer fra land til land, og i terrorismebekjempelse har de ført til mer uklare ansvarsforhold i tilknytning til blant annet internasjonale menneskerettighetsbestemmelser.

Offentlig-privat samarbeid i terrorismebekjempelse er under rask utvikling. Klargjøringen av prinsippspørsmål og regelverk har ligget på etterskudd i forhold til en dynamisk praksis som er skapt av redusert forsvarskapasitet, ideologisk markedsorientering og teknologisk innovasjon. Det er likevel rom for ulike nasjonale svar på virkningene av den økende amerikanske avhengigheten av private aktører. I Europa synes det å være ulike syn på offentlig-privat samarbeid og *outsourcing* av sikkerhetsoppgaver i land som Storbritannia, Frankrike og Tyskland. Hovedtendensen er likevel at private kontraktører spiller en større rolle i terrorismebekjempelse både internasjonalt og innad i de enkelte land.

## 4 OPPSUMMERING

Etter gjennomgangen av de ulike virkemidlene kan det være nyttig å gå tilbake til utgangspunktet og formålet til terrorismebekjempelsen: å bekjempe terrorister, å motvirke eller forhindre terroranslag, å forhindre rekruttering og å bekjempe støttespillerne. Virkemidlene må med andre ord vurderes ut i fra i hvilken grad de kan anvendes for å redusere terrorgruppens kapasitet, deres motivasjon og terrormålets sårbarhet.

Dersom politiske tiltak skal være effektive bør de ha bred internasjonal forankring og rettes inn mot de grunnleggende årsaker til terrorisme. Dette gjøres gjennom sanksjoner, politisk press, et internasjonalt regelverk og økt internasjonalt samarbeid. Tiltakene sikter altså mot alle fire formål med terrorismebekjempelse. På samme måte kan politiske tiltak også påvirke alle forhold som har betydning for trusselen, men kanskje mest motivasjonen for et terrorangrep. Terrorgruppers kapasitet kan påvirkes særlig av tiltak rettet mot spredning av MØV og finansiering av terrorisme. Gitt at mye av dagens terrorisme næres av lokale konflikter – enten direkte eller som en motiverende faktor – vil konkrete politiske tiltak som sikter mot å løse

<sup>165</sup> Se Caroline Holmqvist (2005) *Private Security Companies. The Case for Regulation* (SIPRI Policy Paper No. 9, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): Stockholm, January 2005), særlig del 4, pp. 35-41.

sentrale konflikter, som konflikten mellom Israel og Palestina, i Tsjetsjenia og i Irak, være et viktig bidrag i terrorismebekjempelsen.

Militærmakt kan spille en viktig rolle i bekjempelsen av terrorgrupper og deres støttespillere og å stabilisere stater som ikke selv kan forhindre at deres område brukes av terrorgrupper. Dermed påvirker militærmakt terrorgruppens mulighet til å utøve terror. Med hensyn til en gruppes motivasjon kan militærmakt også virke mot sin hensikt, i den forstand at bruken av militærmakt har økt motivasjonen for terroraksjoner mot vestlige mål for eksempel i tilfellet Irak. Det er uansett klart at de komplekse politiske og sosiale aspekter ved terrorismen tilsier at militærmakt ikke alene kan stå for terrorismebekjempelsen. Bruk av militærmakt forutsetter også en viss grad av territoriell tilknytning og organisering i motstanderen, men likevel er bruk av militærmakt nødvendig og koordinering av virkemidlene en stor utfordring.

Etterretning spiller en helt sentral rolle for å motvirke og forebygge terrorisme både generelt og for å forhindre konkrete terroranslag. Etterretning er også viktig for å identifisere og bekjempe terrorismens støttespillere. Økt internasjonalt samarbeid er viktig i denne forbindelse og har bidratt betydelig til terrorismebekjempelsen. Begrensninger i samarbeidet – som i hovedsak beror på ulike trusselvurderinger og mistro mellom land – viser at det er ytterligere rom for forbedring på dette sentrale området. Samarbeid mellom E- og S-tjenester og politiet har også økt.

