

DIIS REPORT

EU OG TERROR

Lisbet Zilmer-Johns

DIIS REPORT 2004:I

Januar 2004

© Copenhagen 2004
Danish Institute for International Studies, DIIS
Strandgade 56, DK -1401 Copenhagen, Denmark
Ph: +45 32 69 87 87
Fax: +45 32 69 87 00
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

Cover Design: Carsten Schiøler
Layout: Allan Lind Jørgensen
Printed in Denmark by Vesterkopi AS

ISBN: 87-7605-014-9

Price: DKK 50,00 (VAT included)
DIIS publications can be downloaded
free of charge from www.diis.dk

Hardcopies can be ordered at www.netboghandel.dk.
Wholesale for booksellers: Nordisk Bogcenter A/S,
Bækvej 10-12, DK-4690 Haslev, Denmark
Ph: +45 56 36 40 40
Fax: +45 56 36 40 39

Denne rapport indgår i DIIS's "Sikkerheds- og Forsvarspolitiske Studier", som foretages på en bevilling fra Forsvarsministeriet.

*Lisbet Zilmer-Johns
Fuldmægtig, cand.scient.pol.*

Indhold

Sammenfatning	4
Abstract	59
1. Indledning	5
Materiale	7
Hvorfor terrorbekæmpelse i EU-regi?	8
Danmarks rolle i EU's terrorbekæmpelse	9
2. Instrumenter i terrorbekæmpelse	11
3. EU's eksterne instrumenter	15
Diplomati	15
Politi- og efterretningsmæssigt samarbejde	18
Militære aktioner	22
Økonomisk støtte	33
Delkonklusion	35
4. EU's interne instrumenter	36
Grænsekontrol	36
Politi- og efterretningsmæssige samarbejde	37
Beskyttelse af kritisk infrastruktur	40
Civilbeskyttelse	43
Delkonklusion	49
5. Konklusion og perspektivering	51
Om DIIS's Sikkerheds- og Forsvarspolitiske Studier	57

Sammenfatning

I *EU og terror* vurderes EU's muligheder for at bekæmpe terrorisme. Ifølge EU's sikkerhedsstrategi er terrorisme en af de afgørende trusler mod Europas sikkerhed, hvilket understreger terrorbekæmpelse som EU's sikkerhedspolitiske hovedprioritet. Men er EU i stand til at håndtere terrortruslen?

Det vurderes, at EU råder over de typer instrumenter, der er nødvendige til at bekæmpe terror, men der er en række begrænsninger på de indsatser, som EU kan gennemføre. Det gælder både eksterne instrumenter, der anvendes uden for EU, og interne instrumenter, der anvendes inden for EU.

De er primært de interne instrumenter, der er blevet udviklet efter terrorangrebet den 11. september 2001. Dette kan forklares med, at grænsekontrol, politi- og efterretningsmæssigt samarbejde, beskyttelse af kritisk infrastruktur og civilbeskyttelse relaterer sig til kerneområder inden for EU-samarbejdet med høj grad af integration. Forslag fra Konventet vil yderligere forstærke de interne instrumenter. Først og fremmest forslaget om en solidaritetsbestemmelse kan betyde en markant udvidelse af samarbejdet om civilbeskyttelse ved at inddrage militære ressourcer til at bistå et medlemsland ramt af terror.

EU's eksterne instrumenter er primært rettet mod en langsigtet indsats mod terror. Det gælder diplomati, politi- og efterretningsmæssigt samarbejde, militære aktioner og økonomisk støtte. Forslag fra Konventet og EU's sikkerhedsstrategi lægger op til, at EU kan lede en tidlig og robust militærintervention, men dette er primært rettet mod stabilisering af skrøbelige stater, hvor terrornetværk typisk vil slå rod, frem for militær bekæmpelse af terrornetværk.

Med Konventets forslag vil Danmark pga. retsforbeholdet og forsvarsforbeholdet komme til at stå uden for væsentlige dele af EU's indsats mod terror.

I. Indledning

Terrorisme udgør en af de afgørende trusler mod Europas sikkerhed.¹ Dette er konklusionen i EU's sikkerhedsstrategi, som blev vedtaget af stats- og regeringscheferne på Det Europæiske Råds møde i december 2003.² Terrorbekæmpelse prægede også drøftelserne i Konventet om Europas fremtid, ikke mindst vedrørende samarbejdet om sikkerhed – såvel det sikkerhedspolitiske inden for EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) som samarbejdet om borgernes sikkerhed inden for retlige og indre anliggender (RIA).

Spørgsmålet er imidlertid, om EU råder over de nødvendige instrumenter til at bekæmpe terrorisme. I hvilket omfang er EU med de nuværende instrumenter i stand til at håndtere terrortruslen, og hvor er der mangler? I hvilket omfang kan Konventets forslag til en ny traktat udbedre disse mangler? Hvilke forslag kan allerede gennemføres inden vedtagelsen af en ny traktat?

I det følgende vil EU's tilgang til terrorbekæmpelse tage udgangspunkt i, hvilke instrumenter EU har til rådighed. I den sammenhæng vil der blive skelnet mellem, om disse instrumenter primært anvendes *uden for* EU eller primært *inden for* EU. Dette er en anden tilgang end den traditionelle skelnen mellem ydre og indre sikkerhed. Der har man fokuseret på, om *truslen* er udefrakommende eller opstået internt i landet. Denne skelnen kommer konkret til udtryk ved, at nationalstaten traditionelt søger at beskytte sig mod ydre trusler – herunder faren for militær aggression – gennem diplomati og militær, mens indre sikkerhed især varetages af politi og retsvæsen med henblik på at beskytte borgerens sikkerhed, rettigheder og ejendom. Den internationale terrorisme er imidlertid kendetegnet ved, at den om noget nedbryder skellet mellem indre og ydre sikkerhed. En terrorgruppe finansieret af al-Qaeda, trænet i Afghanistan, bosiddende i Hamburg og med planer om at gennemføre terrorangreb på Paris er nærmest umulig at definere som enten ydre eller indre sikkerhed både ud fra en fransk og tysk synsvinkel. Og dermed er det heller ikke på forhånd givet, om landene skal benytte diplomati og

¹ Jeg vil gerne takke Anja Dalgaard-Nielsen, Peter Viggo Jakobsen, Jess Pilegaard og Mikkel Vedby Rasmussen fra DIIS samt 'reviewer' for udbytterige kommentarer. Også tak til specialkonsulent Uffe Strandkjær, Energistyrelsen, fuldmægtig Simon Agger, Beredskabsstyrelsen og kontorchef Peter Taksø-Jensen, Udenrigsministeriet, som har bidraget med input og gode ideer til mine argumenter. En særlig tak til Louise Mariegaard for research og til Bent Hansen for korrekturlæsning.

² Europæisk sikkerhedsstrategi, *Et sikkert Europa i en bedre verden*, Bruxelles, 12.12.2003, [<http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIIDK.pdf>] (15.12.2003).

militære midler eller politi og retsvæsen til at bekæmpe terrortruslen.

Fokus på instrumenter og kapaciteter frem for truslens oprindelse kendetegner i stigende grad sikkerhedspolitikken. Frem for at skelne mellem ydre og indre trusler, skelnes der mellem eksterne og interne tiltag. Et eksempel herpå er den amerikanske indsats over for bekæmpelse af terror. USA har vedtaget nationale strategier for, hvordan man gennem henholdsvis internationale (eksterne) og hjemlige (interne) tiltag sikrer sig mod terrortruslen. I *The National Security Strategy of the United States*³ og *The National Strategy for Combating Terrorism*⁴ er der redegjort for, hvordan USA gennem international indsats vil bekæmpe terrororganisationer, herunder ved hjælp af militære midler. I *The National Security Strategy for Homeland Security*⁵ er der opregnet en række indenrigspolitiske tiltag, der har til formål at beskytte det amerikanske hjemland, dvs. territorium mod terror.

Gennemgangen af EU's eksterne og interne instrumenter vil lede frem til følgende *konklusioner*:

- EU råder over de typer eksterne og interne instrumenter, der er nødvendige til bekæmpelse af terror, men der er dog en række begrænsninger på de indsatser, som EU kan gennemføre. Forslag fra Konventet vil kun til dels kunne udbedre disse mangler. Bortset fra solidaritetsbestemmelsen vil videreudvikling af EU's eksterne og interne instrumenter i høj grad kunne ske på baggrund af den nuværende traktat, og forudsætter derfor ikke vedtagelse af en ny traktat.
- EU's eksterne instrumenter er primært rettet mod en langsigtet indsats mod årsager til terrorisme og terroristers evne til at gennemføre terror.
- EU's militære instrument er rettet mod stabilisering af skrøbelige stater, hvor terrornetværk typisk vil slå rod. Såvel Konventet som EU's sikkerhedsstrategi lægger op til, at EU bliver i stand til at lede en tidlig og robust militærintervention, men formålet med dette er konfliktforebyggelse frem for fx nedkæmpelse af terrornetværk.
- Det er især EU's interne instrumenter, der er blevet styrket efter den 11.

³ The White House, *The National Security Strategy of the United States*, Washington, D.C., juli 2002, [<http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/secstrat.htm>] (16.09.2003).

⁴ *The National Strategy for Combating Terrorism*, Washington, D.C., februar 2003, [<http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/strategy/>] (16.09.2003).

⁵ *The National Security Strategy for Homeland Security*, Washington, D.C., juli 2002, [http://www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf] (16.09.2003).

september 2001, og som kan blive yderligt styrket med forslag fra Konventet. Dette kan forklares med, at grænsekontrol, politi- og efterretningsmæssigt samarbejde, beskyttelse af kritisk infrastruktur og civilbeskyttelse relaterer sig til kerneområder inden for EU-samarbejdet med høj grad af integration. Der er således tale om områder, hvor EU's instrumenter allerede er udviklede, og hvor graden af integration ofte gør det nødvendigt at supplere nationale antiterroriltag med EU-tiltag.

- Der er sket en styrkelse af det efterretningsmæssige samarbejde, ikke mindst internt i EU. Det efterretningsmæssige samarbejde har primært til formål at udvikle fælles trusselsvurderinger, frem for den konkrete optrævelse af fx terrornetværk. Forslag fra Konventet kan dog styrke samarbejdet om operationelle indsatser.
- Det gælder dog især på det politi- og efterretningsmæssige område, at yderligere udvikling af EU-samarbejdet begrænses af, at området vurderes at være inde ved kernen af national suverænitets.
- Konventets forslag om en solidaritetsbestemmelse kan betyde en markant styrkelse af medlemslandenes samarbejde om civilbeskyttelse, i tilfælde af at et land rammes af terror. Der lægges op til øjeblikkelig bistand med brug af både militære og civile ressourcer. Såfremt EU skal kunne leve op til en sådan garanti om bistand, kræver det en høj grad af forudgående planlægning og træning, samt en klar kommandolinje. Indførelsen af en solidaritetsbestemmelse forudsætter, at der bliver enighed om en traktattekst baseret på Konventets forslag.

Materiale

Gennemgangen af EU's instrumenter er hovedsagligt baseret på skriftligt materiale fra EU – i form af forslag i Konventet, forslag fra Kommissionen, forslag i regeringskonferencen, retsakter, erklæringer og konklusioner fra Rådet og Det Europæiske Råd – samt artikler m.m. fra diverse tidsskrifter og tænketanke. Der er blevet foretaget interviews med embedsmænd i sekretariatet for Konventet og Rådssekretariatet. Disse er blevet interviewet på betingelse af anonymitet.

Inden en nærmere præsentation af EU's instrumenter vil det blive diskuteret, hvorfor EU er central i forhold til terrorbekæmpelse.

Hvorfor terrorbekæmpelse i EU-regi?

Terrorbekæmpelse er langt hen ad vejen et nationalt anliggende for de europæiske lande.⁶ I lyset af terrorangrebet på New York og Washington den 11. september 2001 har de enkelte lande styrket deres efterretningsvæsen, civile beredskab og omstillingen af militæret fra territorialforsvar til internationale opgaver med henblik på en øget indsats mod terror. Imidlertid er terrorisme grundlæggende en transnational trussel, og det kræver internationalt samarbejde effektivt at bekæmpe en trussel, der ikke lader sig kontrollere af landegrænser.⁷ Det gælder USA, og det gælder i endnu højere grad de europæiske lande. Men hvorfor er det sådan?

I forhold til brug af de klassiske instrumenter inden for *ydre* sikkerhed – diplomati og militære midler – gælder det især for de mindre europæiske lande, men i vidt omfang også for de større europæiske lande, at hvis man kan blive enige om en fælles indsats, har det større gennemslagskraft, end hvis landene handler enkeltvist. Her foregår en stor del af det europæiske samarbejde inden for NATO, EU og FN. Såfremt der er tale om terrorbekæmpelse i form af større *militære* operationer, hverken kan eller vil selv de største europæiske militærmagter løse det på egen hånd. Det gælder ved stabilisering af svage stater med henblik på at forhindre terrorgrupper i at slå rod, og i endnu højere grad hvis det er nødvendigt at overveje forebyggende aktioner.⁸ Militære indsatser vil sandsynligvis finde sted inden for NATO, EU eller FN eller via en ad hoc-koalition ('coalition of the willing'). I forhold til *diplomatisk* initiativer i kampen mod terror vil et samlet EU oftest have en større gennemslagskraft, end hvis de enkelte medlemslande optræder på egen hånd. Det kan dreje sig om initiativer vedrørende ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben eller pres på tredjelande, der yder støtte til terrorgrupper.

I forhold til landenes *indre* sikkerhed og brug af politi og retsvæsen gør de

⁶ Dette fremhæves bl.a. i *Program mhp. at forbedre samarbejdet i EU om at forebygge og begrænse følgerne af kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare terrortrusler* (EU's CBRN-program) vedtaget af Rådet den 20.12.2002, s. 7.

⁷ Richard N. Haass, *Reflections a Year After September 11*, International Institute for Strategic Studies, 13.09.2002, [<http://www.state.gov/s/p/rem/13442.htm>] (11.11.2003).

⁸ I det følgende vil begrebet forebyggende aktioner/militærangreb dække over både foregribende ('preemptive') og forebyggende ('preventive') aktioner. Der er uenighed om, hvordan man definerer henholdsvis foregribende og forebyggende aktioner, ligesom den amerikanske sikkerhedsstrategi ikke indeholder nogen klar definition. I rapporten vil forebyggende aktion omfatte en handling, der har til formål at forhindre, at en trussel opstår i fremtiden. Se bl.a. Adam Roberts, "Law and the Use of Force After Iraq", *Survival*, 45:2, 2003, s. 45.

europæiske landes gensidige afhængighed sig endnu mere gældende. Med samarbejdet i EU er der sikret fri bevægelighed af personer, varer, tjenesteydelser og kapital; de enkelte lande kan ikke længere på egen hånd sikre den nødvendige kontrol af personer, varebevægelser eller pengeoverførsler, eftersom disse kan bevæge sig frit rundt i EU. Nationale initiativer i bekæmpelsen af terror må suppleres med EU-initiativer vedrørende bl.a. udveksling af efterretningsoplysninger, kontrol af rejsedokumenter og stikprøvekontrol af varer.

I forhold til bekæmpelse af terror vil de europæiske lande inden for en lang række områder derfor kun kunne agere effektivt, hvis det sker igennem internationalt samarbejde. Et europæisk land kan ikke i samme grad som USA på egen hånd beskytte sig mod terror: For det første har man ikke de samme militære ressourcer. For det andet har de europæiske lande ikke den samme handlefrihed til at gennemføre nationale politikker, idet en lang række af de samfundssektorer, hvor en indsats mod terror er påkrævet, er omfattet af EU's indre marked og bestemmelser om fri bevægelighed. For de europæiske lande vil EU ofte være rammen om samarbejde vedrørende terrorbekæmpelse, idet EU-samarbejdet dækker mange af de områder, hvor en fælles indsats mod terror er nødvendig. Dette gælder først og fremmest den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (ESFP), samt retlige og indre anliggender, men også det traditionelle økonomiske samarbejde er omfattet.

Danmarks rolle i EU's terrorbekæmpelse

Danmark har hidtil kunnet bidrage til alle EU's instrumenter i terrorbekæmpelse, men med Konventets forslag er der udsigt til, at Danmark pga. både forsvarsforbeholdet og retsforbeholdet vil komme til at stå uden for væsentlige dele af EU's indsats mod terror.⁹ Overflytning af samarbejdet om retlige og indre anliggender til første søjle vil udelukke dansk deltagelse i en væsentlig del af EU's indsats i bekæmpelsen af terror.¹⁰ Forsvarsforbeholdet vil fortsat betyde, at Danmark står uden for EU's sikkerheds- og forsvarspolitik, som forventes i stigende grad at spille en rolle i EU's bekæmpelse af terror. Endelig kan

⁹ Udenrigsministeriets notat af 11. august 2003 om konsekvenserne for de danske forbehold af Konventets udkast til forfatningstraktat, s. 24, [<http://www.um.dk/cgi-bin/dyn3nt/dyn3.exe?prog=show&pageid=308&pостid=53>] (16.09.2003).

¹⁰ EU-samarbejdet består af tre søjler: Første søjle er det traditionelle EU-samarbejde (økonomi, landbrug), anden søjle er den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder sikkerheds- og forsvarspolitik, og tredje søjle er samarbejdet om retlige og indre anliggender. Første søjle er altovervejende overstatslig med Kommissionen i en central rolle, mens anden og tredje søjle er mellemstatslige, dvs. at regeringerne er de centrale aktører.

forsvarsforbeholdet også betyde, at Danmark ikke bliver omfattet af solidaritetsbestemmelsen, som handler om brug af civile og militære ressourcer til beskyttelse af befolkningen internt i EU i tilfælde af et terrorangreb. Dette afhænger af, i hvilket omfang ESFP og de militære strukturer får en rolle i gennemførelsen af solidaritetsbestemmelsen.

