

EUs UTVIDETE SIKKERHETSBEGREP - EUs POLITIKK FOR Å SKAPE ET TRYGGERE EUROPA

- **Brede tiltakspakker begrunnes med behovet for bedre sikkerhet: sterkt behov for samordning internasjonalt og nasjonalt.**
- **Norge er knyttet til deler av EUs sikkerhetssamarbeid, men er ikke sikret å delta i de deler av samarbeidet som faller utenfor våre mellomstatlige tilknytningspunkter til EU.**
- **EUs sikkerhetsstrategi er oppdatert.**
- **Hovedutfordringene omfatter terrorisme, organisert kriminalitet, energisikkerhet, klima, datakriminalitet, piratvirksomhet.**
- **Internasjonalt samarbeid med FN i spissen løftes frem.**
- **Forslag om nytt krisedirektorat ved sammenslåing av sivile og militære direktorater.**
- **Økt oppmerksomhet om nordområdene.**
- **Fortsatt sterk satsing på tiltak mot voldelig radikaliserings.**
- **Informasjonsutvekslingsverktøyene utvikles videre.**
- **EUs krisehåndteringsevne skal styrkes.**
- **Beredskapsfeltet utvikles: tiltakspakke om CBRN-trusler legges frem juni 2009.**
- **Direktivet om europeisk kritisk infrastruktur er vedtatt.**
- **Diskusjonen om innføring av *body scanners* fortsetter.**
- **Arbeidet med gjennomføring av sikkerhetstiltak i havner understrekes i kommisjonsrapport.**
- **Arbeidsdokument om integrert maritimt overvåkningssystem lagt frem.**

1 EUs politikk for å skape et tryggere Europa: bredt engasjement

Som ledd i en målsetning om å skape tryggere omgivelser for europeiske borgere, vedtar EU i økende grad brede tiltakspakker med grunnlag i hele EUs myndighetsfelt etter EU- og EF-traktatene. Grunnlaget for det er at trusselbildet og -forståelsen har endret seg siden slutten av den kalde krigen.¹ I tillegg til tradisjonelle eksistensielle trusler mot staten, har truslene mot

¹ Sikkerhetsbegrepets bruk i en rekke forskjellige sammenhenger og som del av den politiske retorikk omtales ofte som "sikkerhetifisering", se nærmere Lunde og Thune m.fl.: *Norske interesser, Utenrikspolitik for en globalisert verden* (Oslo 2008) s. 75 med videre henvisninger.

individer og grunnleggende infrastruktur gjennom terrorisme og annen organisert kriminalitet, spredning av masseødeleggelsesvåpen og ekstern ustabilitet fått økt betydning for hvilke politiske valg som tas. Tradisjonelle sikkerhets- og utenrikspolitiske verktøy ses på denne bakgrunn i sammenheng med justis- og innenrikspolitiske virkemidler og med markedsrelaterte tiltak.

Norge er knyttet til mange av EUs tiltak innenfor sikkerhetssektoren (bredt forstått) gjennom Schengen-avtalen, Dublin-avtalen, EØS-avtalen og samarbeidet med EU om ESDP-operasjoner mv. Schengen-samarbeidet gir Norge rett og plikt til å delta i utviklingen av reglene om felles yttergrensekontroll, opphevelse av den indre grensekontrollen, etterlysningsregisteret SIS, visumregisteret VIS og informasjonsutveksling og annet politisamarbeid. Dublin-avtalen knytter Norge til EUs regelverk om hvor en asylsøknad skal behandles. EØS-avtalens indre markedsregler gir grunnlag for gjennomføring i norsk rett av omfattende regelverk om for eksempel mattrygghet, dyrehelse, produktsikkerhet og transportsikkerhet. Videre åpner EØS-avtalens flankeregelverk for samarbeid mellom EU og EØS/EFTA-statene om blant annet forskning og teknologisk utvikling og katastrofeberedskap, jf. EØS-avtalen artikkel 78 flg. Dette er grunnlaget for at Norge deltar for fullt i EUs syvende rammeprogram for forskning som går fra 2007 til 2013 med en samlet norsk kontingent på over 7 milliarder kroner. Justisdepartementet og Forskningsrådet møter i programkomiteen til security-delen av programmet. EØS-avtalen artikkel 78 er også grunnlaget for at Norge deltar i EUs samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid gjennom Kommissjonens samordningsmekanisme og operasjonssenter for krisehåndtering (*European Monitoring and Information Center – EU MIC*) som ligger i DG Environment. Norge deltar endelig til en viss grad i EUs sikkerhetspolitiske samarbeid i mer tradisjonell forstand under søyle II. Norge er imidlertid ikke sikret deltakelse i de politikkkfeltene i EU hvor vi ikke har noen mellomstatlig avtaletilknytning med EU. Norge er derfor for eksempel ikke involvert i EUs samtaler og avtaler med tredjeland eller i EUs tiltak og samarbeid i medlemsstatene og i nabostater om voldelig radikaliserings. Norge er videre eksempelvis utelukket fra å ta del i EUs sikkerhetspolitiske samtaler med Russland.

Oversikten over viser at de rettslige og operative tiltak som samlet skal bygge et trygt Europa, er utpreget tverrsektorielle og svært sammensatte. En samlet forståelse og helhetlig samordning av politikken reiser utfordringer på mange plan. På det internasjonale planet er FN, NATO, Europarådet, OSSE og EU (og mange andre organer) involvert i ulik grad og med

ulik grad av måloppnåelse. NATO og EU har for eksempel mange områder med betydelig overlapping, for eksempel innen kritisk infrastruktur, bioterror og *cyber defense*. Innen EU er alle insitusjonene med i større eller mindre grad. Samordningen innen Kommissjonens departementer ("DG-er") kan være utfordrende – en rekke departementer er med derunder utenriks-, bistand-, justis-, miljø- og transport og energi-DGene. Rådet har vedtatt en egen "samordningsmekanisme" (*Emergency and Crisis Coordination Arrangements – CCA*) som skal støtte medlemsstatene og Kommissjonens samordningsmekanisme. CCA ble for første gang aktivert under Frankrikes formannskap høsten 2008 under terroranslagene mot Mumbai. Norge deltar ikke i CCA. Samordningsutfordringene i EU og mellom EU og andre organisasjoner – særlig NATO – speiles til en viss grad nasjonalt. På norsk side er det således mange departementer og underliggende instanser som er involvert i samfunnsikkerhetspolitikken i bred forstand. Samvirke og samordning er derfor viktige mål internasjonalt og nasjonalt.

EU-delegasjonen har som mål å bidra til forståelsen av EUs politikk på dette feltet, og derved bidra til samordningen av norsk politikk. Vi søker også å legge til rette for Norges bidrag i samarbeidet med EU. Det er vår klare oppfatning at kompleksiteten og helheten i EUs politikk krever økt oppmerksomhet. Vi kan ikke dekke hele bildet i detalj, men innberetningen her har som mål å vise bredden i tiltak som bør ses i sammenheng.

Vi ser først nærmere på sikkerhetsbegrepet nedfelt i EUs overordnede sikkerhetsstrategi. Vi ser der at utviklingen og operasjonaliseringen av sikkerhetsbegrepet trekker på og nødvendiggjør tiltak som har grunnlag i hele EUs myndighetsfelt. Vi går deretter over til å se nærmere på EUs strategi mot terror og på noen sentrale virkemidler som kjøres under anti-terror-strategien. Vi ser videre på det brede samarbeidet innen samfunnsikkerhetssektoren (krisehåndtering og beredskap), og på utviklingstrekk innen helseberedskap, IKT- og transportsikkerhet.

2 Sikkerhetsbegrepet i den europeiske sikkerhetsstrategien

EUs sikkerhetsbegrep har blitt endret med endrede samfunnsforhold. I tillegg til aktuelle hendelser spiller demografiske forhold inn på EUs stilling som utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør. Da EU ble stiftet hadde Europa 25% av verdens innbyggere. I 2030 er dette tallet spådd å være redusert til 9% (da også inkludert Russland). Kinas, Indias og Afrikas befolkninger vil

ha økt i tilsvarende grad. Sammensettingen av listen over verdens stormakter er med andre ord i endring.

EUs sikkerhetspolitiske operasjoner – ESDP – er i voldsom vekst. Den raske responsen når det gjaldt Georgia-krisen og det at EU lyktes i å deployere *European Union Rule of Law Mission* (EULEX) til Kosovo var viktige organisatoriske steg fremover. Samtidig har FN problemer med å løse egne organisatoriske utfordringer, først og fremst knyttet til vetoretten i Sikkerhetsrådet. OSSE og Europarådet strever særlig med en ressursituasjon som vanskeliggjør operativ intervensjon. På sin side strever EU med å koordinere sin utenrikspolitiske aktivitet overfor andre stormakter og internasjonale organisasjoner. I forholdet mellom EU og NATO er det spesielt Tyrkia-Kypros-problematikken som rår (diskuteres nærmere under), med FN er det ofte organisatoriske forskjeller som gjør at en ikke er tilfredsstillende kompatible, sist sett ved overgangen fra den FN-ledede operasjonen til EULEX i Kosovo.

