



DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER
STRANDGADE 56 • 1401 KØBENHAVN K • DANMARK
TLF 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

EUROPAS SVAR PÅ DEN NYE TERRORISME

Anja Dalgaard-Nielsen

DIIS Working Paper nr. 2005/18

© København 2005
Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS
Strandgade 56, 1401 København K, Danmark
Tlf: 32 69 87 87
Fax: 32 69 87 00
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

Omslag: Carsten Schiøler
Tryk: Vesterkopi as

ISBN: 87-7605-100-5
Pris: 25.00 kr (VAT included)
DIIS-publikationer kan downloades
gratis fra www.diis.dk

DIIS vil i indeværende og det kommende år udgive en række working papers, der ser nærmere på forskellige aspekter af fænomenet terrorisme og terrorismebekæmpelse. Disse working papers danner grundlag for bogen *Mod terror: Trussel, reaktion, overreaktion?* af Anja Dalgaard-Nielsen og Jørgen Staun, der udkommer på Ræson/People's Press i 2006.

Denne publikation indgår i DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier, som foretages på en bevilling fra Forsvarsministeriet.

Anja Dalgaard-Nielsen, seniorforsker, Afd. for konflikt- og sikkerhedsstudier, adn@diis.dk

Indholdsfortegnelse

Resume	2
Abstract	2
Indledning	3
USA som sikkerhedsrisiko	4
Europæisk integration og terrorbekæmpelse: Styrke og sårbarhed	6
Instrumenter mod terrorisme	8
EU's svar på den nye terrorisme	10
Begrænsninger på EU's indsats	14
Organisation og implementering	17
Konklusion	22

RESUME

Bekæmpelse af den transnationale Al-Qaida inspirerede terrorisme har stået højt på den Europæiske Unions dagsorden siden angrebene på USA i 2001. EU-samarbejde er påkrævet, ikke blot fordi Al-Qaida bevægelsen opererer på tværs af grænser og derfor kræver et svar, der er afstemt internationalt, men også fordi den europæiske integrationsproces i sig selv har skabt en række nye sårbarheder. Fri bevægelighed og fri konkurrence indenfor det fri marked modsvares nemlig ikke af et fælles retshåndhævelsessystem eller fælles standarder for infrastruktur- og civilbeskyttelse. Til trods for den megen politiske opmærksomhed og en lang række initiativer, der på papiret ser imponerende ud, spiller EU dog i realiteten fortsat en begrænset rolle. Dette working paper giver et overblik over EU indsats mod den nye terrorisme, diskuterer, hvad det er for nogle faktorer, der lægger begrænsninger på EU's indsats – politisk uenighed mellem medlemsstaterne om EU's rolle, at medlemsstaterne sidder tungt på de fleste af terrorbekæmpelsens kernekompetencer, begrænset tillid mellem nationale politi- og efterretningsmyndigheder, komplicerede EU-strukturer og svag koordination af de forskellige tiltag – og diskuterer, hvorledes samarbejdet kunne gøres mere effektivt ved at klargøre og styrke den europæiske anti-terrorkoordinators rolle.

ABSTRACT

Since the terrorist attacks on the US in 2001 counterterrorism has been high on the European Union's political agenda. Rightly so. An effective response to a transnational problem like the Al-Qaida movement requires cross-national cooperation. Moreover, the European integration process has created new vulnerabilities by establishing an area of free movement for goods, services and people without having in place a common law-enforcement system or common standards for infrastructure protection and civil protection. Despite a high level of political attention and numerous different EU initiatives to combat terrorism, however, the Union still plays a limited role. This working paper first provides an overview over EU efforts against terrorism, then discusses the factors hampering those efforts – political disagreement about the role of the Union among the member states, resistance against giving the Union a role in key areas of counterterrorism like law enforcement and intelligence collection, lack of trust between national agencies, a complicated organizational EU structure, and weak coordination of the various EU initiatives – and, finally suggests ways of improving the effectiveness of the Union's efforts by strengthening the mandate and powers of the EU's anti-terrorism coordinator.

INDLEDNING

“Jeg elsker Gud, jeg elsker Islam, muslimer, alle mennesker – undtagen amerikanere”, hævdede tuneseren Nizar Trabelsi fra sin fængselscelle i et interview med journalister fra det belgiske netværk RTBF.¹ Trabelsi blev senere dømt til ti års fængsel for sin rolle i et planlagt angreb mod den amerikanske militærbase Kleine Brogel i det nordøstlige Belgien.

Om han vitterligt elskede alle mennesker på nær amerikanere er tvivlsomt. Trabelsi kunne nemlig, udover det planlagte angreb i Belgien og et forpurret plot mod den amerikanske ambassade i Paris, også sættes i forbindelse med gruppen bag manden, der myrdede den hollandske filminstruktør Theo van Gogh, samt de to britiske skobombere – Richard Reid og Sajid Badat – der havde planlagt at bombesprænge to rutefly over Atlanten – angreb, der selvsagt også ville have kostet mange tilfældige ikke-amerikanske liv.²

Trabelsis udvikling fra professionel fodboldspiller i tyske Fortuna Düsseldorf til småkriminelt stofmisbruger på randen af det tyske samfund og tilbage til genfødt salafi-jihadist i Al-Qaidas tjeneste førte ham fra Tyskland over Afghanistan til Belgien.³ Oprævlingen af hans vidtforenede europæiske netværk, der involverede myndigheder fra adskillige europæiske lande, illustrerer, at det ikke er muligt for de europæiske lande at køre sololøb i bekæmpelsen af den Al-Qaida-inspirerede salafi-jihadistiske terror. Intern og ekstern sikkerhed kan ikke længere adskilles, hverken i forholdet mellem Europa og resten af verden eller mellem de enkelte lande i et grænseløst Europa.

Dette working paper ser nærmere på den gensidige afhængighed mellem EU-landene og på, hvad Europa har gjort for at bekæmpe den nye terrorisme. Det viser, at selvom den Europæiske Unions antiterrorpolitik på papiret dækker alt lige fra bekæmpelse af terrorens rødder til civil beskyttelse, så spiller Unionen i realiteten en begrænset rolle, fordi medlemsstaterne sidder tungt på de fleste af terrorbekæmpelsens kerneområder, og fordi EU's organisatoriske strukturer indenfor terrorbekæmpelsen er komplicerede og koordineringen af de forskellige tiltag svag.

¹ Oprindeligt citeret i Werner Czaschke, “Mutmaßlicher Terrorist bricht Schweigen”, wdr.de Panorama, tilgængelig på http://www.wdr.de/themen/panorama/kriminalitaet01/fussballer_terrorverdacht/index.jhtml (læst 23. maj 2005).

² Petter Nesser, “Jihad in Europe”, Thesis submitted for the cand. polit. degree, Department of Political Science, University of Oslo & Norwegian Defense Research Establishment, 15. januar 2004, s. 60-62.

³ “Al-Qaeda suspect tells of bomb plot”, BBC News, 27. maj 2005.

Working paperet diskuterer først, hvorfor EU-samarbejde mod terror er så vigtigt, og hvilke nye sårbarheder den europæiske integrationsproces har givet ophav til. Derefter opridses det, hvilke instrumenter EU i princippet kunne sætte ind mod terrorisme, og hvilke initiativer, der rent faktisk er blevet sat i værk i EU siden angrebene på USA den 11. september 2001. Endelig diskuteres det, hvad det er for forhold, der begrænser EU's rolle, og hvad der kunne gøres for at styrke Unionens evne til at bekæmpe den nye terrorisme.

