

Bruno Oliveira Martins

## Terrorbekæmpelse i Europa: EU's rolle<sup>1</sup>

Den Europæiske Union (EU) begyndte i september 2001 udviklingen af en tvær-institutionel og multifacetteret tilgang til terrorbekæmpelse. Denne proces er forløbet parallelt med bestræbelserne på at opbygge en strategisk sikkerhedsidentitet for EU. EU's terrorbekæmpelse omfatter forskellige typer instrumenter og involverer deltagelse af adskillige institutioner og organer, der således samler en bred vifte af forskellige politikområder. Med udviklingen det seneste årti er EU blevet en relevant aktør i terrorbekæmpelsen i Europa. EU's indsats i forhold til terrorbekæmpelse har endvidere en retslig dimension, hvis betydning er blevet forstærket af EU-Domstolen og Europa-Parlamentets indsats. Denne artikel kombinerer sociologisk institutionel teori og konstitutionalisme i en vurdering af EU's rolle som europæisk terrorbekæmpelsesaktør. Artiklen inddrager de seneste 14 års politiske og juridiske udvikling og hævder, at EU's forfatningsmæssige grundlag har afgørende betydning for terrorbekæmpelsens karakter og virkemåde. I den forstand adskiller EU's terrorbekæmpelsesindsats sig væsentligt fra andre internationale aktører, og det bringer nye elementer i spil i forhold til vurderingen af EU's rolle i et bredere sikkerhedsperspektiv.

Ifølge Europols årbog for 2013, *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, der udkom i maj 2014, blev syv borgere dræbt i terrorangreb i EU gennem hele 2013. Der blev udført 152 terrorangreb i EU-medlemsstater, og 535 personer blev arresteret i EU for terrorrelaterede lovovertrædelser (Europol 2014). Disse tal viser, at terrortruslen ikke har forladt Europa efter bombeangrebene i London i 2005. Den mistanke, der aldrig helt forlod EU-borgere og -politikere, blev på dramatisk vis styrket af terrorangrebene i Oslo og Utøya i juli 2011. Terrorhandlingens voldsomhed og den tætte kulturelle nærhed mellem Norge og EU betød, at angrebene gjorde dybt indtryk på EU's borgere. Frygten for terrorisme er derfor stadig til stede blandt EU-borgere og politikere, og baggrunden er naturligvis de kontinuerlige terroraktiviteter, vi ser i Europa. Terrorangrebene i Paris og København i januar og februar 2015 bekræfter denne tendens og har endnu engang placeret terrorisme øverst på EU's politiske dagsorden.

Året 2013 viste også, at både EU og medlemsstaterne fortsat bringer forskellige politimæssige og juridiske foranstaltninger i spil for at komme truslen i møde. 535 personer blev arresteret i EU for terrorrelaterede lovovertrædelser, og 313 personer blev retsforfulgt (Europol 2014). Dette viser, at terrorisme ikke

blot er et vedblivende fænomen, men også at EU og medlemsstaterne fortsætter med at tage juridiske initiativer for at komme truslen i møde. Her rejser et utal af spørgsmål sig, da EU ikke umiddelbart betragtes som den naturlige leverandør af terrorbekæmpelse. Denne artikel belyser specifikke aspekter i EU's terrorbekæmpelsespolitik og i særdeleshed dens legitimitetsgrundlag.

Udviklingen af en selvstændig EU-baseret terrorbekæmpelsespolitik i kølvandet på angrebene den 11. september fik betydning for nogle af unionens grundpiller. Allerede i 2008 hævdede Geoffrey Edwards og Christoph O. Meyer (2008), at EU's svar på den internationale terrorisme havde forandret unionens styreform: stigende samarbejde mellem EU-administrationens søjler, øget brug af horisontale styringsnetværk, samarbejde uden for traktatens rammer, og endelig søger man i stigende grad at påvirke lande uden for EU. Hvis terrorbekæmpelsen er drivkraften bag de nævnte forandringer inden for EU's styreform, hvad har grundlaget så været for formuleringen af en sådan politik? Denne artikel hævder, at EU's forfatningsmæssige grundlag spiller en afgørende rolle i definitionen og implementeringen af terrorbekæmpelsespolitikken. Vigtigst af alt bidrager det til at legitimere EU's terrorbekæmpelse – både hvad angår de lovgivningsmæssige rammer, den førte politik og den bredere og mere diffuse legitimitet i EU-befolkningerne.

Artiklen diskuterer indledningsvis, hvorfor det er væsentligt at teoretisere EU's terrorbekæmpelse. Tredje og fjerde afsnit beskæftiger sig herefter med det grundlæggende sociologiske begreb ”social hensigtsmæssighed” som en indgang til at forstå EU's terrorbekæmpelse. March og Olsen (2009) definerer denne hensigtsmæssighedslogik (*logic of appropriateness*) som ”a perspective that sees human action as driven by rules of appropriate or exemplary behavior, organized into institutions”. Ifølge denne logik følges regler, fordi de ses som de naturlige, rette, forventede og legitime inden for en bestemt institution. Denne sociologiske indsigt muliggør en frugtbar tværfaglig tilgang til studier af komplekse politiske emner såsom EU's terrorbekæmpelsespolitik. Artiklen bidrager med en sociologisk institutionel analyse af EU's terrorbekæmpelse og en systematisering af den måde, hvorpå EU's forfatningsmæssige grundlag påvirker formulering, implementering og tilsyn af denne. Artiklen afsluttes med et konkluderende afsnit, hvor hovedargumenterne systematiseres og begreberne konstitutionalisme og social hensigtsmæssighed ses som gensidigt skabende.

### Hvorfor teoretisere EU's terrorbekæmpelse?

Der er fem specielt interessante træk ved EU's terrorbekæmpelse, der udfordrer almene teoretiske begreber om EU, eller som sætter kendte problemer i et nyt lys.

For det første er styringen af, og beslutningsprocesserne bag, bekæmpelsen af terror i EU spredt over en bred vifte af aktører, der omfatter alle de store EU-institutioner (Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, EEAS, CJEU), adskillige organer (Europol, Eurojust, Frontex, SitCen) og andre koordinerings- og forhandlingsorganer såsom Rådets Terrorkomité (COTER) eller EU's terrorbekæmpelseskoordinator. Samtidig sker størsteparten af terrorbekæmpelsesindsatsen i Europa i medlemsstaterne, som udfører deres politikker i samarbejde med Bruxelles, mens de udvikler parallelle netværk med andre medlemsstater eller eksterne partnere.