EUs sikkerhetsstrategi - ESS

På denne bakgrunn har EU nå rekonfigurert sin sikkerhetsstrategi. I utenriks- og sikkerhetspolitikken til EU (FUSP) er politikken basert på *European Security Strategy* (ESS), som ble vedtatt i desember 2003. Den er igjen basert på FUSP som ble etablert gjennom Maastricht-traktaten i 1992. ESS tegner opp de globale nøkkelutfordringene overfor EUs sikkerhet og hvilke strategiske valg en må møte disse med. Strategien er fundert på effektiv multilateral orden og rommer også EUs naboområder. Utfordringen for EU har vært å vise at denne tilnærmingen er effektiv og velorganisert og ikke uoversiktlig og tidkrevende. Dette er hovedutfordringene presentert i ESS: terrorisme, ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen (bl.a. biologiske våpen), regionale konflikter (bl.a. trusler mot minoriteter, manglende menneskerettigheter), svakt styresett (bl.a. korrupsjon, manglende administrativ kontroll og etterrettelighet) og organisert kriminalitet (bl.a. trafficking av kvinner og barn, smugling av våpen og narkotika).

Policy-implikasjonene er: mer aktivt å forfølge strategiske interesser (bl.a. økt og bredere ansvar, tidligere intervensjon), øke kapasitetene (bl.a. etableringen av EDA – *European Defense Agency*), medlemslandenes sivile og militære kapasiteter må gjøres mer oversiktlige og fleksible overfor EU (de såkalte *Headline Goals*), etablere helhetlige programmer (bl.a. European Assistance Programmes og European Development Fund) og jobbe med

samarbeidspartnere (bl.a. tredjeland som Russland, USA, Japan, Kina, Canada og India, men også Norge).

Oppdatering av sikkerhetsstrategien

På EU-toppmøtet 11. til 12. desember 2008 ble det foretatt en oppdatering av ESS basert på en rapport fra høyrepresentant og generalsekretær Javier Solana "*Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*".² De aktuelle områdene er anti-terror og organisert kriminalitet, narkotikasmugling, ikke-spredning og nedrustning. Det er samtidig en erkjennelse av at utfordringene fra 2003 ikke blitt mindre, de er bare blitt mer komplekse og signifikante. De nye truslene er samtidig mer varierte, mindre transparente og mindre forutsigbare. Av nye saksfelt som nevnes er klimaendringer, energisikkerhet, datakriminalitet og piratvirksomhet.

Når det gjelder klimaendringer blir det blant annet påpekt at dette kan føre til endringer i handelsruter, maritime soner og ressurser som ikke tidligere har vært tilgjengelig. Spesielt blir klimaendringer utpekt som en nøkkelprioritering for EU, og det understrekes at EU overfor sine samarbeidspartnere som USA, Kina, India og Japan, må promotere energieffektivisering og lavkarbonteknologi gjennom åpne og velregulerte systemer. Utviklingstrekkene tilskrives den akselererte globaliseringen som gir raskere maktforskyvninger, og som på en tydeligere måte eksponerer forskjeller i verdisyn. Oppdateringen fastslår at EU må utvikle en troverdig oppfølging gjennom forebygging, avskrekking og respons. Dette må gjøres i nært samarbeid med internasjonale partnere, både land og organisasjoner, med spesiell vekt på FN. Hensikten har blant annet vært å lære av hvordan strategien har virket i praksis og hvordan den bedre kan implementeres.

Oppdateringen understreker at ESS er et dokument som vil kreve fortløpende revidering, og at EU for å nå sitt fulle potensial må styrke sine kapasiteter, jobbe mer helhetlig og bli mer aktive. Endringene er noe Frankrike har jobbet målrettet for å få på plass gjennom sitt formannskap. Diskusjonene fra toppmøtet viste bred støtte til å oppdatere ESS.

Idéen fra nylige samtaler mellom Sarkozy og Medvedev om å trekke Russland nærmere inn i EUs utvikling og operasjonalisering av sikkerhetspolitikken, fikk liten støtte blant

² http://www.eu-un.europa.eu/documents/en/081211_EU%20Security%20Strategy.pdf

medlemslandene utover Tyskland. Det er grunn til å tro at hendelsene i Georgia har gjort et slikt skritt vanskeligere. Strategidokumentet viser til felles verdier med Russland, først og fremst menneskerettigheter, rettsstatsprinsipper, demokrati og markedsøkonomi. Det kan også ses referanser til georgiske myndigheter, ved at det vises til at suverene stater må ta ansvar for sine handlinger og dele ansvar for å beskytte folkegrupper mot blant annet krigsforbrytelser og menneskerettighetsbrudd. Den raske deployeringen av *European Union Monitoring Mission* (EUMM) til Georgia blir holdt frem som en suksess og et eksempel på en sterk kollektiv og politisk vilje.

Nytt krisedirektorat i rådssekretariatet

Vedlagt strategidokumentet er en erklæring som ser for seg opprettelsen av et nytt krisehåndterings- og planleggingsdirektorat i rådssekretariatet (CPMD) ved å forene dagens to eksisterende direktorater, DGE 8 (militært) og DGE 9 (sivilt) for å oppnå større synergi mellom de militære og sivile dimensjonene. I tillegg er det et mål å inkorporere EUMS (EUs militære stab) og CPCC (enheten som overvåker sivile ESDP-operasjoner). Direktoratet foreslås å få en ny leder med visegeneraldirektørs rang som skal rapportere direkte til Solana. Direktoratet vil inneholde en deployerbar enhet ("*Deployable Augmentee Cadre*") med kvalifiserte militære og sivile planleggere som skal besørge samordning mellom strategisk og operativ ledelse.

Den nye organiseringen tar utgangspunkt i at det utenrikspolitiske arbeidet med sikkerhet, gjennom ESDP, er under utvikling. Det ble registrert at EU har gjort store fremskritt på området siden ESS ble vedtatt og den første ESDP-operasjonen (til Bosnia) samtidig ble lansert. Siden 2003 har det vært deployert over 20 operasjoner til forskjellige internasjonale krisesituasjoner på tre kontinenter. Målet er nå å bygge opp en organisasjon som kan ivareta planlegging og gjennomføring av operasjoner samtidig, med en stor bredde i type og omfang av operasjoner. Det legges opp til både større stabiliserings- og rekonstruksjonsoperasjoner, kortvarige og hurtigreagerende operasjoner, nødoperasjoner for evakuering av EU-borgere, maritime operasjoner og luftovervåkningsoperasjoner, sivil-militære operasjoner for humanitær bistand og tradisjonelle sivile operasjoner (politifeltet, rettsstatsfeltet, sivil administrasjon, sikkerhetssektorreform og overvåkning og observasjon). Erklæringen identifiserer sivile kapasiteter i tillegg til en serie militære kapabilitetsinitiativer (lufttransport, overvåkning av verdensrommet, styrkebeskyttelse og hvordan det europeiske personellet samarbeider – såkalt interoperabilitet). Erklæringen gir også full støtte til *European Defense*

Agency (EDA). Problemene med å koordinere EU og NATO tas opp. EU og NATO har flere steder i verden vært i samme teater uten å koordinere sine kapasiteter i tilfredsstillende grad. Det tas sikte på å etablere en uformell høynivågruppe under ledelse av de to generalsekretærene, et permanent strategisk samarbeid og å utveksle personell i større grad. Lykkes dette vil det være et langt steg frem for forholdet EU-NATO, som fortsatt lider av Tyrkia-Kypros-problematikken. Dette hindrer at lite annet enn Bosnia blir diskutert annet enn uformelt i fora som NAC (Natos Råd)-PSC (EU utenrikskomité).

Nordområdene

Når det gjelder sikkerhetsbegrepet på det utenrikspolitiske feltet i forholdet til Norge, er det etablert et tydelig fokus på nordområdene – både fra EUs og Norges side. Senest på utenriksministermøtet (GAERC – *General Affairs and External Relations*) 8. til 9. desember 2008 ble det vedtatt konklusjoner om forholdet mellom EU og EFTA. Under Norge ble det i et eget kapittel vist til vår rolle i nordområdene. Her ble det understreket at EU ønsker å styrke samarbeidet med Norge om en arktisk politikk, med vekt på å møte aktuelle utfordringer innen energi, miljø, forskning og transport. Dette var en styrking av perspektivet som også ble tatt opp på ministermøtet om den nordlige dimensjon (EU, Russland, Island og Norge) 28. oktober 2008, hvor det ble gjort opp status for det regionale samarbeidet i området.

3 EUs tiltak mot terrorisme og annen organisert kriminalitet

Et betydelig flertall av EUs befolkning er opptatt av de konsekvenser terrorisme og annen organisert kriminalitet kan få. Et stort flertall mener også at tiltak på EU-plan for å bekjempe terror og organisert kriminalitet, og tiltak som samordner migrasjonspolitikken, har merverdi.³ Vi har da også sett over at EUs sikkerhetsbegrep og sikkerhetstiltak i økende grad er vendt mot trusler i form av terrorisme og annen organisert kriminalitet mot enkeltindivider og samfunnets grunnleggende funksjoner.