Men først ser kapitlet nærmere på et spørgsmål, der er blevet særligt aktuelt i kølvandet på krigen i Irak og terrorangrebene i London i juli 2005 – nemlig spørgsmålet om, hvorvidt de europæiske lande ville være bedre stillede i indsatsen mod international terrorisme ved at lægge afstand til et USA, der, ifølge meningsmålinger, ikke kun er uelsket af Nizar Trabelsi og hans lige, men også af et stort antal almindelige muslimer verden over.⁴

USA SOM SIKKERHEDSRISIKO

“Dette er en advarsel til alle europæiske lande, men først og fremmest til Danmark, der stadig har soldater i muslimske lande”, lød en internetmeddelelse underskrevet af Abu Hafs al-Masri Brigaderne efter angrebene på London den 7. juli 2005.⁵

Abu Hafs Brigaderne menes ikke at have nogen operativ kapacitet og udgør således næppe nogen direkte trussel mod Danmark eller mod andre europæiske lande. Men alligevel satte meddelelsen fingeren på et prekært politisk forhold, nemlig dét, at en tæt alliance med USA synes at tiltrække uønsket opmærksomhed fra den internationale salafi-jihadist bevægelse. For eksempel har det danske engagement i Irak ført til hyppigere presseomtale i de arabiske medier, og Danmark er blevet fremhævet i adskillige ekstremistiske advarsler begyndende i august 2004.⁶ Skønt det gav ophav til vrede afvisninger fra den politiske elite, da to britiske forskere efter angrebene på London hævdede, at Storbritanniens tætte parløb med USA havde

⁴ Pew Research Center for the People & the Press, “A Year After Iraq War. Mistrust of America in Europe Ever Higher, Muslim Anger Persists”, undersøgelse udgivet 16. marts, 2004.

⁵ Citeret i “Ny terrortrussel fra Al Qaida-gruppe”, *Jyllands-Posten*, 13. juli 2005, s. 1.

⁶ Danmark blev første gang truet med angreb i sommeren 2004. Efter London-angrebene i juli 2005 truede flere forskellige grupper, blandt andet Abu Masri al-Hafs Brigaderne og “Al-Qaida’s Secret Organization in Europe”, Danmark med angreb medmindre danske styrker blev trukket tilbage fra Irak.

gjort landet specielt udsat for terrorisme, kan det således meget vel tænkes, at en tæt alliance med USA faktisk udgør en sikkerhedsrisiko for USA's europæiske allierede.⁷

På den anden side er det også klart, at man ikke kan købe sig til nogen separat fred med Al-Qaida bevægelsen ved at holde sig på afstand af USA's udenrigspolitik. Det netværk, der opererer i Europa, består af individuelle grupper og celler, der handler på egen hånd, ofte på baggrund af en blanding af motiver. Utilfredshed med den behandling, vestlige samfund giver deres muslimske mindretal, vrede over specifikke politikker i forhold til en række regionale konflikter, som for eksempel Frankrigs politik i forhold til Algeriet, eller brede anklager om "fjendtlighed overfor Islam" ville formodentlig stadig motivere til vold, også selvom de europæiske lande skulle overlade ansvaret for Irak og Afghanistan til amerikanske styrker.⁸ Det blev understreget i efteråret 2004, da "Iraks Islamiske Hær", der tilbageholdt to franske gidsler i Irak, krævede, at Frankrig – en af Irakkrigens mest højrøstede europæiske modstandere – tilbagekaldte en lov mod religiøse symboler såsom muslimske tørklæder i franske skoler, samt da militante grupper i Kashmir truede Frankrig på grund af landets "anti-islamisme".⁹

Der ligger således ingen garantier for sikkerhed mod den Al-Qaida-inspirerede terrorisme i at justere på udenrigspolitikken og holde afstand til USA.¹⁰ De europæiske lande har derfor, ligegyldigt hvordan de måtte have stillet sig til USA og USA's invasion af Irak, en stærk fælles interesse i at håndtere truslen fra en salafi-jihadistisk bevægelse, der, som eksemplet Trabelsi illustrerer, opererer på tværs af Europas grænser. Så meget desto mere, fordi EU-samarbejdet, som diskuteres nedenfor, i sig selv har skabt en række nye sårbarheder.

⁷ Frank Gregory og Paul Wilkinson, "Riding Pillion for Tackling Terrorism is a High-risk Policy", *Chatham House ISP/NSC Briefing Paper* 01, 2005, s. 2.

⁸ Petter Nesser, "Jihad in Europe", Thesis submitted for the cand. polit. degree, Department of Political Science, University of Oslo & Norwegian Defense Research Establishment, 15. januar 2004; Jeremy Shapiro og Benedicte Suzan, "The French Experience of Counterterrorism", *Survival*, vol. 45, no. 1, forår 2003, s. 75-77.

⁹ Roger Cohen, "A French ex-hostage describes his ordeal", *International Herald Tribune*, 10. januar 2005; "French intelligence said to have predicted London bombings", Reuters, Agence France-Presse, 9. august 2005; Alan Riding, "France Reports Threat From an Islamic Group", *New York Times*, 17. marts 2004.

¹⁰ Skønt en klar og konsekvent politik om ikke at give efter overfor terroristers krav ikke giver garanti for, at terrorismen ophører, så er der omvendt grund til at antage, at eftergivenhed overfor terrorisme i nogle sammenhænge vil lede til flere angreb. Robert A. Pape, "The Strategic logic of Suicide Terrorism", *American Political Science Review*, vol. 97, no. 3, 2003, s. 9. Kan man aldrig forhandle med terrorister? Dette er et spørgsmål, vi tager op i kapitel 5, hvor vi diskuterer, hvorvidt det ikke i nogen sammenhænge er muligt at opnå en politisk løsning ved at forhandle med den politiske gren af en terrororganisation.

EUROPÆISK INTEGRATION OG TERRORBEKÆMPELSE: STYRKE OG SÅRBARHED

Europas magtpotentiale er betydeligt: 25 lande med tilsammen 450 millioner indbyggere, der sammenlagt producerer en fjerdedel af verdens bruttonationalprodukt og repræsenterer demokratiske og socioøkonomiske værdier med høj tiltrækningskraft på borgere i mindre privilegerede dele af verden. Når de 25 medlemsstater trækker i samme retning, kan meget flytte sig, og der er ingen tvivl om, at det europæiske samarbejde giver ekstra styrke i terrorbekæmpelsen.

Men EU-integrationen har også skabt nye sårbarheder. Fri bevægelighed indenfor det såkaldte Schengen-område og et indre marked med fri konkurrence betyder, at terrorbekæmpelsen på en række felter kun kan blive effektiv, hvis EU landene kan enes om fælles politikker eller særdeles tæt koordinering.¹¹

Indenfor Schengen-området kan Al-Qaida-bevægelsens tilhængere og sympatisører frit operere på tværs af grænser – grænser der stadig i det store og hele må respekteres af nationale politimyndigheder.¹² Nizar Trabelsis netværk illustrerer, at disse muligheder bliver udnyttet, og at nationale myndigheder derfor er gensidigt afhængige på områder som overvågning, efterretningsvæsen og retshåndhævelse.¹³

Fri bevægelighed skaber ligeledes gensidig afhængighed, hvad angår kontrol af EU's ydre grænser – over 90.000 km sø- og landgrænse. Alene udfordringen med at sikre en vis kontrol med den gods og passagertrafik, der forløber gennem fuldt lovlige kanaler, er overvældende – i 2003 krydsede for eksempel mere end 200 millioner flypassagerer ind eller ud over den ydre

¹¹ Schengen-området består af 13 EU lande samt Norge og Island (Storbritannien, Irland og de ti nye EU lande står stadig udenfor samarbejdet).