Fra et teoretisk synspunkt gør den samtidige tilstedeværelse af flere beslutningslag EU's terrorbekæmpelse til en særlig interessant case i forhold til at vurdere den facetterede niveaustyring (*multilevel governance*) inden for unionen.<sup>2</sup> Disse dynamikker ses bedst på internt niveau, men effekterne kan også undersøges i internationalt terrorbekæmpelsessamarbejde mellem Unionen og andre aktører. Newman hævder fx, at uenigheder mellem EU og USA vedrørende terrorbekæmpelse ofte har deres baggrund i den europæiske facetterede niveaustyring (Newman 2011). Disse dynamikker giver aktører forskellige muligheder for at påvirke internationale debatter og flyder gradvist over i den eksterne dimension. Aktørerne, især de sikkerhedsprofessionelle i EU-organerne, som har sikkerhed som deres hovedopgave, udgør med Didier Bigo et al.s ”a field of confrontation where the same sense of the 'social game' being played, and of what is at stake in it, merely fuels struggles between the institutions, their bureaucracies and, ultimately, between individual actors” (Bigo et al. 2007: 30). På den måde udparcelleres styringsniveauerne i EU's terrorbekæmpelsespolitik i konsekutive underniveauer, og de udgør et tæt sammenfiltret netværk, hvis dynamikker er svære at overskue på det teoretiske plan.

For det andet er EU's terrorbekæmpelse teoretisk interessant, fordi den fremhæver den uklare skillelinje mellem det interne og det eksterne i EU's politiske processer. Med andre ord udgør terrortruslen og de værktøjer, EU anvender i bekæmpelsen af den, et slående eksempel på de udviskede grænser mellem det interne og det eksterne i politiske beslutningsprocesser. Denne tendens har baggrund i globaliseringens dynamikker og sammenfiltreringen af politiske forhold og er således ikke noget, som kun gælder EU. Ikke desto mindre har det fået særlig opmærksomhed inden for EU, hvor politikområder, som tidligere var EU-interne, nu har fået en ekstern dimension, fx asyl og indvandring, socialpolitik og spørgsmål om frihed, sikkerhed og retfærdighed helt generelt. Den internationale terrors dobbelte karakter – både hjemmedyrket og ekstern – fremhæver dynamikken mellem det interne og det eksterne og åbner nye interessante undersøgelser af denne problematik.

For det tredje berører EU's terrorbekæmpelse flere politikområder i EU. Fra sikkerhedspolitik til retsligt samarbejde, fra finansielle værktøjer til politieforsknings og fra integrationspolitikker til ekstern udviklingsbistand spænder EU's terrorbekæmpelse over det, som man tidligere har set som de tre grundsten i EU: det traditionelle integrationssamarbejde fra det Europæiske Fællesskab, det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde, og det justits- og indenrigspolitiske samarbejde. Medlemsstaterne spiller på forskellig vis ind i forhold til disse områder, og når politikkerne skal implementeres, påvirker de også, hvordan terrortruslen håndteres i deres eget land. Bredden i EU's terrorbekæmpelse og dynamikken i den gensidige påvirkning mellem Bruxelles og medlemsstaterne giver rig mulighed for at undersøge europæiseringens top-down- og bottom-up-dynamikker.<sup>3</sup>

For det fjerde giver terrorbekæmpelse en særlig privilegeret indgang til at studere EU's aktøregenskaber, dvs. EU som en handlende *persona* på den internationale scene. Beyer (2008) og Brattberg og Rhinard (2012) har videreudviklet Bretherton og Voglers (2006) kategorisering af aktørformer og disses bestanddele med henblik på at undersøge EU's eksterne terrorbekæmpelse og er nået frem til forskellige konklusioner. Den eksterne dimension af EU's terrorbekæmpelse involverer relationer til flere stater, internationale organisationer og ikke-statslige aktører (såsom NGO'er og private aktører), den implicerer forskellige værktøjer og åbner derfor op for flere tilgange til samme sag. En undersøgelse af den eksterne dimension bringer nye elementer ind i vurderingen af EU's rolle som ekstern aktør og giver en bredere forståelse af EU's udenrigspolitik (Ferreira-Pereira og Martins 2014; Mackenzie 2012).

Endelig, for det femte, er det interessant at studere den retslige dimension i EU-integration og hvordan jura og EU's forfatningsmæssige grundlag spiller ind i definitionen af EU-politikker. Dette emne har ikke fået nok opmærksomhed i den politologiske litteratur, der hovedsageligt har fokuseret på aspekter i EU's terrorbekæmpelse, der har med EU's politiske karakter eller terrorisme som samfundstrussel at gøre. Når det drejer sig om EU's terrorbekæmpelse og også inden for mange andre politikområder i EU, henvender politologisk og juridisk videnskab sig mest til sine egne kredse, hvilket er en tendens som dette nummer af *Politica* forsøger at imødegå. Man har ikke i tilstrækkeligt omfang undersøgt vigtigheden af den forfatningsmæssige strømning i definitionen af EU's politiske beslutningsproces inden for terrorbekæmpelse, og derfor er vores forståelse af de forhold, der forklarer EU terrorbekæmpelse, begrænset. Denne artikel vil forsøge at udfylde dette hul i litteraturen og således bidrage til en bredere forståelse af EU som terrorbekæmper.

Hvilke principper er styrende i udformningen af EU's terrorbekæmpelse, hvor ligger grundlaget, og hvad er kilden til dens legitimitet? Artiklen hævder, at EU's forfatningsmæssige grundlag er kilden til terrorbekæmpelsespolitikens legitimitet. Eftersom EU-borgernes sikkerhed stadig hovedsageligt varetages af deres hjemlande (medlemsstater er stadig borgernes primære sikkerhedsudbydere), består EU's hovedopgave i overordnet koordinering for at sikre, at fundamentale rettigheder overholdes i forbindelse med terrorbekæmpelse. Først når dette er en realitet, bliver EU en legitim aktør inden for terrorbekæmpelse i Europa. Denne pointe kan med fordel forklares via sociologisk institutionel teori. Denne tilgang fremhæver den tilførte værdi idet den analyserer retslige fænomener i en samfundsmæssig kontekst. Artiklens sidste afsnit forklarer, hvordan EU's forfatningsmæssige grundlag påvirker formulering, implementering og supervisering af EU's terrorbekæmpelse.

