politica

Tidsskrift for politisk videnskab

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design
Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof
ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 10. september 2015

Tilmelding til nyhedsbrev: www.politica.dk
E-mail: politica@ps.au.dk

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.
Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts,* som udgives af IPSA.

Tidsskriftet Politica
c/o Institut for Statskundskab
Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

Indhold

politica, 47. årg. nr. 3 2015, 363-365

Carsten Bagge Laustsen

Terror og terrorbekæmpelse – nye udviklinger og perspektiver

Introduktion til temanummeret

Terrorbekæmpelse er stadig, her over ti år efter angrebene på World Trade Center og Pentagon, et centralt policy-område. Men meget er sket siden dette angreb, der i sig selv varslede en ny epoke inden for den internationale politik. Hvor fokusset efter den 11. september 2001 primært var på truslen fra al-Qaida og USA's respons, er trusselsbilledet nu mere diffust, og de nationale politikker langt mere selvstændigt formulerede. I tillæg hertil har en række overnationale aktører også formuleret distinkte antiterrorpolitikker, blandt andre EU.

I et dansk perspektiv kan man sige, at terrorens virkelighed er kommet stadig tættere på. Vi har efter "9-11" set terrorangreb i store europæiske byer som London, Madrid og Paris. Men i mental forstand var det måske først med Breiviks angreb i Oslo og på Utøya den 22. juli 2011, at terroren for alvor blev en del af en skandinavisk virkelighed. Der var her tale om en terror, som ikke kunne afvises som fremmede og radikale muslimers værk. Terroren var "homegrown". Hvis man kan tale om nogen som "etnisk norsk", må Breivik komme tæt på.

Det vil naturligvis her være korrekt at påpege, at Danmark faktisk allerede siden karikaturkrisen fra 30. september 2005 har udgjort et oplagt mål for terror udført af radikaliserede muslimer. Vi har set flere anslag mod Jyllands-Posten og Politikens Hus og mod personer associeret med krisen, primært Kurt Vestergaard. Danmarks krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan og nu Syrien har uden tvivl også hævet trusselsniveauet.

Men selvom truslen om terror har været en realitet, har den næppe været stærkt følt af "den almindelige dansker". Hvor terroren i Norge ramte tilfældige og uskyldige, har de fleste herhjemme nok oplevet terrortruslen som rettet mod folk, der på den ene eller anden måde havde "aktier" i karikaturkrisen. Angrebene den 15. og 16. februar 2015 mod Krudttønden og den jødiske synagoge i København, hvor Omar El-Hussein dræbte to mennesker og sårede flere, har, må man formode, påvirket dette mentale billede på en tvetydig måde.

På den ene side var angrebene forudsigelige – eller sådan ser de i hvert fald ud i bagklogskabens skær. (Det er imidlertid ikke det samme som at sige, at man kunne have undgået dem.) Der var igen en forbindelse til karikaturkrisen,

og angrebet mod den jødiske synagoge må have et rationale, som peger tilbage til konflikten mellem Israel og Palæstina. Men på den anden side må den massive tilstedeværelse af politi i København i angrebenes kølvand have skabt en stigende opmærksomhed på, at terroren kunne slå til hvor som helst og når som helst. Her efter angrebene vil mange sikkert sige, at et det ikke er et spørgsmål, *om* vi vil se terror igen i Danmark, men *hvornår* vi vil se det, og hvilken form terroren så vil antage.

En populær talemåde inden for terrorforskningen lyder, at når man bygger en ti meter høj mur for at inddæmme terroren, opfinder terroristerne en 11 meter lang stige. Det er lidt med terror som nyheder – det samme sker aldrig to gange. Terroren udvikles konstant, og det gør den selvfølgelig, fordi det handler om at tage os på sengen. Terrorister er som guerillakrigere – de vælger selv målet og tidspunktet for deres angreb. Deres angreb kommer altid som en overraskelse. Terrorister er til tider også kreative og opfindsomme. Hvem havde skænket det en tanke, at man kunne bruge passagerfly som missiler mod højhuse? Men frem for alt så ændrer terroren sig, når samfundet ændrer sig, og selvfølgelig helt oplagt i samtakt med de teknologiske muligheder, som byder sig til.

Man bør til denne liste af forskydninger også tilføje begrebslige skred. En lang række fænomener, som tidligere blev tematiseret som krig eller kriminalitet, bliver nu italesat som terror. Og nye fænomener kommer til, fx cyberterror, der udvider og, ville nogle sige, udvander terrorbegrebet. Alene af disse fire grunde må terrorforskningen være et felt i stadig bevægelse. Man behøver kun at opdage tyngdekraften én gang, men med terroren forskyder forskningsgenstanden sig konstant. Og så må forskningen følge, eller hvis vi skærper det lidt halte forpustet, bagefter.

Terrorfeltet er et felt med stor politisk bevågenhed – og med god grund. En væsentlig opgave for vores politikere er at skabe en tryg og sikker virkelighed for landets borgere, og her er terrortruslen en naturlig bekymring. Megen terrorforskning foregår derfor på statslige institutioner og i et samarbejde med udøvende myndigheder – politiet og efterretningstjenesten. Vi vil i denne sammenhæng slå til lyd for en terrorforskning, som ikke kun er problemløsende og "teknisk", hvis vi her skal henvise til en af de tre erkendelsesinteresser, der ifølge den tyske filosof, Jürgen Habermas, er til stede i det samfundsvidenskabelige felt. Terrorforskningen bør også være kritisk (og frigørende) og bør derfor kunne sætte spørgsmålstegn ved vores kategorier og praksis.

Formålet med temanummeret er at samle op på og reflektere over nogle af de centrale udviklinger inden for terror og terrorbekæmpelse i det sidste årti. Nummeret falder i tre afdelinger og rummer i alt fem artikler. Den første artikel er en konceptuel metateoretisk artikel om terrorbegrebet, og herefter følger to artikler om nye former for terror og to artikler om nye udviklinger inden for terrorbekæmpelse. Alle artikler har således terror eller terrorbekæmpelse som genstand, men de adskiller sig ved brugen af forskellige metoder, ved at inddrage forskellige discipliner som politologi, politisk teori, sociologi, psykologi, forvaltningsteori og international politik. Vi kommer stort set hele statskundskaben rundt – og mere til. Og endelig er de alle policy-relevante og – samtidig – kritiske.

Den første artikel, "Kampen om terrorbegrebet" af Carsten Bagge Laustsen og Rasmus Ugilt, zoomer ind på selve terrorbegrebet og analyserer de stridigheder, der foranlediges af forskellige aktørers forskellige brug af dette begreb. Artiklen anvender for første gang inden for terrorforskningen systematisk William Connollys teori om essentielt omtvistede begreber.

Herefter sætter de to næste artikler fokus på nye former for terror. Andrea Kiel Nielsens artikel om Breviks personlighedsstruktur og hans forsøg på moralsk at afkoble sig fra sine handlingers grusomme konsekvenser er samtidig et bidrag til litteraturen om de såkaldte ensomme ulve. Profilering er et centralt værktøj i præventiv terrorbekæmpelse, og artiklen bryder her nyt land ved at vise, hvorledes filosofisk og sociologisk personlighedsteori kan befrugte en sådan. Herefter følger Jeppe Teglskov Jacobsens artikel om cyberterrorisme, der igen er et fænomen, som er kommet til inden for den sidste årti – uden dog at denne form for terrorisme har forårsaget megen ødelæggelse. Artiklen vurderer kritisk, om cyberterroren er den trussel, den ofte påstås at være, og på baggrund af viden om blandt andet teknologiske muligheder og tidligere angreb konkluderes det, at truslen er stærkt overdrevet.

Efter i disse to artikler at have fokuseret på terror vender vi blikket mod terrorens bekæmpelse og det i henholdsvis et nationalt og internationalt perspektiv. Lasse Lindekilde fokuserer i sin artikel på initiativerne til afradikalisering, sådan som de fremtræder i forskellige handlingsplaner fra 2009 og frem, og artiklen giver et bud på mulige forklaringer på policyændringerne. Og Bruno Oliveira fokuserer i artiklen "Terrorbekæmpelse i Europa: EU's rolle" på EU's terrorbekæmpelsespolitik og anvender sociologisk institutionel teori og konventionalisme i analysen af dette politikfelts udvikling.

politica, 47. årg. nr. 3 2015, 366-385

Carsten Bagge Laustsen og Rasmus Ugilt

Kampen om terrorbegrebet

Hvad er terror? Spørgsmålet har været overraskende vanskeligt at give et definitivt svar på. Vi går til problemet ved at bruge William Connollys teori om essentielt omtvistede begreber. Her er tre karakteristika væsentlige: begrebers normativitet, kompleksitet og anvendelse. Vores formål er ikke at præsentere en endelig definition af terrorbegrebet, men derimod at give en ny ramme for studiet af kampen om begrebets mening. Samtidig positionerer vi os i modsætning til såvel realistiske som konventionalistiske tilgange til at definere begrebet som til andre og mere brugte tilgange til studiet af kampen om dets mening. Vi påpeger således forskellene på vores tilgang og dem, der eksempelvis bruges inden for analyser af hegemoni og diskursive formationer og inden for begrebshistorie. Vi argumenterer for, at Connollys tilgang kan udgøre en produktiv ramme for undersøgelse af begrebets kontestering, fordi den belyser, hvad det overhovedet vil sige, at et begreb er essentielt omtvistet, og fordi den tillader os bedre at se forskellige niveauer af enighed og uenighed.

Hvad er terror?

Da vi så billederne fra World Trade Center i 2001, fra den bombesprængte skole i Breslan i 2004, fra Oslo og Utøya i 2011, fra Boston Maraton i 2013 eller fra Krudttønden og den jødiske synagoge i København 2015 var vi ikke i tvivl om, hvad vi havde set: Det var terror! Spørgsmålet er imidlertid, om vi mener det samme, når vi bruger dette ord.

Findes der en konsistent definition, som meningsfyldt kan rumme myriaden af forskellige fænomener, vi efterhånden betegner som terror? Har de russiske anarkisters angreb mod Zarens familie meget, hvis overhovedet noget, til fælles med Aum Shinrikyo sarinangreb i Tokyos undergrundsbane i 1995? Har Stalins terrorregime, som kostede millioner livet, noget væsentligt til fælles med det, man i dag tematiserer som cyberterrorisme, og som indtil videre kun har afstedkommet materiel skade?

Begrebet terror fungerer helt oplagt som et signalord på linje med stærkt normativt ladede ord som "ondskab" og "vold". Det signalerer et drama, der forpligter og kalder os til resolut handling. Men det fungerer også deskriptivt. Det beskriver en handling, som adskiller sig fra andre former for vold og andre former for politisk aktivisme. Begrebet er altid både beskrivende og evaluerende.

Spørgsmålet om, hvad der er terror, har været genstand for intens diskussion blandt terrorforskere, hvilket en af de vigtigste bøger i terrorforskningens korte historie er et godt bevis på. I *Political Terrorism* oplister Alex Schmid og Albert J. Jongman (1988) 109 væsentligt forskellige definitioner på terror – definitioner som de har fundet i blandt andet forskningslitteratur og lovgivning. Formålet var på baggrund af det udredende arbejde at opstille en konsensusdefinition.

Dette var imidlertid et langt mere optimistisk og radikalt projekt, end man måske umiddelbart forestiller sig. Det er endvidere også klart, at projektet langt hen ad vejen fejlede. Terrorforskere henviser stadig til *Political Terrorism*, men anvender kun sjældent den definition, der skulle være værkets primære bidrag.

Det kan her være nyttigt at sondre mellem den juridiske brug af begrebet på den ene side og den akademiske og den politiske på den anden. I den juridiske kontekst er dommerens afgørelse den ultimative garant for, at man vil kunne afgøre, om en given handling er terror eller ej. En sådan "suveræn" findes imidlertid hverken i en demokratisk politisk virkelighed eller i en akademisk. Vi står derfor stadig uden en egentlig fastlagt og fælles definition af det emne eller den genstand, vi udforsker.

Reaktionerne er forventelige. Nogle bliver utålmodige, vælger sig en definition og arbejder med den. Der er dem, som hævder, at der slet ikke er noget problem. "What looks, smells and kills like terrorism, is terrorism", som en tidligere engelsk ambassadør, Sir Jeremy Greenstock, udtrykte det (i Saul, 2012). Og endelig er der dem, der forsøger at besvare spørgsmålet om, hvorfor det er så vanskeligt at komme med en præcis definition, og forsøger at sige noget om, hvad det bør have af konsekvenser for terrorforskningen i det hele taget. Vi tilhører den sidste gruppe.

Et frugtbart udgangspunkt for at udvikle denne tredje vej er den amerikanske politolog og politiske filosof William Connollys analyse af "essentielt omtvistede begreber" i bogen *The Terms of Political Discourse*. Idéen om essentielt omtvistede begreber hentede Connolly hos W. G. Gallie, der præsenterede den i artiklen "Essentially Contested Concepts" (1955-56). Connolly forstod sit bidrag som et forsvar for Gallies oprindelige position og samtidig som et forsøg på at gøre teorien anvendelig for politisk videnskab. Ud over Gallie er Connolly også inspireret af den (sen)wittgensteinske idé om, at betydning er brug (1993: 35ff). Hans teori indebærer et opgør med en sondring mellem tingenes verden og ordenes, hvilket er en yderst væsentlig pointe, når man ser på striden om terrorbegrebets definition.[1]

At studere politiske begreber

At der ikke er konsensus om terrorbegrebet kan synes en fladtrådt pointe. Der er imidlertid mange bud på, hvorfor vi ser denne dissens og på, hvordan kampen om terrorbegrebet skal studeres. Vi vil om lidt præsentere Connollys teori om essentielt omtvistede begreber. Men inden da vil vi kort præsentere en række tidligere bidrag – først de to mest oplagte opponenter og dernæst to analysestrategier, som har været de mest anvendte i forhold til analyse af kontesteringer af politiske begreber.

Den umiddelbare front er naturligvis de tilgange, som hævder, at der ikke *er* strid om terrorbegrebet eller ikke *burde* være det. Og følgelig at der bør kunne opstilles en universel gyldig og derfor ahistorisk definition. "Terror er …". Vi kan her distancere os fra konventionalister, for hvem begreber kan defineres uden henvisning til en praksis eller materie. Schmid og Jongmans forsøg på at samle forskningsfeltet og nå frem til en definition, som så mange forskere som muligt ville kunne blive enige om, er et godt eksempel. Andrew Silke har slået til lyd for, at noget sådant netop er påkrævet for, at forskningen kan blive kumulativ (Silke, 2001).

Vi finder også et klart skel mellem begreber og praksis hos realisterne. Her stabiliseres begreberne imidlertid ved at henvise til en virkelighed "derude", vi alle står over for og konfronteres med. Man kunne her sondre mellem konventionelle realister (terroren har en given natur – den er voldelig, politisk, fremkalder frygt osv.) og moralske realister (alle sunde og almindelige mennesker vil tage afstand fra terroren, når de ser den, da den er et absolut onde). Den første gruppe tæller mange førstegenerationsterrorforskere (fx Wilkinson, 2001, Hansen, 2003), mens den anden tæller en række normative politiske teoretikere (Meisels, 2008; Primoratz, 2013). Som vi vil se nedenfor, finder den også genklang blandt politikere af forskellig observans.

Det, der forener konventionalister og realister, er, at de alle abonnerer på førsteordensiagttagelser. Begreber skal facilitere beskrivelsen og observationen af "det derude", der i sig selv er uafhængigt af begreber. Vi er imidlertid interesserede i andenordensiagttagelser. Vi observerer, hvordan folk bruger terrorbegrebet, snarere end observerer terroren "selv". Og ikke for at fordømme bestemte former for brug som akademisk problematisk eller moralsk usund, men simpelthen for at studere kampen om at definere terror som en integral del af en dynamisk politisk proces.

Herudover accepterer vi ikke sondringen mellem en akademisk, moralsk og politisk brug af begrebet. Begrebet bruges oplagt forskelligt inden for forskellige felter (jf. den tidligere diskussion af det retslige felt), men det betyder ikke, at den akademiske brug af begrebet er rent deskriptiv, den moralske rent normativ, og den politiske brug udelukkende et spørgsmål om interesser og magt. Uanset hvordan man definerer terrorbegrebet med henblik på at lave førsteordensiagttagelser inden for et af disse felter, er det altid også muligt og væsentligt at lave andenordensiagttagelser af den brug af terrorbegrebet, der finder sted inden for dem. Det er netop her, det bliver tydeligt, at vi har at gøre med et essentielt omtvistet begreb.

Vi er imidlertid ikke de eneste, som interesserer os for begrebers skiftende politiske betydning. Både begrebshistorien og diskursanalysen har sans for, at begrebers betydning ændrer sig over tid, og at disse betydninger spiller en konstitutiv rolle i forhold til at rammesætte, hvad vi kan forstå ved politik, stat og samfund.

Begrebshistoriske analyser har bidraget væsentligt til studiet af terrorbegrebet. Man kan oplagt nævne Rudolf Walthers bidrag til *Geschichtlische Grundbegrieffe* (2004). Han pointerer rigtigt, at terrorbegrebet tidligt havde en religiøs betydning (i betydningen en skælven i forhold til det guddommelige), og at det for alvor trådte ind på scenen som politisk begreb under Den Franske Revolution. Robespierre forstod terror som en nødvendig og retfærdig politisk dyd (Walthers, 2004: 345-346). Først med afslutningen af det jacobinske herredømme opstod begrebet "terrorisme", som kritikerne brugte til at pointere, at Robespierre var gået for vidt med sin politiske terror (2004: 348).

Idéhistorikeren Mikkel Thorup har i flere værker vist, at terrorbegrebet netop blev opfundet som en kriminalisering af den fremvoksende stats udfordrere (fx 2008, 2009). Med den moderne stats fremvækst blev antallet af aktører, der legitimt kunne udøve vold, reduceret til to: politiet, som bekæmper indre fjender, og militæret, som bekæmper ydre. Staten kunne herefter defineres som en enhed, der besad et legitimt voldsmonopol, hvilket blandt andet kom til at stå helt centralt i Webers berømte definition af staten (1921: 29).

Sådanne begrebshistorieske analyser viser, at terrorbegrebet over tid har forandret sig ganske voldsomt. De kan også hjælpe til at forklare tendenser i den måde, terrorbegrebet bruges på i dag. Eksempelvis synes den statscentristiske tanke, at terror er noget, der udøves af ikke-statslige aktører, at dominere megen terrorforskning. Terrorforskeren Richard Jackson (2008: 26) har fx gjort gældende, at kun 2 pct. af alle artikler i de anerkendte tidsskrifter om terror har statsterror som fokus. Vores fokus er på kontestering inden for en kortere periode: vores egen nutid. Hvor begrebshistorien har et diakront perspektiv, er vores primært synkront.

Et centralt element i traditionen for kritiske terrorstudier er netop studiet af terrorbegrebets skiftende betydning og af den kamp om at definere begrebet, som ligger bag disse. Traditionen er i høj grad et opgør med den primært posi-

tivistisk orienterede førstegeneration af terrorforskere (Smyth et al., 2008). Der har primært været to veje til disse indsigter. En går over Foucault (og anvender i særlig grad hans genealogiske metode) og videnskabssociolgien (Stampnitzky, 2013), og en anden går over hegemonianalysen (Jackson, 2007; Herschinger, 2011). Da genealogien har det til fælles med begrebshistorien, at begge primært er diakrone tilgange, vil vi her koncentrere os om at positionere os i forhold til hegemonianalysen.

Her har kritikken af dominerende forestillinger om terror været central. I særdeleshed har mange pointeret, at diskursen om terror har haft den funktion, at den dæmoniserer den vestlige verdens fjender. Terrorbegrebet har hegemoniseret sikkerhedsdiskursen og knæsat et klart skel mellem "god" og "ond", "dem" og "os", hvilket i anden omgang har været medvirkende til at legitimere en lang række politiske tiltag: fra krige over undtagelseslignende retlige tiltag til udvidede overvågningprogrammer.

Vores problem med denne tilgang er, at sondringen mellem en hegemonisk og en dislokeret situation ofte er grovkornet, og at tilgangen derfor overbetoner "konsensus". Det er nødvendigt at åbne for, at nogle aspekter af et begreb kan optræde med hegemonisk lukkethed i en periode (fx dets valorisering), mens andre kan være præget af uenighed. Det er langt fra sikkert, at der findes så klare vindere og tabere i den politiske kamp om at definere terrorbegrebet, som hegemonianalysen synes at implicere.

Connollys perspektiv åbner op for en tolkning af kampen om terrorbegrebets virkelighed, som ikke ender i forsimplede dikotomier, hvor hegemoniet ikke klart vindes eller tabes, og hvor sondring mellem hegemoniske og dislokerede situationer ikke lader sig tegne knivskarpt. Dette vil blive tydeligt, når vi har præsenteret tilgangen.

Connollys tilgang til omtvistede begreber

Det er oplagt først at præcisere, hvad Connolly forstår ved et begreb. Forskellen mellem begreber og ikke-begreber er, at førstnævnte er abstrakte, sammensatte og kontekstuafhængige. De adskiller sig fra andre ord, såsom navne, ved, at de ikke er bundet til en bestemt genstand. Et begreb kan bruges om en række forskellige begivenheder, følelser, handlinger osv. Begreber er sammensat af en række andre begreber. Og endelig kan begreber bruges i mange forskellige kontekster.

Når Connolly analyserer politiske begreber, tilfører han yderligere to bestemmelser, som adskiller dem fra almindelige begreber. Politiske begreber er både normative og omtvistede. De er normative og handlingsanvisende, fordi de bærer på forestillinger om det gode liv (Connolly, 1993: 22-34). Deres status som essentielt omtvistede kommer derimod af kombinationen af deres normativitet, kompleksitet og åbne anvendelseshorisont (1993: 10). Begreber *kan* kontesteres; politiske begreber er "essentielt" kontesteret. Det vil sige: Begrebernes politiske karakter hidrører i al væsentlighed fra deres kontesterbarhed. Disse tre forhold vil vi nu kigge nærmere på.

Normativitet

For at noget kan blive omtvistet, kræves det, at der er en grund til at være uenig. Det kræves med andre ord, at der noget at strides om. Denne strid kan have sit udgangspunkt i moralske overbevisninger, interesser, magt eller lignende (Connolly, 1993: 22ff).

Det er imidlertid væsentligt, at striden ikke er rent normativ. De omtvistede begreber har også en væsentlig deskriptiv side. De vil ofte blive brugt, *som om* de var deskriptive begreber. Dermed adskiller de sig fra rene moralske henholdsvis æstetiske begreber. At et måltid mad smager dejligt, er en normativ påstand, som de færreste vil være uenige i er normativ. De fleste af os er enige om, at det i sidste ende er smagsforskelle, der kommer til udtryk, når vi diskuterer mad.

Når vi taler om essentielt omtvistede begreber, er det selve distinktionen mellem deskriptivt og normativt, som flyder ud. Selv hvis vi for et øjeblik antager, at vi i en definition fangede alle de nødvendige og tilstrækkelige betingelser for, at noget kan karakteriseres som terror, ville man alligevel ikke have en neutral beskrivelse af fænomenet. Det skyldes, at beskrivelsen af noget som terror i dag samtidig også altid vil fungere som en fordømmelse af det.

Dette er en afgørende pointe for Connolly i forsvaret af Gallies oprindelige teori. Gallie er blevet kritiseret for ikke at sondre tilstrækkeligt mellem normative og deskriptive aspekter af begreber (Connolly, 1993:10-12), og den kritik mener Connolly altså er forfejlet, fordi man ikke kan adskille det deskriptive fra det normative i essentielt omtvistede begreber.

Kompleksitet

Med et begrebs kompleksitet mener Connolly, at dets betydning afhænger af andre begreber, som igen selv er vanskelige at definere. Begrebet frihed implicerer fx begreber som magt, vilje og valg.

For en videnskabelig undersøgelse af begreber er det ikke uden konsekvenser. I en positivistik tilgang vil man forsøge at definere begrebet operationelt. Man vil stille en række spørgsmål, som er mulige at afprøve i virkeligheden. Man laver en model, der så vidt muligt fanger det, vi forstår ved begrebet i dagligsproget. Men hvis man behandler begreber, som er komplekse og tilmed

består af en række andre begreber, der også i sig selv er komplekse, begynder dette træk at blive problematisk. Connolly forklarer:

> While investigators can, and often justifiably do, mark off any single concept with quotes to indicate that a conventionally accepted criterion or point is to be questioned or reappraised, matters change significantly when one is compelled to mark off consistently all such concepts employed in one's inquiry. Consider: "In the 'politics' of the United States, the intensification and spread of 'corruption' led to a decline in 'democracy' and the 'threat' of 'oligachal' controls." What is being *described* here? (Connolly, 1993: 34).

Problemet er med andre ord, at jo mere komplekse begreber bliver, jo vanskeligere bliver det at isolere en præcis neutral og testbar definition af dem, uden at man samtidig skaber et helt eget sprog, som er funktionelt inden for en bestemt videnskabelig kontekst, men ikke har meget at gøre med den sproglige virkelighed, som begrebet normalt befinder sig i.

Anvendelse

Kompleksiteten af et begreb bliver dog først for alvor et problem med det tredje aspekt, Connolly fremhæver som centralt. Når begreber bliver komplekse og derfor kommer til at rumme en række underordnede betydninger, bliver det muligt at strides om, hvilke kriterier der er centrale for den korrekte anvendelse af begrebet. Det er tilmed muligt, at begrebet spænder over så mange underbegreber, at nogle af dem kan være i direkte modstrid.

Problemet er, at selve det, at man forsøger at indsnævre begrebet ved at operationalisere og komme med klare definitioner, kan være med til at åbne det op for yderligere kontesteringer. Det skyldes, at de begrebsdimensioner, som man bruger til at definere begrebet med i detaljen, selv kan være essentielt omtvistede.

Connollys tilgang giver nogle fordele i forhold til de andre måder, hvorpå man tidligere har diskuteret problemerne med at definere terrorbegrebet. Særligt mener vi, at tilgangen tillader os at manøvrere mellem to faldgruber, som udgøres af relativisme og naiv realisme. Connolly er en god allieret her, fordi han med det (sen)wittgensteinianske udgangspunkt gør op med sondringen mellem tingenes verden og ordenes verden. Studiet af politiske begreber er med Connolly ikke bare et studie af diskurser om den politiske virkelighed, det er derimod et studie af den politiske virkelighed som sådan.

Samtidig åbner Connollys forståelse for en analyse af, hvorledes der omkring nogle begeber på én gang kan være tale om hegemoni og dislokation, hvis vi her bruger Laclau og Mouffes begreber. Eksempelvis er det muligt, at der på én gang hersker stor enighed om, at terror er ekstremt ondt, samtidig med at begrebets betydning er dislokeret.

Vi har i det følgende valgt at arbejde med illustrative og anekdotiske eksempler for at vise bredden af problematikken. Man kunne også have valgt at arbejde med blot én hændelse og tematiseringen af den, fx terrorbegrebets kontestering i en retssag. Vi mener, dette er tilstrækkeligt for at vise, at terror er et essentielt omtvistet begreb, da eksemplerne både viser, hvor forskelligt begrebet bliver brugt, og samtidig tydeliggør, hvor kontesteret brugen af det er.

Terror og normativitet

Det siges ofte, at den enes terrorist er den andens frihedskæmper. Lige så ofte er dette udsagn blevet mødt med kritik og endda foragt (Netanyahu, 1986). For vores vedkommende er pointen i forhold til udsagnet, at det nok giver et indtryk af, at terrorbegrebet er omtvistet, men samtidig er indsigten ikke tilbundsgående nok, fordi der er tale om en rent normativ eller moralsk tanke. Det samme gælder ofte kritikken af den. Ikke desto mindre er det nødvendigt at have for øje, at dem, der af verdenssamfundet på et tidspunkt bliver betragtet som terrorister, sagtens senere kan fremstå som frihedskæmpere.

Menachem Begin, der var en højtstående terrorist/frihedskæmper i bevægelsen Irgun i årene op til Israels grundlæggelse, blev sidenhen anerkendt som den legitime politiske leder af landet. Nelson Mandela blev også anset for at være terrorist ganske længe. Margaret Thatcher udtalte i 1987, at enhver der troede, at ANC ville blive en del af det legitime styre i Sydafrika levede i et "cloud-cuckoo land" (Hoffman, 1999: 256). Ti år senere modtog Dronning Elizabeth II Nelson Mandela på officielt statsbesøg. Hele fire tidligere "terrorister" har modtaget nobelprisen: ud over Begin og Mandela også Yassir Arafat og Sean McBride (Zulaika og Douglas, 1996: x).

Når man fremdrager fakta som ovenstående, er det som oftest for at komme frem til den måske banale pointe, at forskellige aktører har interesse i at anvende terrorbegrebet på bestemte måder, og at politiske prioriteringer selvfølgelig kan ændre sig over tid. Alliancer skrifter. Men vi ønsker at gå et skridt videre og vise, at det omtvistede ikke blot er et spørgsmål om forskellige valoriseringer, men derimod også om vanskeligheden i at adskille normative og deskriptive udsagn.

Lad os derfor give ordet til Arafat, der på FN's generalforsamling den 13. november 1974 sagde følgende:

> Those who call us terrorists … seek to hide the terrorism and tyranny of their acts, and our own posture of self-defense. The difference between the revolutionary and the terrorist lies in the reason for which each fights. For whoever stands by a just cause and fights for the freedom and liberation of his land from the invaders, the settlers and the colonialists, cannot possibly be called terrorist (Arafat i Primoratz, 2013: 8).

Det centrale i citatet er, at der med forestillingerne om at være terrorist eller frihedskæmper nødvendigvis følger en række umiddelbart deskriptive påstande. Disse handler om, hvad man kæmper for, om det gøres i henhold til internationale konventioner, hvem der er aggressor mv. Det centrale for Arafat er med andre ord at definere, hvad en frihedskæmper og terrorist *er*. Imidlertid er det også klart, at der ligger stærke normative begreber til grund for denne tilstræbte deskriptive objektivitet. Arafat trækker på begreber som "retfærdighed" og "frigørelse" for at bestemme, hvad der objektivt set er en terrorist.

Det er klart, at Arafat ikke er nogen tilfældig stemme i diskussionen af, hvad en terrorist er. Både som formand for den palæstinensiske befrielsesorganisation PLO og som leder af det palæstinensiske selvstyre var han en central aktør på den ene side af den israelsk-palæstinensiske konflikt, som har fostret en lang række terrorangreb. Men det er værd at lægge mærke til, at en af Arafats argeste modstandere, Benjamin Netanyahu, udtaler sig på en meget lignende måde. I bogen *Terrorism. How the West can Win* (Netanyahu, 1986) skriver han: "We are asked to shed our normal revulsion for murderous acts and accept the notion, endlessly repeated, that 'one man's terrorist is another man's freedom fighter.' This is precisely what the terrorists would like us to believe". Derefter giver han sin definition: "Terrorism is the deliberate and systematic murder, maiming and menacing of the innocent to inspire fear for political ends" (1986: 8f). Det afgørende begreb er her "innocent". Netanyahu gør med andre ord præcis det samme som Arafat. Han forsøger at etablere en strengt objektiv definition af begrebet, og han trækker på let genkendelige moralske kategorier for at gøre det.

Arafat og Netanyahu formulerer sig tilnærmelsesvis enslydende, når de skal give en abstrakt beskrivelse af, hvad en terrorist er. Samtidig er det også klart, at de ville udpege helt forskellige agenter, så snart diskussionen bliver konkret. (Det er ikke utænkeligt, at de ville udpege hinanden). Dette udtrykker to pointer ganske klart: For det første er det tydeligt, at det i forhold til terrorbegrebet netop ikke er den rent moralske diskussion om "godt" og "ondt", der er afgørende for begrebets normativitet, men derimod sammenblandingen af de deskriptive og normative niveauer. For det andet er det også klart, at en overfladisk uenighed om begrebets betydning ganske let kan dække over en stærk uenighed om, hvordan og om hvad det anvendes.

Terror og kompleksitet

Man skal ikke undersøge mange definitioner af terror, før man indser, at der er tale om et komplekst begreb. I Schmid og Jongmans studie af de 109 identificerede terrordefinitioner brød de disse ned i delelementer med henblik på at undersøge, om terrorbegrebet havde en kerne, som så kunne danne grundlag for deres foreslåede konsensusdefinition. Her er den fulde liste af begrebsdimensioner:

1. Violence, force: 83.5%
2. Political: 65%
3. Fear, terror emphasized: 51%
4. Threat: 47%
5. (Psych.) effects and (anticipated) reactions: 41.5%
6. Victim-target differentiation: 37,5%
7. Purposive, planned, systematic, organized action: 32%
8. Method of combat, strategy, tactic: 30.5%
9. Extranormality, in breach of accepted rules, without humanitarian constraints: 30%
10. Coercion, extortion, induction of compliance: 28%
11. Publicity aspect: 21%
12. Arbitrariness; impersonal, random character; indiscrimination: 21%
13. Civilians, noncombatants, neutrals, outsiders as victims: 17.5%
14. Intimidation: 17%
15. Innocence of victims emphasized: 15.5%
16. Group movement, organization as perpetrator: 14%
17. Symbolic aspect, demonstration to others: 13.5%
18. Incalculability, unpredictability, unexpectedness of occurrence of violence: 9%
19. Clandestine, covert nature: 9%
20. Receptiveness; serial or campaign character of violence: 7%
21. Criminal: 6%
22. Demands made on third parties: 4% (Schmid og Jongman, 1988: 5-6).

Schmid og Jongman ender med 22 underbegreber, og der er faktisk kun tilnærmelsesvis konsensus om én af disse, nemlig at terror er en voldelig handling. Vi bør endvidere bemærke, at ingen af disse dimensioner er unikke for fænomenet

terror. Der findes andre voldelige handlinger end terror, andre typer af politiske handlinger, der findes andre handlinger, som skaber frygt osv.

Det, vi her kalder for terror, henviser til en lang række fænomener uden nogen fælles kerne. Hver gang vi benævner et fænomen terror, har det derfor som konsekvens, at definitionen bliver mere kompleks. At definitioner i dag skal kunne rumme cyberterror (som kun forårsager materiel skade) og katastrofisk terror (som er defineret ved sit apokalyptiske potentiale snarere end ved en politisk ambition) giver et godt billede af, hvor vidt terrorbegrebet forventes at kunne spænde.

Det første problem er altså, at definitionerne er sammensatte, og at de ikke har en kerne. Det andet er, at hver af disse dimensioner i sig selv er problematiske og kalder på yderligere definitioner. Vi kan på ingen måde diskutere alle de nævnte begrebsdimensioner i terrorbegrebet her, men vi kan gøre det tydeligt, at nogle få af dem er ganske åbne for forskellige definitioner, hvilket blot øger kompleksiteten.

Voldsbegrebet står som nævnt centralt i forsøget på at indkredse terrorens væsen. Voldsbegrebet er imidlertid selv et begreb, som har været diskuteret vidt og bredt i akademisk litteratur. Væsentligt er for det første, at termen vold naturligvis ikke er nogen neutral term. *Force*, altså magtanvendelse, fremstår for mange som en mere neutral term, men *violence* er på helt samme vis som terror et signalord, der kalder på umiddelbar fordømmelse. På helt samme måde som terrorbegrebet fordobles med et begreb om frihedskæmper for at muliggøre henholdsvis en positiv og en negativ valorisering, fordobles voldsbegrebet også i en sondring mellem illegitim vold og legitim magt.

Som Hannah Arendt (1972: 103-198) har påpeget, står sondringen mellem magt og vold netop centralt i moderne demokratier, hvor det første er en handling, som henter legitimitet fra et givet politisk samfund. Magten udøves med udgangspunkt i en regering, som er valgt af befolkningen og af aktører, som har bemyndigelse til det. Volden derimod er tavs. Den er ikke begrundet og legitimeret diskursivt, og den udøves ikke af aktører, som har bemyndigelse til det. Som det allerede ses i Arendts forståelse, trækker voldsbegrebet på en række andre begreber, som selv må specificeres. Og disse er mindst lige så kontesterede som voldsbegrebet. Den vigtigste er igen forestillingen om staten/det politiske fællesskab.

Hvilket fællesskab legitimerer voldshandlingen (og transformerer den til magtudøvelse)? Det gør staten. Statens legitime voldsmonopol kan ende med at dække over, at stater kan udøve terror. Er USA's droneprogram i Pakistan og Yemen vold eller magtudøvelse (Cavallaro, Sonneberg og Knuckey, 2012)? Man kan forsøge at begrunde handlingerne i det internationale samfunds vilje, men hvordan lader den sig identificere? Kræver det enighed i FN's Generalforsamling, er det tilstrækkeligt med enighed i Sikkerhedsrådet, eller kan man blot henvise til værdier som international orden og stabilitet? Uanset hvordan man svarer her, er det tydeligt, at sondringen mellem vold og magtudøvelse ikke i sig selv fungerer som en definitorisk stopklods.