¹² Som diskuteret nærmere nedenfor er der gennemført forskellige initiativer med henblik på at forbedre samarbejdet mellem nationale politimyndigheder. Senest foreslog det Europæiske Råd i juli 2005 at tillade såkaldte hot pursuits – situationer hvor et lands politimyndigheder i hælene på en flygtende forbryder eller mistænkt krydser ind i et andet land – indenfor Schengen-samarbejdet. De forskellige samarbejdsinitiativer kan nok justere, men ikke fjerne ubalancen mellem terroristernes operations- og bevægelsesfrihed og nationale politimyndigheders. Der forbliver en ubalance. "Council steps up cross-border hot pursuits", EurActiv.com, 20. juli 2005.

¹³ Hverken Interpol eller Europol har offentlig tilgængelig statistik for, hvor mange overvågnings-, ransagnings-, eller udleveringsbegæring, der årligt udveksles mellem EU-landene.

EU-15 grænse (EU minus de ti nye medlemslande).¹⁴ Det betyder naturligvis ikke, at en føderal stat ikke har grænsekontrolproblemer. USA har siden 11. september med skiftende succes kæmpet med de sårbarheder i grænse- og immigrationskontrollen, der blev blotlagt af de 19 angriberes vej ind og ud af USA. Men til forskel fra EU har USA dog muligheden for at udstede samlede og umiddelbart gældende regler og opererer med ét fælles grænsekontrol- og patruljeringssystem.¹⁵

Fri bevægelighed skaber ikke kun gensidig afhængighed mellem EU-landene for så vidt angår kontrol af den ydre grænse. Også for så vidt angår beskyttelse af farlige materialer internt i EU, for eksempel radioaktivt materiale der kunne benyttes i en såkaldt beskidt bombe, skaber den fri bevægelighed gensidig afhængighed. I princippet kunne sådant materiale stjæles i det EU-land, hvor det beskyttes dårligst, og derefter transporteres frem til angrebsstedet, uden den risiko det indebærer at krydse en bevogtet grænse. Det betyder, at fælles standarder for kontrol med og sikker opbevaring af sådanne materialer, samt, ikke mindst, ensartet implementering af disse standarder, er vigtig.¹⁶

¹⁴ Den største andel passagerer kommer her fra Europa ud over EU-15 (27.8%), Nordamerika (22.8%), Afrika (13.9%), med de nye EU lande som nummer 4 med 9.8%. De tre største modtagerlande er her Storbritannien med 26,6% af passagererne, Tyskland med 21.2% og Frankrig med 15.7%. De La Fuente Layos, Luis (2005) for Eurostat "Passenger air transport 2002-2003. Passenger air transport taking-off again in 2003", *Statistics in Focus*, 1. april 2005, Eurostat, European Community. Eurostat opgør ikke hvor mange skibscontainere – det mest benyttede godstransportmiddel – der passerede over EU's ydre grænser. Det samlede antal containere, der i år 2003 passerede gennem europæiske havne til og fra både intra- og ekstra europæiske destinationer, var på over 58 millioner. Eurostat data for first 2 quarters of 2003: 802.847, Eurostat, Unit D4 – Energy and transport statistics database / BE, IT Piraeus and London: egne opstillinger.

¹⁵ Rey Koslowski, "Border and transportation security in the transatlantic relationship", i Anja Dalgaard-Nielsen og Daniel S. Hamilton (red.) *Transatlantic Homeland Security. Protecting society in the age of catastrophic terrorism* (Routledge, udkommer oktober 2005), s. 89-105.

¹⁶ Mængden af gods der årligt fragtes rundt i EU er betydeligt. I 2003 blev der fragtet 364 milliarder tkm (måleenhed der repræsenterer transporten af 1 ton gods med tog over en distance på 1 kilometer) gods med tog internt i EU-25. Simo, Pasi (2005) for Eurostat "Trends in rail goods transport 1990-2003", *Statistics in Focus*, 25. januar 2005, Eurostat, European Community. Det samlede antal passagerer på EU-25's jernbanenet var i 2003 på 350.636.000 pkm (måleenhed der repræsenterer transporten af 1 passager med tog over en distance på 1 kilometer) og det totale antal flypassagerer ca. 589.756.000. De La Fuente Layos, Luis (2005) for Eurostat "Passenger air transport 2002-2003. Passenger air transport taking-off again in 2003", *Statistics in Focus*, 1. april 2005, Eurostat, European Community.

Desuden medfører etableringen af et indre marked med fri konkurrence, at medmindre der fastlægges fælles minimumsstandarder, der tager højde for terrorrisikoen mod for eksempel transport- og forsyningsvirksomhed, så kan man ende i en situation, hvor der ikke investeres tilstrækkeligt i sikkerhed. De enkelte landes myndigheder kan nemlig tænkes at være tilbageholdende med at pålægge de nationale producenter dyre sikkerhedstiltag, hvis ikke deres udenlandske konkurrenter skal leve op til lignende krav.¹⁷ Infrastrukturbeskyttelse er således også et område, hvor EU-samarbejdet medfører et øget behov for fælles løsninger.

Skønt EU-samarbejdet har været ophav til mange fordele har det således også skabt nye sårbarheder. Fri bevægelighed og fri konkurrence rejser nye krav til samarbejdet for så vidt angår terrorbekæmpelse.

INSTRUMENTER MOD TERRORISME¹⁸

Der findes ikke nogen universal kur mod terrorisme. Forskellige lande har til forskellige tider – og med skiftende held – sat forskellige kombinationer af instrumenter ind mod fænomenet. Det er dog bredt accepteret, at en effektiv kampagne må indeholde en kombination af tiltag mod terrorens rødder, mod eksisterende terrorister og deres støttestrukturer, samt tiltag for at sikre specielt udsatte potentielle terrormål mod angreb.¹⁹

Figur 1 nedenfor giver et overblik over, hvilke instrumenter EU-landene i princippet kunne bringe i anvendelse mod forskellige aspekter af den Al-Qaida inspirerede terrorisme. Skønt figuren for at skabe overblik opdeler instrumenterne i eksterne og interne, skal disse naturligvis kombineres og ikke behandles som separate politikområder. Trabelsis radikaliserings og træning foregik, for eksempel, såvel indenfor som udenfor EU's grænser. Det kræver derfor en koordineret indsats, både ude og hjemme, for at skabe et overblik over den nye terrorismes omfang og natur samt bekæmpe den effektivt.

¹⁷ Lisbet Zilmer-Johns, "EU og terror", *DIIS Report* 2004:1, s. 38-39.

¹⁸ Et kommende DIIS Working Paper vil fokusere på strategier og instrumenter mod terror og diskutere fordele og ulemper ved de forskellige instrumenter nærmere.

¹⁹ Se for eksempel Yonah Alexander (red.) *Combating Terrorism. Strategies of Ten Countries* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002); Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001); The National Commission on Terrorist Attacks on the United States, *The 9/11 Commission Report*, Washington DC, juli 2004, s. 363.

