



**LUNDS**  
UNIVERSITET

Statsvetenskapliga institutionen

STV 003  
Ht 2005  
Handledare: Magnus Jerneck

# **Uteblev effekterna av 9/11?**

*En analys av förändringen inom EU:s samarbete mot terrorism utifrån  
historisk institutionalism*

Per Karlsson  
Fredrik Stålmarker

# Abstract

In 1992, the European Union began institutionalizing the cooperation against terrorism within the EU structure. Since then, this cooperation has gone through a number of changes. From a historical institutionalistic point of departure we explain these changes by identifying sources of institutional resilience and institutional change. Based on these results, we were able to pose hypotheses of when and what category of change was most likely to take place.

The results show that the cooperation against terrorism within the EU was most likely to remain stable because of strong sources of institutional resilience. If change would occur through an increase in the sources of institutional change, it was most likely to be of a less extensive category. In a majority of our observed changes this has proved to be correct. Not even September 11<sup>th</sup> 2001 was strong enough to create a more extensive category of change. According to our hypothesis such a change would have been expected, although we anticipated that the core institutional structure of the cooperation would remain stable. As long as this change hasn't occurred our hypotheses are partially falsified. We suggest, however, that such a change is to be expected in the near future. That will prove all of our hypotheses to be correct.

*Keywords:* EU, Counter-terrorism, Historical institutionalism, Institutional resilience, Institutional change.

*Characters:* 86 083

# Innehållsförteckning

<b>1 INLEDNING</b> .....	<b>7</b>
1.1 AVGRÄNSNINGAR .....	8
1.2 MATERIAL OCH KÄLLKRITIK .....	9
1.3 TIDIGARE FORSKNING .....	9
<b>2 TEORI OCH METOD</b> .....	<b>11</b>
2.1 HISTORISK INSTITUTIONALISM – TEORINS KÄRNA .....	11
2.2 VARFÖR HISTORISK INSTITUTIONALISM? .....	12
2.3 PROCESS-TRACING METODEN .....	13
2.4 VÅRA INTERVJUER .....	14
2.5 DEFINITION AV CENTRALA BEGREPP .....	14
<b>4 EU:S SAMARBETE MOT TERRORISM</b> .....	<b>16</b>
4.1 SAMARBETET INOM EU:S TREDJE PELARE .....	16
4.2 POLICYS INOM EU .....	17
<b>5 ANALYS AV MOTSTÅNSKRAFTERNA</b> .....	<b>19</b>
5.1 COORDINATION PROBLEMS .....	19
5.2 VETO POINTS .....	20
5.2.1 Beslutsstrukturen inom tredje pelaren .....	20
5.2.2 De nationella parlamentens ratificeringsrätt .....	21
5.2.3 Definitionsproblematiken .....	22
5.3 ASSET SPECIFICITY .....	22
5.3.1 Investeringarna i Maastrichtfördraget .....	23
5.3.2 Specifika investeringar i Europol .....	24
5.3.3 Specifika investeringar utanför EU som motståndskraft .....	25
5.4 POSITIVE FEEDBACK – SAMARBETETS TRÖGHET .....	25
<b>6 ANALYS AV DE PÅDRIVANDE KRAFTERNA</b> .....	<b>27</b>
6.1 BETYDELSEN AV THE CRITICAL JUNCTURES .....	27
6.1.1 Kalla Krigets slut och den 11 september .....	28
6.1.2 Fördragen som kritiska ögonblick .....	29
6.1.3 Framtidskonventet – ett nytt forum för beslut .....	30
6.2 BETYDELSEN AV INSTITUTIONELLA ENTREPRENÖRER .....	30
6.2.1 Helmut Kohl .....	31
6.2.2 Kommissionär António Vitorino .....	31
6.2.3 Andra centrala institutionella aktörer .....	31
6.3 DE MARGINELLA GRUPPERNAS BETYDELSE .....	32
6.3.1 Det Europeiska rådet och Spanien .....	33
6.3.2 Kommissionens roll som marginell grupp .....	33

<b>7 HYPOTESER OCH FÖRÄNDRINGSANALYS .....</b>	<b>34</b>
7.1 FÖRÄNDRINGSPROCESSERNA .....	34
7.2 FÖRÄNDRINGSMODELLEN .....	35
7.3 DET KRITISKA VÄGVALET .....	35
7.4 VÅRA HYPOTESER .....	36
7.4.1 Tillkomsten av Eurojust och ”principen om ömsesidigt erkännande” .....	37
7.4.2 Skapandet av The Police Chiefs Task Force (PCTF).....	37
7.4.3 Förändringar inom Europol .....	38
7.4.4 Tillkomsten av “The Plan of Action on combating terrorism” .....	38
7.4.5 Den nya konstitutionen för Europa och Artikel 36 kommittén.....	39
7.5 FALSIFIERING AV HYPOTES TRE.....	39
<b>8 SLUTSATSER OCH KRITISK DISKUSSION.....</b>	<b>41</b>
8.1 SLUTSATSER .....	41
8.2 KRITISK DISKUSSION .....	43
<b>REFERENSER .....</b>	<b>44</b>
<b>BILAGA 1 MOTSTÅNSKRAFTERNA VISUALISERADE .....</b>	<b>48</b>
<b>BILAGA 2 STRUKTURELL TRÖSKELEFFEKT .....</b>	<b>49</b>
<b>BILAGA 3 KUMULATIV TRÖSKELEFFEKT .....</b>	<b>50</b>
<b>BILAGA 4 SAMARBETET UTANFÖR TREDJE PELAREN .....</b>	<b>51</b>

# Figurförteckning

<b>Figur 1.1</b>	Sannolik institutionell förändring givet kostnader.	35
<b>Figur 1.2</b>	Källor till institutionellt motstånd till förändring över tid	48
<b>Figur 1.3</b>	Tröskelmodell med en strukturell orsak till förändring.	49
<b>Figur 1.4</b>	Grundläggande tröskelmodell.	50

# Förkortningsförteckning

CTG	Counter Terrorist Group
CTTF	Counter Terrorism Task Force
EU	Europeiska unionen
Europol	Europeiska unionens polisiära samarbete
Eurojust	Europiska unionens rättsliga samarbete
JHA	Justice and Home Affairs
PCTF	Police Chiefs Task Force
Policy A	The Plan of Action on Combating Terrorism
Policy B	Principen om ömsesidigt erkännande
QMV	Qualified Majority Voting
RIF	Rättsliga och inrikes frågor
SitCen	Joint Situation Centre
TREVI	Terrorism, Radicalism, Extremism and Political Violence
TWG	Terrorism Working Group

# 1 Inledning

Natten till den 21 december 1988 regnade flygplansskrot och människor ner över den lilla byn Lockerbie. De 259 människorna ombord på planet dödades och elva innevånare dog av delarna som föll över byn (Kumm 2002:129). 1992, fyra år senare, instiftades för första gången ett samarbete mot terrorism inom ramarna för den Europeiska unionen i Maastrichtfördragets tredje pelare. Den 11 september 2001 skakas världen ännu en gång av en oerhörd tragedi som satte frågorna om terrorism och terroristbekämpning högst upp på dagordningen världen över. Kort därefter, den 13 juni 2002 antog det Europeiska rådet ett rambeslut att bekämpa terrorism vars mest revolutionerande innehåll är:

“the fact that for the first time in the history of the international community a group of countries has adopted joint legislation that provides a harmonised definition of terrorist crimes and the relevant penalties” (EU dokument 3).

I nära anslutning till dessa omskakande händelser kan det vara lätt att dra slutsatsen att det är dessa händelser som är de huvudsakliga orsakerna till de institutionella förändringar som skett i dess kölvatten. Men är det verkligen så självklart? Mycket av tidigare forskning<sup>1</sup> har, som Paul Pierson säger, inte bara varit ”overly preoccupied with studying the contributions of institutional reformers; it is more generally focused on the factors that lead to *demands* for change” (Pierson 2004:141). För att kunna förstå varför en institution förändras räcker det därför inte att bara studera de krafter som driver på förändringen. Vi måste även undersöka de krafter som motverkar förändring. Utifrån historisk institutionalism<sup>2</sup> avser vi därför studera både de krafter som verkar för institutionell förändring men även de krafter som upprätthåller det institutionella arrangemangets status quo (Ibid. 2004:141f). Vårt forskningsobjekt är EU:s samarbete mot terrorism, avgränsat till hur det har förändrats från att det först institutionaliserades i EU:s tredje pelare 1992, till framväxten av ett nytt konstitutionellt fördrag för den Europeiska unionen.

Syftet är att skapa en större förståelse för vad som driver på och motverkar förändring inom EU:s samarbete mot terrorism. Utifrån vår teori avser vi även kunna

---

<sup>1</sup> Pierson refererar framförallt till rational choice, social analys, historisk institutionalism och ekonomisk teori (Pierson 2004:30, 134, 141).

<sup>2</sup> Vår teori utgår huvudsakligen ifrån Piersons bok *Politics in Time History, Institutions, and Social Analysis*, men kompletteras även av andra forskares bidrag inom huvudsakligen historisk institutionalism.

avgöra vilken kategori av förändring som är mest sannolik. För att nå detta syfte avser vi svara på följande frågor:

1. Vilka motståndskrafter kan vi identifiera som verkar för att upprätthålla institutionell status quo inom EU:s samarbete mot terrorism?
2. Vilka pådrivande krafter för institutionell förändring av EU:s samarbete mot terrorism kan vi identifiera?
3. Kan vi med hjälp av dessa båda krafter förklara de institutionella förändringar som har skett inom EU:s samarbete mot terrorism?

Vår uppsats är alltså till sin karaktär teoriprovande. Med hjälp av vår teori kommer vi även att ställa hypoteser om vilken kategori av förändring som är mest sannolik och när förändringen är trolig att äga rum. Detta innebär att vi genom att klargöra hypotesernas bärkraft även kommer att kunna svara på frågan om vår teori håller eller inte.

## ***1.1 Avgränsningar***

När man studerar kausala processer ställs man inför ett synnerligen svårt problem då man alltid kan söka efter andra förklaringar tidigare i orsakskedjan. Hur undviker vi då att fastna i ett ändlöst sökande efter vad som ursprungligen startade samarbetet mot terrorism inom EU (Pierson 2004:89)? Vi har utgått ifrån en så kallad critical juncture, det vill säga när samarbetet mot terrorism för första gången blev institutionaliserat 1992. Valet grundar sig även i vår teori då den utgår från formella institutioner (Ibid. 104). Detta till trots kommer vi till viss del även belysa samarbetet utanför EU, men inom Europa, då det är av betydelse av skäl som kommer tydliggöras.

Vi har försökt att omfamna en så lång tidsaspekt som möjligt. Av tid- och utrymmesbrist har vi begränsat studien till EU:s tredje pelare från tiden kort före Maastrichtfördragets tillkomst 1992, tills dess att EU:s stats och regeringschefer enades om ett nytt konstitutionellt fördrag för EU den 18 juni 2004. De senaste terrorattentaten (Madrid 2004 och London 2005) och dess konsekvenser kommer dock inte att belysas mer än i den avslutande kritiska diskussionen (se 8.2).



## ***1.2 Material och källkritik***

Uppsatsen bygger både på primär- och sekundärmaterial. Det primära materialet utgörs huvudsakligen av våra kvalitativa intervjuer samt officiella dokument, t ex EU-fördrag och rådsbeslut. Även om inte all fördragstext inkluderats i studien har den hjälpt oss i urskiljningen av vad som är relevant.

Det sekundära materialet utgörs i huvudsak av facklitteratur. John D. Occhipintis *The Politics of EU Police Cooperation – Toward a European FBI?* har varit till god användning då den utgör den mest djuplodande studien som gjorts på detta område den senaste tiden. Även Internet har används, företrädesvis nyhetssidan [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com).

Grundinställningen till vårt material har varit kritisk. För att öka trovärdigheten och minska inflytandet av vår egen förförståelse har vi använt ett så omfattande material som vi kunnat vilket också bör generera en bra återgivning av verkligheten. Mäter vi då det vi avser att mäta? Ja, validiteten är god då vi har en väl utvecklad teori som väglett oss i valet av material. Den kan dock ifrågasättas då vårt material till viss del även valts utifrån intention, vilket ökar risken att andra forskare kommer fram till skilda slutsatser. Vi är medvetna om denna brist men har försökt att öka validiteten genom att använda olika typer av material (Esaiasson 2003:61, 315). All kunskapsutveckling sker dock ”utifrån en viss uppsättning värderingar” (Holme – Solvang 1997:33). Vi har därför varit öppna med hur vi ser på verkligheten och hur den kan studeras.

## ***1.3 Tidigare forskning***

En genomgång av tidigare forskning visar att det huvudsakligen finns en studie som försöker svara på frågor liknande våra; Occhipintis ”*The Politics of EU Police Cooperation – Toward a European FBI?*”. Utifrån framförallt neofunktionalistiska teorier presenterar Occhipinti en förklaring av förändringen inom EU:s polissamarbete. Vi avser inte kritisera denna studie. Vi vill istället bidra med en alternativ förklaring utifrån ett annat teoretiskt perspektiv. Det bör understrykas att vi haft stor nytta av Occhipintis studie som sekundärmaterial då den är mycket omfattande och noggrann. Till följd av våra begränsningar har vi medvetet valt att inte göra någon genomgående jämförelse mellan våra undersökningar (se 2.3), men då forskningen på detta område är begränsad vill vi dock kort redogöra för de mest centrala delarna i Occhipintis studie för att ge läsaren inblick i en alternativ förklaringsmodell.