EUs tiltak mot terrorisme og annen organisert kriminalitet er blant annet forankret i EU-traktaten artikkel 2 første ledd tredje strekpunkt, som knesetter målet om å skape et tryggere Europa: *”to maintain and develop the Union as an area of freedom, security and justice, in which the free movement of persons is assured in conjunction with appropriate measures with respect to external border controls, asylum, immigration and the prevention and combating of*

³ Se Flash Eurobarometer-rapport nr. 252 publisert i januar 2009 ”Awareness of key-policies in the Area of Freedom, Security and Justice”: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_252_en.pdf

crime”. Virkemidlene som kan tas i bruk for å nå målet om å skape et tryggere Europa, finner vi det rettslige grunnlaget for i hele EUs myndighetsspekter etter traktatverket. Utenriks- og sikkerhetspolitikken i søyle II gir grunnlag for militære og sivile operasjoner utenfor EUs territorium, som blant annet er begrunnet med et mål om å hindre terrorisme. Det myndighetsfeltet som imidlertid mest eksplisitt gir grunnlag for tiltak mot terrorisme og annen organisert kriminalitet, ligger i EUs justis- og innenrikspolitikk. EUs justis- og innenrikspolitikk er meget bred, og favnes dels av reglene i EU-traktaten artikkel 29 flg. (”søyle III”), dels av reglene i EF-traktaten (”søyle I”).

Vi understreker at mange av tiltakene vi skal se på, kommer inn uten hensyn til årsaken til at noe er skjedd. Terror og annen organisert kriminalitet kan medføre store skader for den enkelte og for samfunnet. Men de samme konsekvenser kan komme etter en naturkatastrofe eller en epidemi. Kombinasjoner av årsaksforhold kan også tenkes – bioterror kan eksempelvis bestå i bruk av bakteriologiske virkemidler.

EUs antiterrorstrategi

På bakgrunn av terrorhandlingene i New York, Bali, Jakarta, Madrid og London vedtok Det europeiske råd i desember 2005 en omfattende anti-terrorstrategi.⁴ Målet er å samordne tiltakene mot terror under overordnede strategiske mål som følges opp av en konkret handlingsplan.⁵ EU-delegasjonen har tidligere gitt en grundig redegjørelse for handlingsplanen, se innberetning herfra 14. mars 2005. Vi skal ikke her gå dypt inn i de enkelte tiltak, men vi skal se på noen aktuelle hovedpunkter og utviklingstrekk.

Forebyggende tiltak

EU legger stor vekt på forebyggende tiltak. Dette vektlegges i antiterrorstrategien og i det særskilte strategidokumentet om tiltak mot voldelig radikaliserings, men også gjennomgående i formannskapenes programmer, i EUs anti-terrokoordinators rapporter⁶, i rapportene fra ministergruppene som ble nedsatt i forbindelse med Kommisjonens arbeid med forslag til nytt langtidsprogram på justis- og innenriksområdet⁷, i rådskonklusjonene fra justis- og

⁴ Rådskokument 14469/4/05: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

⁵ Rådskokument 9809/1/05: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st09/st09809-re01ad01.en05.pdf>

⁶ Se for eksempel rådskokument 9417/08: <http://www.statewatch.org/news/2008/jun/eu-c-t-strategy-report-9417-08.pdf>

⁷ <http://www.statewatch.org/news/2008/jul/eu-futures-jha-report.pdf>

innenriksrådsmøtet 27. og 28. november 2008⁸ og i Rådets ”*Statement on tighter international Security*” vedtatt 8. desember 2008⁹. Målet er å skape alternativer til – og derved forhindre – de konkrete skritt som den enkelte må ta for å involveres i terroristnettverk. En sentral satsing er å kartlegge hvordan terrornettverk og organiserte kriminelle grupperinger benytter internettet for å rekruttere og instruere til terrorhandlinger. Europol spiller her en viktig rolle gjennom prosjektet ”*Check the Web*”. Et annet virkemiddel er retningslinjene utarbeidet i form av en håndbok om radikaliserings i fengsler.

En annen gruppe tiltak omfattes av EUs naboskapspolitikk, det omfattende samarbeidet med Russland og de føringer som legges for stater som søker om medlemskap i EU. Man bruker i denne sammenheng alle de virkemidler EU rår over til å bygge stabile sivile samfunnsstrukturer som motvekt til utbredelsen av terroristnettvek, jf. for eksempel vektleggingen av dette i det særskilte strategidokumentet ”*A strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice*”.¹⁰

Grensekontroll og migrasjon

En rekke kontroll- og beredskapstiltak har som mål å virke mot at terrorister, medlemmer av kriminelle nettverk eller andre uønskede personer får operere på europeisk territorium. Den nærmere innretningen av yttergrensekontrollen i Schengen-samarbeidet ligger i kjernen av de virkemidler som brukes. Sentrale spørsmål ved utviklingen av Schengen-regelverket knyttes nå til forslagene i grensepakken fremlagt av Kommisjonen i februar 2008. Hovedelementene som diskuteres er et såkalt ”*entry/exit*”-system, som ved biometriske verktøy registrerer og lagrer inn- og utreisedato for alle tredjelandsborgere som reiser inn og ut av Schengen-området. Videre foreslås blant annet et forhåndsautorisasjonssystem for alle tredjelandsborgere som ønsker å reise inn i Schengen-området. Et annet hovedelement utgjøres av forslaget om å opprette et europeisk grenseovervåkningssystem (Eurosur). Hensikten er her å forsterke det samarbeidet som allerede eksisterer ved bruk av nye teknologiske løsninger. Endelig er det et mål at grensekontrollbyråets (Frontex’) rolle skal styrkes. Det legges opp til å intensivere bruken av fellesoperasjoner mellom medlemslandene. Frontex’ fremtidige rolle er også satt under debatt.

⁸ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/104584.pdf

⁹ Konklusjonene står i sin helhet i rådsdokument 15684/08:
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st15/st15684.en08.pdf>

¹⁰ Se Kommisjonens fremdriftsrapport SEC(2008)2409 avgitt 4. september 2008:
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09572-re01.en08.pdf>

Grensekontroll har nær sammenheng med migrasjonsspørsmål, og EUs migrasjonspolitik har en klar og uttalt side til sikkerhetsspørsmål i bred forstand. Bedre kontroll av personopplysninger som gis gjennom visuminformasjonsystemet VIS, som er planlagt å være operativt i desember 2009, vil for eksempel bedre mulighetene til en mer effektiv og grundig behandling av visumsøknader. Norge er knyttet til VIS gjennom Schengen-avtalen.

EU diskuterer en rekke migrasjonsspørsmål i forbindelse med den såkalte migrasjons- og asylopakten som det ble oppnådd enighet om 16. oktober 2008. Tiltakspakken omfatter fem hovedområder: lovlig migrasjon og integrasjon, ulovlig innvandring og retur, grensekontroll (se over), asyl og partnerskap med opprinnelses- og transittland. Tsjekkia vil våren 2009 følge opp migrasjons- og asylopakten. Tsjekkias uttalte prioriteringer for formannskapsperioden er: implementering av plan for lovlig migrasjon herunder arbeid for opphør av overgangsperiode for nye medlemsland, integrering av utlendinger inkludert inter-kulturell dialog, bekjempelse av ulovlig innvandring, fullføring av et felles europeiske asylsystem (CEAS) og utvikling av en helhetlig tilnærming til migrasjon, med særlig fokus på EUs naboland i øst og sørøst. Norge er knyttet til grensekontrollaspektene og den delen av asylforslagene som gjelder Dublin-regelverket. Det er likevel klart at endringer i de andre delene av asylregelverket får betydning for norsk utlendingspolitikk.

Politi- og påtalesamarbeidet

Gjennomføringen av det indre markedet med opphevelse av den indre grensekontrollen, den teknologiske utvikling og sterk økning i transaksjoner over de tradisjonelle statsgrenser gir også bedre betingelser for utvikling av terroristnettverk og annen organisert kriminalitet. Samtidig er de europeiske politimyndigheters myndighetsutøvelse begrenset av de nasjonale grensene. Dette gir behov for politisamarbeid om bekjempelse av kriminalitet. Med ”bekjempelse av kriminalitet” menes her så vel forebygging av kriminelle handlinger som oppdagelse og etterforskning av begåtte straffbare handlinger.

De sentrale EU-institusjonene er Europol og Eurojust. I tillegg har EU vedtatt en rekke instrumenter som skal fremme informasjonsutvekslingen mellom politi- og påtalemyndigheter i medlemslandene. Dette samarbeidet har grunnlag i EUs søyle III etter EU-traktaten. Ved utarbeidelsen av nye rettslige instrumenter er det krav om enstemmighet i Rådet, og Europaparlamentet skal kun konsulteres. Dette vil endre seg vesentlig dersom Lisboa-

traktaten settes i kraft. Da vil de fleste områder som i dag faller under søyle III i EU-traktaten, behandles etter den alminnelige lovgivningsprosedyren (kvalifisert flertall i Rådet, parlamentet deltar fullt ut i lovgivningen). Dette legger til rette for at de verktøy som nå faller under søyle III i enda sterkere grad kan ses i sammenheng med øvrige politikfelt.