Figur 1. Indsatsområder i terrorbekæmpelsen

Indsats mod:	Instrumenter udenfor det ramte lands grænser	Instrumenter indenfor det ramte lands grænser
Rødder, radikalisering	Diplomati. Dialog. Udviklingshjælp. Handelsaftaler. Demokratisering. Militærintervention for at stabilisere svage stater.	Dialog. Integration. Overvågning af kendte rekrutteringssteder.
Terroristledere, sponsorer, fodsoldater	Diplomati for at sikre at andre lande handler mod terroristiske aktiviteter på deres territorium. Træning af andre landes sikkerhedsstyrker. Militærintervention mod statssponsorer eller lejre.	Grænsekontrol. Overvågning. Efterforskning og retsforfølgelse.
Beskyttelse	Diplomati og økonomisk hjælp/pres for at sikre at andre lande sikrer grænser og farlige materialer.	Sikring af farlige materialer. Beskyttelse af kritisk infrastruktur. Integreret beredskab. Detektion af CBRN-materialer*. Kommunikation med offentligheden. Kommunikation med nabolande.

* Kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare materialer

EU'S SVAR PÅ DEN NYE TERRORISME

Europa har ikke ligget på den lade side i indsatsen mod terrorisme. Både Unionen og medlemsstaterne har oprustet, og på papiret omfatter EU's politik alt lige fra en indsats mod rødder og radikaliserings til civil beskyttelse og beredskab.²⁰

EU har produceret en særdeles omfattende handlingsplan mod terrorisme samt en række underordnede dokumenter, der fokuserer på specifikke områder af terrorbekæmpelsen, heriblandt en handlingsplan for frihed, retfærdighed og sikkerhed; et program for beskyttelse af borgerne mod CBRN trusler; et papir om nedrustning og ikke-sprednings projekter; meddelelser om henholdsvis politi- og toldsamarbejde; forhindring og bekæmpelse af terrorfinansiering; beskyttelse af kritisk infrastruktur; og beredskab og krisehåndtering.²¹

EU's handlingsplan mod terrorisme identificerer syv såkaldte strategiske prioriteter:

- at uddybe den internationale konsensus og forbedre den internationale anti-terrorindsats;
- at reducere terroristers adgang til finansielle midler;
- at maksimere kapaciteten til at opdage, efterforske og retsforfølge terroristiske aktiviteter;

²⁰ En detaljeret gennemgang af de 25 medlemslandes individuelle anti-terrorpolitikker ligger udenfor denne bogs rammer. Der henvises til Jonas Holmgren og Jan Softa, *Functional Security. A comparative Analysis of the Nordic States' Political Agenda in the Fields of Critical Infrastructure, IT Security, NBC Issues and Terrorism* (Stockholm: The Swedish Institute of International Affairs, 2002); Erik van de Linde, Kevin O'Brien, Gustav Lindstrom, Stephan de Spiegeleire, and Han de Vries, *Quick scan of post 9/11 national counterterrorism policy-making and implementation in selected European countries* (Leiden: RAND Europe, 2002).

²¹ Commission of the European Communities, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Critical Infrastructure Protection in the fight against terrorism", Bruxelles, 20. oktober 2004, COM(2004) 702 final; Commission of the European Communities, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Preparedness and consequence management in the fight against terrorism", Bruxelles, 20. oktober 2004, COM(2004) 701 final; European Council, "Draft programme to improve the cooperation in the European Union for protecting the population against bacteriological, chemical, radiological or nuclear terrorist threats", Bruxelles, 5. juni 2002, 9593/02; European Council, "EU Plan of Action on Combating Terrorism – Update", Brussels, 2004, 14330/1/4; "Hague Programme – JHA programme 2005-10", EurActiv.com, 19. maj 2005; House of Lords, European Union Committee, "After Madrid: the EU's response to terrorism", London, marts 2005, s. 7 og 11, tilgængelig på <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldaicom/53/53.pdf>.

- at beskytte den internationale transportsikkerhed og skabe effektive grænsekontrollsystemer;
- at forbedre kapaciteten til at håndtere et terrorangreb;
- at bekæmpe de faktorer, der leder til støtte for terrorisme og radikalisering;
- at støtte tredjelande i at opbygge terrorbekæmpelseskapaciteter.

Disse prioriteter har givet ophav til mere end 150 igangværende eller påtænkte initiativer, der spænder fra bekæmpelse af radikalisering til krisehåndtering og beredskab.²² Figur 2 illustrerer, hvorledes der både ude og hjemme er iværksat eller planlagt initiativer indenfor alle terrorbekæmpelsens felter.

Figur 2. EU-initiativer mod terror

Indsat mod:	Initiativer udenfor EU's grænser	Initiativer indenfor EU's grænser
Rødder, radikalisering	Diplomati/udviklingshjælp/ handelsaftaler. Politisk, økonomisk, kulturel dialog med Middelhavslande (Barcelonaproses).	Udveksling af "best practice" indenfor integration og dialog.
Terroristledere, sponsorer, fodsoldater	Træning af sikkerhedsstyrker /opbygning af retsplejekapacitet i bl.a. Irak, Marokko, Algeriet.	Europol/Eurojust/Europæisk Grænseagentur. Fælles terrordefinition. Fælles arrestordre. Harmoniserede strafferammer.
Beskyttelse/afskrækkelse	Sikring af farlige materialer i det tidligere USSR.	Fælles standarder for lufthavnssikkerhed. CBRN program. European Security Research Programme (ESRP). Solidaritetsklausul.

²² European Council, "EU Plan of Action on Combating Terrorism – Update", Brussels, 2004, 14330/1/4, s. 2.

EU-landene har længe lagt vægt på, at indsatsen mod terrorisme i høj grad må rette sig mod de underliggende årsager til terrorismen. Det er således planen, at handelsaftaler og udviklingsbistand i stigende grad skal bidrage til at reducere fattigdom, der menes at kunne være en medvirkende faktor til radikaliserings og opbakning til terrororganisationer. Derudover har en række EU-lande i kølvandet på Irakkrigen lagt sig i selen diplomatisk og presset USA's regering for at engagere sig mere aktivt i forsøget på at finde en løsning på Mellemøstkonflikten – en konflikt der ofte benyttes af radikale kræfter i deres rekrutteringsindsats.

Unionen har desuden engageret sig i træning af sikkerhedsstyrker, dommere og fængselspersonale i en række tredjelande og yder økonomisk støtte for at hjælpe sådanne lande med at leve op til FN's resolutioner mod terrorisme (i første omgang er Indonesien, Pakistan og Filippinerne blevet prioriteret). Endelig er der afsat 100 mio. euro årligt frem til år 2012 til sikring af farlige materialer i det tidligere USSR – materialer der kunne stjæles og bruges i terrorangreb mod europæiske civilbefolkninger.²³

Indenfor EU's grænser er der planer om erfaringsudveksling mellem medlemslandene og en ny integrationsfond til at modvirke radikaliserings og bidrage til bedre integration af de 15 til 20 millioner muslimer, der lever i Europa. Der skal udarbejdes en handlingsplan mod radikaliserings i løbet af efteråret 2005.²⁴

Samtidig er indsatsen for at sikre EU's ydre grænse blevet optrappet. I begyndelsen af 2005 etableredes et Europæisk Grænseagentur til at forbedre koordination og effektivitet. EU's handlingsplan for frihed, retfærdighed og sikkerhed lægger op til etableringen af en fond til at fremme formålet. Det er desuden vedtaget at indføre biometriske kendetegn i europæiske pas fra 2006 for at gøre det vanskeligere for terrorister og kriminelle at benytte sig af falske dokumenter.²⁵

Adskillige tiltag retter sig mod at forbedre udvekslingen af informationer mellem EU-landenes efterretnings-, politi- og toldmyndigheder. Europol og Eurojust er eksempler på fora, hvor en sådan udveksling kan finde sted. Det er ligeledes muligt at inddrage repræsentanter fra

²³ Tale af Mr. Gijs de Vries, European Union Counter-Terrorism Coordinator, til EUROMED møde, Bruxelles, 18. maj 2005.