## EU-terrorbekæmpelse som institution

Med udgangspunkt i den almene antagelse at institutioner gør en forskel i politik, anvender politologer hovedsageligt tre forskellige former for "ny-institutionalisme" til at undersøge politiske forhold: rational choice institutionalisme, historisk institutionalisme og sociologisk institutionalisme (March og Olsen, 1984).<sup>4</sup>

### *De "nye institutionalismer"*

Mærkatet "ny-institutionalisme" blev introduceret af March og Olsen i 1984 for at signalere den nye interesse for institutioner i politiske studier de forudgående år. På trods af forskellige tilgange, fremhævede alle "the relative autonomy of political institutions, possibilities for inefficiency in history, and the importance of symbolic action to an understanding of politics" (March og Olsen, 1984: 734).

Ifølge Hall og Taylor opstod de tre tilgange "in reaction to the behavioural perspectives that were influential during the 1960s and 1970s and all seek to elucidate the role that institutions play in the determination of social and political outcomes" (Hall og Taylor 1996: 936). Disse tre udgaver af institutionalisme blev etableret i litteraturen som politisk videnskabs "ny-institutionalisme". Sociologisk institutionalisme søger at forklare, "why organizations take on specific sets of institutional forms, procedures or symbols; and it emphasizes how such practices are diffused through organizational fields or across nations" (Hall og Taylor, 1996: 947). Den adskiller sig fra rational choice of historisk institutionalisme i definitionen på institution, forholdene mellem individ og institution, og dens forklaring på institutionel praksis og forandringer heri.

Sociologisk institutionalisme graver dybt ned i, hvordan den samfundsmæssige kontekst påvirker samfundsaktørens adfærd via den måde den former eller sågar betegner dem og definerer deres identitet og mål på (Meyer og Rowan, 1977; DiMaggio og Powell, 1983). Studier inden for denne tilgang er derfor mere optagede af skabelsen af værdier og de kognitive rammer i en institution end af slutmålet. På den måde udfordrer de den almene skelnen mellem "institutionelle forklaringer" baseret på organisatoriske strukturer og "kulturelle forklaringer" baseret på forståelsen af kultur som fælles holdninger og værdier (Hall og Taylor, 1996). Således trækker disse studier på teoretiske nyvindinger introduceret af "Stanford-skolen" i 1970'erne, der udforskede forholdet mellem formelle organisationsstrukturer og kultur og satte spørgsmålstegn ved, at kultur skulle have begrænset effekt på sådanne strukturer (Finnemore, 1996; Buhari-Gulmez, 2010). Selvom mange af disse idéer er udviklet inden for sociologi, er de blevet anvendt i statskundskab.

Andre bidrag fremhæver andre særtræk ved sociologisk institutionalisme. For eksempel undersøger B. Guy Peters (1999: 109) hovedstrømningerne i definition, forholdet mellem individ og institution, institutionel forandring og hvad der kendetegner en "god institution". Disse hovedstrømninger, der vil blive analyseret nedenfor, er særligt vigtige i forhold til det forfatningsmæssige grundlag for EU's terrorbekæmpelse. I denne artikel er de to vigtigste elementer i sociologisk institutionalisme 1) at organisationer omfatter specifikke institutionsformer eller praksisser, fordi de er bredt funderet i en større kulturel ramme og 2) stræben efter legitimitet og social hensigtsmæssighed i en institution.

Med udgangspunkt i Hall og Taylors definition af en institution som omfattende "the formal and informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organisational structure of the polity or political economy" (Hall og Taylor, 1996: 938), kan EU's terrorbekæmpelse ses som en institution, der er opstået i kølvandet på terrorangrebene 11. september 2001. Den sociologiske tilgang til institutionel teori hævder, at institutioner udvikler sig gennem stiafhængighedsmekanismer (*mechanisms of path dependency*), men de ændrer sig ikke udelukkende gennem kritiske momenter; idéer, normer og andre regler kan også generere forandring. Denne tilgang giver analysen struktur og understreger, at den politiske beslutningsproces følger en logik, hvor forholdet mellem individerne (dvs. beslutningstagerne), organisationerne (dvs. EU-institutionerne) og institutionen (EU's terrorbekæmpelsespolitik) har en høj vekselvirkning og er gensidigt skabende. Det er underforstået, at institutioner påvirker adfærd fordi individer, der er socialiseret ind i specielle institutionelle roller internaliserer de normer, der er forbundet med rollerne. Denne norma-

tive strømning er også til stede i den sociologiske institutionelle tanke om, at selvbillede og identitet (af aktører og institutioner) er funderet i de institutionelle former, forestillinger og symboler, der fremkommer i det sociale liv.

En sådan dynamisk forståelse af EU-terrorbekæmpelse som en institution stemmer meget godt overens med den myriade af aktører, som griber ind i dette beslutningsområde. Medlemsstater, EU-institutioner, EU-organer og udefrakommende aktører (lande uden for EU og internationale organisationer) spiller vigtige roller. Men de tegner ikke hele billedet. En af de første og mest afgørende effekter i Europa af 11. september-angrebene i USA var, at frygten for terror blev en del af livet for EU-borgere og politikere. Det skabte en stor samfundsmæssig forandring, som igen førte til politisk handling. Et nyt syn på terror banede vejen for en strøm af politiske erklæringer og vedtagelse af retslige værktøjer. For at forstå det retslige grundlag for EU's terrorbekæmpelse må man inddrage den samfundsmæssige kontekst, det opstod i og som gav EU's bureaukrater legitimitet og mandat til at adressere international terrorisme. Med andre ord er EU's terrorbekæmpelsespolitik et politisk svar på et samfundsfænomen: en ny opfattelse af truslen fra international terrorisme.