De nærmere konsekvenser af Danmarks retsforbehold og forsvarsforbehold vil afhænge af den videre udvikling af EU's indsats mod terror. Hvilke instrumenter er nødvendige i bekæmpelse af terror, og hvilke råder EU over?

2. Instrumenter i terrorbekæmpelse

Terror er en kompleks trussel, der optræder i mange former, og som derfor må bekæmpes med hele paletten af politikker. Ligeledes er det nødvendigt at sætte ind på alle faser i terrorismens livscyklus: fra grundlæggende utilfredshed til den konkrete gennemførelse af terrorangreb.¹¹ Det betyder, at man må sætte ind på flere områder:

For det første over for grundlæggende *årsager* til terrorisme, såsom politisk undertrykkelse og socioøkonomiske forhold. For det andet terrorgruppers *evne* til at udføre terrorangreb, herunder deres adgang til de nødvendige materialer, samt evne og adgang til at gennemføre angreb effektivt og hvor ønsket. For det tredje *beskyttelse* mod terrorangreb gennem sikkerhedsmæssige foranstaltninger, som enten afholder terrorister fra at gennemføre angreb, eller som begrænser effekterne af et terrorangreb.¹² Der er sammenhæng mellem de forskellige områder, og terrorbekæmpelse kræver derfor en sammenhængende indsats, der tager højde for alle faser i terrorisme, og dermed dækker såvel den *præventive* indsats som den *reaktive* indsats, i tilfælde af at terrorangreb finder sted.

De europæiske lande må på samme måde i deres bekæmpelse af terror sætte ind over for alle faser. Dette gælder også, hvis terrorbekæmpelse finder sted i EU-regi – enten fordi det konkrete område som fx kontrol ved grænserne er et EU-anliggende eller fordi en fælles EU-indsats effektivt vil supplere EU-landenes nationale indsats, hvilket fx er tilfældet inden for civilbeskyttelse.

Forskellige *instrumenter* er nødvendige for at bekæmpe terror inden for de forskellige områder; der er ikke ét instrument, der passer til ét område af terrorisme – tværtimod er det ofte nødvendigt at bruge flere instrumenter og bruge dem på en sammenhængende måde. Terrortruslens kompleksitet vil ofte gøre det nødvendigt at bruge en blanding af diplomati, økonomiske incitamenter eller sanktioner, politimæssige og retlige tiltag samt militære magtmidler. Det

¹¹ Baseret på Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2001.

¹² Pillar nævner også terrorgruppers intention om at benytte terror over for lande, der ellers ikke er direkte involveret i en konflikt. Han diskuterer forskellige muligheder for at påvirke disse terrorgrupper til ikke at rette deres terror mod fx USA (bl.a. ved at afslå at forhandle med gidseltagere) men påpeger, at i forhold til international terrorisme, hvor Vesten som sådan er fjenden, er det svært og måske umuligt effektivt at undgå at afværgе intentionen om at ramme amerikanske – eller europæiske – mål med terror. Pillar (2001), s. 37.

vil således være nødvendigt at have en værktøjskasse, der dækker bredt, og en enighed om, hvordan den skal bruges. Dette er også udfordringen for EU.

EU besidder de instrumenter, der er nødvendige i bekæmpelse af terror, men der er begrænsninger i de indsatser, som EU kan gennemføre.¹³ Af eksterne instrumenter drejer det sig om diplomati, politi- og efterretningsmæssigt samarbejde, militære aktioner og økonomisk støtte. Af interne instrumenter drejer det sig om grænsekontrol, politi- og efterretningsmæssigt samarbejde, beskyttelse af kritisk infrastruktur samt civilbeskyttelse. Det er vanskeligt præcist at identificere manglerne i EU's instrumenter, idet det afhænger af, hvad man bruger som målestok. Fx har det kun begrænset nytte at sammenligne EU's eksterne instrumenter med USA's eksterne instrumenter, eftersom USA er en forbundsstat, der har én udenrigspolitik, én (ekstern) efterretningstjeneste og ét forsvar. På trods af hvad der må være af intern uenighed og manglende samarbejde i Washington, er det nemmere for USA end for EU at formulere en udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, samt at bruge efterretningsagenter til at optrælle terrornetværk. Det samme er på den ene side også tilfældet med de interne instrumenter, hvor beskyttelse mod terror i overvejende grad er et nationalt anliggende i EU. Men på den anden side er de interne instrumenterne omfattet af samarbejdsområder med så høj en grad af integration, at en fælles EU-indsats ofte er nødvendig. I forhold til de interne instrumenter er det derfor i højere grad relevant at sammenligne med USA's interne indsatser i form af *Homeland Security*, idet et EU med fri bevægelighed af personer, varer, tjenesteydelser og kapital står over for en række af de samme udfordringer som USA.

I gennemgangen af EU's *eksterne* instrumenter, er der nævnt en række eksempler på indsatser i forhold til forebyggelse af og beskyttelse mod terror. I stedet for at lave en direkte sammenligning mellem USA's og EU's eksterne instrumenter, vil en vurdering af EU's eksterne instrumenter tage udgangspunkt i, om de kan dække hele spektret af indsatser over for terror. Enkelte indsatser er markeret med '?' for allerede her at markere, at disse ikke er centrale i EU's tilgang til terrorbekæmpelse.

¹³ Udviklingen af EU's eksterne instrumenter bygger på Pillar (2001) og Harald Müller: "Terrorism, Proliferation: A European Threat Assessment", *Chaillot Papers* nr. 58, Paris, Institute for Security Studies, 2003, ss. 44-53. Udviklingen af EU's interne instrumenter tager udgangspunkt i USA's *Strategy for Homeland Security* (2002).

EU råder over følgende eksterne instrumenter:

1. *Diplomati*. Konfliktløsning og -forebyggelse (fx Israel/Palæstina), der kan begrænse rekruttering af terrorister. Indgåelse af internationale aftaler vedr. terrorbekæmpelse, herunder forhindre finansiering af terror. Ikke-spredningsaftaler. Politisk dialog med tredjelande om bekæmpelse af terror, herunder pres for ikke at støtte/tolerere terrorgrupper.
2. *Politi- og efterretningsmæssigt samarbejde*. Udleveringsaftaler. Fælles trusselsvurderinger, herunder profiler af terrorister. Konkret optrævling af terrornetværk?
3. *Militære aktioner*. Fredsstøttende indsatser til at stabilisere forholdene i skrøbelige stater, hvor terrorgrupper kan slå rod. Militær bistand og rådgivning til tredjelande til bekæmpelse af terror. Bekæmpelse af terrorgrupper, der planlægger angreb på EU-lande? Forebyggende aktioner mod terrorgrupper eller stater, der forsøger at erhverve eller udvikle masseødelæggelsesvåben?
4. *Økonomisk støtte*. Generel udviklingsbistand til udbedring af socioøkonomiske årsager til terrorisme. Økonomisk og teknisk støtte til skrøbelige stater, herunder 'nationbuilding', for at styrke deres indsats mod terror.

Indsatserne inden for hvert instrument består både af generelle, langsigtede indsatser og af fokuserede, konkrete indsatser, som i nogle tilfælde har umiddelbar effekt. Derfor må terrorindsatser også vurderes over tid. EU's eksterne indsatser består af langsigtede tiltag, der enten kan være rettet mod årsager til terror såsom regionale konflikter og økonomisk ulighed, eller som har til formål at stabilisere skrøbelige stater, som i modsat fald kan blive base for terrornetværk. EU's indsatser kan også være mere konkrete og fokuserede og i nogle tilfælde vise resultater i løbet af kortere tid. Dette kan bestå i diplomatisk pres på tredjelande for ikke at støtte en bestemt terrorgruppe, eller økonomisk støtte til et tredjeland for at styrke dets evne til at bekæmpe terror.

Man kan ikke sige, at den ene type tiltag er bedre end den anden: en forestående trussel kan gøre det nødvendigt at handle øjeblikkeligt, men langsigtede indsatser er nødvendige for at nedsætte risikoen for terror. EU's indsatser er primært rettet mod langsigtede indsatser, herunder årsager til terror, men er ikke dermed mere fornuftige end den amerikanske strategi, der ofte kritiseres for at fokusere på kortsigtede indsatser med umiddelbare resultater. Det er nødvendigt at rette en indsats mod alle faser af terrorisme og gennemføre både langsigtede indsatser og mere fokuserede tiltag mod terror, der giver resultater i løbet af kortere tid.

EU's eksterne instrumenter er placeret inden for EU's eksterne relationer, som i den nuværende traktat omfatter udviklingsbistand og handelsaftaler inden for første søjle samt den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder sikkerheds- og forsvarspolitik i anden søjle. Derudover berører de samarbejdet om retlige og indre anliggender inden for tredje søjle.

EU's *interne* instrumenter er rettet mod at mindske terrortruslen internt i EU-landene, hvor der er tale om såvel præventive tiltag med henblik på at forhindre terrorangreb, som konsekvensstyrende tiltag rettet imod at mindske konsekvenserne af et terrorangreb. Hvis man sammenligner med USA's *Homeland Security-strategi*, besidder EU følgende interne instrumenter, som i givet fald bør dække de nævnte indsats:

1. *Grænsekontrol*, således at farlige personer og materialer om muligt hindres adgang. I EU's tilfælde vil det sige EU's ydre grænser.
2. *Politi- og efterretningsmæssigt samarbejde* med henblik på at identificere mistænkelige aktiviteter internt i EU.
3. *Beskyttelse af kritisk infrastruktur*, dvs. potentielle angrebsmål, hvor et terrorangreb kan have særligt katastrofale følger. Det drejer sig fx om atomkraftværker, kemiske fabrikker, vanddæmninger, broer, elektricitet, it og kommunikation.
4. *Civilbeskyttelse* i form af et effektivt nødberedskab i tilfælde af et terrorangreb – i første omgang omfattende politi, brandvæsen og sundhedssektoren. Frygt for terrorgruppers brug af masseødelæggelsesvåben – først og fremmest kemiske og biologiske våben – stiller særlige krav til nødberedskabet i form af laboratorier, beskyttelsesdragter m.m. Civilbeskyttelse er endvidere et område, hvor der er behov for at udvide samarbejdet mellem politi og militær. Fx disponerer militæret allerede over en række beskyttelsesforanstaltninger i forbindelse med angreb af biologiske og kemiske våben, som i givet fald ville kunne stilles til rådighed for civilbefolkningen.

I det følgende vil der være en nærmere gennemgang af EU's eksterne og interne instrumenter med henblik på at vurdere de forskellige instrumenters nuværende og fremtidige rolle i EU's bekæmpelse af terror.

3. EU's eksterne instrumenter

I det følgende vil der være en gennemgang af EU's eksterne instrumenter: diplomati, politi- og efterretningsmæssigt samarbejde, militære aktioner, samt økonomisk støtte med henblik på at vurdere styrker og mangler ved disse instrumenter, herunder betydningen af Konventets forslag. EU's eksterne instrumenter er primært rettet mod årsager til terror samt mod terroristers evne til at gennemføre terror.¹⁴

Diplomati

Siden terrorangrebet den 11. september 2003 har EU's *diplomati*, dvs. den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, været fokuseret på terrorbekæmpelse. EU's stats- og regeringschefer har hele tiden understreget, at det ud over de umiddelbare tiltag af politi- og efterretningsmæssig karakter var nødvendigt at forholde sig til *årsager* til terrorisme. Her vurderes en løsning af Israel/Palæstina-konflikten som afgørende for at dæmme op for terror. Konflikten bidrager til at mobilisere utilfredshed med Vesten – en utilfredshed der i nogle tilfælde kanaliseres over i fundamentalisme og terrorvirksomhed. En løsning af konflikten er i EU's strategiske interesse og er baggrunden for EU's indsats i processen.¹⁵

Samtidig har terrorangrebet dog også betydet, at EU har indtaget en mere aktiv rolle i forhold til at begrænse terroristers *evne* til at gennemføre terrorangreb. Det handler for det første om at sikre tredjelandes aktive indsats i bekæmpelsen af terror, men en forudsætning for fælles EU-pres er, at EU-landene har en fælles opfattelse af, hvilke fænomener i hvilke lande og regioner, som udgør en trussel. Hvis ikke der foreligger en fælles opfattelse af trusler, er det ikke muligt for EU at agere, herunder at være meget direkte i dialogen med de tredjelande, som ifølge EU ikke gør en tilstrækkelig indsats over for terrorister. Til brug for dialogen med tredjelande om terrorbekæmpelse er der udarbejdet trusselsanalyser vedrørende en række regioner og lande. På nuværende tidspunkt er der udarbejdet ni regionale analyser omfattende Mellemøsten,

¹⁴ Beskyttelse af 'EU-aktiver' uden for EU er kun i begrænset omfang relevant. Ud over Kommissionens repræsentationer drejer det sig primært om beskyttelse af udsendte EU-styrker, hvilket er indarbejdet i den militære planlægning af EU-ledede operationer.

¹⁵ Müller (2003), s. 49.

Asien, Afrika, Sydamerika og Balkan, ligesom der er udarbejdet over 55 specifikke landeanalyser. Disse trusselsanalyser er udarbejdet af Arbejdsgruppen vedrørende Terrorisme (COTER) inden for anden søjle, som udgør rammen for informationsudveksling om terrorhændelser i tredjelande.¹⁶ Derudover blev der i december 2001 vedtaget en fælles liste over terrororganisationer, personer, grupper og enheder, der udøver terroraktiviteter.¹⁷ Denne liste er et vigtigt grundlag for en skærpet indsats overfor terrorgrupper, såsom indefrysning af midler på europæiske bankkonti.

Et andet centralt emne i begrænsning af terrorgruppers evne til at gennemføre terror er ikke-spredning af *masseødelæggelsesvåben*. EU vurderer – på linje med USA – at terrorgruppers adgang til masseødelæggelsesvåben potentielt kan få ukontrollerbare konsekvenser, og har derfor udarbejdet en specifik strategi rettet mod spredning af masseødelæggelsesvåben.¹⁸ Strategien blev vedtaget i juni 2003 og havde til formål – efter splittelsen over Irak – at gøre EU bedre i stand til at stå samlet, næste gang et tredjeland bliver mistænkt for at sprede eller forsøge at erhverve masseødelæggelsesvåben.

EU's diplomatiske indsats skal ifølge strategien både fokusere på at styrke de internationale traktater og organisationer på området og igennem den politiske dialog med tredjelande at presse på for overholdelse af internationale regler vedrørende ikke-spredning. Samtidig erkendes dog behovet for eventuel brug af militær magt, såfremt den diplomatiske indsats ikke har den ønskede virkning på et land, der udvikler og/eller spreder masseødelæggelsesvåben.

Allerede under udarbejdelsen af strategien stod det klart, at Iran kunne blive den første prøve. EU har i 2003 kørt en hård linje over for Irans udvikling af nuklear kapacitet og deltaget i det amerikanske pres for at få Irans accept af Det Internationale Atomenergiagentur's (IAEA) adgang til at gennemføre uvarslede inspektioner. EU har ikke lavet en lige så direkte forbindelse mellem Iran, terror, og masseødelæggelsesvåben, som USA har gjort. I den amerikanske

¹⁶ Formandskabets rapport til Det Europæiske Råd om EU's optræden udadtil med henblik på bekæmpelse af terrorisme (herunder FUSP/ESFP), Thessaloniki 19.-20.06.2003, [<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/da/200306/i1042.htm#anch0048>] (08.09.2003).

¹⁷ Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP af 27.12.2001, EFT L344 af 28.12.2001.

¹⁸ Rådetsdokument vedrørende "Grundprincipperne i en EU-strategi mod spredning af masseødelæggelsesvåben", Rådet (udenrigsministre), 16.06.2003, [<http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?LANG=9>] (16.12.2003). En mere detaljeret strategi blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde den 12.12.2003

sikkerhedsstrategi nævnes Iran som et af de syv lande, USA anklager for aktivt at støtte terrorgrupper, og USA ser derfor landets udvikling af nuklear kapacitet som særligt truende, idet man mistænker landet for i givet fald at være villig til at levere a-våben til terrorgrupper. EU har ikke offentligt sat navne på de lande, man mistænker for at støtte terror, og kritikken af de iranske nukleare anlæg tager også udgangspunkt i EU's *generelle* modstand mod spredning af masseødelæggelsesvåben. Men som nævnt ovenfor deler EU den anskuelse, at terrorgrupper og masseødelæggelsesvåben er en særdeles farlig kombination, og ikke-spredning udgør derfor et centralt element i arbejdet med at beskytte sig mod terrorangreb.¹⁹

Konventsudkastet indeholder en række forslag til at styrke EU's diplomatiske instrument – først og fremmest med et forslag om en EU-udenrigsminister, som kan styrke EU's diplomatiske gennemslagskraft over for tredjelande.²⁰ I Konventet var der ikke enighed om at foreslå øget brug af flertalsbeslutninger inden for FUSP. Det italienske formandskab foreslog flertalsbeslutninger i de tilfælde, hvor EU-udenrigsministeren stiller forslag til Rådet, men fra britisk side gav man udtryk for, at man ville fastholde sin modstand mod flertalsafgørelser på FUSP-området.²¹ EU-udenrigsministeren risikerer således at stå uden en udenrigspolitik på de områder, hvor der ikke kan opnås enighed blandt EU-landene. EU's diplomatiske pres på fx Iran har kun vægt, så længe der i EU-kredsen er enighed om trusselsvurderingen og den politik, der skal føres, og det vil EU-udenrigsministerposten alene ikke ændre ved. Derfor vil den manglende enighed om en traktattekst ikke få afgørende betydning for EU's diplomatiske indsats.