²⁴ "Hague Programme – JHA programme 2005-10", EurActiv.com, 19. maj 2005.

²⁵ Daniel Keohane, "The EU and counter-terrorism", *Centre for European Reform, Working Paper*, maj 2005, s. 30.

Europol direkte i fælles efterforskningshold, der involverer de kompetente myndigheder fra flere medlemsstater, noget disse dog i praksis har været tilbageholdende med. Desuden medvirkede angrebene i London til at skabe politisk opbakning til forslag om nye fælles regler, der forpligter teleselskaber til at gemme data om kunder og opkald i et år.

For at skabe et samlet trusselsbillede, der tager terrorismens transnationale natur med i betragtning, er der oprettet et såkaldt situationscenter (SitCen) i Rådssekretariatet, hvor nationale repræsentanter skal analysere trusselsinformationer fra såvel nationale indenrigs- som udenrigsefterretningstjenester.²⁶

De mest markante tiltag mod terrorisme er kommet indenfor EU's retlige samarbejde. Således lykkedes det allerede få måneder efter 11. september at enes om en fælles definition på terrorisme, harmonisering af strafferammer, en fælles arrestordre, en fælles liste over organisationer, personer og grupper, der udøver terrorvirksomhed og bestemmelser om, at finansielle midler, der tilhører personer og grupper, der står på den fælles liste skal indefrys. Der opstår dog stadig juridiske slagsmål mellem og internt i medlemslandene omkring fortolkningen af den fælles terrorismedefinition og arrestorden. Der er allerede eksempler på, at forsvarsadvokater i de forskellige medlemslande søger at sætte spørgsmålstegn ved den fælles arrestordre, baseret på forskelle mellem hvad der betragtes som strafbart, og hvorledes, de forskellige landes retssystemer definerer og straffer specifikke forbrydelser.²⁷

Hvad angår infrastrukturbeskyttelse, er der gennemført ensartede standarder for lufthavnssikkerhed, om end implementeringen ikke altid er ensartet. Hvad angår civil beskyttelse, har Rådet vedtaget et program for beskyttelse af borgerne mod CBRN-trusler. Der er desuden afsat midler til forskning indenfor området (15 millioner euro i 2004 og 2005,

²⁶ "EU ministers agree urgent anti-terror policy", EurActiv.com, 14. juli 2005.

²⁷ Den fælles definition på terrorisme omfatter "...forsætlige handlinger, således som de er defineret som lovovertrædelser i national lovgivning, der i kraft af deres karakter eller den sammenhæng, hvori de begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade, betragtes som terrorhandling, når de begås med det formål: 1) alvorligt at intimidere en befolkning, eller 2) uretmæssigt at tvinge offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling, eller 3) alvorligt at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer". Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme, juni 2002. For eksempler på fortolkningsstridigheder mellem nationale retssystemer, se Richard Bernstein, "Suspect linked to Al Qaeda goes free", *New York Times*, 19. juli 2005.

25 millioner i 2006 og et endnu ikke fastlagt, men sandsynligvis større beløb mellem 2007 og 2013) i et nyt europæisk sikkerhedsforskningsprogram (ESRP).²⁸

Endelig vedtog man efter bomberne i Madrid i 2004 en solidaritetsbestemmelse, der forpligter EU-landene til at assistere hinanden med alle midler – både civile og militære – i forbindelse med en terrortrussel eller et angreb. Dermed sendte landene et politisk signal om, at EU står sammen mod terrorisme – et område der ofte tidligere har givet ophav til skænderier, som når Frankrig for eksempel har beskyldt Storbritannien for at være et fristed for radikale muslimer, og Spanien har beskyldt Frankrig for at udgøre et fristed for den baskiske løsrivelsesorganisation ETA.²⁹

BEGRÆNSNINGER PÅ EU'S INDSATS

På papiret dækker EU's indsats mod terror således alle terrorbekæmpelsens forskellige indsatsområder. I realiteten spiller EU dog en begrænset rolle. Operative kapaciteter og kernekompetencer forbliver på nationalstatsniveau, og selv på de områder, hvor landene når til politisk enighed om fælles handling, kan der opstå problemer i implementeringsfasen. De mange initiativer til at fremme samarbejdet om retshåndhævelse, efterretningsvirksomhed og civil beskyttelse kan ligefrem give en falsk form for tryghed, idet størstedelen ikke er bindende.

Ser man først på indsatsen udenfor EU's grænser, så er den baseret på et mellemstatsligt samarbejde, hvilket betyder, at EU kun kan handle, når alle medlemsstaterne er enige. Muligheden for at træffe flertalsbeslutninger indenfor visse felter af den fælles udenrigspolitik blev diskuteret i forbindelse med forberedelsen af den nu nedfrosne EU-forfatning. Men disse diskussioner gjorde klart, at traditionelle fortalere for et mellemstatsligt frem for føderalt EU-samarbejde, først og fremmest Storbritannien, ikke ville acceptere en sådan udvikling.³⁰

²⁸ European Commission, "Terrorist attacks and Tsunami: EU Research to prepare for the unexpected", pressemeddelelse, Bruxelles, 7. februar 2005. Til sammenligning afsætter USA's føderale myndigheder årligt mere end 3 milliarder dollars til at udvikle teknologi, der kan afskrække og forhindre eller forbedre håndteringen af terrorangreb. "Office of Management and Budget, 2003 Report to Congress on Combating Terrorism", Washington DC, september 2003, s. 16.

²⁹ European Council, "Declaration on Combating Terrorism", Bruxelles, 25. marts 2005, tilgængelig på <http://www.statewatch.org/news/2004/mar/eu-terr-decl.pdf>.

³⁰ Lisbet Zilmer-Johns, "EU og terror", *DIIS Report* 2004:1, s. 14.

Ser man derefter på samarbejdet om terrorbekæmpelse indenfor EU's grænser, så har man ganske vist med den fælles terrordefinition og arrestordre taget nogle væsentlige skridt fremad. EU har imidlertid ikke nogen fælles europæisk operativ kapacitet eller udsigt til at få det, og retshåndhævelse forbliver et nationalt kompetenceområde. Skønt EU kan søge at fremme informationsudveksling og koordination indenfor området, er det i sidste instans sådan, at hvor terroristerne frit kan operere på tværs af grænser, så må nationale politimyndigheder stadig respektere dem.