Det kan også diskuteres, hvor nær forbindelsen mellem aktøren og ofret skal være, for at noget kan omtales om vold. Hvis man iværksætter en fødevareembargo, der som konsekvens har, at tusinder af børn sulter ihjel, er det så udtryk for illegitim voldsudøvelse, måske endda terror, eller er det blot magtudøvelse?

Johan Galtung (1971) har argumenteret for, at det giver mening at tale om strukturel vold, og andre har talt om systemisk vold (Žižek, 2009). I begge tilfælde er der tale om en vold, som ikke umiddelbart kan forbindes med en specifik, identificerbar aktør. Vi stiller os ikke her på nogen side i diskussionen af, hvad der kendetegner vold. Vi påpeger blot, at vold på ingen måde er et entydigt begreb, og at der findes en vigtig diskussion om voldens væsen både blandt filosoffer, sociologier og andre forskere. Pointen er "blot", at terrorbegrebet er komplekst, fordi det indeholder andre begreber, som i sig selv er vanskelige at give en entydig definition på.

Political motivation er også et vanskeligt begreb, især da det forudsætter en præcis forståelse af det politiske. Hvad er en politisk handling? Er det en politisk handling at stemme til folketingsvalg? Hvis man mener, at det repræsentative demokrati er den rette arena for det politiske, så ja; hvis man derimod mener, at det repræsentative demokrati er borgerskabets middel til at holde lavere klasser uden for indflydelse, er det nærmest en afpolitiserende handling. Er det en politisk handling at bringe sit barn i skole? De fleste vil svare "nej", men hvis barnet er af hunkøn og man bor i Afghanistan, vil mange sikkert hævde, at det er en politisk handling.

Kari Palonen (2003) sondrer mellem fire forståelser af det politiske; det politiske forstået som en arena – politik som polity. Altså forestillingen om det politiske som bundet til en specifik location: staten eller en agora (offentligheden). For det andet det politiske som forestillingen om en bestemt politik – politik som policy (såsom uddannelsespolitik og arbejdsmarkedspolitik). For det tredje det politiske som en særlig aktivitet. Det kunne være handlinger, som er bindende, autoritative, og som sanktioneres med vold. Og endelig politik som det at politisere, at bryde op i meningsfelter, som er givet ved en hegemonisk lukkethed. En pige, der insisterer på at gå i skole i Afghanistan, selvom det indebærer en vis fare, er et godt eksempel på det sidste. Det var netop på den baggrund, at Malala Yousafzai i 2014 blev den yngste modtager af Nobels Fredspris nogensinde.

Hvis vi følger denne firdeling af det politiske, kan spørge, hvad det er, der gør terrororganisationer politiske. Er det, fordi de udfordrer staten og dens institutioner? Eller er de politiske, fordi de har en vision for, hvordan samfundet skal indrettes? Er de politiske, fordi de tvinger deres visioner igennem med vold og mod flertallets ønske? Eller er de politiske, fordi de udfordrer samfundets bærende værdier, fx sondringen mellem legitim magt og illegitim voldsudøvelse?

De fire aspekter er ikke nødvendigvis fuldstændig adskilte, men uanset åbner sig en lang række spørgsmål i forlængelse af dem. Underbegrebet *political motivation* stiller mindst lige så mange spørgsmål, som det besvarer, når det kommer til at definere terrorbegrebet.

Vores pointe skulle forhåbentlig nu være tilstrækkelig klar. For det første er definitionen af terror sammensat. Og dette giver muligheden for at betone forskellige komponenter. For det andet fører forsøget på at specificere begrebsdefinitioner blot til nye uklarheder, som har behov for at blive specificerede.

Dermed er vi tilbage ved det problem, som vi så Connolly udpege ovenfor. Hvis den videnskabelige brug af et begreb foregår under betingelse af konstruktionen af en særlig model for begrebet, der indebærer en række underbegreber, som igen kun kan forstås ved at der konstrueres en særlig model, så kan man sætte spørgsmålstegn ved, hvad der overhovedet beskrives, når man bruger det overordnede begreb. Hvis vi kun kan bruge terrorbegrebet ved at betjene os af sætninger som "'Terror' er 'politisk motiveret' 'vold'", så kan vi stille spørgsmål ved, om vi overhovedet beskriver noget virkeligt fænomen med begrebet.

Terrorbegrebets anvendelse

Et begreb, som går igen i flere statslige institutioners definitioner af terror er *clandestine agents*. I 1983 definerede U.S. Department of State terror som "premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience" (Schmid, 1984: 33). Hvis terror udføres af stater, gøres det ifølge denne tankegang som clandestine agents. Dette går imod en del teorier om terrorisme, og det synes at modsige en vigtig del af det 20. århundredes historie. Terrorbombninger var en helt central del af krigsførelsen i Anden Verdenskrig. Både de allierede og aksemagterne benyttede denne taktik.

Tankegangen går igen i den definition, som Schmid og Jongman kommer frem til i deres fælles værk *Political Terrorism*. "Terrorism is an anxiety-inspiring method of repeated violent action, employed by (semi-)clandestine individual, group, or state actors …" (Schmid og Jongman, 1988: 28)

Læg her mærke til at Schmid og Jongman gør sig særlig umage for at specificere, at terror både kan udføres af individer, grupper og stater. Det er dog værd at bemærke grammatikken i sætningen. De bruger "(semi-)clandestine" som overbegreb for både individer, grupper og stater, der udøver terror. Hvilket bringer os tilbage til spørgsmålet, om USA var en "(semi-)clandestine agent", da man bombede Hiroshima og Nakasaki.

Problemet, vi støder ind i her, handler om terrorbegrebets anvendelsesområde. Det, som italesættes som terror, kan også italesættes som krig eller kriminalitet. Fx forstod 70'ernes mest kendte venstreorienterede terrororganisationer deres aktiviteter som krigsførelse. Det hedder Rote *Armee* Fraktion og *Brigate* Rosse. Da Gudrun Ensslin blev fængslet, insisterede hun sågar på, at hun skulle behandles som krigsfange med de privilegier, det nu engang afstedkom. Det var også centralt for flere af repræsentanterne for 70'ernes røde terror, at man ikke dræbte "civile". RAF mente tydeligvis, at man selv fulgte krigens love.

Her kan vi allerede se, hvorledes vægtningen af bestemte underbegreber i definitionen af terror kan medføre stærke politiske tvister. For det, som Ensslin gjorde ved at insistere på at være krigsfange, kan netop forstås som et forsøg på at udnytte det ottende begreb på Jongmans liste over underbegreber i terrordefinitioner: *Method of combat, strategy, tactic*. Hvis terror er en særlig form for krigsførelse, i betydningen en metode en strategi eller en taktik, så synes logikken at være, at dem, der betjener sig af den, må falde ind under krigens regler. I forbindelse hermed er det mindre væsentligt, om Ensslins påstand havde juridisk vægt. Det centrale er, at terrorbegrebets underdimensioner åbner op for store politiske tvister.

Det er faktisk først i 70'erne, og med netop fordømmelsen af bevægelser som Rote Armee Fraktion, at terrorbegrebet for alvor slår igennem. Lisa Stampnitzky (2013: 1ff) indleder sit videnskabssociologiske studie af terrorfeltets fremkomst med en historie om en flykapring i New York 3. august 1961. Leon Bearden og hans 16-årige søn kaprede en Boing 707 fra Continental Airlines og forlangte at blive fløjet til Cuba, hvor han ville sælge flyet til Fidel Castro. Den snarrådige pilot overbevidste dog Leon om, at flyet måtte tanke op i El Paso. Her punkterede FBI agenter flyenes dæk og ødelagde den ene motor, så det ikke kunne lette, og de overmandede herefter de to flykaprere. Da Leon Bearden og hans søns sag kom for retten, blev de i første omgang dømt skyldige i kidnapning og i at have transporteret et fly over statsgrænsen. Straffen var for Leons vedkommende livsvarigt fængsel, mens sønnen blev dømt til forvaring på en institution til sit 21. år. Dommen blev anket, og i denne anden omgang blev de blot dømt for at have "obstrueret international handel". Der var på intet tidspunkt nogen, som omtalte sagen som terror – i *New York Times* blev sagen

fx blot omtalt som "et vildt eventyr". Der var i øvrigt mere end 100 flykapringer i denne periode, ofte foretaget af folk som ønskede at flygte fra Cuba, men de blev alle håndteret uden stor dramatik, og uden at disse hændelser blev benævnt terror.

Godt og vel ti år senere og ikke mindst med terrorgruppen Sorte Septembers drab på 11 israelske atleter 5. september 1972 var alt ændret. Terroren var nu på alles læber, og begreber som kidnapning, flykapring, oprør og revolutionær vold gled nærmest ud af sproget. Antallet af hændelser, man benævnte terror, eksploderede, der blev afholdt et utal af konferencer om emnet, der blev startet tidsskrifter dedikeret kun til dette emne. Mange af disse nye eksperter, som skrev i disse tidsskrifter, var tidligere eksperter i områdestudier, i oprørsgrupper, i guerillastrategi, i kidnapninger og kapringer.

Man kan selvfølgelig hævde, at en ny mere dramatisk, og i hvert fald mere international og mediebevidst terror, voksede frem. En form for terror, som påkaldte sig en hel anden grad af politisk bevågenhed end tidligere. Men også en række fænomener, man havde set tidligere, såsom kidnapninger, flykapringer og likvideringer, blev nu omtalt som terror. Det var også udtryk for et ændret politisk syn på virkeligheden. At omtale disse hændelser som terror omgav dem med en alarmisme, der efterfølgende kunne legitimere en række undtagelsestilstandslignende tiltag. At tematisere det, som man tidligere have benævnt som flykapringer og kidnapninger, som terror bidrog til at sikkerhedsliggøre disse fænomeners bekæmpelse.

Som vi bemærkede ovenfor, har terrorbegrebet i dag udviklet sig så meget, at det også omfatter cyberterrorisme, som indtil videre ikke har forvoldt andet end materiel skade. Med andre ord kan der opstå tvister om selv det mest dominerende underbegreb på Schmid og Jongmans liste ovenfor: vold. Selvom terror af mange bliver opfattet som handling, der indebærer ekstrem fysisk vold, karakteriserer vi i dag bestemte ikke-voldelige handlinger som terror.

Et nyligt eksempel er dyrerettighedsaktivisten Jake Conroy, der blev dømt for indenrigsterror i USA og sad i fængsel i flere år, fordi han var med i en organisation, der arbejdede for at stoppe dyremishandling i laboratorieforsøg. Hans politiske arbejde i organisationen SHAC var ikke voldeligt, men fordi organisationen opererede i mere end én amerikansk stat, og fordi et firma mistede mere en 10.000 dollars som følge af hans handlinger, kunne han dømmes for terrorisme (Cramon, 2015).

Dette bringer os tilbage til en lidt provokerende sammenligning, vi antydede ovenfor. Hvis dyrerettighedsaktivisme og cyberterrorisme, som ikke har direkte voldsofre, kan karakteriseres som terror, hvad er det så, der afholder os fra at karakterisere hårde sanktioner som terrorisme? Igen vil vi ikke svare, men blot betone, at spørgsmål af denne typer presser sig på – ikke blot i en akademisk virkelighed, men også i en politisk.

Konklusion – og et svar til en kritiker

Vores argument om, at terror er et essentielt kontesteret begreb, siger, at en helt igennem klar og neutral definition af begrebet ikke kan gives. Dette er en pointe, som vi tidligere har fremsat i en anden sammenhæng, hvor argumentet også er blevet mødt af en interessant kritik (Lippert-Rasmussen, 2014).

Strategien i kritikken går ud på at påpege, at det rent faktisk ikke er vanskeligt at lave en definition af terrorisme. Man kan ganske enkelt lave en.[2] Derefter argumenteres der for, at der faktisk er stor enighed om, hvad terrorisme er i bestemte situationer: I tiden lige efter et terrorangreb er de fleste enige om, at det, der skete, var terror. Efterfølgende påpeges det, at det, som vi her fremsætter af argumenter omkring terrorbegrebets essentielle kontesterbarhed, kun lykkes med at vise, at folk er uenige om *anvendelsen* af begrebet, men ikke om hvad begrebet *betyder*. Med andre ord er tanken, at folk generelt har meget ens idéer, når de bruger begrebet "terror", men at de blot er uenige om, hvilke handlinger der passer ind under begrebet.

Argumentet kan endvidere suppleres med en påstand om, at det kun er på baggrund af enigheden om, hvad begrebet betyder, at det overhovedet er muligt, at folk kan blive så voldsomt uenige om anvendelsen. Dette svarer lidt til påpegningen af, at hvis vores argument er rigtigt, og hvis terrorbegrebet ikke kan defineres som følge deraf, så ender vi i en situation, hvor begrebet bliver konturløst. Lippert-Rasmussen (2014) siger (rigtigt): "Det er en gængs politisk strategi at omdefinere begreber lejlighedsvist og opportunistisk, men det bør man ikke tage for pålydende og til indtægt for begrebers konturløse karakter."

Vi vil i det følgende kort behandle disse påstande efter tur. For det første er det naturligvis åbenlyst rigtigt, at det er muligt at definere terrorbegrebet. Men dette er en pointe, som ikke fører særligt meget med sig. Man kan i princippet altid definere alting. Vi kan fx definere "agurk" som "en blå fugl med langt næb". Problemet med definitioner er ikke muligheden af at lave dem, det egentlige problem handler om deres virkelighed. Altså om de rent faktisk har gennemslagskraft og virker i sproget, som det nu engang bliver anvendt. Definitionen af "agurk" som "blå fugl med langt næb" har ikke store chancer for at vinde udbredelse. Spørgsmålet er, om der findes én definition af terror, som rent faktisk er virksom, og som bliver anvendt som sådan.

Vores pointe er her igen (sen)wittgensteiniansk. Der findes ikke nogen "ren" mening hinsides enhver brug. Tværtimod er enhver mening bestemt ved den brug, som den kan få i en sproglig praksis. Dermed mener vi at kunne gøre

gældende, at en strid om begrebers anvendelse altid også er en strid om deres egentlige mening. Sagt på en anden måde er det vores interesse at beskrive sociologisk, hvordan et ord virker i en bestemt social sammenhæng, snarere end at lave en rent filosofisk eller logisk analyse af begrebets betydning.

Det er rigtigt, at der i bestemte situationer hersker enighed om, at en bestemt handling er terror. Det er der ofte, når mange mennesker fordømmer terroren, umiddelbart efter den har fundet sted. Vi hævder imidlertid, at det vil være at gå fejl af den konkrete sproglige situation og de talehandlinger, som finder sted i den, hvis man mener, at enigheden er udtryk for, at folk her er enige om *en definition*.

Fænomenologisk set er det, der sker, når folk samles i medier og offentligheden efter et terrorangreb, at man samles om at sørge over, at være vred over, at fordømme, at hade eller at frygte det, der er sket, og dem, der har gjort det. Men det vil være en meget dårlig beskrivelse af, hvordan folk udlever disse følelser, fx vrede, hvis man sagde, at de havde en fælles definition af terror, som de var vrede over at have set et eksempel på. Vrede fordrer ikke klare definitioner. Tværtimod er klare definitioner noget, der tager bevidstheden ind i en rationel og distanceret tankegang og diskurs, hvor vrede (og lignende stærke følelser) ofte har svære betingelser.

Set i det lys er det ikke overraskende, at det ofte er nemmere at blive vred, hvis man ikke er fuldstændig klar over, hvad det egentlig er, der er årsag til vreden. Hvis man betragter terrorbegrebet i denne optik, er det netop et uklart, men dog yderst negativt ladet ord, der snarere minder om en ed eller en forbandelse, end det minder om et begreb med en klar betydning. Enigheden om, hvad der er terror, som man finder i kølvandet på et angreb, bør på denne måde blive forstået som en enighed, der mere har karakter af et udbrud eller et råb i vrede, fx "Jeg bliver så forbandet rasende!", end af et klart og tydeligt udsagn, der siger noget præcist om en bestemt begivenhed.

Denne tankegang kan vi også overføre til argumentet om, at det slet ikke ville være muligt at strides om anvendelsen af begrebet om terror, hvis ikke man i første omgang var enige om begrebets betydning. For pointen er, at det på ingen måde er en forudsætning for at strides, at man i første omgang er enige om, hvad man strides om. Ganske mange uoverensstemmelser bunder i fraværet af klarhed over stridens udgangspunkt eller rationale. Ofte er det endda meget nemmere at fastholde en negativ eller voldelig adfærd over for en modpart, for så vidt at vi ikke har klarhed over, hvad det egentlig er, der skiller os.

Dette bringer os frem til den sidste pointe, som handler om, at vores argument skulle føre til en form for begrebslig konturløshed. Som vi forstår denne anklage, er det, der truer her, en form for relativisme, som virker underminerende for enhver seriøs videnskabelig undersøgelse af terrorisme. Hvis man ikke kan definere begrebet, kan det måske være vanskeligt at forestille sig, at man skulle kunne bruge det til noget som helst i videnskabelig øjemed.

Her er vores svar, at det måske godt kan være, at selve begrebet om "terror" virker konturløst som en konsekvens af vores argumentation, men det betyder ikke, at undersøgelsen deraf bliver umulig. Man skal blot lede efter konturer et andet sted, end man ellers ville gøre. Vi mener ikke, at man kan få klare konturer eller sikre distinktioner ud af at betragte terrorbegrebet indefra – altså fra en betragtning af det, der præcist ligger i begrebet, og hvad vi kan beskrive med det. Men man kan i stedet få ganske meget ud af at betragte begrebet udefra, hvor det ikke fremstår så meget som et begreb med en klar mening, men derimod som et objekt, forskellige parter kan strides eller samles om på forskellige måder.

Billedligt talt kan man se terrorbegrebet som en pokal, to sportshold konkurrerer om at besidde. Selve pokalens betydning er i denne forbindelse stort set underordnet – dens væsentligste funktion er blot at være der, som det objekt der strides om – men på trods af at pokalen som sådan måske næsten ikke rigtig betyder noget, kan man uden problemer tegne forskellige meget klare sondringer, konturer og distinktioner op for, hvad kampen går ud på. Man kan sige en masse om, at der er forskellige hold, der konkurrerer med hinanden – altså om fællesskab og om strid. Man kan også sige en hel del om holdenes styrker og svagheder.

Og på samme måde med terrorbegrebet. At det er et essentielt kontesteret begreb vil på denne måde sige, at dets funktion ikke først og fremmest er at have en klar og tydelig betydning, men derimod at være genstand for uoverensstemmelse eller sammenhold. Hvis man vil forstå det politiske liv i et givet samfund, må man forstå den måde, det benytter begreber på. Begreber som demokrati, frihed, retfærdighed, legitimitet – og terror – beskriver ikke kun et givet politisk samfunds eller systems karakter og truslerne mod det. Disse begreber er en del af det politiske spil. Det vil således være forkert – for ikke at sige naivt – at forstå disse begreber som nogle, der blot beskriver, hvad der foregår i det politiske rum. Vores politiske sprog er med til at skabe vores virkelighed. De *er* en del af denne virkelighed og står dermed ikke uden for den. Og blandt disse centrale begreber, som skaber vores verden, er begrebet terror måske i dag et af de allervigtigste.

Noter

1. Connollys teori handler i udgangspunktet om begreber, som er i dag fremstår med en eksplicit positiv ladning (for en kritik af dette se Freeden (1994: 142)). Vores pointe er, at kampen om de negative begreber også er konstitutiv for det politiske.
2. "Terrorisme er en politisk voldshandling, der udøves mod en person eller gruppe af personer, med det formål at skræmme eller intimidere en større gruppe, som regel en befolkning eller en nation" (Lippert-Rasmussen, 2014).

Litteratur

Arendt, Hannah (1972). *Crisis of the Republic*. New York: Harcourt Brace & Company.

Cavallaro, James, Steven Sonnenberg og Sarah Knuckey (2012). *Living under Drones: Death, Injury, and Trauma to Civilians From US Drone Practices in Pakistan*. New York and Stanford: Stanford Law School.

Connolly, William E. (1993). *The Terms of Political Discourse*. Oxford: Blackwell Publishing Inc.

Cramon, Lærke (2015). Terroristen, der ikke gør en hveps fortræd. *Information*, 9. august.

Freeden, Michael (1994). Political concepts and ideological morphology. *The Journal of Political Philosophy* 2 (2): 140-164.

Gallie, Walter Bryce (1955-56). Essentially contested concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society* 56: 167-198.

Galtung, Johan (1971). A structural theory of imperialism. *Journal of Peace Research* 8 (2): 81-117.

Hansen, Birthe (2003). At definere terrorisme. *Arbejdspapir 2003/08*. København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Herschinger, Eva (2011). *Constructing Global Enemies: Hegemony and Identity in International Discourses on Terrorism and Drug Prohibition*. New York: Routledge.

Hoffman, Bruce (1999). *Terrorism and Weapons of Mass Destruction: An Analysis of Trends and Motivations*. Santa Monica: RAND.

Hoffman, Bruce (2006). *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press.

Jackson, Richard (2007). Constructing enemies: "Islamic terrorism" in political and academic discourse. *Government and Opposition* 42: 394-426.

Jackson, Richard (2008). An argument for terrorism. *Perspectives on Terrorism* 2 (2): 25-32.

Lippert-Rasmussen, Kasper (2014). Det er ikke svært at definere terrorisme. *Politiken*, 26. oktober. http://politiken.dk/debat/profiler/filosofferne/ECE2465296/det-er-ikke-svaert-at-definere-terrorisme/

Meisels, Tamar (2008). *The Trouble with Terror. Liberty, Security, and the Response to Terrorism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Netanyahu, Benjamin (1986). *Terrorism. How The West Can Win*. New York: Avon Books.

Palonen, Kari (2003). Four times of politics: policy, polity, politicking, politicization. *Alternatives* 28 (2): 171-186.

Primoratz, Igor (2013). *Terrorism. A Philosophical Investigation*. Cambridge: Policy Press.

Saul, Ben (2002). The challenge of defining terrorism. http://www.isn.ethz.ch/layout/set/print/content/view/full/2460?id=en&id=152677

Schmid, Alex P. (1984). *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases, and Literature*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.

Schmid, Alex P. og Albert J. Jongman (1988). *Political Terrorism: a New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*, 2nd ed. Amsterdam: North-Holland.

Silke, Andrew (2001). The devil you know: continuing problems with research in terrorism. *Terrorism and Political Violence* 13 (4): 1-14.

Smyth, Marie Breen et al. (2008). Critical terrorism studies – an introduction. *Critical Studies on Terrorism* 1 (1): 1–4.

Stampnitzky, Lisa (2013). *Disciplining Terror. How Experts Invented "Terrorism"*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thorup, Mikkel (2008). *Pirater, terrorister og stater*. Aarhus: Klim.

Thorup, Mikkel (2009). Fra skræk og rædsel til politik – tidlige kapitler i terrorbegrebets begrebshistorie. *Kritik* 42 (192): 96-108.

Walther, Rudolf (2004). Terror, Terrorismus, pp. 323-440 i Otto Brunner, Werner Conze og Reinhart Kosellek (red.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Band 6. Stuttgart: Klett-Cotta.

Weber, Max (1921). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck

Wilkinson, Paul (2001). *Terrorism versus Democracy. The Liberal State Response*. London: Routledge.

Žižek, Slavoj (2009). *Violence. Six Sideways Reflections*. London: Profile Books.

Zulaika, Joseba og William A. Douglass (1996). *Terror and Taboo: The Follies, Fables, and Faces of Terrorism*. London: Routledge.

politica, 47. årg. nr. 3 2015, 386-403

Andrea Kiel Nielsen

Manden bag ondskaben. Hvordan Breivik dræbte uden skam[1]

Terroraktionen den 22. juli 2011 i Norge efterlader en todelt undren: Hvordan var Breivik i stand til at udføre en sådan ondskab? Hvorfor giver han efterfølgende ikke udtryk for nogen anger eller skyldfølelse? Artiklen vil kaste lys over disse spørgsmål ved hjælp af Albert Banduras teori om moralsk afkobling samt Christopher Laschs teoretisering af den narcissistiske personlighedstype og perspektiver fra terrorlitteraturens *lone wolf*-begreb. Analysen viser, at Breivik havde underlagt sig en stærk ideologi og herigennem kognitivt konstrueret en krigssituation, som gjorde handlingen retfærdig, ofrene skyldige og konsekvenserne nødvendige. Igennem disse kognitive omformuleringer så han sig selv som en krigshelt og følte derfor ikke anger, men derimod stolthed over sine handlinger.

"Mange vil ikke se ham på billeder eller sige hans navn. Det er næsten ligesom i Harry Potter-bøgerne, hvor Voldemort bliver kaldt 'ham-som-ikke-bør-benævnes'" (Damløv og Kallestrup, 2012: 120). Sådan siger et ungt medlem af Det Norske Arbejderpartis Ungdomsforening (AUF) om Anders Behring Breivik. Den 22. juli 2011 sprængte han en bombe foran regeringsbygningen i Oslo og gennemførte derefter en skudmassakre på øen Utøya, hvor 564 fra AUF var på sommerlejr. Breivik dræbte i alt 77 ubevæbnede mennesker, hvoraf 56 var under 20 år. Han hverken benægtede eller fortrød sine handlinger men påstod derimod, at han havde handlet i nødværge. Denne artikel vil søge at kaste lys over følgende to spørgsmål: Hvordan var Breivik psykisk i stand til at udføre en sådan ondskab, og hvorfor så vi efterfølgende ingen anger eller skyldfølelse hos ham? For at nå frem til en dybere forståelse af disse spørgsmål, må vi komme nærmere Breiviks person – hvem er han, hvad var hans motivation, og hvordan retfærdiggjorde han Nordens værste terroraktion?

Mængden af færdiggjorte videnskabelige undersøgelser om Breivik er endnu begrænset. Derfor er der stadig behov for at øge forståelsen af Breiviks ageren og dermed bidrage til den endnu nye diskussion af en skelsættende begivenhed i Norges historie. Derudover er der inden for terrorlitteraturen en stor interesse for at undersøge baggrunden for et individs beslutning om at blive terrorist. Ifølge Victoroff og Kruglanski i *Psychology of Terrrorism* er der to grundlæggende årsager til denne interesse: For det første en nysgerrighed over: "– at tilsyneladende ikke-afvigende mennesker er parat til ikke bare at udføre massive mord på uskyldige men også at ofre deres eget liv i processen, hvilket strider imod det grundlæggende menneskelige instinkt om fysisk overlevelse"[2] (Victoroff, 2009: 87). For det andet er undersøgelser af terroristers motivation interessant af en pragmatisk årsag: "At forstå en terrorists motivation kan være en forudsætning for at ændre denne og dermed bidrage med et potentielt vigtigt redskab til terrorbekæmpelse" (Victoroff, 2009: 87). En indsigt i Breiviks motivation og retfærdiggørelse kan derfor bidrage til den psykologiske terrorlitteratur og på sigt skabe viden om, hvordan lignende terroraktioner kan undgås fremover.

Som det indledende citat viser, har mange AUF'ere dæmoniseret Breiviks person, hvilket er en naturlig reaktion. Andrew Silke, professor med særlig ekspertise inden for terroristers psykologi, mener, at der også inden for litteraturen om terroristers psykologi er en tendens til at dæmonisere terroristers personlighed og erklære dem mentalt syge (Silke, 2004: 178-179). De, som søger at finde en balanceret forståelse af terrorister, kan let blive mærket som sympatisører, forsvarere og formildere (Silke, 2004: 196-197). At forsøge at forstå en terrorist betyder ikke en anerkendelse af denne person; det er derimod en indsigt i realitetens natur (Silke, 2004: 196-197). For at få en bredere og mere nuanceret forståelse af Breivik og de processer, der gjorde ham i stand til at blive massemorder, er det derfor vigtigt ikke at dæmonisere hans personlighed, men blot skabe forståelse uden nogen moralsk vurdering. Netop derfor anvendes Banduras teori om moralsk afkobling til en analyse af Breivik i denne artikel. Bandura dæmoniserer ikke mennesket bag ekstremt onde handlinger men forklarer derimod, at helt almindelige psykologiske mekanismer igennem en længere proces kan radikaliseres.

I terrorlitteraturen bruges termen "radikalisering" meget ofte, men det er stadig ikke et klart defineret begreb (Borum, 2011: 7). Der findes ikke én universelt accepteret definition, men som Veldhuis og Staun fra det hollandske institut for Internationale Relationer påpeger, kan definitioner af radikalisering generelt opdeles i to lejre (Borum, 2011: 12). Den første er voldelig radikalisering, hvor fokus ligger på den aktive udførelse eller accept af brugen af vold for at opnå sit mål (Borum, 2011: 12). Den anden har et bredere fokus på aktiv gennemførelse eller accept af vidtrækkende samfundsændringer, hvilket muligvis truer demokratiet og muligvis involverer trussel om eller brug af vold (Borum, 2011: 12). Denne artikels udgangspunkt er, at radikalisering ikke skal forstås som "konsekvensen af en enkelt beslutning, men i stedet som resultatet af en dialektisk proces som gradvist over tid skubber et individ mod et engagement i vold" (G.H. McCormick i Borum, 2011: 15). Litteraturen omkring radikalisering har generelt mere fokus på, hvorfor end på hvordan nogen får

overbevisninger, som støtter deres brug af vold (Borum, 2011: 14). Denne artikel adskiller sig fra dette ved netop at undersøge, hvordan Breivik retfærdiggør sine handlinger. Dermed bidrager artiklen til forståelsen af mekanismerne i den dialektiske proces, som gradvist har ført Breivik til sine voldelige handlinger, dvs. hans radikalisering. Randy Borum nævner blandt andre Banduras teori om moralsk afkobling som et eksempel på en teori, der kan bruges til at forklare nogle nøglemekanismer i voldelige ekstremisters radikaliseringsproces (Borum, 2011: 28-29). Han påpeger dog, at der i nogle tilfælde ved religiøst motiveret voldelig ekstremise kan være tvivl om, hvorvidt den voldelige aktørs moral er blevet afkoblet eller i stedet udskiftet (Borum, 2011: 28-29).

En undersøgelse af Nordens værste massemorder

Breiviks manglende anger over sine handlinger analyseres ved anvendelse af Albert Banduras teori om moralsk afkobling (Bandura, 1998), hvilket giver et indblik i de psykologiske processer, hvormed Breivik før, under og efter terroraktionen retfærdiggjorde denne. Denne analyse nuanceres løbende igennem Christopher Laschs teoretisering af den narcissistiske personlighed (Lasch, 1979) og derudover inddrages perspektiver fra terrorlitteraturens *lone wolf*-begreb. Artiklens undersøgelse af Breiviks motivering og retfærdiggørelse vil primært have fokus på psykologiske forklaringer. Det er artiklens mål at bidrage med en dybdegående analyse af de psykologiske mekanismer, som gjorde Breivik i stand til at retfærdiggøre sin handling og dermed fjerne skyldfølelsen over at slå 77 mennesker ihjel. Hertil er det vigtigt at præcisere, at dette fokus kun repræsenterer ét perspektiv, og at den psykologiske forklaring ikke i sig selv er nok til fuldt ud at forstå baggrunden for Breiviks handling. For at komme nærmere en fyldestgørende forståelse af, hvorfor Breivik udførte terroraktionen, kræves ydermere indgående analyser af andre psykologiske, sociologiske, politiske og kulturelle forhold samt interaktionen af disse.

Ifølge Banduras teori slår moralsk afkobling ind på fire led i den psykologiske selvsanktioneringsproces, henholdsvis handlingen, ansvaret, konsekvenserne og ofrene, hvilket vil blive uddybet senere i artiklen. Ved hvert led beskriver han to-tre afkoblingsmetoder, som kan anvendes til at fjerne skyldfølelse over en moralsk forkert handling. Eksempelvis kan moralsk afkobling vedrørende ansvaret foretages ved tre afkoblingsmetoder: ansvarsforflytning, ansvarsspredning eller social konsensus om, at handlingen ikke er forkert. Den metodiske tilgang i denne artikel er deduktiv, med udgangspunkt i Banduras teori. Der er foretaget en struktureret analyse, hvor de fire led og dertilhørende afkoblingsmetoder har udgjort grundlaget for en lukket kodning. Derudover er andre supplerende teorier blevet anvendt både til at underbygge analysens pointer og til at nuancere forståelsen af den måde, hvorpå Breivik har foretaget moralsk afkobling.

Det empiriske materiale består af Breiviks manifest, hans ageren den 22. juli og udtalelser i den efterfølgende retsproces samt de to retspsykiatriske rapporter. Målet for udvælgelsen af det empiriske materiale var at få et dybdegående indblik i Breivik i tiden omkring terroraktionen, hvor netop hans psykologiske retfærdiggørelse af handlingen var tydeligst til stede. Breiviks manifest er et godt indblik i Breiviks person, hans ideologi og forberedelserne til terroraktionen (Breivik, 2011).[3] Store dele er dog klippet ind fra andre forfattere, men Breivik var ene om produktionen og må derfor forventes at være enig i hele indholdet. De to retspsykiatriske rapporter (Husby og Sørheim, 2011; Aspaas og Tørrissen, 2012) giver indblik i Breiviks person igennem interviews af ham og personer i hans omgangskreds, rekonstruktion af begivenhederne på Utøya, samt diverse eksperters udtalelser om og vurderinger af ham. Derudover har en psykiater og seniorrådgiver fra det retspsykiatriske fængsel, som Breivik var indsat på efter angrebet, udarbejdet tre notater om Breivik (Rosenqvist, 2011). Disse giver indblik i Breiviks ageren umiddelbart efter terroraktionen. Bogen *Tre meter fra Breivik* er en gengivelse af Breiviks opførsel og udtalelser i retten samt vidneforklaringer fra både ofre, politi og personer fra Breiviks egen omgangskreds (Damløv og Kallestrup, 2012). Til supplering anvendes enkelte avisartikler skrevet i tiden efter terrorangrebene samt nyere tidsskriftsartikler med dybdegående akademiske analyser af Breivik.

Breiviks retfærdiggørelse af terroraktionen

Banduras teori om moralsk afkobling forklarer, hvilke psykologiske mekanismer der ligger bag et menneskes onde handlinger. En grundantagelse ved teorien er, at individet som et naturligt led i udviklings- og socialiseringsprocessen tilegner sig nogle moralske standarder for socialt accepteret adfærd (Boysen, 2012: 72-78). Dette antages også at være tilfældet for Breivik. Mennesket har en moralsk selvsanktionering, hvor handlinger, der går imod egne moralske standarder, undgås for dermed at undgå den skyldfølelse, det giver (Bandura, 1998: 161-162). Denne selvregulering virker dog ikke automatisk, men styres aktivt af individet. Når individet vælger ikke at følge sine moralske standarder, er der tale om moralsk afkobling. Denne afkobling benyttes af helt almindelige mennesker, hver gang der handles på bekostning af andre (Bandura, 1998: 161-162). Det kræver en længere radikaliseringsproces, som ikke altid er kendt af aktøren, førend moralsk afkobling kan føre til en ekstrem handling som i Breiviks tilfælde (Bandura, 1998: 186). De psykologiske mekanismer, som kan føre til en moralsk afkobling, sætter overordnet ind fire steder i den psykologi-

ske selvsanktioneringsproces ved henholdsvis handling, ansvar, konsekvenser og ofre (Bandura, 1998: 161-163). Afkoblingen kan ske ved, at handlingen rekonstrueres til at tjene moralske formål, ved at udviske det personlige ansvar, ved ikke at anerkende de skadelige konsekvenser eller ved at give skylden til eller umenneskeliggøre ofrene. Til hvert af de fire punkter er der et sæt af afkoblingsmetoder (Bandura, 1998: 161-163). For at nuancere forståelsen af den specifikke måde, hvorpå Breivik foretog moralsk afkobling, er det relevant at se på særlige træk ved hans personlighed og den type terroraktion, han udførte. Derfor vil Breivik indledningsvist blive beskrevet i lyset af henholdsvis terrorlitteraturens forståelse af lone wolf-terrorister og Christopher Laschs personlighedstype, det narcissistiske menneske.

Breivik defineres af blandt andre Rafaello Pantucci som en lone wolf-terrorist (Pantucci, 2011: 32). Han beskrives som en arketypisk lone wolf, der handler alene, men har forbindelse til et globalt anti-muslimsk samfund via internettet (Pantucci, 2011: 39). Det kan være vanskeligt at adskille ideologisk motiverede lone wolf-terrorister fra personer, som pga. psykisk ubalance blot dræber tilfældige mennesker. Men Breiviks tydelige ideologiske motivation og specifikke vrede mod arbejderpartiet reducerer billedet af hans handlinger som blot en gal mands værk (Pantucci, 2011: 37-38).