Opsummerende er EU's diplomatiske instrument blevet brugt aktivt i den langsigtede indsats mod terror – såvel over for grundlæggende årsager som specifikt i forhold til at begrænse terrorgruppers evne til at gennemføre terror. Konventsudkastet ændrer dog ikke grundlæggende ved, at EU's diplomatiske

¹⁹ EU's sikkerhedsstrategi (2003), s. 6.

²⁰ Det Europæiske Konvent, *Udkast til en Traktat om en Forfatning for Europa* (konventsudkast), CONV 850/03, III-210. I det følgende vil henvisning til artikler vedrøre det endelige konventsudkast. Henvisning til øvrige dokumenter fra Konventet vil være angivet med et 'CONV' nummer. Alle dokumenter kan findes på Konventets hjemmeside [<http://european-convention.eu.int/>].

²¹ Formandskabet, IGC 2003 – *Intergovernmental Conference (12.-13.12.2003)*, *addendum 1 to the Presidency proposal*, IGC 60/03 Add 1, 09.12.2003, [http://www.ueitalia2003.it/NR/rdonlyres/B6D8B2AC-707C-4FC8-AA34-12FD3C396EC8/0/1209Cig60Add1_en.pdf] (10.12.2003).

gennemslagskraft fortsat er afhængig af enighed blandt EU-landene – en enighed der var totalt fraværende i opløbet til Irak-krigen, men som til gengæld gav resultater i forhold til Iran. Ligeledes er enighed mellem USA og EU i tilfælde som Israel/Palæstina-konflikten ofte en forudsætning for, at EU's diplomatiske indsats giver resultater.

Terrortruslen har skærpet behovet for indhentning af efterretningsoplysninger om forhold i tredjelande. I EU har man forsøgt at styrke udvekslingen af disse informationer, men et multilateralt efterretningssamarbejde har en række indbyggede begrænsninger.

Politi- og efterretningsmæssigt samarbejde

Efter terrorangrebet den 11. september 2001 besluttede EU at styrke samarbejdet om udveksling af *efterretningsoplysninger* vedrørende forhold i tredjelande.²² Efterretningsoplysninger skal her forstås bredt, idet de ikke kun omfatter oplysninger fra efterretningstjenester, men også indberetninger fra EU-landenes ambassader m.m. Generelt er der sket en væsentlig udvikling af samarbejdet, men det indgår primært i den langsigtede forebyggelse af terror, hvorimod det ikke er en væsentlig faktor i den operationelle indsats med at afsløre terrorgrupper og forhindre gennemførelse af konkrete aktioner. Her er det fortsat de bilaterale kontakter frem for det formelle samarbejde i EU-regi, som udgør det grænseoverskridende samarbejde. Det er karakteristisk for multilateralt samarbejde om efterretning, at det primært vedrører trusselsvurderinger frem for udveksling af konkrete efterretningsoplysninger. Dette hænger sammen med efterretningstjenesternes modvilje mod i en større kreds at dele informationer, der kan afsløre kilder og metoder.²³

Det primære formål med EU's samarbejde om efterretningsoplysninger er derfor at udvikle fælles vurdering af terrortrusler, hvilket som nævnt har resulteret i en række regionale og landespecifikke analyser. Samarbejde om udveksling af oplysninger vedrørende forhold i tredjelande foregår

²² *Formandskabets konklusioner*, Det Europæiske Råd i Sevilla, 21.-22.06.2002, Bilag V: "Erklæring fra Det Europæiske Råd om det bidrag, som FUSP, herunder ESFP, yder til bekæmpelse af terrorisme", [<http://ue.eu.int/da/Info/eurocouncil/index.htm>] (08.09.2003).

²³ Andrew Rathmell, *The Privatisation of Intelligence: A Way Forward for European Intelligence Co-operation*, WEU Institute for Security Studies, 13-14.03.1997, [<http://www.kcl.ac.uk/orgs/icsa/Old/weupaper.html>] (16.09.2003).

inden for FUSP-samarbejdet i anden søjle. Ligesom NATO har EU ikke selv en efterretningstjeneste, men er afhængig af nationalt indsamlede oplysninger. Efterretningsoplysninger behandles i Rådssekretariatet samt Arbejdsgruppen vedrørende Terrorisme, der udarbejder de førnævnte trusselsvurderinger. Trusselsvurderingerne udarbejdes på baggrund af et udkast fra et medlemsland, som de øvrige medlemslande derefter kommenterer ved at trække på deres nationale ekspertise, herunder efterretningstjenester.

I Rådssekretariatet er der oprettet et selvstændigt Situationscenter, der samler såvel civile som militære efterretninger fra medlemslandene. De militære efterretninger samles i første omgang i Militærstaben i en enhed, der modtager bidrag fra medlemslandenes efterretningstjenester. For at fremme de nationale efterretningstjenesters vilje til at dele oplysninger i en større kreds, har man lavet den ordning i Militærstaben, at de enkelte efterretningstjenesters oplysninger analyseres og anonymiseres internt i Militærstaben, inden de sendes videre i EU-systemet. På den måde fremgår det ikke, hvilket land, der har leveret hvilke oplysninger.²⁴ Pga. forsvarsforbeholdet kan Danmark ikke bidrage med efterretninger – ej heller civile – inden for ESFP. Militærstaben videresender militære efterretninger til Situationscentret, hvor disse analyseres i sammenhæng med civile indberetninger, herunder fra Kommissionens repræsentationer i tredje lande, samt oplysninger fra åbne kilder.

Inden for RIA-samarbejdet i tredje søjle skete der efter den 11. september 2001 en væsentlig udvikling af det *politi- og efterretningsmæssige* samt retlige samarbejde. Samarbejdet inden for tredje søjle vedrører kun forhold *internt* i EU, men den *eksterne* dimension af RIA-samarbejdet har til formål at understøtte den interne indsats. For det første gennem samarbejde med tredjelande, såsom USA. For det andet gennem udvikling af samarbejdet med bl.a. anden søjles Arbejdsgruppe vedrørende Terrorisme at få et bedre indtryk af forhold i tredjelande, som igen har betydning for vurderingen af interne forhold i EU.

Det er først og fremmest samarbejdet med USA, der er blevet væsentligt styrket

²⁴ Björn Müller-Wille, "EU Intelligence Cooperation. A Critical Analysis", *Contemporary Security Policy*, 23:2, 2002, s. 75.

efter 11. september 2001.²⁵ Dette efterretningsmæssige samarbejde finder primært sted inden for rammerne af tredje søjles Arbejdsgruppe vedrørende Terrorisme og i Europol.

Allerede i december 2001 indgik Europol en samarbejdsaftale med USA, der muliggør udveksling af overordnede efterretningsoplysninger, fælles træning samt udstationering af en amerikansk forbindelsesperson i Europol. FBI-agenten opholdt sig dog kun i Europol i seks måneder, bl.a. pga. manglende enighed mellem EU og USA om beskyttelse af persondata.²⁶ En sådan enighed er nu opnået, og i december 2002 blev aftalen mellem Europol og USA udvidet til at omfatte udveksling af persondata, ligesom der blev oprettet et Europol-kontor i Washington, D.C.²⁷

På det politimæssige og retlige område blev der i juni 2003 opnået enighed mellem EU og USA om henholdsvis en udleveringsaftale og en aftale vedrørende gensidig juridisk bistand. Udleveringsaftalen var længe undervejs pga. spørgsmålet om dødsstraf. I aftalen er det gjort muligt for EU-lande som hovedregel at betinge udlevering af, at der ikke idømmes dødsstraf, og i særlige tilfælde, hvor der idømmes dødsstraf, at denne ikke vil blive eksekveret. Aftalen vedrørende gensidig juridisk assistance omfatter bl.a. USA's adgang til europæiske bankkonti via EU og vice versa, samt oprettelse af fælles undersøgelseshold i forbindelse med mistanke om terroraktiviteter.

Konventsudkastet indeholder ikke konkrete ændringer i den eksterne dimension af RIA-samarbejdet. Fjernelse af søjlestrukturen kan imidlertid medføre øget koordination mellem de forskellige instanser, der er involveret i det politi- og efterretningsmæssige samarbejde, ligesom det kan lette adgangen til indgåelse af aftaler med tredjelande.

Opsummerende er det svært at vurdere den konkrete nytte af EU's efterretnings-samarbejde om forhold i tredjelande. Den nationale efterretningsvirksomhed er omgærdet med stor fortrolighed, og det samme

²⁵ Dorine Dubois, "The Attacks of 11 September: EU-US Cooperation Against Terrorism in the Field of Justice and Home Affairs", *European Foreign Affairs Review*, 7, 2002, s. 321.

²⁶ Frank Gregory, "The EU's Role in the War on Terror", *Jane's Intelligence Review*, 15:1, 2003.

²⁷ Pressemeldelse fra Europol: "USA and Europol Sign a Full Co-operation Agreement", 20.12.2002, [<http://www.europol.eu.int/index.asp?page=news&news=pr021220.htm>] (21.08.2003).

gælder efterretningssamarbejdet i EU-regi. For indeværende bidrager samarbejdet primært til udarbejdelsen af fælles trusselsvurderinger og mindre til at forebygge konkrete terroraktioner gennem optrævling af terrornetværk. Traditionelt er det multilaterale samarbejde om efterretninger hæmmet af de enkelte efterretningstjenesters modvilje mod at dele informationer med en større kreds, ligesom det internationale samarbejde ofte bygger på reciprocitet, dvs. at adgang til oplysninger fra et andet lands efterretningstjeneste afhænger af, at man selv kan bidrage med værdifulde oplysninger. Konkrete informationer om terrorgrupper uden for EU, der planlægger et terrorangreb i et EU-land, vil oftest blive udvekslet igennem bilaterale kontakter. Det gælder samarbejdet i EU og samarbejdet mellem EU og tredjelande – først og fremmest USA.²⁸ Det multilaterale samarbejde kan dog styrke netværksdannelsen mellem de forskellige aktører, som igen kan fremme udveksling af konkrete informationer.

Men selvom der er indbyggede begrænsninger i det multilaterale samarbejde om efterretning, er det et væsentligt element i EU's terrorbekæmpelse, at medlemslandene i fællesskab og med bidrag fra tredjelande kan udarbejde fælles trusselsvurderinger og vurdere, om der er nogle særlige 'mønstre', når man sammenholder de forskellige efterretningstjenesters og ambassaders informationer og indtryk.

EU's søjlestruktur betyder dog, at man ikke får det fulde udbytte af efterretningssamarbejdet. Der er flere instanser inden for både anden og tredje søjle, der beskæftiger sig med informationsudveksling, og samarbejdet på tværs af søjlerne har tilsyneladende været mangelfuldt. I forhold til arbejdsgrupperne i de to søjler overvejes der nu forskellige måder at styrke det indbyrdes samarbejde. Således har de to arbejdsgrupper udarbejdet en fælles rapport, der vurderer såvel indre og ydre trusler mod EU.²⁹

I EU har der været enighed om at styrke den diplomatiske og efterretningsmæssige indsats mod terror, men det er fortsat uklart, hvad der er EU's tilgang til brug af militær magt i bekæmpelsen af terror.

²⁸ Monica den Boer & Jörg Monar, "11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor" i Geoffrey Edwards & Georg Wiessala (red.), *The EU: Annual Review of the EU 2001/2*, Oxford, Blackwell's, 2002, s. 19.

²⁹ Formandskabets rapport om bekæmpelse af terrorisme, Thessaloniki, 19.-20.06.2003.

Militære aktioner

Mens der umiddelbart efter terrorangrebet den 11. september 2001 skete en stor udvikling af EU's politi- og efterretningsmæssige samarbejde samt EU's diplomatiske indsats i relation til terror, skete der ingen ændring i planerne for EU's sikkerheds- og forsvarspolitik. Umiddelbart var vurderingen, at EU fortsat skulle koncentrere sig om fredsbevarende opgaver, som man havde haft på Balkan op gennem 1990'erne.³⁰ Militær bekæmpelse af terror blev derimod ikke set som en opgave for EU. EU's militære indsats skulle især være rettet imod forebyggelse af terror ved at bidrage til stabilitet i skrøbelige stater, hvor terrornetværk typisk slår rod.³¹

Opgaven for Konventet var at definere EU's militære rolle i lyset af de nye sikkerhedstrusler. ESFP var blevet udviklet på baggrund af de trusler, der var fokus på i 1990'erne, dvs. etniske konflikter som på Balkan. Opgaven var at opdatere ESFP til nye trusler som terror og masseødelæggelsesvåben.³² Problemet med *konventsudkastet* er, at det blev udarbejdet, mens den europæiske uenighed over Irak-krigen var på sit højeste. Det er således et udkast, der ikke er særligt ambitiøst i forhold til, hvad EU som *helhed* kan blive enig om på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. I stedet er der fokus på, hvordan en mindre gruppe lande kan gå videre i samarbejde – dvs. fleksibilitet i deltagerkredse. Efter Irak-krigen bredte der sig en erkendelse af, at EU måtte gøre en større indsats for at stå samlet om sikkerhedspolitiske spørgsmål. Det kom især til udtryk gennem forhandlinger mellem de tre store lande, Tyskland, Storbritannien og Frankrig, der havde været delt i spørgsmålet om Irak-krigen. Resultatet blev forslag til en række ændringer til konventsudkastet, hvor der tages mere hensyn til bredden på bekostning af dybden, fx ved at forslag om struktureret samarbejde og sikkerhedsgaranti er blevet udvandet men mere inklusivt. Forslagene blev forelagt på Det Europæiske Råds møde i december 2003 og blev umiddelbart positivt modtaget.³³

Et andet resultat af den politiske debat om EU's sikkerhedspolitiske rolle blev udarbejdelsen af EU's første sikkerhedsstrategi, som blev vedtaget på samme

³⁰ Charles Grant, *The European Union and September 11th*, Centre for European Reform, 2002, [http://www.cer.org.uk/pdf/essay_911_grant.pdf] (11.11.2003).

³¹ Lisbet Zilmer-Johns, *Dansk sikkerhedspolitisk profil – tilbage til start?*, IIS Report 2003/1, s. 25.

³² Konventets arbejdsgruppe VIII om forsvar, "Final Report of Working Group VII – Defence", CONV461/02, s. 14.

³³ Formandskabets forslag, IGC 60/03 Add 1, 09.12.2003.

topmøde. Udgangspunktet var i modsætning til konventsudkastet ikke fleksibilitet i deltagerkredse, men at skabe enighed i hele EU om tilgangen til nye sikkerhedstrusler som terror.

Hvis man sammenholder de to debatter om henholdsvis ESFP og sikkerhedsstrategien, kan man uddrage to konklusioner. For det første at EU betragter Petersbergopgaverne – først og fremmest fredsstøttende operationer – som relevante i forhold til stabilisering af skrøbelige stater og dermed bekæmpelse af terror. EU-landene må derfor gøre en fornyet indsats for at udvikle den nødvendige militære kapacitet. For det andet at EU eller en mindre gruppe EU-lande skal være i stand til med kort varsel at gennemføre højintense militæroperationer – ikke nødvendigvis for at nedkæmpe terrornetværk m.m., men for på et tidligt tidspunkt at kunne intervenere og forebygge, at en krise udvikler sig til en trussel mod europæisk sikkerhed.

I forhold til ESFP vedrører de foreslåede ændringer tre spørgsmål, som har betydning for EU's tilgang til terrorbekæmpelse: 1) Hvilke militære opgaver vil EU lede?, 2) Hvordan vil EU udvikle militær kapacitet til at løse disse opgaver?, og 3) Hvordan vil EU militært forsvare sig mod terror?

EU-landenes tilgang til besvarelsen af disse tre spørgsmål bekræfter den grundlæggende uenighed mellem 'atlantikerne' og 'europæerne'. 'Atlantikerne' med Storbritannien i spidsen samt Holland, Danmark, Portugal, de nye østeuropæiske medlemmer samt – under de nuværende regeringer – Spanien og Italien har vægtet det tætte sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde med USA inden for rammerne af NATO som fundament for europæisk sikkerhed. 'Europæerne' med Frankrig som den konsekvente fortaler sekunderet af Belgien har lagt vægt på udviklingen af en autonom europæisk sikkerheds- og forsvarsidentitet, hvor Europa udgør en ligestillet partner med USA. Tyskland har traditionelt forsøgt at balancere mellem de to fløje, men valgte i Irak-krigen den franske fløj. Det er endnu uklart, om der er tale om et permanent valg, idet Tyskland på den ene side har gjort en stor indsats for at 'normalisere' forholdet til USA, men på den anden side fastholdt parløbet med Frankrig om den videre udvikling af ESFP.

1) Hvilke opgaver ønsker EU at lede? Konventsudkastet indeholder ingen ændring af detspektrum af opgaver, som EU vil stå i spidsen af. De nuværende Petersbergopgaver, der omfatter "humanitære opgaver og redningsopgaver, fredsbevarende opgaver,

og kampstyrkers opgaver i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskabelse³⁴ udvides til at omfatte fælles aktioner på nedrustningsområdet, rådgivnings- og bistandsopgaver på det militære område, konfliktforebyggelse samt postkonflikt-stabiliseringsoperationer. Samtidig understreges det, at Petersbergopgaverne omfatter både civile og militære opgaver. De nye opgaver er i tråd med EU's fokus på langsigtede og forebyggende indsatser, og ingen af dem befinder sig i den højtintense del af Petersbergkalaen. Det fremgår af konventsudkastet, at "[a]lle disse opgaver kan bidrage til bekæmpelse af terrorisme, herunder gennem den støtte, som ydes tredjelande til bekæmpelse af terrorisme på deres område."³⁵ Der er altså tale om, at EU aktivt skal bruge det militære instrument til at forebygge terrorisme og støtte oftest skrøbelige stater i deres evne til at bekæmpe terror. Men der er ikke tilføjet en specifik Petersbergopgave om terrorbekæmpelse, som fx kan give mulighed for angreb på terrornetværk.