Dette forhold belyses godt i betragtning af, hvordan man i flere EU-medlemsstater *plejede* at agere over for terrorisme. På trods af årtier med national terrorbekæmpelse i Europa udviklede EU ikke en selvstændig, paneuropæisk terrorbekæmpelsespolitik før september 2001. Det er rigtigt, at andre strukturelle faktorer bidrog, nemlig det faktum at EU i 1970'erne og 1980'erne ikke havde udviklet institutioner og praksisser for vedtagelse af en fælles politik om så ambitiøst et spørgsmål. Alligevel indikerer den hurtighed og bredde hvormed EU's terrorbekæmpelse handlede i månederne efter terrorangrebene i New York og Washington i 2001, at der var sket en grundlæggende forandring ud over eksistensen af institutioner og praksisser. Mange af de terrorbekæmpelsesinstitutioner, -organer og -praksisser, der findes i Europa i dag, er da også enten blevet skabt eller udvidet siden 2001. Derudover har fx Argomaniz påvist, at flere af EU's retslige værktøjer, der i dag anvendes i terrorbekæmpelse, eksisterede før 2001, men ikke blev brugt til at bekæmpe international terrorisme (Argomaniz, 2009a). Med andre ord er EU's terrorbekæmpelsespolitik en direkte og umiddelbar konsekvens af 11. september 2001; terrorisme har selvfølgelig eksisteret i Europa i årtier, bare ikke på EU-niveau.

### *En god institution?*

I sit arbejde med sociologisk institutionalisme introducerede Peters idéen om "den gode institution". Inden for sociologisk institutionel teori er der fem hovedtræk, som forskellige studier anvender for at karakterisere en god instituti-

on: Lang levetid, evne til at tilpasse sig til eksternt pres for strukturlighed, evne til at indpode sine værdier, evne til at kontrollere individers adfærd, og evne til at behandle information. EU's terrorbekæmpelse viser disse fem træk omend i forskellige grader. Den er blevet skabt og udvidet med et langtidsperspektiv i sigte (lang levetidskriteriet) og viser evnen til at behandle information og tilpasse sig til det eksterne og interne miljø (informationsbehandlingskriteriet).

Hvad angår lang levetid, blev EU terrorbekæmpelsespolitik ikke skabt med en tidsramme for øje. Dens værktøjer og politikker blev lavet som en del af EU's sikkerhedsvifte og vil helt sikkert være aktiv ind i en overskuelig fremtid. Ydermere vil vigtigheden af at overholde EU's forfatningsmæssige grundlag stige, hvis omkostningerne ved terrorisme og terrorbekæmpelse fortsat stiger. Hvad angår dens kapacitet til at tilpasse sig til eksternt pres for strukturlighed (strukturlighedstilgang), har EU udvist en særlig modstand mod eksternt pres. Det fremgik af Kadi-sagen, hvor EU-domstolen påberåbte EU-lov som uafhængig fra international lov udsprunget fra FN.<sup>5</sup> Modstanden ses også i sager, hvor EU mødte stærkt pres fra USA, hvoraf Passenger Name Record og Swift-aftalen<sup>6</sup> er de mest slående eksempler.<sup>7</sup> Der er selvsagt også eksempler på den modsatte tendens, hvor EU er "normmodtageren" (Argomaniz, 2009b), der giver efter for pres udefra. Lige såvel som EU's kapacitet til at yde modstand i visse sager er teoretisk relevant og vigtig i forbindelse med denne analyse.

Helt til sidst så kan både EU's kapacitet til at indprente dens værdier (normativ tilgang) og kapaciteten til at kontrollere individers adfærd (regulerende tilgang) observeres regelmæssigt. Som det vil blive uddybet senere, sker dette gennem et system af parlamentarisk og juridisk tilsyn, hvor Europa-Parlamentet og EU-domstolen foretager yderligere tilsyn med implementeringen af EU's terrorbekæmpelsestiltag. For at forstå disse dynamikker til fulde må idéen om, at EU er en kunstig, retslig konstruktion udbredes. Det er et grundlæggende skridt i forhold til at forstå, at kilden til EU's særkende, hvad angår terrorbekæmpelse, ikke ligger i dens værdiers overlegenhed sammenlignet med andre vestlige liberale demokratier, men snarere i dens særkende som en forfatningsretslig social-politisk organisation.

### *EU som en retslig konstruktion*

EU er først og fremmest en retslig konstruktion. Da den mangler *demos* og en *pouvoir constituant* (dvs. en instituerende konstitutionel magt), er EU en kunstig konstruktion, hvor loven udgør en af dens hovedsøjler; hvis ikke den væsentligste. EU blev dannet *ex lege* – gennem lov – og love, normer og regler regulerer i stadig større udstrækning det politiske, økonomiske og sociale liv inden for unionen. Ifølge Fossum og Menéndez fastsætter EU en stor del af de

basale lovgivningsmæssige rammer for social interaktion (Fossum og Menéndez, 2011: 2).

EU er en social-politisk organisation med et konstitutionelt grundlag, som udgøres af traktaterne, EU-domstolens retspraksis, medlemsstaternes konstitutionelle traditioner og praksisser, og af generelle retsprincipper. EU's forfatningsmæssige grundlag sætter rammerne for EU's politiske liv ved at uddelegere kompetencer, normsætte de politiske aktørers adfærd inden for det forfatningsmæssige rum, løse konflikter og ved helt generelt at sætte rammerne for politisk handling. Derudover udgør det forfatningsmæssige grundlag et højere niveau i forhold til de nationale retsordener: EU-lov har forrang over medlemsstaters retsordener, og EU-domstolens beslutninger fungerer som den sidste instans i tvister relateret til EU-lov og -politik. Sådan spiller domstolen rollen som en *de facto* forfatningsret i EU. Og måske væsentligst: EU opfatter sig selv som grundlagt på nogle principper, der retfærdiggør unionens eksistens. Denne opfattelse er klart angivet i artikel 2 i Traktaten om den Europæiske Union (TEU): "the Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities".