Breivik fik i den anden retspsykiatriske rapport diagnosen narcissistisk personlighedsforstyrrelse (Aspaas og Tørrissen, 2012: 254ff), og i begge rapporter er hans grandiose selvopfattelse beskrevet mange steder. Lasch beskriver politisk terrorisme som et slags gadeteater, hvor narcissisten kan udleve sine antisociale tendenser og behov for selvdramatisering (Lasch, 1979: 154). Ifølge hans undersøgelse er en narcissistisk forstyrrelse meget lig terroristers personlighed (Silke, 2009: 99). Silke kritiserer imidlertid undersøgelsen for at bygge på andenhånds kilder og pointerer, at forskere, som ikke er i direkte kontakt med terroristen, har tendens til i højere grad at erklære denne for psykisk afvigende (Silke, 2009: 99, 101-102). Denne artikels udgangspunkt er i tråd med dette, da Breivik undersøges i lyset af helt almenmenneskelige psykologiske processer af moralsk afkobling. Dog kan et indblik i hans narcissistiske tendenser øge forståelsen af den specifikke anvendelse af moralske afkoblinger, som Breivik foretager.

Narcissisten konkurrerer stærkt om at få anerkendelse og beundring ved at være meget grandios og iscenesætte sig selv (Lasch, 1979: 22). Breivik har igennem manifestet og i senere udtalelser udtrykt meget grandiose opfattelser af sig selv som unik, sin status som tempelridder og idéer om fremtidig anerkendelse og position i samfundet (Breivik, 2011: 826ff; Aspaas og Tørrissen, 2012: 267). Der er en tydelig selviscenesættelse i manifestet, hvor Breivik fx bruger

64 sider på et interview af sig selv om emner såsom politisk overbevisning, sin barndom, sine hobbyer, religiøsitet m.m. (Breivik, 2011: 1350-1414). Han begrunder interviewet med, at han selv ville nyde at læse et tilsvarende interview med en anden modstandskæmper (Breivik, 2011: 1350), igen en grandios selvopfattelse. Det samme viser de syv billeder af Breivik, som er placeret til slut i manifestet, hvor han blandt andet er iklædt selvopfundne uniformer. Derudover viser Breivik stor interesse for sundhed og udseende, hvilket hænger sammen med den narcissistiske angst for alderdom og død (Lasch, 1979: 351ff). Han har fået foretaget næsekirurgi (Aspaas og Tørrissen, 2012: 158) og går meget op i, hvordan håret sidder, sin barbering, sin diæt, sin træning osv. (Breivik, 2011: 902-903; Enerstvedt, 2012: 299). Ydermere har Breivik meget fokus på den martyrdød, en tempelridder får (Breivik, 2011: 858), hvilket er en måde at blive husket på fremover og dermed udødeliggøres.

I følgende analyseres, hvordan og om Breivik har anvendt moralske afkoblingsmekanismer ved de fire led i den psykologiske selvsanktioneringsproces. Dette gøres for at diskutere hans motivation for og retfærdiggørelse af terroraktionen og dermed øge forståelsen af, hvordan han undgik at føle skam over sin handling. Diskussionens udgangspunkt er en struktureret analyse af henholdsvis Breiviks manifest, hans ageren den 22. juli og den efterfølgende retsproces. Derfor vil argumenterne i hvert af de fire led også følge denne kronologi. Derudover vil forståelsen nuanceres igennem en sammenkobling til tendenser ved henholdsvis den narcissistiske personlighedstype og såkaldte lone wolf-terrorister.

Handlingen

He who saves his country violates no law.
(Napoleon i Breivik, 2011: 683)

Det første sæt afkoblingsmekanismer ændrer opfattelsen af selve handlingen ved hjælp af moralsk retfærdiggørelse af handlingen og undskyldende sammenligninger (Bandura, 1998: 163-172). Hele manifestet er gennemsyret af Breiviks retfærdiggørelse af terroraktionerne. Ifølge ham fører muslimer lige nu en demografisk krig imod Europa (Breivik, 2011: 424ff), hvilket han argumenterer for med diverse tabeller og fremskrivninger af antallet af muslimer i Europa (Breivik, 2011: 500). Multikulturalisternes tilladelse af muslimernes kolonisering af Europa sammenlignes med tidligere tiders slavehandlere: "[De] sælger systematisk europæiske folkeslag til muslimsk slaveri, når de bliver ved med at tillade den igangværende demografiske krigsførelse" (Breivik, 2011: 746). Multikulturalisterne sidder ifølge ham på al magten, og væbnet mod-

stand er derfor sidste udvej (Breivik, 2011: 746) og nødvendigt for at redde landet fra at blive overtaget af muslimer: "Fordi vores overlevelse afhænger af det" (Breivik, 2011: 107). Ved at konstruere en krigssituation og lave en historisk sammenligning til slavehandlen retfærdiggør Breivik at tage drastiske midler i brug, og terroraktionen fremstilles dermed som gavnende for samfundet.

På Utøya retfærdiggjorde Breivik også sin ageren. Han fortalte senere, at det første skud føltes moralsk forkert, men han pressede sig selv til at affyre ved at tænke på Norges fremtid, hvis han ikke greb ind (Aspaas og Tørrissen, 2012: 43-44). Dette viser tydeligt, at Breivik under handlingen anvendte moralske afkoblingsmekanismer for at være i stand til at gennemføre den.

Under retssagen fortsatte Breivik samme argumentation og påstod, at han gjorde Norge en tjeneste ved terrorhandlingerne: "enhver person med samvittighed kan ikke se sit land blive koloniseret af muslimer" (Breivik i Solvoll og Malmø, 2011: 173). Han forklarede, at det ikke var terrorisme for voldens skyld, men for at sprede budskabet fra manifestet: "Hvis jeg bare var optaget af vold, hvorfor skulle jeg så have brugt fire lange år på et politisk manifest? … Er målet volden? Svaret er nej. Målet er budskabet" (Breivik i Damløv og Kallestrup, 2012: 172). Målet med terrorhandlingerne var at give et kraftigt signal til folket og påføre Arbejderpartiet størst muligt tab (Solvoll og Malmø, 2011: 172). Samtidig virkede han stolt af sine handlinger og kaldte det et af de største og mest sofistikerede angreb nogensinde (Damløv og Kallestrup, 2012: 29). Dette hænger godt sammen med Banduras pointe om, at retfærdiggørelse af handlingen er en effektiv moralsk afkoblingsmekanisme, fordi det både fjerner skyldfølelsen og samtidig giver stolthed over handlingen (Bandura, 1998: 171-172). Breiviks stolthedsfølelse vil blive uddybet yderligere i næste afsnit om moralsk afkobling vedrørende ansvaret.

Ovenstående viser, at Breivik påvirkede sin egen selvsanktioneringsproces ved at retfærdiggøre terroraktionen og lave undskyldende sammenligninger. Hans opfattelse af, at muslimerne fører demografisk krig mod Europa, gjorde hans handling til en modreaktion mod multikulturalisterne, som hjælper muslimer ind i landet. Under terroraktionen retfærdiggjorde han sine egne drab ved at sammenligne disse med forestillinger om fremtiden uden denne modreaktion. Og efter terroraktionen holdt han fast i denne retfærdiggørelse og følte derfor ingen skyldfølelse. Som nævnt er Breiviks stærke ideologiske motivering for terroraktionen med til at karakterisere ham som en lone wolf-terrorist.

Behovet for at følge en stærk ideologi kan også knyttes til den narcissistiske persons mangel på et *selv*. Det er en almindelig misforståelse at se narcissisme som et udtryk for et alt for stort ego (Lasch, 1979: 71-72). Lasch pointerer derimod, at det narcissistiske menneske mangler et selvbillede og er usikker

på sin egen identitet samt eksistens, hvilket skyldes en rodløshed i forholdet til ens kultur og egen personlige historie (Lasch, 1979: 22-23). Netop manglen på et *selv* får narcissisten til at ville skabe et anerkendelsesværdigt selvbillede (Lasch, 1979: 55ff). Breivik har umiddelbart ikke den rodløshed i forhold til kultur og historie, som ifølge Lasch giver narcissisten et hult selvbillede. Han udviser derimod stolthed over sin kulturarv fra vikingetiden og er bekendt med sin families forhistorie, fx hvor efternavnene Behring og Breivik stammer fra (Breivik, 2011: 1400). På den anden side viser Breiviks selvpromovering og behov for at skrive sig ind i historiebøgerne et mangel på et *selv.* Han higer efter at skabe et anerkendelsesværdigt selvbillede som tempelridder, folkehelt osv. Gullestad argumenterer i *22. juli i et psykologisk perspektiv* for, at en manglende identitetsfølelse kan overskygges af en identifikation med en stærk ideologi om et "rent" folk: "Spørgsmålet 'Hvem er jeg' erstattes af 'Hvem tilhører jeg'" (Gullestad, 2012: 12).

Meget af Breiviks radikaliseringsproces foregik på internettet, hvilket både hans sammenklippede manifest og hans store forbrug af computerspil vidner om (Pantucci, 2011: 35-36). Netop brugen af internettet er typisk for en lone wolf-terrorist (Pantucci, 2011: 39). Det har ofte en støttende rolle og kan virke som en katalysator, som skubber individet fra radikale tanker over mod handling (Pantucci, 2011: 35). Brugen af internettet hænger også sammen med Breiviks narcissistiske personlighed, da internettet er et ideelt forum til at søge anerkendelse og konstruere et *selv*. Her kunne han finde meningsfæller at spejle sig i og dermed føle tilhørighed til en gruppe, et slags "ekkorum" (Gullestad, 2012: 14).

Undersøgelser viser, at diskussioner i et forum af mennesker med tendens til samme overbevisning vil skabe ideologisk forstærkning (Schkade, Sunstein og Hastie, 2010: 228). Den bekræftelse, man får af kommunikationen med mennesker, som mener næsten det samme som en selv, gør, at man bliver endnu mere sikker på sit eget ståsted. Derfor fører disse "ekkorum" ikke blot til en øget homogenitet i folks overbevisninger, men diskussioner med ligesindede vil også føre til mere ekstreme overbevisninger og en øget polarisering til mennesker med en anden holdning (Schkade, Sunstein og Hastie, 2010: 238). Samtidig er det en veldokumenteret tendens, at mennesker søger information, der stemmer overens med egne overbevisninger (Schkade, Sunstein og Hastie, 2010: 247). Filtrering og nichemarketing bliver også mere og mere udbredt, og derfor lever vi i stadig stigende grad i en tid med nicher og enklaver skabt af og på internettet (Sunstein, 2007). En konsekvens af dette er såkaldt enklave-ekstremisme, hvilket hænger sammen med ovenstående tendens til, at diskussioner blandt ligesindede skaber ideologisk forstærkning (Sunstein, 2007). Flere forskere pe-

ger på, at Breiviks terroraktion har understreget den potentielle vigtighed af internettet i radikaliseringsprocessen (Ravndal, 2012; Gullestad, 2012; Pantucci, 2011). Mange har som Breivik destruktive holdninger, men netop internettets mulighed for at finde ligesindede og dermed skabe fora, hvor ideologier forstærkes, gør risikoen for en ekstrem moralsk afkobling langt større.

Ansvaret

Men det er kun mig, som har ansvaret.
Det var mig, der gjorde det.
(Breivik i Aspaas og Tørrissen, 2012: 192)

Moralsk afkobling vedrørende ansvaret for handlingen sker primært ved hjælp af tre mekanismer: Ansvarsforflytning, ansvarsspredning eller ved social konsensus om, at handlingen ikke var forkert (Bandura, 1998: 173-175). Ud fra Breiviks manifest er der ikke nogen tvivl om, at han alene planlagde terroraktionen. Der forklares med mange detaljer, hvordan han forberedte sig op til angrebet (Breivik, 2011: 848ff). Breivik tog på forhånd ansvar for sin handling ved at sende manifestet med disse beskrivelser ud til over 1000 mailadresser før angrebet. Selvom Breivik påtog sig ansvaret foretog han alligevel en form for ansvarssløring ved i manifestet at fortælle, at han i 2002 var med til at opstarte og blev selv ordineret ind i tempelridderordenen PCCTS (Breivik, 2011: 1414). Ordenen er detaljeret beskrevet i manifestet (Breivik, 2011: 841-843), men dens egentlige eksistens er omdiskuteret (Enerstvedt, 2012: 75-76). Selvom den muligvis er rent opspind, kan tempelridderordenen og dens ideologi for Breivik være en stærk autoritet, som han blindt følger. At underlægge sig en stærk autoritet er en måde at afgive ansvar og dermed en form for moralsk afkobling. Breivik foretog en moralsk afkobling, ansvarssløring, ved at gøre sig selv til en del af en større organisation, men skjuler dog ikke sit ansvar for ene mand på forhånd at have planlagt hele operationen.

Breivik var ud over planlægningen også alene om at gennemføre terrorhandlingen. Før Breivik blev overmandet på Utøya, ringede han selv til politiets nødtelefon: "Jeg har fuldført min operation, så jeg ønsker at … overgive mig" (Breivik i Damløv og Kallestrup, 2012: 138). Breivik tog tydeligvis ansvaret for sin handling ved at melde sig som gerningsmanden. Da der ikke kom nogen reaktion på denne overgivelse, fortsatte han dog operationen, hvilket kan forklares med hans narcissistiske stolthed. Han ville ikke give op, men skulle stoppes ved magt for at leve op til sit eget selvbillede som krigshelt. Breivik foretog dermed ikke en moralsk afkobling ved at skyde ansvaret fra sig under terrorhandlingen.

I det efterfølgende retsforløb tog Breivik også ansvaret for sine handlinger. Han nægtede på intet tidspunkt at have udført handlingerne og ønskede derudover at blive erklæret tilregnelig, så hans budskab ikke ville blive fejet væk som en gal mands tanker (Damløv og Kallestrup, 2012: 39). Ydermere sagde han i retten, at han ville gøre det igen, hvis han kunne (Damløv og Kallestrup, 2012: 30). Alt dette viser, at han i retten tog det fulde ansvar, eller for ham ære, for handlingerne. Modstridende dette var dog Breiviks påstand om, at den nuværende krigstilstand pressede ham til handlingen. Han udtalte i retten: "Det er ikke noget, nogen ønsker, men vi har ikke andre alternativer. … Det er grusomt, at man må udføre sådanne handlinger for at få sit budskab ud" (Breivik i Damløv og Kallestrup, 2012: 45). Breivik fralagde noget ansvar ved at sige, at han var nødsaget til at handle på grund af fjendens tyranni (Bandura, 1998: 174).

Ansvaret for ens handlinger kan også udviskes af, at der er social konsensus om, at en handling er moralsk rigtig (Bandura, 1998: 174). Breivik modtog efter terroraktionen en lang række fanbreve i fængslet, hvor folk støttede op om hans aktion (Damløv og Kallestrup, 2012: 173). Om dette udtalte han i retten: "Hvis der er 1000 personer bag hver person, der sender et brev, så har jeg 500.000 støtter" (Damløv og Kallestrup, 2012: 174). Breivik påbegyndte også sin forsvarstale med at sige: "Jeg står her i dag som repræsentant for den norske og europæiske modstandsbevægelse. Når jeg taler, taler jeg på vegne af rigtig mange nordmænd, som ikke ønsker, at vores urfolksrettigheder skal blive frataget os" (Damløv og Kallestrup, 2012: 28-29). Begge ovenstående citater viser Breiviks opfattelse af, at rigtig mange mennesker var enige i hans holdninger, hvilket var en indirekte måde at skubbe ansvaret for handlingen væk eller i hvert fald dele den med flere.

Ovenstående viser, at Breivik i meget høj grad tog ansvar for sin terroraktion. Han var stolt over at have gennemført sin mission og lagde ikke skjul på, at han ville gøre det igen. Der blev foretaget meget lidt moralsk afkobling vedrørende ansvaret for terroraktionen. Breivik udviskede dog ansvaret lidt ved sine påstande om at have handlet i nødværge, sit medlemskab i tempelridderordningen og de mange tilhængere af hans ideologi. Breiviks narcissistiske personlighed skaber øget forståelse for, hvorfor Breivik ikke valgte at skubbe ansvaret for terroraktionen væk fra sig. Hans narcissistiske personlighed fjernede ikke behovet for moralske afkoblingsmekanismer, men den betød, at han ikke i samme grad rettede afkoblingen imod den del af selvsanktioneringsprocessen, som omhandler ansvaret. Han havde derimod konstrueret et verdensbillede og en krigssituation, hvor det blev en ære at tage ansvaret for en sådan aktion. På den måde så Breivik sig selv som en krigshelt, der ofrede sit liv for det norske

folk, hvilket netop viser hans narcissistiske behov for selvpromovering og grandiose selvbillede. Breiviks moralske afkobling i forhold til handlingen var så stærk, at det ikke bare fjernede skyldfølelsen, men faktisk gav ham en stolthed over hans bedrift, hvilket gjorde det unødvendigt for ham at benægte eller sløre ansvaret.

Konsekvenserne

> [H]elt utroligt, at Anders Breivik kunne blive ved med at skyde, når han stod så tæt på sine ofre, at han kunne se dem i øjnene.
> (Oberst L. R. Møller i Hornemann et al., 2011)

Forrige afsnit viste, at Breivik var alene om sin terroraktion, og at han i høj grad stod ved sit ansvar for den. Ifølge Bandura vil gerningsmænd, der er alene om ansvaret, tit undgå at blive konfronteret med konsekvenserne af deres handlinger, benægte dem eller minimere dem (Bandura, 1998: 176-177). Om konsekvenserne er tæt på eller ej har stor betydning for selvreguleringen (Bandura, 1998: 176-177).

I manifestet beskriver Breivik, hvordan han forud for attentatet brugte meget tid på computerspil for at træne sig op (Breivik, 2011: 1380). Gullestad argumenterer for, at internettets fiktive verden kan være med til at opblæse selvbilleder, og spørgsmål som, "hvor mange skød jeg?", i computerspillet kan skabe et imaginært billede af egne heltegerninger (Gullestad, 2012: 14). Et behov for at opblæse sit selvbillede er igen et udtryk for Breiviks narcissistiske personlighed. Derudover er Breiviks store computerspilsaktivitet også en træning i moralsk afkobling, dvs. en måde at distancere sig fra konsekvenserne på under terroraktionen. Handlingen kunne komme til at virke som et computerspil i stedet for virkeligheden.

Breivik var ved bombeattentatet i Oslo distanceret fra sine ofre, da han allerede var kørt væk, inden bomben sprang. Ved massakren på Utøya havde han derimod konsekvenserne tæt på. Dog anvendte Breivik moderne avancerede skydevåben, hvilket kan afpersonalisere det at begå drab (Bandura, 1998: 177). Derudover havde Breivik musik i ørene under skudmassakren (Svensgaard, 2011), og han havde på forhånd taget ECA-stack, en blanding af koffein, efedrin og aspiriner (Damløv og Kallestrup, 2012: 67). Stofferne, automatvåbnene og musik i ørene var alt sammen med til at distancere Breivik fra konsekvenserne af sine handlinger. På den måde hørte han ikke skrigene, mærkede han ikke skyldfølelsen, frygten osv. Joe Stroud konkluderer i en analyse af Breiviks brug af musik før og under terrorangrebet, at musikken gjorde det muligt for

Breivik at visualisere sig selv i forskellige roller som forberedelse til sit angreb (Stroud, 2013: 17). Nogle numre brugte han til at nedtone frygt, mens andre numre kunne hjælpe Breivik til at se sig selv som en martyr og helt for sit folk (Stroud, 2013: 17). Derudover brugte Breivik musikken til at se sig selv som en del af et holdningsfællesskab med et fælles mål og en kamp, der skulle vindes (Stroud, 2013: 16). Igen ses den narcissistiske personligheds mangel på et *selv* og derfor en søgen ind i en form for fællesskab.

Under retssagen blev der af hensyn til de pårørende ikke vist billeder af de dræbte på storskærmen, og dermed kunne Breivik også undgå at blive konfronteret med de voldsomme billeder. Men Breivik valgte selv at kigge på billederne i sin forsvarers mappe (Damløv og Kallestrup, 2012: 78-79). Breivik så også fascineret op på lærredet, da der blev vist billeder af bombeeksplosionen i Oslo: "Han mindede om en pyroman, der sultent betragtede sin egen ildebrand" (Damløv og Kallestrup, 2012: 50). Disse eksempler viser, at Breivik ikke undgik konfrontation med konsekvenserne, men derimod bevidst opsøgte denne konfrontation. I retssalen ses derfor ikke en moralsk afkobling i forhold til konsekvenserne.

Det er bemærkelsesværdigt, at Breivik var i stand til at have sine ofre så tæt på ved massakren på Utøya. Breivik udtalte i retssalen, at han ville have foretrukket endnu et bombeattentat i stedet for en skydevåbensbaseret aktion, da sidstnævnte var følelsesmæssigt vanskeligere: "Selv hvis du formår at træne dig op, så du ikke bliver emotionel, er det stadig svært at gennemføre noget så barbarisk" (Breivik i Damløv og Kallestrup, 2012: 45). Det er lettere at skade andre, hvis konsekvenserne fysisk eller tidsmæssigt er et andet sted (Bandura, 1998: 177). En væsentlig tilføjelse er dog, at et ikke-rumligt aspekt af nærhed er vigtigere end det rumlige (Vetlesen, 1993: 379). Den følelsesmæssige tilknytning til en person har større betydning end den fysiske distance til vedkommende. Dette ikke-rumlige aspekt er fokus i den videre analyse af, om Breivik foretog moralsk afkobling igennem sit syn på ofrene.

Ofrene

> Jeg har ført en dehumaniseringsstrategi mod dem, som jeg anser som legitime mål.
> (Breivik, 5. dag i retssalen, NRK, 2012)

Det kræver en meget kraftig psykologisk proces af moralsk afkobling at være i stand til at slå uskyldige mennesker ihjel (Bandura, 1998: 163). Pga. sommerferie gik bombeangrebet i Oslo hårdest ud over tilfældige forbipasserende og personale, der ikke havde noget at gøre med politik (Damløv og Kallestrup,

2012: 62). Mange deltagere på AUF-sommerlejren havde blot meldt sig ind i partiet af sociale årsager (Damløv og Kallestrup, 2012: 45), og som sagt var 56 af ofrene under 20 år. Ifølge Breivik var hans ofre ikke uskyldige men derimod legitime politiske mål. I det følgende analyseres, hvordan og om Breivik igennem moralske afkoblingsmekanismer kom frem til denne opfattelse af sine ofre.

Store dele af manifestet er et anklageskrift mod de såkaldte multikulturalister, herunder Arbejderpartiet og AUF, som han har inddelt i tre typer forrædere: A: politiske ledere, chefredaktører og kulturledere, B: kulturmarxister, journalister og lærere, C: mennesker, der har hjulpet A- og B-forrædere (Breivik, 2011: 813ff). Anklagerne lyder blandt andet på, at de har tilladt en islamisk demografisk krigsførelse, og at de indirekte er skyld i voldtægter, mord, røverier, finansiel udbytning m.m. foretaget af muslimer (Breivik, 2011: 781-795). Der står eksempelvis: "De har indirekte dræbt mere end 15.000 europæere, voldtaget mere end 500.000 europæiske kvinder, røvet og terroriseret mere end 4,5 millioner europæere" (Breivik, 2011: 846). Det var en moralsk afkoblingsmekanisme, når Breivik forud for terrorhandlingen så på sine ofre som landsforrædere. Han retfærdiggjorde at slå sine ofre ihjel ved at påpege, at de selv havde gjort sig skyldige i større forbrydelser. Ofrene umenneskeliggøres også flere steder i manifestet. Multikulturalister står beskrevet under overskriften "Djævlens navn" (Breivik, 2011: 350), hvilket dæmoniserer og umenneskeliggør dem. Derudover beskrives de som værktøj, hvormed islam får adgang til Europa (Breivik, 2011: 408), og som stoffer, der ødelægger folket (Breivik, 2011: 801). Ved at beskrive multikulturalismen som et værktøj og stoffer tingsliggjorde han sine ofre. De var ikke længere mennesker men i stedet en vej for muslimer ind i landet. Det var en moralsk afkobling fra den smerte, han påførte sine ofre, når han fjernede de menneskelige kendetegn ved dem og tilføjede tings egenskaber. Når de ikke længere var rigtige mennesker i hans bevidsthed, blev det lettere ikke at føle empati med dem.

Under attentatet overvejede Breivik af strategiske årsager at skyde de to bådsejlere, som sejlede ham over på Utøya (Damløv og Kallestrup, 2012: 136). Han valgte ikke at gøre dette, fordi de ikke tilhørte arbejderpartiet, og det var derfor imod hans samvittighed at dræbe dem (Damløv og Kallestrup, 2012: 136; Aspaas og Tørrissen, 2012: 44). Af samme årsag ville han heller ikke skyde politiet, da de kom for at arrestere ham (Damløv og Kallestrup, 2012). Disse overvejelser viser, at Breivik under handlingen differentierede mellem, hvem der ifølge ham var skyldige og uskyldige, dvs. han foretog en moralsk afkobling i forhold til de personer, han anså som skyldige og derfor dræbte.

I retten stod Breivik fast på, at han havde ramt legitime mål ved terroraktionerne: "Alle politiske aktivister, der kæmper for multikulturalismen, er et legitimt mål" (Breivik i Damløv og Kallestrup, 2012: 44). Han argumenterede med, at mange deltagere på Utøya ikke bare var medlemmer, men også havde lederposter i AUF (Damløv og Kallestrup, 2012: 45). Ved at overbevise sig selv om at de var politiske mål, foretog Breivik en moralsk afkobling. Under retssagen sammenlignede Breivik også AUF med Hitlerjugend (Damløv og Kallestrup, 2012: 30), hvilket også var en måde at dæmonisere ofrene igennem de associationer, Hitlerjugend gav til Anden Verdenskrigs nazister.

Breivik havde igennem moralske afkoblingsmekanismer fået sig selv overbevist om, at de 77 ofre for terrorangrebene var legitime mål. Ofrene var i hans øjne skyldige i forræderi og fortjente at blive straffet. Og under retssagen sagde Breivik noget bemærkelsesværdigt: "Jeg har ført en dehumaniseringsstrategi mod dem, som jeg anser som legitime mål for at komme i en situation, hvor jeg er i stand til at dræbe nogen. Hvis jeg ikke havde gjort det på en meget grundig måde, så havde jeg ikke klaret det" (NRK, 2012). Dette viser, at han var bevidst om den moralske afkobling, han foretog ved at dehumanisere sine ofre på forhånd. Han afslørede herigennem, at han havde foretaget en bevidst radikaliseringsproces på sig selv forud for angrebene. Heri ses også en kynisme i Breiviks personlighed, da han bevidst har lært sig selv ikke at føle med sine ofre og har opstillet en fiktiv verden for at kunne udføre sit projekt uden dårlig samvittighed (Laustsen, 2002: 149-150).

Breiviks selvindoktrinering er ifølge Pantucci også et arketypisk lone wolf-træk og yderst bemærkelsesværdigt for fremtidig terrorbekæmpelse (Pantucci, 2011: 32). Denne isolerede form for radikalisering udgør en stor udfordring for forudsigelsen af terrorangreb, da en enlig aktør, som også ofte er socialt isoleret, er vanskelig at opspore (Pantucci, 2011: 32; Appleton, 2014). Derudover kan det være svært at forudsige, om personen har tænkt sig at udføre et angreb eller "blot" har ekstreme holdninger, hvilket gør det ekstremt vanskeligt at forebygge lone wolf-terrorisme (Appleton, 2014). Breivik beskriver i sit manifest, hvordan han forud for terrorangrebene forberedte sig selv mentalt for at være i stand til at udføre handlingerne (Breivik, 2011: 1384). Han har blandt andet studeret Bushido-kodeksen, en gammel japansk strategi brugt af soldater under Anden Verdenskrig, og igennem træning, øvelser og meditation systematisk af-emotionaliseret sig selv (Aspaas og Tørrissen, 2012: 68-69).

Konklusion

Denne artikels analyse af Breivik før, under og efter terroraktionen i lyset af teorien om moralsk afkobling har øget forståelsen af, hvordan han var i stand

til at udføre handlingerne uden efterfølgende skyldfølelse. Undersøgelsen har vist, at Breivik foretog en lang række moralske afkoblingsmekanismer, hvoraf nogle af disse blev foretaget bevidst. Ved at konstruere en krigssituation og fremstille terroraktionen som gavnende for samfundet retfærdiggjorde Breivik, at han tog drastiske midler i brug. Hans store brug af internettet, hvor fora uden modsigelser og diversitet kunne skabes, var med til at radikalisere disse holdninger. Breivik handlede på eget initiativ og er, hvad terrorlitteraturen kalder en lone wolf, men han skabte alligevel et til dels imaginært fællesskab omkring handlingen, igennem internettet, den musik han lyttede til, tempelridderordnen og sin ideologi. Dette behov for et fællesskab kan kædes sammen med hans narcissistiske personlighed og dermed manglen på et *selv*.

Da Breivik var væk, inden bomben sprang i Oslo, havde han her en distance til konsekvensen af sin handling. Ved massakren på Utøya havde han derimod konsekvenserne tæt på. Men selvom den fysiske distance til ofrene var meget lille, gjorde Breiviks moralske afkobling i forhold til ofrene, at konsekvenserne på et ikke-rumligt plan var distanceret fra ham. Ofrene var i hans øjne skyldige i forræderi og fortjente at blive straffet, og han gennemførte forud for handlingen en bevidst dehumaniseringsstrategi på disse. Forberedelsen ved at spille computerspil og brugen af stoffer, automatvåben og musik under attentatet var alt sammen med til at danne en kognitiv distance til konsekvenserne. Den bevidste mentale forberedelse viser også en kynisme i Breiviks personlighed.

Der var megen brug af moralske afkoblingsmekanismer ved de dele af den psykologiske proces, som omhandler handlingen, konsekvenserne og ofrene. Derimod tog Breivik tydeligvis selv ansvaret for terroraktionen og foretog i mindre grad moralske afkoblingsmekanismer på dette led i selvsanktioneringsprocessen. Breivik havde kognitivt konstrueret en krigssituation, som gjorde handlingen retfærdig, ofrene skyldige og konsekvenserne nødvendige. Igennem disse kognitive omformuleringer kunne han se sig selv som en krigshelt, der havde handlet for at redde det norske folk. Hermed fjernede han ikke bare skyldfølelsen, han kunne også med stolthed tage hele ansvaret for handlingen. Breiviks narcissistiske personlighed gjorde denne anvendelse af moralske afkoblingsmekanismer mere nærliggende. Hans narcissistiske tendenser fjernede ikke behovet for moralske afkoblingsmekanismer, men de rettedes blot mod de andre dele af selvsanktioneringsprocessen, så han stadig kunne opnå selviscenesættelse og bibeholde sin grandiose selvopfattelse.

Som følge af den radikaliserede proces af moralsk afkobling gennemførte Breivik terroraktionen med fuldt overlæg. Ifølge Bandura stammer de største trusler mod menneskers velfærd ikke fra ukontrollerede impulshandlinger men i stedet fra overlagte principfyldte handlinger (Bandura, 1998: 191). Da der er så mange måder, hvorpå mennesket psykologisk kan foretage en moralsk afkobling, er det vigtigt at skabe et samfund med diversitet og plads til, at alle holdninger kommer frem i offentligheden, så suspekte moralske holdninger kan møde modstand, og ekstrem moralsk afkobling kan forebygges (Bandura, 1998: 191). Terrorbekæmpelsen står over for en udfordring i dag, da internettet kan skabe fora, hvor pluralisme og diversitet let kan undgås. Mange har som Breivik destruktive holdninger, men netop internettets mulighed for at finde bekræftelse på disse holdninger gør risikoen for en ekstrem grad af moralsk afkobling større. En vigtig tilføjelse er dog, at internettet også rummer et særdeles positivt potentiale. Mere ekstremistiske holdninger skabt af diskussioner blandt ligesindede har også ført meget godt med sig i tidens løb, fx antislaveribevægelsen, kvinderettighedsbevægelser osv. (Sunstein, 2010). Internettet er med til at skabe enklaver af ligesindede, som udvikler mere ekstreme holdninger og idéer, end de ville have haft i en mere generel debat – det være sig både destruktive og progressive idéer.

Noter

1. Denne artikel indgår i temaet om terrorisme, men blev bedømt og accepteret som en artikel uden for tema, håndteret af *Politicas* redaktion.
2. Alle citater er oversat til dansk af forfatteren.
3. Da Breivik er forfatter, henvises der til ham, selvom manifestet står under forfatternavnet Andrew Berwick.

Litteraturliste

Appleton, Catherine (2014). Lone wolf terrorism in Norway. *The International Journal of Human Rights* 18 (2): 127-142.

Aspaas, Agnar og Terje Tørrissen (2012). Rettspsykiatrisk erklæring til Oslo tingrett – Avgitt 10.04.12 i henhold til oppnevning den av 13.01.12. http://www.vg.no/nyheter/innenriks/22-juli/psykiatrisk_vurdering/ (1. april, 2013).

Bandura, Albert (1998). Mechanisms of moral disengagement, pp. 161-191 i Walter Reich (red.), *Origins of Terrorism, Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Borum, Randy (2011). Radicalization into violent extremism i: a review of social science theories. *Journal of Strategic Security* 4 (4): 7-36.

Boysen, Tanja (2012). *Ondskab i et moralpsykologisk perspektiv.* Frederiksberg: Frydenlund.

Breivik, Anders (Andrew Berwick) (2011). *2083 – A European Declaration of Independence.* London.

Damløv, Louise og Cecilie Kallestrup (2012). *Tre meter fra Breivik – En beretning fra Nordens største terrorretssag.* København: Informations Forlag.

Enerstvedt, Regi Theodor (2012). *Massemorderen som kom inn fra ingenting.* Oslo: Marxist Forlag.

Gullestad, Siri Erika (2012). 22.juli i et psykologisk perspektiv. *Nytt Norsk Tidsskrift* 29 (1): 5-15.

Hornemann, Johanne Duus, Mathilde Hørmand Pallesen, Dorte Remar og Daniel Øhrstrøm (2011). Det store spørgsmål: Hvem kan finde på at gøre dette? *Kristeligt Dagblad*, 29. juli.

Husby, Torgeir og Synne Sørheim (2011). *Rettspsykiatrisk erklæring avgitt den 29.11.11 til Oslo tingrett i henhold til oppnevnelse av 28.07.11.* http://www.vg.no/nyheter/innenriks/22-juli/psykiatrisk_vurdering/ (1. april 2013).

Lasch, Christopher (1979). *The Culture of Narcissism – American Life in an Age of Diminishing Expectations.* Canada: Abacus.

Laustsen, Carsten Bagge (2002). Bøddel og offer – en diskussion af Adolf Eichmanns væren i verden, pp. 125-155 i Carsten Bagge Laustsen og Jacob Dahl Rendtorff (red.), *Ondskabens banalitet – Om Hannah Arendts "Eichmann i Jerusalem"*. København: Museum Tusculanums Forlag.

NRK (2012). Dette blev sagt femte dag i retten. 20. april. http://www.nrk.no/227/dag-for-dag/dette-ble-sagt-femte-dag-i-retten-1.8090298 (3. juni, 2013).

Pantucci, Raffaello (2011). What have we learned about lone wolves from Anders Behring? *Perspectives on Terrorism* 5 (5-6): 27-42.

Ravndal, Jacob Aasland (2012). A post trial profile of Anders Behring Breivik. *Combating Terrorism Center at West Point*.

Rosenqvist, Randi (2011). NOTAT – Foreløpig psykiatrisk vurdering av forhold rundt Anders Behring Breivik, 18.08.2011, Kriminalomsorgen, Ila fengsel og forvaringsanstalt, http://www.vg.no/nyheter/innenriks/22-juli/psykiatrisk_vurdering/ (1. april 2013).

Schkade, David, Cass R. Sunstein og Reid Hastie (2010). When deliberation produces extremism. *Critical Review* 22 (2-3): 227-252.

Silke, Andrew (2004). Courage in dark places: reflections on terrorist psychology. *Social Research* 71 (1): 177-198.

Silke, Andrew (2009). Cheshire-Cat logic: the recurring theme of terrorist abnormality in psychological research, pp. 95-109 i Jeff Victoroff og Arie W. Kruglanski (red.), *Psychology of Terrorism. Key Readings. Classic and Contemporary Insights.* Florence: Psychology Press.

Solvoll, Einar og Morten Malmø (2011). *Tragedien som samlet Norge – 22.07.2011: Da terroren rammet Oslo og AUFs sommerleir* på *Utøya.* AIT Otta: Forlaget Historie og Kultur.

Stroud, Joe (2013). The importance of music to Anders Behring Breivik. *Journal of Terrorism Research* 4 (1): 5-18.

Sunstein, Cass R. (2007). The polarization of extremes. *The Chronicle of Higher Education* 54 (16): B.9.

Svensgaard, Karina (2011). Breivik hørte Lord of the Rings for at overdøve skrigene, *Berlingske Tidende*, 26.juli, 14:50, opdateret lørdag 15. september 2012, http://www.bt.dk/udland/breivik-hoerte-lord-of-the-rings-for-at-overdoeve-skrigene (5. maj 2013).

Vetlesen, Arne Johan (1993). Why does proximity make a moral difference? Coming to terms with a lesson learned from the Holocaust. *Praxis International* 12 (4): 371-386.