Occhipinti definierar förändring av samarbetet som ett skifte från en mer intergovernmentalistisk nivå till en mer supranationell nivå (jmf Occhipinti 2003: 19, 22ff). Utifrån fem övergripande variabler förklarar han sedan denna förändring. *Den första är* ”functional spillover”: samarbete inom ett område (t ex fri rörelse inom Schengen), kräver mer samarbete inom andra (t ex polissamarbetet då Schengen skapar gränsöverskridande kriminalitet). *Den andra är* federalism som ideologi hos viktiga aktörer, exempelvis Helmut Kohl (Ibid. 228). Aktörerna drivs av en federalistisk idé som de vill genomföra och arbetar därför för en förändring. *Den tredje är* känslan av demokratiskt underskott vilken leder till viljan att göra EU mer supranationalistiskt för att på så vis göra EU mer demokratiskt. *Den fjärde är* externa faktorer såsom terrordåd, men framför allt Kalla Krigets slut (Ibid. 25-26, 228), som tvingar fram en förändring i form av anpassning till nya förhållanden. *Den femte är* subsidiariteten. Occhipinti menar dock att detta är en variabel som hämmar förändring och utveckling (Ibid. 229).

Dessa förklaringsvariabler motsvarar på många sätt de pådrivande krafter vi kommer att identifiera nedan. Det finns dock skillnader mellan Occhipintis och vår undersökning. Den största är att vi fokuserar mer på att identifiera och analysera betydelsen av motståndskrafterna till förändring.

## 2 Teori och Metod

I detta kapitel redogör vi för vår teori samt hur den kommer tillämpas. Vidare förklaras vår metod och hur vi genomfört våra intervjuer varpå våra mest centrala begrepp definieras.

### 2.1 Historisk institutionalism – teorins kärna

Huvudfokus i denna uppsats är inte skapandet av institutioner utan snarare hur de redan etablerade institutionerna förändras. Genom att identifiera de krafter som upprätthåller de befintliga institutionella arrangemangen, vi kallar dem *motståndskrafter*, kan vi uttala oss om vilken typ av förändring som är mest sannolik när det uppstår krafter som verkar för institutionell förändring (jmf. Thelen – Steinmo 1992:18). Dessa motståndskrafter utgörs av: *coordination problems*, *veto points* och *asset specificity*. Dessa tre utgör de huvudsakliga källorna i den sista motståndskraften: *positive feedback*<sup>3</sup> (Pierson 2004:144, 149). Tillsammans genererar de *path dependence*<sup>4</sup> vilket innebär att när en institution väl skapats kommer den, till följd av dessa motståndskrafter, vara mycket svår att förändra (Ibid. 34). Resonemanget stöds av Björn Johnson som menar att ”det är viktigt att poängtera att institutioner inte är neutrala strukturer, utan att de ofta systematiskt bidrar till att reproducera, cementera och ibland förstärka rådande maktförhållanden” (2003:73f). Motståndskrafterna fyller ytterligare en viktig funktion då potentiella alternativ till det valda institutionella arrangemanget över tid blir allt svårare att förverkliga: ”Over time, ’the road not chosen’ becomes an increasingly distant, increasingly unreachable alternative” (Pierson 2000a:76 jmf. Pierson 2004:134). Motståndskrafterna gör det således svårt att förändra rådande institutionella arrangemang och den förändring som ändå sker, kommer ofta vara starkt begränsad och styrd av tidigare gjorda val (Pierson 2004:152).

Förutom motståndskrafter definierar vår teori även krafter som verkar för förändring av befintliga institutioner. Vi kallar dem *pådrivande krafter*. Dessa krafter

---

<sup>3</sup> Positive feedback kan översättas till självförstärkande processer, vilket också är Björn Johnsons tolkning av Pierson (Johnson 2003:77).

<sup>4</sup> Vi tillämpar samma definition av *path dependence* som Pierson: ”*path dependence* ... referring to social processes that exhibit positive feedback and thus generate branching patterns of historical development” (2004:21).

blir centrala för att vi ska kunna säga något om vad som driver på förändring av EU:s samarbete mot terrorism och inte bara vad det är som verkar för att bibehålla befintligt institutionellt arrangemang. Pierson menar att dessa krafter eroderar de självförstärkande processerna vilket på så sätt skapar förändring: "Change continues, but it is bounded change – until something erodes or swamps the mechanisms of reproduction that generate continuity" (2004:52). Förändring kan exempelvis förväntas till följd av att exogena chocker avbryter eller överväldigar motståndskrafterna som tidigare reproducerade det institutionella arrangemanget (se kapitel 6).

För att sammanfattningsvis kunna förstå varför en institution förändras och vilken kategori av förändring som är mest sannolik, fokuserar vi alltså både på de pådrivande krafterna och på de krafter som gör att institutioner reproducerar sig själva. Dessa motståndskrafter begränsar och kanaliserar även de institutionella reformer som faktiskt sker:

As institutional resilience increases, the effectiveness of these mechanisms [De pådrivande krafterna, *författarnas anm.*] declines. Equally important, where we can establish the features of a particular setting that increase resilience [Motståndskrafterna, *författarnas anm.*], we gain insights into the factors that facilitate particular kinds of institutional change. Because resilience is a variable, and because its effects may be to channel rather than simply prevent institutional reform, a careful exploration of its roots can help us to think more clearly about the prospects for "bounded" institutional innovation (Pierson, 2004:142).

## ***2.2 Varför historisk institutionalism?***

Det centrala skälet till valet av historisk institutionalism är att den ger oss möjlighet att deduktivt angripa vårt fall och på så sätt bidra till en idag mycket begränsad mängd teoriprovande forskning gjord på detta område (Fägersten 2005:2). Ett annat skäl är att denna teori överrensstämmer med vårt i huvudsak positivistiska sätt att förhålla oss till världen som en verklighet existerande oberoende av vår kunskap om den. Visserligen anser vi i likhet med den realistiska skolan att det även finns strukturer som inte låter sig observeras men "although we can not observe those structures, 'positing their existence gives us the best explanation of social action" (Marsh – Furlong 2002:30).

En fördel med Pierson är att han förutom historisk institutionalism använder sig av instrument som andra skolor, framförallt rational choice, social analys och ekonomisk teori redan utvecklat (2004:9, 30f, 134, jmf Thelen 1999:370f). Pierson tar upp fördelarna med dessa befintliga teorier men identifierar även dess brister och försöker sedan fylla detta gap (2004:134f, 142-166). Pierson menar vidare att

lärosäten, inriktade på historiens betydelse, rätteligen är skeptiska till att skapa generella teorier inom statsvetenskapen men att de flesta inom den sociala vetenskapen alltså är intresserade av att utveckla åtminstone begränsat generaliserbara teorier. Huvudfokus i Piersons *Politics in Time* är att försöka överbrygga detta gap genom att utforma en teori som till en viss grad går att generalisera, även om den är begränsad (Ibid. 6). Vi har valt att tillämpa teorin på EU:s samarbete mot terrorism för att undersöka hur Pierson lyckas med detta i praktiken.

### ***2.3 Process-tracing metoden***

För att kunna genomföra vår teoriprövande studie har vi valt att använda den så kallade process-tracing metoden som är väl anpassad till just detta ändamål: ”In short, process-tracing is a methodology well-suited to testing theories in a world marked by multiple interaction effects, where it is difficult to explain outcomes in terms of two or three independent variables – precisely the world that more and more social scientists believe we confront” (Hall 2000, citerad av George – Bennet 2005:206). Metoden kräver en väl utvecklad teori som klarar av att dels förutsäga vad som ska studeras, dels vad vi bör förvänta oss givet resultatet av det vi observerat (George – Bennet 2005:209). Av de olika varianter av process-tracing som finns har vi valt att använda den så kallade analytiska förklaringen som utgår från väl en specificerad teori. Med hjälp av teorin får vi alltså insikt i vad som är speciellt viktigt att fokusera på för att kunna förklara ett fenomen. Vår förklaring till varför EU:s samarbete mot terrorism har förändrats kommer således vara medvetet selektiv (George – Bennet 2005:211), men som Pierson skriver: ”Richer theories increase the prospects for surmounting, or at least diminishing, the ‘many variables, few cases’ problem” (2004:174).

Ett vanligt inslag i process-tracing metoden är att den innehåller försök att testa och eliminera alternativa förklaringar. Det finns dock svårigheter med detta då bl a brist på material gör det svårt att dra säkra slutsatser om vilken teori som faktiskt är den bästa (George – Bennet 2005:218). Genom att redogöra för Occhipintis tidigare forskning kan vårt resultat ses i förhållande till nuvarande kunskap och utgöra en alternativ förklaring (Holme – Solvang, 1997:37) men till följd av våra redan nämnda begränsningar har vi dock valt att ge detta marginell uppmärksamhet i vår studie.

## 2.4 Våra intervjuer

Det område vi studerar har till stor del har blivit förbiset av statsvetenskaplig forskning (Fägersten 2005:2). Det har inneburit att vår primärdata fått en stor betydelse för vår studie.<sup>5</sup> Till följd av detta har vi valt att genomföra kvalitativa intervjuer, eller samtalsintervjuer, som enligt Esaiasson lämpar sig särskilt bra för områden där det saknas kunskaper (Esaiasson 2003:280f). Genom detta strategiska val att intervjua personer med stor kunskap på området fokuserar vi på informationsmaximering (Ibid. 287) istället för representativitet vilket är omöjligt med tanke på ämnesområdets omfattning. Med hjälp av våra intervjuer får vi en djupare förståelse samt en bättre helhetsbild av det problemkomplex som vi studerar (Holme – Solvang 1997:14, 101). Vårt intervjumaterial utgör således en naturlig avgränsning som legat till grund för vad vi valt att lägga ned mest energi på.

Själva intervjuerna är av semi-strukturerad karaktär (Alvesson – Deetz 2000:215). Detta innebär att vi utifrån vår förförståelse av EU:s samarbete mot terrorism och vilka faktorer som är viktiga, har skapat en manual med öppna frågor som fungerat som en handledning. På så vis har vi undgått en för stark styrning och kan utgå ifrån att vårt intervjumaterial är ett resultat av intervjupersonernas egna uppfattningar (Holme – Solvang 1997:100f).

Urvalet av intervjupersoner har gjorts med det så kallade snöbollsurvalet där vår första intervjuperson pekat vidare på vår nästa och så vidare (Esaiasson 2003:286). Alla våra intervjupersoner är svenskar vilket kan göra vårt material nationellt vinklat. Då vi inte haft resurser nog att jämföra vårt intervjuunderlag med andra nationaliteter har vi istället så långt som möjligt försökt bedöma det utifrån vårt sekundära material. För att avhjälpa detta ytterligare har vi intervjuat tjänstemän på plats i Sverige och Bryssel samt en EU-parlamentariker. Vi är medvetna om att partigruppstillhörighet kan påverka innehållet i svaren och förhåller oss därför kritiska även till detta.

## 2.5 Definition av centrala begrepp

En central del för vår studie är hur vi definierar förändring. Förändring kan huvudsakligen ske på tre olika sätt: genom så kallad *layering*, *functional conversion* eller *diffusion* (Pierson 2004:137ff). En närmare beskrivning av dessa förändringsprocesser ges i anslutning till de förändringar vi avser förklara. De förändringar som vi analyserar täcker inte alla förändringar som skett på detta område

---

<sup>5</sup> Traditionellt sätt har det varit mycket svårt att få tag på bra material av underrättelsekaraktär. Det är först på senare år som Sverige blivit mer öppna med att berätta hur de bedriver underrättelsetjänst arbete (MUST 2005-11-29).

utan utgör de som vi, utifrån våra intervjuer samt vårt sekundärmaterial, har kunnat identifiera som de mest centrala.

Vi är medvetna om att förändringsbegreppet inte är oproblematiskt. Samhällsvetenskaplig forskning talar ibland om 'historisk effektivitet' som utvecklingskoncept: "the more or less inexorable historical movement toward some more 'advanced' level" (March – Olsen 1984:737). Det vill säga, begreppet *utveckling* används i stället för *förändring*. Även om många av de företeelser vi undersöker kan beskrivas som institutionell utveckling har vi dock valt att genomgående tala om förändring för att på så vis betona att förändring inte av nödvändighet medför förbättring.

Det andra som är väsentligt för vår uppsats är hur vi definierar begreppen institution och institutionella arrangemang. Vi, liksom Pierson, har valt att begränsa oss till formella institutioner som definieras som "the codified rules of political contestation" (2004:104 jmf Lowndes 2002:92). Ett institutionellt arrangemang består således av en uppsättning av flera institutioner som skapats i politisk konkurrens för att upprätthålla de regler man kommit överens om. Pierson menar även att den teori som han presenterar går lika bra att använda på formella politiska institutioner som offentliga policys (2004:166). Vi inbegriper därför även policys i vår definition av begreppet institution.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> För en väl genomförd genomgång av problematiken kring den stora mängden befintliga definitioner av begreppet institution, se Johnson 2003 kap. 4.

## 4 EU:s samarbete mot terrorism

Samarbetet mot terrorism bedrivs inom och mellan samtliga EU:s tre pelare (Hänningar 2005 jmf. Smith 2003:175, 191), vilket medfört en del svårigheter att kunna beskriva vad samarbetet utgörs av. Vi har försökt lösa detta genom att konsultera vår litteratur samt utgå från det våra intervjupersoner har betonat som mest centralt. Utifrån dessa källor har vi kunnat identifiera att samarbetet sker på tre nivåer, dels bilateralt mellan medlemsstaterna utanför EU strukturen, dels på en hybrid nivå där samarbetet visserligen inte sker inom EU strukturen men inte heller helt utanför, dels inom EU på EU nivå. Då vi har avgränsat oss till det samarbete som bedrivs inom EU hänvisar vi till bilaga 4 för en kort redogörelse för de delar utanför vår studies ramar vilka endast kommer att beröras i förbifarten.

### 4.1 Samarbetet inom EU:s tredje pelare

Den viktigaste delen är utan tvivel Europol som huvudsakligen är inriktat på polissamarbete för att förhindra och bekämpa terrorism, narkotikahandel och annan allvarlig internationell brottslighet (Europolkonventionen, Smith 2003:48). Att brottsbekämpning är en del av samarbetet mot terrorism bekräftas av Anna-Carin Svensson som säger att ”terrorhandlingar är kriminella handlingar och då kan man säga att det här instrumentet [läs: Europol, *författarnas anm.*] tar sikte på organiserad brottslighet ... men det kan också användas för att samarbeta mot terrorism” (2005). Mandatet att specifikt bekämpa terrorism fick Europol den 21 september 2001 (Occhipinti 2003:252).