2) Hvordan vil EU udvikle militær kapacitet til at løse Petersbergopgaver? De tre store lande var i Konventet enige om, at det skulle være muligt for en *mindre gruppe lande* at gå sammen om at udvikle kapacitet til med kort varsel at påtage sig højtintense militæropgaver, men de var uenige om formen af dette samarbejde. Konventsudkastet giver mulighed for 'struktureret samarbejde' mellem de medlemslande, der opfylder "højere kriterier for militær kapacitet", og som er villige til at påtage sig "de mest krævende opgaver".³⁶ Det fremgår ikke af konventsudkastet, at denne gruppe skal beskæftige sig med militær bekæmpelse af terror, men der sættes fokus på den type krav, som man fra amerikansk side og i NATO har påpeget er nødvendige over for nye sikkerhedstrusler som terror, dvs. udvikling af kapacitet til at kunne gennemføre højtintense militæropgaver med kort varsel.³⁷

De store lande havde imidlertid forskellig tilgang til formålet med struktureret samarbejde – om det var at styrke en mindre gruppe landes indsats, eller det var at styrke hele EU's indsats på krisestyringsområdet.

³⁴ EU-traktaten, art. 17, stk. 2.

³⁵ III-210.

³⁶ III-213.

³⁷ Dette kommer mest tydeligt til udtryk med NATO's beslutning om at oprette en reaktionsstyrke, som fra oktober 2006 skal kunne rykke ud på mellem 5 og 30 dage. Der er tale om en slagkraftig styrke, der i løbet af kort tid er i stand til at påtage sig højtintense opgaver. Det oprindelige udgangspunkt var en reaktionsstyrke på 21.000 soldater, men det endelige antal og den nærmere indretning af styrken er fortsat under overvejelse, [<http://www.nato.int/issues/nrf/index.htm>] (12.11.2003).

Frankrig og Tyskland udviste i Konventet ikke store forventninger til, at et udvidet EU kunne blive enig på det sikkerhedspolitiske område og ønskede at gøre det muligt for en hård kerne af lande at gå videre i samarbejdet. Bl.a. 'atlantikerne' var nervøse for, at konventsudkastets forslag til struktureret samarbejde kunne lede til opbygning af egne strukturer i stil med det plan lægningshovedkvarter, der blev foreslået af Tyskland, Frankrig, Belgien og Luxembourg på deres topmøde den 29. april 2003. Samtidig var det uklart, om det strukturerede samarbejde også kunne indebære, at deltagende lande kunne gennemføre egne militæroperationer, der ikke var besluttet af EU. Desuden indeholdt konventsudkastet et forslag om, at en gruppe lande også kunne gå sammen om en gensidig forsvarsforpligtelse. Hvis der blev sammenfald i deltagerkredsen i det strukturerede samarbejde og om den gensidige forsvarsforpligtelse, ville man få en selvstændig 'sikkerheds- og forsvarsunion' inden for EU, som foreslået af de fire lande i april 2003.³⁸

Fra britisk side udspandt ønsket om fleksibilitet af en erkendelse af, at det gik for langsomt med udviklingen af europæisk militær kapacitet.³⁹ En avantgarde, der gik sammen om skærpede kriterier og multinationale projekter, ville ikke blot betyde øget kapacitet i denne gruppe af lande, men kunne også stimulere landene udenfor til at gøre en ekstra indsats. Alene for at opfylde EU's nuværende ambitioner på krisestyringsområdet var det nødvendigt med øget kapacitet. Nye sikkerhedstrusler ville yderligere skærpe kravene, såfremt EU skulle være i stand til at lede en tidlig og robust militærindsats i et land truet af sammenbrud, og dermed forebygge en situation, der kunne virke befordrende for terroraktiviteter.⁴⁰ Fra britisk side var man dog bekymret for, at struktureret samarbejde som foreslået i konventsudkastet kunne blive for uafhængigt i forhold til det samlede EU. Bl.a. var der ingen nedre grænse for antallet af deltagere, ligesom Rådet ikke kunne blokere for oprettelsen af et struktureret samarbejde, der fx kun omfattede Tyskland, Frankrig, Belgien og Luxembourg.

³⁸ European Defence Meeting: Conclusions, Bruxelles, 29.04.2003, [<http://www.diplomatic.be/en/press/homedetails.asp?TEXTID=6453>] (12.12.2003).

³⁹ EU's militære målsætning ('headline goal') er, at man i 2003 har en udrykningsstyrke på op til 60.000 soldater, der kan sendes ud inden for to måneder, og som kan opretholdes i ét år. I maj 2003 blev EU erklæret operationel inden for hele spektret af Petersbergopgaver, om end med begrænsninger – både i forhold til deployeringstid og til situationer, hvor EU står i spidsen for flere operationer, idet EU i så fald vil have svært ved at gennemføre højintense operationer. Rådet (udenrigsministre), 19.-20.05.2003, [<http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=9>] (05.11.2003).

⁴⁰ Simon Duke, "CESDP and the EU Response to 11 September: Identifying the Weakest Link", *European Foreign Affairs Review* 7, 2002, s. 165.

I forhandlinger mellem de tre store lande i efteråret 2003 om formuleringen af ESFP-afsnittet koncentrerede man sig om det strukturerede samarbejde og den gensidige forsvarsforpligtelse. Derudover indgik overvejelserne om et planlægningshovedkvarter.

I forhold til det strukturerede samarbejde er det Storbritanniens tilgang, som udgør grundlaget i det endelige forslag. For det første er der blevet en tættere forbindelse mellem Rådet og det strukturerede samarbejde, og dermed mindskes risikoen for, at det bliver en 'lukket klub', som agerer mere eller mindre uafhængigt af det samlede EU, og som det er svært efterfølgende at blive medlem af. Ifølge det endelige forslag skal de overordnede drøftelser og beslutninger træffes i Rådet, og indholdet af det strukturerede samarbejde skal vedtages med enstemmighed. Kun selve beslutningen om at iværksætte samarbejdet vedtages med kvalificeret flertal. For det andet er det gjort klart, at det primære formål med struktureret samarbejde er udvikling af militær kapacitet og ikke udvikling af egne strukturer og gennemførelse af egne operationer. For at blive medlem af det strukturerede samarbejde skal et medlemsland forpligte sig til en militær målsætning, som gør gruppen i stand til i 2007 at have en reaktionsstyrke klar, der kan rykke ud på mellem 5 og 30 dage og varetage højintense militæroperationer. Udviklingen af kapacitet kan ske nationalt eller multinationalt, først og fremmest inden for rammerne af det nye Forsvarsagentur. I praksis er der tale om, at gruppen inden for struktureret samarbejde skal indfri en ny militær målsætning hurtigere end de øvrige EU-lande. Der stiles imod vedtagelse af en ny militær målsætning for EU i juni 2004 med 2010 som skæringsdato.⁴¹ Denne målsætning forventes at fokusere på de områder, hvor EU har problemer, hvilket er reaktionstid og evne til at gennemføre højintense militæroperationer.

Etableringen af struktureret samarbejder sender et signal om, at EU er klar til en forøget indsats i forhold til at kunne gennemføre højintense militæroperationer. Men det betyder ikke, at EU dermed vil være klar til at benytte denne kapacitet til bekæmpelse af terrornetværk m.m. De 'atlantisk' orienterede lande såsom Storbritannien og Holland vil i sådanne situationer givet tale for, at den type

⁴¹ *Formandskabets konklusioner*, Det Europæiske Råd i Bruxelles, 12.12.2003, [<http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=78378&LANG=1&File=/pressData/da/ec/78378.pdf&Picture=0>] (15.12.2003).

operationer udføres i tæt samarbejde med USA, eventuelt inden for rammerne af NATO.

Etableringen af et planlægningshovedkvarter, der nu betegnes som en planlægningscelle, var tilsyneladende Storbritanniens indrømmelse i forhandlingerne med Tyskland og Frankrig. Der har været megen omtale af forslaget om et selvstændigt planlægningshovedkvarter, som blev set som en underminering af NATO. Der er nu opnået en aftale, hvor EU kun benytter egen planlægningskapacitet, hvis hverken NATO eller de multinationale hovedkvarterer i de store lande ser sig i stand til at udføre den påkrævede planlægning.⁴² Forslaget blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde og budt velkommen af NATO.⁴³ På kort sigt synes beslutningen ikke at have indflydelse på EU's tilgang til brug af militære midler i forhold til terrorbekæmpelse. EU's planlægningscelle kan selvfølgelig udvikle sig på sigt, men for indeværende vil NATO fortsat være et naturligt 'førstevalg', hvis EU ønsker militær bekæmpelse af terrorister eller stater, der spreder masseødelæggelsesvåben.

Imidlertid kan det i forhold til EU-ledede fredsstøttende operationer i skrøbelige stater på sigt blive EU-planlæggerne, som der er behov for. I aftalen om EU's planlægningscelle lægges der megen vægt på, at den kan varetage planlægningen af såvel de militære som de civile elementer af en krisestyringsindsats. I en indsats, hvor de civile elementer i form af politienheder eller opbygning af retsstatssystem er dominerende, kan der blive efterspørgsel på EU-planlæggerne, hvis de er bedre i stand til at planlægge sådanne civil-militære indsatser end NATO's SHAPE og de store landes multinationale hovedkvarterer. Planlægningscellen kan således udvikle sig til noget større, men det vil i givet fald kræve en ny beslutning i Rådet. Under alle omstændigheder vil den næste EU-ledede fredsstøttende operation sandsynligvis være overtagelsen af NATO's mission i Bosnien, og her er det allerede besluttet, at NATO i henhold til *Berlin-plus* skal varetage planlægningen heraf.⁴⁴ Det er derfor usikkert, hvornår der vil blive efterspørgsel på EU's egen planlægningskapacitet ved brug af militære midler i bekæmpelse af terror.

⁴² Formandskabet, *European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations*, Bruxelles, 11.12.2003, dok. SN 307/03.

⁴³ NATO, *Press Statement from NATO Secretary General*, 11.12.2003, [<http://www.nato.int/docu/pr/2003/p03-154e.htm>] (14.12.2003).

⁴⁴ *Formandskabets konklusioner*, 12.-13.12.2003. Berlin-plus vedrører aftalen mellem EU og NATO om EU's adgang til NATO's aktiver og planlægningskapacitet.

3) Hvordan vil EU militært beskytte sig mod terror? Konventsudkastet indeholder et forslag om 'tættere gensidigt forsvarssamarbejde', som er åbent for de lande, der vil gå sammen om en gensidig forsvarsforpligtelse inden for rammerne af EU. Det kan i høj grad diskuteres, om kollektivt forsvar er relevant i forhold til terrorbekæmpelse. Ligesom med NATO's artikel 5 lægges der op til gensidig bistand, hvis et af de deltagende lande udsættes for et væbnet angreb, dvs. et angreb af en fremmed magts væbnede styrker. Men global terrorisme er netop kendetegnet ved, at det udføres af ikke-statslige aktører og ofte uden brug af traditionelle militære midler, hvilket var tilfældet den 11. september 2001. Her er det mere relevant med tiltag som struktureret samarbejde om udvikling af kapacitet til højintense opgaver eller solidaritetsbestemmelsen om beskyttelse af civilbefolkningen i tilfælde af terrorangreb. Imidlertid blev NATO's artikel 5 aktiveret efter terrorangrebet på World Trade Center og Pentagon, hvilket har bidraget til en bredere forståelse af, hvad kollektivt forsvar omfatter. De lande, der især har presset på for en sikkerhedsgaranti i EU, har således været optaget af, hvordan EU kunne signalere solidaritet over for terrortruslen, så det havde en *afskrækkende* virkning. Dvs. at det kunne afholde en terrorgruppe fra at udføre et angreb på et EU-land, hvis man vidste, at det ville udløse et militært modsvare.⁴⁵

De 'atlantisk' orienterede lande var imod forslaget, idet de mener, at kollektivt forsvar alene skal ligge i NATO. De ikke-allierede lande var imod forslaget qua deres modstand mod deltagelse i militæralliancer. Kompromisset mellem Tyskland, Storbritannien og Frankrig blev at gøre det klart, at det var NATO, der skulle stå for at gennemføre en sikkerhedsgaranti i EU – dvs. at NATO's integrerede militære samarbejde, herunder kommandostruktur, er midlet til at håndhæve en sikkerhedsgaranti i EU for så vidt angår de medlemslande, der også er medlemmer af NATO. Det italienske formandskab fremlagde derefter et forslag, der omfattede alle medlemslande, men selvom formuleringen om bistand blev gjort mindre forpligtende, kunne de ikke-allierede lande, Sverige, Finland, Irland og Østrig, ikke acceptere teksten. Løsningen blev at indsætte en sætning om, at sikkerhedsgarantien "ikke berører den særlige karakter af enkelte

⁴⁵ Det er først og fremmest Belgien, Frankrig og Tyskland, der har talt for en sikkerhedsgaranti i EU. Belgiens forslag er indeholdt i "Letter from Guy Verhofstad to Tony Blair and Jacques Chirac", 18.07.2002 i *From Laeken to Copenhagen*, Paris, Institute for Security Studies, 2003. Det fransk-tyske forslag blev forelagt Konventet i "Contribution from Mr Dominique de Villepin & Joschka Fischer, members of the Convention, presenting joint French-German proposals for the European Convention in the field of European security and defence policy", 22.11.2003, CONV 422/02.

medlemslandes sikkerheds- og forsvarspolitik".⁴⁶

Ved at gøre det klart, at NATO skal implementere sikkerhedsgarantien, søger man at undgå, at EU opbygger en militær struktur, der kan underminere NATO. Hvis en sikkerhedsgaranti skal være andet end en 'papirgaranti', er det nødvendigt med en militær struktur, der styrker sikkerhedsgarantiens troværdighed. I NATO's tilfælde er det de integrerede militære samarbejde, herunder kommandostruktur, der giver sikkerhedsgarantien troværdighed og dermed giver den en afskrækkende virkning, idet det sandsynliggøres, at der reageres hurtigt og resolut. Hvis ikke det fremgik, at NATO stod for implementeringen af EU's sikkerhedsgaranti, ville det være argument for, at EU dupliserede NATO's integrerede militære samarbejde, hvilket ville svække NATO.⁴⁷ I og med, at de ikke-allierede lande klart har meldt ud, at de ikke vil være omfattet af en forpligtende sikkerhedsgaranti, er EU ikke forpligtet til at opbygge en militær struktur, der sikrer de ikke-allierede lande, som jo ikke er omfattet af NATO's sikkerhedsgaranti.⁴⁸

Sikkerhedsgarantien er udtryk for et kompromis mellem 'atlantikerne' og 'europærerne'. 'Atlantikerne' var den helst foruden, men når 'europærerne' insisterede, var det afgørende at få slået fast, at NATO fortsat er rammen om et kollektivt forsvar. Det har ligget 'europærerne' på sinde i EU at udtrykke solidaritet over for sikkerhedstrusler, herunder terrorisme. Men forløbet har nærmest understreget, hvad EU *ikke* har tænkt sig at gøre i forhold til forsvar mod terrorisme. For det første var der ikke enighed om en gensidig forsvarsforpligtelse, der medførte opbygning af militære strukturer i EU, som skulle understøtte sikkerhedsgarantiens troværdighed. For det andet var der bred opbakning om en solidaritetsbestemmelse, men som det senere vil blive gennemgået, handler det primært om bistand *efter* et terrorangreb, for dermed at undgå forvirring om, hvorvidt forebyggelse af terror kan forstås som forebyggende militærangreb. Forløbet viser hermed, at EU ikke har til hensigt at opbygge evnen til militært at forebygge terror og afskrække terrorister fra at gennemføre terror – i det

⁴⁶ Formandskabets forslag, IGC 60/03 Add 1, 09.12.2003 – egen oversættelse.

⁴⁷ NATO's daværende generalsekretær George Robertson fremhævede i et interview, at med forslaget blev NATO's rolle som grundlag for Europas sikkerhed for første gang skrevet ind i en EU-traktat. Thomas Lauritzen, "NATO-chef: Militær enegang umulig for EU", *Politiken*, 13.12.2003.

⁴⁸ Brev fra udenrigsministrene fra Finland, Irland, Østrig og Sverige af 05.12.2003, IGC 62/03. [http://www.ueitalia2003.it/NR/rdonlyres/0ADA984B-4897-45FE-BFBC-83763DFCD86F/0/1205_cg00062en03.pdf] (12.12.2003).

omfang terrorister overhovedet kan *afskrækkes* gennem truslen om gengældelse. Introduktionen af en blød sikkerhedsgaranti markerer også, at det ikke kun er i tilfælde af terrorangreb, at EU-landene vil udvise solidaritet; dette vil også ske i tilfælde af en væbnet aggression – men det er fortsat NATO, som har midlerne til at sætte magt bag ordene om solidaritet.