Ved siden av de rettslige instrumentene som allerede er gjennomført (for eksempel informasjonssystemet SIS og Schengen-konvensjonens bestemmelser om annen informasjonsutveksling), eller som i ferd med å bli implementert (Prüm-beslutningen om utvidet politisamarbeid, ”det svenske initiativet”, SIS II, VIS – se nærmere under), forhandles det om nye rettslige instrumenter som skal bidra ytterligere til informasjonsutveksling for å bekjempe kriminalitet .

Ved et ønske om utvikling av regelverk og verktøy for innsamling og utveksling av informasjon er det viktigste hensynet hensynet til personvern. Spenningen mellom instrumenter med økt sikkerhet som mål og den enkelte borgers personvern er blitt sterkere etter hvert som EU fremforhandler stadig mer omfattende informasjonsutvekslingssystemer. Dette spenningsforholdet antas å bli enda sterkere i de kommende år. Rammebeslutningen om personvern i tredje søyle ble satt i kraft i midten av desember 2008. Forhandlingene om rammebeslutningen var kompliserte, og reiste en rekke prinsipielle spørsmål, blant annet om vilkårene for å sende opplysninger mottatt fra en annen medlemsstat til tredjeland. Rammebeslutningen skal evalueres i 2013 – tre år etter gjennomføringsfristen i 2010. Under evalueringen og ved de endringsforslag som eventuelt vil komme, kommer Europaparlamentet til å delta for fullt dersom Lisboa-traktaten settes i kraft. Stemmeregulene i Rådet vil da også være endret, og det kan få stor betydning for hvordan EU vil håndtere personvernspørsmål på dette området.

EUs politiorganisasjon Europol spiller en vital rolle i det kriminalitetsbekjempende samarbeidet mellom EUs medlemsland. Gjennom Europol har medlemslandene et sentralt organ der alle medlemsland har sambandsmenn som muliggjør hurtig utveksling av informasjon mellom landene. I tillegg har Europol et informasjonssystem som ikke bare kan brukes i etterforskningen av allerede begåtte straffbare handlinger, men også til å få frem informasjon og analyser som kan forebygge at kriminelle handlinger begås. Norge har en tredjelandsavtale med Europol som blant annet innebærer at det er stasjonert to sambandsmenn fra henholdsvis politiet og tollvesenet i Europol i Haag i Nederland.

Eurojust er påtalemyndighetenes samarbeidsorgan i EU. Eurojust har et nært samarbeid med Europol når de behandler konkrete saker. Norge har en samarbeidsavtale med Eurojust, og vi har en statsadvokat stasjonert der.

Ved siden av disse to sentrale organene foreligger det en rekke instrumenter som skal muliggjøre rask utveksling av i hovedsak politi-informasjon mellom medlemslandene. Som et kompensatorisk tiltak til at den indre grensekontrollen i Schengen er opphevet, har man et automatisk etterlysningsregister – SIS – som gir medlemslandenes politimyndigheter tilgang til informasjon om etterlyste personer. Gjennom vår Schengen-deltakelse har norsk politi tilgang til SIS. Videre inneholder Schengen-konvensjonen også bestemmelser om politisamarbeid i form av informasjonsutveksling og grenseoverskridende tiltak.

Prüm-konvensjonen og –beslutningen¹¹ utvider politisamarbeidet vesentlig, og skal virke som et mer effektivt verktøy mot terrorisme og annen kriminalitet. Etter at regelverket er fullt gjennomført, innebærer det at medlemslandene kan søke direkte på treff-/ikke-treffbasis i hverandres DNA-, fingeravtrykk- og kjøretøyregistre. DNA-registrene kan kun søkes i til oppklaring av begåtte straffbare handlinger, mens de to andre også kan brukes til forebyggende virksomhet. Norge har nettopp fremforhandlet en tilknytningsavtale til Prüm-beslutningen som vil knytte oss til EUs utvidede politisamarbeid etter dette regelverket.

”Det svenske initiativet” er et Schengen-relevant instrument som skal gjøre det lettere og raskere å utveksle politi-informasjon mellom landene. Utviklingen av neste generasjon av SIS – SIS II – er kraftig forsinket, men vil når det settes i drift innebære en betydelig forbedring. Man vil blant annet kunne lagre foto og fingeravtrykk av etterlyste personer. Man arbeider også med å ferdigstille visa-informasjonssystemet (VIS). Dette er i utgangspunktet et migrasjonsverktøy, men politiet skal få tilgang til informasjonen. Det må også antas at Kommisjonen vil legge frem forslag om at politimyndighetene i medlemslandene skal få tilgang til informasjonen i fingeravtrykksregister over asylsøkere (EURODAC) til kriminalitetsbekjempende formål. Dette reiser igjen prinsipielle personvernspørsmål.

¹¹ Det skilles prinsipielt mellom konvensjonen og beslutningen om å ta Prüm-regelverket inn i EUs tredjesøyle-*acqui*, fordi beslutningen om å innlemme Prüm-regelverket i EU ikke innbefatter de deler av konvensjonen som faller inn under første søyle.

I EU forhandler man nå om ytterligere to instrumenter som gjelder innhenting av informasjon og informasjonsutveksling; et europeisk passasjerdatasystem (EPNR) samt tilgang til medlemslandenes strafferegistre.

Forslaget om EPNR etter modell av den passasjerdataavtalen som EU har inngått med USA, er omstridt. Man har allerede forhandlet i over ett år, og det gjenstår fortsatt store og vanskelige spørsmål. En rekke opplysninger om den reisende skal registreres, alle flyreiser over EUs grenser skal omfattes (enkelte land ønsker også en anvendelse internt i Europa) og informasjonen skal lagres i til dels lang tid. Forslagets formål er i første rekke å legge til rette for å bekjempe og forebygge terrorangrep og annen organisert kriminalitet. Forslaget er ikke Schengen-relevant, og reisende mellom EU og Norge vil omfattes. På den annen side vil det også bety at man kan reise inn til Norge uten å måtte registrere PNR-data, og så reise videre land- eller sjøverts. Man vil dermed ha kommet inn i EU uten å ha blitt registrert i EUs passasjerdatasystem.

Man forhandler også om direkte søketilgang for påtalemyndighetene i medlemslandene i hverandres strafferegistre. Informasjon om tidligere forhold kan være avgjørende i en etterforskning, og for så vidt også for å forhindre at ytterligere straffbare handlinger blir begått. Det arbeides også – om enn noe mindre intenst – med et instrument som skal gi politimyndighetene tilgang til strafferegistrene. Disse instrumenter faller utenfor Norges Schengen-tilknytning.

I denne sammenheng må også visa waiver-programmet til USA nevnes. USA har overfor de nye landene i EU som ikke er med i programmet, og for så vidt også overfor land som allerede er med i programmet (deriblant Norge) bedt om forbedret informasjonsutveksling både for terrorist-screening og for å bekjempe grenseoverskridende kriminalitet. Avtalene blir inngått bilateralt mellom USA og hvert enkelt land. Avtalene åpner for økt informasjonsutveksling mellom medlemslandene og USA. I tillegg foreligger som allerede nevnt en passasjerdata-avtale mellom EU og USA.

I tillegg til disse instrumentene ser man at det bilaterale samarbeidet mellom EUs medlemsland bygges ut og styrkes. Særlig BeNeLux landene, Tyskland og Frankrike har et godt utbygget bilateralt politisamarbeid som går lenger enn EU-samarbeidet. Det samme

finner man mellom Spania og Frankrike. Denne trenden til å inngå bilaterale avtaler som går lenger enn det EU-instrumentene gjør, vil antakelig bare bli sterkere i tiden som kommer.

4 Sivil beredskap og krisehåndtering

Stortingsmelding nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning* slår fast at regjeringen vil legge vekt på internasjonalt samarbeid om samfunnssikkerhet og krisehåndtering innen rammen av NATO, EU og FN. Stortingsmeldingen begrunner dette standpunktet slik på side 75: ”Naturkatastrofer, industriulykker, villedede handlinger eller andre uønskede hendelser er ikke noe nytt innenfor det europeiske sikkerhetsbildet. Men samfunnsutviklingen de siste tiårene har medført at konsekvensene av denne typen hendelser har potensial til å bli større enn tidligere. Internasjonalt samarbeid innenfor rammen av regionale og internasjonale organisasjoner muliggjør at Norge kan gi effektiv assistanse til allierte, medlemmer og partnere, samtidig som det også styrker vår nasjonale samfunnssikkerhet og beredskap.”

EFs medlemstater iverksatte på 1980-tallet et samarbeid om beredskapsspørsmål. Samarbeidet ble formalisert og inkludert i EU-samarbeidet på bakgrunn av traktatendringene på 1990-tallet. EUs rolle i Europa og internasjonalt på dette området har utviklet seg betydelig siden terrorhandlingene i New York i 2001 og tsunamien i Asia i desember 2004. EU har således blant annet vist handlekraft ved naturkatastrofer og terroranslag i og utenfor Europa. Det betyr ikke at EU ikke har store utfordringer mht. å viderutvikle samarbeidet, blant annet på bakgrunn av evalueringer av de operasjoner man har deltatt i. ”*Lessons learned*”-aktiviteter er da også prioritert i Kommisjonen etter de seneste engasjementer, for eksempel ved jordskjelv i Kina, flommer i Øst-Europa, skogbranner i Øst-Europa og i Hellas, krisehåndteringen i Georgia, sykloner i Honduras og ved evakueringene fra Mumbai. Kommisjonen tilstreber kontinuerlig en integrert krisehåndtering mellom de ulike administrative enhetene som håndterer sivil beredskap, humanitært arbeid og utviklingshjelp. Nå følger man blant annet utviklingen i Gaza for så langt mulig å kunne gi FN en koordinert europeisk bistand.