På det extra insatta rådsrådet den 20 september 2001, fattade Ministerrådet beslutet att inom Europol inrätta CTTF, Counter Terrorism Task Force, (EU dokument 1, jmf Hänningar 2005). Denna enhet, bestående av terroristbekämpningsspecialister, löstes sedermera upp men återaktiverades igen efter Madriddåden i mars 2004 (Hänningar 2005, jmf Stevenson 2005:209) efter ett rådsbeslut 25 mars 2004 (EU dokument 4).

Eurojust representerar det rättsliga samarbetet mot terrorismen men saknar befogenhet och kan som Nils Hänningar säger ”inte dra dem [läs: de medlemsländer som inte följer rambesluten, *författarnas anm.*] inför rätta” (2005). Efter beslutet att skapa ett temporärt Eurojust på toppmötet i Tammerfors 1999 tog det tre år innan ett permanent Eurojust blev verklighet den 4 mars 2002 (Occhipinti 2003:84, 126, 169). Eurojust syftar till att förbättra koordineringen mellan ansvariga myndigheter,



förbättra den ömsesidiga juridiska hjälpen mellan länderna samt hjälpa till att skapa en gemensam policy mot brott (EU dokument 3, Eurojust dokument).

Artikel 36 kommittén<sup>7</sup>, vilken beskrivs av Peter Chalk som den struktur som ”represents the real power within the third pillar”, etablerades i Maastrichtfördraget varpå det fick ökade befogenheter i Amsterdamfördraget (Chalk 2000:178f). Utifrån tre styrgrupper är dess centrala uppgift är att koordinera samarbetet mot terrorism och har även ett exekutivt mandat därtill. I det nya fördragets artikel III-261 (EU-2004 Kommittén 2005:167) skulle denna kommitté ersättas med en strategisk operativ kommitté som även skulle få andra befogenheter (Hänninger 2005).

Inom tredje pelaren återfinns även Police Chiefs Task Force (PCTF) som en del i EU:s samarbete mot terrorism (Palmer 2004-04-08). PCTF hade sitt första möte i april 2000 och syftar till att utveckla personliga och informella kontakter mellan cheferna på olika rättsskipande myndigheter inom EU (Internet 3). Gruppen skapades av det Europeiska rådet 1999 och återfinns inom rådsstrukturen (Hänninger 2005).

Slutligen finns även den så kallade Terrorism Working Group (TWG) bestående av högre ämbetsmän från varje medlemsland med ansvar för att förbättra koordineringen av EU:s arbete mot terrorism. Även om arbetsgruppen av NATO beskrivs som en av EU:s viktigaste (Internet 2) kommer vi inte att inkludera denna i vår analys, dels av utrymmesskäl, dels till följd av att ingen av våra intervjupersoner lyft fram dess särskilda vikt.

## ***4.2 Policys inom EU***

The Plan of Action on combating terrorism (Policy A) antogs av det Europeiska rådet på det extra insatta toppmötet den 20-21 september 2001 och grundar sig i likhet med Policy B i många av de slutsatser som drogs under toppmötet i Tammerfors.<sup>8</sup> Planen syftar till att påskynda skapandet av ett område av frihet, säkerhet och rättvisa inom EU samt samarbetet med Amerikas Förenta Stater (EU dokument 1). Syftet var att utnyttja de instrument som redan fanns inom EU, bland annat PCTF och Europol samt stärka samarbetet mellan medlemsländernas underrättelsesamarbete (Ibid.). Planen innehåller även tydliga instruktioner att låta Artikel 36 kommittén ta de nödvändiga stegen för att, dels möjliggöra skapandet av en gemensam definition av terrorism, inkluderande relevanta straff, dels introducera en Europeisk arresteringsorder för att förenkla överlämnade av brottslingar mellan medlemsländerna (EU dokument 3). Dessa två förslag drevs vidare av Europaparlamentet som på grund av ”the European Union’s extreme slowness in fighting against terrorism” (EU dokument 3) redan den 5 september 2001

---

<sup>7</sup> Tidigare känd som K4 kommittén. Inofficiellt även kallad CATS efter Comité de l’article trente-six, (Hänninger, 2005)

<sup>8</sup> Se EU dokument 1 och 2.

rekommenderade det Europeiska rådet att anta dessa (Ibid.). I ett sammanfattande ramverksbeslut den 13 juni 2002 antog till sist det Europeiska rådet dessa förslag med skillnaden att det istället för en definition av terrorism blev en gemensam definition av vad som utgör terroristbrott (EU dokument 2).

Vid toppmötet i Tammerfors 1999 togs det formella beslutet att öka det rättsliga samarbetet mellan medlemsländerna för att mer effektivt kunna bekämpa terrorism (Internet 1). Istället för att harmonisera medlemsländernas rättsystem beslöt man att som Hänninger säger ”erkänna varandras domar och beslut” (2005) vilket sammanfattas i principen om ömsesidigt erkännande (Policy B). För att göra det lättare att genomföra besluten i policy B beslöt man även att skapa Eurojust. I Tammerfors slog det Europeiska rådet även fast att utveckla ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att fullt ut utnyttja de möjligheter som Amsterdamfördraget erbjöd (EU dokument 5).

## 5 Analys av motståndskrafterna

I detta kapitel kommer vi utifrån vår empiri identifiera samt analysera de fyra motståndskrafter som Pierson beskriver, det vill säga: *coordination problems*, *veto points*, *asset specificity* och *positive feedback*.

### 5.1 *Coordination problems*

Den första motståndskraften är den institutionella lösningen av ett ”coordination problem”. Aktörer vinner alltid på att ha pålitliga förväntningar om hur andra aktörer betar sig. Genom att skapa en institution där de inblandade aktörerna löser ett gemensamt problem (coordination problem) skapas just sådana pålitliga förväntningar. Även om aktörerna kanske inte är överens om resultatet av överenskommelsen, är det ofta bättre att nå en gemensam lösning än ingen alls. Efter att ha löst ”koordinationsproblemet” nås en institutionell jämvikt och det finns inte längre några incitament att förändra institutionen. Därigenom blir den svårare att förändra. Dessa institutionella jämvikter ”are sticky, even in the face of changes in the surrounding political environment” (John Carey citerad av Pierson 2004:143).

Det kanske tydligaste exemplet på detta är Maastrichtfördraget. Till följd av att endast Tyskland tog konkreta initiativ till att skapa en tredje pelare inom EU, uteblev i det närmaste en diskussion om hur man bäst förverkligade den. Till följd av förbundskansler Helmut Kohl och Tysklands starka intresse av att få igenom en lösning på både immigration och polisfrågor, godkände de utan diskussion den första kompromissen som erbjöds av de andra medlemsstaterna (Turnbull – Sandholtz 2001:215). Listan av gemensamma intressen sammanfattades i artikel K.1 i Maastrichtfördraget<sup>9</sup> men utgjorde långt ifrån ett samlat policyområde, vilket gjorde tredje pelaren svår att hantera. Den kanske mest allvarliga bristen var dock att de parter som berördes mest av utformningen av strukturen inom tredje pelaren, justitie- och inrikesministrarna, med några få undantag inte hade fått delta i förhandlingarna. Detta resulterade i en lösning som både justitie- och inrikesministrarna var mycket negativt inställda till (Turnbull – Sandholtz 2001:216f). Utan att fördjupa oss mer i detta identifierar vi här att Maastrichtfördragets lösning av koordinationsproblemen godtogs även om resultatet inte var tillfredsställande för alla parter. När man senare i

---

<sup>9</sup> Institutionaliserandet av polissamarbetet mot terrorism återfinns i punkt nummer 9.

Amsterdamfördraget försökte lösa problemen inom tredje pelaren kunde man, i linje med vår teori, inte förändra den struktur som redan lagts (Ibid. 217).

Vi kan observera att den ”stickyness” som följer efter institutionaliserandet av EU:s samarbete mot terrorism i Maastrichtfördraget utan större svårighet även kan appliceras på Europol och de andra institutionella förändringar av EU:s samarbete mot terrorism. Det finns dock problem med denna motståndskraft, dels för att det inte finns så mycket forskning på hur stabila dessa jämvikter är, dels kan vi inte säga mycket om när dessa jämvikter bryts och vilken typ av förändring som då är trolig. Med andra ord ”these models are not very helpful for thinking about the paths of likely reform over time for any particular institutional arrangement” (Pierson 2004:144). Det är därför den behövs kompletteras med de följande tre typerna av motståndskrafter vilka är av en betydligt mindre generell karaktär vilket alltså gör det lättare att ställa mer utförliga hypoteser.

## ***5.2 Veto points***

Pierson beskriver ”veto points” (vetopunkter) som olika röstningsförfaranden. För att en förändring inom det gemensamma polissamarbetet i Europol ska kunna ske måste det exempelvis fattas beslut med enhällighet i det Europeiska rådet, vilket alltså är en vetopunkt. Det viktiga är inte bara antalet vetopunkter utan själva strukturen. Det finns vissa typer av vetopunkter som Gary Miller kallar ”self-referencing” vilka innebär att aktörerna som skyddas av dessa även kontrollerar eventuell förändring. Pierson understryker dock att inte alla vetopunkter upprätthåller sig själva och de som gör det kan bara skydda sig mot vissa typer av reformer (Pierson 2004:145f, jmf Thelen – Steinmo 1992:20). Det kan även uppkomma nya vetopunkter, ofta till följd av förändringar i exogena omständigheter. Dessa behöver nödvändigtvis inte vara motståndskrafter utan kan även utgöra starka pådrivande krafter till förändring (Thelen – Steinmo 1992:20). Vi har kunnat identifiera Framtidskonventet som en sådan vilken kommer att tas upp i samband med de pådrivande krafterna till förändring i stycke 6.1.3.

### **5.2.1 Beslutsstrukturen inom tredje pelaren**

Den första vetopunkten vi identifierat är den intergovernmentalistiska beslutsstrukturen inom tredje pelaren. I och med att enhällighet måste nås blir det svårt att förändra nuvarande strukturer eller som Cecilia Malmström beskriver det: ”Ja men det går ju trögt ... därför att dels så finns ju inte infrastrukturen ... så det finns ju ett antal juridiska hinder att fatta överstatliga beslut på det här området, vilket är ett problem” (2005). Pål Johansson menar i sin tur att medan ”statsmän kommer

och går” (2005) blir institutionerna beständiga. Man skapar en struktur som är självgenererande (Ibid.). Denna tröghet beskriver Terry Moe, citerad av Pierson: för att aktörer ska kunna ”protect themselves, these actors will often introduce rules that make preexisting arrangements hard to reserve”, och för att kunna skydda sina egna intressen: ”they often can only shut out their opponents by shutting themselves out too” (2004:145). Alla intervjupersoner har liknande förklaringar till varför det blev just en intergovernmentalistisk beslutsform inom tredje pelaren. Hänningar beskriver det mest explicit då han säger att det beror på att ”det är rättstatens kärna och medlemstaterna var rätt eniga om att det här är kompetensområden man vill vi behålla” (2005). Slutsatsen av detta resonemang innebär att beslutsstrukturen skyddar institutionen mot förändring även om beslutsfattarna byts ut mot andra mer reformvänliga statsmän.

## 5.2.2 De nationella parlamentens ratificeringsrätt

Den andra vetopunkten vi identifierat är de nationella parlamentens ratificeringsrätt. Även om ett beslut fattas enhälligt av det Europeiska rådet och därigenom passerar vår första vetopunkt, måste även de nationella parlamenten ratificera beslutet för att det ska träda i kraft. Samtliga intervjupersoner betonar detta. Malmström säger t ex:

men idag finns det inte politisk möjlighet att göra detta, okej, då väntar vi med det och så tar man steg för steg för steg framåt och så försöker man förhoppningsvis, vilket man delvis har misslyckats med, att förankra det hemma och att upprätta strukturerna (2005).

Ett bra exempel på det är genomförandet av Europokonventionen. I juni 1992 beslutade det Europeiska rådet att genomföra Europol fullt ut. Det tog dock sju hela år innan alla medlemsstater ratificerat Europokonventionen och Europol blev operationellt först i juli 1999 (Occhipinti 2003:57 - 60). Detta berodde till stor del på att Storbritannien först behövde övertygas. När de väl ratificerat konventionen 1995, växte det dock fram en oro i mer än hälften av medlemstaterna att Europoltjänstemän skulle kunna stå över den nationella lagen. Detta försenade ratificeringsprocessen ytterligare (Ibid).

Denna vetopunkt är till stor del en konsekvens av beslutsstrukturen inom tredje pelaren där Kommissionen, som Hänningar säger alltid är ”frustrerad över att de inte kan dra de medlemsstater på RIF-området [läses *Rättsliga och Inrikes Frågor*] som inte genomför ... besluten inför rätta” (2005). Mer överstatlighet på detta område hade troligtvis kunnat snabba upp ratificeringsprocessen. Då makten i slutändan ligger i medlemsstaternas händer blir resultatet att förändringar av samarbetet mot terrorism inom EU motverkas.

### 5.2.3 Definitionsproblematiken

Som en konsekvens av vetopunkt ett, och i förlängningen också vetopunkt två, identifierar vi ytterligare en stark motståndskraft, nämligen problematiken med att finna en gemensam definition av terrorism. ”There is no satisfactory definition of terrorism [...] Such definitions as are available seem altogether too wide” (Warbrick 1993:341, jmf. Anderson 2000:231f). Det är först efter en lång process<sup>10</sup> som det Europeiska rådet den 13 juni 2002 slutligen kommer överens om en gemensam definition av terrorism (Szyszkowitz 2005:174f). Definitionen av terrorism blir dock snarare en definition av terroristhandlingar, vilket innebär att problemet delvis kvarstår. Sammanfattningsvis kan vi hålla med Pierson i det han säger när han jämför nationella förhållanden med EU: ”In other political settings, such as the European Union, hurdles to change are even greater” (2004:144).