Victoroff, Jeff (2009). The mind of the terrorist: a review and critique of psychological approaches, pp. 55-87 i Jeff Victoroff og Arie W. Kruglanski (red.), *Psychology of Terrorism. Key Readings. Classic and Contemporary Insights.* Florence: Psychology Press.

politica, 47. årg. nr. 3 2015, 404-423

Jeppe Teglskov Jacobsen

Terrorisme i cyberspace: udfordringer ved organisering og udførelse af politisk vold online

Internettet præsenteres ofte som et farligt redskab i hænderne på terrorister. Det er dog ikke nødvendigvis sandheden. Artiklen trækker på indsigter fra studier af sunniekstremistiske grupper, Anders B. Breivik og Anonymous og diskuterer terroristers anvendelse af internettet i organiseringen og udførelsen af terrorisme. Jeg vil argumentere for, at det anarkiske og anonyme internet fører mistillid og fragmentering med sig, hvilket gør det sværere for grupper at opretholde en fælles strategi og det fælles fjendebillede. Artiklen styrker derfor fortællingen om, at det hovedsageligt er ekskluderede og socialt marginaliserede enspændere, der ender med at planlægge voldshandlinger i isolation bag computerskærmen. I forlængelse heraf vil jeg pege på, at hovedparten af potentielle terrorister drages af fysisk interaktion, våben og eksplosioner – og ikke udviklingen af komplekse cybervåben.

Islamisk Stats gruopvækkende halshugningsvideoer og fejringer af terrorangrebet på *Charlie Hebdo* har nok en gang placeret terroristers brug af internettet højt på den politiske dagsorden. Zoomer man ind på cyberspace, fremstår terrortruslen som en palet af nye og uhåndgribelige udfordringer. Internettet kan bruges til spredning af propaganda, radikalisering, rekruttering, finansiering, organisering og endda udførelse af terrorangreb. Samtidig fremstår cyberspace med sin globale, øjeblikkelige, anonyme og tilgængelige karakter som et oplagt våben for terroristen – og hermed som en bekymring i politiarbejdet (Verton, 2003; Wikotorowicz, 2005; Weimann, 2004, 2006, 2010; Matusitz, 2008; Clarke and Knake, 2010; Brunst, 2010; McFarlane, 2010; Thompson, 2011; Helfstein, 2012; Holt, 2012; Hua og Bapna, 2012; Ogun, 2012; Wilson, 2014).

Det har naturligt ført til et væld af både nationale og internationale initiativer, strategier og resolutioner til bekæmpelse og forebyggelse af onlineradikalisering, terroristers kriminelle onlineadfærd og cyberterrorisme (Cabinet Office, 2010; UNODC, 2012; EU Cybersecurity Strategy, 2013; Rådet for den Europæiske Union, 2015; Kirkhope og Tannock, 2015; Regeringen 2014). Den omfattende allokering af ressourcer til terrorismebekæmpelse på og fra internettet og cyberspace er dog også blevet kritiseret for ikke at stå mål med den faktiske trussel.[1] Flere forskere peger på, at indflydelsen fra virtuel interaktion og voldeligt onlinemateriale på rekruttering og radikalisering er stærkt overvurderet (McCants, 2008; Hoskins og O'Loughlin, 2009; Lenning et al., 2010; Kenney, 2010; Borum, 2011; Hegghammer, 2013; Gemmerli, 2014; Archetti, 2015). Dog har de politikker, der skal bekæmpe organisering af terrorisme online, forebygge radikalisering af soloterrorister i cyberspace samt forhindre udførelse af cyberterrorisme, ikke været genstand for samme grad af kritisk refleksion.[2]

Jeg vil forsøge at bidrage til en sådan refleksion. Det er således ikke min hensigt at vurdere, hvad der virker eller ikke virker for personer og grupper, der ønsker at organisere og udføre terrorisme online.[3] Derimod forsøger jeg – ved at sammenholde en række cases med cyberspaces tekniske karakteristika – at påpege, at anvendelsen af internettet ikke partout vil føre mere terrorisme med sig.[4] Det følgende bør derfor læses som et forsøg på at stimulere kritisk tænkning for dermed at undgå forhastede konklusioner om internettets indbyggede farer.

Artiklen er struktureret i forhold til tre typer aktører (gruppe-, solo- og onlineaktører) og tre korresponderende typer terrorangreb, hvori cyberspace spiller en rolle. Den første type er de mere velorganiserede sunniekstremistiske grupper såsom al-Qaida og Islamisk Stat (IS), som kan udnytte den forbedrede adgang til internettet til nemmere at organisere store terrorangreb i stil med 9/11 (Hoffman, 2006; Awan, 2007; Thompson, 2011; Gertz, 2014).[5] Den anden type er ensomme ulve som Anders B. Breivik, der vælger at planlægge soloangreb i fysisk isolation i det anonyme cyberspace (Pantucci, 2011; Thompson, 2011; Spaaij, 2010; Helfstein, 2012). Til sidst trækker artiklen på en tredje type aktører, de mere computerkyndige onlinegrupperinger. Her tages udgangspunkt i Anonymous, som ved hjælp af onlineaktioner har formået at igangsætte diskussioner om fremtidige cyberterrorangreb (Woolford og Matusitz, 2013; Redins, 2012; Molfino, 2012: 79; Walsh, 2012: 233; Holt, 2012). Anonymous er imidlertid en flygtig og mangeartet størrelse (Coleman, 2014; Olson, 2013; Kushner, 2014), hvorfor jeg primært vil inddrage de mere teknisk kompetente udbrydergrupper LulzSec og AntiSec. Det gøres i forsøget på at vise, hvorledes cyberspace og dets karakteristika ikke nødvendigvis er så tiltrækkende for onlinegrupper, som ønsker at organisere (cyber)terrorisme.[6]

Kombineres indsigterne med eksempler fra jihadfora, peger artiklen på, at det anonyme og mistillidsskabende internet og den ukontrollerbare og individualistiske brug af sociale medier kan vanskeliggøre målrettede politiske projekter – og dermed også de velorganiserede terrorangreb kendt fra bin Laden-æraen. Jeg foreslår dernæst, særligt på baggrund af Anders B. Breivik, at ensomme ulve ikke nødvendigvis *vælger* at organisere soloterrorangreb i fysisk isolation på internettet grundet et ønske om taktisk diskretion, men derimod

på baggrund af ensomhed og social marginalisering.[7] Sidst tager jeg udgangspunkt i de tre aktørtypers it-færdigheder og forholdet mellem konventionelle våben og cybervåben.[8] Her tyder meget på, at den tekniske kompleksitet, omkostningerne og vanskelighederne ved at frembringe destruktive og visuelle effekter gør cyberterrorisme mindre attraktiv end konventionelle våben.

Artiklen falder i tre dele. De to første afsnit vedrører hovedsageligt organisering, og den tredje udførelsen af terrorisme. Første afsnit diskuterer internettets betydning for voldelige politiske grupper online såvel som offline. Andet afsnit undersøger bevæggrunden for soloterroristers fysiske isolation bag computerskærmen. Tredje afsnit påpeger en række ulemper ved brugen af cybervåben.

Terrorgrupper: Skaber det sociale internet enighed og tillid?

Al-Qaidas angreb den 11. september udgør det mest betydningsfulde terrorangreb i nyere tid, og frygten for en gentagelse optager stadig politikere, kommentatorer og forskere (Mueller, 2013; Gertz, 2014). Ifølge *9/11 Commission Report* kostede angrebene på World Trade Center og Pentagon al-Qaida ca. 500.000 dollars og tog godt og vel to år at forberede. Angrebene var orkestreret af ledende al-Qaida-medlemmer, der ned til mindste detalje besluttede, hvem der skulle involveres, hvordan træningen skulle foregå, og hvordan operationen skulle udføres (The 9/11 Commission Report, 2004: 151-173).

Den øgede adgang til informations- og kommunikationsteknologier spillede her en rolle. Det blev muligt at kommunikere over fax og satellittelefoner, at overføre penge via globalt forbundne banksystemer og gemme planer på computere (Behnke, 2004: 307). Det seneste årti har gjort stadig flere teknologier og onlineforbindelser tilgængelige, og det virker plausibelt, at grupper såsom al-Qaida vil have evnen til at udnytte disse nye teknologier (Coll and Glasser, 2005). Men til trods for, at internettet fremstår som et vigtigt redskab i organiseringen af store og spektakulære terrorangreb, kan internettets sociale karakter lige så vel forpurre gruppers ideologiske og hierarkisk-organisatoriske sammenhængskraft.

Hvad er rigtig jihad?

Den lille gruppe af elitære ideologer, som i de tidlige år kæmpede om at definere al-Qaida, og som kontrollerede træningslejre i Afghanistan (Wright, 2006), ser ud til at have stadig vanskeligere ved at definere, hvad al-Qaida er og burde være. En del af forklaringen skal findes i, at de ideologiske, religiøse og strategiske diskussioner i stigende grad finder sted online, hvor tilhængere – høj som lav – frit kan bidrage med individuelle fortolkninger af, hvad sunniekstremisme er.

Vanskelighederne ved at opretholde fysiske træningslejre grundet systematiske droneangreb har fået al-Qaida på den arabiske halvø (AQAP) til i blandt andet onlinemagasinet *Inspire* at opfordre støtter til selv at organisere og udføre terrorangreb (AQAP, 2010). Mens opfordringen kan forøge risici for mindre og ikke særlig velorganiserede terrorangreb, gør den samtidig angreb i stil med 9/11 mindre sandsynlige. Det er blevet vanskeligt, hvis ikke umuligt, at kontrollere, hvem der tilslutter sig, hvad der bliver skrevet på diverse jihadfora og i sidste ende, hvilken retning sunniekstremismen bevæger sig i.

En onlinedebat på et jihadforum om "den perfekte terrorist" illustrerer denne pointe. Et indlæg i kølvandet på al-Qaida-videoen *Du har kun ansvaret for dig selv* modtog en del positiv omtale for at foreslå, at jihadistiske salafister skulle klæde sig som vesterlændinge og følge vestlig kultur for derved at forblive under radaren. Ideologerne, der administrerede hjemmesiden, så pointen om en fuldstændig assimilation som et *for* radikalt skridt og følte sig nødsaget til at fjerne de mest kontroversielle dele af indlægget. Ligeledes pointerede AQAP, at støtter, selv når de planlagde terrorisme, skulle følge ledernes ord og instrukser om at følge islams kald uden at lade sig opsluge af vestlig kultur (Hemmingsen, 2011: 32-33).

Et andet eksempel relaterer sig til den somaliske al-Qaida-affilierede gruppe al-Shabaab. Gruppens selvudnævnte engelsktalende onlinepropagandist, Omar Hammami, uploadede en YouTube-video, hvori han erklærede, at hans kritiske syn på al-Shabaabs strategi og fortolkning af Sharia havde fået ham til at frygte for sit liv. Diskussionerne omkring videoen blev imidlertid censureret i forsøget på at imødegå intern fragmentering, og lederskabet følte sig nødsaget til at fordømme enhver dødstrussel mod Hammami (Zelin, 2013: 11-12). Hammami blev myrdet under ét år efter udtalelserne, men på daværende tidspunkt havde hans kritik allerede udmøntet sig i en intern fragmentering, der havde flyttet al-Shabaabs fokus over på den interne magtkamp (Hansen, 2013).

Eksemplerne viser, at lederne af sunniekstremistiske grupperinger har vanskeligt ved at kontrollere støtters brug af internettet. Enhver kan tilslutte sig en onlinegruppering med en hvilken som helst fortolkning af, hvad sunniekstremisme er. Men med den interne uenighed om politisk retning og et manglende hierarki internt i organisationen mudres billedet af den politiske ven og fjende og derfor også af den politiske kamp, hvilket i sidste ende kan vanskeliggøre organiseringen af et storstilet terrorangreb.

Denne pointe kan også tydeliggøres ved at kaste et blik på de *foreign fighters*, der rejser til Syrien eller Irak for at slutte sig til ekstremistiske fraktioner. Alt imens de kæmper på jorden, bruger de sociale medier som en social, onlinedag-

bog, der skal bevidne oplevelser, heltedåd og vigtigheden af netop deres kamp. Disse kæmpere bidrager med individuelle fortolkninger af krigshandlingerne og af det sunniekstremistiske projekt. Beretningerne på sociale medier, hvor nogle bliver delt vidt og bredt, mens andre går i glemmebogen, skaber både for omverdenen og grupperingerne selv uklarhed i forhold til, hvorfor og hvordan der kæmpes.

IS har i et forsøg på at forhindre intern fragmentering oprettet mediecentre med topstyrret meningsmonopol både online og offline (RwB, 2014). Whistleblowere som fx #wikibaghdady, der lækker informationer om IS-lederen al-Baghdadi og dennes forhold til Baathpartiet, er derfor en irritation for IS-lederskabet (Speri, 2014). Om det også er undergravende for den interne sammenhængskraft, må tiden vise.

Den ikke helt så brugbare anonymitet

Selvom internettet også kan være en irritation for større politiske grupperinger, muliggør det stadig, at enkeltindivider, som ellers tidligere ikke havde muligheden for at mødes, kan finde sammen. For onlinefænomenet Anonymous, hvis tilhængere (Anons) varierer i tekniske færdigheder og politisk interesse og inkluderer hackere, nørder, spasmagere, aktivister og seksuelle afvigere (Kushner, 2014; Coleman, 2014),[9] har onlinechatfora som Internet Relay Chat skabt muligheden for anonymt at skrive i forskellige offentlige chatrum eller oprette private rum. I teorien betyder den anonyme, lederløse og ofte spontane form for mobilisering, at politiet får vanskeligt ved at forhindre operationer i at tage form, herunder at identificere deltagere.

Men selv for mindre onlinegrupperinger er internettet ikke nødvendigvis et ideelt redskab, når terrorisme skal organiseres. Det skyldes paradoksalt nok den anonymitet, som ofte udråbes som internettets største aktiv (Weimann, 2004; Knake, 2010; Holt, 2012; Benson, 2014: 298-299). Onlineoperationer og hacktivisme udført af nogle af de dygtigste af Anonymous' udbrydergrupperinger, LulzSec og AntiSec, viser netop, at flygtigheden og anonymiteten online er mulig at overkomme. Størstedelen af gruppernes medlemmer er fængslet, hvilket primært skyldes internettets sociale karakter. Medlemmerne havde opnået idolstatus online og var ikke villige til at miste deres pseudonymer, da det uundgåeligt ville betyde tab af denne status (Olson, 2013). Det blev således muligt for politiet at indsamle data på pseudonymerne og vente på de fejl, der muliggjorde fysisk identifikation.

En yderligere grund til, at anonyme onlinegrupperinger ikke nødvendigvis er ideelle terrorister, relaterer sig til tillid. Onlinefællesskaber baseret på pseudonymer og anonymitet er ikke ideelle platforme for opbygning af tillid, da de samtidig betyder, at det er nemmere og mindre risikofyldt at være en anonym stikker. Hector "Sabu" Monsegur – en af stifterne af LulzSec – viste sig eksempelvis at være FBI-informant. Da nyheden blev offentlig, blev mistilliden, som altid eksisterer i et anonymt fællesskab, afløst af paranoia, som siden har hæmmet seriøse samarbejder (Coleman, 2013: 11).

Jeg har indtil nu vist, hvorfor internettet ikke nødvendigvis er brugbart i organisering af terrorisme. Et stort terrorangreb, der planlægges af få strateger, er vanskeligt at organisere på onlineplatforme. Det skyldes, at internettet – sammenlignet med hierarkiske træningslejre eller uddannelsesplatforme – giver mulighed for, at individuelle sympatisører deltager på lige fod og ofte med modsatrettede fortolkninger af den politiske kamp. Derudover følger mistillid ofte af anonyme onlinemiljøer, hvilket igen gør koordineret og voldelig politisk handling vanskelig. Frygten for stikkere og overvågning er endnu mere udtalt online.

På trods af at terrorgrupperinger ikke nødvendigvis styrkes med internettet som et organiseringsværktøj, kan individer, som rationelt vælger anonymitet i cyberspace, forblive usynlige, indtil et terrorangreb igangsættes (Spaaij, 2010: 16; Weimann, 2012; Jones, 2012). Men er fysisk isolation online virkelig mere attraktivt end offline interaktion med ligesindede?

Soloterrorisme: hvorfor vælge fysisk isolation online?

Internettet var vigtigt for Breivik i organiseringen og måske endda også for udførelsen af angrebene den 22. juni 2011. Breivik fandt manualer, købte produkter og mødte ideologisk ligesindede online. Ifølge hans manifest finansierede han sine aktiviteter og øvede sine skydeegenskaber online (Pantucci, 2011: 36; Ravndal, 2012: 179). Olsen (2014: 18) har ydermere påpeget, at computerspils ofte nøgterne tone i beskrivelsen af mål og missioner også afspejles i Breiviks egen udvælgelse af mål. Men for Breivik fandtes intet alternativ til internettet. Der var ingen mulighed for at møde ligesindede offline – ingen mulighed for at organisere angreb. Kun ved én enkelt lejlighed påstår Breivik at have rejst til London for at møde andre "Tempelriddere", hvorefter disse blev enige om at afskære alt kontakt. "Enmandshære" var essentielle for operationel succes, hedder det sig i Brieviks Manifest (Pantucci, 2011: 31-33). Hvis dette er sandt, er frygten for ensomme ulve, der udelukkende af hensyn til operationel succes vælger fysisk isolation, reel.

Flere analytikere har imidlertid påpeget, at "Tempelridderne" med al sandsynlighed er en fiktion (Syse, 2014; Melle, 2013; Sandberg, 2013). Breivik selv beskriver både gruppen som reelt eksisterende og som en hypotetisk og fiktiv gruppe (2011: 776). Det er umuligt kategorisk at afvise eksistensen af "Tem-

pelridderne" og Breivik som en "sole cell commander", men noget tyder på, at Breivik konstruerede disse fantasier i forsøget på at romantisere sin operationelle ensomhed.

Faktisk tyder meget på, at Breiviks afsondrede liv skyldes ensomhed og manglende sociale egenskaber. De, der kender ham, beskriver ham som ensom og genert (Sandberg, 2013: 71), og Borchgevink (2013: 90) pointerer, at Breivik gennem sine skoleår "kæmpede for at forstå det sociale spil". Breiviks manifest og retssagen imod ham beretter om en ustabil opvækst med et anstrengt forhold til sin far, en mor med psykiske problemer og om flere dårlige oplevelser med muslimske bekendte (Breivik, 2011: 1377-1414; Seierstad, 2013). Breivik bliver ydermere karakteriseret som oprørsk og sardonisk, som en følelsesforladt narcissist, patologisk løgner og en suicidial sociopat (Melle, 2013; Syse, 2014).

Selvom Breivik har forsøgt at portrættere sig selv som intelligent, kompetent og succesfuld, vidner hans livshistorie om mange nederlag. Han blev erklæret uegnet til militæret, han mislykkedes med en karriere i det norske Fremskridtspartiet, han gik konkurs med sit firma og hans skriftlige udkast til artikler blev afvist (Pantucci, 2011; Ravndal, 2013: 177).

Derudover står Breiviks ihærdige forsøg på at fremstille sin manglende sociale interaktion som en opofrelse for et større mål og som et forsøg på at gå under jorden i skærende kontrast til hans faktiske forsøg på at mødes med de personer, han følte sig ideologisk forbundet med. Flere gange forsøgte han at mødes med sit idol, Fjordman, men blev konsekvent afvist (Breivik, 2011: 1405).

Breivik er ikke den eneste ensomme ulv, for hvem operationel isolation er et resultat af social marginalisering. Roshonara Choudhry, som forsøgte at dræbe den britiske MP Stephen Timms, understregede selv, at grunden til, at hun søgte mod den AQAP-affilierede Anwar al-Awlakis onlineprædikener, var, at hun ikke havde nogen at tale med, og at ingen rigtig forstod hende (Dodd, 2010). Ligeledes udførte Fort Hood-skyderen Nidal Hasan først sin aktion efter, at al-Awlaki – med hvem han havde en noget ensidig emailkorrespondance – ignorerede hans gentagne og indtrængende bøn om religiøs vejledning og hans tilbud om at bidrage til kampen for islam (FBI, 2012: 41-62). Breivik, Choudhry og Hasan er – trods forskellig ideologi – fælles om at kæmpe alene. Her virker isolationen online som den eneste reelle mulighed.

Når individer har muligheden for at mødes, træne og kæmpe side om side med ligesindede, virker det som om, at det foretrækkes (Bigo et al., 2014). Personerne bag London-bomberne, den hollandske Hofstad Gruppe og de fransk-algeriske gerningsmænd bag *Charlie Hebdo*-angrebet indgik i fysiske fællesskaber og rejste for at mødes med veletablerede terrororganisationer i Afghanistan og Pakistan (Nesser, 2008; Stenersen, 2008; Ritzau, 2015).

Det store antal foreign fighters, som er rejst til Syrien eller Irak for at gøre en forskel, understreger, at der er et (fysisk) socialt aspekt i den voldelige aktivisme. For størstedelen af individer med voldelige tendenser er det sociale kammeratskab en meget vigtig årsag til, at de drages mod felten (Bigo et al., 2014: 16).

Det betyder ikke, at isolerede skyderier udført af forstyrrede, voldelige enkeltpersoner, der påberåber sig en ideologi, ikke vil finde sted – som Bruxelles-skyderen Mehdi Nemmouche eller Omar al-Hussein (Saunders, 2014; Thyssen, 2015). Det ovenstående foreslår blot, at fremtidige soloterrorister ikke hovedsageligt er produkter af rationelle kalkuler baseret på ønsket om taktisk diskretion online, men i stedet er et resultat af social marginalisering. Ønsker forskere og politiet at forstå ensomme ulve, er det hverken tilstrækkeligt at analysere brugen af internettet eller en bestemt ideologi. De bør også kigge indad på den øgede individualisering og fremmedgørelse i samfundet (Pisoiu, 2013: 64; Böckler, Seeger og Heitmeyer, 2011).

Soloterrorister kan gemme sig i det anonyme cyberspace indtil udførelsen af en terroraktion. Men i planlægningsøjemed er internettet ikke nødvendigvis en katalysator for terroristen. Som ovenstående eksempler har illustreret, er det hovedsageligt sociale afvigere, der søger mod internettet i forberedelsen af soloterrorisme. For det voldelige individ fremstår det fysisk domæne med dets kammeratskab, fysiske træning og interaktion stadig særdeles attraktivt. Dette argument er også relevant i det følgende afsnit, der viser, hvorfor cyberterrorisme ikke bør frygtes i den nærmeste fremtid.

Cyberterrorismens tiltrækningskraft: våbenliggørelsen af internettet

Cyberterrorisme defineres på mange måder i den akademiske litteratur (Chen, Jarvis og Macdonald, 2014). Cyberterrorisme separeres først og fremmest fra terroristers sociale aktiviteter online i organisering af og kommunikationen om terrorhandlinger (Singer og Friedman, 2014). Cyberterrorisme er sammenkoblingen af cyberspace og terrorisme og refererer til selve udførelsen af terrorhandlingen (Lachow, 2009). For at retfærdiggøre cyberpræfikset må cyberterrorisme nødvendigvis også være udført gennem et computernetværk (Denning, 2000, 2007). Således foreslår jeg, at cyberterrorisme udelukkende forstås som den politisk motiverede brug af computerkode og netværkstrafik med henblik på at generere frygt gennem en ødelæggelse eller forstyrrelse af computere eller computernetværk, der i sidste ende skader civile. Med udgangspunkt i denne

definition vil jeg nu diskutere cybervåbens tiltrækning for personer, der ønsker at udføre terrorisme.

Ressourcemæssige og tekniske begrænsninger

Tidligere NSA-chef, Keith Alexander frygter, at onlineaktivister besidder evner til at lukke for det amerikanske elektricitetsnetværk (Smith, 2012), og tidligere FBI-chef, Robert Mueller understregede, at terrorister har udvist interesse for at tilegne sig hackingegenskaber eller hyre sådanne kapaciteter (FBI, 2010). Men der findes gode argumenter for, at et cyberterrorangreb *ikke* er nærtforestående.

For det første argumenterer Conway (2014: 100) for, at planlægningen af cyberterrorisme rettet mod eksempelvis en dæmning – med fysisk skade til følge – sandsynligvis koster den angribende millioner af dollars. Det er betydeligt mere end planlægningen og udførelsen af 9/11. Det alvorligste cyberangreb, som faktisk formåede at påføre fysisk skade, var den amerikansk-israelske Stuxnet-orm rettet mod det iranske atomprogram. Udarbejdelsen af ormen krævede en fuld funktionsdygtig kopi af it-infrastrukturen på atomanlægget og indgående kendskab til nukleare processer (Sanger, 2012: 202-205). Det bidrager til, at prisen for at udføre et målrettet cyberangreb stiger relativt til eksempelvis at sprænge en bilbombe.

Lindsey (2013: 389) peger ydermere på den høje tekniske kompleksitet ved alvorlige cyberangreb, og ifølge it-sikkerhedsguruen Chris Wysopal har selv de dygtigste amatører eller hacktivister i eksempelvis Anonymous ikke imponeret mange i it-sikkerhedsindustrien (Mansfield-Devine, 2011b).[10] Anons og hackere, der støtter IS, bruger relativt simple hackingteknikker og udvælger deres mål baseret på allerede kendte sårbarheder (Mansfield-Devine, 2011a; 2011b; Deibert, 2013: 222-225; Marcus 2015). Disse sårbarheder har hovedsageligt givet adgang til at redigere indhold på hjemmesider eller lække hemmeligstemplede dokumenter. Førstnævnte svarer i it-sikkerhedsverdenen til graffiti, mens sidstnævnte potentielt kan have alvorligere konsekvenser. Dog har Anons, når det kommer til lækager, ikke kunnet måle sig med "insiderne" Edward Snowden og Chelsea Manning. De mest spektakulære Anon-lækager, LulzSecs hack på Sony og NATO, var både ydmygende og dyre for de to organisationer, men konsekvenserne relativt få og forbigående. Det skyldes efter al sandsynlighed, at hackernes ikke kunne få adgang til mere data (Mansfield-Devine, 2011a; 2011b; Olson, 2013).

Den til dato mest prominente, selvudnævnte onlineterrorist, Younis Tsouli eller Irhabi007, er et godt eksempel på, at der er store forskelle på at redigere indhold på hjemmesider, opfordre til vold gennem YouTube-videoer og snyde

med kreditkort online og så den faktiske gennemførelse af voldelige handlinger ved hjælp af hacking. Tsouli administrerede al-Qaida hjemmesider fra sin fars diplomatlejlighed i London. Men havde han besiddet den tekniske kapacitet til at forstyrre samfundsvigtige funktioner gennem cyberangreb, havde han nok ikke begrænset sig til spredning af onlinepropaganda. Faktisk er der intet i Tsoulis historie, der indikerer, at han overhovedet evnede at udføre vold (July 7th People's Independent Inquiry Forum, 2009).

At verden endnu ikke har oplevet cyberterrorisme betyder ikke, at der ikke findes enheder med færdighederne til at skabe ødelæggende cybervåben. Men disse er drevet af økonomiske incitamenter eller indgår som en del af konventionelle militære kapabiliteter (Deibert, 2013: 148-187). Skulle terrororganisationer forsøge at *crowdsource* eller hyre hackere, er det forbundet med store risici, da sandsynligheden for at blive opdaget, når terrorister bevæger sig udenfor den betroede indercirkel, er markant større.

Terrorister kan udnytte det store marked for køb af endnu ukendte it-sårbarheder (Deibert, 2013: 195-216; Kibar, 2014), men selv med adgang til disse kræver et cyberangreb med stor effekt mere end blot kendskab til it-sårbarheder og programmeringsfærdigheder. Det kræver også teknisk viden om de funktioner, processer og maskiner, terroristen ønsker at påvirke eller ødelægge (Jacobsen, 2014: 9-10). Det skyldes, at computerkode ikke indeholder en eksplosiv ladning, hvorfor fysisk skade nødvendigvis skal forårsages indirekte gennem den angrebne computer (Rid og McBurney, 2012: 9). Kendskab til de ikke nødvendigvis computertekniske processer, som computeren styrer, er således essentiel for, at processerne kan ændres eller stoppes gennem en ændring i computerkoden med en fysisk effekt til følge. Sammenlignes et sådant cyberangreb med en selvmordsbombe eller en bilbombe, er det ikke sært, at sidstnævnte er mere attraktive. Breiviks simple bilbombe i regeringskvarteret i Oslo kostede eksempelvis Norge op mod $100 millioner dollars i genopbyggelsesomkostninger (Sandelson og Smith, 2013).

Cyberterroristens visuelle begrænsning

Terrorangrebets spektakulære og gruopvækkende visuelle karakter er også essentielt for terroristen (Conway, 2014: 114-115). Hvis ingen ved, at et terrorangreb har fundet sted, eller hvorfor det har fundet sted, har terroristen svært ved at etablere den ønskede effekt, nemlig frygten. Terrorgrupper tager derfor ofte direkte eller indirekte ansvaret for et terrorangreb og er samtidig afhængige af, at medierne rapporterer om angrebet.

Cyberangreb er derfor problematiske for terrorister. Det oftest fremstillede *worst case*-scenarium, en omfattende strømafbrydelse, fører hverken til en eks-

plosion eller et særlig medievenligt billede. Når afbrydelsen indtræffer, er det svært at vide, om hændelsen er et uheld eller ej, og de påvirkede har ingen mulighed for at finde ud af det, mens strømafbrydelsen finder sted. En strømafbrydelse genererer af ovenstående grund ikke nødvendigvis frygt.

Cyberterroristens visuelle begrænsning kan også forstås i relation til terroristen selv. Crone (2014) påpeger, at den voldelige handling skal have speciel visuel udformning hos forskellige militante subkulturer. For den sunniekstremistiske terrorist skal den visuelle udformning eksempelvis være den selvmordsbombende martyr, håndteringen af en Kalashnikov og halshugningen af vandtro. Det er de ultimative billeder af voldelig jihadisme, som bliver delt som "selfies" og i YouTube-videoer. Noget lignende ser vi i den narcissistiske selvoptagethed, som Breivik præsenterede i sine ridderlignende selvportrætter (Behnke, 2014). Imitationen af en voldelig eller ridderlig idealfigur står i skærende kontrast til diskussionen på diverse Anon chatfora, hvor tilskyndelsen til vold medfører eksklusion.

Anons har imidlertid udført en række DDoS-angreb[11] (Olson, 2013). Men at tale om DDoS-angreb som et eksempel på cyberterrorisme er kontroversielt. I udgangspunktet har DDoS-angreb ikke noget med hacking at gøre. Det fører hverken til fysisk eller funktionel skade og gør blot et system langsommere (Rid, 2012). Sådanne angreb er irriterende, kan koste mange penge og gør vitale funktioner midlertidigt utilgængelige. Men langt størstedelen af de oplevede DDoS-angreb – som dem udført af pro-russiske grupperinger mod Estland i 2007 – ville have fejlet mod populære hjemmesider som Amazon og Google (McGraw og Fick, 2011: 44). Dette skyldes, at højere it-sikkerhedsstandarder, større servere og tekniske modsvar gør succesfulde DDoS-angreb vanskeligere at udføre.

Det betyder dog ikke, at alvorlige DDoS-angreb er utænkelige. Forstyrrelser i datatrafikken – selvom den er ikke-voldelig – er en ny taktik, som bør tages seriøs. Effekten af et DDoS-angreb er imidlertid uforudsigeligt. Det er ikke nær så attraktivt for individer, der ønsker at forårsage frygt gennem vold, at give sig i kast med angreb, hvor effekten er både tilfældig og usikker. For de ikke-voldelige Anons er DDoS-angreb blot en virtuel protest og bør ikke blive frygtet, som var det et kommende terrorangreb.

Konklusion

Gennem analyser af voldelig sunniekstremisme, Anders B. Breivik og Anonymous har jeg peget på en række dynamikker, som nuancerer forståelsen af cyberspaces og internettets potentialer for organisering og udførelse af terrorisme. Her kan tre pointer fremhæves.

Internettets sociale, anarkiske og mistillidsfulde natur kan vanskeliggøre hierarkisk politisk kontrol i terrorgrupperinger og dermed også organisering af storstilede terrorangreb. Internettet – i særdeleshed onlinefora – har gjort det muligt for ellers marginaliserede ekstremister at interagere med ligesindede, men disse foras anonyme og lettilgængelige karakter har samtidig gjort det svært at opretholde en hierarkisk styring kendt fra bin Laden-æraen. Individer kan i stigende grad bidrage med egne fortolkninger af, hvordan det politiske projekt bør udleves. Selv for mindre grupperinger er det anonyme internet en kilde til mistillid, hvilket kan gøre terrorplanlægning mindre attraktiv online.

Soloterrorister søger hovedsageligt mod cyberspace, når de er forhindrede i at interagere og samarbejde offline. Individer med voldelige tilbøjeligheder fravælger fysisk isolation online og rejser, hvis muligt, til kamppladsen i eksempelvis Syrien eller Irak. Er man tiltrukket af muligheden for at udøve vold, kan computerskærmen, musen og keyboardet ikke konkurrere med socialt kammeratskab og fysisk interaktion.

Cyberterrorisme er ikke så attraktiv som konventionel terrorisme. Et voldeligt, politisk motiveret cyberangreb, der har til hensigt at indgyde frygt gennem brugen af og målrettet mod computere og computernetværk, er vanskeligere at udføre end et konventionelt angreb. Sammenlignet med en bombe er omkostningerne ved at udarbejde, teste eller påføre et stykke software med en eksplosiv ladning store. Cyberangreb kan medføre forstyrrelser af vigtige funktioner, men angrebene mangler tilstrækkelig visuel effekt til at generere frygt. Derudover udgør hackeren med en mus og et keyboard ikke et symbol på vold, som voldelige individer kan spejle sig i.

Noter

1. Cyberspace og internettet er ikke identisk. Cyberspace kan bredt forstås som alle netværk, hvor data – ofte automatisk – udveksles ved hjælp af og på tværs af computere (se Betz og Stevens, 2011: 36-38). Internettet er det største netværk, men stadig blot ét af de mange computernetværk i cyberspace, kendetegnet ved især sin store grad af social interaktion. Cyberangreb er således ikke nødvendigvis ensbetydende med, at et stykke malware har befundet sig på internettet (eksempelvis Stuxnet før 2010, se Langner, 2013).
2. Der er selvsagt undtagelser: Bensons (2014) kvantitative studie af, hvorfor politiarbejdet faktisk har en fordel i cyberspace; Conways (2014) *reality check* af sandsynligheden for cyberterrorisme; samt Stohls (2006), Dunn Caveltys (2008) og Deiberts (2013) kritiske framing-analyser af de interesser, der ligger bag fokuset på terroristers onlineadfærd.

3. Når forskningen ikke er præget af stærke konklusioner vedrørende terroristers brug af internettet, skyldes det blandt andet vanskelighederne ved at indsamle og fortolke empiri fra internettet. Gemmerli (2015) påpeger eksempelvis, hvorledes nettet er spækket med evigt foranderlige pseudonymer og multifacetterede identiteter, som ikke nødvendigvis afspejles i handlinger/holdninger udenfor de lukkede, semilukkede eller åbne onlinefora. Dette gør enhver systematisk empiriindsamling vanskelig, hvorfor det kan være problematisk at konkludere og generalisere ud over de konkrete cases.
4. Artiklen undersøger udelukkende internettet og cyberspace i relation til terrorisme forstået som den politisk motiverede, *fysiske* vold mod civile med henblik på at skabe frygt i en befolkning.
5. Med "organisering" menes *ikke* brugen af onlinebanking eller flybooking. Artiklen orienterer sig derimod mod onlineaktiviteter vedrørende organiseringen og koordineringen af hvor, hvordan og hvornår et angreb skal finde sted.
6. Inddragelsen af LulzSec og AntiSec i relation til diskussionen af (cyber)terrorisme er ikke ensbetydende med, at Anonymous bekender sig til terrorisme som strategi. Det gør de ikke (Coleman, 2014). Derimod virker eksemplerne fra LulzSec ogAntiSec som en illustration af, at amatørhackere og hacktivitster – selv hvis de ville – har vanskeligt ved for alvor at våbenliggøre cyberspace.
7. Enhver analyse af soloterrorisme udfordres af et begrænset antal cases. Artiklen anerkender generaliseringsudfordringerne, men tillader sig at påpege, at Breivikcasen – når den relateres til andre ensomme ulve og det større antal foreign fighters, som søger mod fysiske fællesskaber – peger i retning af, at fremtidige undersøgelser af relationen mellem cyberspace og soleterrorisme bør have for øje, at internettet ikke nødvendigvis udgør et rationelt, taktisk redskab.
8. Inspireret af Thomas Rid (2012: 37) defineres cybervåben som en computerkode, der kan bruges til at forårsage eller true med at forårsage fysisk, funktionel eller mental skade på strukturer, systemer eller levende individer. Artiklen inddrager dog ikke "mental skade" som en del af diskussionen om våbenliggørelsen af computerkoder.
9. Anonymous er per definition umulige at karakterisere. Alle, der kalder sig Anonymous, er Anonymous, og intet afholder en politisk motiveret voldsudøver fra at kalde sig Anonymous. Colemans (2014) omfattende studier af Anonymous' mange ansigter viser dog, at politisk vold ikke indgår som en del af Anonymous' oprindelige selvforståelse.
10. Her inddrages Anonymous-udbrydergrupperne *ikke* som "terrorgrupper", men som en illustration af de mest it-kyndige aktivister.
11. *Distributed-Denial-of-Service* (DDoS) er en oversvømmelsen af en server med trafik i forsøget på at gøre den midlertidig utilgængelig.