Efterretningsindhentning forbliver ligeledes et nationalt område. SitCen, Europol og Eurojust må forlade sig på de informationer, nationale tjenester frivilligt giver videre. Det er med andre ord op til de enkelte medlemslande om, og i givet fald hvor megen information, de vil dele via de fælles EU-institutioner. Manglende tillid mellem de forskellige nationale tjenester udgør en væsentlig hindring for effektiv informationsudveksling i EU-regi, og den eksisterende aktivitet indenfor de forskellige EU-fora bidrager derfor hovedsageligt til at skabe mere overordnede fælles trusselsanalyser baseret på allerede overståede hændelser, frem for en fælles indsats for at optrevle faktiske terrornetværk og plot.³¹

Som en række forskellige mellemstatslige arrangementer vidner om, foretrækker de fleste lande at dele konkrete informationer i en mere snæver kreds. Således har fem store EU-lande (Tyskland, Frankrig, Storbritannien, Italien og Spanien) etableret et netværk (G5) for udveksling af informationer om personer, der kan sættes i forbindelse med terrorisme. Desuden indgik en gruppe på syv EU-lande i maj 2005 en aftale (Schengen III) om at intensivere samarbejdet mod organiseret kriminalitet, terrorisme og illegal immigration.³² Problemet med disse aftaler er, at de svækker EU's indsats ved at skabe alternative fora og selvsagt placerer de lande, der står udenfor, i en sårbar position i forhold til at bekæmpe en trussel, der opererer på tværs af de europæiske grænser.

Alt i alt kan EU's indsats i lyset af kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne samt den manglende tillid mellem nationale tjenester nok udgøre et supplement til nationale

³¹ "The EU's role in counter-terrorism. Coordination and action", *IISS Strategic Comments*, Vol. 11, no. 2, marts 2005.

³² Thierry Balzacq og Sergio Carrera, "The EU's Fight against International Terrorism", *CEPS Policy Brief* No. 80, juli 2005, s. 4.

aktiviteter og mellemstatsligt samarbejde, men EU's initiativer yder på ingen vis garanti for, at relevante informationer deles mellem medlemslandene.³³

Ser man endelig på civilbeskyttelsesområdet, spiller EU – CBRN-programmet og de mange “kommunikationer” til trods – ligeledes en begrænset rolle. Også civilbeskyttelse forbliver nemlig en nationalstatskompetence, og EU har ikke mulighed for at udstede fælles bindende regler for udstyr og standarder. Det betyder, at udstyr og procedurer afviger fra land til land, hvilket må formodes at gøre solidaritetsklausulen mindre værdifuld i praksis.³⁴

Når EU-landene ikke har kunnet enes om mere gennemgribende tiltag, hænger det sammen med en underliggende principiel uenighed om, hvor stor en rolle EU skal spille. Hvor Østrig efter angrebene i Madrid foreslog, at man oprettede en fælles europæisk efterretningstjeneste og således signalerede villighed til at give EU en operativ og selvstændig rolle, insisterer andre, som for eksempel Storbritannien, på, at EU udelukkende skal koordinere medlemsstaternes aktiviteter.³⁵

Selv når landene faktisk når til politisk enighed, kan der opstå problemer med at få omsat det aftalte i praksis. En stor del af EU's anti-terror initiativer falder under samarbejdets tredje søjle – samarbejdet om retlige og indre anliggende – hvilket betyder, at retsakter skal ratificeres og omsættes til national lov af nationale parlamenter, før de træder i kraft. Da Madrid blev angrebet i marts 2004 havde lande som Tyskland og Italien endnu ikke implementeret den fælles europæiske arrestordre fra 2001.³⁶ Uoverensstemmelser mellem nationale regeringer og nationale retssystemer kan lægge yderligere hindringer i vejen for EU's indsats. Således kendte

³³ House of Lords, European Union Committee, “After Madrid: the EU's response to terrorism”, London, marts 2005, s. 15, tilgængelig på <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldaicom/53/53.pdf>; Daniel Keohane, “The EU and counter-terrorism”, *Centre for European Reform, Working Paper*, maj 2005, s. 2; Jonathan Stevenson, “Counter-terrorism: Containment and Beyond”, London, International Institute for Strategic Studies, *Adelphi Paper* 367, 2004, s. 54.

³⁴ Gustav Lindstrom, “Protecting the European homeland. The CBR dimension”, European Union Institute for Security Studies, *Chaillot Paper*, no 69, 2004.

³⁵ House of Lords, European Union Committee, “After Madrid: the EU's response to terrorism”, London, marts 2005, s. 29, tilgængelig på <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldaicom/53/53.pdf>.

³⁶ Daniel Keohane, “The EU and counter-terrorism”, *Centre for European Reform, Working Paper*, maj 2005, s. 19.

den tyske forfatningsdomstol i juli 2005 den tyske implementeringslov, der skulle omsætte den fælles europæiske arrestordre til national lov, forfatningsstridig.³⁷

Der er således en række udfordringer forbundet med europæisk samarbejde mod terrorisme. Angreb som dem, der ramte Madrid og London, medvirker naturligvis til at skabe en fælles forståelse for problemets alvor. Men det er næppe sandsynligt, at nationalstaterne på kort sigt vil opgive deres eneret på kernekompetencer såsom retshåndhævelse og efterretningsindhentning – en eneret der, kombineret med politisk uenighed om, hvor stor en rolle EU skal spille, spænder ben for et mere effektivt EU samarbejde. Gensidig tillid, der er en forudsætning for villigheden til at dele efterretninger og samarbejde i retshåndhævelse, er ligeledes noget, der i bedste fald gradvis opstår over tid som et resultat af konkret samarbejde og konkrete fælles erfaringer.

Der findes dog et område, hvor ændringer kunne bidrage til et mere effektivt EU samarbejde på kort sigt. Det handler dels om at styrke den tværgående koordination af EU's mange tiltag, dels om at sikre, at det der bliver besluttet rent faktisk også bliver implementeret – formål der, som diskuteret nedenfor, kunne fremmes ved at styrke EU's anti-terrorkoordinator.

ORGANISATION OG IMPLEMENTERING

EU's indsats mod terrorisme strækker sig over en lang række af de eksisterende EU-institutioners kompetenceområder og har desuden givet ophav til en række nye arbejdsgrupper, der inden for hvert deres felt (operativt politisamarbejde, retligt samarbejde, udenrigspolitik, indenrigsefterretninger) søger at fremme udveksling og koordination mellem medlemsstaterne. Derudover eksisterer der en række tekniske arbejdsgrupper, der på forskellig vis støtter formuleringen af fælles politikker.

Figur 3 giver et overblik over de syv såkaldte strategiske prioriteter i EU's Handlingsplan mod Terrorisme samt de aktører, der er involveret i at formulere og implementere anti-terrorpolitikken eller koordinere medlemsstaternes nationale tiltag på EU-plan. Figuren medtager ikke den store mængde arbejdsgrupper, der leverer teknisk rådgivning, da en række af disse er af midlertidig karakter.

³⁷ Richard Bernstein, "Suspect linked to Al Qaeda goes free", *New York Times*, 19. juli 2005.

Figur 3. Aktører i EU's terrorbekæmpelse.

Formulering og implementering af fælles politikker:

Rådet

Generaldirektoratet for Retlige Anliggender, Frihed og Sikkerhed

Generaldirektoratet for Miljø

Generaldirektoratet for Energi og Transport

Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse

Generaldirektoratet for Forskning

Generaldirektoratet for Det Indre Marked og Tjenesteydelser (terrorfinansiering)

Generaldirektoratet for DG Eksterne Forbindelser

Det Europæiske Grænseagentur

Koordination og informationsudveksling:

Europol

Eurojust

EU Politichefernes Task Force (operativ koordination)

Terrorismearbejdsgruppe (repr. fra medlemslandenes indenrigs- eller justitsministerier)

Arbejdsgruppe om terrorisme (repr. fra medlemslandenes udenrigsministerier)

Counter Terrorism Group (repr. fra medlemslandenes sikkerhedstjenester)

Det Europæiske Retlige Netværk

SitCen

Det Europæiske Råd har det overordnede koordinerende ansvar i EU's bekæmpelse af terror. Men Rådet har selv sagt mange andre opgaver, der konkurrerer om opmærksomhed, tid og ressourcer. Derfor udpegede EU's stats- og regeringsledere efter Madrid-bomberne den tidligere hollandske viceindenrigsminister Gijs de Vries til anti-terrorkoordinator. Hans opgave er at "koordinere Rådets arbejde" og "opretholde et overblik over alle de instrumenter Unionen har til rådighed" for at sikre opfølgning på Rådets beslutninger.³⁸

³⁸ European Council, "Declaration on Combating Terrorism", Bruxelles, 25. marts 2005, tilgængelig på <http://www.statewatch.org/news/2004/mar/eu-terr-decl.pdf>.