## 5.3 *Asset Specificity*

Asset Specificity innebär att ju mer aktörer investerar, av olika typer av tillgångar, i de institutioner som byggts upp, desto mindre attraktivt blir det att förändra dem. Över tid anpassar sig aktörerna till de nya institutionerna och gör omfattande åtaganden med förväntningen att reglerna som följer därav inte ska förändras. Under implementeringsfasen av en ny institution kan visserligen aktörer som är fientliga till förändringen utgöra en motståndskraft som t ex i Maastrichtavtalet<sup>11</sup> men när institutionen väl finns där påverkar de ”människors föreställningar och än mer deras beteenden” (Johnson 2003:74). Sven-Eric Liedman, citerad av Johnson, fortsätter: ”Man rättar sig efter dem, anpassar sitt liv och sina förväntningar efter dem. De kan väcka missnöje, men även den missnöjde formas av dem” (Ibid). I de sammanhang där dessa anpassningar förekommer kan vi anta att de radikalt ökar kostnaderna att ändra kursen inom institutionen samtidigt som kostnaderna för att inrätta alternativa lösningar ökar dramatiskt (Pierson 2004:147).

---

<sup>10</sup> Med början i Amsterdamfördragets artikel 34. Se även redogörelsen av EU: s samarbete mot terrorism i kapitel 4.

<sup>11</sup> Enligt intervjuer gjorda med nationella tjänstemän och tjänstemän inom Kommissionen, av Turnbull 1996 och 1997, ställdes många inrikes- och utrikesministrar utanför förhandlingarna i skapandet av den tredje pelaren. Detta gjorde ministrarna fintliga till tredje pelaren (Turnbull – Sandholtz 2001:216). Vi återkommer till detta i avsnitt 6.3.2.

### 5.3.1 Investeringarna i Maastrichtfördraget

Kan vi då identifiera några anpassningar eller åtaganden medlemsstaterna har gjort som bygger på en förväntan att den struktur som lades i Maastrichtfördraget förblir intakt? Ja, den största av dessa är Europol som innebar en omfattande investering av olika slag. Utifrån vårt material har vi förstått att medlemsstaterna gick med på att inrätta ett gemensamt polissamarbete tack vare mycket starka garantier på att makten i slutändan skulle förbli i medlemsstaternas händer (se 5.2.2) varpå de skapat mycket svärföränderliga strukturer. Konkret har detta uttryckts i oron för att Europol skulle bli överstatligt. Innan flertalet av medlemsstaterna ratificerade konventionen behövde de förvissa sig om motsatsen.

Förväntningarna på att strukturen för samarbetet förblir intakt tenderar även som Pierson skriver att öka över tid:

all other things being equal, an institution will be more resilient, and any revisions more incremental in nature, the longer the institution has been in place (Pierson 2004:147).

Tiden som gått mellan Maastricht och upprättandet av en ny konstitution för Europa ger ytterligare styrka till att förklara varför polissamarbetet även i den nya konstitutionen förblir föremål för nationalstatens suveränitet i och med bibehållandet av ett enhälligt beslutsförfarande. Konsekvensen av att ersätta ett mer informellt samarbete mot terrorism, som tidigare bedrevs i TREVI-Gruppen<sup>12</sup> (Turnbull – Sandholtz 2001:196, jmf. Lodge 1993:381, 384), med ett formaliserat samarbete inom EU gör alltså som Pierson skriver att: ”individual and organizational adaptations to existing arrangements may also make reversal *unattractive*” (2004:147). Pierson fortsätter:

More fundamentally, the depth and interrelatedness of accumulated investments may make the adoption of previously plausible alternatives prohibitively costly – especially if the institution in question has been in place for some time” (Ibid. 152).

Investeringar och anpassningar gjorda till rådande strukturer samt tidsaspekten är alltså av avgörande betydelse för att kunna förklara varför det blir svårt att förändra samarbetet mot terrorism. Möjligheten till förändring försvåras ytterligare om investeringarna i de olika institutionella arrangemangen är specificerade – om det finns så kallad *asset specificity*. Detta innebär att investeringens värde tydliggörs i någon form av specifikt kapital, exempelvis human- eller realkapital (Ibid. 148). Genom att identifiera dessa specifika investeringar kan vi bättre förklara stabiliteten i EU:s samarbete mot terrorism då ”actors are likely to become more committed to the activity where those assets are applied” (Ibid.).

---

<sup>12</sup> Se bilaga 4.

### 5.3.2 Specifika investeringar i Europol

Ett exempel som vi identifierat är att man i och med Europolkonventionens genomförande 1999, upprättar en ny institution med huvudkontor i Haag (specifik plats), vars anställda personal uppfyller vissa specifika kompetenskrav (jmf. Szyszkowitz, 2005:176). Vad gäller den ekonomiska sidan har man naturligtvis investerat betydande summor pengar. Både budget och personalstyrka har fördubblats mellan år 2000 och 2003 (Occhipinti 2003:199). Trots detta har dess counterterrorism-enhet förblivit liten och förväntas bara att öka till ett 20 tal medarbetare de kommande fem åren (Stevenson 2005:210). En annan tydlig investering är upprättandet av CTF inom Europol. Att investeringar som görs i EU:s samarbete mot terrorism förstärker svårigheten till förändring intygar Svensson. Även om det inte är direkt olämpligt att föreslå alternativa samarbetsformer, som till exempel nya rådsarbetsgrupper som skulle kunna syssla med terroristbekämpning, ”finns det också en ganska stor majoritet som säger, nej vi ska arbeta i de arbetsgrupper som finns och ha den expertisen som finns, inte skapa nya olika lager som inte vet vad de andra gör” (Svensson 2005).

Relevansen av dessa specifika investeringar för att motverka förändringar inom EU:s samarbete mot terrorism ifrågasätts av två intervjupersoner. Hänningar menar att Europol visserligen är mycket duktiga på polisarbete men att de saknar viktig kompetens för att effektivt kunna genomföra den del av polisarbetet som bekämpandet av terrorism utgörs av. Visserligen har de fått mandat att bekämpa terrorism men ”hittills så har de inte producerat, därför att det här är en speciell bransch där man måste ha fackkunskap och sin egen säkerhetstjänst bakom sig” (Hänningar 2005). I likhet med Hänningar intygar Malmström Europols polisiära kompetens men påpekar att ”det är ju närmast ett skämt tycker jag ... med tanke på att de är så katastrofalt underbemannade” (2005). Vidare konstaterar hon att man på Europol efter 11 september anställer ”två personer ... så det är klart det är grymt underbemannat” (Malmström 2005, jmf EU dokument 1).

Med hjälp av de specifika investeringar vi identifierat kan vi alltså se att Europol har förstärkts vilket försvårar möjligheten till förändring. Vi kan dock se att Europols mandat att bekämpa terrorism inte verkar ha följts av tillförandet av de nödvändiga resurser som krävs för att de ska kunna vara effektiva. Inte ens den 11 september ledde fram några större investeringar på detta område. Utifrån vårt material kan vi därför säga att denna del inom Europol är mindre motståndskraftig mot förändring än de övriga.



### 5.3.3 Specifika investeringar utanför EU som motståndskraft

Stora delar av Europas samarbete mot terrorism bedrivs som bilateralt underrättelsesamarbete utanför EU. Detta innebär att medlemsländerna redan byggt upp en mycket väl utarbetad samarbetsstruktur där ”huvudorden är: bilateralt, behovsanpassat och frivilligt” (Hänninger 2005). Vi identifierar följaktligen att mycket kraft och energi redan investerats i ett samarbete mot terrorism vilket gör att samarbetet inom EU kommer att ha oerhört svårt att kunna utvecklas om det sker på bekostnad av det befintliga bilaterala samarbetet. Samtliga intervjupersoner håller med om detta, vilket exemplifieras av Svensson som säger att ”efter den 11 september så fanns det ett tryck på att: ska inte Bernklubben flytta in i EU systemet? Och det motsatte sig alla egentligen att det skulle göras” (2005).<sup>13</sup> Hänninger understryker att ”inte ens 2020 kommer vi ha en europeisk polis och en europeisk säkerhetstjänst ... det är nationalstater som finns i en politisk union men det är inte ett federalt samhälle” (2005). Vad som istället skedde var att en Counter Terrorist Group skapades (CTG). Denna grupp ligger visserligen inte inom EU, men som Hänninger beskriver det ”antingen är man inne eller så är man inte inne, och den är inte inne, men den är mer inne än Bernklubben” (2005). Vi menar att CTG kan vara ett steg på vägen för att erodera det bilaterala samarbetets centrala ställning i Europa vilket också är en förutsättning för att, som Johansson menar, vi inom EU ska kunna fördjupa samarbetet mot terrorism (2005).

## 5.4 Positive feedback – samarbetets tröghet

Allt som hitintills har sagts om motståndskrafter är nyckelelement i upphovet av *positiv feedback*, som i sin tur genererar *path dependence*. Positiv feedback genereras när aktörer anpassar sina förväntningar till ett specifikt institutionellt arrangemang där det finns starka incitament att koordinera verksamheten. Detta gör att det blir svårt att förändra en antagen lösning även om den inte behöver vara speciellt bra. Detta beskriver vi i samband med koordinationsproblematiken kring Maastrichtfördraget. Det vägval man gjorde där har allt sedan dess legat till grund för möjligheten att förändra samarbetet mot terrorism inom EU. Alla våra intervjupersoner medger att Maastrichtfördraget har styrt den fortsatta utvecklingen. Det är utifrån den grunden som man kommer att ”expandera de politikområdena” (Johansson 2005) när tiden är mogen. Problematiken med den ineffektiva beslutsformen inom tredje pelaren har dock gjort sig påmind vilket man försökte lösa i den nya konstitutionen genom att på flera områden införa kvalificerade majoritetsbeslut i stället för enhällighet, ”det var ju det som var väldigt tydligt i Framtidskonventet, att man skulle ta bort pelarstrukturen” (Malmström 2005). Även om man lyckades föll konstitutionen på det som vi tidigare identifierat som de

---

<sup>13</sup> För mer information om Bernklubben, se bilaga 4.

nationella parlamentens ratificeringsrätt vilket visar att även vetopunkter genererar positiv feedback. Tillika skapar asset specificity positive feedback. Detta har vi bland annat visat genom att identifiera de specifika investeringarna i Europol, även om det är värt att notera att dessa inte kommit att omfatta de specifikt terroristbekämpande delarna särskilt mycket. De specifika investeringarna i Europol gör dock att kostnaderna för alternativa lösningar blir höga och ökar över tid då aktörer, som exempelvis medlemsstaterna, anpassar sig och agerar utifrån att Europol ska infria de förväntningar man har knutit till institutionen.

För att fullt ut kunna förstå vidden av positiv feedback behöver man även se till ytterligare en viktig aspekt. Denna handlar om utvecklandet av de starka banden mellan olika institutionella arrangemang som knyts över tid. "Once established, formal political institutions become an essential part of the infrastructure on which other, less foundational institutional arrangements are constructed" (Pierson 2004:150). De mindre fundamentala arrangemangen menar Pierson är "public policies" som är förlängningar av den politiska auktoriteten (institutionerna). Det tydligaste exemplet på detta är de policys som vi identifierat (se kap 4) det vill säga The Plan of Action on combating terrorism (Policy A) samt Principen om ömsesidigt erkännande (Policy B). Båda syftar till att stärka och bättre utnyttja de instrument som redan finns inom EU. Här ser vi alltså två tydliga exempel på att den "infrastruktur" som redan är lagd stärks av dessa policys. Att alla delarna inom EU:s samarbete mot terrorism är beroende av varandra är också något som alla intervjupersoner håller med om<sup>14</sup>. Vi konstaterar alltså att aktörerna inom EU har anpassat sig till tidigare institutionella arrangemang vilket gör dessa ännu svårare att förändra:

Once institutions are in place, they facilitate the adoption of other, complementary institutions. All these arrangements place pressure on actors to adjust, often in fundamental ways, to a new context (Pierson 2004:150).

För ett förtydligande av hur alla våra identifierade motståndskrafter ökar över tid och gör det svårare att förändra en institution, eller ett institutionellt arrangemang, se bilaga 1.

---

<sup>14</sup> Undantaget för Hänningar som menar att Artikel 36 kommittén lika gärna skulle kunna skippas och ersättas av en strategisk operativ kommitté som det var tänkt i det framtida fördraget under artikel III 261 (2005).

# 6 Analys av de pådrivande krafterna

I detta kapitel kommer vi utifrån vår empiri identifiera samt analysera de pådrivande krafterna som Pierson beskriver: *critical junctures*, *institutionella entreprenörer* och *de marginella grupperna*. Genom att göra detta kan vi uttala oss om vilka omständigheter som driver på institutionell förändring. Med motståndskrafterna till grund kommer vi sedan, i kapitel 7, kunna ställa upp hypoteser om vilka förändringar som är mest sannolika.

## 6.1 Betydelsen av *The Critical junctures*

Motståndskrafterna beskrivna i kapitel 5 gör inte att utveckling eller förändring blir omöjlig. Storskaliga sociala transformationer kan i själva verket generera ett intensivt tryck för en mer fundamental reform vilket i vissa fall kan "övermanna" de motståndskrafter vi identifierat (Pierson 2004:153, jmf Thelen – Steinmo 1992:28). Stora sociala förändringar kan följa av så kallade Critical junctures eller *kritiska ögonblick* vilka är korta ögonblick där möjligheter för stora institutionella reformer möjliggörs. Dessa är kritiska "because they place institutional arrangements on paths or trajectories, which are then very difficult to alter" (Pierson 2004:134f). Kritiska ögonblick består ofta av exogena chocker så som krig eller ekonomiska kriser som utgör en "catalyst for enduring institutional changes" (Ibid. 135). Vi har kunnat identifiera olika typer av kritiska ögonblick eller så kallade formativa moment.<sup>15</sup> Som vi illustrerar i de följande två styckena bör det belysas att kritiska ögonblick har två olika skepnader. Dels finns det plötsliga "strukturella tröskeleffekter" vilka i sig själva utgör djupgående förändringar i den befintliga strukturen utan vilken annan förändring vore omöjlig (se bilaga 2). Dels finns det "utlösande effekter" vilka är mer ytliga, då de endast lyfter fram förändring som ett handlingsalternativ efter en längre kumulativ process, se bilaga 3 (Ibid. 82-95).