Litteratur

AQAP (2010). Special Issue. *Inspire*, november.

Archetti, Cristina (2015). Terrorism, communication and new media: explaining radicalization in the digital age. *Perspectives on Terrorism* 9 (1): 49-59.

Awan, Akil (2007). Radicalization on the Internet? *RUSI Journal* 152 (3): 76-81.

Behnke, Andreas (2004). Terrorising the political: 9/11 within the context of the globalisation of violence. *Millennium* 33: 279-312.

Behnke, Andreas (2014). Dressed to kill: the sartorial code of Anders Behring Breivik, i Sue Malvern og Gabriel Koureas (red.), *Terrorist Transgressions. Gender and the Visual Culture of the Terrorist*. London: I.B. Tauris.

Benson, David (2014). Why the Internet is not increasing terrorism. *Security Studies* 23 (2): 293-328.

Betz, David og Tim Stevens (2011). *Cyberspace and the State – towards a Strategy for Cyber-power*. Oxon: Routledge.

Bigo, Didier, Laurent Bonelli, Emmanuel-Pierre Guittet og Francesco Ragazzi (2014). *Preventing and countering youth radicalisation in the EU*. LIBE committee study, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/509977/IPOL-LIBE_ET(2014)509977_EN.pdf (5. marts 2015).

Borchgrevink, Aage (2013). *A Norwegian Tragedy*. Cambridge: Polity.

Borum, Randy (2011). Radicalization into violent extremism II. *Journal of Strategic Security* 4(4) : 36-62.

Breivik, Anders (2011). *2083 – A European Declaration of Independence*, http://publicintelligence.net/anders-behring-breiviks-complete-manifesto-2083-a-european-declaration-of-independence/ (5. marts 2015).

Brunst, Phillip (2010). Terrorism and the Internet: new threats posed by cyberterrorism and terrorist use of the Internet, i Philip Brunst (red.), *A War on Terror?* Heidelberg: Springer.

Böckler, Nils, Thorsten Seeger og Wilhelm Heitmeyer (2011). School shootings: a double loss of control, i Wilhelm Heitmeyer, Heinz-Gerhard Haupt, Andrea Kirschner og Stefan Malthaner (red.), *Control of Violence*. New York: Springer.

Cabinet Office (2010). *The National Security Strategy*. London: Crown Copyright.

Chen, Thomas, Lee Jarvis og Stuart Macdonald (red.) (2014). *Cyberterrorism – Understanding, Assessment, and Response*. New York: Springer.

Clarke, Richard og Robert Knake (2010). *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It*. New York: HarperCollins.

Coleman, Gabriella (2013). Anonymous in context: the politics and power behind the mask, *Internet Governance Papers*.

Coleman, Gabriella (2014). *Hackers, Hoaxer, Whistleblower, Spy. The Many Faces of Anonymous*. London/New York: Verso.

Coll, Steve og Susan Glasser (2005). Terrorists turn to the web as base of operations. *Washington Post*, 7. august, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/08/05/AR2005080501138.html (5. marts 2015).

Conway, Maura (2014). Reality check: assessing the (un)likelihood of cyberterrorism, i Thomas Chen, Lee Jarvis og Stuart Macdonald (red.), *Cyberterrorism – Understanding, Assessment, and Response*. New York/Heidelberg: Springer.

Crone, Manni (2014). Religion and violence: governing muslim militancy through aesthetic assemblages. *Millennium* 43(1): 291-307.

Deibert, Ronald J. (2013). *Black Code: Surveillance, Privacy and the Dark Side of the Internet*. Toronto: Signal.

Denning, Dorothy (2000). Cyberterrorism: the logic bombs versus the truck bomb. *Global Dialogue* 4(2).

Denning, Dorothy (2007). A view of cyberterrorism five years later, i Kenneth Himma (red.) *Internet Security: Hacking, Counterhacking, and Society*. Sudbury: Jones and Bartlett.

Dodd, Vikram (2010). Roshonara Choudhry: police interview extracts, *Guardian*, 3. november, http://www.theguardian.com/uk/2010/nov/03/roshonara-choudhry-police-interview (5. marts 2015).

Dunn Cavelty, Myriam (2008). Cyber-terror – looming threat or phantom menace? *Journal of Information Technology & Politics* 4 (1): 19-36.

EU Cybersecurity Strategy (2013). *Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace*. Bruxelles, 7. februar.

FBI (2010). The cyber threat – using intelligence to predict and prevent. *FBI.gov*, 3. april, http://www.fbi.gov/news/stories/2010/march/cyberintel030410 (5. marts 2015).

FBI (2012). *Final Report on the William H. Webster Commission on the Federal Bureau of Investigation, Counterterrorism Intelligence*. http://www.fbi.gov/news/pressrel/press-releases/final-report-of-the-william-h.-webster-commission (5. marts 2015).

Gemmerli, Tobias (2014). *Online-radikalisering: et uafklaret begreb. Litteraturreview af definitioner og tilgange inden for online-radikalisering* (del 1 af 3), DIIS Rapport 7, København: DIIS.

Gemmerli, Tobias (2015). *Online-radikalisering: forebyggelse på internettet*. DIIS Rapport 3, København: DIIS.

Gertz, Bill (2014). Al-Qaida targeting U.S. infrastructure for digital 9/11. *The Washington–Free Beacon*, 25. juli, http://freebeacon.com/national-security/al-Qaida-targeting-u-s-infrastructure-for-digital-911/ (5. marts 2015).

Hansen, Stig Jarle (2013). *Al-Shabaab in Somalia: The History and Ideology of a Militant Islamist Group, 2005*-2012. New York: Oxford University Press.

Hegghammer, Thomas (2013). The recruiter's dilemma: signalling and rebel recruitment tactics. *Journal of Peace Research* 50 (3): 3-16.

Helfstein, Scott (2012). *Edge of Radicalization: Individuals, Networks and Ideas in Violent Extremism, Countering Terrorism Center*, https://www.ctc.usma.edu/posts/edges-of-radicalization-ideas-individuals-and-networks-in-violent-extremism (5. marts 2015).

Hemmingsen, Ann-Sophie (2011). Individualismens terrorisme, i Lars Erslev Andersen, Manni Crone, Peter Hansen, Ann-Sophie Hemmingsen, Ulla Holm, Søren Hove og Leila Stockmarr (red.), *Ti år efter 11. september 2011 – tilbageblik, status og aktuelle tendenser*. København: DIIS.

Hoffman, Bruce (2006). The use of the Internet by Islamic extremists. Testimony presented to the House Permanent Select Committee on Intelligence, 4. maj.

Holt, Thomas (2012). Exploring the intersections of technology crime, and terror. *Terrorism and Political Violence* 24 (2): 337-354.

Hoskins, Andrew og Ben O'Loughlin (2009). Media and the myth of radicalization. *Media, War & Conflict* 2 (2): 107-110.

Hua, Jian og Sanjay Bapna (2012). How can we deter cyber terrorism? *Information Security Journal* 21: 102-114.

Jacobsen, Jeppe T. (2014). Clausewitz and the utility of cyberattacks in war. *International Journal of Cyber Warfare and Terrorism* 4(4): 1-16.

Jones, Bryony (2012). French attacks could inspire next generation of terrorists. *CNN*, 22. marts, http://edition.cnn.com/2012/03/21/world/europe/lone-wolf-future-of-terrrorists/index.html (5. marts 2015).

July 7th People's Independent Inquiry Forum (2009). Waseem Mughal and Younis Tsouli incl., http://z13.invisionfree.com/julyseventh/ar/t1770.htm (5. marts 2015).

Kenney, Michael (2010). Beyond the Internet: metis, techne, and the limitations of online artifacts for Islamist terrorists. *Terrorism and Political Violence* 22 (2): 177-197.

Kibar, Omar (2014). Virushandlerne. *Weekendavisen*, 9. maj.

Kirkhope, Timothy og Charles Tannock (2015). Motion for a resolution, European Parliament – Plenary Sitting, 4. februar, B8-0126/2015.

Knake, Robert (2010). Untangling attribution: moving beyond accountability in cyberspace. Prepared statement, Council for Foreign Relations.

Kushner, David (2014). The masked avengers: How Anonymous incited online vigilantism from Tunisia to Ferguson. *New Yorker*, 8. september.

Lachow, Irving (2009). Cyber terrorism: menace or myth?, i Franklin Kramer, Stuart Starr og Larry Wentz (red.), *Cyberpower and National Security*. Washington DC: National Defense University Press.

Langner, Ralph (2013). Stuxnet's secret twin. *Foreign Policy*, 19. november.

Lenning, Christopher, Krestina Amon, Heidi Brummert og Nicholas Lennings (2010). Grooming for terror: the Internet and young people. *Psychiatry, Psychology and Law* 17 (3): 424-437.

Lindsey, Jon (2013). Stuxnet and the limit of cyber warfare. *Security Studies* 22(3): 365-404.

Mansfield-Devine, Steve (2011a). Anonymous: serious threat or mere annoyance. *Network Security* 12 (1): 1-10.

Mansfield-Devine, Steve (2011b). Hacktivism: assessing the damage. *Network Security* 12 (8): 1-13.

Marcus, Jonathan (2015). US Centcom Twitter account hacked by pro-IS group. *BBC*, 12. januar, http://www.bbc.com/news/world-us-canada-30785232 (5. marts 2015).

Matusitz, Jonathan (2008). Cyberterrorism: postmodern state of chaos. *Information Security Journal* 17: 179-187.

McCant, Will (2008). More on online recruitment. *Jihadica*, 18. september og 14. oktober, http://www.jihadica.com/?cat=89 (5. marts 2015).

McFarlane, Bruce (2010). Online violent radicalisation (OVeR): Challenges facing law enforcement agencies and policy stakeholders, conference paper, http://artsonline.monash.edu.au/radicalisation/files/2013/03/conference-2010-online-violent-radicalisation-bm.pdf (5. marts 2015).

McGraw, Gary og Nathaniel Fick (2011). Separating the threat from the hype: what Washington needs to know about cyber security, kapitel 3 i Kristin M. Lord og Travis Sharp (red.), *America's Cyber Future: Security and Prosperity in the Information Age*. Washington DC: Center for a New American Security.

Melle, Ingrid (2013). The Breivik case and what psychiatrists can learn from it. *World Psychiatry* 12 (1): 16-21.

Molfino, Emily (2012). VIEWPOINT: Cyberterrorism: Cyber "Pearl Harbor" is Imminent, i Sean Costigan og Jake Perry (red.), *Cyberspaces and Global Affairs*. Farnham: Ashgate Publishing Limited.

Mueller, Robert (2013). FBI Director fears 9/11-style attack on US. *SkyNews*, 23. august, http://news.sky.com/story/1132290/fbi-director-fears-9-11-style-attack-on-us (5. marts 2015).

Nesser, Petter (2008). How did Europe's global jihadis obtain training for their militant causes? *Terrorism and Political Violence* 20 (2): 234-256.

Ogun, Mehmet (2012). Terrorist use of the Internet. *Journal of Applied Security Research* 7 (2): 203-217.

Olsen, Jon (2014). Trusselsbilledet – fra dommedagsprofeter til ensomme ulve, i Lars Erslev Andersen (red.), *Terrorisme og trusselsvurderinger*. København: DIIS.

Olson, Parmy (2013). *We Are Anonymous: Inside the Hacker World of Lulzsec, Anonymous and the Global Cyber Insurgency*. London: RandomHouse.

Pantucci, Raffaello (2011). What have we learned about lone wolves from Anders Behring Breivik? *Perspectives on Terrorism* 5 (5-6): 27-42.

Pisoiu, Daniela (2013). Theoretische Ansätze zur Erklärung individueller Radikalisierungsprozesse: eine kritische Beurteilung und Überblick der Kontroversen. *Journal EXIT-Deutschland* 1: 41-87.

Ravndal, Jacob (2013). Anders Behring Breivik's use of the Internet and social media. *Journal EXIT-Deutschland* 2: 172-185.

Redins, Larisa (2012). Understanding cyberterrorism. *Risk Management* 59 (8): 32-35.

Regeringen (2014). Forebyggelse af ekstremisme og radikaliseringen – Regeringens handlingsplan.

Rid, Thomas (2012). *Cyber War Will Not Take Place*. London: Hurst & Company.

Rid, Thomas og Peter McBurney (2012). Cyber-weapons. *RUSI Journal* 157(1): 6-13.

Ritzau (2015). Efterforskningskilder: Terrormistænkt trænede med al-Qaeda i Yemen. *Politiken*, 9. januar, http://politiken.dk/udland/int_europa/ECE2505758/efterforskningskilderterrormistaenkt-traenede-med-al-qaeda-i-yemen/ (5. marts 2015).

RwB, Reports without Borders (2014). Areas controlled by Islamic State are news "black holes", 23. oktober, http://en.rsf.org/iraq-areas-controlled-by-islamic-state-23-10-2014,47147.html (5. marts 2015).

Rådet for den Europæiske Union (2015). *Council Conclusions on Cyber Diplomacy*, 6122/15, Bruxelles, 11. februar.

Sandberg, Sveinung (2013). Are self-narratives strategic or determined, unified or fragmented? *Acta Sociologica* 56: 69-83.

Sandelson, Michael og Lyndsey Smith (2013). Oslo government headquarters building fate due to new review. *The Foreigner*, 20. september, http://theforeigner.no/pages/news/oslo-government-headquarters-building-fate-due-for-new-review/ (5. marts 2015).

Sanger, David (2012). *Confront and Conceal*. New York: RandomHouse.

Saunders, Doug (2014). When troubled young men turn to terror, is it ideology or pathology? *The Global and Mail*, 24. oktober, http://www.theglobeandmail.com/news/national/lone-wolf-ideology-or-pathology/article21293910/ (5. marts 2015).

Seierstad, Åsne (2013). *En av oss – en fortelling om Norge*. Oslo: Kagge.

Singer, Peter og Allan Friedman (2014). *Cybersecurity and Cyberwar – What Everyone Needs To Know*. Oxford: Oxford University Press.

Smith, Graham (2012). Hacking group Anonymous could shut down the entire U.S. power grid, head of national security warns. *DailyMail*, 22. februar, http://www.

dailymail.co.uk/news/article-2104832/Hacking-group-Anonymous-shut-entire-U-S-power-grid-head-national-security-warns.html (5. marts 2015).
Spaaij, Ramon (2010). The enigma of lone wolf terrorism. *Studies in Conflict & Terrorism* 33 (9): 854-870.
Speri, Alice (2014). Now even ISIS has its own whistleblower, 20. juni, https://news.vice.com/article/now-even-isis-has-its-very-own-whistleblower (5. marts 2015).
Stenersen, Anne (2008). The Internet: a virtual training camp? *Terrorism and Political Violence* 20(2): 215-233.
Stohl, Michael (2006). Cyber terrorism: a clear and present danger, the sum of all fears, breaking point or patriot game? *Crime, Law and Social Change* 46: 223-238.
Syse, Aslak (2014). Breivik – the Norwegian terrorist case. *Behavioural Science and Law* 32: 389-407.
The 9/11 Commission Report (2004). National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Washington DC: Government Printing Office.
Thompson, Robin (2011). Radicalization and the use of social media. *Journal of Strategic Studies* 4 (4): 167-190.
Thyssen, Ole (2015). Var Omar El-Hussein blot morder, eller var han terrorist? *Politiken*, 18. februar.
UNODC (2012). *The Use of the Internet for Terrorist Purposes*. Publishing and Library Section, UN Office at Vienna.
Verton, Dan (2003). *Black Ice – The Invisible Threat of Cyber-Terrorism*. Emeryville: McGill-Hill Companies.
Walsh, Eddie (2012). VIEWPOINT: an alternative perspective on cyber anarchy for policy-makers, i Sean Costigan og Jake Perry (red.), *Cyberspaces and Global Affairs*. Farnham: Ashgate Publishing Limited.
Weimann, Gabriel (2004). *Cyberterrorism: How Real is the Threat?* United States Institute of Peace Special Report.
Weimann, Gabriel (2006). *Terror on the Internet*. Washington DC: The Endowment of the United States Institute for Peace.
Weimann, Gabriel (2010). Terror on Facebook, Twitter and Youtube. *Brown Journal of World Affairs* 16 (2): 45-54.
Weimann, Gabriel (2012). Lone wolves in cyberspace. *Journal of Terrorism Research* 3 (2): 76-90.
Wikotorowicz, Q. (2005). *The State of Global Jihad Online – A Qualitative, Quantitative, and Cross-Lingual Analysis*. Oxford: Rowman & Littlefield.
Wilson, Clay (2014). Cyber threats to critical information infrastructure, i Thomas Chen, Lee Jarvis og Stuart Macdonald (red.), *Cyberterrorism – Understanding, Assessment, and Response*. New York/Heidelberg: Springer.

Woolford, Thomas og Jonathan Matusitz (2013). Cyberterrorism group Anonymous at the forefront of research. *Extremist Project*, 13. februar, http://extremisproject.org/2013/02/cyberterrorism-group-anonymous-at-forefront-of-research (5. marts 2015).
Wright, Lawrence (2006). *The Looming Tower – Al-Qaida and the Road to 9/11*. New York: Alfred A. Knopf.
Zelin, Aaron (2013). The state of global Jihad online. *New American Foundation*, januar, http://www.newamerica.net/sites/newamerica.net/files/policydocs/Zelin_Global%20Jihad%20Online_NAF.pdf (5. marts 2015).

politica, 47. årg. nr. 3 2015, 424-444

Lasse Lindekilde

Dansk forebyggelse af ekstremisme og radikalisering 2009-2014: udviklingstendenser og fremtidige udfordringer

I 2009 lancerede Fogh Rasmussen-regeringen en bredspektret handlingsplan til forebyggelse af ekstremisme og radikalisering blandt unge i Danmark. Handlingsplanen er blevet kritiseret for i sin iver efter at tænke radikaliseringsproblematikken bredt at forveksle og sammenblande sikkerheds- og integrationshensyn. I september 2014 lancerede Thorning-Schmidt-regeringen en ny handlingsplan på området. Den nye handlingsplan viderefører centrale indsatsområder, men repræsenterer også et delvist policy-skifte. Denne artikel kortlægger dansk forebyggelse af ekstremisme og radikalisering i lyset af den nye 2014-handlingsplan og identificerer udviklingstendenser i policy- og implementeringspraksis fra 2009 til 2014. I forlængelse heraf diskuteres årsager til observerede policy-forandringer samt fremtidige udfordringer for implementeringen af handlingsplanen. Artiklen bygger på en systematisk sammenstilling af de to handlingsplaner, men inddrager også en række officielle evalueringer og praksishåndbøger som vidnesbyrd om policy-udviklingen på området fra 2009 til 2014.

I september 2014 lancerede den siddende Thorning-Schmidt-regering en ny handlingsplan for forebyggelse af radikalisering og ekstremisme (Regeringen, 2014). Denne handlingsplan afløste officielt Fogh Rasmussen-regerings plan fra januar 2009, som var den første af sin slags i Danmark (Regeringen, 2009). I overensstemmelse med en evaluering af 2009-planen udført af COWI for Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold fra januar 2014 viderefører den nye handlingsplan en række initiativer og indsatser.

Evalueringsrapporten konkluderer, at centrale indsatser "generelt bør fortsætte efter samme tilsnit, som de har i dag", selvom rapporten slår fast, at "der ikke kan sættes tal på, hvor mange og hvilke typer voldelige handlinger, der ikke er begået, eller hvilke radikaliseringsprocesser som ikke er startet som følge af indsatsen" (COWI, 2014: 7-8). Centrale initiativer videreføres såsom opkvalificering af frontpersonale til at håndtere og identificere radikalisering, mentorordninger med fokus på intervention i konkrete radikaliseringsforløb og dialogbaseret interaktion med udsatte miljøer. Den nye handlingsplan fra 2014 indeholder også en række markante udeladelser, tilføjelser og ændringer.

Der er således tale om inkrementel policy-udvikling på området, men også om et delvist policy-paradigmeskift.

I denne artikel kortlægger jeg dansk forebyggelse af radikalisering og ekstremisme i lyset af den nye handlingsplan fra september 2014. Artiklen a) identificerer udviklingstendenser i policy fra 2009 til 2014, b) diskuterer årsager til forandringer i policy og c) analyserer fremtidige udfordringer for implementeringen af den nye handlingsplan.

Danmark blev allerede i 2008 udpeget af Gilles de Kerchove, EU's koordinator for terrorbekæmpelse, som "foregangsland" med hensyn til forebyggelse af radikalisering og deradikaliseringsinitiativer (Social- og Integrationsministeriet, 2012: 1). Danmark er således sammen med lande som England og Holland blandt de førende i verden på dette policy-område (Magnus Ranstorp i Lehmann Andersen, 2015). Analysen af policy-udviklingen i Danmark kan siges at fungere som indikator på udviklingen på området generelt i Vesten og på fremtidige udviklinger og udfordringer. Således har der ikke mindst efter angrebet på det jødiske museum i Bruxelles i maj 2014 og angrebene i Paris januar 2015 været en massiv international interesse for særligt århusianske erfaringer med tidlig radikaliseringsforebyggelse og exitstrategi i forhold til hjemvendte syriensfrivillige (Bertelsen, 2015; Knudsen og Bohn, 2015).

Betragtet som et særskilt policy-område er radikaliseringsforebyggelse interessant at beskæftige sig med af en række grunde. For der første er der tale om et relativt nyt policy-område, som har været i rivende udvikling i takt med høstede erfaringer og udvikling og diffusion af ny viden. Området er således interessant i forhold til studiet af policy-udvikling og -læring (Sanderson, 2002). For det andet er området interessant set fra en implementeringssynsvinkel, idet kredsen af involverede aktører med forskellige professionelle normer er meget bred (forældre, skolelærere, socialrådgivere, politi, SSP, civilsamfundsorganisationer, PET osv.), samtidig med at effektmålinger er meget vanskelige at gennemføre.

Disse karakteristika betyder, at radikaliseringsforebyggelse som policy-område ud fra en teoretisk forventning vil være præget af en relativt høj grad af påkrævet forventningsafstemning, justering af formålsbeskrivelser og diskussion af succeskriterier (Matland, 1995; O'Toole, 2000). Endelig er radikaliseringsforebyggelse, og terrorbekæmpelse mere generelt, et policy-område, der er stærkt politiseret og følsomt i forhold til eksogene stød såsom politiske forandringer og hændelser (Romer og Rosentahl, 1978). Således betød terrorangrebene i Paris i januar 2015 og i København i februar 2015, at regeringen og oppositionen stod klar med nye ressourcer (godt en milliard danske kroner) og løfter om nye lovtiltag til relevante myndigheder på området.

Teori, metode og data

Artiklen bygger primært på en systematisk sammenstilling af Fogh Rasmussen-regeringens handlingsplan til forebyggelse af radikalisering og ekstremisme, "En fælles og sikker fremtid", fra januar 2009 og den siddende Thorning-Schmidt-regerings handlingsplan, "Forebyggelse af radikalisering og ekstremisme", fra september 2014 (Regeringen, 2009, 2014). Jeg identificerer centrale udviklingstendenser ved at sammenligne indsatsområder, konkrete initiativer, styringslogikker, institutionel organisering og sprogbrug over tid. I tillæg til de centrale handlingsplaner inddrager jeg en række officielle evalueringer af dansk radikaliseringsforebyggelse i perioden (COWI, 2010, 2011, 2014; Thomsen, 2012; Jakobsen og Jensen, 2011) samt en håndbogsserie om radikaliseringsforebyggelse i praksis udgivet af Social- og Integrationsministeriet (SI) i 2011 (2011a-e). Disse officielle dokumenter, produceret i perioden mellem de to handlingsplaner, inddrages som indikatorer på, hvordan policy-udviklingen i perioden er forløbet.

Artiklens diskussioner er informeret af tre teoretiske strømninger, som hver især benyttes til at kaste lys over ét af artiklens tre delspørgsmål vedrørende henholdsvis udviklingstendenser i policy, årsager til policy-udvikling og fremtidige udfordringer for implementeringen af radikaliseringsforebyggelse. For det første trækker artiklens diskussion af udviklingstendenser i policy-instrumenter på idéer om neoliberale styringslogikker i det moderne samfund (Dean, 1999; Rose, 1999). Det perspektiv anvender jeg til at kaste lys over en række paradoksale og tilsyneladende modstridende tendenser i dansk radikaliseringsforebyggelse i perioden. Mange af initiativerne bygger på frivillighed, omsorg, støtte og selvudvikling, mens andre er baseret på magtanvendelse, disciplinering og straf. Fokus på forskellige styringslogikker bidrager til at blotlægge indbyggede spændinger i forebyggelsesarbejdet samt kontraproduktive effekter heraf.

For at kaste lys over årsagerne til observeret policy-udvikling trækker jeg for det andet på en række kritiske analyser af radikaliseringsforebyggelse, der fremhæver, hvordan risiko-analyser og tilskrivning af risikofaktorer til individer eller miljøer i praksis er performative handlinger, som er med til at producere *suspect communities* eller *risky individuals* som mål for radikaliseringsforebyggelse (Amoore and De Goede, 2008; Lindekilde, under udg.; Heath-Kelly, 2013). Argumentet er, at denne type kritik af forebyggende og deradikaliseringsinitiativer fra civilsamfundsaktører, frontpersonale, medier, politikere og akademikere i lande som England, Holland og Danmark har bidraget til policy-forandringer og vigtig policy-læring på området. Ligeledes anvender jeg perspektivets interesse for produktion af viden og anvendelse af viden i policy-sammenhæng til at belyse, hvordan udviklingen i forskningsbaseret viden om radikalisering i perioden kan siges at have smittet af på policy-udviklingen.

Endelig vil jeg i min analyse af fremtidige udfordringer for radikaliseringsforebyggelse i Danmark inddrage teoretiske indsigter fra politologiske og sociologiske implementerings- og evalueringsstudier. Jeg trækker her på studier, som fremhæver betydningen af professionelle normer for vurderingen af "klienter" og appliceringen af kategorier som fx "risiko", "bekymringstegn" og "udsathed" (Moncrieffe, 2007; Soss, 1999). Jeg anvender denne litteratur til at vise, hvordan forskelle i professionelle normer og opfattelser af policy-mål og -kategorier blandt forskellige grupper af frontpersonale udgør en potentiel trussel mod effektiv implementering af radikaliseringsforebyggelse i praksis.

Udviklingstendenser i den danske forebyggelse af radikalisering 2009-2014

For at identificere udviklingstendenser i dansk radikaliseringsforebyggelse fra 2009 til 2014 sammenstiller jeg de to handlingsplaner i det følgende, og det fremhæver, hvilke policy-elementer der er forblevet de samme, hvilke der ikke længere optræder og hvilke der er kommet til. Foruden udviklingen i konkrete initiativer ses på udviklingen i målformuleringer og begrebsbrug. Ikke alle forskelle og ligheder kan rummes i denne fremstilling, og fokus er derfor på de centrale tendenser.

Tre centrale indsatsområder har været kernen i dansk forebyggelse af radikalisering fra den spæde start med et EU-finansieret pilotprojekt i 2008 (Thomsen, 2012), 2009-planen og nu også 2014-planen. For det første er der blevet udviklet et koncept for uddannelse og opkvalificering af fagpersoner/frontpersonale i forhold til radikalisering og risikofaktorer, som bygger på strategisk samarbejde mellem lokale myndigheder på området. Idéen har været, at de frontpersonalegrupper, som i deres daglige arbejde har tæt borgerkontakt, fx lærere, SSP-konsulenter, klubmedarbejdere, beskæftigelsesvejledere og andre, varetager en vigtig funktion i det forebyggende radikaliseringsarbejde, og at de derfor skal have kendskab til og indsigt i radikaliseringsforløb samt viden om relevante handlemuligheder, når konkrete bekymringssager opstår. I de større byer er der blevet etableret faste tværgående enheder med deltagere fra kommunen (typisk Socialforvaltning og Børn og Unge), SSP-konsulenter og lokalt politi, som i samarbejde med repræsentanter fra Socialstyrelsen koordinerer opkvalificeringsindsatsen (SI, 2011a-b, 2012). Disse lokale arbejdsgrupper fungerer som fora for diskussion af konkrete bekymringssager, hvor der træffes beslutning om videre tiltag.

For det andet, og helt centralt, er der indsatsen for målrettet forebyggelse og intervention i konkrete tilfælde. Hvis det tidlige "varslingssystem" via frontpersonale eller borgerhenvendelser har identificeret konkrete bekymringstilfælde, og de lokale myndigheders arbejdsgrupper vurderer, at der er hold i bekymringerne, kan radikaliseringstruede individer tilbydes mentorstøtte eller anden individuel hjælp. Der er i perioden lokalt blevet uddannet mentorkorps med særlige viden om radikalisering og kompetencer i coaching og ung-til-ung-dialog (beskrevet udførligt i SI, 2011c-d). Den bagvedliggende idé, som er videreført i 2014-planen, er, at radikaliseringsprocesser kan stoppes via målrettet intervention og tilbud om støtte, hvor der sættes fokus på personlig udvikling væk fra radikale miljøer. Mentorindsatserne er løbende blevet udviklet og sofistikeret og baseres i dag på et detaljeret koncept for tilværelsespsykologisk forankring og udvikling (SI, 2011d; Bertelsen, 2014).

Endelig for det tredje bør nævnes, at exitprogrammer er et konstant fokusområde i den danske indsats mod radikalisering og ekstremisme. Centralt har her været PET's exitsamtaler målrettet personer, som er involveret i voldelige ekstremistiske miljøer, men som ikke er dømt for ekstremistiske forbrydelser, og kriminalforsorgens exitindsatser i forhold til personer, som er dømt for ekstremistiske handlinger, herunder terror. I forlængelse af disse initiativer etableres der med 2014-handlingsplanen et nationalt exitcenter, hvor borgere, der ønsker hjælp til at forlade radikale miljøer, kan modtage rådgivning og støtte til afklaring af eksempelvis uddannelse og beskæftigelse (Regeringen, 2014: 15).

Der er tydeligvis klare ligheder mellem 2009- og 2014-handlingsplanerne. Vender vi os mod forskellene, er den mest iøjnefaldende reduktionen i antallet af indsatsområder. Hvor 2009-planen havde syv indsatsområder og 21 konkrete initiativer, har 2014-planen kun fire indsatsområder og 12 initiativer. Man kan indvende, at denne udvikling afspejler, at radikaliseringsforebyggelse i 2009 var et nyt policy-område og derfor kaldte på mange tiltag, mens det i dag er et mere etableret policy-område uden behov for så mange initiativer, idet mange allerede er implementeret.

Men sådan er det ikke. Der er en række indsatsområder og initiativer fra 2009-planen, som helt er blevet droppet, mange af dem uden at blive implementeret i praksis (COWI, 2014; Lindekilde, 2014). Der synes ligeledes at være et klart mønster i, hvilke typer indsatser som er droppet. Man kan sige det på den måde, at hvor 2009-handlingsplanen sigtede mod en meget bredspektret og tidligt forebyggende indsats mod radikalisering og ekstremisme i samfundet, er 2014-planen mere målrettet fokuseret på enkelttilfælde. Snarere end at undgå at ekstreme synspunkter overhovedet opstår, lægges vægten på sager, hvor der er konkret bekymring om radikalisering, og hvor man mener at kunne afbøde konsekvenserne af radikalisering, herunder særligt brugen af vold.

Konkret indeholdt 2009-planen en række tiltag, som sigtede mod det, som Van Dongen (2010) har kaldt *battle of ideas*, via eksempelvis brede informationskampagner og kursusvirksomhed der skulle fremme forståelse for demokratisk inklusion og aktivt medborgerskab blandt udsatte grupper (Regeringen, 2009: 17-21). Den nye handlingsplan har droppet initiativer, som sigtede bredt mod at bekæmpe "vækstgrundlaget" for radikalisering ved fx at indføre antidiskriminationstiltag og tiltag, som skulle modvirke ghettodannelse.

Denne indsnævring af fokus afspejles i de to handlingsplaners formålsbeskrivelser. I 2009 var formålet, foruden at forebygge og bekæmpe radikalisering og ekstremisme, at "bevare og videreudvikle Danmark som et demokratisk samfund med frihed, ansvar, ligeværd og muligheder for den enkelte" (Regeringen, 2009: 11). I 2014 er dette sekundære formål helt droppet, og der fokuseres alene på at forebygge radikalisering overfor personer, som er i risiko for at blive en del af et ekstremistisk miljø, at støtte dem, som allerede er en del af disse miljøer, og at minimere indflydelse fra de personer, som spreder radikale budskaber (Regeringen, 2014: 4).

Dette kan virke som tilfældige policy-udviklinger og udeladelser, men der ligger en fundamental perspektivforskydning bagved disse. Radikaliseringsforebyggelse ses således ikke længere som tæt forbundet med fremme af liberale værdier og aktivt medborgerskab blandt udsatte, ikke-integrerede grupper i samfundet. I kraft af sine tiltag med fokus på anti-diskrimination, sammenhængskraft og generel integrationsfremme skabte 2009-handlingsplanen en snæver forbindelse mellem integration og sikkerhed (se også Lindekilde, 2012, 2014). Denne tendens til at se ikke-integration (værdimæssigt, boligmæssigt osv.) som en potentiel sikkerhedsfare var med til at problematisere hele befolkningsgrupper, særligt det muslimske mindretal, som ikke bare er ikke-integrerede men også derigennem potentielt farlige.

I Storbritannien, hvor den samme tendens til at sammenblande *community cohesion* og *community security* har været udbredt i det tidlige anti-radikaliseringsarbejde, har man eksempelvis afsat og brugt store summer til radikaliseringsforebyggelse på informationskampagner og sportsaktiviteter målrettet boligkvarterer med mange muslimske borger (Kundani, 2012; Thomas, 2010).

Som vi skal se på nedenfor, har denne sammenblanding af policy-dagsordner været udsat for massiv kritik i perioden. For nu rækker det at slå fast, at 2014-planen med sin reduktion af indsatsområder og policy-formål repræsenterer et mindre paradigmeskifte, som afmonterer tidligere grundlæggende antagelser om rækkevidden af radikaliseringsforebyggelse som policy-område.

Hvad er nyt i regeringens 2014-handlingsplan? Her springer to spor i øjnene. For det første er der kommet, hvad jeg vil kalde et konsekvensspor til. Som noget nyt indeholder handlingsplanen en række tiltag, formuleret som led i en skærpet indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet, der fremsætter forslag om retslige konsekvenser og sanktioner som led i antiradikaliseringsarbejdet (Regeringen, 2014: 14). Konkret fremsættes der både lovforslag om at ændre pasloven, så pas kan inddrages for personer, som mistænkes for at ville udrejse til konfliktzoner, og ændring af udlændingeloven således, at det kan få opholdsretlige konsekvenser for en herboende udlænding, hvis den pågældende udrejser for at deltage i en væbnet konflikt. Hertil kommer påtænkte revisioner af straffelovens terrorparagraffer, så deltagelse og hvervning til væbnede konflikter lettere kan føre til dom. Her er tale om et markant policy-sporskifte.

Den bagvedliggende styringslogik for 2009-planen, som også dominerer store dele af 2014-planen, handler om forebyggelse og interventioner baseret på tilbud om støtte, engageret modspil, muligheder for selvudvikling, frivillig exit osv. Kernen i langt de fleste initiativer har været en moderne governmentalitetstankegang, hvor individet via omsorgsfuld ledelse hjælpes til at lede sig selv i en mere progressiv retning (Rose, 1999; Dean, 1999). Der har været tale om hjælp til selvhjælp. Dansk radikaliseringsforebyggelse har således hidtil været funderet på et dominerende princip om tilbud snarere end påbud og forbud.

Konsekvenssporet i 2014-planen ændrer dette. Som noget nyt anvendes en styringslogik baseret på afskrækkelse, sanktioner og straf. Hermed skabes en spænding i 2014-handlingsplanen mellem fortsatte omsorgsbaserede interventioner og tiltag, som medfører retslige konsekvenser for potentielt de samme personer. Denne spænding ses i forhold til indsatsen vedrørende "syriensfrivillige" og andre såkaldte *foreign fighters*. Den internationale trafik til konfliktzoner forsøger man at bremse gennem for det første udbredelse af "Aarhusmodellen" (se Regeringen, 2014: 13), som bygger på individuel vejledning og rådgivning af personer, som påtænker at rejse til Syrien, og deres familie, og for det andet et efterværn, hvor hjemvendte syriensfrivillige og deres familier tilbydes psykologsamtaler, lægehjælp, mentorkontakt, deltagelse i exitprogrammer osv. Heroverfor står så konsekvenssporet, som via inddragelse af pas og trussel om udvisning forsøger at afskrække personer fra at rejse ud og via skærpede terrorparagraffer søger at straffe dem, som gør. Vi vender tilbage til en diskussion af årsagerne til og konsekvenserne af denne spænding nedenfor.