De Vries står overfor tre hovedudfordringer. For det første at sikre, at medlemsstaterne implementerer fælles beslutninger, for det andet at koordinere mellem Rådet og Kommissionen og på tværs af de forskellige søjler i EU-samarbejdet og for det tredje at koordinere de mange koordinations- og informationsudvekslingsfora.

Manglende implementering har, som nævnt ovenfor, været et væsentligt problem i EU's indsats mod terror. Således havde hverken Tyskland eller Italien implementeret den fælles arrestordre, da Madrid-bomberne sprang, og da London blev angrebet, havde Italien først lige som det sidste land omsat arrestordren til national lov.

De Vries offentliggør løbende lister over, hvor langt de enkelte medlemsstater er kommet med implementeringen af EU's anti-terror tiltag. Han har imidlertid kun overtalelsens kraft at forlade sig på for at sikre, at medlemsstaterne, EU's institutioner og de mange koordinationsfora lever op til deres forpligtelser og til målsætningerne i EU's Handlingsplan. Dertil kommer, at de Vries' personlige stab er lille, og at han ikke disponerer over noget væsentligt budget, der kunne benyttes til at fremme implementering og koordinering, således som for eksempel den amerikanske minister for hjemlandsikkerhed, der har et budget på flere milliarder dollars til rådighed til at fremme anskaffelsen af ensartet udstyr til beredskabet på tværs af USA's delstater.

EU's søjlestruktur udgør ligeledes en udfordring. På en række af terrorbekæmpelsens områder kræver effektiv politik nemlig, at der iværksættes sideløbende og koordinerede aktiviteter i alle EU-samarbejdets forskellige søjler. En effektiv EU-indsats mod terrorfinansiering kræver for eksempel fælles lovgivning for fastfrysning af midler og bankers videregivelse af oplysninger til myndighederne (samarbejdets første søjle, det indre marked); at den fælles liste over hvilke personer og grupper midler, der skal fastfryses, løbende opdateres (samarbejdets anden søjle, den fælles udenrigs og sikkerhedspolitik); at den rette lovgivning til at retsforfølge terrorens økonomiske bagmænd er på plads, samt at bevisgrundlaget kan tilvejebringes (samarbejdets tredje søjle, samarbejde om retlige og indre anliggender). Søjlestrukturen kan dels medføre koordinationsvanskeligheder, dels gøre fælles handling til en langsommelig proces, med tre sideløbende beslutningsprocesser i stedet for en enkelt.

Endelig udgør koordination af de mange koordinations- og informationsudvekslingsfora i sig selv en udfordring. De Vries sidder med i de forskellige fora, hvor han dels forsøger at fastholde fokus på EU's prioritetsområder, dels søger at sikre, at der koordineres med de øvrige fora indenfor området, samt med aktiviteter indenfor EU-institutionerne selv. Men det kan være vanskeligt overhovedet at etablere et klart overblik over de involverede aktører og

deres respektive kompetenceområder. “Til trods for, at nogle af vore vidner lovede os et kort over alle de sammenhængende og overlappende grupper, så var ingen af dem i stand til at levere det”, konkluderede det britiske Overhus’ Europakomite i en rapport om EU’s svar på terrorismen – påfaldende, eftersom vidnerne inkluderede direktøren for DG Justice, Freedom and Security, direktøren for SitCen, samt EU’s anti-terrorkoordinatør, Gijs de Vries.³⁹

Faren ved dette system er, at det ikke resulterer i synergi og samarbejde, men i stedet i komplicerer indsatsen. Uklarhed over roller, funktioner og kompetencer åbner nemlig et felt for bureaukratiske stillingskrige.⁴⁰ Selv hvis man antager, at viljen til at koordinere er til stede, så vil det forhold, at de involverede aktører selv har svært ved at etablere et overblik over strukturer, aktører og kompetencer, selvsagt vanskeliggøre en effektiv udveksling af information og koordinering af politik.

At en sådan udveksling er vigtig, ikke kun på tværs af grænser, men også på tværs af institutionelle skel, understreges af den amerikanske 11. september-kommissions rapport om angrebene på USA – den mest dybtgående og omfattende undersøgelse af et enkelt angreb udført af Al-Qaida bevægelsen. Rapporten giver utallige eksempler på, hvordan mangel på kommunikation og koordination mellem forskellige amerikanske myndigheder lagde hindringer i vejen for terrorbekæmpelsen. Hvis CIA, FBI og de amerikanske immigrationsmyndigheder havde lagt de forskellige brikker af information sammen, de hver især rådede over, kunne plottet måske have været opdaget.⁴¹

Skønt EU selvsagt ikke umiddelbart kan sammenlignes med USA’s føderale system, så står EU-landene dog overfor nøjagtig samme udfordring: Nemlig en terrorisme, der opererer på tværs af geografiske og traditionelle institutionelle grænser og derfor kræver, at der samarbejdes på tværs af disse grænser.

Det har ledt nogle forskere til at argumentere, at i stedet for at forsøge at imødegå truslen fra Al-Qaida bevægelsen med traditionelle hierarkier og organisationer bør man i stedet satse på

³⁹ House of Lords, European Union Committee, “After Madrid: the EU’s response to terrorism”, London, marts 2005, s. 28, tilgængelig på <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldecom/53/53.pdf>.

⁴⁰ Terence Taylor, “United Kingdom” i Yonah Alexander (red.) *Combating Terrorism. Strategies of Ten Countries* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002), s. 197.

⁴¹ The National Commission on Terrorist Attacks on the United States, *The 9/11 Commission Report*, Washington DC, juli 2004, s. 263-277, 318, 321-322.

mere fleksible netværksformer. Traditionelle strukturer og rapporteringsmønstre bør afløses af flade strukturer og projektbestemte interaktionsformer, der går på tværs af eksisterende bureaukratiske skillelinjer og landegrænser. Netværk skal bekæmpes med netværk, lyder argumentet. Gennem fælles uddannelse, udvikling af fælles doktriner og en fælles forståelse af terrorbekæmpelsens kontekst, mål og midler skal en fælles tværgående kultur udvikles – en kultur der igen skal udgøre olien i resort- og grænseovergribende netværk, hvor samarbejde ikke kan fremtvinges gennem traditionelle bureaukratiske autoritetsstrukturer og kommandoveje.⁴²

I virkelighedens verden vil en sådan struktur dog begrænses, dels af EU-landenes uvillighed til at give slip på deres kernekompetencer, dels af, at det som diskuteret langt fra er alle aktørerne, der skal indgå i netværkene, der har fuld tillid til hinanden.⁴³ En flad netværksstruktur kan desuden rejse spørgsmål om, hvorledes man sikrer demokratisk og politisk kontrol med de fora, hvor der udveksles følsomme oplysninger, eller de aktører, der står for implementeringen af indsatsen mod terrorisme.⁴⁴ Selv de varmeste fortalere for netværksbaseret terrorbekæmpelse påpeger da også, at det er hensigtsmæssigt at bevare nok central autoritet til at sikre at alle opfører sig som holdspillere.⁴⁵

Det peger i praksis tilbage mod behovet for at styrke den europæiske anti-terrorkoordinators mandat og beføjelser. I stedet for det nuværende mandat, der går ud på at “koordinere Rådets arbejde” og “opretholde et overblik over alle de instrumenter, Unionen har til rådighed” for at

⁴² John Arquilla og David Ronfeldt, “Fight Networks with Networks”, *Rand Review Special Issue, Full Alert: An Arsenal of Ideas for the War Against Terrorism*, september 2001, tilgængelig på <http://www.rand.org/publications/randreview/issues/rr.12.01/fullalert.htm>. (læst 20. juni 2005).