Med det endelige forslag til traktattekst om ESFP og enighed om at oprette en planlægningscelle er der tilsyneladende et kompromis mellem 'atlantikerne' og 'europæerne' om, hvordan EU's militære rolle skal videreudvikles, herunder med særlig vægt på en tæt koordination af de civile og militære elementer i EU-ledede indsatser. På grund af sammenbruddet i forhandlingerne om forfatningstraktaten er det imidlertid kun planlægningscellen, der er vedtaget. Traktatteksten om struktureret samarbejde og sikkerhedsgaranti er dog ikke afgørende for EU's militære indsats overfor terror. Sikkerhedsgarantien er primært af symbolsk karakter, og manglen på traktattekst herom har ingen betydning i forhold til terrorbekæmpelse. En øget indsats i forhold til udvikling af militær kapacitet kan ske uden bestemmelser om struktureret samarbejde, og der er allerede indledt drøftelser om etableringen af det nye Forsvarsagentur, som kan blive central i udviklingen af kapacitet.⁴⁹ Både Frankrig og Tyskland har efter sammenbruddet nævnt muligheden for et Europa i to hastigheder, og præsident Chirac har specifikt peget på forsvar som et af de områder, hvor en gruppe af lande kunne gå videre.⁵⁰ Det er derfor muligt, at forslagene fra firelande topmødet i april 2003 vil blive taget op igen. Imidlertid har Frankrig og Tyskland åbent erkendt, at europæisk forsvarssamarbejde uden Storbritannien er urealistisk, og det er tvivlsomt, at Storbritannien vil være med til at etablere nye strukturer uden for EU – og NATO.

Drøftelserne om en traktattekst for ESFP handler mere om, hvordan EU vil handle militært, end om *hvilke* trusler, som i følge EU kan kræve et militært svar. Udarbejdelsen af EU's sikkerhedsstrategi, som blev indledt i maj 2003 oven på splittelsen over Irak-krigen, havde til formål at fastlægge EU's tilgang til nye sikkerhedstrusler. Helt overordnet er sikkerhedsstrategien udtryk for, at EU deler USA's trusselsanalyse – de afgørende *nye* trusler er terror, masseødelæggelsesvåben

⁴⁹ Chefen for EU's militærkomité, Gustav Hägglund, har foreslået, at EU's stats- og regeringschefer på det kommende topmøde beslutter at gå videre med de forslag, der var enighed om, og således ikke venter på, at de bliver traktatfæstet. Marit Ingves, "Vi læmner inden i sticket", *Hufvudstadsbladet*, 17.12.2003.

⁵⁰ Thomas Lauritzen & Aske Munck, "Frygt for politisk Berlinmur i EU", *Politiken*, 15.12.2003.

og 'state failure' (skrøbelige stater) og især kombinationen heraf – men at der er forskelle i tilgangen til brug af magt.⁵¹ Imidlertid er strategien holdt i så overordnede termer, at det ikke er muligt at sige noget præcist om, hvordan den vil blive implementeret – ikke mindst i forhold til brugen af militære midler i bekæmpelsen af terror.

EU's sikkerhedsstrategi har den amerikanske sikkerhedsstrategi fra 2002 som forbillede, men den er ikke entydig i forhold til forebyggende militærangreb. I det oprindelige oplæg fra EU's Høje Repræsentant, Solana, tales der om *foregribende engagement* ('preemptive engagement'), som henviser til, at EU gennem økonomiske, handelsmæssige, udviklingsmæssige, sikkerhedspolitiske og militære indsatser skal støtte skrøbelige stater og dermed forebygge, at disse lande kommer til at udgøre en trussel mod europæisk sikkerhed.⁵² Foregribende engagement handler således ikke alene om brugen af EU's militære midler, men om brugen af hele EU's værktøjskasse – herunder det militære værktøj.⁵³ I den endelige udgave er *foregribende* ændret til *forebyggende* ('preventive') engagement, men det er dog uklart, om det beror på politik eller semantik. Tyskland og til dels Frankrig skal have været modstandere af, at sikkerhedsstrategien kunne læses som en godkendelse af forebyggende militærangreb, som det kommer til udtryk i den amerikanske sikkerhedsstrategi.⁵⁴ Ifølge Solana blev ordet ændret, fordi der var problemer med at oversætte det engelske 'pre-emption' (fx på fransk skelnes der ikke mellem 'pre-emption' og 'prevention'), og ud fra en erkendelse af, at ordet 'pre-emption' overvejende forbindes med brug af militær magt.⁵⁵

Det værdiladede ord 'pre-emption' gav indtryk af, at EU ville fokusere mere på det militære instrument på bekostning af en 'værktøjskassetilgang' til sikkerhedspolitik, hvor det militære blot er et ud af flere instrumenter. I EU var der ikke politisk opbakning til at sende et sådant signal. Sikkerhedsstrategien fastholder derfor

⁵¹ Stephen Blackwell, "The Solana Doctrine: Britain, the EU and the Prospects for a Transatlantic Security Policy", *RUSI Newsbrief*, 23:8, 2003; Steven Everts & Daniel Keohane, "The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure", *Survival*, 45:3, 2003.

⁵² Javier Solana, *Et sikkert Europa i en bedre Verden*, oplæg til Det Europæiske Råd i Thessaloniki, 20.06.2003, [<http://ue.eu.int/pressdata/DA/reports/76275.pdf>] (31.08.2003).

⁵³ Javier Solana, tale ved ISS' årlige konference, 30.06.2003, s. 6, [<http://www.iss-eu.org/activ/content/speech11.pdf>] (18.09.2003).

⁵⁴ Judy Dempsey, "Words of War: Europe's First Security Doctrine Backs Away from a Commitment to US-style Pre-emption", *Financial Times*, 05.12.2003.

⁵⁵ John Chalmers, "EU Drops 'Pre-emptive' Term from Security Strategy", *Reuters*, 24.11.2003.

EU's bredspektrede tilgang til sikkerhed, men indeholder altså ikke nærmere kriterier for, hvornår man vil bruge militær magt. Sikkerhedsstrategien lægger dog op til, at EU skal være mere aktiv med at imødegå trusler – om nødvendigt også med militær magt, hvilket fremgår ved at sammenholde *forebyggende engagement* med et andet nøgleord i strategien, *effektiv multilateralisme*, samt formuleringerne om de nye sikkerhedstrusler.

I sikkerhedsstrategien understreges det, at multilateralisme er omdrejningspunktet for EU's globale ageren. Dette markerer en forskel i forhold til den unilaterale tendens i USA's sikkerhedsstrategi med betoningen af retten til selvforsvar gennem forebyggende handling.⁵⁶ Men det understreges, at hvis internationale organisationer skal være effektive, "skal [vi] være parate til at handle, når deres regler bliver overtrådt".⁵⁷ Formuleringerne vedrørende sikkerhedstruslerne antyder også en mere proaktiv holdning fra EU's side. Truslerne beskrives som dynamiske, og at de ladt alene vil blive mere farlige: "En forebyggende indsats kan afværge alvorligere problemer i fremtiden."⁵⁸

I forhold til militær kapacitet nævnes det, at EU-landenes forsvar skal omstilles og gøres mere mobile, hvilket kræver øget samarbejde om udvikling af militær kapacitet. Dette er der ikke noget nyt i, men det er der til gengæld i formuleringer om, at EU må udvikle en "strategisk kultur, der fremmer tidlig, hurtig og om nødvendigt robust intervention".⁵⁹ Det er muligt, at man her tænker på muligheden for at lede humanitære militæropgaver, som fx operationen i Congo (DRC). Men i sikkerhedsstrategien er fokus på de afgørende trusler mod Europas sikkerhed, som ud over terror er masseødelæggelsesvåben, regionale konflikter, skrøbelige stater og organiseret kriminalitet. Derfor er formålet med en udvikling af EU's militære kapacitet *også* er at håndtere terrortruslen.⁶⁰ Sikkerhedsstrategien er således udtryk for, at EU ønsker at indtage en mere proaktiv tilgang til de trusler, som de på linje med USA vurderer er de centrale. Det fremgår ikke, at dette omfatter forebyggende militærangreb, men på den anden side kan sikkerhedsstrategien læses som en åbning over for at overveje argumenter for brug af militær magt, når et land eller et terrornetværk ikke kan nås ad anden vej.

⁵⁶ National Security Strategy, s. 6.

⁵⁷ EU's sikkerhedsstrategi (2003), s. 9.

⁵⁸ EU's sikkerhedsstrategi (2003), s. 11.

⁵⁹ EU's sikkerhedsstrategi (2003), s. 11.

⁶⁰ Everts & Keohane (2003), s. 175.

EU's militære kapacitet er imidlertid fortsat så begrænset, at EU ikke foreløbigt vil kunne gennemføre større og meget komplicerede angreb på terrornetværk eller i stater, der udvikler masseødelæggelsesvåben. EU's nuværende militære ambitioner sammenholdt med de nye Petersbergopgaver og sikkerhedsstrategiens vægtning af indsatser i EU's nye nabolande giver et signal om, hvad der fortsat vil være i fokus i EU's militære bekæmpelse af terror: stabilisering af skrøbelige stater med henblik på at forebygge, at terrornetværk slår rod i Europas nærområde.⁶¹ Her vil der fortsat være nok at forholde sig aktivt til på Balkan, i Kaukasus og Nordafrika.

Opsummerende er EU's militære indsats mod terror fortsat rettet mod en langsigtet, forebyggende indsats ved at bidrage til stabilitet i skrøbelige stater, hvor terrornetværk ellers kan få fodfæste. Sikkerhedsstrategien indikerer dog, at EU i højere grad er indstillet på at bruge det militære instrument – sandsynligvis ikke i forhold til forebyggende militærangreb, men nærmere i forhold til stabilisering af skrøbelige stater først og fremmest i EU's nærområde og med brug af både civile og militære midler. Her kan tidlig indgriben forhindre, at et sammenbrud i de statslige strukturer får negative konsekvenser for Europas sikkerhed.

Mens EU har haft vanskeligt ved at definere det militære instruments rolle, har der til gengæld været klare signaler om vigtigheden af EU's økonomiske indsats i bekæmpelsen af terror.

Økonomisk støtte

EU's økonomiske instrument er helt centralt i EU's indsats over for terror. Efter udvidelsen vil EU repræsentere 25 pct. af verdens bruttonationalprodukt og stå for over halvdelen af verdens udviklingsbistand, og EU vil derfor være en vigtig aktør i håndteringen af socioøkonomiske årsager til terrorisme. EU's udviklingsbistand bidrager til fattigdomsbekæmpelse, bæredygtig udvikling, god regeringsførelse m.v., som kan bidrage til bedre levevilkår i udviklingslandene og dermed mindske potentialet for rekruttering af terrorister.

I EU har der dog også været en udvikling i gang i forhold til en mere fokuseret brug af det økonomiske instrument i forhold til at begrænse terroristers *evne* til

⁶¹ Blackwell (2003), s. 86.

at gennemføre angreb, først og fremmest gennem økonomisk støtte til skrøbelige stater.

For det første yder EU økonomisk bistand til udviklingslande med henblik på at støtte deres indsats mod terror og gøre dem i stand til at opfylde FN's resolution 1373 fra 2001, som pålægger alle FN-medlemsstater til at retsforfølge enhver, der finansierer, planlægger, støtter eller begår terrorhandlinger og at forhindre, at terroraktiviteter kan finde sted på medlemsstaternes territorier. EU har besluttet i første omgang at prioritere bistand til Indonesien, Pakistan og Philippinerne.

For det andet søger EU at stille krav til de tredjelande, der modtager økonomisk bistand eller har en handelsaftale med EU. Et tredjeland skal opfylde en række krav i forhold til terrorbekæmpelse med henblik på at kunne opretholde eller indgå nye aftaler med EU.⁶²

Konventsudkastet indeholder ingen markant ændring i indholdet af EU's økonomiske støtte og udviklingsbistand, men institutionelle ændringer kan betyde, at det økonomiske instrument i højere grad spiller sammen med EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik. Alle EU's eksterne relationer skal samles i samme afsnit i Traktaten og vil referere til samme person, dvs. EU's udenrigsminister, hvilket er en markant ændring i forhold til tider, hvor det lå i henholdsvis første og anden søjle, og hvor ledelsen var spredt ud på en lang række kommissærer samt EU's Høje Repræsentant, Javier Solana. Derved kan udviklingspolitikken og EU's økonomiske aftaler med tredjelande komme til at udgøre et væsentligt element i EU's sikkerhedspolitik. Med den manglende enighed om en traktattekst vil sammenhæng mellem EU's forskellige eksterne politikker fortsat afhænge af samarbejdsforholdet mellem den Høje Repræsentant og de forskellige kommissærer.

Opsummerende bruger EU sin udviklingsbistand og handelsaftaler aktivt i arbejdet med at styrke tredjelandes indsats mod terror – både ved at gøre de pågældende lande i stand til at bekæmpe terror men også ved at lade det få økonomiske konsekvenser, hvis landene ikke overholder kravene til terrorbekæmpelse.

⁶² Formandskabets rapport om bekæmpelse af terrorisme, Thessaloniki, 19.-20.06.2003.

Delkonklusion

EU's eksterne instrumenter er generelt stilet mod en langsigtet indsats rettet mod årsager til terrorisme og mod terroristers evne til at gennemføre terror. Der er to instrumenter, der kan have en umiddelbar effekt: det militære (fx i form af angreb på terrornetværk) og det efterretningsmæssige (fx i form af optrævling af terrornetværk uden for EU). Det vurderes, at EU ikke anvender disse to eksterne instrumenter med henblik på en kortsigtet effekt, men derimod som led i en mere langsigtet indsats. EU's tilgang til brug af det militære instrument i terrorbekæmpelse er rettet imod stabilisering af skrøbelige stater, hvor terrornetværk typisk vil slå rod. Både forslag i Konventet og EU's sikkerhedsstrategi lægger op til, at EU gøres i stand til tidligere og mere robust at intervenere i et land truet af sammenbrud. Det politi- og efterretningsmæssige instrument fokuserer primært på at udarbejde fælles trusselsvurderinger, som også danner grundlag for EU's diplomatiske indsats over for tredjelande.

EU's diplomatiske indsats er blevet mere fokuseret på terrorbekæmpelse efter 11. september 2001. Effekten af diplomatisk pres er dog afhængig af enighed i EU, og af at EU's linje over for et tredjeland ikke er i modstrid med USA's holdning. Behovet for parløb med USA gør sig især gældende i forhold til en løsning af Israel/Palæstina-konflikten. Økonomisk støtte er et centralt element i EU's indsats, såvel i forhold til årsager i form af fattigdomsbekæmpelse, som i forhold til at støtte eller presse tredjelande til en øget indsats mod terror.

Konventsudkastet forventes ikke at ændre grundlæggende ved EU's fokus på den langsigtede indsats, eftersom der næppe vil være enighed om, at EU's militære kapacitet udvikles til at bekæmpe terrornetværk, ligesom der ikke lægges op til væsentlige ændringer i det efterretningsmæssige samarbejde. Forslag fra Konventet kan dog generelt styrke de eksisterende instrumenter, såfremt en EU-udenrigsminister og fjernelse af søjlestrukturen fremmer en mere sammenhængende indsats ved brug af alle EU's instrumenter, og såfremt EU's militære kapacitet udvikles til hurtigere og mere effektivt at gennemføre operationer især i skrøbelige stater med henblik på stabilisering og 'nation-building'. Sammenbruddet i forhandlingerne om en ny traktat har kun i begrænset omfang negativ betydning for den videre udvikling af EU's eksterne instrumenter, idet dette kan finde sted på baggrund af de nuværende traktatbestemmelser.

4. EU's interne instrumenter

I det følgende vil der være en gennemgang af EU's interne instrumenter: grænsekontrol, politi- og efterretningsmæssigt samarbejde, beskyttelse af kritisk infrastruktur samt civilbeskyttelse, herunder med brug af militære midler. Dette vil blive gjort med henblik på at vurdere styrker og mangler ved disse instrumenter, herunder betydningen af Konventets forslag. EU's interne instrumenter er primært rettet mod terroristernes evne til at gennemføre terror samt med henblik på beskyttelse mod terror.⁶³

Grænsekontrol

Øget *grænsekontrol* har til hensigt at få bedre styr på, hvilke personer og hvilke varer der kommer ind i EU og derefter frit kan cirkulere mellem EU-landene. Med indførelsen af det indre marked og Schengen-samarbejdet blev grænsekontrollen flyttet fra grænserne mellem EU-landene til EU's ydre grænser. Samarbejdet om at styrke personkontrollen ved de ydre grænser koncentrerede sig oprindeligt om at forhindre illegal indvandring og organiseret kriminalitet men er nu også et element i terrorbekæmpelse. Det er EU-landenes eget ansvar at stå for den fysiske kontrol af en grænse, der støder op mod et tredjeland, men med de nye sikkerhedstrusler og udvidelsen med 10 nye medlemmer, der på lange strækninger grænser op til mere ustabile lande, har der været fokus på tættere samarbejde om grænsekontrol.

Konventsudkastet indeholder en ny målsætning om gradvis indførelse af et fælles system for integreret forvaltning af de ydre grænser.⁶⁴ Der nævnes ikke noget om fælles grænsepoliti, således som foreslået af Kommissionen, men det kan senere komme på tale.⁶⁵ Manglende enighed om ny traktat udelukker ikke fortsat samarbejde om den ydre grænsekontrol. Der er således enighed om oprettelse af et europæisk grænseagentur, der skal koordinere en række operationelle opgaver vedrørende grænsekontrol, samt beskæftige sig med risikoanalyser, uddannelse m.m. Under alle omstændigheder er EU's ydre grænse så lang – både til søs

⁶³ Man kunne også se på forebyggelse af årsager til terrorisme *internt* i EU, dvs. hvad der fx får en person bosiddende i et EU-land til at deltage i planlægning og gennemførelse af et terrorangreb i EU. Dette er dog uden for rammerne af nærværende rapport.