EUs målsetning om å styrke det brede samarbeidet om samfunnssikkerhetsspørsmål er nedfelt i en rekke dokumenter, for eksempel i erklæringen *Statement on tighter international security* vedtatt 8. desember 2008. I erklæringen punkt 2 fremheves det komplekse trusselbildet og det internasjonale samarbeidet med FN i spissen:

”It is our duty to mobilise all EU instruments effectively, to address the complexity of current crises, in particular through crisis prevention and management and post-conflict stabilisation. In addition to this contribution to security and development, Europe also has to face up to new threats to its security and to its values of democracy and liberty. These new threats are more diverse, less visible and less predictable. The EU has to provide credible responses to these threats, whatever their source, whatever their form, through prevention, deterrence and response, in close coordination with its principal partners in the world and with the relevant international organisations, in particular the United Nations, which has global responsibility for peace and security.”

Norge har siden 1998 deltatt i EUs handlingsprogram for sivil beredskap. Fra 2002 har Norge også deltatt i det operative verktøyet – samordningsmekanismen for sivil krisehåndtering. Mekanismen ble styrket gjennom et ”recast” høsten 2007 samtidig som en finansieringsordning for EUs sivile krisehåndtering ble vedtatt. Norge bidrar hvert år til dette budsjettet. Norges deltakelse i samordningsmekanismen er basert på EØS-avtalen, og innebærer rett til deltakelse i arbeids- og styringsgrupper under Kommisjonen samt innmelding av norske ressurser som kan mobiliseres etter henvendelser fra Kommisjonens krisehåndteringssenter (MIC).

I mars 2008 la Kommisjonen frem en melding om styrking av EUs katastrofehåndteringskapasitet.¹² Meldingen har vært behandlet i Europaparlamentet og i Rådet. Sentralt står styrking av krisehåndteringsberedskapen og overvåkings- og informasjonscenteret MIC. En avveining av det nasjonale ansvaret og solidaritet innen EU ligger til grunn for styrkingen. Vi peker i denne forbindelse på at det har vært en betydelig økning i MICs aktivitet, fra 3 koordinerte innsatser i 2002 til 20 i 2008 (hvorav hele 17 var i tredjeland). Antallet forespørsler har således økt betraktelig og mekanismen samordner stadig flere operasjoner, i tillegg til at det sendes ut flere ekspert-team til krise- og katastrofeområder.

Frankrike fremmet høsten 2008 forslag om å styrke EUs sivile beredskapskapabilitet gjennom et gjensidig bistandssystem (*Mutual Assistance System – MAS*). Bakgrunnen for forslaget er et ønske om å øke forutsigbarheten for at innmeldte nasjonale beredskapsmpduler under

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0130:FIN:EN:PDF>

samordningsmekanismen faktisk er tilgjengelige ved behov. Forslaget innebar opprinnelig at medlemsstatenes modulbaserte beredskapsressurser skulle tilpliktes å stå til disposisjon på rotasjonsbasis. Dette vil gjøre det vanskelig for medlemsstatene å frigjøre ressursene i denne perioden, og en rekke medlemsstater har på denne bakgrunn vært kritiske til forslaget. Under rådsmøtet 27. og 28. november 2008 kom man imidlertid til enighet om å dempe pliktelementet, og rotasjonselementet er tatt ut. Rådskonklusjonene viderefører likevel modulsystemet og understreker behovet for raskere reaksjon.

Justis- og innenriksrådet behandlet på nevnte rådsmøte 27. og 28. november 2008 en formannskapsrapport med tittelen ”*Reinforcing the European Union’s capacities to prevent and respond to disasters.*”¹³ Rapporten peker på de tiltak som forventes videreført i 2009. MAS skal nå følges opp i Kommisjonen og i medlemsstatene. Det legges også opp til å arbeide videre med målet om økt grad av interoperabilitet, treningsaktiviteter ifm. katastrofehandlingstiltak og tidlig varsling. Koordineringen med FN understrekes også.

Rapporten fra formannskapet vist til over varsler at Kommisjonen skal fremme en melding om kriseberedskap tidlig i 2009. Meldingens overordnede målsetning vil være å bedre samordningen gjennom å ”*link preparedness, prevention and response with the aim to develop common approaches to identified risks.*”

Rapporten nevnt over bærer bud om at EUs politikk på samfunnssikkerhetsområdet vil dreie seg mot beredskapstiltak. Dette bekreftes av våre kontakter i Brussel. En hovedsatsing gjelder beredskap mot kjemiske, biologiske, radio-nukleære trusler (CBRN-trusler). Kommisjonen fremmet i juli 2007 en grønnbok om bioberedskap. I grønnboken fremhever Kommisjonen at Europa kan bli offer for terrorangrep med biologiske våpen eller materialer. Kommisjonen ønsker å se nærmere på hvordan den biologiske risiko kan reduseres og beredskapen styrkes. Grønnboken har vært på høring, og Kommisjonen fikk blant annet innspill fra norsk side. På bakgrunn av grønnboken, høringen og behandlingen i rådsarbeidsgruppen arbeider Kommisjonen nå med et forslag til en CBRN-tiltaksplan, som planlegges fremlagt i juni 2009, derunder et *Commission Staff Paper* om ”*bridging security and health*”. Vi understreker at CBRN-feltet er utpreget tverrsektorielt og krever god samordning også på nasjonalt plan. Forslagene må blant annet ses i sammenheng med direktivet om utpeking av europeisk kritisk

¹³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st15/st15933.en08.pdf>

infrastruktur, EUs syvende rammeprogram for forskning, aktivitetene i regi av samarbeidsforumet ESRIF (*European Security Research and Innovation Forum*) og sakene under *European Centre for Disease Prevention and Control* (ECDC). Justisdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet er sentrale aktører på departementsplanet. Vi går ut fra at det nyopprettede spesialutvalget for samfunnssikkerhet kan bidra til å samordne CBRN-feltet på en hensiktsmessig måte. Mattrygghet og helseberedskap behandles videre i punkt 5 under.

Vi understreker at Kommisjonen innen beredskapsfeltet i økt grad satser på å bistå medlemsstatene ved innsamling og formidling av ”*best practices*”. Kommisjonen har ved tidligere anledninger tatt interesse for norske løsninger, og vi har fått signaler om at man kan være interessert i å høre mer fra norsk side om andre av våre prosjekter. EU-delegasjonen tilrår at man fra norsk side viderefører en positiv innstilling til slike forespørsler fra Kommisjonens side – det kan gi verdifulle kontakter og mulighet til å hevde norske interesser i en del av EUs politikktutvikling vi ikke alltid har tilgang til etter EØS-avtalen.

Sikring av eksplosiver: EU vil ha en mer konkret innsats for å øke sikkerheten rundt eksplosiver og kjemikalier som er egnet til å misbrukes. Dette innebærer en rekke tiltak for å forhindre at detonatorer, eksplosiver og andre kjemiske utgangsstoffer kommer på urette hender. Tiltakene knyttet til dette tar utgangspunkt i en hurtigarbeidende arbeidsgruppe som våren 2007 presenterte 47 konkrete tiltak som ble nedfelt i en omfattende handlingsplan vedtatt av Rådet 18. april 2008. Tiltakene spenner fra sikring av lagre og transport, varslingssystemer, bomberyddingsekspert og politiattest for dem som skal arbeide med denne type kjemikalier, til anbefalinger om forskning og utvikling av scenarier og deteksjonsutstyr. I dokumentet påpekes at terrortrusselen er mangeartet og kompleks, og at man derfor må ta i bruk innsats på alle plan, både forebyggelse, beskyttelse, rettfølgelse og reaksjon. Tiltakene som foreslås omfatter derfor også næringsregelverket som er knyttet til eksplosiver og andre kjemikalier – inklusive gjødsel. Dette er indre marked-regelverk som tradisjonelt kun har tatt sikkerhetshensyn (safety) for å forebygge uhell, men som nå i større og større grad også omfatter sikringshensyn (security) for å forhindre at kjemikaliene kommer på urette hender. Næringsregelverket knyttet til håndtering av eksplosiver og visse kjemikalier egnet for misbruk gjennomføres i brann- og eksplosjonsvernloven med relevante forskrifter, og faller derfor inn under fagområdet til Justisdepartementets rednings- og

beredskapsavdeling og Direktoratet for samfunnssikkerhet og sivil beredskap. Også andre myndigheter som miljøvernmyndigheter kan bli berørt.