⁴³ Det er centralt, men langt fra enkelt, at afklare fordeling af omkostninger og fortjenester, kompetencer og beslutningsautoritet, samt klarlægge hvordan eventuelle konflikter løses, hvis et resortovergribende netværk skal fungere effektivt. For en diskussion af disse spørgsmål hvad angår netværksdannelse mellem private virksomheder se Jeppe Gustafsson, Lars Bo Henriksen, Rune Larsson, “Udvikling af strategiske alliancer, joint ventures og netværk”, Dansk Institut for Organisations Studier i samarbejde med Ålborg Universitetscenter, februar 1991.

⁴⁴ Paul Davis og Brian Jenkins påpeger, at der er blandede erfaringer med at give specialenheder indenfor politi og militær udstrakt autonomi. Nogle har været særdeles effektive, i andre tilfælde har resultatet været udstrakt magtmisbrug. Paul K. Davis og Brian Michael Jenkins, *Deterrence and Influence in Counterterrorism* (Santa Monica: Rand, 2002), s. 32.

⁴⁵ John Arquilla og David Ronfeldt, “The Advent of Netwar (Revisited)” i John Arquilla og David Ronfeldt (red.) *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy* (Santa Monica: Rand, 2001), s. 16.

sikre opfølgning på Rådets beslutninger, kunne man give de Vries et klarere mandat til 1: at udvikle prioriteter og foreslå den nødvendige fælles lovgivning; 2: sikre koordination; og 3: sikre implementering.

Et klarere mandat samt retten til at foreslå lovgivning kunne i sig selv medvirke til at øge de Vries' gennemslagskraft overfor EU-institutioner og medlemslande. Men derudover ville prioritering, koordination og implementering fremmes, hvis antiterrorkoordinatoren fik en større stab til at støtte arbejdet (de Vries' stab er for tiden på én person) samt et budget, der kunne bruges til at medfinansiere fælles sikkerhedstiltag og fungere som incitament i forhold til både medlemslande og EU-institutioner for så vidt angår koordination og implementering.⁴⁶

KONKLUSION

Europa hænger sammen på godt og ondt. Når de europæiske lande kan finde fælles fodslag har de langt mere gennemslagskraft i terrorbekæmpelsen end enkeltlande, der handler hver for sig. Men samtidig har den europæiske integration givet ophav til nye sårbarheder, der kan og bliver udnyttet af den transnationale salafi-jihadistisk bevægelse.

EU's indsats mod terrorisme dækker i princippet alle områder i terrorbekæmpelsen og lever således på papiret op til kravene til hvilke instrumenter, en fornuftig indsats bør inkludere. Men skønt EU har vedtaget vigtige initiativer, specielt indenfor det retlige samarbejde, spiller unionen i virkeligheden en begrænset rolle.

Medlemsstaterne er principielt uenige om, hvor stor en rolle EU skal spille, og sidder fortsat tungt på terrorbekæmpelsens kernekompetencer. Det sætter en grænse for, hvor langt EU kan gå. Skønt de angreb, der er blevet rettet mod Europa, har medvirket til at fremme en fælles forståelse af, at truslen er alvorlig, og skønt et konstant pres fra de mest integrationsvillige lande for så vidt angår at gøre samarbejdet mere forpligtende, informationsdeling obligatorisk og fælles minimumsstandarder bindende kan medvirke til at flytte på den grænse, vil det være en proces, der tager tid. På kort sigt er det bedste bud på, hvorledes samarbejdet kan gøres mere effektivt, en styrkelse af EU's anti-terrorkoordinators rolle. Med et klart mandat til at sætte prioriteter og foreslå den nødvendige lovgivning og stærkere instrumenter til at sikre koordinering og implementering af de fælles tiltag kunne EU's anti-terrorindsats forbedres.

⁴⁶ European Council, "Declaration on Combating Terrorism", Bruxelles, 25. marts 2005, tilgængelig på <http://www.statewatch.org/news/2004/mar/eu-terr-decl.pdf>.

DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier

Denne DIIS-publikation indgår i de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier. Projektet, der er finansieret af Forsvarsministeriet, blev påbegyndt i 2000 og løber frem til 2009.

De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier har fokuseret på EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, NATO og den såkaldte revolution i militære anliggender.

I en tid, hvor betingelserne for at føre sikkerhedspolitik og opnå sikkerhed forandres, finder DIIS det afgørende, at de forsvars- og sikkerhedspolitiske studier udnytter synergien mellem teoretiske overvejelser om sikkerhedens nye karakter og konkrete analyser af de nye krav til sikkerhedspolitik. Ydermere er det vigtigt at indholdet af en sådan afgørende ny dagsorden bliver formidlet til offentligheden.

Forskningsopgaver formuleres i samarbejde med Forsvars- og Udenrigsministeriet. Forskningen og konklusionerne af denne er uafhængige, og afspejler hverken de involverede ministeriers synspunkter eller en officiel DIIS-holdning til det givne spørgsmål.

Resultaterne af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier tager mange former – fra 'research briefs' til artikler i internationale videnskabelige tidsskrifter – for at leve op til vores mål om at foretage forskning af høj kvalitet og formidle denne til offentligheden.

Fagligt panel:

Christopher Coker, Reader, London School of Economics and Political Science

Heather Grabbe, Research Director, Centre for European Reform

Lene Hansen, lektor, Københavns Universitet

Sten Rynning, lektor, Syddansk Universitet

Knud Erik Jørgensen, lektor, Aarhus Universitet

Ole Kværnø, Chef, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet

Theo Farrell, Senior Lecturer, University of Exeter

Iver Neumann, seniorrådgiver, det norske udenrigsministerium, forskningsprofessor, NUPI

Mehdi Mozaffari, professor, Aarhus Universitet

Robert C. Nurick, Director, Carnegie Endowment for International Peace, Moscow

Mikkel Vedby Rasmussen, lektor, Københavns Universitet

Terry Terriff, Senior Lecturer and Director of the Graduate School of Political Science and International Studies, University of Birmingham

Ståle Ulriksen, vicedirektør og leder af FN-programmet, NUPI
Michael C. Williams, Professor, University of Wales at Aberystwyth

Yderligere information

Yderligere information om De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier kan fås på DIIS's hjemmeside (<http://www.diis.dk>), eller ved at kontakte afdelingsleder Peter Viggo Jakobsen på tlf.: 32 69 87 63 eller e-mail: pvj@diis.dk.

Yderligere information om emnet for denne publikation kan fås ved at kontakte Anja Dalgaard-Nielsen direkte på tlf.: 32 69 87 83 eller e-mail: adn@diis.dk