---

<sup>15</sup> *Kritiska ögonblick* är bara ett sätt att benämna det som inom den institutionella litteraturen används för att beskriva förändring som sker mellan längre perioder av stabilitet och institutionell konsolidering. Johnson hänvisar även till begrepp som: *avbruten jämvikt* och *formativa moment*. Resonemangen om kritiska ögonblick och formativa moment är dock, som Johnson säger, "likartade" (2003:80).

### 6.1.1 Kalla Krigets slut och den 11 september

Vi har identifierat två strukturella tröskeeffekter, Kalla Krigets slut och den 11 september. Occhipinti ser Kalla Krigets slut och hotet om ökad organiserad brottslighet från de gamla öststatsländerna som en central förklaringsvariabel till tredje pelarens framväxt i Maastrichtfördraget (se t ex Occhipinti 2003: 228, 231). Han menar att alla potentiella nya medlemsländer som tillkom i Öst och Centraleuropa efter att Sovjetunionen och Warszawapakten föll, kan förklara varför man förändrade samarbetet i grunden. Enligt Bo Rothstein, citerad av Johnson, kännetecknas formativa moment av att ”nya ekonomiska och sociala förhållanden gör de existerande politiska institutionerna dysfunktionella” (2003:80). I sådana lägen ”kan centralt placerade politiska aktörer inte bara spela spelet, utan också i grunden skriva om spelreglerna” (Johnson 2003:80, jmf Pierson 2004:165).<sup>16</sup> Pierson beskriver denna typ av förändring som en strukturell tröskeeffekt och den utgör i sig själv den reella förklaringen som möjliggör förändring (2004:93f). Även om institutionaliserandet av EU:s samarbete mot terrorism skedde först i Maastrichtfördraget var det Kalla Krigets slut som utgjorde det kritiska ögonblicket som medförde att förändringen möjliggjordes. Hade inte Kalla Kriget tagit slut är det högst osannolikt att ett samarbete mot terrorism hade institutionaliserats inom EU.

När man studerar litteratur som beskriver utvecklingen av EU:s samarbete mot terrorism, går det inte att betvivla att den 11 september 2001 är en oerhört viktig variabel som förändrat samarbetet mycket: ”The real turning-point in the history of counter-terrorism in the European Union came after the attacks on 11 september 2001” (Szyzkowitz 2005: 171). Vi definierar därför den 11 september som ett kritisk ögonblick vilket i linje med Rothsteins resonemang förändrade de sociala förhållandena och till viss del gjorde EU:s samarbete mot terrorism dysfunktionellt. Samtliga intervjupersoner understryker det politiska tryck som skapades genom den 11 september. Malmström understryker betydelsen av att den 11 september gjorde behovet av terroristbekämpning globalt men att det även resulterade i en del mycket förhastade beslut:

till exempel när EU ... bara tog över FN:s lista på misstänkta terrorister, utan någon om helst förankring, utan något som helst parlamentariskt beslut och det gick jävligt fort ... och det erkänner ju flera regeringar idag att det var alldeles för snabbt som man agerade där, det var panik efter den 11 september, det är mänskligt, men inte bra (2005).

Hänninger menar dock att det inte var förrän efter Madridbombningarna den 11 mars 2004 som det skedde några större förändringar i EU även om han uppmärksammar den stora betydelsen av attentaten den 11 september (2005). Den 11 september gav alltså upphov till en strukturell förändring. Det öppnade dörren för att förändra

---

<sup>16</sup> Detta knyter vi an till nedan under rubriken ”6.2 Betydelsen av institutionella entreprenörer”.

samarbetet mot terrorism genom att skapa ett oerhört starkt politiskt tryck. Som Svensson säger är det ”ingen som överhuvud taget sätter sig emot att det här utvecklas [Läs: samarbetet mot terrorism, *författarnas anm.*], det är liksom inte politiskt möjligt att göra det” (2005). Det är dock viktigt att understryka att Europaparlamentet bara några dagar tidigare hade påmint om behovet av ett effektivare samarbete mot terrorism.<sup>17</sup> Pierson belyser betydelsen av att när två händelser sker i nära anslutning till varandra kan det få ett helt annat resultat än om bara en händelse hade inträffat (2004:55, jmf Johnson 2003:79). I detta fall är det sannolikt att parlamentet fick gehör för sin rekommendation tack vare händelserna den 11 september.

### 6.1.2 Fördragen som kritiska ögonblick

Till skillnad från Kalla Krigets slut ser vi Maastrichtfördraget som en ytlig händelse, en ”utlösande effekt” då det endast utgör ett forum för att skapa den förändring som gjordes möjlig i och med Kalla Krigets slut. I likhet med Maastrichtfördraget utgör Amsterdamfördraget, toppmötet i Tammerfors och Framtidskonventet utlösande effekter. Det finns dock en väsentlig skillnad. Dessa fördrag följer på en längre kumulativ utveckling. Kalla Kriget har visserligen haft betydelse för denna utveckling men det är den kumulativa processen som leder fram till den kritiska punkt där dessa fördrag öppnar möjligheten att institutionalisera den politiska viljan, som är det centrala. Denna process är ett resultat av ”olika aktörers samlade erfarenhet” (Johnson 2003:80) som vid en viss punkt utlöser ett kritiskt ögonblick som t ex toppmötet i Tammerfors. Pierson beskriver detta som en kumulativ utveckling där små steg, i sig själva nästan obetydliga, tas under en längre tid: ”these processes have a modest or negligible impact until they reach a critical level, which triggers major changes” (2004:83). Dessa processer kan även kopplas till demografiska faktorer. Detta ser vi exempelvis i den successiva utvidgningen av EU som ledde fram till framtagandet av den nya konstitutionen. Den nya konstitutionen fick i sin tur stor betydelse för EU:s samarbete mot terrorism. Resonemanget vinner stöd hos samtliga intervjupersoner. Malmström tar t ex upp den stegvisa utvecklingen som äger rum när man försöker skapa politisk vilja bakom ett förslag och Hänninger menar att fördragen är ”milstolpar” i en utveckling som började i och med skapandet av Kol- och stålunionen (2005).

---

<sup>17</sup> Behovet hade dock redan identifierats i Tammerfors 1999, se 4.2.

### 6.1.3 Framtidskonventet – ett nytt forum för beslut

För att ta fram ett förslag till en ny konstitution användes en ny typ av beslutsfattande<sup>18</sup>. Detta möjliggjorde, menar Svensson att man kunde reformera tredje pelaren ”mycket mer än vad vi och många andra trodde att man skulle kunna komma överens om” (2005). Denna förändring möjliggjordes bland annat tack vare starka intressen, företrädevis arbetsgrupp 10 inom Framtidskonventet som arbetade med frågor rörande samarbetet mot terrorism (Ibid.). Malmström håller med om att reformerna var mycket långtgående. Men samtidigt påpekar hon, i likhet med de andra intervjupersonerna, att medan medlemsstaterna tillsammans identifierade problemet med ineffektiviteten i beslutsfattandet insåg de att vissa områden även fortsättningsvis måste förbehållas enhällighetsbeslut (2005). Tanken med det framtida fördraget, som visserligen föll, var enligt Hänninger ”att avskaffa pelarna. Alltså att ha Qualified Majority Voting (QMV) ... i alla delar, visserligen just polissamarbetet och säkerhetstjänst samarbetet undantaget” (2005). Slutsatsen av detta blir således att ett nytt forum för beslut kan förändra tidigare beslutsstrukturer vilket gör det till en pådrivande förändringskraft. Men inom den mest centrala delen inom samarbetet mot terrorism inom EU, det vill säga polissamarbetet, förblir den äldre beslutsstrukturen intakt. Orsaken till undantagen beror dock inte på begränsningar i framtidskonventet utan är en följd av att EU:s medlemsstater redan i Maastrichtavtalet var överens om att dessa områden är och ska vara förbehållna nationalstatens suveränitet och därför skapade en synnerligen svårföränderlig beslutsform som vi diskuterat i kapitel 5.1.

## 6.2 Betydelsen av institutionella entreprenörer

Institutionella entreprenörer, vilka är resursstarka och välplacerade aktörer, spelar en stor roll som förklaring till varför institutioner förändras. För att kunna avgöra dessa aktörers styrka är det viktigt att kunna identifiera huruvida de har tillgång till ett stort nätverk. Utan ett sådant blir det svårt att bilda koalitioner vilket en entreprenör måste ha för att effektivt kunna verka för förändring (Pierson 2004:136f).

---

<sup>18</sup> Framtidskonventet utgjordes bland annat av regerings- och parlamentsrepresentanter från samtliga 15 dåvarande medlemsstater samt de 10 ansökarländerna. Alla var med och diskuterade frågor i olika arbetsgrupper och det präglades av en ”historisk öppenhet” (Hjelm-Wallén 2004-02-25). Syftet var att skapa effektivare beslutsformer inför den kommande utvidgningen (Pettersson m fl 2003:26, 66f).

### **6.2.1 Helmut Kohl**

Vi kan identifiera två viktiga institutionella entreprenörer som verkat för en förändring av EU:s samarbete mot terrorism. Den kanske främste är den tidigare tyske förbundskanslern Helmut Kohl (jmf. Turnbull – Sandholtz 2001:195). Han var först med att presentera ett förslag om att skapa Europol på det Europeiska rådsmötet 28 - 29 juni 1991 (Occhipinti 2003: 35). Vidare var han en stark drivkraft för att snabbt få färdigt en Europolkonvention som skulle vara redo att undertecknas så tidigt som 1994 (Ibid. 57). Kohls initiativkraft och vilja att driva på, i ljuset av att han under 1990-talets första hälft var en av de mest inflytelserika statsmännen i Europa, visar att vi kan se honom som en betydelsefull institutionell entreprenör. Han var en centralt placerad aktör som starkt bidrog till institutionaliserandet av EU:s samarbete mot terrorism (jmf Johnson 2003:80). Ytterligare stöd för att Kohl var mycket drivande i att institutionalisera ett gemensamt polissamarbete inom EU är att han såg det som en väg att ”avoid damaging domestic political battles” (Turnbull – Sandholtz 2001:210). Naturligtvis är inte Helmut Kohl den ensamma orsaken till förändringen även om han utgjorde en stark pådrivande kraft. För precis som Turnbull och Sandholtz skriver i samband med de förändringar som institutionaliserades i tredje pelaren ”The reframing that occurred is not traceable to a single actor or group, but rather occurred gradually and simultaneously in multiple European governments” (2001:195).

### **6.2.2 Kommissionär António Vitorino**

Utifrån Occhipinti kan vi också identifiera den andra institutionella entreprenören av vikt, nämligen före detta kommissionär António Vitorino. Vitorino blev ansvarig för Justice and Home Affairs (JHA) 1999 och var mycket handlingskraftig när det gällde att utveckla samarbetet inom JHA (Occhipinti 2003: 79f). Han var även en drivande kraft inför toppmötet i Tammerfors 1999 (se 4.2) (Ibid. 83). Utifrån detta drar vi slutsatsen att Vitorino hade tillgång till ett stort socialt nätverk som måste ha bidragit till möjligheterna att nå konsensus kring förhandlingarna i Tammerfors.

### **6.2.3 Andra centrala institutionella aktörer**

Förutom de två individer som vi identifierar som centrala institutionella entreprenörer har vi identifierat ytterligare starka aktörer som haft avgörande betydelse för att driva på förändringar inom samarbetet mot terrorism inom EU.

En av dessa är det finska ordförandeskapet vid toppmötet i Tammerfors. Innan detta toppmöte fanns det ingen gemensam kurs på detta område, det var mycket av

”hela havet stormar” som Hänningar beskriver det. Varje nytt ordförandeskap tog många egna initiativ, utifrån helt nationella agendor, men lyckades bara genomföra ett fåtal (Hänningar 2005). Vad finländarna lyckades göra i Tammerfors var något som få ordförandeskap klarade av, nämligen att ”att stanna upp, titta vad som har ett europeiskt mervärde” (Ibid.). Utifrån detta presenterades förslag på hur man skulle utveckla ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Som vi redan har beskrivit spelade också António Vitorino en stor roll för utvecklingen vid mötet i Tammerfors. Här arbetar alltså två aktörer, Vitorino och det finska ordförandeskapet, mot samma mål som skapar förutsättningar för att möjliggöra förändring. Svensson beskriver, i likhet med Hänningar, perioden som föregick Tammerfors som mycket passiv på inrikesområdet. Man var helt enkelt tvungen att

...göra någonting och så fanns det väl några starka personer som kom på att ... ett sånt här program är nog något som, om vi drar ihop allt det här så fungerar det nog (Svensson, 2005).

Utöver redan nämnda aktörer identifierar vi även Europaparlamentet och Kommissionen som institutionella entreprenörer. Kommissionen har under de senaste 10 åren fått mycket mer inflytande över den tredje pelaren, exempelvis områdena immigration, asyl och gränskontroll (Uçarer 2001:10). Europaparlamentet, ”som ju faktiskt bara var en lobby organisation för tio år sedan” (Hänningar 2005), har också fått mer inflytande och har de senaste åren blivit mer pådrivande. Redan innan den 11 september 2001 rekommenderade t ex Europaparlamentet det Europeiska rådet att anta två rambeslut för att effektivisera samarbetet mot terrorism inom EU (EU dokument 3). Det är dock avslutningsvis viktigt att understryka att även om både Kommissionen och Parlamentet ökat sitt inflytande så förblir de svaga gällande inflytandet i den mest centrala delen av EU:s samarbete mot terrorism, det vill säga polis- och säkerhetstjänstsamarbetet (Hänningar 2005, Svensson 2005).

### ***6.3 De marginella gruppernas betydelse***

En annan orsak till förändring är de marginella grupperna, vilka ofta fungerar som en katalysator för institutionell förändring. De marginella grupperna kan bestå av aktörer som förlorat en initial maktkamp för att förändra ett institutionellt arrangemang. Då dessa i och med förlusten ställs utanför de fördelar som genereras av det nya institutionella arrangemanget blir det mindre kostsamt för dem att verka för revision. Tillsammans kan de istället bilda ett starkt alternativ till förändring. Man kan alltså förvänta sig ”that losers on a series of decisions under a particular set of rules will attempt (often successfully) to change institutions and hence the kind of decisions produced under them” (William H Riker i Pierson 2004:135f).