Foruden konsekvenssporet er, hvad jeg vil kalde civilsamfundssporet, en væsentlig udvidelse af den danske antiradikaliseringsindsats. 2014-handlingsplanen indfører et nyt selvstændigt fokus på systematisk at inddrage civilsamfundsaktører i arbejdet med radikaliseringsforebyggelse. Hidtil har forebyggelsesindsatsen været forankret i eksisterende myndighedsstrukturer, herunder i særdeleshed SSP-samarbejdet, hvorimod civilsamfundet kun har været sporadisk inddraget (Regeringen, 2014: 20). PET har via deres *outreach*-program ført dialog med foreninger, religiøse forkyndere osv., herunder nogle som betragtes som radikale, men ikke voldelige. Enkelte kommuner, særligt Aarhus kommune, har også haft en vis succes med strategisk samarbejde om forebyggelse med blandt andre ledelsen af den kontroversielle Grimhøjvej-moské (Hvid, 2014).

Hensigten med det nye civilsamfundsspor er at mobilisere civilsamfundsaktører som kulturforeninger, religiøse foreninger, sportsforeninger, forældrenetværk, ungdomsklubber osv. i kampen mod radikalisering ved at få disse aktører til mere aktivt at sige fra overfor radikalisering og tilbyde udsatte unge alternative fællesskaber. Desuden er det via strategiske samarbejder formålet at opbygge tillid til myndighedernes indsatser i udsatte områder. Her synes at være tale om mere end blot en udvidelse af aktørkredsen omkring radikaliseringsforebyggelse. Således repræsenterer civilsamfundssporet en anerkendelse af, at samarbejdet med også kontroversielle civilsamfundsaktører kan være produktivt, selvom dialogen med "ekstremister" politisk ofte er en varm kartoffel.

Slutteligt er det værd at fremhæve en udvikling i sprogbrugen mellem de to handlingsplaner. Først og fremmest noteres en ny begrebsmæssig forsigtighed i forhold til centrale begreber som "ekstremisme" og "radikalisering". Således understreges det i den nye handlingsplan fra 2014, hvordan der ikke findes entydige definitioner af disse begreber. Om "radikalisering" hedder det:

> Radikalisering er ikke et entydigt defineret begreb. Der er tale om en proces, som kan foregå på forskellige måder, og som kan ske både over en relativ kort tidsperiode, men også over længere tid. Der er ingen simple årsagssammenhænge, men radikaliseringen kan igangsættes på baggrund af mange forskellige faktorer og have forskellige endemål. Radikaliseringen kan komme til udtryk ved en støtte til radikale synspunkter eller ekstremistisk ideologi og kan også medføre accept af brugen af vold eller andre ulovlige midler for at opnå et politisk/religiøst mål (Regeringen, 2014: 5).

2009-handlingsplanen opererede med en langt mere simpel, universel og lineær forståelse af radikalisering som den proces, hvorved "en person gradvis accepterer ekstremismens ideer og metoder" (Regeringen, 2009: 8). Med hensyn til den bagvedliggende teori om radikalisering afspejler sprogbrugen i 2014-planen en ny kompleksitet, som anerkender, at radikalisering er karak-

teriseret ved både *equifinality* (det samme slutresultat, her radikalisering, kan skyldes mange forskellige årsager) og *multifinality* (de samme faktorer kan føre til forskellige slutresultater, her støtte til radikale synspunkter eller deltagelse i voldelige handlinger) (Borum, 2011: 57).

Sprogbrugen i 2009-planen var gennemsyret af en forståelse af radikalisering som noget, der opstod, når udsatte unge kom i kontakt med et udbud af radikale idéer (udbuds-/efterspørgselslogik) samt en metaforik som italesatte radikalisering som en virus, der smitter gennem kontakt og spredes via radikale entreprenører (se også Lindekilde, 2012). Endelig er det bemærkelsesværdigt, hvordan radikalisering i den nye handlingsplan kobles langt mindre eksplicit til islam og muslimske mindretal, men omtales mere balanceret som et fænomen, der kan have rod i både religiøse og politiske ideologier. 2009-handlingsplanen forårsagede via koblingen mellem integration og sikkerhed en snæver kobling mellem radikalisering og muslimske mindretal. Den er betydeligt reduceret i 2014-planen.

Årsager til policy-forandringen

Udviklingstendenserne giver et billede af et policy-område, som har gennemgået både inkrementelle forandringer af kerneinitiativer (forfinelse af mentorindsatsen, uddannelsen af frontpersonale samt exitstrategier) og mere paradigmatiske forandringer (dekoblingen af integrationstiltag og sikkerhedshensyn, tilkomsten af konsekvens- og civilsamfundssporet samt omfavnelsen af en kompleks radikaliseringsforståelse). Jeg kategoriserer således forandringer som paradigmatiske, hvis de indfører fundamentalt anderledes styringslogikker, formålsforståelser eller afgrænsninger af policy-området.

En måde at forstå denne udvikling på er ved at se processen som drevet af udpræget *trial and error* og *policy learning by doing*. I 2009 da den første danske handlingsplan blev formuleret, var radikaliseringsforebyggelse et nyt og uopdyrket policy-område i Danmark og det meste af verden. Siden 2007 har Aarhus kommune efter hollandsk forbillede haft et samarbejde mellem kommune og politi om radikaliseringsforebyggelse via mentorindsatser, og PET havde fra 2008, med støtte fra EU, udviklet et koncept for præventive samtaler og forebyggende dialog. Ellers var erfaringerne ganske få. Derfor blev 2009-planen meget bredspektret i sine tiltag og karakteriseret ved en blanding af velkendte policy-elementer hovedsageligt fra integrationsområdet (mentorer, hotlinjer, rollemodeller, antidiskriminationstiltag, ghettobekæmpelse osv.) og en række nye forsøg (holdningsbearbejdende informationskampagner, exitprogrammer, uddannelse af frontpersonale osv.).

Implementeringen af 2009-handlingsplanen viste hurtigt, at nogle tiltag var lettere at gennemføre end andre. Eksempelvis var Aarhus-erfaringerne med mentorkorps og samarbejde mellem kommune og politi om radikaliseringsforebyggelse via det allerede eksisterende SSP-beredskab relativt nemt at brede ud til andre kommuner. Andre tiltag, som eksempelvis uddannelse af folkeskolelærere til at identificere radikalisering, blev mødt med modstand fra målgruppen (Lindekilde, 2012). Nogle tiltag, som eksempelvis idéen om holdningsbearbejdende borgermøder i udsatte boligkvarterer, syntes for ukonkrete og for dårligt institutionelt forankrede. Realiteten er, at ingen sådanne møder blev afholdt i praksis (COWI, 2014).

Kort fortalt har relevante myndigheder i Danmark efter vedtagelsen af 2009-handlingsplanen gennemgået en læringsproces, hvor det er blevet tydeligere, hvilke tiltag lader sig implementere i praksis, og hvilke ikke. Hermed ikke sagt noget om, hvad som faktisk virker, hvilket også afspejles i de første evalueringer af 2009-handlingsplanen (COWI, 2010, 2011), som har fokus på output (hvor mange møder er afholdt, hvor mange netværk er etableret, hvor meget frontpersonale har været på kursus, og hvor mange mentorer er uddannet) snare end på outcome (radikaliseringsforløb som er bremset eller forebygget) (Lindekilde, 2013). Nogle tiltag fremstår i evalueringerne som succeser (genererer megen aktivitet), hvilket har været medvirkende til at sikre dem overlevelse frem mod 2014-planen. Hertil kommer selvfølgelig, at en række initiativer er vurderet værdifulde af involverede partnere (Thomsen, 2012). Det gælder dannelsen af lokale netværk på tværs af myndigheder med fokus på radikaliseringsforebyggelse, mentorkorpsene og, efter nogle startvanskeligheder, uddannelsesinitiativerne i forhold til frontpersonale (COWI, 2012, 2014).

En del af forklaringen på den observerede policy-udvikling kan altså tilskrives, at myndigheder har måttet prøve sig frem, hvad angår radikaliseringsforebyggelse, og at dette naturligt har ført til en læringsproces, hvor nogle tilsyneladende frugtbare initiativer videreføres og udvikles, mens andre droppes. Men for at forstå også de mere fundamentale og paradigmatiske ændringer fra 2009 til 2014 må andre forklaringselementer til.

Det vil således være min påstand i det følgende, at intern og ekstern policykritik fra myndighedspersoner, målgrupper, medier, civilsamfund og akademikere har spillet en rolle i udviklingen. Allerede i høringssvarene til 2009-handlingsplanen udtrykte særligt civilsamfundsaktører bekymring med hensyn til især sammenblandingen af integrations- og antiradikaliseringsarbejde (se Lindekilde, 2014 for en diskussion). Kritikken blev siden fulgt op af en række mediereportager, som refererede kritiske røster blandt frontpersonale, og i mindre grad akademiske publikationer (Johansen og Hvid, 2010; Lindekilde, 2009).

Kritikken lød, at når man sammenblander integrations- og sikkerhedshensyn, så tolkes ikke-integration (boligmæssigt, værdimæssigt, arbejdsmæssigt osv.) som en potentiel sikkerhedstrussel. Hermed stigmatiseres store befolkningsgrupper, særligt dele af det muslimske mindretal. Der skabes, hvad der er blevet omtalt som *suspect communities* (Mythen, Walklate and Khan, 2009). Bekymringen hos kritikkerne har været, at stigmatiseringen kan have ikke-intenderede, negative konsekvenser for målet om at forebygge radikalisering. Kort fortalt er frygten, at allerede marginaliserede unge vil reagere med modstand overfor radikaliseringsforebyggelse forklædt som integrationsfremme, eksempelvis ved at marginalisere sig yderligere fra majoritetssamfundet (se eksempelvis Lindekilde, 2012, 2010). En lignende kritik er blevet fremført af den første britiske PREVENT-strategi (Kundani, 2012; Thomas, 2010).

Det er vanskeligt at dokumentere, at den interne og eksterne policy-kritik har medført, at integrationsdagsordenen er blevet koblet fra radikaliseringsforebyggelse, som ses med 2014-planen. Men et internt dokument fra 2012, som sammenfatter dansk radikaliseringsforebyggelse, vidner om, at en lang række indsatser fra 2009-planen, herunder de integrationsorienterede, de facto allerede var droppet på det tidspunkt (SI, 2012). At sammenblandingen blev betragtet som problematisk af Thorning-Schmidt-regeringen, som kom til magten i 2011, afspejles i beslutningen om at flytte den ministerielle forankring af radikaliseringsforebyggelse fra Integrationsstyrelsen til Socialstyrelsen.

Beslutningen om at udelade en række initiativer fra 2014-planen, der sigtede mod bred holdningsbearbejdning (*battle of ideas*), kan også henføres til modstand og kritik, som disse tiltag mødte i praksis. For mange af de frontpersonalegrupper, der blev uddannet i radikaliseringsforebyggelse, såvel som medlemmer af de lokale myndighedsnetværk på radikaliseringsområdet, var det magtpåliggende, at det forebyggende arbejde ikke fik karakter af "tankepoliti" (Lindekilde, 2014; Thomsen, 2012). Mange har således ved møder og workshops givet udtryk for, at folk er frie til at mene, hvad de vil – også til at have ekstreme holdninger. Derfor artikuleredes der løbende et ønske om at fokusere den forebyggende indsat på konkrete bekymringstilfælde og lade udbredelsen af liberale værdier som tolerance og demokrati være et anliggende for andre policy-områder og -aktører.

Parallelt med at radikaliseringsforebyggelse er blevet opdyrket som policy-område i Danmark og resten verden, er der sket en markant udvikling i den akademiske viden om, hvordan radikalisering foregår. Dette afspejles i 2014-planens sprogbrug og generelle radikaliseringsteori. 2009-planen afspejlede den førende forskning på området på daværende tidspunkt og definerede radikalisering universelt (uafhængigt af tid og rum) og fremstillede radikalisering som en lineær, faseopdelt proces, hvori radikal ideologi (særligt jihadisme) og radikale entreprenører spiller en afgørende rolle (se fx Silber og Bhatt, 2007). Fordelene ved denne forståelse af radikalisering var set fra et policy-perspektiv, at radikalisering blev et håndterbart problem – en identificerbar proces med advarselstegn, som kan aflæses, hvorved det bliver muligt at forebygge og intervenere i processen. En simpel teori om radikalisering var med til at anvise relativt simple policy-løsninger.

Men som megen forskning i radikalisering siden har vist, lader radikalisering sig meget vanskeligt sætte på formel (Schmid, 2013; Borum, 2011). Som nævnt synes radikalisering at være karakteriseret ved både *equifinality* og *multifinality*, og fremfor lineære procesmodeller opererer den nyeste forskning med komplekse *pathway*-modeller (McCauley og Moskalenko, 2011). Vejene til radikale miljøer og ekstreme handlinger er således mange, kringlede, drevet af meget forskellige motiver, herunder mange som ikke er ideologiske, og er derfor svært forudsigelige.

Ligeledes har der været fremført massiv kritik af selve radikaliseringsbegrebet, fx at radikalisering altid må forstås relativt til, hvad som er politisk og moralsk mainstream i et samfund, og at søgen efter en universel definition af fænomenet derfor er uhensigtsmæssig (Sedgwick, 2010; Schmid, 2013). 2014-planens begrebsmæssige forsigtighed, dens bevægelse væk fra en lineær radikaliseringsforståelse og den sproglige nedtoning af radikal ideologi (læs islam) som en virus, der smitter, afspejler den forskningsmæssige modning på området.

Forskningsmæssig og praksisbaseret viden om radikalisering og forebyggende indsatser deles i dag i høj grad via forskellige policy-netværk (se Regeringen, 2014 om internationalt samarbejde). Således er målrettet intervention via mentorer efter dansk forbillede, og senest også den såkaldte Aarhus-model vedrørende syriensfrivillige, under udbredelse til andre lande (Bertelsen, 2015). Omvendt kan det nytilkomne civilsamfundsspor i 2014-planen tilskrives indflydelse fra erfaringer gjort i andre lande (Sverige og USA nævnes direkte som inspirationskilder, Regeringen, 2014: 19). Med andre ord spiller policy-diffusion en rolle i udviklingen.

Endelig vil jeg fremhæve, at de observerede udviklingstendenser i dansk radikaliseringsforebyggelse fra 2009 til 2014 skal ses i lyset af eksogene, kontekstuelle forandringer. Som antydet var regeringsskiftet i 2011 med til at bane vejen for dekoblingen af integrationsfremme og radikaliseringsforebyggelse. Thornings-Schmidt-regeringen havde i sin retorik mindre fokus på integration end Fogh Rasmussen-regeringen, samtidig med at Dansk Folkepartis politiske indflydelse blev mindre – et parti hvis retorik i høj grad har sammenkoblet

ikke-integration og sikkerhedshensyn ikke mindst med hensyn til det muslimske mindretal i Danmark (Hervik, 2011). Ligeledes har trusselsopfattelsen blandt relevante myndigheder ændret sig i perioden. Anders Behring Breiviks angreb i Norge i juli 2011 har skabt forøget opmærksomhed omkring truslen fra soloterrorisme, online radikalisering og understreget, at terrortruslen ikke behøver at komme fra radikal islam.

Tilsvarende har borgerkrigen i Syrien, og den sideløbende mobilisering af *foreign fighters* til specielt Islamisk Stat, skabt nye udfordringer og bekymringer. Det faktum, at Danmark er det land næst efter Belgien, hvorfra flest personer målt i forhold til indbyggertal er udrejst til Syrien og Irak (CTA, 2014; Lindekilde og Bertelsen, under udg.), har skabt et politisk pres for at gøre mere for at bremse trafikken. Der er nu (næsten) politisk konsensus om, at forebyggelse ikke er nok, hvilket har ført til introduktionen af konsekvenssporet i 2014-planen. Der har således været et pres i offentligheden for at tilfredsstille en "retsfølelse" og sikre, at man ikke uden konsekvenser kan drage til Syrien og Irak og kæmpe mod danske tropper. Samtidig har konkrete erfaringer fra Aarhus (jf. "Aarhus-modellen") antydet, at forebyggende dialog og ikke-fordømmende efterværn har en virkning i forhold til at bremse trafikken af *foreign fighters* (Bertelsen, 2015; Hvid, 2014). Herved er opstået den nævnte spænding mellem omsorgsfulde og sanktionsorienterede påbud.

Dansk radikaliseringsforebyggelse i fremtiden: nye og gamle udfordringer

Hvis man skal spå om fremtiden for dansk radikaliseringsforebyggelse, må man dels forvente en fortsat forfinelse af indsatser, som synes succesfulde, dels at andre tiltag i lyset af erfarings- og vidensudvikling vil blive droppet og helt nye komme til. En ting er helt sikkert: Efter terrorangrebene i København i februar 2015 vil policy-området vedblive at have høj politisk saliens og privilegeret ressourceallokering. Hvad er da de potentielle udfordringer – nye som gamle – ved implementeringen af den nye 2014-handlingsplan? Hvad er de fremtidige problemfelter, som kan kalde på ny policy-udvikling? Jeg vil pege på tre.

For det første kan spændingen mellem omsorgsfulde tilbud og sanktionerende påbud, som er opstået som produkt af konsekvenssporet i 2014-handlingsplanen, vise sig problematisk i praksis. Ud fra teori om neoliberale styringslogikker og policy-typer (Rose, 1999; Vedungen, 2007) kan man frygte, at den samtidige brug af pisk og gulerod i forhold til potentielle og hjemvendte syriensfrivillige vil virke negativt. Aarhus-modellen bygger således på en styringslogik om frivillighed og tillid mellem myndigheder og de syriensfrivillige og deres familier

(Bertelsen, 2015). Dette tætte relationsarbejde kan forstyrres af samtidige trusler om sanktioner og straf.

Teoretisk kan man sige, at der er skabt et styringsmæssigt paradoks, som kan vise sig kontraproduktivt (Dean, 1999). Man kan frygte, at forældre, som er vidende om deres barns nærtforestående udrejse til en konfliktzone, vil undlade at henvende sig til myndighederne eller undlade at tage imod tilbud om hjælp af frygt for straf eller opholdsretlige konsekvenser. Ligeledes kan man forestille sig, at hjemvendte frivillige fra konfliktzoner vil afstå fra tilbud om hjælp, da man kan nære angst for, at psykologsamtaler og mentorstøtte vil blive brugt til at indsamle beviser imod den udrejste til en senere retssag. Hermed ikke sagt, at det vil ske, men frygten for, at det kan ske, er nok til at underminere den tillid, som de omsorgsfulde tilbud hviler på.

Erfaringer fra Aarhus viser, at det forebyggende, strategiske dialogsamarbejde kombineret med individuelle mentorindsatser har formået at nedbremse trafikken til Syrien (Hvid, 2014). Samtidig viser erfaringer fra efterværnet, at mange af de hjemvendte syriensfrivillige er stærkt desillusionerede over det, som de har oplevet i konfliktzonen (Lindekilde og Bertelsen, under udg.). Spørgsmålet er, om disse unge mennesker bedst forhindres i at radikaliseres yderligere via tilbud om støtte og individuel udvikling eller via eventuel udvisning og fængselsstraf. Uanset hvilket svar man hælder til, er der brug for at anerkende og adressere potentielle modstridende effekter i det fremtidige implementeringsarbejde.

For det andet er det en udfordring at afstemme forventninger og basal forståelse af radikalisering blandt de mange aktører, som er involveret i implementeringen af antiradikaliseringsindsatsen i Danmark. Denne udfordring har været der siden 2009, men synes med udvidelsen af civilsamfundssporet i 2014-planen at være blevet mere akut. Løbende evalueringer af den danske radikaliseringsforebyggelse har peget på, at der er betydelig variation blandt forskellige involverede faggrupper (skolelærere, socialarbejdere, politifolk, efterretningsfolk og andre) i forhold til, hvad opfattes som målet for indsatserne, og hvad opfattes som radikalisering og tegn herpå (COWI, 2010, 2011; Jacobsen og Jensen, 2011; Thomsen, 2012).

Med implementeringen af det foreslåede civilsamfundsspor i 2014-handlingsplanen, som vil betyde mere systematisk involvering af forældre, religiøse institutioner, kulturforeninger og sportsklubber, må man forvente, at denne variation vokser. Forskning i policy-implementering har vist, at forskellige faggrupper opererer med forskellige faglige normer, som medformer forestillinger om, hvad problemet og løsningen er. Forskellige faggrupper taler forskellige "sprog", opfatter policy-tiltag forskelligt og tillægger kategorier som

"risiko", "udsathed" og "bekymringstegn" forskellig mening. Resultatet kan være miskommunikation imellem involverede faggrupper (Soss, 1999; Moncrieffe, 2007).

I forhold til radikaliseringsforebyggelse kan man således forestille sig, at en socialrådgiver ud fra et omsorgsperspektiv vil vægte visse løsningsmuligheder og fremhæve bestemte omstændigheder ved en sag, mens en politimand ud fra et kriminalitetsperspektiv og en imam eller præst ud fra et religiøst perspektiv vil fremhæve andre (se Lindekilde, 2014 for et lignende ræsonnement). Variationen i vurdering af konkrete sager er selvfølgelig ikke i sig selv et problem (ofte vil en holistisk tilgang, der inkluderer mange forskellige perspektiver, være en fordel), men kommunikation belastes, bliver mere omstændelig og ressourcekrævende. I værste tilfælde kan miskommunikation medføre uklare kategoriseringer, konflikt og handlingslammelse, som forårsager "falske positiver" (interventioner hvor der ikke er behov for det) eller "falske negativer" (ingen interventioner hvor der er behov for det). Denne udfordring kræver, at der i den fremtidige implementering af 2014-planen afsættes tid og ressourcer til at afstemme forventninger til forebyggelsesarbejdet og udvikle en fælles minimumsforståelse af, hvad radikalisering indebærer, og det uden at man forfalder til forsimplede modeller.

For det tredje, og i snæver forlængelse af det forgående, er det vigtigt at arbejde videre med at afstemme bedre og kommunikere klarere målsætninger for forskellige indsatser på området. Her er tale om en udfordring, som er fulgt med fra den gamle handlingsplan fra 2009, på trods af reduktionen i tiltag og målsætninger som følge af dekoblingen af integrations- og sikkerhedshensyn. Læser man eksempelvis, hvad 2014-planen skriver om de individuelle interventioner via mentorer, er det uklart, hvad slutmålet er (Regeringen, 2014: 11). Det er klart, at indsatsen gælder både individer, man frygter er på vej ud i radikalisering, og personer, som allerede er radikaliserede. Men hvad er målsætningen for mentorernes indsats; er det at undgå voldeligt engagement, forandre sindelag (også kaldet deradikalisering) og overbevisninger i en mindre radikal retning eller begge dele (for en konceptuel redegørelse for forskellen mellem *disengagement* og deradikalisering se Bjørgo og Horgan, 2009)?

Publikationer i den såkaldte håndbogsserie udgivet af Socialstyrelsen omkring mentorarbejdet i praksis (SI, 2011a, c-d) afspejler en tilsvarende uklarhed. Gennemgang af konkrete mentorindsatser viser, at målet for interventioner varierer markant mellem ellers sammenlignelige tilfælde. Således vurderes et tilfælde som en relativ succes, hvis interventionen førte til *disengagement* fra et radikalt miljø via tilbud om beskæftigelse, mens succeskriteriet i et andet tilfælde syntes at være at klæde mentee bedre på til at klare sig i det

radikale miljø (SI, 2011a). Den samme form for uklare målformulering syntes at være indført med samtidigheden af Aarhus-modellen og konsekvenssporet i forhold til *foreign fighters*. Målet for Aarhus-modellens efterværn er at gribe fat i oplevelser under udlandsopholdet for at anspore personlig udvikling væk fra radikale miljøer. Målet for elementerne i konsekvenssporet er afskrækkelse samt at indsamle beviser nok mod de samme personer til at effektuere udvisning eller domsfældelse.

Der kan være megen fornuft i, at målsætningen for konkrete interventioner afstemmes mellem mentor og mentee ud fra en pragmatisk logik om det muliges kunst, men uklarhederne omkring målformuleringer for forskellige antiradikaliseringsindsatser bidrager til mytedannelser (målgrupper tror fejlagtigt, at formålet eksempelvis er at få personer til at afstå fra at hjælpe i Syrien eller afskrive deres religion) og vanskeliggør systematisk evaluering af, hvilke indsatser som virker (se også Lindekilde, 2013).

Konklusion

Dansk radikaliseringsforebyggelse har i perioden fra 2009 til 2014 gennemgået en markant udvikling. På en række områder er der sket en professionalisering af indsatser, sofistikering af teknikker og organisatorisk bundfældelse, som har sikret centrale initiativers overlevelse og modning i perioden. Det gælder først og fremmest de individuelle interventioner via mentorer, som i dag hviler på et solidt psykologisk grundlag med tilhørende individuelle udredningsværktøjer, udviklingsplaner og semiprofessionelle mentorer (SI, 2011d). Hertil kommer PET's forebyggende indsatser med præventive samtaler og dialog med radikale miljøer, som er blevet udviklet, udvidet og forfinet. Endelig kan nævnes udbredelsen af lokale samarbejder omkring radikaliseringsforebyggelse mellem kommune og politi, som har skabt det fornødne organisatoriske fundament for eksempelvis uddannelsen af frontpersonalegrupper.

På andre områder har policy-udviklingen været mere karakteriseret ved fundamentale udeladelser og nytilkomne policy-spor. Afkoblingen mellem integrations- og sikkerhedsorienterede policy-tiltag er central. Hvor 2009-planen forsøgte at etablere radikaliseringsforebyggelse som et nyt policy-område imellem eksisterende integrations- og sikkerhedspolitik, markerer 2014-planen en refokusering af indsatsen mere entydigt indenfor rammerne af en sikkerhedsdagsorden. 2014-planen repræsenterer også en forskydning væk fra initiativer, som sigter mod tidlig og bred holdningspåvirkning, og hen imod initiativer, som sigter mod intervention i konkrete bekymringstilfælde.

Samtidig afspejler begrebs- og sprogbrugen i 2014-planen en grundlæggende ny radikaliseringsforståelse, som er langt mere kompleks og nuanceret, end

det var tilfældet i 2009-planen. Af nytilkomne tiltag er særligt konsekvens- og civilsamfundssporet vigtige, idet konsekvenssporet etablerer en spænding i policy-feltet mellem en neoliberal *governmentality* styringslogik og en mere klassisk sanktionslogik, og civilsamfundssporet udvider markant kredsen af aktører i det forebyggende arbejde.

Drivkraften i den observerede policy-udvikling har først og fremmest været *learning by doing*. Uden nogle sikre holdepunkter for indsatsen i 2009 afprøvede man mange forskellige initiativer, herunder en række teknikker som havde vist sig produktive på integrationsområdet. Implementeringsarbejdet viste dog hurtigt, at nogle initiativer var svære at konkretisere og føre ud i livet, hvilket betød, at de aldrig blev realiseret eller blev efterladt på et tidligt tidspunkt. Myndigheder involveret i radikaliseringsforebyggelse har måttet prøve sig frem og har lært af fejl og succeser.

En parallel drivkraft har således været den praktiske og teoretiske vidensudvikling på området, som er karakteriseret ved modning og nuancering i perioden, og som er blevet forbedret gennem mere systematisk erfaringsudveksling lokalt, nationalt og internationalt. Hertil kommer, at intern og ekstern kritik af særligt 2009-planens "sikkerhedsmæssiggørelse" af integration samt stigmatisering af det muslimske mindretal har medvirket til, at Thorning-Schmidt-regeringen ved magtovertagelsen i 2011 valgte de facto at droppe store dele af 2009-planen og søsætte arbejdet med at udarbejde en ny handlingsplan.

Endelig har trusselsbilledet forandret sig i perioden, samtidig med at særlig radikalisering af unge, som udrejser for at kæmpe for Islamisk Stat, er blevet et højspændt politisk emne. Begge dele har bidraget til at fremhæve nye indsatsområder (fx online radikalisering og *foreign fighters*) og nødvendigheden af at bakke forebyggelse op med efterfølgende konsekvens.

Samlet tegner der sig et billede af et policy-område, som i dag fremstår langt mere teknisk sofistikeret, nuanceret i sin forandringslogik og praksisviden og fokuseret omkring nogle bestemte kerneaktiviteter. Alt sammen udviklingstendenser som er positive forandringer til det bedre. Men implementeringen af den nye handlingsplan for 2014 står fortsat over for udfordringer. Det gælder således håndteringen af spændingen mellem omsorg og sanktioner introduceret i handlingsplanens indsats i forhold til syriensfrivillige. Her eksisterer en reel fare for, at tiltag kommer til at virke modsatrettet fremfor supplerende.

Udfordringer eksisterer også fortsat i forhold til at afstemme forventninger, målsætninger og forståelsesrammer mellem forskellige faggrupper involveret i radikaliseringsforebyggelse – en udfordring som er vokset med udvidelsen af aktørkredsen via civilsamfundssporet. Denne afstemning er nødvendig for at undgå misforståelser og fejlvurderinger af sager. Endelig er der et akut behov for at præcisere målsætningerne og succeskriterierne for en række initiativer og dermed muliggøre egentlige outcome-evalueringer af indsatser samt undgå mytedannelser omkring motiverne for indsatser.

Litteratur

Amoore, Louise og Marieke De Goede (2008). Introduction: Governing by risk in the war on terror, pp. 5-19 i Louise Amoore og Marieke De Goede (red.), *Risk and the War on Terror*. Abingdon: Routledge.

Bertelsen, Preben (2014). Threatened fundamental life embeddedness and violent radicalization. Upubliceret paper. www.psy.au.dk/pb

Bertelsen, Preben (2015). Danish preventive measures and de-radicalization strategies. The Aarhus Model. Upubliceret paper. www.psy.au.dk/pb

Bjørgo, Tore og Horgan John (red.) (2009). *Leaving Terrorism Behind. Individual and Collective Disengagement*. London: Routledge.

Borum, Randy (2011). Radicalization into violent extremism II: A review of conceptual models and empirical research. *Journal of Strategic Security* 4 (4): 37-62.

COWI (2010). *Statusrapport for handlingsplanen "En fælles og tryg fremtid"*. http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/2E7E24C3-A76F-47B9-AC83-2072C559DF02/0/statusrapport_en_faelles_og_tryg_fremtid_okt2010.pdf

COWI (2011). *Midtvejsevaluering af regeringens handlingsplan "En fælles og tryg fremtid"*. Ekstern evaluering udført af COWI. http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/B8F63002-BF51-4B20-8D6B-5D1BA5A63B54/0/midtvejsevaluering_en_faelles_og_tryg_fremtid.pdf

COWI (2014). *Evaluering af indsatsen for at forebygge ekstremisme og radikalisering*. Ekstern evaluering udført af COWI. http://sm.dk/filer/nyheder/dokumenter-til-nyheder-2014/evaluering-af-indsatsen-for-at-forebygge-ekstremisme-og-radikalisering.pdf

CTA (2014). *Udviklingen i terrortruslen fra personer udrejst fra Danmark til Syrien*. Center for Terroranalyse, Politiets Efterretningstjeneste. https://www.pet.dk/Nyheder/2014/~/media/CTA/20140626UKLASSCTAanalyseTruslenfraudrejstepersonerfraDanmarktipdf.ashx

Dean, Mitchell (1999). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: Sage Publications.

Heath-Kelly, Charlotte (2013). Counter-terrorism and the counterfactual: producing the "radicalisation" discourse and the UK PREVENT Strategy. *The British Journal of Politics & International Relations* 15 (3): 394-415.

Hervik, Peter (2011). *The Annoying Difference: The Emergence of Danish Neonationalism, Neoracism, and Populism in the Post-1989 World*. New York: Berghahn Books.

Hvid, Jonas (2014). Moské-folk samarbejder med politi og kommune. *Aarhusportalen.dk*, 7. februar.

Jakobsen, Stine Finne og Steffen Jensen (2011). *Fra bekymring til handling i arbejdet med unge og radikalisering*. Rapport udarbejdet af Rehabiliterings- og Forskningscenter for Torturofre for Integrationsministeriet. http://www.rct.dk/media/1365250/fra%20bekymring%20til%20handling_endelig%20version.pdf

Johansen, Mette og Jonas Hvid (2010). Regeringens plan mod radikalisering kan give bagslag. *JP Aarhus*, 8. januar.

Knudsen, Lillian og Mathias Bohn (2015). Aarhus-borgmester skal lære Obama om anti-radikalisering. *Nyheder DR.dk*, 17. februar. http://www.dr.dk/nyheder/regionale/oestjylland/2015/02/17/064920.htm (25. februar 2015).

Kundani, Arun (2012). Radicalisation: the journey of a concept. *Race & Class* 54 (2): 3-25.

Lehmann Andersen, Malene (2015). Terrorforsker: Indsatsen skal ske inden de unge rejser til Syrien. *Politiken*, 25. januar.

Lindekilde, Lasse (2009). En fælles og tryg forebyggelse af radikalisering?, pp. 73-79 i Jens Blom-Hansen og Jørgen Elklit (red.), *Perspektiver på politik. Bidrag til samfundsdebatten*. Gyldendal: Academica.

Lindekilde, Lasse (2010). Forebyggelse af radikalisering, miskendelse og muslimsk minoritetsidentitet. *Tidsskrift for Islamforskning* 2010 (2): 7-29.

Lindekilde, Lasse (2012). Neo-liberal governing of "radicals": Danish radicalization prevention policies and potential iatrogenic effects. *International Journal of Conflict and Violence* 5 (2): 109-125.

Lindekilde, Lasse (2013). Assessing the impact of counter-radicalisation prevention policies on end target groups: the case of Denmark. *European Journal of Criminal Policy and Research* 18 (4): 385-402.

Lindekilde, Lasse (2014). Refocusing Danish counter-radicalisation efforts: zooming in on the (problematic) logic and practice of individual de-radicalisation interventions, pp. 223-242 i Christopher Baker-Beall, Charlotte Heath-Kelly og Lee Jarvis (red.), *Counter-Radicalisation? Critical Perspectives*. New York: Routledge.

Lindekilde, Lasse (under udg.). Radicalization, de-radicalization and counter-radicalization, i Richard Jackson (red.), *Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies*. New York: Routledge.

Lindekilde, Lasse og Preben Bertelsen (under udg.). I revolutionens skygge: Islamisk Stat, syriensfrivillige og radikalisering. *Dansk Sociologi*, særnummer om sociale bevægelser og politisk protest, foråret 2015.

Matland, Richard E. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 5 (2): 145-174.

McCauley, Clark og Sophie Moskalenko (2011). *Friction: How Radicalisation Happens to Them and Us*. Oxford: Oxford University Press.

Moncrieffe, Joy (2007). Labelling, power and accountability: How and why "our" categories matter, pp. 1-16 i Joy Moncrieffe og Rosalind Eyben (red.), *The Power of Labelling – How People are Categorized and Why It Matters*. London: Earthscan.

Mythen, Gabe, Sandra Walklate og Fatima Khan (2009). "I'm a Muslim, but I'm not a terrorist": Victimization, risky identities and the performance of safety. *British Journal of Criminology* 49 (6): 736-754.

O'Toole, Laurence J. (2000). Research on policy implementation: assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 263-288.

Regeringen (2009). En fælles og tryg fremtid. Handlingsplan til forebyggelse af radikalisering og ekstremisme. http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/58D048E7-0482-4AE8-99EB28753EFC1F8/0/a_common_and_safe_future_danish_action_plan_to_prevent_extremism.pdf

Regeringen (2014). Forebyggelse af ekstremisme og radikalisering. Regeringens handlingsplan. http://sm.dk/filer/nyheder/handlingsplan-om-forebyggelse-af-radikalisering-og-ekstremisme-tilgaengelig.pdf

Romer, Thomas og Howard Rosenthal (1978). Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo. *Public Choice* 33: 27-43.

Rose, Niklas (1999). *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sanderson, Ian (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration* 80: 1-22. doi: 10.1111/1467-9299.00292.

Schmid, Alex P. (2013). Radicalisation, de-radicalisation and counter-radicalisation: a conceptual discussion and literature review. *ICCT Research Paper*. The Hague: International Centre for Counter-Terrorism.

Sedgwick, Mark (2010). The concept of radicalization as a source of confusion. *Terrorism and Political Violence* 22 (4): 479-494.