Sikkerhet i europeisk kritisk infrastruktur er fra 2004 en prioritert satsing i EU gjennom *European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP)*. Bakgrunnen for arbeidet er at kritiske infrastrukturer innen transport, energi, IKT og andre sektorer står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre – på tvers av sektorer og over landegrensene. Programmet består av to hovedkomponenter: en programsatsing som finansierer forskjellige prosjekter innenfor policy-utvikling og forskning på kritisk infrastruktur, og et rettslig verktøy i form av et direktiv som forplikter medlemsstatene til å identifisere kritisk infrastruktur og til å gjennomføre overordnede beskyttelsesprinsipper. Direktivet ble vedtatt 8. desember 2008 og er nå satt i kraft. Direktivets mål er å bedre beskyttelsen av europeisk kritisk infrastruktur¹⁴ mot alle typer hendelser (*all hazards approach*), men trusselen fra terrorangrep er løftet frem. Direktivet gjelder nå for europeisk kritisk infrastruktur innenfor energi- og transportsektorene. Direktivet uttaler imidlertid i fortalen nr. 5 at målet er å utvide anvendelsesområdet, i første omgang til IKT-sektoren.

Under Kommisjonens (DG Justice, Freedom and Security) arbeid med direktivet, har man fra norsk side blant annet deltatt i arbeidsgrupper som har utarbeidet nærmere kriterier for identifisering av europeisk kritisk infrastruktur. Justisdepartementet har til nå koordinert oppfølgingen hjemme gjennom et særskilt nedsatt interdepartementalt utvalg (EPCIP-nettverket). Det videre arbeidet med direktivet skal samordnes av det nyopprettede spesialutvalget for samfunnssikkerhet. Ved siden av Justisdepartementets samordningsrolle har Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet sentrale roller i det videre arbeidet på norsk side. FAD som ansvarlig for IKT-politikken, er allerede involvert i arbeidet med europeisk kritisk infrastruktur, og vil få en enda viktigere rolle når direktivets utvides til å gjelde IKT-sektoren. Vi behandler andre spørsmål om IKT-sikkerhet i punkt 6 under.

I forbindelse med arbeidet med kritisk infrastruktur peker vi på at Kommisjonen 27. oktober 2008 fremmet et forslag til rådsbeslutning om et informasjons- og varslingsnettverk

¹⁴ Europeisk kritisk infrastruktur defineres slik i direktivet artikkel 2 bokstav b: 'European critical infrastructure' or 'ECI' means critical infrastructure located in Member States the disruption or destruction of which would have a significant impact on at least two Member States. The significance of the impact shall be assessed in terms of cross-cutting criteria. This includes effects resulting from cross-sector dependencies on other types of infrastructure

vedrørende kritisk infrastruktur (CIWIN). Forslaget behandles nå i rådsarbeidsgruppen PROCIV. Forslaget har dels møtt sterk kritikk. Man har blitt enige om å splitte forslaget i to, slik at varslingsmekanismen skal behandles for seg.

I sammenheng med EUs arbeid med kritisk infrastruktur, peker vi på at NATO har utarbeidet et styringsdokument om infrastrukturbeskyttelse. NATO har løftet energiforsyningssikkerhet frem som et satsningsområde, og NATOs faste råd har fått i oppdrag å identifisere hvordan NATO kan bidra på området som et supplement til de nasjonale og internasjonale tiltak som er satt i gang.¹⁵ Den betydelige overlappingen mellom EUs og NATOs aktiviteter og det medfølgende samordningsbehovet internasjonalt og nasjonalt, har blant annet ledet til at det er nedsatt en nordisk møtegruppe på embetsplan som diskuterer internasjonale beredskapsspørsmål. Gruppen tar sikte på å møte tidlig i hver formannskapsperiode i Brussel.

5 Mattrygghet og helseberedskap

I etterkant av terrorhandlingene 11. september 2001 ble USA slått av en bølge angrep av biologisk art som involverte spredning av antraxsporer (miltbrann). Disse terrorhandlingene hadde sitt opphav i USA, men fikk følger over hele verden. Også EU-landene måtte på nytt vurdere egne kriseplaner og justere disse slik at de på en best mulig måte kunne svare på nye trusler. Selv om noen medlemsland var kommet lenger enn andre, viste det seg at kunnskapen om bioterrorisme og spredning av diverse sykdommer, samt klinisk og epidemiologiske ledelse og laboratorieanalyser, var begrenset.

På den internasjonale scene var terrorangrepene bakgrunnen for mange møter og kontakt på høyt nivå. 7. november 2001 møttes G7-landenes helseministre i Ottawa, og dette ble også viktig for den videre utvikling av helseberedskapen i EU. Her ble det uttrykt enighet om at en global styrking av folkehelsen måtte til for å stå bedre rustet mot den internasjonale terrortrusselen som innbefattet våpen av biologisk, kjemisk og radioaktiv art.

Fra EUs side ble dette fulgt opp i handling på rådsmøtet samme høst. Her ble det besluttet at man ville utarbeide et handlingsprogram for helseberedskap mot eventuelle angrep og svar på trusler om biologisk og kjemisk terror, samt utarbeide en mekanisme for konsultasjon i

¹⁵ Se stortingsmelding nr. 22 (2007–2008) s. 54.

tilfelle kriser og en mekanisme for informasjon om europeiske laboratoriers muligheter til å takle disse.

For å koordinere, videreføre og iverksette alle de gode forsetter, ble *Health Security Committee* (HSC) opprettet ved en rådsbeslutning i november 2001. Helsesikkerhetskomiteen har således ikke en formell forankring i EUs ordinære komitestruktur, og finansieres over EUs folkehelseprogram. Norge ble invitert til å delta, og har deltatt som observatør siden april 2003.

Etter dette er en rekke tiltak satt i verk som feks "the Rapid Alert System" for kjemiske og biologiske angrep og trusler for at hurtig varsling og informasjonsutveksling skal være mulig mellom medlemslandene og Kommisjonen. For å få den ønskede effektivitet, er dette systemet under kontinuerlig utvikling. Det er viktig at EU-landene har mulighet til å konsultere hverandre samt koordinere sine forberedelser og svar i en høyest mulig grad. Tilstrekkelig kapasitet innenfor helsesektoren er avgjørende når det må fattes beslutninger om mottiltak, og det er i så måte viktig at medlemslandene deler sine ressurser, og at landene med de mest avanserte fasiliteter bistår dem som ikke har de samme mulighetene. Man har også hatt økende fokus på tilgjengeligheten av legemidler, samt industriens og medlemslandenes muligheter til å dekke behovet for mangel på legemidler. Det finnes lager av antibiotika på nasjonalt nivå i de fleste, men ikke alle medlemsland.

Mattrygghet og zoonoser (overførbare sykdommer fra dyr til menneske):

Begrepet "mattrygghet" dekkes allerede av eksisterende regelverk som inkluderer haste- og beredskapstiltak ved ulykker eller informasjon som påvirker sikkerhetsaspektet ved et produkt. Likevel vil begrepet bio-beredskap inkludere en rekke områder som faller inn under beskyttelse av folkehelse inkludert mat. Tiltak og mekanismer som allerede er på plass gjennom hele matkjeden, evalueres nå og gjøres ytterligere i stand til å respondere på naturlige hendelser, uhell og utilsiktede hendelser herunder terrorisme. Stikkord er forebygging, årvåkenhet og samhandling.

På området mattrygghet, og sykdommer som kan overføres fra dyr til mennesker (zoonoser), eksisterer det gode normalprosedyrer for varsling og handling i tilfelle sykdomsutbrudd og ved epidemier. Det er de samme systemer som overvåker normalsituasjonen som vil fange opp tilfeller med kriminell opprinnelse. Dette har man kjennskap til fra tidligere, ettersom det alltid vil være en mulighet for epidemiutbrudd til stede. Forskjellen mellom epidemier av

kriminell og ikke-kriminell opprinnelse, vil være at førstnevnte etter all sannsynlighet vil ramme flere mennesker i sin begynnelse. Den delen av beredskap mot bioterrorisme som har vært videreutviklet etter 2001, retter seg først og fremst mot organiseringen av informasjon og etterretning i EU og i tredjeland. Dette i tillegg til at samarbeidet mellom myndigheter og de som arbeider med næringskjeden, er blitt styrket. For nye sykdommer og epidemier i årene fremover i global sammenheng og av mulig trussel mot folkehelsen, vil antakelig mellom 60–70 % være av zoonotisk type. Mer enn halvparten av disse smittestoffene vil kunne benyttes i terrorsammenheng.

Bekjempelsen av og forebyggingen mot fugleinfluenza i EU/EØS-området viser at varslings-systemene på veterinærsiden medlemslandene i mellom, med Kommisjonen som koordineringspunkt, er velfungerende. Samtidig er det synliggjort behov for bedre kontakt mellom veterinær- og folkehelsesiden. Kontakt og samhandling mellom veterinær- og helsemyndighetene på medlemsstatsnivå, må styrkes vesentlig.

Mai 2005 ble EUs smittevernbyrå (ECDC) i Stockholm åpnet. Senterets viktigste oppgave er å identifisere, analysere og kommunisere nåværende og fremtidige trusler mot folkehelsen i form av smittsomme sykdommer. ECDC står sentralt i EUs beredskapsarbeid og er da også nært knyttet til arbeidet i Helsesikkerhetskomiteen under DG SANCOs folkehelseprogram. Norge deltar både i ECDCs styre (observatørstatus) og fagråd.