Etterretningsarbeid og politivirksomhet henger nøye sammen. Politivirksomhet kan forhindre terroranslag og sørge for at de skyldige blir stilt til ansvar. Politiet kan også gjennom forebygging prøve å forhindre rekruttering og redusere terrorgruppers motivasjon for å gjennomføre anslag. Både forebyggende og etterforskende politivirksomhet vil kunne redusere handlingsrommet, og derved kapasiteten, til terrorgruppene. Politiet har også hovedansvaret når det gjelder beskyttelse og å redusere sårbarhet. Terrorlovgivning har vært et viktig element gjennom å utvide handlingsrommet til politiet. Innstramninger av borgerrettigheter og bevegelsesfrihet er imidlertid omstridt. På sikt er det begrenset hvor langt man kan gå i å minske et samfunns sårbarhet uten en uakseptabel innskrenking av menneskerettighetene. Hvor langt man kan gå vil i praksis være avhengig av i hvilken grad et land har vært rammet av terroraksjoner. Målet må være risikohåndtering heller enn risikominimering.<sup>166</sup>

Sosioøkonomiske reformer og utviklingstiltak i land preget av konflikt og undertrykkelse kan bidra til å vanskeliggjøre rekruttering til terrorisme, men de må vanligvis kombineres med politiske reformer for å være effektive på lang sikt. Tiltak på dette feltet vil kunne understøtte svake stater og forhindre at de blir skjulesteder for internasjonale terrorgrupper.

Sosioøkonomiske tiltak har altså en effekt på terrorgruppers kapasitet, men har trolig større effekt når det gjelder å redusere motivasjonen for å gjennomføre terroranslag. Slike tiltak må skje i samspill med politiske tiltak for å løse indre eller mellomstatlige konflikter og fremme demokratisering.

---

<sup>166</sup> Staun (2004a), p. 17, 31, 36.

Det synes som etterretning og politivirksomhet, med begrenset militær støtte, spiller hovedrollen i den kortsiktige terrorbekjempelsen. Derimot er de multilaterale politiske og økonomiske tiltak viktigst for å minske grobunnen for terrorisme på lengre sikt. Terroranslagene i London i juli 2005 har vist at årsakene til terrorisme ikke nødvendigvis bare er å finne i utviklingsland eller i land som ligger langt unna den vestlige verden, men også i vesten selv. Det politiske lederskap i vestlige land har måttet ta inn over seg implikasjonene av den økende desentraliseringen av terrortrusselen fra den internasjonale jihadistbevegelsen. Deres terroranslag kan ramme overalt og deres terrorceller kan oppstå vel så gjerne i vestlige demokratier som i Den arabiske verden. Kampen mot terrorisme finner altså ikke bare sted i fjerne land, men også hos en selv. Det har dermed blitt enda vanskeligere å forenkle terrorismefenomenet og terrorismebekjempelse til å føre krig mot en fiende.

Rik Coolsaet argumenterer for at kampen mot terrorisme har vært relativt vellykket:

*”The international, regional and domestic endeavors against al-Qaeda, including the defeat of the Taliban in Afghanistan, have indeed been much more successful than most people realize. Compared to previous attempts at international cooperation to counter international terrorism, today’s international counterterrorist cooperation is a success story indeed.”*<sup>167</sup>

Men kampen mot terrorisme vil være langvarig og suksessen vil måtte vurderes på sikt. Det er like klart at kampen ikke vil ende med noen ”seier” til slutt. I stedet vil den fortsette lenge etter terrorismebekjempelse har fått en lavere profil enn det har i dagens nyhetsbilde. Dette betyr at politiske ledere, etterretningstjenester og politiet vil måtte fortsette ”hverdagskampen” uten bred støtte og aksept blant befolkningen som helst vil vende tilbake til ”business as usual”. Dette vil kreve en ansvarlig politikk og at – som Paul Pillar påpeker – ”Political leaders will bear the heavy burden of instilling that commitment, and they will have to do so with analysis, education, and their powers of persuasion, not just with symbols and war cries”.<sup>168</sup>

## 5 BIBLIOGRAFI

Andreani, Gilles (2004) “The ‘War on Terror’: Good Cause, Wrong Concept,” *Survival*, Vol. 46, No. 4 (Winter 2004-5), pp. 31-50.