Synet på EU som en retslig konstruktion indebærer en specifik forståelse af kilderne til EU-ret. EU-rettens primære kilde er traktaterne, sekundært består den af beslutninger og direktiver med udspring i EU's institutioner, og den tredje kilde udgøres af retspraksis fra EU-domstolen og de generelle retsprincipper. På baggrund af disse kilder bliver EU anset for at have en forfatningsmæssig karakter. Dette betyder endvidere, at den primære lov, dvs. den lov der udspringer fra traktaterne, anses for at have et forfatningsmæssigt grundlag. At det forholder sig sådan kom ikke mindst til udtryk ved EU-domstolen i den skelsættende dom i Les Verts-sagen, hvor det blev statueret, at det Europæiske Fællesskab er et "Community based on the rule of law, inasmuch as neither its Member States nor its institutions can avoid a review of the question whether the measures adopted by them are in conformity with the basic constitutional charter, the Treaty".<sup>8</sup> Litteraturen om EU's forfatningsmæssige grundlag har udvidet og perfektioneret dette argument med mere konkrete begrundelser for at betragte EU's primære lov som forfatningsmæssigt funderet. Med Bogdan-dys ord:

The primary law justifies the exercise of public power, it legitimizes acts of the EU, it creates a citizenship, it grants fundamental rights, and it regulates the relationship between legal orders, between public power and the economy, and between law and politics. Numerous common elements of EU common pri-

mary law and national constitutions emerge in a functional comparison. Yet, not only the functions but also the “semantics” support a constitutional law approach: the Treaty of Amsterdam provides in Article 6(1) TEU the key concepts of constitutional discourse: freedom, democracy, rule of law, protection of fundamental rights. Correspondingly, the constitutional *semantics* of the ECJ have just taken a big step with the introduction of the terms “constitutional principle” and “constitutional guarantee” (Bogdandy 2010: 96).

Vi kan således se, at EU's forfatningsmæssige karakter påvirker unionens virke i afgørende grad. Hvad angår terrorbekæmpelse, hævdes det her, at EU's forfatningsmæssige grundlag har afgørende betydning for karakteren af EU's terrorbekæmpelse, nemlig det der kan kaldes ”kriminaliseringstilgangen”. Denne tilgang er karakteriseret ved omfattende brug af juridiske værktøjer i bekæmpelsen af terrorisme, og terrorisme behandles som en kriminel handling, dvs. som et spørgsmål om retshåndhævelse. Argumentet er altså mere vidtgående, end at det forfatningsmæssige grundlag begrænser og sætter rammerne for politisk handling, noget som er tilfældet i alle verdens konstitutionelle demokratier. Det faktum, at EU blev ”kunstigt” skabt og udvidet via traktatreformer, og EU-domstolens praksis gør, at afvigelse fra forfatningsretlige principper er sjældnere observeret sammenlignet med andre konstitutionelle demokratier med andre legitimitetskilder såsom *demos* og en *pouvoir constituant*. Når det handler om følsomme politikområder som terrorbekæmpelse, kommer legitimiteten og den sociale hensigtsmæssighed, der muliggør deres eksistens, fra EU's forfatningsmæssige karakter og fra de forfatningsretlige principper, normer og regler, der opretholder EU som et politisk fællesskab.

Denne form for ræsonnement har ligheder med teoretiske strømninger, der bruger EU som et slags laboratorium. Ræsonnementet har paralleller i litteraturen vedrørende kosmopolitismen, i litteraturen om EU's *ethos*, EU's *raison d'être* og *finalité*, som igen peger tilbage mod Kants tanker om ”evig fred”. Samtidig er der også en parallel til vigtige forestillinger om ”Europas normative magt” (Manners, 2002 og 2006; Hyde-Price, 2006), et begreb ifølge hvilket EU primært må forstås som en magt gennem dens fremme af internationale normer, frem for at fungere som en civil eller militær magt. EU's forskel fra andre internationale aktører har ifølge Manners tre hovedkilder: unionens historiske kontekst, dens hybride social-politiske organisation og dens politisk-juridiske grundlag (Manners, 2002: 240).

EU's juridiske apparat blev udviklet og til stadighed styrket og udvidet via EU-domstolens praksis og rækken af traktatreformer. Disse forhold har – i samklang med medlemsstaternes konstitutionelle traditioner – ført til indfø-

relsen af retsstatsprincipper, demokrati, magtdeling og beskyttelse af menneskerettigheder som fundamentale principper. Selvom de allerede udgjorde en del af EU's forfatningsgrundlag, blev de udtrykkeligt nævnt i artikel 2 i TEU som vedtaget af Lissabontraktaten. Som tidligere nævnt angiver artikel 2, at

The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.

Det er netop disse værdier, som medlemmerne af EU's terrorbekæmpelsesinstitutioner (dvs. alle EU-organer, -institutioner og endvidere -borgere) opfatter som det, der giver institutionerne legitimitet. EU's eksterne konflikter med FN, USA og interne konflikter mellem egne institutioner (fx sagen i EU-domstolen mellem Kommissionen versus Parlamentet<sup>9</sup> angående passagerlistedata) viser, at når EU's forfatningsretlige principper ikke overholdes, vil EU normalt reagere for at håndhæve dem. Men hvordan sker dette i praksis? Og hvordan kan denne forfatningsretlige påvirkning teoretiseres?

### EU's forfatningsmæssige grundlags indflydelse på terrorbekæmpelsespolitikken

Det hævdes her, at der er tre konstitutionelt definerede faser i EU's politiske beslutningsproces, som omfatter terrorbekæmpelse: *a priori*, i den lovgivende og udøvende fase og i det efterfølgende tilsyn. Disse tre momenter vil her blive analyseret hver for sig.

#### *A priori*

Den første fase, hvori tilstedeværelsen af EU's forfatningsmæssige grundlag kan ses i terrorbekæmpelsens politiske beslutningsproces, ligger før EU rent faktisk agerer. Alle strategiske dokumenter, handlingsplaner og programmer, der giver handlingsanvisninger, lægger vægt på behovet for at sikre beskyttelsen af EU's borgere og kritisk infrastruktur mod terror, og dette ledsages af en henvisning til beskyttelse af fundamentale rettigheder og retsprincipper. Det betyder, at selv før EU's institutioner og organer vedtager love og giver handlingsanvisninger, udgør de forfatningsretlige principper klare retningslinjer og begrænsninger i deres bemyndigelse, der regelmæssigt tjekkes *ex ante* af Europakommissionen. Uanset hvilken trussel man står over for, kan EU ikke underkende de forfatningsretlige principper.