Etter opprettelsen av ECDC var det behov for å revurdere helsesikkerhetskomiteens mandat. Helsesikkerhetskomiteen – som er å regne som et nettverk etablert for å jobbe med helseberedskap generelt og biokjemiske trusler, inkludert pandemier spesielt – må tilpasse sine aktiviteter i forhold til de oppgaver som er tillagt ECDCs mandat. Etter en relativt omstendelig prosess er nå et nytt mandat vedtatt som opprettholder HSC som en rådgivende komite, og komiteens mandat er fortsatt "*preparedness*" og "*threat management*". Eksisterende arbeidsgrupper under HSC er lagt ned, og samtidig er det opprettet tre underkomitéer for hhv. 1) kjemiske, biologiske og radio-nucleære trusler (CBRN), 2) influensapandemi og 3) generisk forberedelse for øyeblikkelige helsehendelser og ulykker.

En gjennomgående utfordring for komiteene er å begrense tiltakene, undergi dem en skikkelig prioritering og avstemme disse i forhold til ECDCs arbeid. Her møter systemet utfordringer på koordineringssiden. Blant prosjektene Norge har fattet spesiell interesse for kan nevnes

prosjektet ORCHIDS (*evaluation, optimisation, trialling and modelling procedures for mass casualty decontamination*) under CBRN-komiteen. Prosjektet ledes av det britiske *Centre for Emergency Preparedness & Response Health Protection Agency*. I tillegg deltar Sverige v/FOI, Tsjekkia og Frankrike med sine motsatser til Forsvarets forskningsinstitutt.

Perspektivet er sivilt, selv om det er forsvarrets institutter i de respektive land som driver prosjektet. De arbeider særlig mye med mobile renseenheter, responseteam, first response, prehospital response osv. Prosjektet er treårig og startet opp sommeren 2008.

I oktober 2007 la Kommisjonen frem sin helsestrategi for perioden 2008- 2013.

Helsestrategien bygger på fire grunnleggende prinsipper og beskriver tre overordnede mål. Ett av de overordnede målene er beskyttelse av EUs innbyggere mot helsetrusler, herunder smittsomme sykdommer og bioterrorisme. Helseprogrammet vil spille en sentral rolle i realiseringen av målene. Prosjekter relatert til helsetrusler – og beredskap er topp prioritert.

Globalisering, økning i internasjonale reiser og klimaendringer er hovedfaktorene som bidrar til spredning av mikroorganismer som forårsaker sykdom i EU som ellers i verden. I de senere år har det vært en rekke situasjoner som fort kunne ha ført til grenseoverskridende helsetrusler av alvorlig karakter (SARS, H5N1(fugleinfluenza), multiresistent TB osv). Siden store grensekryssende helsetrusler stadig øker, ønsker nå EUs helseministre å styrke koordineringen innenfor EU i møte med helsekriser av internasjonal størrelse. På helseministrenes siste møte i desember 2008, henstilte man videre medlemslandene om å sikre beskyttelse av EUs befolkning ved at tiltak integreres i alle politikkområder, og at den intersektorielle dimensjon tas i betraktning i alle helsekriser som berører mer enn ett medlemsland. Rådet oppfordret medlemslandene til å forbedre samhandlingen med andre myndigheter og internasjonale aktører, spesielt WHO, og utvikle og koordinere forskningsaktiviteter med sikte på å forebygge og håndtere helsetrusler i EU. Kommisjonen fikk også en oppfordring om å finne finansiering til tiltak som kan fremme koordinering landene imellom i arbeidet med forberedelse og respons på helsetrusler.

Innen 2010 skal Kommisjonen legge frem en langsiktig løsning for innenfor hvilke rammer fellesskapets innsats på området helsemessig beredskap skal foregå i fremtiden. Kommissær Vassiliou har gitt uttrykk for at hun ønsker en mer robust forankring og struktur for Kommisjonens og medlemslandenes arbeid på denne delen av beredskapsområdet. Det skal

imidlertid tas nødvendig hensyn til eksisterende strukturer i relevante sektorer, herunder ECDCs mandat. I mellomtiden oppfordres medlemslandene til å fortsette arbeidet som allerede er igangsatt av bla ECDC og HSC.

6 IKT-sikkerhet

Sikkerhet i online-verdenen er helt avgjørende for at internettet skal kunne realisere sitt økonomiske potensial. I de senere år har den sikkerhetsrisikoen som internettet representerer, vokst eksponentielt, både i omfang og kompleksitet. Kommisjonen har skissert en rekke tiltak for å møte trusselen, blant annet som ledd i arbeidet med å bekjempe *cyber*-kriminalitet. Men det er ingen enkel løsning på et problem som både har teknologiske, sosiale, økonomiske og psykologiske dimensjoner.

Noen sikkerhets-utfordringer

Fremtidens internett (med omfattende bruk av *smart tags*/RFID-applikasjoner samt nye og flere mobile tjenester) vil antakelig medføre nye former for sårbarhet. Det er mulig å bygge inn større sikkerhet under utformingen av nettarkitekturen, men det skal økt felles innsats til fra medlemslandene for å garantere sikkerhet og integritet i nett og tjenester.

Liberaliseringen av telemarkedene har også ført til et økt konkurransepress på tjenesteleverandørene og mer kostnadseffektive infrastruktur-investeringer. Det kan i noen tilfelle ha fått negative konsekvenser for kvaliteten på *software*- og *hardware*-komponenter og dermed systemenes sikkerhet.

Det tette samvirket mellom nettverksoperatører, tjenesteleverandører og utstyrsleverandører i nettverk som opererer på tvers av nasjonale grenser, kan skape betydelige sårbarhetsproblemer dersom det også anvendes umoden teknologi.

En samordnet tilnærming til nye sikkerhetstrusler i forbindelse med elektronisk kommunikasjon på tvers av landegrenser og sektorer er en forutsetning for å lykkes. Mulige trusler kan dreie seg om alt fra *spam* til fullblods *cyber attacks*. Men ansvaret for å beskytte kritisk infrastruktur hviler fremdeles primært på nasjonale myndigheter og private aktører/eiere. På grunn av den transnasjonale avhengigheten spiller EU en viktig, koordinerende rolle.

Organiseringen av IKT-sikkerhets-arbeidet i EU – nye tiltak

Et eget EU-byrå, *European Network and Information Security Agency* (ENISA), ble opprettet i 2004 for en periode på fem år for å effektivisere sikkerhetsarbeidet ved å øke EUs, medlemslandenes og næringslivets kapasitet til å forebygge, håndtere og reagere på større nett- og informasjons-sikkerhetsrisiki. Et viktig forslag fra Kommisjonen, som har møtt sterk motstand både i EP og i Rådet, er å erstatte ENISA (som har fått forlenget sitt tidsbegrensede mandat) med et nytt organ med ansvar for hele telekom-sektoren, fra sikkerhet til regulering. Kommisjonens kritiske vurdering av ENISAs arbeid har blant annet tatt utgangspunkt i evnen til operativ håndtering av sikkerhetsspørsmål.

I den såkalte telekompakken, som ble lagt fram høsten 2007 og som nå er til sluttbehandling i EUs organer, har Kommisjonen pekt på viktigheten av å forbedre sikkerheten i informasjonsnettverkene. Sikker telekommunikasjon spiller en stadig viktigere rolle mht. å beskytte andre nøkkelaktiviteter, som energiforsyning og finansielle tjenester.

En felles europeisk tilnærming forutsetter at alle medlemsstatene etablerer en nasjonal struktur for å forhindre og forsvare seg mot *cyber*-angrep mot offentlig og privat strategisk infrastruktur, slik som Estland ble utsatt for våren 2007 da servere, men også routere og switcher, som dirigerer trafikken på nettet, ble rammet. Digitale brannkorps, de såkalte *Computer Emergency Response Teams (CERTs)*, finnes nå i 14 av medlemslandene (og i Norge: NorCERT). Om lag ti til er planlagt opprettet i løpet av et par år.

Kommisjonen ser på muligheten for å styrke Europas felles *cyber*-forsvar og vil legge frem nye planer om beskyttelse av kritisk telekom-infrastruktur i en meddelelse i begynnelsen av 2009. Der vil Kommisjonen vurdere behovet for å forbedre responskapasiteten på europeisk nivå dersom man utsettes for *cyber*-angrep. Dette må ses i sammenheng med målet om sikring av europeisk kritisk infrastruktur gjennom EPCIP-satsingen. Direktivet om europeisk kritisk infrastruktur går ut fra at IKT skal inn i direktivets anvendelsesområde, se over.

Anslagsvis 30% av den globale handelen er avhengig av digitale løsninger. En av ENISAs hovedoppgaver er å sørge for at SMBer – som utgjør brorparten av bedriftene i EU og i varierende grad har implementert sikkerhetsløsninger – har sikker kommunikasjon. Næringslivet i EU brukte i følge ENISA 64,5 mrd. euro i 2007 på å håndtere *spam emails* (som bare er toppen av isfjellet). Industrien spiller også en viktig rolle ved at software-

produsenter og internett-tjenesteleverandører sørger for et tilfredsstillende og reviderbart sikkerhetsnivå.