### **6.3.1 Det Europeiska rådet och Spanien**

Vilka marginella grupper kan vi då identifiera? Vi har redan i stycke 5.2.3 beskrivit den långsamma processen med att operationalisera Europol på grund av olika vetopunkter. I den processen kan vi även identifiera en förlorare. Den förloraren var det Europeiska rådet som enhälligt beslutade om Europolkonventionen (och därmed kommit över den första vetopunkten), men blev stoppade av nästa vetopunkt; de nationella parlamentens ratificeringsrätt. Det Europeiska rådet förlorar alltså ratificeringsstriden till att börja med, men fortsatte att jobba för en ratificering och en operationalisering. Vi identifierar här en förlorare som blir en tydlig pådrivande kraft.

Vidare uppstod ytterligare en kontrovers om Europolkonventionen. Spanien som enda land ville att Europol också skulle syssla med terroristbekämpning. Det blev dock inte genomfört förrän efter den 11 september 2001 (Occhipinti 2003:59). En mycket stark motståndskraft i det här fallet var problemet med att finna en gemensam definition (Ibid.), ett problem vi redogjort för i stycke 5.2.4. Men Spanien fortsatte under hela perioden 1992 – 2001 att arbeta för att driva igenom sina mål, vilket gör att vi kan identifiera Spanien som en initial förlorare som fortsatte kämpa, det vill säga en pådrivande kraft för förändring.

### **6.3.2 Kommissionens roll som marginell grupp**

I och med Maastrichtfördraget blev Kommissionens makt över tredje pelaren mycket begränsad (jmf Uçarer 2001:2). Framför allt var det principen om enhälliga beslut i det Europeiska rådet som begränsade Kommissionens inflytande men kommissionen var även begränsad av bristfälliga resurser. Det faktum att medlemsstaterna utformat den tredje pelaren så att Kommissionen fick små möjligheter att ta egna initiativ, speciellt gällande utvecklandet av policys, gjorde inte saken bättre (Ibid. 3-4, 6). Därmed kan vi identifiera Kommissionen som en förlorare efter Maastrichtfördraget.

Kommissionen försökte dock komma tillbaka för att få mer makt och initierade förslag som skulle kunna åstadkomma detta. I Amsterdamfördraget 1997 lyckas Kommissionen få något mer inflytande (Ibid. 3, 9). Delvis tack vare kommissionären António Vitorino (se 6.2.2), kunde Kommissionen ytterligare stärka sin position vid toppmötet i Tammerfors 1999, och har sedan dess fått ytterligare inflytande (Ibid. 12ff). Vad vi identifierar här är hur Kommissionen som förlorare fortsätter att arbeta för en förändring, vilket innebär att Kommissionen varit en pådrivande kraft för förändring av EU:s samarbete mot terrorism. Vi noterar också att Kommissionen troligtvis kommer att fortsätta vara en pådrivande kraft, då den inte nått en stark maktposition på de viktigaste områdena. Hänningar menar dock att några större förändringar inte kan förväntas innan ett nytt fördrag kommer till stånd (2005).

# 7 Hypoteser och förändringsanalys

I detta kapitel redogör vi för tre kategorier av förändringsprocesser: *layering*, *functional conversion* och *diffusion*. Därpå beskriver vi vilken kategori av förändring som de pådrivande krafterna kan leda till givet motståndskrafternas möjlighet att styra förändringen i en viss riktning. Utifrån det ställer vi upp hypoteser för att se om vår teori kan förklara förändringen av EU:s samarbete mot terrorism vilket slutligen analyseras.

## 7.1 Förändringsprocesserna

Den första kategorin av förändring är *layering*, vilken ”involves the partial renegotiation of some elements of a given set of institutions while leaving others in place” (Pierson 2004:137). Denna typ av förändring sker när det saknas kraft att genomföra en mer genomgripande förändring. Istället för att förändra det befintliga institutionella arrangemanget i grunden innebär layering att en ny institution läggs till. Layering kan även innebära att en enskild institution får ett nytt mandat samtidigt som tidigare funktioner lämnas intakta. Layering kan också medföra skapandet av ett parallellt existerande institutionellt arrangemang som i längden kan utgöra ett starkt alternativ till det befintliga (Ibid.).

Den andra kategorin av förändring är *functional conversion*, vilken innebär att redan existerande institutioner omdirigeras. De får en helt ny funktion. Resultatet blir att det som framstår som institutionell kontinuitet ”in a formal sense may disguise very considerable changes in institutional functioning” (Ibid. 138). De processer som ligger bakom både layering och functional conversion ”build from the idea that institutions face pressures to adapt to changes in the social context” (Ibid. 137).

Den sista kategorin är *diffusion*, som handlar om att ersätta hela det institutionella arrangemanget med något nytt. Ett institutionellt arrangemang, i detta fall EU, konfronteras ständigt med normer från övergripande institutionella arrangemang. I detta möte uppstår ett politiskt tryck gällande *vilka* funktioner den enskilda institutionen bör fylla och *hur* dessa skall fyllas (jmf. Røvik 2000:34; Stone Sweet m fl 2001:11). Detta innebär att ett en viss institution som inte anpassar sig till aktuella normer successivt förlorar legitimitet, vilket ofta leder fram till en förändring (Røvik 2000:35), ofta i uttryck i form av diffusion (jmf Pierson 2004:138f).

Motståndarna till förändring förlorar därmed sin legitimitet och pressas hårt till att anpassa sig över tid (Pierson 2004:138f).

## 7.2 Förändringsmodellen

Med hjälp av figuren nedan får vi en bra bild av vilken förändring som enligt vår teori är mest sannolik beroende på vilka pådrivande- och motståndskrafter vi identifierat. Kostnaderna att ersätta ett institutionellt arrangemang (lodrät axel) blir högre ju större den politiska viljan till att behålla status quo är. Motsatt blir dessa kostnader lägre om den politiska viljan till förändring är stor, det vill säga om de pådrivande krafterna är starka. Konverteringskostnaderna (vågrät axel) stiger i takt med ökade investeringar i det befintliga institutionella arrangemanget, men stiger även om andra motståndskrafter ökar i styrka. Genom att identifiera dessa två olika kostnader kan vi också ställa hypoteser om vilken kategori av förändring som är mest sannolik gällande EU:s samarbete mot terrorism, vilket vi gör nedan.

Conversion Costs (Barriers to Internal Change)

		High	Low
Replacement Costs (Status-Quo Bias of Political Environment)	High	Stability Layering (Create New Institutions without eliminating Old)	Conversion (Internal adaption of existing institution)
	Low	Elimination / Replacement Isomorphism (diffusion)	Indeterminate

Figur 1.1 Sannolik institutionell förändring givet kostnader. Källa: Pierson 2004:156.

## 7.3 Det kritiska vägvalet

Då vårt huvudfokus inte är skapandet av institutioner, utan snarare hur de redan etablerade institutionerna inom EU:s samarbete mot terrorism har förändrats, kommer vi inte testa några hypoteser kring uppkomsten av tredje pelaren i Maastrichtfördraget eller Europol. Men för att kunna ställa hypoteser om vilken kategori av förändring som varit mest sannolik efter dessa två händelser avser vi kort beskriva deras

uppkomst för att tydliggöra de motståndskrafter och pådrivande krafter som kan knytas till dessa institutioner.

Det mest centrala som gav upphov till att EU började samarbeta mot terrorism var det kritiska ögonblick som Kalla Krigets slut gav upphov till då det skapade ett starkt politiskt tryck på förändring. Pierson talar om hur "Large-scale social transformations may in fact generate intense pressure for more fundamental reform" (2004:153). I den miljön kunde Helmut Kohl som en institutionell entreprenör driva igenom stora omvälvande förändringar trots de motståndskrafter som exempelvis utgjordes av stora investeringar i det redan befintliga bilaterala samarbetet mot terrorism mellan medlemsstaterna och problematiken med en gemensam definition av terrorism. Institutionaliserandet av tredje pelaren och Europol kan definieras som diffusion från TREVI-Gruppen då tredje pelaren och Europol ersatte denna (Chalk 2000:177; Lodge 1993:391 - 392).

Skapandet av den tredje pelaren och Europol var ett avgörande vägval som enligt vår teori innebär att det blir svårt att ändra samarbetets riktning då det gav upphov till många motståndskrafter. Förutom de specifika investeringarna gjorda i Europol efter dess tillkomst, (se 5.3.2), investeringar gjorda i ett samarbete utanför EU:s ramar som redan existerade (se 5.3.3) samt de policybeslut som tillkom (se 5.4), är det här som samtliga av våra identifierade motståndskrafter uppkommer. Dessa motståndskrafter ligger kvar under hela den tidsperiod vi studerat. När vi nedan testar våra hypoteser kommer vi därför inte att explicit ta upp dessa igen.

I samband med att EU:s samarbete mot terrorism institutionaliseras har vi även kunnat identifiera att två pådrivande krafter uppkommer, dels Kommissionen som marginell grupp (se 6.3.2), dels justitie- och inrikesministrarna som också blev förfördelade (se 5.1).

## ***7.4 Våra hypoteser***

Situationen efter skapandet av tredje pelaren och Europol gav upphov till en mängd motståndskrafter. Däremot skapades bara några få pådrivande krafter och det politiska trycket på förändring hade sjunkit avsevärt efter att en omvälvande förändring kommit till stånd. Möjligheten att skapa en förändring skulle enligt vår teori således vara mycket liten. I vår förändringsmodell befinner vi oss alltså i det övre vänstra hörnet. Våra hypoteser blir således:

- att samarbetet mot terrorism inom EU kommer att vara stabilt. Denna stabilitet kommer även att öka över tid vilket ytterligare minskar sannolikheten till förändring.
- att förändring av kategorin layering är mest sannolik om det sker en förändring till följd av att de pådrivande krafterna blivit fler och/eller starkare.

- att sannolikheten för en större förändring av kategorin diffusion eller elimination är mycket liten. Först efter det växt fram ett *oerhört* starkt politiskt tryck för förändring i samband med en strukturell tröskeleffekt och/eller en utlösande effekt efter en längre kumulativ utveckling blir denna kategori av förändring sannolik.

#### **7.4.1 Tillkomsten av Eurojust och ”principen om ömsesidigt erkännande”**

Inför skapandet av Eurojust (se 4.1) och ”principen om ömsesidigt erkännande” (policy B) har vi identifierat tre huvudsakliga pådrivande krafter. Den första är Kommissionen som en marginell grupp (se 6.3.2) och institutionell aktör (se 6.2.3). Den andra är kommissionären António Vitorino (se 6.2.2) och den tredje är det finska ordförandeskapet (se 6.2.3). Dessa tre pådrivande krafter fick till stånd en förändring men ”triggering events are essentially superficial and should not distract one’s attention from the basic causal processes at work” (Pierson 2004:93). Förändringen hade inte varit möjlig om det inte successivt hade byggts upp ett politiskt tryck som det finska ordförandeskapet sedan lyckades identifiera (se 6.1.2). Vi identifierar dessa förändringar som layering då vi ser att både Eurojust och policy B läggs till det redan befintliga samarbetet mot terrorism inom EU. Denna förändring ligger i linje med våra hypoteser. Vidare stärker också denna förändring det befintliga samarbetet mot terrorism vilket minskar sannolikheten för ytterligare förändringar (se 5.3 och 5.4).

Vid närmare granskning av den behörighet som ges Eurojust förstår man även att Europol stärks. Eurojusts allmänna behörighet ska nämligen omfatta ”De typer av brottslighet och de brott för vilka Europol alltid har behörighet att agera i enlighet med artikel 2 i Europokonventionen” (Eurojust dokument). Denna artikel 2 omfattar ”brott som begåtts eller misstänks bli begångna i samband med terroristaktiviteter och som riktar sig mot liv, hälsa, personlig frihet och egendom” (Europokonventionen). Detta innebär att Eurojust kan ses som en investering i EU:s samarbete mot terrorism vilket minskar sannolikheten för en förändring av detta.

#### **7.4.2 Skapandet av The Police Chiefs Task Force (PCTF)**

Vi har inte kunnat identifiera så många tydliga pådrivande krafter för denna förändring. Men som vi skriver i stycke 6.1.2 utgör fördragen kritiska ögonblick där det öppnas möjlighet att genomföra de förändringar vars behov successivt växt fram i en kumulativ process. Behovet av en förstärkning av EU:s samarbete mot terrorism identifieras i Tammerfors (EU dokument 5: artikel 6), vilket även bekräftades av våra intervjupersoner. Tillsammans möjliggjorde dessa pådrivande krafter skapandet av

PCTF. Denna förändring identifierar vi som layering då detta är en institution som läggs till EU:s samarbete mot terrorism. Förändringen bekräftar vår andra hypotes.

### **7.4.3 Förändringar inom Europol**

I processen att ge Europol mandat att bekämpa terrorism, vilket skedde den 21 september 2001, identifierar vi tre huvudsakliga pådrivande krafter. Den första är toppmötet i Tammerfors där behovet att stärka det polisiära samarbetet inom EU identifierades (EU dokument 5: artikel 6). Den andra är Spanien som marginell grupp (se 6.3.1). Den tredje är den 11 september som en strukturell tröskeleffekt (se 6.1.1). Den här effekten möjliggjorde för Spanien att få igenom sin vilja att ge Europol mandat att bekämpa terrorism. EU:s samarbete mot terrorism hade blivit dysfunktionellt vilket drev på en förändring samtidigt som det politiska trycket gjorde det oerhört svårt att motarbeta den. Förändringen identifierar vi som layering då Europol fortsättningsvis kommer att fylla sina tidigare funktioner även om de i och med denna förändring även fick mandat att bekämpa terrorism.