Archer, Toby (2004) *The emperor has some clothes on: fairy tales, scary tales and Weapons of Mass Destruction* (UPI Working Papers 46, The Finnish Institute of International Affairs).

Archer, Toby (2005) “WMD” *Terrorism – How scared should we be?* (UPI Briefing Paper 2, 8 Juni 2005, The Finnish Institute of International Affairs).

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* Vol. 40, No. 4, pp. 11-28.

Bredel, Ralf (2003) “The UN’s Long-term Conflict Prevention Strategies and the Impact of Counter-terrorism,” *International Peacekeeping*, Vol. 10, no. 2, Summer 2003, pp. 51-70.

---

<sup>167</sup> Coolsaet (2005).

<sup>168</sup> Pillar (2004),p. 113.

- Butler, Richard (2003) "Improving Nonproliferation Enforcement," *The Washington Journal* Vol. 26, No. 4, pp. 133-145.
- Buzan, Barry, Jaap de Wilde og Ole Wæver (1998) *Security: a new framework for analysis* (Lynne Rienner: Boulder, Colorado).
- Cilliers, Jakkie (2003) "Terrorism and Africa," *African Security Review* Vol. 12, No. 4, pp. 91-103.
- Coolsaet, Rik (2005) *Between al-Andalus and a failing integration. Europe's pursuit of a long-term counterterrorism strategy in the post al-Qaeda era* (Egmont Paper 5, Royal Institute for International Relations (IRRI-KIIB): Brussels, May 2005).
- Dalgaard-Nielsen, Anja, Line Selmer Friberg og Martin Fernando Jakobsen (2004) *Targeting Europe: The Threat from Dirty Bombs* (DIIS: København).
- de Jonge Oudraat, Chantal (2003) "Combating Terrorism," *The Washington Journal*, Vol. 26, No. 4, pp. 163-176.
- Development Assistance Committee (DAC) (2002) *Preventing Terrorism: The Role of Development Co-operation* (DCD/DAC(2002)12/REV1, DAC/OECD: Paris, 16 May 2002).
- Ellis, Brent (2003) "*If It's Not Terrorism, It's Not Relevant*": *Evaluating NATO's Potential to Contribute To the Campaign Against Terrorism* (NPSIA Occasional Paper No. 41, Ottawa, Canada, November 2003).
- Fearon, James D. and David D. Laitin (2004) "Neotrusteeship and the Problem of Weak States," *International Security*, Vol. 28, No. 4 (Spring 2004), pp. 5-43.
- Furuset, Rita (2003) "EU og bekjempelsen av internasjonal kriminalitet og terrorisme" i P. Rieker & S. Ulriksen: "*En annerledes supermakt? – Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*" (Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI): Oslo), pp. 111-112.
- Gormley, Dennis M. (2004) "The Limits of Intelligence: Iraq's Lessons," *Survival* Vol 46, No. 3, pp. 7-28.
- Gregory, Frank (2003) "The EU Role in the War on Terror," *Jane's Intelligence Review*, No. 15, pp. 14-17.
- Haaland, Torunn Laugen and Erik Guldhav (2004) *Bruk av norske styrker i kampen mot internasjonal terrorisme* (IFS Info 3/04, Norwegian Institute for Defence Studies (IFS), Oslo, Norway, April 2004).
- Hagtvet, Bernt (2005) "Klarer terroristene å knekke demokratiet?" *Aftenposten*, 16 juli 2005, pp. 10-11.
- Haslerud, Gjermund og Bent Sofus Tranøy (2005) *Fighting Terrorist Finance. Issues, Impacts and Challenges* (FFI-rapport 2005/02100, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller).
- Hegghammer, Thomas (2005) "Irak-konflikten i radikal islamistisk ideologi," *Internasjonal Politikk*, 63 (4).
- Hills, Alice (2004) *Border Security in the Balkans: Europe's gatekeepers* (Adelphi Paper No. 371, International Institute for Strategic Studies (IISS)/Oxford University Press: London/Oxford).
- Holmqvist, Caroline (2005) *Private Security Companies. The Case for Regulation* (SIPRI Policy Paper No. 9, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): Stockholm, January 2005).