Det er viktig at medlemslandene bidrar til å fjerne *the information security imbalance* som har oppstått mellom dem. ENISA har foreslått at EU introduserer obligatorisk rapportering av sikkerhetsbrudd i medlemslandene og legger større vekt på grenseoverskridende samarbeid. ENISA har også engasjert seg i arbeidet med informasjonsdeling gjennom støtte til bevisstgjørings-kampanjer i flere av medlemslandene. Kommisjonen (DG INFSO) har bedt ENISA raskt sørge for autoritativ og uavhengig informasjon om sikkerhets-episoder (*incidents*) gjennom systematisk innhenting og analyse av data fra hele EU.

Sikkerhetsforskning

Som en del av EUs *Critical Information Infrastructure Research Coordination Project* (CI2RCO), som ble lansert i 2005, har en *task force* fått i oppdrag å identifisere forskergrupper og forskningsprogrammer med fokus på IT-sikkerhet i kritisk infrastruktur, slik som telenett og strømforsyning. Samarbeidet sprenger EUs grenser og omfatter også USA, Canada, Australia og Russland.

The European Security Research Conferance (26. mars 2007) markerte den offisielle oppstarten på det europeiske sikkerhets- forskningprogrammet under det 7. rammeprogram (FP7). Andre IKT-sikkerhetsrelevante FoU-aktiviteter i EU-regi er IDABC-programmet for grenseoverskridende data-utveksling samt innovasjonsprogrammet CIP (*the Competitiveness and Innovation Programme*).

7 Transportsikkerhet

Luftfart

EU vedtok ny security-forordning 300/2008/EF 11. mars 2008. Hovedsakelig innebærer denne en opprydning og forenkling av tidligere forordning 2320/2002/EF, som hastig ble vedtatt i etterkant av 11. september 2001. Sentrale temaer i forbindelse med Europaparlamentets og Rådets behandling av forslaget var finansiering av security-kostnadene, Europaparlamentets rett til å gjennomgå underordnet regelverk vedtatt iht. komitologiprosedyre og bruk av "*in-flight security officer*". Kompromisset vedrørende

finansiering av security-kostnadene mellom Europaparlamentet, som mener EUs medlemsland må påta seg et direkte ansvar for å dekke slike kostnader, og Rådet, innebar at Kommisjonen ble pålagt å presentere en rapport om finansiering innen 31. desember 2008. Og, dersom Kommisjonen finner det tjenlig, et lovforslag i saken. Rapporten er ennå ikke presentert, men det forventes ikke at Kommisjonen presenterer et lovforslag.

Høsten 2008 ble preget av diskusjonene rundt Kommisjonens utkast til implementeringsregler til forordning 300/2008/EF. Utkast til kommisjonsforordning inneholdt bl.a. forslag om ”*body scanners*” som en mulig inspeksjonsteknikk på EUs lufthavner. Dette elementet i forslaget skapte sterke reaksjoner, da maskinene bokstavlig talt ”kledde av” alle som passerte scannerne. Europaparlamentet stilte i sin resolusjon 23. oktober 2008 spørsmålstegn ved behovet for slike maskiner og ba Kommisjonen om å gjennomføre en kost-/nytteanalyse i relasjon til fundamentale rettigheter, konsultere *European Data Protection Supervisor* (EDPS), *Artikkel 29 Working Party* og *Fundamental Rights Agency* (FRA). Videre ble Kommisjonen bedt om å gjennomføre en vitenskaplig og medisinsk vurdering av de mulige helsemessige konsekvenser av slik teknologi og å gjennomføre en økonomisk, kommersiell og kost-/nytte vurdering av forslaget. Flere ministre fremmet tilsvarende syn på Justis- og innenriksrådsmøtet i Luxembourg dagen etter - anført av den tyske innenriksministeren som ikke ville ”...run the risk that the police are accused of voyeurism”. Kommisjonen arbeider nå med å følge opp Europaparlamentets pålegg, bl.a. pågår det nå en konsultasjon om ”*The impact of the use of Body Scanners in the field of aviation security on human rights, privacy, personal dinity, health and data protection*” med frist 19. november 2009.

Maritim transport, havner og sjøovervåkning

Forordning 725/2004/EF setter krav til sikkerhet og terrorberedskap på skip og i havneterminaler. Havnesikringsdirektiv 2005/65/EF inneholder ytterligere krav om sikkerhets- og terrorberedskapstiltak i de havner som er omfattet av forordning 725/2004. Forordning 324/2008/EF fastsetter videre krav til prosedyrer for Kommisjonens inspeksjoner innen maritim security. I Kommisjonens rapport 20. januar 2009¹⁶ *Report assessing the implementation of the Directive on enhancing port security* konkluderes det bl.a. følgende:

¹⁶ COM(2009) 2 final

“Given that the Commission’s experience of the application of the Directive has been relatively recent, it is still too early to perform a final assessment of its impact. However, following the difficult task of implementing the provisions designed to improve ship security and that of associated port facilities, which Member States have been doing since 2004, the challenge is now to complete security provisions for port areas in order to ensure high and comparable security in all European ports. The work carried out by the Member States in order to complete transposition of the Directive down to local level must continue, not only in order to complete the regulatory framework for maritime security but above all to enhance security in maritime and port activity areas and to ensure maximum protection for these activities within the perimeter of all ports...”

I Kommissjonens meddelelse og handlingsplan 21. januar 2008 *Strategic goals and recommendations for the EU’s maritime transport policy until 2018* understrekes også behov for videre tiltak vedrørende maritim security for å hindre piratvirksomhet, menneskesmugling mm. Kommissjonen fremhever en ”security culture” som en integrert del av kvalitetsskipsfart.

Direktiv 2002/59/EF stiller krav om *Automatic Identification System (AIS)* for de fleste kategorier av skip. Siden har det kommet til krav om *Long Range Identification and Tracking of Ships (LRIT)*, som settes i kraft i januar 2009. Skipsinformasjonssystem, kystradio, radio- og satelittkommunikasjon bidrar til å legge til rette for økt og bedre overvåkning til sjøs. Kommissjonen publiserte 3. november 2008 et arbeidsdokument om et mer integrert maritimt overvåkningssystem. Dokumentet beskriver dagens status vedrørende overvåknings-, tracking-, identifisering- og rapporteringssystem i EUs medlemsland og EU-byråer – i forhold til narko-, våpen- og menneskesmugling, ulovlig fiske, forurensning, piratvirksomhet og terrorisme. Dokumentet identifiserer tiltak og utfordringer for å etablere et mer integrert nettverk samt oppfordrer involverte til å fortsette å arbeide for og/eller styrke samarbeidet for et slikt felles nettverk.

Kommissjonen understreker også et mer integrert maritimt overvåkningssystem i sin meddelelse *Strategic goals and recommendations for the EU’s maritime transport policy until 2018*. Her fremgår det at Kommissjonen vil arbeide for å etablere et grenseoverskridende og tverrsektorielt overvåkningssystem i EU. Et slikt overvåkningssystem vil også fasilitere for e-Maritime-initiativet og etablering av et felleseuropeisk maritimt transportområde.

Landtransport

Kommisjonen publiserte i 2006 meddelelsen og utkast til forordning om *Supply Chain Security*. Formålet var å styrke sikkerhetsnivået gjennom hele transportkjeden, å etablere minimumsstandarder for transportører mot å få status som ”*secure operator*” fra nasjonale myndigheter og å redusere administrative prosedyrer på europeisk og nasjonalt nivå. Forslaget vakte sterke reaksjoner fra næringen, anført av bl.a. *Business Europe*, *International Road Union (IRU)* og *European Small Business Alliance*. Europaparlamentet og Rådet har ikke fulgt opp forslaget til nå. Kommisjonen informerte imidlertid på seminaret *Nordic contributions to better trade in services* 27. januar 2009 at man hadde gitt *European Committee for Standardization (CEN)* i oppgave å utarbeide standarder for ”*secure operator*”. Det er derfor usikkert om Kommisjonen er oppgitt forslaget for godt. Det kan videre konstateres det at Kommisjonen i samme tidsperiode lyktes å få vedtatt deler av Verdens tollorganisasjons (WCO) *SAFE Framework of Standards (FoS)* knyttet til sikkerhet. Dette regelverket inneholder bl.a. krav om elektronisk forhåndsvarsling for vareførsel til og fra tredjeland, herunder skillet mellom vanlige transportoperatører og såkalte *autoriserte økonomiske operatører (AEO)*, som det vil bli stilt lavere rapporterings-/ informasjonskrav til. Norge er i slutføringsfasen med å få til en avtale med EU om fritak for forhåndsvarsling av vareførsel mellom Norge og EU.

Brussel, EU-delegasjonen, 30. januar 2009,

Dag Egil Adamsen, Eirik Bergesen, Fredrik Bøckman Finstad, Carsten Horn-Hanssen, Kasper Holand, Siw Skjold Lexau, Harald Ribe og Hilde Sundrehagen