At dette første moment har betydning ses i Haag-programmet, som blandt andet har som formål at forbedre EU og medlemsstaternes samlede evne til at garantere fundamentale rettigheder, sikre processuelle standarder og give adgang til rettergang, og til at yde beskyttelse mod trusler mod sikkerheden såsom terror (Council of the EU, 2001). Fordi alle disse hensyn er placeret på samme niveau, kan forfølgelsen af et mål – beskyttelse mod terror – ikke træde et andet under fode: fx fundamentale rettigheder og processuelle garantier. Samme logik gælder for Stockholm-programmet (Council of the EU, 2010a), som erstattede Haag-programmet i 2009.

Det er symptomatisk, at samme logik kan ses selv i de strategiske dokumenter, der lige præcis adresserer terrorbekæmpelse. Det første og væsentligste formål i EU's terrorbekæmpelsesstrategi (Council of the EU, 2005a: 1) er ”to combat terrorism globally while respecting human rights”. I EU's strategi mod radikaliserings og rekruttering til terrorisme nævnes i punkt 6, at ”we will ensure that we do not undermine respect for fundamental rights”. Alle vigtige strategiske dokumenter udviser et lignende mønster. I den europæiske sikkerhedsstrategi nævnes fx, at ”spreading good governance, supporting social and political reform, dealing with corruption and abuse of power, establishing the rule of law and protecting human rights are the best means of strengthening the international order” (Council of the EU, 2003). Hvad angår den Europæiske interne sikkerhedsstrategi, henviser den i sin introduktion til det faktum, at Europa ”must consolidate a security model, based on the principles and values of the Union: respect for human rights and fundamental freedoms, the rule of law, democracy, dialogue, tolerance, transparency and solidarity” (Council of the EU, 2010b).

Det sidste aspekt er særligt vigtigt: EU anser respekt for fundamentale rettigheder og frihed som en integral del af dens sikkerhedsdoktrin. Man kan udlede af dette forhold, at EU's terrorbekæmpelse ikke kan være i modstrid med fundamentale rettigheder eller friheder.

#### *Lovgivende og udøvende fase*

EU's kritikere vil være enige om, at disse forfatningsmæssige principper er til stede i EU's officielle retorik, men vil samtidig hævde, at de ikke altid bliver implementeret eller fulgt i praksis. Der er dog grundlag for at argumentere, at de forfatningsmæssige principper *normalt* respekteres, når EU agerer i forhold til terrorbekæmpelse. EU's terrorbekæmpelse er et relevant område at vurdere principper (herunder de værdier som er nævnt ovenfor) betydning for konkrete politikker, ikke blot pga. det konstitutionelle grundlags styrke, men også fordi disse principper udgør en del af selve definitionen i terrorbekæmpelsespo-

litikken. Respekt for fundamentale rettigheder og retsprincipper er med andre ord en del af terrorbekæmpelsesstrategien. At bekæmpe terrorisme med retslige værktøjer er, som tidligere nævnt, EU's særkende. Dette er de to sider af den tidligere nævnte kriminaliseringsstilgang, som EU har vedtaget for at bekæmpe terrorisme.

Overholdelsen af de forfatningsmæssige principper i praksis kan ses både inden for EU, men også inden for rammerne af den bredere eksterne dimension i EU's terrorbekæmpelsespolitik. For eksempel har Udenrigstjenesten (European External Action Service) støttet FN's projekter for at opmuntre landene i Central Asien til at implementere FN's globale terrorbekæmpelsesstrategi, som stærkt forfægter respekt for menneskerettighederne. Spørgsmålet om fundamentale rettigheder og friheder styrer normalt tempoet i det eksterne samarbejde med FN og USA, og ofte fører det til et spændt forhold med sidstnævnte. Graden af eksternt samarbejde strækker sig kun så langt som de vedtagne tiltag er forenelige med EU's forfatningsmæssige karakter.

#### *Efterfølgende tilsyn*

Den sidste fase, hvor EU's forfatningsmæssige grundlag kan spores i terrorbekæmpelsespraksis, er efter et givet retsligt dokument er vedtaget, efter en international aftale er vedtaget eller som resultat af implementeringen af et anti-terroriltag. Denne funktion udøves af parlamentet og af EU-domstolene og udgør en reel politisk og juridisk evaluering af terrorbekæmpelsen. Det tredje moment er afgørende for argumentet om, at EU's forfatningsmæssige karakter påvirker terrorbekæmpelsespraksissen. Dette fordi det netop er terrorismens karakter af en grundlæggende trussel, der gør terrorbekæmpelse til et typisk eksempel på, at fundamentale rettigheder jævnlige overtrædes.

Terminologien om ”krigen mod terror” og den sociale konstruktion af adskillige terrormyter har normaliseret mange sikkerhedsrelaterede tiltag, som førhen var uacceptable eller exceptionelle. Efter 11. september blev nye tiltag introduceret, og brugen af eksisterende tiltag, såsom tortur, varetægtsfængsling på ubestemt tid, aflytning og tilbageholdelse uden retskendelse, målrettede drab og udenomsretslig varetægtsfængsling blev øget, alt sammen i terrorbekæmpelsens navn. I denne bølge af ekstrem sikkerhedsliggørelse blev EU flere gange taget i at overtræde nogen af dens egne forfatningsretlige principper. I hovedparten af disse tilfælde greb Europa-Parlamentet og EU-Domstolen ind for at sikre, at retsprincipperne blev respekteret og dermed også sikre overensstemmelse mellem EU's praksis og unionens forfatningsmæssige grundlag. Eksempler på disse dynamikker blev bekræftet med Kadi-sagen og the European Arrest Warrant, i listen over forbudte objekter i flypassagerers håndbagage og

i Datalagringsdirektivet (se Barros-Garcia, 2012 for en grundig analyse af de to sager).

Tilsynet med terrorbekæmpelsestiltag i EU er ikke udelukkende den dømmende magts kompetence. Intern institutionel rivalisering og forhandling spiller en væsentlig rolle i at sikre, at terrorbekæmpelsespraksis respekterer EU's forfatningsmæssige grundlag. Hovedinstitutionen er her Europa-Parlamentet. Med en bred vifte af kompetencer, som blev udvidet med Lissabontraktaten og tilført demokratisk legitimitet, har Europa-Parlamentet udvist afgørende bekymring for beskyttelsen af EU-borgernes fundamentale rettigheder, i det omfang at de har været påvirket negativt af implementeringen af EU's terrorbekæmpelsestiltag. Denne proces og anvendeligheden af disse mekanismer giver EU's terrorbekæmpelse en værdifuld legitimitet og social hensigtsmæssighed.