I samband med den 11 september 2001 skapades även CTTF, (se 4.1). Vi konstaterar att denna förändring är direkt knuten till samma pådrivande krafter som identifierats i processen att ge Europol mandat att bekämpa terrorism med undantag för Spanien som marginell grupp. Även denna förändring identifierar vi som layering.

### **7.4.4 Tillkomsten av “The Plan of Action on combating terrorism”**

Denna policy (Policy A) skapades som ett resultat av huvudsakligen två pådrivande krafter som vi har kunnat identifiera. Den första är Parlamentet som institutionell aktör (se 6.2.3) som den 5 september 2001 påminde om behovet av att effektivisera EU:s samarbete mot terrorism (se 6.1.1). Den andra är den 11 september som en strukturell tröskeleffekt vilken i detta fall gjorde att Parlamentet fick ett så snabbt gehör på sina framförda förslag till förändring. Policy A är på samma sätt som policy B en förändring av kategorin layering. Både syftet med och konsekvensen av policy A är att det befintliga samarbetet mot terrorism förstärks vilket försvårar djupgående förändringar i framtiden. Samtidigt medför policy A, genom att delvis överbrygga problematiken med en gemensam definition av terrorism (se 5.2.4), även att det blir mer sannolikt att få till stånd ytterligare förändringar av kategorin layering.

### **7.4.5 Den nya konstitutionen för Europa och Artikel 36 kommittén**

Det finns flera pådrivande krafter bakom uppkomsten av den nya konstitutionen som föregåtts av Framtidskonventet. Vi identifierar för det första det politiska trycket att effektivisera beslutsfattandet till följd av den successiva utvidgningen av EU. Detta tryck resulterade i ett kritiskt ögonblick i och med den senaste utvidgningen 2004 (se 6.1.2). Det är även naturligt att tala om den 11 september som en pådrivande kraft även om den i detta fall mestadels utgör en katalysator till det politiska trycket för förändring. Framtidskonventet i sig självt är också en pådrivande kraft vi identifierat (se 6.1.3). Trots dessa starka pådrivande krafter har inte den nya konstitutionen kunnat genomföras till följd av att motståndskrafterna, framförallt i form av de nationella parlamentens ratificeringsrätt, varit för starka (se 5.2.3).

De starka pådrivande krafterna vi kunnat identifiera i samband med upprättandet av en ny konstitution gör att vi i framtiden kan förvänta oss en förändring av kategorin diffusion i enlighet med hypotes tre. Detta kan komma till uttryck i att hela pelarsystemet avskaffas och ersätts med en ny beslutsstruktur med undantaget för polis- och säkerhetstjänstsamarbetet, vilka förblir intakta. I det här fallet har dock den institutionella trögheten i form av starka motståndskrafter gjort att förändringsprocessen drar ut på tiden. Oavsett detta kan vi ändå förvänta oss att när en förändring väl sker kommer den vara av typen diffusion.

Artikel 36 kommittén etablerades inom Maastrichtfördraget varpå den vid Amsterdamfördraget (se 4.1) och i samband med policy A (se 4.2) fick ökade befogenheter. Enligt vår teori innebär detta att den mest sannolika förändringen av Artikel 36 kommittén är stabilitet eller möjligtvis layering. I samband med den nya konstitutionen kunde vi, som vi visat ovan, dock identifiera ett mycket starkt politiskt tryck på förändring. Detta kan förklara att Artikel 36 kommittén i den nya konstitutionen skulle utsättas för en förändring av kategorin diffusion (se 4.1). En sådan förändring stämmer med vår tredje hypotes som förutsäger sådan förändring till följd av de oerhört starka pådrivande krafterna vi kunnat identifiera.

## ***7.5 Falsifiering av hypotes tre***

Det politiska trycket blev oerhört starkt efter den 11 september 2001. Detta, tillsammans med övriga pådrivande krafter vi identifierat i styckena 7.4.3 och 7.4.4, gör att en förändring av kategorin diffusion skulle ha varit mera sannolik enligt hypotes tre. Men det blev bara layering i samtliga tre fall (Europols mandat att bekämpa terrorism, CTTF och Policy A). Utifrån vår bedömning av det politiska trycket som oerhört starkt kan vi alltså i de här fallen falsifiera hypotes tre, då det inte ledde fram till en förändring av kategorin diffusion. Men detta visar även att det är svårt att mäta det politiska trycket. Hade en mer precis operationalisering av detta

begrepp varit möjlig hade vi kanske kunnat påvisa att det politiska tryck som skapades av den 11 september inte var så starkt som vi nu har bedömt. Det enda i vårt material som talat för en sådan bedömning är Hänninger (se 6.1.1). Hade vi kommit fram till att det politiska trycket som skapades inte var så starkt hade vi istället kunnat förvänta oss layering i enlighet med hypotes två. Vår tredje hypotes hade då inte blivit falsifierad. Men givet att vår bedömning av det politiska trycket är korrekt, kan vi fortfarande förvänta oss en förändring av kategorin diffusion, som vi förklarade i stycke 7.4.5. Om den sker kommer även vår hypotes tre bekräftas.



# 8 Slutsatser och kritisk diskussion

## 8.1 Slutsatser

Syftet med denna uppsats var att utifrån den historiska institutionalismen, baserad på Paul Piersons *Politics in Time*, skapa en större förståelse för vad som driver på respektive motverkar förändring inom EU:s samarbete mot terrorism, samt avgöra vilken kategori av förändring som är mest sannolik. Detta avsåg vi göra genom att svara på våra frågeställningar samt utifrån våra resultat ställa upp och pröva hypoteser om vilken kategori av förändring som varit mest sannolik.

Den första frågan var vilka motståndskrafter vi kunnat identifiera som verkar för att upprätthålla institutionell status quo inom EU:s samarbete mot terrorism? Den första motståndskraften är Maastrichtfördraget där samarbetet mot terrorism för första gången institutionaliserades i EU:s tredje pelare. Det utgjorde lösningen på ett så kallat *coordination problem* och blev ett avgörande vägval som enligt vår teori innebär att det därefter blir svårt att ändra samarbetets riktning. Den andra motståndskraften är *veto points* som utgörs av olika röstningsförfaranden vilka gör det svårt att genomföra förändring. De två vetopunkter vi identifierat är de nationella parlamentens ratificeringsrätt samt beslutsstrukturen inom tredje pelaren. Den tredje motståndskraften är *asset specificity* vilket är specifika investeringar i olika delar av EU:s samarbete mot terrorism. Den fjärde motståndskraften är *positiv feedback* som innebär en kombination av, dels de övriga motståndskrafterna, dels ett stärkande av de befintliga institutionerna inom EU:s samarbete mot terrorism genom policybeslut.

Den andra frågan var vilka pådrivande krafter för institutionell förändring av EU:s samarbete mot terrorism vi kunnat identifiera? Den första pådrivande kraften är *critical junctures* eller *kritiska ögonblick*. Det finns två sorter av kritiska ögonblick. Dels de strukturella tröskleffekterna vilka utgörs av Kalla Krigets slut och den 11 september. Dels utlösande effekter som är mer ytliga då de endast lyfter fram förändring som ett handlingsalternativ efter en längre kumulativ process. Exempel på dessa är EU:s olika fördrag. Den andra pådrivande kraften är *institutionella entreprenörer* som både kan bestå av enskilda personer som t ex Helmut Kohl men också institutioner som t ex Kommissionen. Den tredje och sista pådrivande kraften är de *marginella grupperna* som förlorat en initial maktkamp i utformningen av en institution. De fortsätter dock arbeta för att driva igenom en förändring i linje med hur de själva vill att institutionen ska utformas.

Vi frågade oss sedan om vi med hjälp av dessa svar kunde förklara de institutionella förändringar som har skett inom EU:s samarbete mot terrorism. För att göra detta prövade vi hypoteser om när och vilken kategori av förändring som var mest sannolik. Våra hypoteser var att samarbetet efter att det först institutionaliserats i EU:s tredje pelare, sannolikt skulle förbli stabilt. Om förändring trots allt skulle ske, till följd av starkare pådrivande krafter, var det mest sannolikt att förvänta sig en mindre förändring av kategorin *layering*. För att en mer genomgripande förändring av kategorin *diffusion* skulle vara sannolik, bedömde vi att det krävdes ett oerhört starkt politiskt tryck i samband med ett *kritiskt ögonblick*.

Våra resultat verifierar till stor del våra hypoteser. De förändringar vi identifierat har varit få och av en mindre omfattande karaktär, stabiliteten har med andra ord varit dominerande. Denna stabilitet har vi främst kunnat identifiera i Europol, den viktigaste delen i EU:s samarbete mot terrorism. Visserligen har Europol genomgått en del förändringar men dessa har inte kunnat rubba grundstrukturen. Den främsta orsaken till detta har vi kunnat identifiera i att motståndskrafterna förblivit starka. Både förändringarna inom Europol och de övriga delarna av EU:s samarbete mot terrorism har varit av typen *layering*.

Vi har inte kunnat identifiera några genomgripande förändringar av kategorin *diffusion* även om det, utifrån vår teori, hade varit sannolikt då vi identifierat ett oerhört starkt politiskt tryck i samband med den 11 september 2001 och behovet av att effektivisera beslutsfattandet inom EU. Således falsifierar några av de förändringar som genomfördes efter den 11 september våra hypoteser. Utifrån vår teori kan vi dock konstatera att en förändring av kategorin *diffusion* sannolikt kommer att ske. Genomförandet av den nya konstitutionen var ämnad att bli en sådan förändring för EU:s samarbete mot terrorism då Artikel 36 kommittén skulle ersättas med en strategisk operativ kommitté. Om detta genomförs i framtiden verifieras våra hypoteser. De falsifieringar vi kunnat konstatera här blir därigenom ointressanta då hypoteserna i så fall skulle visa sig vara korrekta. Orsaken till att vi ännu inte kunnat verifiera hypoteserna fullt ut anser vi bero på att institutionell förändring, särskilt i komplexa organisationer, är trögriktig och tar lång tid.

Sammanfattningsvis finner vi stöd för stora delar av vår teori då vi funnit att våra hypoteser har haft en stor bärkraft. Men som vi precis redogjort för har vi delvis även kunnat falsifiera våra hypoteser. Detta indikerar att vår teori också har brister eftersom de stora förändringar som vi antog skulle inträffa i samband med den 11 september uteblev trots förekomsten av starka pådrivande krafter. Naturligtvis gav det upphov till en mängd förändringar men grundstrukturen inom Europol förblev intakt. Inga av de förändringar som skett har heller minskat omfattningen av EU:s samarbete mot terrorism. Ställs detta i relation till den institutionella tröghet vi även kunnat identifiera så blir detta intressant. När EU väl får ökade befogenheter att bekämpa terrorism kan vi således förvänta oss att de består. Uttryckt med andra ord: man kan alltså röra *ner* sockret i sylten men det går inte att röra sockret *ur* sylten.

## 8.2 Kritisk diskussion

Till följd av begränsningar i utrymme har vi inte kunnat ta upp allt som vore önskvärt. Det mest uppenbara är konsekvenserna av Madrid- och Londonattentaten vilka vi inte har analyserat. Hade vi inkluderat dessa två händelser hade vi säkerligen kunnat konstatera att de på ett väsentligt sätt stärkt det politiska trycket och ökat sannolikheten för en genomgripande förändring av EU:s samarbete mot terrorism. Vi kan dock se att detta ökade politiska tryck inte har kunnat påverka grundstrukturen inom Europol. Detta är intressant och tyder på att den viktigaste delen inom EU:s samarbete mot terrorism kommer att förbli oerhört svårföränderlig. Det enda vi kunnat identifiera som tyder på att även Europol skulle kunna komma att förändras är upprättandet av den så kallade Counter Terrorist Group, CTG (se bilaga 4). Detta samarbete kan över tid skapa ett förtroende mellan medlemsstaternas underrättelsetjänster. Ett sådant förtroende kan erodera det kanske starkaste motståndet vi kunnat identifiera, det vill säga investeringarna i det bilaterala samarbetet utanför EU:s ramar. Detta ökar i sin tur sannolikheten för större förändringar av Europol, även om det inte är att vänta i en överskådlig framtid.

Ett av de största problemen för genomförandet av vår analys var svårigheten att operationalisera *politiskt tryck* som mätbar enhet. Pierson erbjuder inga mer precisa instrument än de pådrivande krafterna. Att mäta styrkan i dessa har varit svårt och vår bedömning har därför grundats i vår förmåga att tolka resultaten. Hade vi haft bättre mätinstrument hade vår något subjektiva bedömning kunnat minskas genom att det skulle möjliggöra mer precisa hypoteser.

# Referenser

## Litteratur

Alvesson, Mats – Deetz Stanley, 2000. *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund. Studentlitteratur.

Anderson, Malcolm, 2000. *Counterterrorism as an Objective of European Police Cooperation* i Fernando Reinares (ed.) *European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental cooperation* (s. 227-243). Aldershot. Ashgate Publishing Limited.

Björkdahl, Annika, 2002. *From Idea to Norm – Promoting Conflict Prevention*, Lund Political Studies 125.

Chalk, Peter, 2000. *The Third Pillar on Judicial and Home Affairs Cooperation, Anti-terrorist Collaboration and Liberal Democratic Acceptability* i Fernando Reinares (ed.) *European Democracies Against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental cooperation* (s. 175–226). Aldershot. Ashgate Publishing Limited.

Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wägnerud, Lena, 2003. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Stockholm. Norstedts Juridik AB,

EU-2004 Kommittén, 2005. *Fördrag om upprättelsen av en Konstitution för Europa*. Avesta. SNS Förlag.

Fägersten, Björn, 2005. *Sharing Secrets. A pilot study on European Intelligence Cooperation*. Lunds universitet.

George, Alexander L. – Bennett, Andrew, 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge. MIT Press.

Holme, Idar Magne – Solvang, Bernt, 1997. *Forskningsmetodik om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund. Studentlitteratur.

Johnson, Björn, 2003. *Policyspridning som översättning. Den politiska översättningen av metadonbehandling och husläkare i Sverige*. Lund Political Studies 130.

Kumm, Björn, 2002. *Terrorismens historia*. Lund. Historiska media.