Social- og Integrationsministeriet (2011a). *14 eksempler fra arbejdet med forebyggelse af ekstremisme*. http://www.sm.dk/Temaer/DemokratiOgIntegration/ForebyggelseAfEkstremisme/viden-vaerktoejer/haandboeger/Documents/14%20eksempler%20på%20arbejdet%20med%20radikalisering%20-%20Final.pdf

Social- og Integrationsministeriet (2011b). *Lokale strategier*. http://www.sm.dk/Temaer/DemokratiOgIntegration/ForebyggelseAfEkstremisme/viden-vaerktoejer/haandboeger/Documents/Lokale_strategier.pdf

Social- og Integrationsministeriet (2011c). *Metoder i arbejdet med radikalisering*. http://www.sm.dk/Temaer/DemokratiOgIntegration/ForebyggelseAfEkstremisme/viden-vaerktoejer/haandboeger/Documents/INM_Metoder_web_2012_links.pdf

Social- og Integrationsministeriet (2011d). *Relations- og mentorarbejde*. http://www.sm.dk/Temaer/DemokratiOgIntegration/ForebyggelseAfEkstremisme/viden-vaerktoejer/haandboeger/Documents/INM_Relation_web_2012_links.pdf

Social- og Integrationsministeriet (2011e). *Antidemokratiske og ekstremistiske miljøer*. http://sm.dk/publikationer/forebyggelse-af-ekstremisme-2013-antidemokratiske-og-ekstremistiske-miljoer/@@download/publication

Social- og Integrationsministeriet (2012). Efforts of the Danish Ministry of Social Affairs and Integration to prevent extremism. Internt, upubliceret dokument udarbejdet af Kontoret for Demokrati og Radikaliseringsforebyggelse, Ministeriet for Integration.

Silber, Mitchell D. og Arvin Bhatt (2007). *Radicalization in the West: The Homegrown Threat*. New York: New York Police Department, NYPD Intelligence Department.

Soss, Joe (1999). The lessons of welfare: policy design, political learning and political action. *American Political Science Review* 93 (2): 363-380.

Thomas, Paul (2010). Failed and friendless: The UK's "preventing violent extremism programme". *The British Journal of Politics and International Relations* 12 (3): 442-458.

Thomsen, Margit Helle (2012). *Afradikalisering – målrettet intervention*. Rapport over danske piloterfaringer med afradikalisering og forebyggelse af ekstremisme. Rapport udarbejdet af MHT Consult for Social- og Integrationsministeriet.

Van Dongen, Teun (2010). Mapping counterterrorism: a categorisation of policies and the promise of empirically based, systematic comparisons. *Critical Studies on Terrorism* 3 (2): 227-241.

Vedung, Evert (2007). Policy instruments: typologies and theories, pp. 21-58 i Marie-Louise Bemelsmans-Vidic, Ray C. Rist og Evert Vedung (red.), *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

politica, 47. årg. nr. 3 2015, 445-463

Bruno Oliveira Martins

Terrorbekæmpelse i Europa: EU's rolle[1]

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

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

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

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

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

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

Hvorfor teoretisere EU's terrorbekæmpelse?

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

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

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

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

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

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

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

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

EU-terrorbekæmpelse som institution

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

De "nye institutionalismer"

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

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

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

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

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

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

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

En god institution?

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

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

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

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

EU som en retslig konstruktion

EU er først og fremmest en retslig konstruktion. Da den mangler *demos* og en *pouvoir constituant* (dvs. en instituerende konstitutionel magt), er EU en kunstig konstruktion, hvor loven udgør en af dens hovedsøjler; hvis ikke den væsentligste. EU blev dannet *ex lege* – gennem lov – og love, normer og regler regulerer i stadig større udstrækning det politiske, økonomiske og sociale liv inden for unionen. Ifølge Fossum og Menéndez fastsætter EU en stor del af de basale lovgivningsmæssige rammer for social interaktion (Fossum og Menendez, 2011: 2).

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

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

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

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

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

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

EU's juridiske apparat blev udviklet og til stadighed styrket og udvidet via EU-domstolens praksis og rækken af traktatreformer. Disse forhold har – i samklang med medlemsstaternes konstitutionelle traditioner – ført til indførelsen af retsstatsprincipper, demokrati, magtdeling og beskyttelse af menneskerettigheder som fundamentale principper. Selvom de allerede udgjorde en del af EU's forfatningsgrundlag, blev de udtrykkeligt nævnt i artikel 2 i TEU som vedtaget af Lissabontraktaten. Som tidligere nævnt angiver artikel 2, at

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

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

EU's forfatningsmæssige grundlags indflydelse på terrorbekæmpelsespolitikken

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

A priori

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

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

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

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

Lovgivende og udøvende fase

EU's kritikere vil være enige om, at disse forfatningsmæssige principper er til stede i EU's officielle retorik, men vil samtidig hævde, at de ikke altid bliver implementeret eller fulgt i praksis. Der er dog grundlag for at argumentere, at de forfatningsmæssige principper *normalt* respekteres, når EU agerer i forhold til terrorbekæmpelse. EU's terrorbekæmpelse er et relevant område at vurdere princippers (herunder de værdier som er nævnt ovenfor) betydning for konkrete politikker, ikke blot pga. det konstitutionelle grundlags styrke, men også fordi disse principper udgør en del af selve definitionen i terrorbekæmpelsespolitikken. Respekt for fundamentale rettigheder og retsprincipper er med andre ord en del af terrorbekæmpelsesstrategien. At bekæmpe terrorisme med retslige værktøjer er, som tidligere nævnt, EU's særkende. Dette er de to sider af den tidligere nævnte kriminaliseringstilgang, som EU har vedtaget for at bekæmpe terrorisme.

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

Efterfølgende tilsyn

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

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

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

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

Et bud på en kausalmekanisme

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

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

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

Konklusion: konstitutionalisme som social hensigtsmæssighed

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

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

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

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

Noter

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

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

Litteratur

Argomaniz, Javier (2009a). Post 9/11 institutionalisation of European Union counter-terrorism: emergence, acceleration and inertia'. *European Security* 18 (2), 151-172.

Argomaniz, Javier (2009b). When the EU is the "norm-taker": The Passenger Name Records Agreement and the EU's internalization of US border security norms'. *Journal of European Integration* 1: 119-136.

Bache Ian (1998). *The Politics of EU Regional Policy; Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?.* Sheffield: Sheffield Academic Press.

Bache, Ian og Matthew Flinders (red.) (2004). *Multi-level governance.* Oxford: Oxford University Press.

Barros-Garcia, Xiana (2012). The external dimension of EU counter-terrorism: the challenges of the European Parliament in front of the European Court of Justice. *European Security* 21 (4): 518-536.

Beyer, Cornelia (2008). The European Union as a security policy actor: the case of counterterrorism. *European Foreign Affairs Review* 13: 293-315.

Bigo, Didier, Laurent Bonelli, Dario Chi og Christian Olsson (2007). Mapping the Field of the EU Internal Security Agencies, pp. 30 i Didier Bigo (red.), *The Field of the EU Internal Security Agencies*. Paris: L'Harmattan.

Bogdandy, Armin v. (2010) Founding principles of EU law: a theoretical and doctrinal sketch. *European Law Journal* 16 (2): 95-111.

Brattberg, Erik og Mark Rhinard (2012). The EU as a global counter-terrorism actor in the making. *European Security* 21 (4): 557-577.

Bretherton, Charlotte og John Vogler (2006). *The European Union as a Global Actor.* Oxon og New York: Routledge.

Buhari-Gulmez, Didem (2010). Stanford School on sociological institutionalism: a global cultural approach. *International Political Sociology* 4 (3): 253-270.

Caporaso, James (2007). The Three worlds of regional integration theory, pp. i Paolo Graziano og Maarten P. Vink (red.), *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave.

Council of the European Union (2001). *The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in The European Union*. Official Journal C 53/01 of 3.3.2005.

Council of the European Union (2003). *European Security Strategy.* 15895/03, 16 Dec. 10.

Council of the European Union (2005a). *The EU Counter-Terrorism Strategy.* 14469/4/05 REV 4, 30 Nov. 2005

Council of the European Union (2005b). *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism.* Ref. 14781/1/05 REV 1, 24 Nov. 2005.

Council of the European Union (2010a). *The Stockholm Programme: An open and secure Europe serving and protecting citizens*, Official Journal C 115 of 4.5.2010.

Council of the European Union (2010B). *Draft Internal Security Strategy for the European Union: 'Towards a European Security Model*, Ref. 5842/2/10 REV 2 JAI 90, 8 Mar. 2010.

De Goede, Marieke (2012). The SWIFT Affair and the Global Politics of European Security. *Journal of Common Market Studies* 50 (2): 214-230.

DiMaggio, Paul og Walter W. Powell (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48 (2): 147-160.

Edwards, Geoffrey og Cristopher O. Meyer (2008). Introduction: charting a contested transformation. *Journal of Common Market Studies* 46 (1): 1-25.

Europol (2014) *TE-SAT 2013: EU Terrorism situation and Trend Report*, The Hague: Europol.

Ferreira-Pereira, Laura og Bruno Oliveira Martins (red.) (2014). *The EU's Fight against Terrorism: The CFSP and Beyond*. Oxon og New York: Routledge.

Finnemore, Martha (1996). Norms, culture and world politics: insights from sociology's institutionalism. *International Organization* 50 (2): 325-347.

Fossum, Jon Erik og Agustin José Menéndez (2011). *The Constitution's Gift: A Constitutional Theory for a Democratic European Union*. London: Rowman & Littlefield Publishers.

Hall, Peter A. og Rosemary Taylor (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies* 44 (4): 936-957.

Hillebrand, Claudia (2012). *Counter-terrorism Networks in the European Union: Maintaining Democratic Legitimacy after 9/11.* Oxford: Oxford University Press.

Hillebrand, Claudia (2011). Guarding EU-wide counter-terrorism policing: the struggle for sound parliamentary scrutiny of Europol. *Journal of Contemporary European Research* 7 (4): 500-519.

Hooghe, Liesbet og Gary Marks (2001) *Multi-level Governance and European Integration.* London: Rowman & Littlefield Publishers.

Hyde-Price, Adrien (2006). Normative power Europe: a realist critique. *Journal of European Public Policy* 13 (2): 217-234.

Kaunert, Christian, Sarah Léonard og Alex Mackenzie (2012). The social construction of an EU interest in counter-terrorism: US influence and internal struggles in the cases of the PNR and SWIFT. *European Security* 21 (4): 474-496.

MacKenzie, Alex (2012). The European Union's increasing role in foreign policy counter-terrorism. *Journal of Contemporary European Research* 6 (2): 147-163.

Manners, Ian (2002). Normative power Europe: a contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies* 40 (2): 235-258.

Manners, Ian (2006). Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads. *Journal of European Public Policy* 13 (2): 182-199.

March, James G. og Johan P. Olsen (1984). The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review,* 78 (3): 734-749.

March, James G. og Johan P. Olsen (2009). The logic of appropriateness. *ARENA Working Papers WP 04/09.*

Meyer, John W. og Brian Rowan (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2): 340-363.

Newman, Abraham (2011). Transatlantic flight fights: multi-level governance, actor entrepreneurship and international anti-terrorism cooperation. *Review of International Political Economy* 18 (4): 481-505.

O'Neill, Maria (2011). *The Evolving EU Counter-Terrorism Legal Framework*. London and New York: Routledge.

Olsen, Johan. P. (2002). The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies* 40(5): 921-952.

Peters, B. Guy (1999). *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. London og New York: Continuum.

Ripoll Servent, Ariadna og Alex MacKenzie (2012). The European Parliament as a "norm taker"? EU-US relations after the SWIFT Agreement. *European Foreign Affairs Review* 17: 71–86.

Ripoll Servent, Ariadna og Alex MacKenzie (2011). Is the EP still a data protection champion? The case of SWIFT. *Perspectives on European Politics and Society* 12 (4): 390-406.

politica, 47. årg. nr. 3 2015, 464-484

Sune Welling Hansen og Ulf Hjelmar

Når kommuner bliver større: de korte og mere langsigtede konsekvenser for lokaldemokratiet

Vi undersøger sammenhængen mellem et lokalpolitisk systems størrelse og demokratiets tilstand i systemet ved at anvende kommunesammenlægningerne i 2007 som et kvasi-eksperiment. Studiet ligger i forlængelse af en række nylige studier, som har brugt samme tilgang, og artiklen yder to bidrag hertil: For det første undersøger vi et bredt sæt af dimensioner i lokaldemokratiets tilstand. For det andet undersøger vi de kortsigtede konsekvenser af stigningerne i kommunestørrelse skabt af sammenlægningerne (to år efter) og de mere langsigtede konsekvenser (seks år efter) om end disse resultater skal tages med forbehold. Vores analyser viser, at borgernes vurdering af deres lokaldemokrati generelt er meget robust over for ændringer i kommunestørrelsen, og kun på få dimensioner finder vi belæg for systematiske ændringer på kortere og lidt længere sigt.

Debatten om sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokaldemokrati er med jævne mellemrum blevet aktualiseret i den politiske og forskningsmæssige debat. Særligt markant var dette i forbindelse med kommunalreformen, som blev vedtaget i 2004 og implementeret per 1. januar 2007 og indebar kommunesammenlægninger i en stor skala (Regeringen, 2004). Disse sammenlægninger forøgede kommunestørrelsen for størstedelen af de nye kommuner, og frygten var, at dette ville føre til en forringelse i lokaldemokratiet (se fx Blom-Hansen, Elklit og Serritzlew, 2006). En række nyere studier har da også dokumenteret forringelser for blandt andet borgernes politiske selvtillid, politiske tillid og tilfredshed med lokaldemokratiet (Lassen og Serritzlew, 2010, 2011; Hansen, 2013, 2015) samt en negativ sammenhæng mellem kommunestørrelse og valgdeltagelse (Bhatti og Hansen, 2010). Fælles for studierne er dog, at de kun har set på udvalgte dimensioner af lokaldemokratiet, og at de kun har kunnet undersøge de kortsigtede effekter, som indtrådte inden for de første år.

Spørgsmålet er, om de hidtil fundne ændringer i lokaldemokratiets tilstand har været krusninger på vandet, som har rettet sig over tid – eller om stigningerne i kommunestørrelse som følge af sammenlægningerne har resulteret i mere permanente ændringer i borgernes opfattelse af lokaldemokratiet. Der er generelt kun få studier, som har set på de mere langsigtede demokratiske effekter af strukturelle ændringer (se fx Kraaykamp, van Dam og Toonen, 2001).

Nylige studier har derfor efterlyst at få gentaget allerede udførte studier for at få belyst de mere langsigtede demokratiske effekter af øget kommunestørrelse (Olsen, 2010: 45; Nielsen og Vestergaard, 2014: 234). Vores studie er det første i Danmark, som ser på både de kortere og mere langsigtede effekter for lokaldemokratiet på baggrund af de stigninger i kommunestørrelse, der skete som følge af den seneste runde af kommunesammenlægninger i Danmark. Langsigtede effekter er dog generelt svære at undersøge, og i nærværende studie er problemet, at kommuner også kan reagere på ændringer i lokaldemokratiets tilstand. Vores resultater for de mere langsigtede effekter af stigningerne i kommunestørrelse skal derfor tages med forbehold.

Artiklen kan ses primært som et empirisk bidrag til forskningen i effekter af kommunestørrelse på lokaldemokrati, og analysen baserer sig på data fra surveys i 2001 og 2009, samt data som blev indsamlet i 2013 af Danmarks Statistik i forbindelse med en undersøgelse, som forfatterne foretog for Økonomi- og Indenrigsministeriet (se Hjelmar og Hansen, 2013a). I det følgende skitserer vi kort den eksisterende forskning på området og de dimensioner i lokaldemokratiet, som vil blive undersøgt. Derefter beskrives forskningsdesignet og det datamæssige grundlag. Dernæst følger analysen af forholdet mellem kommunestørrelse og lokaldemokrati, og slutteligt følger diskussion og konkluderende bemærkninger.

Forskning om kommunestørrelse og lokaldemokrati

Kommunestørrelsen kan forventes at påvirke borgernes opfattelse af lokaldemokratiet på både en negativ og en positiv måde, ligesom man kunne have en forventning om ingen sammenhæng (Denters et al., 2014). Argumentet om en negativ effekt er baseret på en klassisk forestilling om, at de bedste vilkår for et sundt demokrati findes i små politiske enheder (Dahl og Tufte, 1973). I deres klassiske studie fra 1973 udviklede Dahl og Tufte Decline of Community-modellen, som tilsiger, at stigninger i (lokal)samfundsstørrelse vil have en negativ indvirkning på den sociale samhørighed, og på grund af disse negative virkninger vil det også have en negativ indvirkning på borgernes politiske indstilling og orienteringer samt deres vilje til at engagere sig i politisk handling. Denne teoretiske antagelse er blevet sandsynliggjort i flere studier (Kjær og Mouritzen, 2003; Mouritzen, 1989; Monkerud og Sørensen, 2010). Med andre ord kan det have en negativ effekt på lokaldemokratiet, hvis der bliver større afstand mellem kommunalpolitikerne og borgerne. Hver kommunalpolitiker skal varetage kontakten til relativt flere borgere i de større kommuner, og det kan være en del af baggrunden for, at borgerne oplever lokalpolitikerne som mere fjerne (Kjær, Hjelmar og Olsen, 2010). Dertil kommer også et argument

om, at større kommuner er mere sammensatte og mindre politisk homogene, og at det kan medføre mere komplicerede og konfliktfyldte politiske handlingsforløb, som kan påvirke borgernes opfattelse af lokaldemokratiet negativt (Monkerud og Sørensen, 2010).

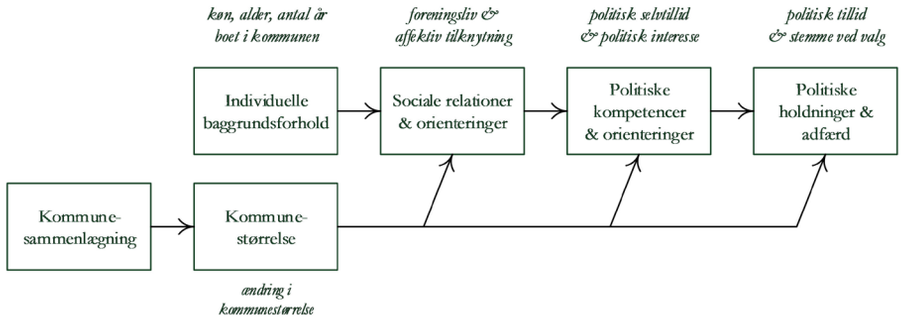
Samtidig er der også teoretisk belæg for at hævde, at kommunestørrelse kan have en positiv effekt på borgernes opfattelse af lokaldemokratiet. Det grundlæggende argument er, at med en øgning i (lokal)samfundsstørrelsen så øges også den sociale diversitet, og for at modsvare denne udvikling så moderniseres og effektiviseres den administrative og politiske organisering i (lokal)samfundet, hvilket har en positiv afsmitning på borgernes (lokal)politiske orientering og adfærd (Dahl og Tufte, 1973). I dansk sammenhæng er der således argumenteret for, at store kommuner bedre er i stand til at påtage sig væsentlige samfundsmæssige opgaver, og at dette kan have en positiv effekt på borgernes kommunalpolitiske engagement (Kjær og Mouritzen, 2003: 13). Denne sidste pointe er i en række studier blevet udfoldet i en diskussion af "output legitimitet" (Weatherford, 1992; Boedeltje og Cornips, 2004). Det grundlæggende argument er, at større og mere professionelle politiske enheder kan skabe større tilfredshed med demokratiet, fordi borgerne i høj grad vurderer deres styre på styrets resultater og output (service, skatteprocent mv.), og at større og mere professionelle enheder bedre kan levere dette.

Endelig er der også teoretisk grund til at forvente, at der ikke er nogen sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgernes opfattelse af lokaldemokratiet (Kjær og Mouritzen, 2003; Denters et al., 2014). Argumentet for dette er, at det ikke er kommunestørrelsen men snarere en lang række øvrige faktorer, som reelt er afgørende. Det er forskellige typer mennesker med forskellige karakteristika, som bosætter sig i henholdsvis større og mindre (lokal)samfund, og det er sådanne forhold fremfor kommunestørrelsen i sig selv, som er afgørende (Martins, 1995).

Dimensioner i lokaldemokratiet

Eksisterende studier af lokaldemokratiet i de danske kommuner har i overvejende grad fokuseret på en eller få udvalgte dimensioner (fx Hansen, 2003; Mouritzen, 1989; undtagelser er Kjær og Mouritzen, 2003 og Denters et al., 2014). Det samme gælder for nylige studier, som har anvendt kommunesammenlægningerne i 2007 til at undersøge sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokaldemokratiet (fx Lassen og Serritzlew, 2011; Hansen, 2013, 2015). Vi vil i stedet tage udgangspunkt i Denters og kollegers (2014: 14f) kausalitetstragt og undersøge et bredt sæt af dimensioner i lokaldemokratiet, som omfatter borgernes sociale relationer og orienteringer, deres politiske kompetencer og orienteringer samt deres politiske holdninger og adfærd, jf. figur 1.

Figur 1. Kausalitetstragten



Note: Tilpasset fra Denters et al. (2014: 14).

I forhold til *borgernes sociale relationer og orienteringer* indgår blandt andet borgernes engagement i lokalsamfundet. Et stærkt engagement antages at styrke den lokaldemokratiske stabilitet, da den styrker varetagelsen af borgernes interesser og den demokratiske beslutningstagning. Dette undersøger vi ved at se på engagementet i *det lokale foreningsliv*. Borgernes *affektive tilknytning* til deres lokale område (kommunen) inddrages også. Dette er væsentligt at medtage i analysen, fordi lokal identitetsfølelse kan antages at have en sammenhæng med den lokalpolitiske interesse og deltagelse. Tidligere undersøgelser har således vist, at borgernes deltagelse og øvrige engagement i lokaldemokratiet var påvirket af, hvorvidt man som borger føler et tilhørsforhold til sin kommune, herunder en samhørighed med sine lokale medborgere (Verba, Nie og Kim, 1971; Kjær og Mouritzen, 2003: 11-30).

I forhold til borgernes *politiske kompetencer og orienteringer* er den centrale antagelse, at for at kunne være i stand til at handle i kommunalpolitik, skal man som borger have en grundlæggende forståelse for det kommunalpolitiske system (Acock, Clarke og Stewart, 1985; Levinsen, 2003). For at belyse dette ser vi på *borgernes interesse* for deres lokale demokrati samt borgernes *politiske selvtillid*. Med sidstnævnte menes, at borgerne skal have en tro på, at hvis de trufne lokalpolitiske beslutninger ikke er i overensstemmelse med deres ønsker, så har de som borgere en reel mulighed for at handle og sørge for, at der bliver en overensstemmelse mellem politikernes beslutninger og borgernes ønsker (Lolle, 2003).

Det sidste led i kausalitetstragten er borgernes *politiske holdninger og adfærd*. Heri indgår en opfattelse af, at de valgte politiske repræsentanter træffer beslutninger, som er i overensstemmelse med borgernes ønsker. Dette indebærer, at borgerne skal have en grundlæggende *tillid* til, at politikerne varetager borgernes interesser (og ikke politikernes egne interesser). Et repræsentativt (lokal) demokrati bygger på, at borgerne lader folkevalgte politikere handle i deres sted. Dette forudsætter, at man som borger stoler på, at det politiske system fungerer hensigtsmæssigt, og at de folkevalgte som borgernes repræsentanter lever op til borgernes forventninger om at blive repræsenteret (Levinsen, 2003). Dette undersøger vi ved at se på borgernes vurdering af kommunalpolitikernes kompetence, lydhørhed og integritet. Derudover ser vi på *borgernes deltagelse i kommunalpolitikken*: En høj grad af deltagelse er ønskelig, da en høj deltagelse er et udtryk for, at det politiske system og de folkevalgte politiske repræsentanter opfattes som legitime af befolkningen. Dette aspekt belyses i undersøgelsen ved at se på borgernes villighed til at stemme, hvis der blev afholdt kommunalvalg i morgen.

Design og data

Det eksperimentelle forskningsdesign er særdeles velegnet til at undersøge kausalsammenhænge, grundet designets stærke interne validitet. Denne styrke opnår designet gennem kontrollen over den eksperimentelle situation og brugen af randomiseret inddeling i grupper, som modtager forskellige grader af en intervention. Dette bevirker, at årsagen i årsags-virkningsforholdet af interesse kan betragtes som eksogen, og dermed at den estimerede effekt ikke er biased som følge af omvendt kausalitet eller udeladte tredje variable (se fx Blom-Hansen og Serritzlew, 2014).

I mange tilfælde er det ikke muligt at gøre brug af det eksperimentelle design i politologien, og derfor har man i udpræget grad gjort brug af ikke-eksperimentelle designs, der baserer sig på observationsdata, og som følgelig har svagere intern validitet. Med tiden er det dog blevet mere populært at anvende en mellemtype af design: *Det naturlige/kvasieksperiment* (se fx Meyer, 1995). Her gør man brug af en natur- eller menneskeskabt begivenhed, hvor tildelingen af en intervention kan betragtes som helt eller overvejende eksogen, til at undersøge en kausal sammenhæng under tilnærmelsesvis eksperimentelle betingelser. Vi gør brug af et sådant design til at undersøge sammenhængen mellem størrelsen på et politisk system (målt som kommunens indbyggertal) og demokratiets tilstand i systemet (målt som et sæt af indikatorer for lokaldemokratiet i kommunen) ved hjælp af den store runde af kommunesammenlægninger i 2007. I det følgende beskrives vores forskningsdesign.

Som udgangspunkt må størrelsen på en kommune betragtes som endogen i forhold til lokaldemokratiet, hvilket skyldes, at det ikke er tilfældigt, hvor borgere vælger at bosætte sig. Dermed kan en observeret forskel i lokaldemokratiets tilstand mellem kommuner af forskellig størrelse potentielt ikke kun skyldes forskelle i størrelse men også forskelle i befolkningssammensætningen – såsom forskelle i lokalbefolkningens alder, uddannelse og demokratiske præferencer (en omfattende undersøgelse af kommunestørrelse og lokaldemokratiet er Kjær og Mouritzen, 2003). Selvom sammenlægningerne ikke ændrer ved dette grundlæggende endogenitetsproblem, kan de alligevel løse problemet, hvis *stigningerne* i kommunestørrelsen kan betragtes som overvejende eksogene. Ved at analysere stigningerne i størrelse – skabt af sammenlægningerne – kan vi dermed få et mere retvisende estimat af effekten, som størrelse har på lokaldemokratiet.

Er det så rimeligt at betragte stigningerne i kommunestørrelse som overvejende eksogene? For det første er der potentiel bias fra omvendt kausalitet, hvor borgernes demokratiske præferencer påvirker stigningerne i størrelse. Dette kan potentielt forekomme på i hvert fald to måder. Det kan forekomme ved at borgere vælger at flytte til andre kommuner, som oplever fx en mindre stigning i kommunestørrelsen. Det virker dog ikke plausibelt, at dette skulle være en kilde til nævneværdig bias, da beslutningen om, hvor man vælger at bosætte sig – såvel som beslutninger om at flytte – må forventes at afhænge af en lang række faktorer, såsom familiære og jobmæssige forhold. Men for en sikkerheds skyld vælger vi i den empiriske analyse kun at medtage respondenter, som har boet i deres nuværende kommune siden sammenlægningernes gennemførsel i 2007. En anden potentiel kilde til bias er de 73 lokale, vejledende folkeafstemninger om kommunesammenlægninger, som blev afholdt i 60 kommuner (beregnet fra Mouritzen, 2006: 211-219). Her har borgerne potentielt en mulighed for at påvirke udfaldet af afstemningen, og vi ser nærmere på dette i den empiriske analyse.

For det andet er der spørgsmålet om potentiel bias fra udeladte variable: Det var ikke tilfældigt, om en given kommune blev sammenlagt eller ej, eller hvor stor en stigning i kommunestørrelse en given kommune blev udsat for (Bhatti og Hansen, 2011). Denne manglende randomisering indebærer, at observerede lokaldemokratiske forskelle mellem kommuner, som oplever stigninger af forskellig størrelse, kan være biased som følge af forskelle i befolkningssammensætningen. Én løsningsmulighed er at benytte statistisk kontrol til at korrigere for observerbare forskelle, hvilket er oplagt, hvis man har tværsnitsdata bestående af en efter-måling, hvor analysesubjekter observeres efter at have oplevet forskellige grader af en intervention. Svagheden ved løsningen er imidlertid, at

der kun kan korrigeres for observerbare forskelle. Har man i stedet adgang til data, hvor ens analysesubjekter observeres både før og efter interventionen, kan man ved hjælp af før-målingen korrigere for blivende forskelle, observerbare såvel som uobserverbare.

Vi anvender sidstnævnte design på et puljedatasæt bestående af tre uafhængige tværsnitssurveys gennemført i 2001, 2009 og 2013, kombineret med registerdata på kommunerne. I 2001 er stikprøven stratificeret efter kommunestørrelse (60 af de daværende 275 kommuner er udvalgt fra seks strata) med en kvote på 45 respondenter per kommune. Interviewmetoden er telefoninterview med efterfølgende personlige besøgsinterview, og surveyen blev gennemført i marts med en svarprocent på 59/67 (n = 2.763/1.837; se Dansk Data Arkiv DDA-16666). I 2009 er stikprøven stratificeret på landsdelsniveau på køn og alder med en kvote på 45 respondenter per kommune i 93 af de 98 nuværende kommuner. Stikprøven blev udtrukket fra Gallups webpanel (G@llupForum), interviewmetoden er webinterview, og surveyen blev gennemført i juni-juli med en svarprocent på 73 (n = 4.423; se Dansk Data Arkiv DDA-25252). I 2013 er stikprøven stratificeret efter alder (18-24-årige og 25+-årige) og oprindelse (dansk og indvandrere/efterkommere) med en oversampling af unge (18-24-årige henholdsvis danske og indvandrere/efterkommere) og blev udtrukket fra CPR-registeret. Respondenter fik valget mellem telefoninterview og webinterview, og surveyen blev gennemført i marts-april med en svarprocent på 57 (n = 1.370). Surveyen er beskrevet i Hjelmar og Hansen (2013b).

Parallelt til flere tidligere studier gør vi brug af forskellige identifikationsstrategier til at estimere den kausale effekt af kommunestørrelse på lokaldemokratiet (se Hansen, 2013, 2015; Lassen og Serritzlew, 2011). Ud over at øge sammenligneligheden med tidligere studier bidrager disse strategier med forskellig information om den kausale sammenhæng. Den første strategi estimerer den kausale effekt som den gennemsnitlige forskel (på en indikator for lokaldemokratiet) mellem respondenter bosat i fortsættende og sammenlagte kommuner i 2009 eller 2013, korrigeret for den initiale forskel i 2001. Identifikationsstrategien er illustreret øverst i tabel 1. Dette er såkaldte difference-in-difference (DiD) estimater (Meyer, 1995), som til eksempel beregnes som $(O_5\text{-}O_2)\text{-}(O_4\text{-}O_1)$ for 2009, hvilket er den gennemsnitlige kausale effekt på kort sigt (to år efter sammenlægningerne).[1] DiD-estimatet for 2013 beregnes helt analogt, og er den kausale effekt på længere sigt (seks år efter sammenlægningerne).

En styrke ved strategien er, at den er en simpel og intuitiv dikotom. Den har imidlertid mindst to svagheder: Dikotomien afspejler kun indirekte stigningen i kommunestørrelse, og den estimerede effekt afspejler potentielt ikke kun

Tabel 1. Identifikationsstrategier for kategoriske interventioner

Gruppe: Bosat i ...	2001	2007	2009	2013
Strategi 1: Fortsættende vs. sammenlagt				
Fortsættende	O_1		O_2	O_3
Sammenlagt	O_4	X	O_5	O_6
Strategi 2: Fortsættende vs. småbrødre/storebrødre				
Fortsættende	O_1		O_2	O_3
Sammenlagt: storebrødre	O_4		O_5	O_6
Sammenlagt: småbrødre	O_7	X	O_8	O_9

Note: O_7 refererer til det k'ende observerede gennemsnit, og X refererer til interventionen.

stigningen i størrelse (en *størrelseseffekt*), men også effekten af andre forhold der ændres i forbindelse med en sammenlægning (*andre sammenlægningseffekter*). Hvad angår sidstnævnte, er en kommunesammenlægning en kompleks proces, hvor en række kommunale karakteristika ændrer sig, blandt andet som følge af reorganiseringen af de politiske og administrative systemer og harmoniseringen af de kommunale serviceydelser, hvilket potentielt også kan påvirke borgernes syn på lokaldemokratiet.

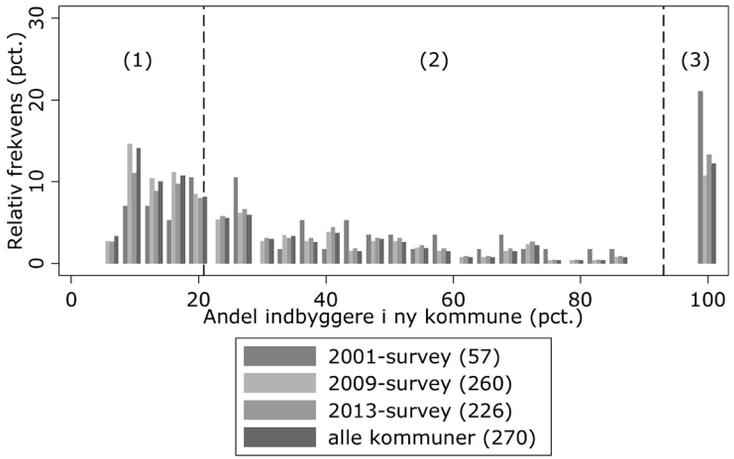
For at råde bod på dette anvendes to yderligere identifikationsstrategier. I den anden strategi anvendes en – stadigvæk relativt simpel – kategorisk gruppeinddeling, hvor problemet med andre sammenlægningseffekter håndteres ved at introducere en ekstra sammenligningsgruppe (samme tilgang bruges fx af Hansen, 2013). Gruppen fremkommer ved at underopdele de sammenlagte kommuner i en gruppe, der oplever en relativt stor stigning i kommunestørrelse (fremover omtalt som småbrødre i sammenlægningerne), og en gruppe der oplever en relativt lille stigning (storebrødre). Som skæringspunkt anvendes medianen for andelen af indbyggere i den ny kommune. Fordi både småbrødre og storebrødre oplever en sammenlægningsproces, holdes dette konstant, mens stigningen i indbyggertallet varieres. Ved at estimere den kausale effekt som forskellen mellem småbrødre og storebrødre får vi dermed et mere retvisende estimat i forhold til den tidligere eksemplificerede effekt. Til eksempel beregnes den kortsigtede, toårige effekt som $(O_8\text{-}O_5)\text{-}(O_7\text{-}O_4)$.

I den tredje identifikationsstrategi rådes der bod på begge førnævnte svagheder. Her anvender vi et intervalskaleret mål for stigningen i kommunestørrelse: Den relative ændring i indbyggertallet fra den tidligere kommune i 2006 til indbyggertallet i den nye kommune i 2007, udtrykt i pct. Samtidig begrænses analysen til respondenter bosat i sammenlagte kommuner, således at vi

kun medtager dem, der har oplevet en sammenlægningsproces, hvormed andre sammenlægningseffekter holdes konstante.

Af metodiske årsager måles stigningen i indbyggertallet som den tidligere kommunes andel af den nye kommunes indbyggertal. Dette mål udtrykker den relative stigning i kommunernes indbyggertal. En andel på fx 25 pct. afspejler en firedobling af indbyggertallet. Variationen i stigningerne i kommunestørrelse er illustreret i figur 2. Som det fremgår, er der en stor variation i, hvor meget indbyggertallet stiger: Blandt de sammenlagte kommuner varierer andelen mellem ca. 5 pct. (en 20-dobling) til ca. 85 pct. (en stigning på ca. en sjettedel) med en median på 27 pct. Endvidere er variationen i kommunestørrelse relativt ens i de tre surveys, både indbyrdes og i forhold til populationen.

Figur 2. Histogram af andel indbyggere i stikprøver og population



Note: Opdelingen i tre felter afspejler småbrødre (1), storebrødre (2) og fortsættende kommuner (3). Oplyst i parenteser er antallet af kommuner i stikprøver/population.

Lokaldemokratiets tilstand måles ved hjælp af en række indikatorer, og for hver af disse indikatorer y estimeres en lineær regressionsmodel.[2] For den første identifikationsstrategi er regressionsfunktionen:

$$y = \alpha + \beta_1 S2009 + \beta_2 S2013 + \beta_3 sammenlagt + \beta_4 S2009 \cdot sammenlagt + \beta_5 S2013 \cdot sammenlagt + \varepsilon$$

For det første er variablen *S2009* en dummy-variabel med værdien 1 for respondenter i 2009-surveyen og ellers værdien 0, og *S2013* er en tilsvarende dummy-variabel for 2013-surveyen. β_1 og β_2 er estimater af ændringen i gennemsnittet på y for respondenter bosat i de fortsættende kommuner fra 2001 til henholdsvis 2009 og 2013. Disse estimater afspejler derfor ændringer over tid, som ikke kan tilskrives kommunesammenlægningerne. For det andet er *sammenlagt* en dummyvariabel med værdien 1 for respondenter bosat i sammenlagte kommuner, og værdien 0 for respondenter bosat i fortsættende kommuner. β_3 er estimatet af den gennemsnitlige forskel på y mellem de sammenlagte og fortsættende kommuner, initialt i 2001. Slutteligt medtages tovejsinteraktioner mellem sidstnævnte og de to foregående dummyvariable. β_4 samt β_5 er DiD-estimaterne af den kausale effekt på kort sigt (i 2009, to år efter sammenlægningerne) og længere sigt (i 2013, seks år efter). Estimaterne er lig med den gennemsnitlige effekt af at blive sammenlagt for borgere bosat i de sammenlagte kommuner. Regressionsfunktionerne for den anden og tredje identifikationsstrategi er analoge til funktionen ovenfor.