⁶⁴ III-166.

⁶⁵ Kommissionens meddelelse, "På vej mod en integreret forvaltning af de ydre grænser for medlemslandene af den Europæiske Union", 07.05.2002, [<http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/lvb/l33205.htm>] (18.09.2003)

og til lands – at det ikke udelukkende handler om den fysiske kontrol, men om samarbejde om måden, man kontrollerer på, fx ved at bruge ny teknologi. Konkret er EU's stats- og regeringschefer blevet enige om, at der skal introduceres biometriske data i første omgang på visa for tredjelands statsborgere og dernæst i EU-borgeres pas.⁶⁶

Også i kontrollen med varer kan der ventes en ny tilgang. Kommissionen har senest foreslået, at man går bort fra ved grænseovergange at fokusere på, at der skal betales told, og at man i stedet koncentrerer sig om de sikkerhedsmæssige aspekter.⁶⁷ Varer vil skulle deklareres 24 timer, inden de når en ydre EU-grænse. På baggrund af disse forudgående indberetninger til toldmyndighederne vil man prioritere kontrol af de varer, som der er risiko for kan indeholde ulovlige skydevåben, nukleart, radiologisk, kemisk eller biologisk materiale, sprængstoffer m.m.

Opsummerende sker der en markant udvikling i EU-samarbejdet om at styrke samarbejdet om kontrollen af EU's ydre grænser. Dette er en konsekvens af såvel udvidelsen som nye sikkerhedstrusler som terror.

Fri bevægelighed af personer i EU stiller ikke kun krav om grænsekontrol ved de ydre grænser, men også om politi- og efterretningsmæssigt samarbejde internt i EU.

Politi- og efterretningsmæssige samarbejde

Parallelt med styrkelsen af kontrollen ved de ydre grænser omfatter arbejdet med sikkerhed internt i EU også det *politi- og efterretningsmæssige* samt retlige samarbejde. Det er på dette område, at der er sket den mest markante udvikling siden terrorangrebet den 11. september 2001, og tre beslutninger er centrale. For det første rammeafgåelsen om bekæmpelse af terrorisme, som fastlægger en definition af terrorhandlinger og forpligter medlemslandene til at have højere strafferamme for terrorhandlinger end for handlinger, der ikke har terror som formål. For det andet vedtagelsen af den europæiske arrestordre, der gør det lettere at udlevere lovovertrædere mellem medlemslandene, herunder personer der har

⁶⁶ *Formandskabets konklusioner*, Det Europæiske Råd i Thessaloniki, 19.-20.06.2003. Biometriske data er fx fingeraftryk eller ansigtsprofiler, der kan aflæses af scannere.

⁶⁷ Kommissionens pressemeddelelse, "Forslag til styrkelse af sikkerheden ved de ydre grænser på toldområdet", 24.07.2003, IP/03/1100, [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/03/1100|0|AGED&lg=EN&display=] (05.11.2003).

udført terrorhandlinger.⁶⁸ For det tredje EU's fælles liste over terrororganisationer m.m. Denne udgør grundlaget for en række tiltag inden for RIA-samarbejdet, som er målrettet dem, der er opført på listen.

Udveksling af *efterretningsoplysninger* om forhold internt i EU er blevet opprioriteret. Det foregår via Europol og tredje søjles Arbejdsgruppe vedrørende Terrorisme, som består af repræsentanter fra de myndigheder i EU-landene, som er ansvarlige for landenes interne terrorbekæmpelse. Ved disse møder redegør deltagerne for eventuelle terrorhændelser og forebyggende indsatser, der har forhindret terror. Bl.a. på baggrund af disse informationsudvekslinger udarbejdes der hvert halve år en vurdering af terrortruslen i Europa.

Europol opprioriterede ligeledes indsatsen mod terror efter 11. september 2001. Det foregår primært inden for Europol's terrorenhed (SC 5), der bl.a. analyserer indberetninger fra de nationale efterretningstjenester. Europol indsamler ikke selv efterretningsmateriale, men modtager dette fra medlemslandene og udarbejder på baggrund af dette og åbne kilder analyser, hvor man bl.a. forsøger at finde 'mønstre' i oplysningerne fra medlemslandene.⁶⁹ Europol er afhængig af medlemslandenes input, som til tider har været mangelfulde.⁷⁰ Der er dog vedtaget tiltag, der gør det mere forpligtende at informere Europol, fx når det gælder terrorgrupper, der er opført på EU's fælles liste.⁷¹

I *konventsudkastet* foreslås en udbygning af Europols rolle, således at den kan omfatte "udførelse af efterforskning og operative aktioner, der gennemføres sammen med medlemsstaternes kompetente myndigheder eller inden for rammerne af fælles efterforskningshold".⁷² Dvs. at Europol derefter vil kunne deltage direkte i efterforskning af terrorisme og ikke kun indsamle og analysere oplysninger om medlemslandenes efterforskning. Der vil dog ikke blive tale om, at Europol som FBI vil kunne foretage tvangsindgreb, såsom anholdelser. Med den manglende enighed om ny traktattekst vil Europol fortsat være afhængig af medlemslandenes vilje til at inddrage det i efterforskningen af konkrete sager, herunder i fælles efterforskningshold.

⁶⁸ Udenrigsministeriet, *Beretning om udviklingen i EU i 2001*, [<http://www.um.dk/udenrigspolitik/europa/beretning-2001/>] (15.09.2002).

⁶⁹ Gregory (2003).

⁷⁰ Adam Townsend, *Guarding Europe*, Centre for European Reform, working paper, maj 2003, s. 25.

⁷¹ Rådets afgørelse 2003/48/RIA af 19.12.2002, EFT L 16/68 af 22.01.2003.

⁷² III-177.

Opsummerende er EU's efterretningssamarbejde som tidligere nævnt omgærdet med stor fortrolighed, og det gør det svært at vurdere det konkrete udbytte. De tilfælde, hvor det lykkes en eller flere efterretningstjenester at forebygge et terrorangreb, kommer i sagens natur sjældent til offentlighedens kendskab. Men der har siden midten af 1970'erne været et samarbejde herom i EU, så der var noget at bygge på efter 11. september 2001, hvor terrorbekæmpelse kom i fokus.

Der er imidlertid en række begrænsninger for EU-samarbejdet. Helt konkret er der store forskelle på opbygningen af efterretningstjenester i de enkelte EU-lande, ligesom forskel i landenes lovgivninger vanskeliggør samarbejde.⁷³ Som ovenfor nævnt er der også problemer med at udveksle informationer, så længe efterforskningen foregår. Her foregår samarbejdet mellem efterretningstjenester ofte på bilateralt plan, idet der er en vis nervøsitet forbundet med at dele 'varme' oplysninger med en større kreds pga. risikoen for, at den eller de mistænkte bliver opmærksomme på overvågning. De informationer, der udveksles, vil derfor ofte dreje sig om overståede hændelser. Dette vil kunne afhjælpes med Konventets forslag om at give Europol adgang til at deltage direkte i efterforskningen.

Men grundlæggende er der nogle begrænsninger, der hænger snævert sammen med karakteren af EU, hvor medlemslandene har afgivet mere suverænitet end i en international organisation, men mindre end i en forbundsstat.⁷⁴ Varetagelsen af indre sikkerhed er et af kerneområderne i nationalstatens suverænitet, og her slår indre marked-logikken mindre igennem, dvs. at når man fjerner grænser, må man styrke samarbejdet om sikkerhed. Populært sagt er der i EU fri bevægelighed for kriminelle, men ikke for politifolk.⁷⁵ Indre sikkerhed er snævert forbundet med national suverænitet, og der er udbredt skepsis over for, at EU udvikler føderale træk såsom en pendant til USA's FBI og CIA.

Afsluttende kan det konkluderes, at det er det politi- og efterretningsmæssige samt retlige samarbejde, der har udviklet sig mest siden den 11. september 2001. Det gælder både internt i EU og eksternt i forhold til tredjelande. Dette samarbejde er et væsentligt element i forebyggelsen af terror, men det er dog underlagt en række

⁷³ Ifølge Europol samarbejder de med 40 retshåndhævende myndigheder i EU. Alene i Frankrig er der et dusin forskellige organer, der indsamler efterretningsoplysninger. Townsend (2003), s. 20.

⁷⁴ EU omtales ofte som et *sui generis*-samarbejde, hvor EU er mere end en international organisation, men mindre end en nationalstat/forbundsstat. Simon Hix, "The Study of the European Union II: The New Governance Agenda and Its Rival", *Journal of European Public Policy* 5:1, 1998, s. 38.

⁷⁵ Townsend (2003).

begrænsninger pga. EU-samarbejdets særlige karakter. Medlemslandene er enige i nødvendigheden af øget informationsudveksling i et Europa uden grænser og stillet over for transnationale trusler som terror. Men medlemslandene er samtidig tilbageholdende over for at overføre kompetence til EU-niveau på et område, der er inde ved kernen af national suverænitæt. Det er i dette spændingsfelt, at det politi- og efterretningsmæssige samarbejde fortsat vil udvikle sig.

Med grænsekontrol og efterretnings samarbejde søger man at forebygge angreb. Men samtidig søger man i EU også at beskytte potentielle terrormål, hvor et terroranslag kan få katastrofale følger.

Beskyttelse af kritisk infrastruktur

Arbejdet i EU om beskyttelse af kritisk infrastruktur har til formål at reducere potentielle terrormåls sårbarhed, hvilket har to formål. For det første at udgøre et mindre oplagt mål for terror, når terrorister ved, at der er foretaget forebyggende foranstaltninger for at vanskeliggøre angreb og konsekvensreducerende tiltag for at mindske effekten af et angreb. For det andet i tilfælde af et terrorangreb at have udviklet et beredskab, der vil begrænse de mest vidtgående konsekvenser. Kritisk infrastruktur kan betegnes som systemer, hvor det vil have en meget negativ indvirkning på samfundslivet, herunder sikkerhed, økonomi og sundhed, hvis de sættes ud af funktion. Eksempler på kritisk infrastruktur er it, kommunikation, energi (især elektricitet, olie og gas, samt i nogle lande dæmninger og a-kraft), transport, vandforsyning og fødekæden (dyresundhed, foder, fødevarer).⁷⁶

Umiddelbart efter terrorangrebet den 11. september 2001 besluttede EU at udarbejde et program, der skal styrke samarbejdet mellem medlemslandene om at forebygge og begrænse konsekvenserne af terrorangreb.⁷⁷ Fokus var på kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare våben (CBRN) og ikke beskyttelse mod konventionel terrorisme og selvmordsaktioner.⁷⁸ Baggrunden er, at de nationale erfaringer med og ressourcer til beskyttelse mod CBRN-terrorisme er begrænsede, hvilket skærper behovet for internationalt samarbejde. Et væsentligt element i programmet er sårbarhedsreducerende tiltag over for kritisk infrastruktur. Programmet er ved at blive gennemført på EU-niveau og

⁷⁶ *Homeland Security Strategy*, s. 30.

⁷⁷ *Erklæring om attentaterne den 11. september og bekæmpelse af terrorisme*, Det uformelle møde mellem stats- og regeringschefer i Gent, 19.10.2001, [<http://ue.eu.int/da/Info/eurocouncil/index.htm>] (05.11.2003).

⁷⁸ EU's CBRN-program (2002).

i medlemslandene, og formålet er, at man indtænker kemiske, biologiske og nukleare terrortrusler i planlægningen vedrørende bl.a. drikkevand, fødevarer, infrastruktur og landbrugsproduktion.

Programmet demonstrerer for det første, at terrorbekæmpelse kræver en bredspektret indsats, idet terrortruslen vedrører en lang række sektorer. For det andet at det involverer mange forskellige EU-organer; hele 15 arbejdsgrupper deltog i udarbejdelsen af programmet, hvilket understreger behovet for koordination. For det tredje at civilbeskyttelse primært er et nationalt anliggende, og at EU-samarbejdet i høj grad handler om erfaringsudveksling og vedtagelse af politiske programmer, frem for fælles regulering. Det er således et område, hvor der er behov for koordination og samarbejde, pga. at de enkelte samfundssektorer er tæt integrerede i det indre marked, men hvor det ikke umiddelbart er muligt at gribe til fælles regulering. Ligeledes er den tværgående koordinering besværlig, fordi ansvaret for de forskellige sektorer inden for EU er spredt ud på en lang række arbejdsgrupper og generaldirektorater.

Elektricitetsområdet kan illustrere de væsentligste problemer, der er i forhold til at sikre beskyttelse af kritisk infrastruktur mod CBRN-terrorisme og konventionel terrorisme.

Elektricitet er i sig selv et vitalt område i det moderne informationssamfund, men elektricitet er også en forudsætning for it og kommunikation, som omvendt også er forudsætninger for elforsyningen. Tilsammen er disse tre områder afgørende for et samfunds funktionsevne. Terrorangreb, der er koordineret til at ramme inden for disse tre gensidigt afhængige sektorer, kan få katastrofale konsekvenser. Det er de enkelte medlemslandes ansvar at beskytte disse installationer, men de fleste sikkerhedssystemer er dimensioneret til 'tilfældige' naturskabte eller teknologiske uheld og baseret på lav sandsynlighed for, at flere uheld sker på én gang. I forbindelse med terrorangreb er der dog større sandsynlighed for, at det vil være rettet mod central infrastruktur, og måske flere steder på én gang. Dvs. ofte vil beredskab over for uheld ikke være tilstrækkeligt i tilfælde af et omfattende og velorganiseret terrorangreb. Så elektricitet er et eksempel på, at en bredspektret indsats er nødvendig, hvor man koordinerer med andre sektorer – i dette tilfælde først og fremmest it og kommunikation for at undgå, at angreb i én sektor breder sig med dominoeffekt til andre sektorer, og måske ligefrem virker negativt tilbage og vanskeliggør håndteringen af det oprindelige angreb.

Beskyttelsen af elinstallationer er en national opgave, men en utilstrækkelig beskyttelse, som fører til en krisesituation, kan have grænseoverskridende konsekvenser. Energinet hænger sammen på tværs af grænser, hvilket blev demonstreret med strømafbrydelsen på Sjælland i september 2003, som var forårsaget af udfald i Sverige. På samme måde er el-systemet i Jylland og Fyn en del af det nordeuropæiske net, så hvis der er et omfattende udfald i Nordtyskland, vil det kunne påvirke den vestlige del af Danmark. Planer om transeuropæiske net på energiområdet vil forstærke tendensen til sammenhængende el-systemer.

Etableringen af et indre marked for elektricitet betyder også, at eftersom elproducenterne fungerer på kommercielle vilkår, stiles der efter at producere el med de lavest mulige omkostninger. Men beskyttelse mod terror er omkostningsfuldt; beskyttelse af kontrolrum i form af adgangskontrol, beskyttelse af ubemandede installationer, sensorer til at opspore angreb med kemiske eller biologiske våben er alt sammen teknisk krævende og dyrt. Hvis der introduceres forskellige nationale beskyttelsesniveauer, vil det alt andet lige være konkurrenceforvridende. Det kan i værste fald betyde, at der ikke investeres tilstrækkeligt i beskyttelse, hvis de enkelte EU-lande er tilbageholdende over for at pålægge de nationale elproducenter omkostninger, som udenlandske elproducenter ikke har. Fælles minimumsstandarder kan derfor komme på tale, såfremt tendensen mod stadigt mere sammenhængende energinet fortsætter, og hvis et passende og koordineret beskyttelsesniveau ikke kan opnås gennem national regulering.⁷⁹

I forhold til beskyttelse af kritisk infrastruktur har efterretningssamarbejdet en rolle. Niveaue for beskyttelse kan henholdsvis trappes op og ned afhængigt af trusselsvurderingen. I CBRN-programmet lægges der således op til en styrkelse af arbejdet med at udvikle trusselsvurderinger. Som tidligere anført kan der dog være problemer med i EU-regi at få gjort sådanne vurderinger så præcise og operative, at de vil kunne bruges konkret, og på det nuværende stadie af efterretningssamarbejdet vil beskyttelse af kritisk infrastruktur ofte finde sted på baggrund af oplysninger fra de nationale efterretningstjenester.

Konventsudkastet indeholder ikke konkrete forslag vedrørende øget samarbejde om beskyttelse af kritisk infrastruktur. Solidaritetsbestemmelsen og fjernelsen af

⁷⁹ Der er inden for elektricitetsområdet krav vedrørende forsyningsikkerhed, hvilket er beslægtet med beskyttelse mod terrorangreb. Problemet er imidlertid, at forsyningsikkerhed fokuserer på et 'hændeligt uheld' og ikke et omfattende og velorganiseret terrorangreb. *Dir. 2003/54 af 26.06.2003 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ophævelse af dir. 96/92, L 176/37, 15.07.2003*

søjler kan dog øge samarbejdet og fremme en horisontal tilgang på området.