Lodge, Juliet, 1993. *Internal Security and Judicial Co-operation Beyond Maastricht* i Edward Moxon-Browne *European Terrorism* (s. 379-407). Aldershot. Dartmouth Publishing Company Limited.

Lowndes, Vivien, 2002. *Institutionalism* i David Marsh och Gerry Stokers (eds.) *Theory and Methods in Political Science* (s. 90-108). New York. Palgrave Macmillian.

March, James, G. – Olsen, Johan P., 1984. *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, i *The American Political Science Review* volym 78, nummer 3, (s. 734 – 749). American Political Science Association.

Marsh, David – Furlong, Paul 2002. *A Skin, not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science* i David Marsh och Gerry Stokers (eds.) *Theory and Methods in Political Science* (s. 17-41). New York. Palgrave Macmillian.

O'Brien, Kevin A. 2005. *France* i Karin von Hippels (ed) *Europe Confronts Terrorism* (s. 19-42). Chippenham och Eastbourne. Antony Rowe Ltd.

Petersson, Olof m fl 2003. *Demokratirådets rapport 2003 – Demokrati i EU*. Stockholm. SNS Förlag.

Pierson, Paul, 2000a. *Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes* i *Studies in American Political Development* volym 14, nummer 1, (s. 73-93). Cambridge University Press

Pierson, Paul, 2004. *Politics in time. History, Institutions, and Social Analysis*. New Jersey. Princeton University Press.

Røvik, Kjell Arne, 2000. *Moderna organisationer; trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. Malmö. Liber.

Smith, Karen E. 2003. *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge. Polity Press.

Stevenson, Jonathan, 2005. *Transatlantic Counter-Terrorism Cooperation after 11 September 2001* i Karin von Hippels (ed) *Europe Confronts Terrorism* (s. 208-231). Chippenham och Eastbourne. Antony Rowe Ltd.

Stone Sweet, Alec – Fligstein Neil – Sandholtz, Wayne, 2001. *The Institutionalization of European Space* i Alec Stone Sweets – Wayne Sandholtz –Neil Fligstein (eds) *The Institutionalization of Europe*. (s. 1-28) New York. Oxford University Press.

Szyszkowitz, Tessa, 2005. *The European Union* i Karin von Hippels (ed) *Europe Confronts Terrorism* (s. 208-231). Chippenham och Eastbourne. Antony Rowe Ltd.

Thelen, Katheleen – Steinmo, Sven, 1992. *Historical institutionalism in comparative politics* i Sven Steinmo – Katheleen Thelen – Frank Longstreths (eds) Structuring Politics. Historical Institutionalism in comparative analysis (s. 1-32). New York. Cambridge University Press.

Thelen, Kathleen, 1999. *Historical Institutionalism and Comparative Politics* i Annual Review of Political Science volym 2 (s. 369–404).

Turnbull, Penelope – Sandholtz, Wayne, 2001. *Policing and Immigration: The Creation of New Policy Spaces* i Alec Stone Sweets – Wayne Sandholtz –Neil Fligstein (eds) The Institutionalization of Europe. (s. 194-220) New York. Oxford University Press.

Uçarer, Emek M. 2001. *From The Sidelines to Center Stage: Sidekick No More? The European Commission in Justice and Home Affairs*. European Integration online Papers. Volym 5, nummer 5.

Warbrick, Colin, 1993. *The European Convention on Human Rights and the Prevention of Terrorism* i Edward Moxon-Browne (ed) European Terrorism (s. 341-378). Aldershot. Dartmouth Publishing Company Limited.

## **Intervjuer**

2005-11-30 Anna-Carin Svensson, kansliråd, Justitiedepartementet.

2005-12-05 Nils Hänniger, rättsråd, Sveriges ständiga representation, Bryssel

2005-12-06 Cecilia Malmström, EU-Parlamentariker för Folkpartiet.

2005-12-07 Pål Johansson, Kanslichef för Moderata Samlingspartiet, Bryssel

## **Officiella dokument**

EU dokument 1 = Extraordinary Council meeting 2001-09-20 (12019/01).

EU dokument 2 = The Framework decision 2002-06-13 on combating terrorism (2002/475/JHA).

EU dokument 3 = OJ559428EN.doc.

EU dokument 4 = Council of the European Union, Brussels 2004-03-25 (7764/04).

EU dokument 5 = Council of the European Union, Tammerfors 1999-10-15 – 1999-10-16.

Eurojust dokument = Rådets beslut 2002-02-28 om inrättande av Eurojust (2002/187/RIF).

Europolkonventionen = Konvention som utarbetats på grundval av artikel K.3 i Fördraget om Europeiska unionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå (41995A1127(01)).

## **Internetkällor**

Internet 1 = *EU counter-terrorism policy*. [www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-117489-16&type=LinksDossier](http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-117489-16&type=LinksDossier). Hämtad 2005-11-25. Publicerad 2004-03-31

Internet 2 = The EU Security Concept – Implications for NATO and the EU (167 PCTR 04 E). [www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=490](http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=490). Hämtad 2005-11-25. Publicerad 2004.

Internet 3 = Europeiska unionens officiella hemsida, information om PCTF [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/fsj/police/chief/wai/fsj\\_police\\_task\\_force\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/police/chief/wai/fsj_police_task_force_en.htm). Hämtad 2005-11-25.

Palmer, John, 2004-04-08. *The Brussels European Council - A new mood of grim political determination*. [www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-117048-16&type=Analysis](http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-117048-16&type=Analysis). Hämtad 2005-11-25. Publicerad 2004-04-08.

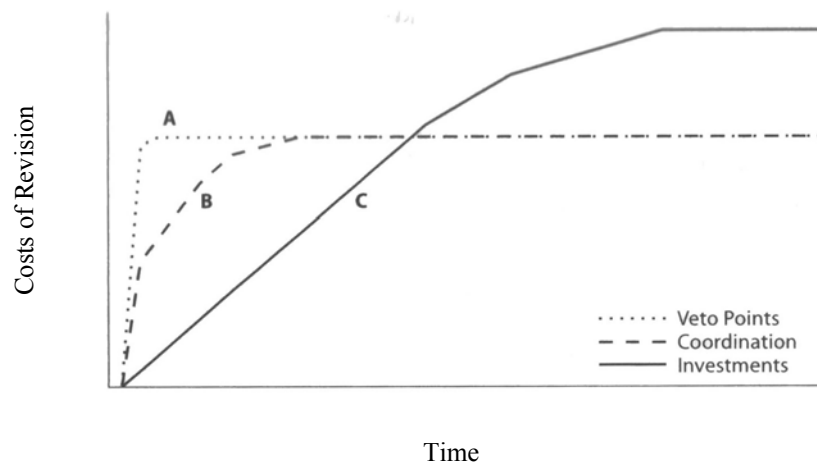
## **Övrigt material**

Hjelm-Wallén, Lena 2004-02-25. Intervju med Sveriges regerings representant i Framtidskonventet. Gjord för Utrikespolitiska Föreningen i Lund.

MUST, 2005-11-29. *Europas och Sveriges hotbild*. Seminarium vid Lunds universitet.

## Bilaga 1 Motståndskrafterna visualiserade

Kurvan A förklarar kostnaden när bara *veto points* är medräknade. Dessa tillkommer redan från första dagen som institutionen grundas och förblir därefter desamma över tid. Kurvan B beskriver kostnaderna som förknippas med *coordination problems*. Omfånget av dessa kostnader uppkommer rätt fort efter det att institutionen skapas men ökar mer måttfullt när aktörernas förväntningar av institutionell kontinuitet ökar. Kurvan C visar kostnaderna som vi kan förvänta oss ökar över tid medan aktörer och organisationer investerar i status quo och utvecklar kompletterande institutioner och policys (*asset specificity*) ”In short, while arguments about vetoes and (to no lesser extent) coordination imply stable costs of institutional revision over time, arguments about investments and positive feedback see these costs as dynamic: institutions are typically not only self-enforcing but self-reinforcing” (Pierson 2004:151). Tillsammans utgör dessa det Pierson kallar *positive feedback* vilket sammanfattar alla våra motståndskrafter till institutionell förändring.

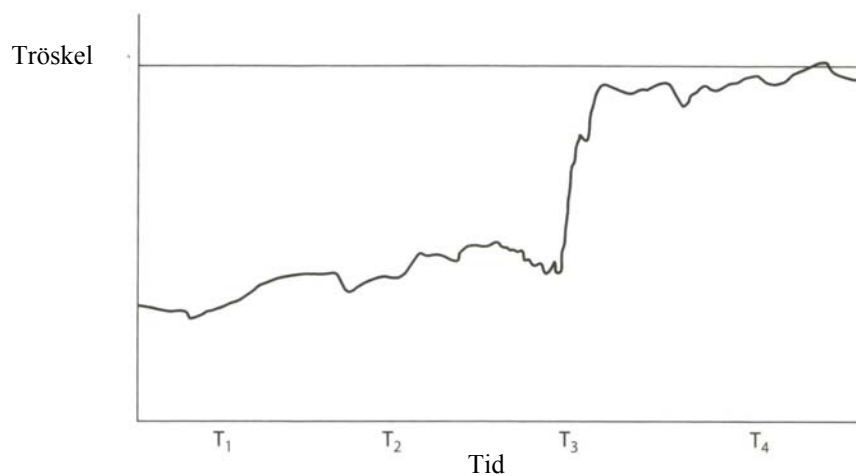


Figur 1.2 Källor till institutionellt motstånd till förändring över tid Källa Pierson, 2004:151



## Bilaga 2 Strukturell tröskeleffekt

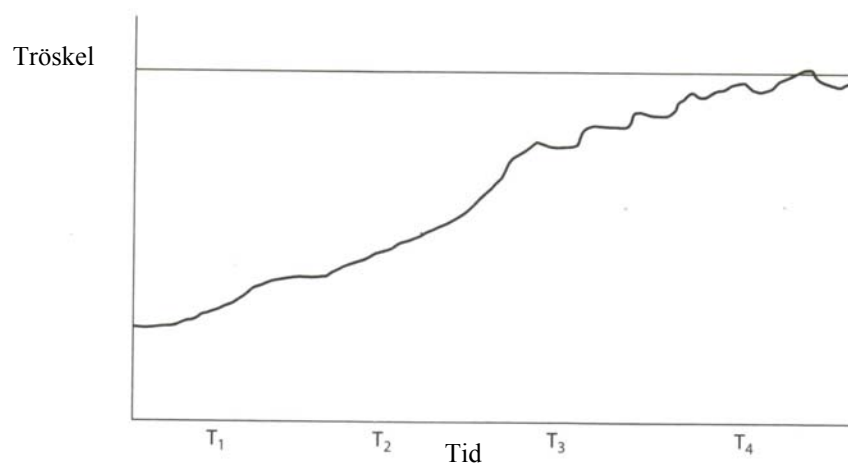
Figur 1.3 visar en strukturell tröskeleffekt. Denna effekt utgör i sig själv djupgående förändringar i den befintliga strukturen. De exempel vi identifierat i vår studie är Kalla Krigets slut och den 11 september. På bilden når man inte den kritiska tröskeln förrän en tid efter denna strukturella tröskeleffekt men det är ändå den som gjort att förändringen över huvud taget var möjlig.



Figur 1.3 En tröskelmodell med en strukturell orsak till förändring. Källa Pierson, 2004:94

## Bilaga 3 Kumulativ tröskeleffekt

Figur 1.4 visar ett kritiskt ögonblick som uppstår efter en längre kumulativ process. I vår uppsats identifierar vi bland annat toppmötet i Tammerfors som ett sådant kritiskt ögonblick. Efter en successiv process av stegvisa förändringar som i sig själva inte varit så signifikanta nådde man till sist över tröskeln vilket medförde förändringar. Framväxandet av den nya konstitutionen är en annan sådan, där EU:s successiva utvidgning nådde en över tröskeln i och med den sista utvidgningen 2004 då EU fick 10 nya medlemsstater.



Figur 1.4 En grundläggande tröskelmodell. Källa Pierson, 2004:87

## Bilaga 4 Samarbetet utanför tredje pelaren

Det samarbete som ligger utanför tredje pelaren kan som Hänninger säger sammanfattas ”med en schysst utrikespolitik” (2005). Utrikespolitiken återfinns inom den andra pelaren där Joint Situation Centre (SitCen) kan nämnas som en viktig del i EU:s samarbete mot terrorism. SitCen arbetar med att analysera underrättelseinformation som sänds in från medlemsländerna och bemannas av medarbetare från medlemsstaternas säkerhetstjänster (Hänninger 2005).

Inom SitCen återfinns Counter Terrorist Group (CTG). Denna skapades efter den 11 september och är ett nätverk för de nationella säkerhetstjänsternas chefer (Svensson, 2005). CTG är, som Hänninger förklarar ”en slags hybrid, för den är ju också extra EU ... det vill säga, antingen är man inne [läs: inom EU strukturen, *författarnas anm.*] eller så är man inte inne, och den är inte inne, men den är mer inne än Bernklubben” (2005).

Bernklubben, som skapades 1971, befinner sig helt utanför EU:s struktur. Det är ett informellt multilateralt forum för samarbete mellan cheferna för underrättelse- och säkerhetstjänsterna i ett antal Europeiska länder (O’Brien 2005:34). De 10 nya medlemsländer som tillkom 2004, är dock inte medlemmar av Bernklubben (Hänninger, 2005). Samarbetet, som även omfattar mycket mer än bara terrorism, bedrivs alltjämt mycket flitigt (Svensson 2005).

TREVI-Gruppen skapades 1975 och var fram till Maastrichtfördraget det informella samarbetet inom EU med syftet att stärka det polisiära samarbetet, exempelvis mot organiserad brottslighet och terrorism (Occhipinti 2003:8, 31). TREVI står för Terrorism, Radicalism, Extremism and Political Violence (Lodge 1993:383). TREVI-gruppen upplöstes i och med institutionaliserandet av EU:s samarbete mot terrorism, men låg till grund för EU:s tredje pelare och Europol (Turnbull – Sandholtz 2001:196).