For at tage højde for forskelle i sammensætningen af de tre surveys, som udgør puljedatasættet, kontrolleres der i alle analyser for køn, alder og hvor længe man har boet i kommunen (på sin nuværende adresse i 2013-surveyen). Det supplerende materiale (tilgængeligt på www.politica.dk) indeholder operationaliseringer og deskriptiv statistik på alle variable samt det fulde regressionsoutput til modellerne omtalt i næste afsnit.

Stigningerne i kommunestørrelse og lokaldemokratiet

Resultaterne af de empiriske analyser fremgår af tabel 2. For at lette fortolkningen af resultaterne er forudsagte gennemsnit for alle afhængige variable illustreret i figur 3.Hvad angår borgernes *sociale relationer og orienteringer*, ser vi i figur 3a for *aktiviteten i det lokale foreningsliv*, at der i 2001 – før sammenlægningerne – er klare niveauforskelle i den gennemsnitlige aktivitet mellem de fortsættende og sammenlagte kommuner. Endvidere falder det gennemsnitlige aktivitetsniveau over tidsperioden, også i de fortsættende kommuner. Dette bringer os til DiD-estimaterne, og som vi kan se i tabel 2, er der ikke belæg for, at aktiviteten i det lokale foreningsliv har ændret sig systematisk med stigningerne i kommunernes indbyggertal skabt af sammenlægningerne – hverken på kort eller på længere sigt (to og seks år efter sammenlægningerne): Når der sondres mellem fortsættende og sammenlagte kommuner, er estimatet af den kausale effekt negativ som forventet, men praktisk og statistisk insignifikant. Opdeles de sammenlagte kommuner dernæst i småbrødre og storebrødre, er effekten for begge stadig insignifikant på kort sigt; men på længere sigt er effekten stærkere, og som forventet klart stærkest i småbrødrene, hvor den også er svagt statistisk signifikant (p = 0,082). Dette mønster fremgår også klart af figur 3a. Estimeres effekten som forskellen mellem småbrødrene og storebrød-

Tabel 2. DiD-estimater fra de tre identifikationsstrategier

	I. Sociale relationer og orienteringer		II. Politiske kompetencer og orienteringer		III. Politiske holdninger og adfærd	
	Aktiv i foreningsliv	Affektiv tilknytning	Politisk selvtillid	Politisk interesse	Politisk tillid	Stemme ved valg
Identitetsstrategi 1:fortsættende vs. sammenlagt						
Sammenlagt x 2009	-1,08(4,16)	-0,71(2,49)	0,87(1,55)	2,18(1,77)	-3,45(2,38)	0,52(1,36)
Sammenlagt x 2013	-7,04(5,04)	-0,27(3,70)	-0,60(3,70)	-0,60(2,18)	-3,26(2,85)	1,41(2,06)
Identitetsstrategi 2: fortsættende vs. småbrødre/storebrødre						
Småbrødre	-0,61(5,38)	-4,21(2,69)	-0,48(1,72)	2,80(2,17)	-4,37*(2,63)	1,31(1,61)
Storebrødre	-0,90(4,22)	0,09(2,56)	1,31(1,68)	2,00(1,87)	-2,95(2,63)	0,20(1,42)
Forskel småbrødre og storebrødre[a]	0,29(4,29)	-4,30***(1,64)	-1,80(1,43)	0,80(1,86)	-1,42(2,48)	1,11(1,25)
Sammenlagt x 2013						
Småbrødre	-10,89*(6,24)	-3,92(4,20)	-2,73(2,66)	1,18(3,33)	-5,63*(3,32)	1,22(2,67)
Storebrødre	-5,36(5,30)	1,29(3,81)	0,33(2,30)	0,71(2,62)	-2,23(3,11)	1,47(2,16)
Forskel småbrødre og storebrødre[a]	-5,52(5,35)	-5,21*(2,93)	-3,06(2,27)	0,47(3,10)	-3,40(3,04)	-0,25(2,37)
Identitetsstrategi 3: befolkningsandel i sammenlægning						
Andel x 2009	-0,06(0,08)	0,12***(0,04)	-0,01(0,04)	-0,03(0,04)	0,07(0,06)	-0,02(0,03)
Andel x 2013	0,04(0,10)	0,14**(0,06)	0,05(0,05)	-0,03(0,06)	0,01(0,07)	0,03(0,04)
Antal observationer i identifikationsstrategi 1 & 2/3	6.302/4.415	6.426/4.511	6.786/4.844	7.338/5.237	4.376/3.104	7.291/5.202

Noter: Rapporteret er ustandardiserede DiD-estimater med standardfejl i parenteser (korrigeret for klynger på kommuneniveau) fra lineære regressioner. hvor der kontrolleres for køn, alder og antal år man har boet i kommunen. I strategi 1 og 2 er referencekategorien respondenter bosat i de fortsættende kommuner i 2001. I strategi 3 indgår kun respondenter fra de sammenlagte kommuner, og her er referencekategorien respondenter i 2001. Note 1: Forskel i estimater for småbrødre og storebrødre. Det fulde regressionsoutput til alle modeller forefindes i det supplerende materiale. *: Signifikant på 10 pct.-niveau; **: Signifikant på 5 pct.-niveau; ***: Signifikant på 1 pct.-niveau.

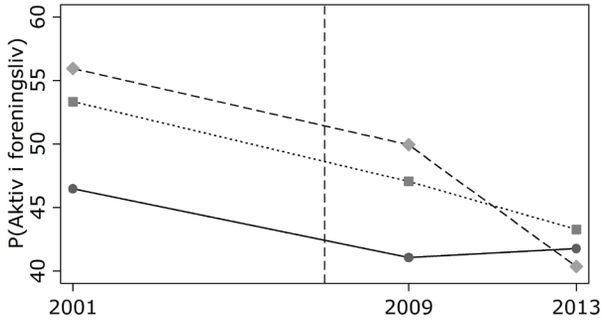
rene – for at adskille effekten af kommunestørrelse fra andre sammenlægningseffekter – halveres effekten dog og bliver statistisk insignifikant, hvilket taler imod en størrelseseffekt. Sluttelig, i det tredje design, ser vi, at den relative stigning i indbyggertallet ikke har nogen signifikant effekt på aktivitetsniveauet i det lokale foreningsliv.

Hvad angår borgernes *affektive tilknytning til kommunen*, ser vi i figur 3b, at den gennemsnitlige tilknytning i 2001 er på samme niveau i de fortsættende og sammenlagte kommuner. Over tidsperioden falder niveauet en smule i de fortsættende kommuner og storebrødrene men noget mere i småbrødrene som forventet. Her finder vi belæg for en systematisk sammenhæng med stigningerne i kommunernes indbyggertal skabt af sammenlægningerne – på kort såvel som på længere sigt: Sondres der mellem de fortsættende og sammenlagte kommuner er den estimerede kausale effekt negativ men igen praktisk og statistisk insignifikant. Når de sammenlagte kommuner opdeles i småbrødre og storebrødre, ser vi dog, at der som forventet er en klar negativ effekt for småbrødrene men ikke for storebrødrene. Estimeres effekten som forskellen mellem småbrødrene og storebrødrene er effekten statistisk signifikant på kort sigt og svagt signifikant på længere sigt, hvilket taler for en størrelseseffekt. Slutteligt har den relative stigning i indbyggertallet som forventet en positiv og statistisk signifikant effekt, således at jo større relativ stigning, jo mere reduceres den gennemsnitlige affektive tilknytning. Effekten er dog ikke særligt stærk, og svarer til en stigning på ca. et point i graden af tilknytning (målt på en skala fra 0 til 100) for en stigning på 10 pct. i andel indbyggere.

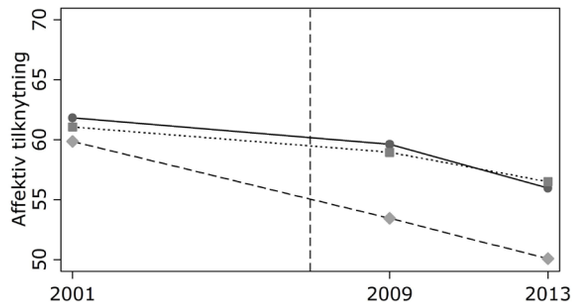
For borgernes *politiske kompetencer og orienteringer*, er der ikke belæg for, at borgernes *lokalpolitiske selvtillid* har ændret sig systematisk med stigningerne i kommunernes indbyggertal. Niveauet af selvtillid i 2001 er ret ens i de fortsættende og de sammenlagte kommuner, jf. figur 3c. Over tidsperioden falder niveauet en smule for de fortsættende kommuner i 2013, og lidt mere for de sammenlagte. Ser vi på DiD-estimaterne er den estimerede kausale effekt praktisk og statistisk insignifikant (med skiftende fortegn), når der sondres mellem de fortsættende og sammenlagte kommuner. Når de sammenlagte kommuner opdeles i småbrødre og storebrødre er der dog en negativ effekt, hvilket også fremgår af figur 3c, om end den er statistisk insignifikant. Slutteligt ser vi også, at den relative stigning i indbyggertallet ikke har en signifikant effekt på borgernes lokalpolitiske selvtillid. Indikatorerne for politisk selvtillid er også undersøgt hver for sig, for at få et mere nuanceret billede af udviklingen i selvtilliden og af metodiske årsager (lav reliabilitet og målingsvaliditet, jf. det supplerende materiale). For evnen til henholdsvis at *forstå og handle i lokalpolitik* er der heller ikke belæg for en systematisk sammenhæng med stigningerne

Figur 3a-f. Forudsagte gennemsnit på afhængige variable for fortsættende og sammenlagte kommuner (småbrødre, storebrødre)

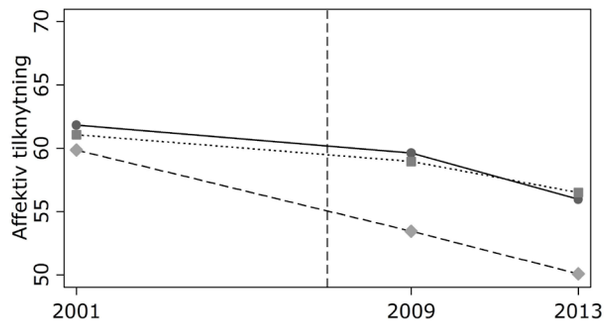
a. Aktiv i foreningsliv

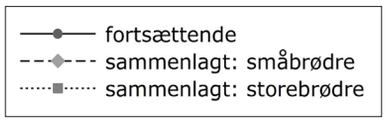


b. Affektiv tilknytning

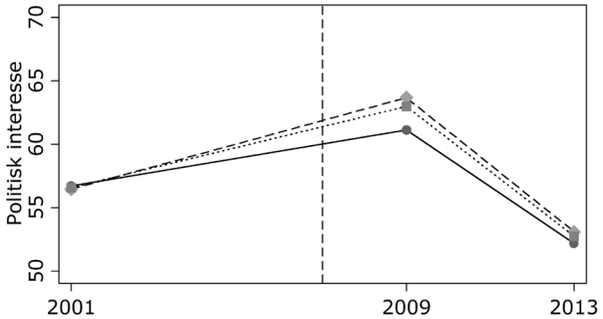


c. Politisk selvtillid

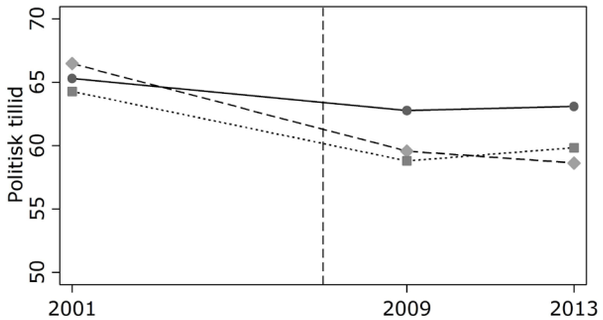




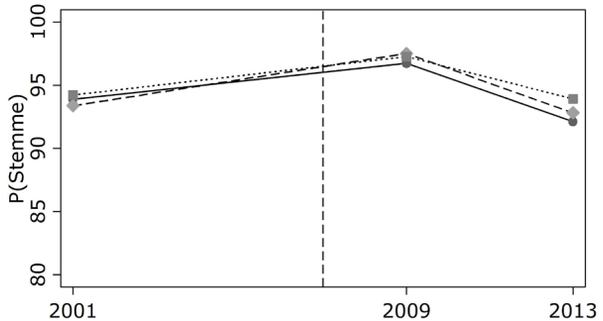
d. Politisk interesse



e. Politisk tillid



f. Stemme ved valg



Note: Illustreret er forudsagte gennemsnit på afhængige variable estimeret fra de lineære regressioner af den anden identifikationsstrategi, for en midaldrende (40-55 årig) mand som har boet i sin kommune mellem 10 og 19 år. Den stiplede linje markerer tidspunktet for kommunesammenlægningerne (2007).

i kommunernes indbyggertal. I forhold til *hvor godt informeret man føler sig om lokalpolitik* (målt på en 1-5 skala), er der i 2009 en statistisk signifikant, svag positiv effekt for den relative stigning i indbyggertallet, således at borgere gennemsnitligt føler sig mindre godt informeret, jo mere indbyggertallet stiger (b = 0,026 for en stigning på 10 pct. i andel indbyggere; p = 0,07).

Hvad angår borgernes *politiske interesse,* finder vi ikke belæg for, at det har ændret sig systematisk i takt med stigningerne i kommunernes indbyggertal. Der er ikke de store forskelle i det gennemsnitlige niveau af interesse i 2001, mens niveauet ændrer sig en del over tidsperioden i både de fortsættende og sammenlagte kommuner. Estimaterne af den kausale effekt er imidlertid praktisk og statistisk insignifikante, hvilket også fremgår tydeligt af figur 3d.

Når det kommer til borgernes *politiske holdninger og adfærd*, er der til dels belæg for, at *borgernes lokalpolitiske tillid* (målt på en skala fra 0 til 100) har ændret sig systematisk med stigningerne i kommunernes indbyggertal: Først og fremmest er der jf. figur 3e ikke de store forskelle i den gennemsnitlige tillid i 2001, og over tidsperioden falder niveauet mest i de sammenlagte kommuner, særligt i småbrødrene (som forventet). Sondres der mellem fortsættende og sammenlagte kommuner, er estimatet af den kausale effekt negativ, men praktisk og statistisk insignifikant. Når de sammenlagte kommuner opdeles i småbrødre og storebrødre, er den negative effekt dog stærkere og svagt statistisk signifikant for småbrødrene, både på kort og længere sigt, hvilket også fremgår af figur 3e; men effekten bliver insignifikant, når den estimeres som forskellen mellem småbrødre og storebrødre. Endvidere har den relative stigning i indbyggertallet ikke nogen signifikant effekt på borgernes lokalpolitiske tillid.

Indikatorerne for politisk tillid er også undersøgt hver for sig. Vi finder her belæg for, at borgernes vurdering af *politikernes lydhørhed* har ændret sig systematisk med stigningerne i indbyggertal, hvilket dog ikke gælder deres *kompetence* eller *integritet*. For lydhørheden er effekten af den relative stigning i indbyggertallet dog svag og svarer til en stigning på omkring halvandet point for en stigning på 10 pct. i andel indbyggere (b = 1,62/1,32 for en stigning på 10 pct. i andel indbyggere. I 2009/2013; p = 0,002/0,034). Endvidere falder niveauet af lydhørhed ganske meget – også i de fortsættende kommuner over tidsperioden.

I forhold til borgernes *valgdeltagelse* (målt som borgernes villighed til at stemme hvis der blev afholdt kommunalvalg i morgen), fremgår det klart af figur 3f, at den gennemsnitlige valgdeltagelse er meget ens i 2001, og at den udvikler sig ensartet over tidsperioden. Vi finder heller ikke belæg for, at valgdeltagelsen har ændret sig systematisk med stigningerne i kommunernes indbyggertal skabt af sammenlægningerne[3]: Estimaterne af den kausale effekt er praktisk og statistisk insignifikante, og manglen på en effekt fremgår også klart af figur 3f.[4]

Diskussion og konklusion

Vores analyser viser, at borgernes vurdering af deres lokaldemokrati er meget robust over for ændringer i størrelsen på det lokale politiske system. Der er ikke belæg for at hævde, at borgernes lokalpolitiske selvtillid eller politiske interesse er blevet systematisk påvirket af stigningerne i kommunernes indbyggertal. Ligeledes kan der ikke konstateres nogen systematiske ændringer i borgernes vurdering af lokalpolitikernes integritet, lokalpolitikernes kompetence, borgernes valgdeltagelse eller borgernes engagement i det lokale foreningsliv. Vores analyser finder dog noget belæg for, at borgernes affektive tilknytning til deres kommune har ændret sig systematisk, og lige så med hvor godt borgerne føler sig informeret om lokalpolitik samt borgernes vurdering af politikernes lydhørhed – om end der er tale om svage effekter.

Der er dog en række forbehold ved den empiriske analyse. For det første baserer analysen sig på et puljedatasæt bestående af tre forskellige tværsnitssurveys, som er forskellige fra hinanden på en række punkter. De tre surveys er dog stadig nogenlunde ens i deres sammensætning med hensyn til køn, alder, uddannelse og hvor længe man har boet i kommunen. For det andet er der forskel på nogle af spørgsmålsformuleringerne i de tre surveys – særligt for engagementet i det lokale foreningsliv. Endvidere kan der være problemer med målefejl som følge af, at der er tale om selvrapporterede data – ikke mindst for valgdeltagelse. Slutteligt bliver det mere vanskeligt at måle en størrelseseffekt som følge af sammenlægninger, jo længere tid der går, hvilket særligt vedrører 2013-surveyen. I den forbindelse viser analyserne også, at der for nogle af indikatorerne på lokaldemokratiets tilstand sker større ændringer over tidsperioden, som ikke kan tilskrives ændringerne i kommunestørrelse. Herunder kan vi ikke vide, om respondenternes holdninger i 2013-surveyen er udtryk for en mere langsigtet størrelseseffekt, eller om de også er påvirket af kommunernes og borgernes reaktioner på den forøgede kommunestørrelse i perioden efter 2007.[5] Dette kan ikke undersøges nærmere her, men må overlades til fremtidige studier af den samme population eller andre populationer.

Vores overordnede konklusion er – med disse metodiske forbehold in mente – at der ikke er en klar sammenhæng mellem kommunestørrelse og borgerens opfattelse af lokaldemokratiet på kortere eller på lidt længere sigt. Dette bekræfter Kjær og Mouritzens overordnede konklusion fra deres omfattende undersøgelse af sammenhængen mellem kommunestørrelse og lokaldemokratiet i Danmark: ”Store kommuner er ikke mindre demokratiske end små” (2003:

193; se også Denters et al., 2014: 14). Nylige studier har vist, at de større kommuner skabt af sammenlægningerne til en vis grad har fået forbedret deres økonomi på grund af administrative stordriftsfordele, og som følge heraf er borgernes tilfredshed med kommunen og det kommunalpolitiske styre steget (Monkerud og Sørensen, 2010; Houlberg, 2011; Blom-Hansen, Houlberg og Serritzlew, 2014). Teoretisk kunne man derfor forvente, at denne forøgede outputlegitimitet ville resultere i positive effekter på borgernes opfattelse af lokaldemokratiet. Vores resultater bekræfter imidlertid ikke dette billede, og på den baggrund synes der at være grund til forskningsmæssigt at få nuanceret forestillingerne om outputlegitimitet i lokalpolitiske systemer.

Hvad angår eksisterende studier af kommunesammenlægningerne i 2007, stemmer vores resultater for lokalpolitisk tillid overens med Hansen (2013). Resultaterne stemmer dog ikke overens med Lassen og Serritzlews (2011) studie, som finder en negativ sammenhæng mellem borgernes selvtillid og stigningen i indbyggertallet som følge af kommunesammenlægningerne i 2007. Der kan være flere årsager til denne diskrepans, herunder forskelle i operationaliseringen af lokalpolitisk tillid, og at Lassen og Serritzlews efter-måling er foretaget kun et år efter sammenlægningernes gennemførsel.

Ønsket med kommunalreformen var at skabe en mere tidssvarende kommunalstruktur. Der var derfor et stort politisk pres på Strukturkommissionen, og som følge heraf kan der argumenteres for, at modsætningen mellem effektivitetshensyn og demokratiske hensyn blev nedtonet af Strukturkommissionen, som fastslog, at "lokaldemokratiet i større kommuner er ligeså velfungerende som i små" (2004: 11); og at det i øvrigt ikke var muligt at vurdere, om tidligere erfaringer med kommunestørrelse og lokaldemokrati kunne overføres til nye sammenlagte kommuner. I debatten forud for iværksættelsen af kommunalreformen blev der i høj grad sat spørgsmålstegn ved dette. For eksempel konkluderede Juul-Madsen og Skou, at "Strukturkommissionens konklusion om, at der ikke er nogen sammenhæng mellem kommunestørrelse og lokaldemokrati er fejlagtig, og at kommunesammenlægningerne vil kunne betyde, at lokaldemokratiet svækkes" (2006: 59). Som vores analyser viser, så tyder meget imidlertid på, at borgernes vurdering af deres lokaldemokrati er mere robust over for ændringer i kommunestørrelsen – på kortere og på lidt længere sigt.

Noter

1. For at identificere gruppen, som en given respondent indgår i, er det nødvendigt først at identificere dennes bopælskommune før sammenlægningernes ikrafttræden den 1. januar 2007. I de to efter-målinger spørges respondenten om, hvilken kommune han/hun var bosat i, før sammenlægningerne trådte i kraft.
2. Lineær regression anvendes også, når den afhængige variabel er dikotom jf. Hellevik (2009). For dikotome – og ordinale – afhængige variable omtaler vi dog også resultater fra logistiske regressioner.
3. Det skal her bemærkes, at der er begrænset variation i sandsynligheden for at stemme, da kun relativt få svarer, at de helt sikkert ikke eller sandsynligvis ikke ville stemme (6 pct. i 2001, 2½ pct. i 2009 og 9½ pct. i 2013).
4. De empiriske resultaters robusthed er undersøgt ved at estimere modellerne med andre estimationsmetoder (robust regression, binær eller ordinal logistisk regression), med heteroscedasticitetsrobuste standardfejl, med udeladelse af respondenter bosat i kommuner hvor der blev afholdt folkeafstemninger, med udeladelse af de oversamplede grupper i 2013-surveyen og endelig med kontrol for uddannelse (sidstnævnte i en model estimeret for kun 2001- og 2009-surveyen). Overordnet er resultaterne meget lig hovedresultaterne i tabel 2, og kun udeladelse af kommuner med folkeafstemninger resulterer i nævneværdige ændringer: (a) for *affektiv tilknytning* bliver forskellen mellem småbrødre og storebrødre i 2013 praktisk og statistisk insignifikant (b = -2,83; p = 0,40); og effekten af andel indbyggere i 2013 bliver svagt signifikant (b = 1,06 for en stigning på 10 pct.; p = 0,09); (b) for *hvor godt informeret man føler sig om lokalpolitik* bliver effekten af andel indbyggere i 2009 statistisk insignifikant (b = 0,014 for en stigning på 10 pct.; p = 0,30) og (c) for *politikernes lydhørhed* bliver effekten af andel indbyggere i 2013 svagt signifikant (b = 1,16 for en stigning på 10 pct.; p = 0,08).
5 Et eksempel på dette er Bhatti, Olsen og Pedersen (2011), som viser, at sammenlagte kommuner i høj grad prioriterede oprettelsen af borgerservicecentre for at demonstrere kommunal nærhed til borgerne, og at dette forhold i perioden 2007-2013 kan have medvirket til at modvirke de negative konsekvenser af kommunesammenlægningerne og den øgede kommunestørrelse.

Litteratur

Acock, Alan, Harold D. Clarke og Marianne C. Stewart (1985). A new model for old measures: a covariance structure analysis of political efficacy. *Journal of Politics* 47 (4): 1062-1084.

Bhatti, Yosef og Kasper Møller Hansen (2010). Kommunalreformens betydning for den kommunale valgdeltagelse. *Tidsskriftet Politik* 13 (3): 6-16.

Bhatti, Yosef og Kasper Møller Hansen (2011). Who 'marries' whom? The influence of societal connectedness, economic and political homogeneity, and population size on jurisdictional consolidations. *European Journal of Political Research* 50 (2): 212-238.

Bhatti, Yosef, Asmus Leth Olsen og Lene Holm Pedersen (2011). Keeping the lights on: citizen service centers in municipal amalgamations. *Administration in Social Work* 35 (1): 3-19.

Blom-Hansen, Jens, Jørgen Elklit og Søren Serritzlew (2006). *Kommunalreformens konsekvenser*. Aarhus: Academica.

Blom-Hansen, Jens, Kurt Houlberg og Søren Serritzlew (2014). Size, democracy, and the economic costs of running the political system. *American Journal of Political Science* 58 (4): 790-803.

Blom-Hansen, Jens og Søren Serritzlew (2014). Endogenitet og eksperimenter – forskningsdesignet som løsning. *Politica* 46 (1): 5-23.

Boedeltje, Mijke og Juul Cornips (2004). Input and output legitimacy in interactive governance (No. NIG2-01). NIG Annual Work Conference 2004.

Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

Denters, Bas, Michael Goldsmith, Andreas Ladner, Poul Erik Mouritzen og Lawrence E. Rose (2014). *Size and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Hansen, Sune Welling (2013). Polity size and local political trust: a quasi-experiment using municipal mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies* 36 (1): 43-66.

Hansen, Sune Welling (2015). The democratic costs of size: how increasing size affects citizen satisfaction with local government. *Political Studies* 63 (2): 373-389.

Hansen, Tore (2003). Lokal forankring og politisk deltakelse, pp 15-30 i Kommunenes Sentralforbund (red.), *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer?* Oslo: Kommuneforlaget.

Hellevik, Ottar (2009). Linear versus logistic regression when the dependent variable is a dichotomy. *Quality & Quantity* 43 (1): 59-74.

Hjelmar, Ulf og Sune Welling Hansen (2013a). *Lokalpolitik og borgere. Resultater fra en borgerundersøgelse om deltagelse, kendskab, holdninger og ønsker til lokaldemokratiet*. København: KORA.

Hjelmar, Ulf og Sune Welling Hansen (2013b). *Lokalpolitik og borgere. Bilagsrapport*. København: KORA.

Houlberg, Kurt (2011). Administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen i Danmark: sandede eller tilsandede. *Scandinavian Journal of Public Administration* 15 (1): 41-61.

Juul-Madsen, Lene og Mette Haugaard Skou (2006). Kan man lægge kommuner sammen uden omkostninger for lokaldemokratiet?, pp. 37-62 i Jens Blom-Hansen, Jørgen Elklit og Søren Serritzlew (red.), *Kommunalreformens konsekvenser*. Aarhus: Academica.

Kjær, Ulrik og Poul Erik Mouritzen (2003). *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Kjær, Ulrik, Ulf Hjelmar og Asmus Leth Olsen (2010). Municipal Amalgamations and the democratic functioning of local councils: the case of the Danish 2007 Structural Reform. *Local Government Studies* 36 (4): 569-585.

Kraaykamp, Gerbert, Marcel van Dam og Theo Toonen (2001). Institutional change and political participation: the effects of municipal amalgamation on local electoral turnout in the Netherlands. *Acta Politica* 36 (4): 402-418.

Lassen, David Dreyer og Søren Serritzlew (2010). Kommunalreformen og lokalpolitisk effektivitetsfølelse. *Politica* 42 (2): 145-162.

Lassen, David Dreyer og Søren Serritzlew (2011). Jurisdiction size and local democracy: evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform. *American Political Science Review* 105 (2): 238-258.

Levinsen, Klaus (2003). Interessen for kommunalpolitik, pp 84-93 i Ulrik Kjær og Poul Erik Mouritzen (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Lolle, Henrik (2003). Kommunalpolitisk selvtillid, pp 162-176 i Ulrik Kjær og Poul Erik Mouritzen (red.)., *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Martins, M. R. (1995). Size of municipalities, efficiency, and citizen participation: a cross-European perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy* 13(4): 441-58.

Meyer, Bruce D. (1995). Natural and quasi-experiments in economics. *Journal of Business and Economic Statistics* 13 (2): 151-61.

Monkerud, Lars Chr. og Rune J. Sørensen (2010). Smått og godt? Kommunestørrelse, ressurser og tilfredshed med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 26 (4): 265-295.

Mouritzen, Poul Erik (1989). City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited. *European Journal of Political Research* 17 (6): 661–688.

Mouritzen, Poul Erik (red.) (2006). *Stort er godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Olsen, Asmus Leth (2010). Kommunalreformens konsekvenser: kommunalpolitikernes rolle, borgernes lokaldemokratiske opfattelse og den administrative organisering. *Tidsskriftet Politik* 13 (3): 38-48.

Regeringen (2004). *Aftale om strukturreform*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Nielsen, Thorbjørn Sejr og Christian Vestergaard (2014). Kommunestørrelse og demokrati – effekten af kommunestørrelse på borgernes politiske effektivitetsfølelse. *Politica* 46 (2): 219-236.

Strukturkommissionen (2004). *Hovedbetænkningen*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Verba, Sidney, Norman H. Nie og Jae-on Kim (1971). *The Modes of Democratic Participation: A Cross-national Analysis*. Beverly Hills: Sage.
Weatherford, S. (1992). Measuring political legitimacy. *American Political Science Review* 86 (1): 149-166.

English abstract

Carsten Bagge Laustsen and Rasmus Ugilt

Contesting terror

What is terror? The question has been surprisingly difficult to answer in the definitive. We approach the problem using William Connolly's theory of essentially contested concepts. Here three characteristics are important: a concept's normativity, complexity and application. The aim is not to present an ultimate solution for defining terror, but instead to offer a new frame for studying the problems involved in the struggle over the meaning of the concept. In doing so, we position ourselves in opposition to both realist and conventionalist approaches to defining terror and to other more commonly used approaches to the study of the discursive struggle over the concept of terror. More specifically we distinguish our approach from analyses of hegemony and discursive formations and from conceptual history. We argue that Connolly's approach can provide a new and productive frame for addressing these issues; it offers a refined understanding of the contestation of the concept of terror, because it gives us an understanding of what it means for a concept to be essentially contested and because it allows us to better distinguish between layers of agreement and disagreement.

Andrea Kiel Nielsen

The man behind the evil. How Breivik killed without shame

How was Breivik able to carry out the terror attacks without any signs of guilt? An analysis of his motivation and his justification of the attacks explains that he prior to, during and after the attacks disengaged the moral self-regulatory mechanisms from his acts. A strong anti-Islamic ideology was a major source of justification for his acts. This enabled him to erase feelings of guilt and regret; it gave him a sense of pride and a grandiose self-image as a war hero, which matched his narcissistic tendencies.

Jeppe Teglskov Jacobsen

Terrorism in cyberspace: challenges in planning and executing political violence online

The Internet is often presented as a devastating tool in the hands terrorists. This is a truth in need of modification. Drawing on insights from studies of Sunni extremists, Breivik and Anonymous, the article assesses claims about terrorists' use of the Internet in planning and executing political violence. It finds, first, that the anarchical, anonymous Internet spurs mistrust and fragmentation, rendering it more, not less difficult for terrorists to maintain a coherent strategy. Second, the article notes how most violent individuals seek real life interactions, guns and explosions rather than organize terrorism online or hacking in solitude behind a computer screen. It is primarily the socially marginalized who find the Internet appealing in organizing and executing terrorism.

Lasse Lindekilde

Danish prevention of extremism and radicalization 2009-2014: trends and future challenges

In 2009, the Danish government led by Anders Fogh Rasmussen launched a wide-ranging action plan to prevent extremism and radicalization in Denmark. Critics have argued that the action plan in its attempt to approach the problem of radicalization in a holistic manner caused a counter-productive mixing of security and integration concerns. In September 2014, the government led by Helle Thorning-Schmidt introduced a new counter-radicalization plan, which, based on positive evaluations, continues central elements from the old plan, but also includes paradigmatic policy shifts. This article maps Danish efforts to prevent extremism and radicalization in light of the new action plan and traces developments in policy and implementation practices from 2009 to 2014. The article discusses reasons for the observed policy changes and identifies old and new challenges to the implementation of the 2014-action plan. In addition to a systematic comparison of the two policy documents, the article draws on official evaluations of Danish counter-radicalization efforts as well as practical handbooks published during the period under investigation.

Bruno Oliveira Martins

Countering terrorism in Europe: the role of the EU

Since September 2001, the European Union (EU) has developed a cross-institutional, multilevel and multifaceted approach to the fight against terrorism in parallel with efforts to build a strategic concept regarding its security identity. EU counter-terrorism encompasses instruments of different natures and the participation of several institutions and agencies, gathering a wide range of different policy areas. Over the last decade, the EU has emerged as a relevant counter-terrorism actor in Europe encompassing both internal and external instruments. EU action in countering terrorism is developed together with a legal dimension whose importance has been reinforced by the action of the Court of Justice of the European Union and the European Parliament. The article combines sociological institutionalist theory with constitutionalism to present elements for an innovative assessment of the EU as a counter-terrorism actor in Europe. It draws on policy and judicial developments from the last 14 years, and it argues that the constitutional foundations of the EU contribute decisively to the definition and mode of action of its counter-terrorism policy. This process distinguishes EU action on counter-terrorism particularly from other international counter-terrorism actors and adds new elements to assessing EU's actorness in the broader field of security.

Sune Welling Hansen and Ulf Hjelmar

When municipalities become larger: the short-term and more long-term consequences for local democracy

We examine the relationship between the size of a local political system and the state of the local democracy in the system, using the 2007 Danish municipal mergers as a quasi-experiment. Our study is informed by a number of recent studies that use the same approach. We make two contributions to this literature: We examine a broad set of dimensions in the state of the local democracy, and we examine both the short-term consequences (two years after their implementation) and the more long-term consequences (six years after) of the increases in municipal size created by the mergers, although the latter results should be interpreted cautiously. Our analyses show that citizens' assessments of their local democracy are very robust to changes in municipal size and only on a few dimensions do we find supporting evidence for systematic changes in the short term and the longer term.

Om forfatterne

Sune Welling Hansen, cand.scient.pol., ph.d., lektor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Arbejder med kvantitative studier af demokratiske og økonomiske forhold i de danske kommuner. E-mail: swh@sam.sdu.dk

Ulf Hjelmar, mag.art., ph.d., programleder ved KORA og specialist i evalueringsmetode og kvalitetsudvikling i den offentlige sektor. Har særligt fokus på tværsektorielt samarbejde, innovative løsninger og udvikling af demokratiet på lokalt niveau. E-mail: ulhj@kora.dk

Jeppe Teglskov Jacobsen, tidligere videnskabelig assistent ved Dansk Institut for Internationale Studier, kandidat i Statskundskab fra Aarhus Universitet og i International Politics fra School of Oriental and African Studies (University of London). E-mail: jeppeteglskov@gmail.com

Carsten Bagge Laustsen, lektor i politisk sociologi, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hans primære forskningsområder er terror og terrorbekæmpelse, forholdet mellem religion og politik, social teori og politisk teori, politik og populærkultur, ideologikritik og endelig tekstanalyse.
E-mail: cbl@ps.au.dk

Lasse Lindekilde, lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i politisk vold som protestform, politisk og religiøs radikalisering, herunder særligt socialpsykologiske gruppedynamikker, samt antiradikaliseringspolitikker i Europa. Har publiceret en lang række videnskabelige tidsskriftsartikler og bogkapitler om disse emner. Se http://pure.au.dk/portal/da/lindekilde@ps.au.dk. E-mail: lindekilde@ps.au.dk

Bruno Oliveira Martins, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i aktuelle trends inden for international sikkerhed, sammenhængen mellem teknologi og sikkerhed og forholdet mellem EU og Israel. Har publiceret i *Cambridge Review of International Affairs*, *European Security*, *Mediterranean Politics*, *Global Affairs* and *Journal of European Integration.* E-mail: bruno@ps.au.dk

Andrea Kiel Nielsen, bachelor i Statskundskab, Aarhus Universitet. Artiklen er skrevet med udgangspunkt i hendes bacheloropgave fra sommeren 2013. Er lige nu studerende ved den internationale kandidatuddannelse Human Security på Aarhus Universitet. Email: andrea.kiel@hotmail.com

Rasmus Ugilt, ph.d.-studerende. Skriver afhandling om terrorens metafysik. Hans primære forskningsområder er ud over terrorisme, tysk idealisme, kritisk teori og lacaniansk psykoanalyse og dens anvendelse i konkret samfundsdiagnostik. E-mail: rasmusugilt@gmail.com