Opsummerende udgør EU rammen for samarbejdet om beskyttelse af den kritiske infrastruktur. Søjleopdelingen, den besværlige koordination på tværs af mange sektorer og begrænset EU kompetence har dog indtil videre begrænset omfanget af konkrete tiltag. En mulighed kunne være udpegelsen af en EU-koordinator på området, således som nævnt i erklæringen fra stats- og regeringschefernes uformelle møde i Gent i oktober 2001. En koordinator kunne fremme den bredspektrede tilgang, hvor beskyttelse indarbejdes på tværs af sektorer. Effekten af beskyttelsesindsatser inden for én sektor kan ikke måles inden for den sektor alene, men må også vurderes ud fra den effekt, det har inden for de andre relaterede sektorer. En koordinator vil også have beskyttelse som topprioritet, mens det inden for de enkelte sektorer blot vil være ét blandt mange hensyn og må forventes at blive lavt prioriteret pga. den lille sandsynlighed for et terrorangreb. Forslaget er endnu ikke blevet til noget, hvilket bl.a. tyder på modstand i Kommissionens generaldirektorater mod at lade sig koordinere. Derfor er det måske ikke nok med en koordinator, og man bør overveje et agentur eller generaldirektorat på området med budget og beføjelser til at gå direkte ind og sikre et tilfredsstillende sikkerhedsniveau inden for de centrale områder.⁸⁰

Uanset beskyttelsesniveau vil terrorangreb kunne finde sted, og i det tilfælde er det afgørende med et veludviklet beredskab, som kan mindske konsekvenserne af et angreb.

Civilbeskyttelse

I EU har man igennem længere tid haft et samarbejde om civilbeskyttelse, hvilket blev intensiveret efter terrorangrebet 11. september 2001. Samarbejdet har henholdsvis fundet sted inden for EU-samarbejdets første søjle om bistand internt i EU og inden for anden søjle om bistand i tilfælde af, at tredjelande rammes af en katastrofe.⁸¹

Inden for første søjle vedtog man i oktober 2001 en fællesskabsordning, der skal styrke samarbejdet mellem EU-landene om civilbeskyttelse. Formålet med

⁸⁰ Anja Dalgaard-Nielsen, "A European Department of Homeland Security? Organizing to Protect Europeans against Large-Scale Terrorism", *DIIS Research Brief*, nr. 32/2003, [<http://www.dupi.dk/webdocs/irb322003.pdf>] (25.09.2003).

⁸¹ Fællesskabsordningen inden for første søjle er nu udvidet til også at kunne anvendes i tredjelande, hvilket skete i forbindelse med jordskælvet i Algeriet i august 2003.

ordningen er at få en oversigt over, hvilke bidrag medlemslandene kan stille med i tilfælde af en katastrofe, der kræver øjeblikkelig indgriben. Der er en døgnbetjent central i Bruxelles, hvortil anmodninger om bistand sendes, og hvor der er oprettet en database, som medlemslandene har tilmeldt materiel og eksperter, der kan sendes med kort varsel til det berørte land i EU, herunder også de kommende medlemslande. Ordningen omfatter desuden en flytransportkapacitet og et fælles uddannelsesprogram. Ordningen har været brugt flere gange, og Danmark bidrog senest, da forsvarets miljøskib assisterede Spanien i forbindelse med olieforureningen efter tankskibet *Prestige* i november 2002. Tyskland fik assistance ved oversvømmelserne ved Elben i 2002, og Frankrig, Spanien og Portugal ved skovbrandene i 2003.

Inden for anden søjle har man som led i ESFP's civile krisestyring ligeledes udviklet databaser og mekanismer, der muliggør, at EU-landene kan assistere et land uden for EU, som rammes af en katastrofe. Fokus er her på civilbeskyttelse i krisestyringsøjemed, dvs. en situation, hvor en naturkatastrofe eller et terrorangreb kan være den hændelse, der afgørende destabiliserer et samfund.

Et forsøg på at koordinere disse databaser stødte imidlertid ind i EU's søjlestruktur. Som opfølgning på terrorangrebet 11. september 2001 besluttede man i EU at overveje inddragelse af militære kapaciteter i beskyttelsen af EU's befolkninger mod virkningerne af terrorangreb, hvilket dog viste sig at være umuligt.⁸² Aktiviteter inden for anden søjle vedrører udelukkende forhold uden for EU, hvilket medfører, at EU-landenes militære kapaciteter inden for ESFP ikke kan benyttes til civilbeskyttelse internt i EU.

Som et svar på det politiske ønske om at styrke samarbejde om civilbeskyttelse, herunder med militære kapaciteter, besluttede man derefter på ad hoc-basis at oprette en fælles database, hvor medlemslandene kan tilmelde militære kapaciteter. Denne oversigt vil være vejledende og adgang til disse kapaciteter opnås ved, at det berørte land bilateralt anmoder om lån af de pågældende personer eller materiel.

Solidaritetsbestemmelsen i *konventsudkastet* gør det muligt at strømline bistand

⁸² I Rådets konklusioner af 22.07.2002 blev det besluttet i forhold til civilbeskyttelse at fastsætte, "hvilke civile og militære kapaciteter der kræves til disse opgaver, og hvordan de skal koordineres indbyrdes." Efterfølgende blev det slået fast, at anden søjle-instrumenter ikke kunne anvendes internt i EU. EU's CBRN-program (2002), s. 7.

til civilbeskyttelse, således at der ikke er et skel mellem civile og militære instrumenter, ligesom der ikke er et skel mellem, om de anvendes inden for eller uden for EU. Solidaritetsbestemmelsen lyder:

”Unionen og dens medlemsstater handler i fællesskab på et solidarisk grundlag, hvis en medlemsstat udsættes for et terrorangreb, en naturkatastrofe eller en menneskeskabt katastrofe. Unionen tager alle de instrumenter i brug, der står til dens rådighed, herunder de militære midler, medlemsstaterne stiller til dens rådighed, med henblik på:

- at forebygge terrortruslen på medlemsstaternes område
- at beskytte de demokratiske institutioner og civilbefolkningen mod eventuelt terrorangreb
- at yde bistand til en medlemsstat på dennes område efter anmodning fra dens politiske myndigheder i tilfælde af et terrorangreb
- at yde bistand til en medlemsstat på dennes område efter anmodning fra dens politiske myndigheder i tilfælde af en katastrofe.”⁸³

Hovedvægten i solidaritetsbestemmelsen er bistand *internt* i EU, *efter* et terrorangreb har fundet sted, hvilket dog ikke umiddelbart fremgår af konventsudkastet. For det første omtaler bestemmelsen forebyggelse af og beskyttelse mod terror, hvilket er indsatser, der overvejende må ligge *forud* for et terrorangreb. For det andet blev solidaritetsbestemmelsen foreslået af Konventets Forsvarsarbejdsgruppe og er placeret i afsnittet om EU's eksterne forbindelser, hvilket antyder, at det er gennem *eksterne* indsatser, at EU skal forebygge terror og yde bistand. Imidlertid var man i Konventet meget optaget af, at solidaritetsbestemmelsen ikke måtte forveksles med forebyggende militærangreb eller kollektivt forsvar, og det blev således understreget, at det var internt, at EU skulle bistå et land ramt af terror.⁸⁴ Endvidere handler indledningen af solidaritetsbestemmelsen om bistand *efter* et terrorangreb, så dette er det *operative* i bestemmelsen. At solidaritetsbestemmelsen også nævner *forebyggende* tiltag er

⁸³ 1-42.

⁸⁴ I et af de sidste udkast til Konventets forslag til forfatningstraktat blev det tilføjet, at forebyggelse skulle begrænses til ”medlemsstaternes område”. CONV 724/03, 26.05.2003, s. 104. Forskellen på solidaritetsbestemmelsen og kollektivt forsvar understreges i Forsvarsarbejdsgruppens rapport: ”Denne bestemmelse vil ikke være en bestemmelse om kollektivt forsvar, der medfører en forpligtelse til militær bistand. Den vil gælde trusler fra ikke-statslige enheder. Desuden vil bistand til håndtering af følgerne af et angreb kun blive ydet efter anmodning fra de civile myndigheder i det pågældende land.” Ligeledes vil den horisontale tilgang i solidaritetsbestemmelsen med brug af både civile og militære kapaciteter klart angive ”hvad der skiller EU fra en militær alliance”, CONV 461/2002, s. 20.

mere et *politisk signal* om, at EU vil forebygge og beskytte sig mod terror, men dette vil primært ske med hjemmel i andre dele af Traktaten, først og fremmest inden for RIA-samarbejdet.

Solidaritetsbestemmelsen indeholder en forpligtelse til at bistå i beskyttelsen af civilbefolkningen i et EU-land ramt af terror og i den sammenhæng at bruge både civile og militære midler.⁸⁵ Dermed kan der på EU-plan udvikles et samarbejde, der modsvarer det, der er i Danmark og andre lande, hvor forsvaret er en integreret del af beredskabet på linje med politiet, redningsberedskabet (brandvæsenet) og relevante samfundsområder såsom sundhed og infrastruktur.⁸⁶

En række militære kapaciteter er interessante i forhold til civilbeskyttelse: uskadeliggørelse af sprængstoffer, flytransportkapacitet, specialstyrker og ingeniørtropper til fx genopretning af vandforsyning. Derudover har forsvaret typisk kapacitet til håndtering af angreb med nukleare, biologiske eller kemiske våben (beskyttelsesdragter, sporing af stoffer, alarmering, rensning og rådgivning). Endelig kan også bevogtningsopgaver komme på tale. Bevogtning af nøglesteder, fx kritisk infrastruktur og regeringsbygninger, er i Danmark og mange andre lande politiets opgave, men i en terrorituation kan det være nødvendigt også at trække på militæret. Hvis der nationalt ikke er tilstrækkelige ressourcer, kan det blive nødvendigt at bede andre lande stille soldater med henblik på bevogtningsopgaver.

I Forsvarsarbejdsgruppens rapport nævnes muligheden for at have en pulje af specialiserede civile eller militære civilbeskyttelsesenheder, der laver fælles øvelser, og som kan indsættes med kort varsel.⁸⁷ Man kan også forestille sig blandede civil-militære enheder, fx en enhed specialiseret i bioterror bestående af læger, militærekspertes, laboranter med tilhørende materiel i form af transportkapacitet, sporingsudstyr, laboratoriefaciliteter, vacciner, felthospital og rensningsudstyr til at rense redningspersonale og personer, der har været udsat for forurenende stoffer.

⁸⁵ At solidaritetsbestemmelsen er forpligtende fremgår af teksten om, at hvis et medlemsland udsættes for terrorangreb "kommer de øvrige medlemsstater denne medlemsstat til undsætning på anmodning af dens politiske myndigheder". III-231, stk. 2. I tidligere udkast fremgår det af bemærkningerne, at i tilfælde af angreb medfører solidaritetsbestemmelsen, at "assistance should be triggered automatically at the request of the Member State in question". CONV 685/03, s. 73.

⁸⁶ Bo Andersson, "Redningsberedskabet og det civile beredskab efter 11. september 2001", *Militært Tidsskrift*, 131:5, 2002, s. 563.

⁸⁷ CONV 461/02, s. 21.

Hvad er så det nye i solidaritetsbestemmelsen, i forhold til hvad der allerede er gældende? Allerede i dag er det muligt at få hjælp fra udlandet til civilbeskyttelse. Som nævnt gør fællesskabsordningen det muligt hurtigt at identificere, hvem der råder over hvilke civile ressourcer. Desuden har de fleste lande bilaterale aftaler om bistand; fx har Danmark indgået bilaterale aftaler med de nordiske lande og Tyskland om bistand til civilbeskyttelse, hvor militære ressourcer også indgår. Solidaritetsbestemmelsen er imidlertid mere end en kodificering af allerede eksisterende aftaler bilateralt og på EU-niveau, idet den indeholder en forpligtelse til at bistå, og omfatter både civile og militære ressourcer. Derigennem kan der opnås øget koordination og dermed hurtigere og mere effektiv assistance, bl.a. ved at de forskellige civile og militære eksperter er trænet i at arbejde sammen med andre nationaliteter i komplekse redningsaktioner inden for og uden for EU og har den nødvendige transportkapacitet og logistiske støtte.

Hurtig reaktion og den rette type eksperter og materiel stiller imidlertid store krav til forudgående planlægning. Det rejser spørgsmålet om, hvem der skal forestå denne planlægning, og hvem der i den konkrete situation skal forestå ledelsen af EU-landenes civile og militære bidrag til et land ramt af terror. Det ligger fast, at det er det ramte lands politiske myndigheder, der retter henvendelse til Bruxelles om assistance. Her træder den udenrigs- og sikkerhedspolitiske komité sammen og i samarbejde med komitéen om indre sikkerhed udarbejdes oplæg til, hvordan henvendelsen besvares. Alle EU-lande er forpligtede til at bidrage, men der er ikke noget krav om, hvad der skal bidrages med, ligesom det enkelte EU-land vil skulle give sin accept til, at eksperter og materiel opført i databasen i Bruxelles kan anvendes i den konkrete situation. Men det er uklart, hvad der derefter sker, for hvem har egentlig det overordnede koordineringsansvar for EU-landenes bidrag?

Med solidaritetsbestemmelsen skabes der forventning om, at EU hurtigt vil kunne levere den nødvendige bistand, og det kræver koordinering af militære styrker, politifolk, beredskab, materiel og efterretningsoplysninger.⁸⁸ De militære organer i EU har erfaring med at lede krisestyringsopgaver i tredjelande med faste procedurer for den militære ledelse (kommando og kontrol), herunder hovedkvarter, samt for samarbejde mellem de militære og civile elementer i en krisestyringsindsats. Det er derfor naturligt at overveje,

⁸⁸ Everts & Keohane (2003), s. 174.

om de samme militære strukturer skal stå i spidsen for gennemførelsen af solidaritetsbestemmelsen, og om man skal benytte samme beslutningsprocedurer, som når EU planlægger fredsbevarende opgaver.⁸⁹ Det fremgår af solidaritetsbestemmelsen, at gennemførelse sker ”med støtte fra de organer, der er oprettet som led i ESFP”, dvs. først og fremmest militærkomitéen og militærstaben.⁹⁰ I det tilfælde vil bistand til et EU-land blive besluttet og gennemført i henhold til EU’s krisestyringsprocedurer. Problemet er, at disse procedurer er ganske omfattende med høring af forskellige komitéer, udarbejdelse af mandat, militær operationsplan, interventionsregler, oplæg om civile bidrag, godkendelse på ministerniveau etc. Tidsrammen for udsendelse af fredsbevarende styrker er to måneder, dog med mulighed for at kunne sende et mindre antal styrker af sted på 5-30 dage. Hjælp i en katastrofesituation skal ofte besluttes inden for 12 timer, og selv en forkortet udgave af EU’s krisestyringsprocedurer vil næppe kunne levere en så hurtig beslutning om EU-ledet bidrag til et EU-land.

Alternativet er at lade det ramte land have den konkrete ledelse med EU’s bidrag. Opgaven for de relevante organer i Bruxelles vil i den konkrete situation være at ’matche’ det terrorramte lands behov med eksperter og materiel, sikre hurtig indsættelse og derefter bistå i videst muligt omfang.⁹¹

Sidstnævnte løsning synes at være den mest realistiske af hensyn til tidsfaktoren. EU vil dermed koordinere forudgående planlægning og træning og i den konkrete situation være ansvarlig for koordinering og logistik, men derefter vil det ramte land have den overordnede politiske ledelse og den konkrete operative ledelse af beredskabsindsatsen, herunder af EU’s militære og civile bidrag. Det er derfor tvivlsomt, om ESFP og de militære organer i udstrakt grad vil blive involveret i gennemførelsen af solidaritetsbestemmelsen.

Opsummerende kan solidaritetsbestemmelsen betyde en væsentlig styrkelse af samarbejdet om civilbeskyttelse. Men det vil dog afhænge af, hvordan den implementeres. Pga. den forpligtende ordlyd og dermed befolkningens forventning

⁸⁹ Interview med EU-diplomat. Der er dog en række principielle spørgsmål, der i så fald skal afklares. Bl.a. om politifolk kan være under militær kommando, hvilket ikke er et problem for lande med paramilitære styrker som det franske gendarmeri og italienske carabinieri, men det giver problemer for de nordeuropæiske lande.

⁹⁰ III-231.

⁹¹ Med ledelse menes det overordnede koordineringsansvar. Der er dog en række spørgsmål, der skal afklares, såsom hvem der har ansvaret for de udsendte styrker. I civilbeskyttelse er det landet, som bidrager med styrker, eksperter mv. som har ansvaret, herunder ift. forsikring, mens det er det ramte land, der har koordineringsansvaret.

om hurtig og effektiv reaktion i tilfælde af et angreb må det forudses, at der vil være grundig forudgående planlægning, fælles øvelser og klare kommandolinjer for at sikre, at EU kan levere det, man har stillet i udsigt. I den forbindelse vil det være relevant at fokusere på områder, hvor der er begrænset national ekspertise, fx inden for bioterror.

Den manglende enighed om en ny traktattekst vil gøre det svært at etablere et samarbejde, der svarer til den foreslåede solidaritetsbestemmelse. Den nuværende søjlestruktur udelukker som nævnt brug af EU's militære midler internt i EU, og det vil derfor fortsat være nødvendigt med en ad-hoc løsning med fælles database, men hvor medlemslandene bilateralt skal anmode om lån af eksperter og materiel. Der vil således ikke kunne etableres en mekanisme, hvor EU kan koordinere såvel militære som civile ressourcer i tilfælde af et terrorangreb. Men medlemslandene kan beslutte at udvikle fællesskabsordningen yderligere, så man kan tilnærme sig en grad af samarbejde, som var tilsigtet med solidaritetsbestemmelsen.

Delkonklusion

EU's interne instrumenter vurderes at have væsentlig betydning i forhold til begrænsning af terroristers *evne* til at gennemføre terror og i forhold til *beskyttelse* mod terror både for at undgå terrorangreb og for at begrænse konsekvenserne af et terrorangreb. Forslag i konventsudkastet vil yderligere styrke de interne instrumenter. Der har været en større udvikling af de interne instrumenter end af de eksterne instrumenter efter 11. september 2001, hvilket kan forklares med, at de interne instrumenter er tæt knyttet til områder med høj grad af integration pga. fri bevægelighed af personer, varer, tjenesteydelser og kapital.