Howorth, Jolyon (2003) "ESDP and NATO. Wedlock or Deadlock?" *Cooperation and Conflict*, Vol. 38, No. 3, pp. 235-254.

Kjøberg, Anders (2005) *Hegemon til nytte eller besvær? – Unipolar Sikkerhetspolitikk og amerikansk utenrikspolitikk* (FFI/RAPPORT-2005/01936, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI): Kjeller).

Levy, Michael (2005), *Keeping Weapons of Mass Destruction Out of the Hands of Terrorists* (Foredrag, NUPI, 27. april 2005).

Lia, Brynjar (2000) *Er sivil infrastruktur sannsynlige mål for terrorgrupper i fredstid? Nokre førebelse konklusjoner om terrorisme som tryggingpolitisk utfordring i Norge* (FFI/Rapport-2000/01703, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller).

Lia, Brynjar & Rolf Inge Vogt Andresen (eds) (2000) *Terrorism, Political Violence, and Organised Crime – Security Policy Challenges of Non-State Actors Use of Violence – Proceedings from an International Seminar in Oslo* (FFI/Rapport-2000/06444, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller).

Lia, Brynjar (2001) *Militære installasjoner som terrormål i fredstid? Ein gjennomgang av faktiske terroranslag mot militære installasjoner i fredstid på 1990-tallet* (FFI/Rapport-2001/03419, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller).

Lia, Brynjar (2003a) *Terror mot transport: En revurdering av terrortrusselen mot transportrelaterte mål i lys av 11. september* (FFI/Rapport-2003/00731, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller).

Lia, Brynjar (2003b) *Irak og terrortrusselen: Eit oversyn over terrorgrupper med tilknytning til det irakiske regimet* (FFI/Rapport-2003/00940, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller).

Lia, Brynjar & Katja Skjøberg (2004) *Causes of Terrorism: An Expanded and Updated Review of the Literature* (FFI/Rapport2004/04307, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller)

Lia, Brynjar (2005) *Globalization and the Future of Terrorism* (London: Routledge).

Melby, Svein (2003) "Ambivalens og overbærenhet – Amerikanske holdninger til EUs sikkerhetspolitiske rolle", i Pernille Rieker & Ståle Ulriksen "En annerledes supermakt? – Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU", NUPI.

Menkhaus, Ken (2004) *Somalia: State Collapse and the Threat of Terrorism* (Adelphi Paper No. 364, International Institute for Strategic Studies (IISS)/Oxford University Press: London/Oxford).

Miller, Steven E. (2002), "The End of Unilateralism or Unilateralism Redux?", *The Washington Quarterly*, Vol. 25, nr. 1, Winter 2002, p. 15-29.

Nesser, Petter (2004) *Jihad in Europe – A survey of the motivations for Sunni Islamist terrorism in post-millennium Europe* (FFI/Rapport-2004/01146, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller).

Parachini, John (2003) "Putting WMD in Perspective," *The Washington Journal* Vol. 26, No. 4, pp. 37-50.

Pillar, Paul R. (2004) "Counterterrorism after Al Qaeda," *The Washington Quarterly* Vol. 27, No. 3, pp. 101-113.

Rieker, Pernille og Bjørn Olav Knutsen (2003) *EUs "nye" sikkerhetspolitikk: Bekjempelse av terrorisme og internasjonal kriminalitet*. (FFI/Rapport-2003/01301, Forsvarets forskningsinstitutt: Kjeller).