#### *Et bud på en kausalmekanisme*

Hvordan påvirker EU's forfatningsmæssige grundlag formuleringen, implementeringen og tilsynet med EU's terrorbekæmpelsespolitik? Førstnævnte synes at påvirke sidstnævnte i fire stadier. I første stadium internaliseres de retslige principper og sociale normer af EU's terrorbekæmpende aktører (EU-institutioner, -organer og ikke-statslige aktører). I andet stadium bekræftes principperne i regi af strategiske retningslinjer, handlingsplaner og retslige dokumenter, der sætter de institutionelle rammer for EU's terrorbekæmpelse. Stadium 1 og 2 ligger i den *aprioristiske fase*, dvs. før EU sætter en konkret handling i værk.

I stadium 3 agerer aktører i henhold til de forfatningsmæssige principper. Som tidligere nævnt sker dette ikke altid, men i langt de fleste tilfælde. Dette stadium svarer til *den lovgivende og den udøvende fase* nævnt tidligere. Endelig indtræder stadium 4 i de tilfælde, hvor aktører ikke agerer i overensstemmelse med EU's forfatningsmæssige grundlag gennem tilsyn ved de institutioner, der udøver kontrol over den politiske beslutningsproces og implementering af terrorbekæmpelsestiltag. Dette svarer til fasen, som omfatter *efterfølgende tilsyn*.

På linje med den sociologiske institutionelle analyse af EU's terrorbekæmpelsespolitik, der blev introduceret tidligere, bidrager EU's forfatningsmæssige grundlag, gennem påvirkning over fire stadier, til den legitimitet og sociale hensigtsmæssighed, som EU's terrorbekæmpelse fordrer for at blive socialt accepteret.

#### **Konklusion: konstitutionalisme som social hensigtsmæssighed**

Når vi teoretiserer over, hvordan og hvorfor hensigtsmæssighedslogikken har indflydelse på en institutions virkemåde, foreslår March og Olsen, at

institutions create elements of order and predictability. They fashion, enable, and constrain political actors as they act within a logic of appropriate action. Institutions are carriers of identities and roles and they are markers of a polity's character, history, and visions. They provide bonds that tie citizens together in spite of the many things that divide them (March og Olsen, 2009: 3-4).

Inden for EU's terrorbekæmpelsespolitik er den orden og den forudsigelighed, som March og Olsen refererer til, EU's forfatningsmæssige grundlag. I udarbejdelsen af unionens terrorbekæmpelse og i dens retslige grundlag anvender EU altid formuleringer hentet fra unionens forfatningsmæssige grundlag, hvor respekten for fundamentale rettigheder og retsprincipper fremstår som ufravigelige. Dette ser vi i politiske erklæringer, indledninger til resolutioner og rammebestemmelser, strategiske dokumenter, EU-Domstolens praksis og i intern og ekstern praksis. Det er disse principper og normer, der giver EU's beslutningsproces en social hensigtsmæssighed i forhold til et meget ømtåleligt område. Påstanden afspejler Hall og Taylors argument om, at noget af det væsentligste for en sociologisk institutionel analyse må være undersøgelsen af, *hvorfor* organisationer udvikler specifikke institutionelle former, procedurer eller symboler i stedet for andre. I unionens kamp mod terrorisme anvender EU fortrinsvis retslige værktøjer og forholder sig til terrorisme primært som en lovovertrædelse. For at forstå og forklare *hvorfor* må vi inddrage EU's forfatningsmæssige grundlag som et væsentligt element i analysen.

Denne artikel viser, at en sociologisk tilgang til analysen af komplekse retslige fænomener kan bidrage til at forstå nye facetter af disse og derved også fænomenerne i deres helhed. EU's terrorbekæmpelse er en særlig god case til at belyse relevansen af en sociologisk institutionel tilgang, idet denne har øje for betydningen af EU's forfatningsmæssige grundlag som en kilde til legitimitet. Og netop legitimitet har en større betydning, når man bevæger sig inden for en "kunstig" retslig konstruktion såsom EU, og når der handles inden for et så følsomt emneområde som terrorbekæmpelse. I EU reguleres spørgsmål såsom vægtningen af sikkerhed versus retssikkerhed, hensynet til privatliv og databeskyttelse og bredere respekt for fundamentale rettigheder via henvisninger til unionens forfatningsmæssige grundlag.

#### **Noter**

1. Artiklen er oversat af Lone Winther og Carsten Bagge Laustsen.
2. For en grundig undersøgelse af begrebet *multilevel governance*, se fx Bache og Flinders (2004), Bache (1998) og Hooghe og Marks (2001).
3. For begrebet om europæisering, se fx Olsen (2002) og Caporaso (2007).



4. På grund af de mindre relevante bidrag til den analyse, der er udført her, vil nogle af versionerne i ny-institutionalisme teorien ikke være inkluderet. Det gælder såvel for rational choice som for historisk institutionalisme. Det er vigtigt at bemærke, at litteraturen i de seneste år har frembragt nye vurderinger af institutionalisme og således understreget forskellige aspekter af teorien. Heriblandt er diskursiv institutionalisme, normativ institutionalisme og konstruktivistisk institutionalisme.
5. Sammenlagte søgsmål C-402/05 P og C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Europarådet i den Europæiske Union og Europa Kommissionen i de Europæiske Fællesskaber.
6. Domstolens afgørelse i denne specielle sag var baseret på den procederende advokat General Maduros responsum. Responsum fra Procederende advokat Hr. Genral Piores Maduro af den 16. januar 2008 i sagen Yassin Abdullah Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Europarådet i den Europæiske Union og Europa Kommissionen i de Europæiske Fællesskaber, sammenlagte søgsmål C-402/05 P og C-415/05 P. Europa Domstolens rapport 2008 pp. I-006351.
7. For en grundig analyse af de to sager og hvordan de afspejler en væsentlig aktivisme fra Parlamentets side, se De Goede (2012), Kaunert, Léonard og Mackenzie (2012), O'Neill (2011) og Ripoll-Servent og Mackenzie (2011, 2012).
8. Søgsmål 294/83 Parti Ecologiste Les Verts mod Europa Parlamentet [1986] ECR 1339, ved paragraf 23.
9. Sammenlagte søgsmål C-317/04 og 318/04, Europa Parlamentet mod Europarådet i den Europæiske Union og Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber.