Der er en række begrænsninger i EU's instrumenter, som vedrører EU's manglende kompetence i forhold til terrorbekæmpelse, hvilket forstærkes af enkeltområdets følsomhed. Det gælder først og fremmest det politi- og efterretningsmæssige samarbejde, hvor medlemslandene på den ene side anerkender behovet for i et Europa uden grænser at samarbejde tæt om transnationale trusler, men på den anden side er tilbageholdende over for at overføre kompetence til EU på et område, der er inde ved kernen af den nationale suverænitet. Dette betyder, at samarbejdet er koncentreret om udarbejdelsen af fælles analyser på baggrund af information om overståede hændelser, frem for operativt samarbejde om optrævling af terrornetværk. Forslag fra konventet kan dog give Europol en mere operativ rolle.

I forhold til grænsekontrol er der pga. udvidelsen en udvikling i gang i retning af øget samarbejde, som også kan få betydning for terrorbekæmpelse. Hvad angår kritisk infrastruktur, er de relevante sektorer allerede omfattet af det indre marked i et omfang, der peger i retning af, at beskyttelse mod terror i højere grad bør koordineres i EU-regi og på tværs af sektorer. Inden for civilbeskyttelse er der sket en væsentlig udvikling, og forslaget om en solidaritetsbestemmelse vil kunne udvide samarbejdet markant. Gennemførelse af solidaritetsbestemmelsen forudsætter tæt samarbejde mellem medlemslandene, herunder med inddragelse af militære ressourcer, såfremt EU i praksis skal kunne levere op til kravet om øjeblikkelig bistand i tilfælde af terror.

Sammenbruddet i forhandlingerne om en ny traktat har kun direkte betydning for solidaritetsbestemmelsen, som ikke kan gennemføres inden for den nuværende traktat. Videreudvikling af de øvrige interne instrumenter vil kunne ske på baggrund af de nuværende bestemmelser, idet forslag til ændringer i RIA-samarbejdet primært handlede om beslutningsprocedurer.

5. Konklusion og perspektivering

Vurderingen af EU's instrumenter til bekæmpelse af terror leder frem til følgende konklusioner:

- EU råder over de typer eksterne og interne instrumenter, der er nødvendige til bekæmpelse af terror, men der er dog en række begrænsninger på de indsatser, som EU kan gennemføre. Forslag fra Konventet vil kun til dels kunne udbedre disse mangler. Bortset fra solidaritetsbestemmelsen vil videreudvikling af EU's eksterne og interne instrumenter i høj grad kunne ske på baggrund af den nuværende traktat, og forudsætter derfor ikke vedtagelse af en ny traktat.
- EU's eksterne instrumenter er primært rettet mod en langsigtet indsats mod årsager til terrorisme og terroristers evne til at gennemføre terror.
- EU's militære instrument er rettet mod stabilisering af skrøbelige stater, hvor terrornetværk typisk vil slå rod. Såvel Konventet som EU's sikkerhedsstrategi lægger op til, at EU bliver i stand til at lede en tidlig og robust militærintervention, men formålet med dette er konfliktforebyggelse frem for fx nedkæmpelse af terrornetværk.
- Det er især EU's interne instrumenter, der er blevet styrket efter den 11. september 2001, og som kan blive yderligere styrket med forslag fra Konventet. Dette kan forklares med, at grænsekontrol, politi- og efterretningsmæssigt samarbejde, beskyttelse af kritisk infrastruktur og civilbeskyttelse relaterer sig til kerneområder inden for EU-samarbejdet med høj grad af integration. Der er således tale om områder, hvor EU's instrumenter allerede er udviklede, og hvor graden af integration ofte gør det nødvendigt at supplere nationale antiterroriltag med EU-iltag.
- Der er sket en styrkelse af det efterretningsmæssige samarbejde, ikke mindst internt i EU. Det efterretningsmæssige samarbejde har primært til formål at udvikle fælles trusselsvurderinger, frem for den konkrete optrævelse af fx terrornetværk. Forslag fra Konventet kan dog styrke samarbejdet om operationelle indsatser.
- Det gælder dog især på det politi- og efterretningsmæssige område, at yderligere udvikling af EU-samarbejdet begrænses af, at området vurderes at være inde ved kernen af national suverænitet.
- Konventets forslag om en solidaritetsbestemmelse kan betyde en markant styrkelse af medlemslandenes samarbejde om civilbeskyttelse, i tilfælde af at et land rammes af terror. Der lægges op til øjeblikkelig bistand med

brug af både militære og civile ressourcer. Såfremt EU skal kunne leve op til en sådan garanti om bistand, kræver det en høj grad af forudgående planlægning og træning, samt en klar kommandolinje. Indførelsen af en solidaritetsbestemmelse forudsætter, at der bliver enighed om en traktattekst baseret på Konventets forslag.

Konsekvenserne, af at Danmark med sine forbehold vil komme til at stå uden for væsentlige dele af EU's indsats mod terror, vil afhænge af den videre udvikling af EU's eksterne og interne instrumenter.

Hvad kan så ændre på udviklingen af EU's interne og eksterne instrumenter i forhold til terrorbekæmpelse?

For det første et massivt terrorangreb på et europæisk land i stil med angrebet på World Trade Center og Pentagon. Dette vil kunne skabe fornyet pres på at styrke EU's instrumenter – såvel de eksterne som de interne.

For det andet det transatlantiske forhold, som imidlertid har forskellig betydning for henholdsvis EU's interne og eksterne instrumenter. Der er allerede tæt samarbejde mellem EU og USA om interne instrumenter/*Homeland Security*, og der er udsigt til, at dette samarbejde vil blive yderligere udviklet, mens det transatlantiske samarbejde om globale indsatser over for terror er mere usikkert, idet det rejser vanskelige spørgsmål om EU's rolle i den nye verdensorden og NATO's fremtidige rolle.

Samarbejdet mellem EU og USA om *Homeland Security* er under udvikling, og dette er ikke mindst resultatet af et amerikansk ønske herom. Amerikanske krav til fx containersikkerhed samt til EU-borgernes pas og visa har bidraget til udviklingen af EU's interne instrumenter, som har styrket EU's indre sikkerhed. På det politi- og efterretningsmæssige område har USA efterspurgt et øget samarbejde med EU og Europol med henblik på at styrke indsatsen mod de personer eller netværk, der med base i EU-lande yder logistisk støtte til globale terrororganisationer.

Forholdet mellem EU og USA om den globale indsats mod terror er derimod mere problematisk. Det gælder især spørgsmålet om EU's militære rolle. En forværring af det transatlantiske forhold kan betyde, at der i EU blive opbakning til at udvikle ESFP til også at omfatte en hård sikkerhedsgaranti og integreret

militært samarbejde. Dette vil også få betydning for EU's diplomatiske instrument, idet en udvikling i retning af fælles forsvar og fælles forsvarspolitik vil forudsætte fælles udenrigspolitik. Men et EU i et modsætningsforhold til USA kan svække den globale indsats mod terror, såfremt de to parter er mere optagede af at være modpoler end af at trække på samme hammel.

For det tredje vil udviklingen af henholdsvis EU's interne og eksterne instrumenter gensidigt påvirke hinanden; som det ofte har været tilfældet med udviklingen af EU, vil samarbejdet om interne forhold i flere tilfælde gøre det nødvendigt at styrke samarbejdet om eksterne forhold. Den eksterne dimension af RIA-samarbejdet udspringer af ønsket om at styrke EU's interne indsats; fx det politi- og efterretningsmæssige samarbejde med USA, der gør EU og Europol bedre i stand til at følge udviklingen i terroraktiviteter internt i EU. Et andet eksempel er inddragelsen af politifolk i EU's fredsbevarende indsatser; når EU's justits- og indenrigsministerier er interesserede i at stille politifolk til Bosnien, er det ikke kun for at skabe stabilitet i landet, men også fordi disse politifolk dermed får et særdeles direkte og grundigt kendskab til den organiserede kriminalitet, der har rod på Balkan, men som kommer til udfoldelse i deres hjemland.⁹² Endelig kan solidaritetsbestemmelsen få betydning for sammenhængen mellem EU's fredsbevarende indsatser og indre sikkerhed. Tæt koordination mellem militære styrker, politifolk, beredskab, materiel og efterretningsoplysninger er ikke kun en forudsætning for øjeblikkelig bistand internt i EU i tilfælde af terror, men er ofte vigtige elementer i EU's krisestyringsindsatser. Omvendt vil militærets udvikling af kapacitet til at beskytte udsendte EU-styrker mod angreb med kemiske eller biologiske våben være de samme kapaciteter, der er nødvendige ved beskyttelse af befolkningen internt i EU mod kemiske eller biologiske terrorangreb. Nedbrydning af skellet mellem ydre og indre sikkerhed betyder, at de eksterne og interne instrumenter i højere grad hænger sammen, og at den gensidige dynamik kan bidrage til videreudviklingen af disse instrumenter.

Det er imidlertid også muligt, at der vil ske en *svækkelse* af EU's instrumenter. Helt overordnet kan der i EU-landene komme en reaktion ligesom i USA, hvis antiterroriltag opfattes som ubalancerede i forhold til frihedsrettigheder og den fri bevægelighed af personer, varer, tjenesteydelser og kapital.

⁹² Renata Dwan, "Capabilities in the Civilian Field", indlæg på seminar om EU's sikkerhedsstrategi, Utenrikspolitiska Institutet, Stockholm, 20.10.2003.

I forhold til EU's eksterne instrumenter kan disse blive svækket af uenighed internt i EU, først og fremmest om forholdet til USA. Uenighed om EU's globale rolle, ikke mindst på det militære område, kan sætte udviklingen af ESFP i stå eller ligefrem rulle den tilbage. Dette vil også kunne påvirke det diplomatiske og eventuelt det politi- og efterretningsmæssige samarbejde, hvis flere EU-lande ønsker at opbygge et tættere bilateralt samarbejde med USA på bekostning af EU.

De interne instrumenter vil kunne svækkes af en renationalisering af indre sikkerhed, såfremt de enkelte medlemslande foretrækker at introducere nationale beskyttelsesforanstaltninger frem for fælles foranstaltninger i EU-regi. Dette kan være begrundet i manglende tillid til, at EU kan levere den aftalte beskyttelse mod terror, fx hvis det viser sig, at solidaritetsbestemmelsen ikke i praksis kan garantere øjeblikkelig bistand. Det vil kunne få fatale konsekvenser, hvis et EU-land ikke selv har udviklet kapacitet til at håndtere bioterror i en forventning om, at de andre EU-lande kan levere den nødvendige ekspertise og materiel.

Udviklingen i EU har betydning for de nærmere konsekvenser af, at Danmark med retsforbeholdet og forsvarsforbeholdet ifølge konventsudkastet vil stå uden for væsentlige dele af EU's indsats mod terror. Det er blevet konkluderet, at det er EU's *interne* instrumenter, der er mest udviklede, så det er på dette område, at manglende deltagelse kan få de største konsekvenser for Danmark. Det gælder først og fremmest RIA-samarbejdet inden for grænsekontrol og det politi- og efterretningsmæssige område, hvor det må forventes at få negative konsekvenser for Danmarks indre sikkerhed, hvis man i en situation med fri bevægelighed af personer ikke parallelt hermed kan deltage i samarbejdet om styrkelse af kontrollen ved de ydre grænser og overvågning af mistænkelige aktiviteter internt i EU. Vigtigheden af at deltage i RIA-samarbejdet om terrorbekæmpelse bekræftes af, at et af hovedargumenterne bag regeringens forslag om en ændring af retsforbeholdet netop er at undgå, at Danmark med de foreslåede ændringer fra Konventet bliver udelukket fra fortsat deltagelse i EU's indsats mod terror.⁹³

⁹³ Statsminister Anders Fogh Rasmussens tale på Industriens Dag, "Den nye verdensorden – den politiske udfordring", 30.09.2003, [<http://www.stm.dk/Index/dokumenter.asp?o=2&n=0&h=2&t=14&d=1658&s=1>] (16.11.2003).

Forsvarsforbeholdet kan også få betydning for dansk deltagelse inden for EU's interne instrumenter, hvis gennemførelsen af solidaritetsbestemmelsen sker med tæt inddragelse af EU's militære strukturer og kapaciteter. Det er uklart, hvad det vil betyde for Danmarks indre sikkerhed at stå uden for solidaritetsbestemmelsen, idet det er usikkert, om forsvarsforbeholdet alene betyder, at Danmark ikke kan *yde* bistand til andre, men godt kan *modtage* hjælp i tilfælde af, at vi rammes af et terrorangreb. Forsvarsforbeholdet handler om, hvad Danmark *ikke* kan deltage i. Det er derfor ikke udelukket, at Danmark vil kunne *tage imod* de andres bistand, herunder militær. Men det må antages, at de øvrige EU-lande ikke vil være parate til at lade Danmark trække på solidaritetsbestemmelsen, såfremt Danmark pga. af forsvarsforbeholdet ikke er i stand til også at *yde* bistand, der har indvirkning på forsvarsområdet. Hvis Danmark ikke kan tage imod bistand via solidaritetsbestemmelsen, vil Danmark være ringere stillet i en terrorsituation. Solidaritetsbestemmelsen lægger op til hurtig reaktion, hvilket kræver forudgående planlægning, træning og koordinering af civile og militære aktiver, så et land ramt af terror kan henvende sig ét sted – i Bruxelles. I en situation, hvor tidsfaktoren er helt central, vil det være problematisk, at Danmark i stedet for at sende én anmodning om bistand sandsynligvis skal sende en række henvendelser af sted til forskellige lande og selv sikre koordinering af disse bidrag.

Som nævnt vil konsekvenserne for Danmark afhænge af, hvordan solidaritetsbestemmelsen gennemføres i praksis. Hvis det får betydning for Danmarks *indre* sikkerhed, må det betegnes som en utilsigtet konsekvens i forhold til, hvad der oprindeligt var sigtet med forsvarsforbeholdet. Da forbeholdet blev formuleret i 1992 var formålet at stå uden for et tættere samarbejde om *ydre* sikkerhed i form af fælles forsvar og fælles forsvarspolitik; sigtet var ikke at stå uden for samarbejde om at beskytte civilbefolkningen i Danmark og andre EU-lande mod terrorangreb.

Danmark vil med konventsudkastet fortsat være udelukket fra deltagelse i dele af EU's *eksterne* instrumenter. Det drejer sig først og fremmest om det militære instrument, hvor dansk deltagelse er udelukket, samt det efterretningsmæssige samarbejde, hvor Danmark ikke kan deltage, når det finder sted i regi af ESFP. EU's militære instrument er endnu ikke centralt i EU's indsats mod terror, idet det militære samarbejde om terrorbekæmpelse foregår primært i ad hoc-koalitioner og til dels i NATO, og her kan Danmark fortsat deltage fuldt ud. Men i takt med, at EU udvikler evnen og viljen til at påtage sig højintense militæroperationer

for at stabilisere skrøbelige stater, vil Danmark stå uden for et vigtigt område i bekæmpelsen af terror.

Om DIIS's Sikkerheds- og Forsvarspolitiske Studier

De sikkerheds- og forsvarspolitiske studier er et firårigt forskningsprojekt finansieret af Forsvarsministeriet. Projektet begyndte i 2000.

De sikkerheds- og forsvarspolitiske 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 sikkerheds- og forsvarspolitiske studier udnytter synergien mellem teoretiske overvejelser om sikkerhedens nye karakter og konkrete analyser af de nye krav til sikkerhedspolitik. Ydermere er indholdet af en sådan afgørende ny dagsorden vigtig at videre formidle 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 sikkerheds- og forsvarspolitiske studier tager mange former – fra 'research briefs' til artikler i internationale videnskabelige tidsskrifter – for at leve op til vores mål at foretage forskning af høj kvalitet og formidle denne til offentligheden.

De sikkerheds- og forsvarspolitiske studiers hovedpublikationer udgivet af DIIS er fagligt vurderet (peer review) af et eller flere medlemmer af nedenstående panel. Studier udgivet under andre former vurderes efter reglerne for det givne tidsskrift eller forlag.

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

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, lecturer, University of Wales at Aberystwyth

Yderligere information

Yderligere information kan fås på DIIS's hjemmeside (www.diis.dk), eller ved at kontakte afdelingsleder Peter Viggo Jakobsen på 32 69 87 63 eller pvj@diis.dk

Abstract

The European Union and Terrorism is a discussion of EU's ability to fight terror. According to the EU's Security Strategy terrorism is a key threat to European security, which underlines the fight against terror as a main priority. The question is whether the EU is capable of dealing with this threat?

It is argued that the EU has the instruments necessary to fight terror, but there are several limitations to its policy responses. This implies to external instruments applied outside the Union, as well as internal instruments applied inside the Union.

It is primarily the internal instruments that have been developed after 11 September 2001. The reason is that border control, police and intelligence, protection of critical infrastructure and civil protection are all related to core areas of European integration. Proposals from the Convention are to strengthen the internal instruments even further. Especially the proposal on a solidarity clause is likely to deepen the cooperation on civil protection by including military resources when assisting a Member State in the event of a terrorist attack.

The EU's external instruments are primarily directed towards long-term policy responses in the area of diplomacy, police and intelligence, military action and economic assistance. Proposals from the Convention and the EU's Security Strategy imply that the EU should be able to conduct early, rapid and robust military operations. It is argued that the main purpose continues to be the stabilization of failing states where terrorist organizations often take root, rather than military action against terror network.

The proposals from the Convention are likely to result in Denmark being excluded from important elements of the EU's fight against terrorism. The reason is the opt-out on defence as well as the opt-out on justice and home affairs.