- Rice, Condoleezza og Jan Petersen (2005) "Sammen mot masseødeleggelse", *Dagbladet*, 8. juni.
- Rifer, Michael (2005) "SADC and Terrorism. Where is the regional strategy?" *African Security Review* Vol. 14, No. 1, pp. 107-116.
- Rose Michael (2004) 'Change attitudes, not regimes', *International Herald Tribune*, 4 August 2004.
- Rotberg, Robert I. (2002) "Failed States in a World of Terror," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, pp. 127-140.
- SDC (Swiss Agency for Development and Cooperation) (2002) *11 September, Terrorist Violence and Its Significance for Development Cooperation* (An SDC Working Paper, May 2002).
- Spearin, Christopher (2004) "The Emperor's Leased Clothes: Military Contractors and their Implications in Combating International Terrorism," *International Politics* 41, pp. 243-264.
- Staun, Jørgen (2004b) *FN og terror. Resolution 1373 og kampen mod terror* (DIIS Report 2004:7, Danish Institute for International Studies: Copenhagen).
- Staun, Jørgen (2004a) *Den ny terror. En globaliseret, netværksbaseret terror med potentiel adgang til masseødelæggelsesvåben* (DIIS Report 2004:5, Danish Institute for International Studies: Copenhagen).
- Stepanova, Ekaterina (2003) *Anti-terrorism and Peace-building During and After Conflict* (Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): Stockholm, June 2003).
- Stevenson, Jonathan (2004) *Counter-terrorism: Containment and Beyond* (Adelphi Paper No. 367, International Institute for Strategic Studies (IISS)/Oxford University Press: London/Oxford).
- Vinocut, John (2001) "America's 'We'll Call If We Need You' War". *International Herald Tribune*, October 3, 2001.
- Von Hippel, Karin (2002) "The Roots of Terrorism: Probing the Myths," in Lawrence Freedman (ed) *Superterrorism: Policy Responses* (The Political Quarterly, Blackwell Publishing, September 2002), pp. 25-39.
- Wilkinson, Paul (2005) *International terrorism: the changing threat and the EU's response* (Chaillot Paper No. 84, European Union Institute for Security Studies).
- Windsor, Jennifer L. (2003) "Promoting Democratization Can Combat Terrorism," *The Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 3, pp. 43-58.
- UN General Assembly (2005) *60/1.2005 World Summit Outcome*(A/Res/60/1, United Nations: New York, NY, 24 October 2005, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>).
- U.S. Government (2003) *National Strategy for Combating Terrorism* (The White House: Washington D.C., February 2003).
- U.S. Government (2002) *The National Security Strategy of the United States of America* (The White House: Washington D.C.)
- EU action in response to 11<sup>th</sup> September 2001: one year after* (MEMO/02/187, Brussels, 9<sup>th</sup> September 2002).

*Presidency Conclusions, 16-17 June 2005* (DOC 10255/05, Council of the European Union: Brussels, 18 juni 2005)

*Presidency Conclusions, 16-17 December 2004* (DOC 16238/1/04 Rev 1, Council of the European Union: Brussels, 1 februar 2005).

“Maßnahmen gegen Terror,” *ZDFheute.de*, 21 juli 2005,  
<http://www.heute.de/ZDFheute/drucken/1,3733,2340827,00.html>

“Großbritannien: Einigung auf Anti-Terror Gesetz,” *ZDFheute.de*, 19 juli 2005,  
<http://www.heute.de/ZDFheute/drucken/1,3733,2340066,00.html>

“Europe’s anti-terror capacity,” *BB*

*C News*, 13 juli 2005, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/europe/4675787.stm>;

“EU berät Terrorbekämpfung,” *ZDFheute.de*, 13 juli 2005,  
<http://www.heute.de/ZDFheute/drucken/1,3733,2338043,00.html>

“UK urges terrorist asset seizure,” *BBC News*, 12 juli 2005, [http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/uk\\_politics/4673975.stm](http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/uk_politics/4673975.stm)

“Seeking a united front against terrorism,” *BBC News*, 9 mars 2005,  
<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/europe/4331065.stm>

“Terror bill faces more opposition,” *BBC News*, 8 mars 2005, [http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/uk\\_politics/4327993.stm](http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/uk_politics/4327993.stm)

“Das weltweite Al-Qaida-Netz,” *Die Zeit*, Nr. 29, 14 Juli 2005, p. 5.