## Litteratur

- Argomaniz, Javier (2009a). Post 9/11 institutionalisation of European Union counter-terrorism: emergence, acceleration and inertia'. *European Security* 18 (2), 151-172.
- Argomaniz, Javier (2009b). When the EU is the "norm-taker": The Passenger Name Records Agreement and the EU's internalization of US border security norms'. *Journal of European Integration* 1: 119-136.
- Bache Ian (1998). *The Politics of EU Regional Policy; Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?*. Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Bache, Ian og Matthew Flinders (red.) (2004). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Barros-Garcia, Xiana (2012). The external dimension of EU counter-terrorism: the challenges of the European Parliament in front of the European Court of Justice. *European Security* 21 (4): 518-536.
- Beyer, Cornelia (2008). The European Union as a security policy actor: the case of counterterrorism. *European Foreign Affairs Review* 13: 293-315.

- Bigo, Didier, Laurent Bonelli, Dario Chi og Christian Olsson (2007). Mapping the Field of the EU Internal Security Agencies, pp. 30 i Didier Bigo (red.), *The Field of the EU Internal Security Agencies*. Paris: L'Harmattan.
- Bogdandy, Armin v. (2010) Founding principles of EU law: a theoretical and doctrinal sketch. *European Law Journal* 16 (2): 95-111.
- Brattberg, Erik og Mark Rhinard (2012). The EU as a global counter-terrorism actor in the making. *European Security* 21 (4): 557-577.
- Bretherton, Charlotte og John Vogler (2006). *The European Union as a Global Actor*. Oxon og New York: Routledge.
- Buhari-Gulmez, Didem (2010). Stanford School on sociological institutionalism: a global cultural approach. *International Political Sociology* 4 (3): 253-270.
- Caporaso, James (2007). The Three worlds of regional integration theory, pp. i Paolo Graziano og Maarten P. Vink (red.), *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave.
- Council of the European Union (2001). *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in The European Union*. Official Journal C 53/01 of 3.3.2005.
- Council of the European Union (2003). *European Security Strategy*. 15895/03, 16 Dec. 10.
- Council of the European Union (2005a). *The EU Counter-Terrorism Strategy*. 14469/4/05 REV 4, 30 Nov. 2005
- Council of the European Union (2005b). *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*. Ref. 14781/1/05 REV 1, 24 Nov. 2005.
- Council of the European Union (2010a). *The Stockholm Programme: An open and secure Europe serving and protecting citizens*, Official Journal C 115 of 4.5.2010.
- Council of the European Union (2010B). *Draft Internal Security Strategy for the European Union: 'Towards a European Security Model*, Ref. 5842/2/10 REV 2 JAI 90, 8 Mar. 2010.
- De Goede, Marieke (2012). The SWIFT Affair and the Global Politics of European Security. *Journal of Common Market Studies* 50 (2): 214-230.
- DiMaggio, Paul og Walter W. Powell (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48 (2): 147-160.
- Edwards, Geoffrey og Christopher O. Meyer (2008). Introduction: charting a contested transformation. *Journal of Common Market Studies* 46 (1): 1-25.
- Europol (2014) *TE-SAT 2013: EU Terrorism situation and Trend Report*, The Hague: Europol.
- Ferreira-Pereira, Laura og Bruno Oliveira Martins (red.) (2014). *The EU's Fight against Terrorism: The CFSP and Beyond*. Oxon og New York: Routledge.

- Finnemore, Martha (1996). Norms, culture and world politics: insights from sociology's institutionalism. *International Organization* 50 (2): 325-347.
- Fossum, Jon Erik og Agustín José Menéndez (2011). *The Constitution's Gift: A Constitutional Theory for a Democratic European Union*. London: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hall, Peter A. og Rosemary Taylor (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies* 44 (4): 936-957.
- Hillebrand, Claudia (2012). *Counter-terrorism Networks in the European Union: Maintaining Democratic Legitimacy after 9/11*. Oxford: Oxford University Press.
- Hillebrand, Claudia (2011). Guarding EU-wide counter-terrorism policing: the struggle for sound parliamentary scrutiny of Europol. *Journal of Contemporary European Research* 7 (4): 500-519.
- Hooghe, Liesbet og Gary Marks (2001) *Multi-level Governance and European Integration*. London: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hyde-Price, Adrien (2006). Normative power Europe: a realist critique. *Journal of European Public Policy* 13 (2): 217-234.
- Kaunert, Christian, Sarah Léonard og Alex Mackenzie (2012). The social construction of an EU interest in counter-terrorism: US influence and internal struggles in the cases of the PNR and SWIFT. *European Security* 21 (4): 474-496.
- MacKenzie, Alex (2012). The European Union's increasing role in foreign policy counter-terrorism. *Journal of Contemporary European Research* 6 (2): 147-163.
- Manners, Ian (2002). Normative power Europe: a contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies* 40 (2): 235-258.
- Manners, Ian (2006). Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads. *Journal of European Public Policy* 13 (2): 182-199.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1984). The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- March, James G. og Johan P. Olsen (2009). The logic of appropriateness. *ARENA Working Papers WP 04/09*.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2): 340-363.
- Newman, Abraham (2011). Transatlantic flight fights: multi-level governance, actor entrepreneurship and international anti-terrorism cooperation. *Review of International Political Economy* 18 (4): 481-505.
- O'Neill, Maria (2011). *The Evolving EU Counter-Terrorism Legal Framework*. London and New York: Routledge.
- Olsen, Johan. P. (2002). The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies* 40(5): 921-952.
- Peters, B. Guy (1999). *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. London og New York: Continuum.
- Ripoll Servent, Ariadna og Alex MacKenzie (2012). The European Parliament as a "norm taker"? EU-US relations after the SWIFT Agreement. *European Foreign Affairs Review* 17: 71-86.
- Ripoll Servent, Ariadna og Alex MacKenzie (2011). Is the EP still a data protection champion? The case of SWIFT. *Perspectives on European Politics and Society* 12 (4): 390-406.