



**Retsstat, magtstat og suverænstat
– terrorlovgivninger i perspektiv**

Niels Mandøe Glæsner

DIIS Working Paper 2010:01

NIELS MANDØE GLÆSNER

B.A. Master student of philosophy
nmg@diis.dk

DIIS Working Papers make available DIIS researchers' and DIIS project partners' work in progress towards proper publishing. They may include important documentation which is not necessarily published elsewhere. DIIS Working Papers are published under the responsibility of the author alone. DIIS Working Papers should not be quoted without the express permission of the author.

DIIS WORKING PAPER 2010:01

© Copenhagen 2010
Danish Institute for International Studies, DIIS
Strandgade 56, DK-1401 Copenhagen, Denmark
Ph: +45 32 69 87 87
Fax: +45 32 69 87 00
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

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

ISBN: 978-87-7605-368-0

Price: DKK 25.00 (VAT included)
DIIS publications can be downloaded
free of charge from www.diis.dk

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|---|----|
| Abstract | 5 |
| Indledning | 7 |
| Statens definitionsmonopol: En teoretisk ramme | 9 |
| Suverænstaten som ordensbestemmende aktør – Carl Schmitts suverænitetanalyse | 9 |
| Voldens impulsbevarelse – Walter Benjamins begrebsliggørelse af voldens funktioner | 11 |
| Statens voldsmonopols tilblivelse | 14 |
| Definition og terrorrationaler | 16 |
| En operationalisering af monopolbegrebet | 17 |
| Terrordefinitionens særlige status | 19 |
| Mod et sikkerhedsorienteret retsparadigme | 19 |
| Terrorlovenes udformning siden 11. september 2001 | 21 |
| Danmarks første antiterrorlove | 21 |
| Storbritannien – fra kolonial til international og homegrown terror | 22 |
| Terrorlovenes basale terrordefinitioner | 23 |
| 1) Den danske basisdefinition | 23 |
| 2) Den britiske basisdefinition | 23 |
| Terrorlovenes følgedefinitioner | 24 |
| 1) De danske følgedefinitioner | 24 |
| 2) De britiske følgedefinitioner | 25 |
| Bestemmelserne af statens råderum for antiterror | 25 |
| 1) Rammerne for den danske antiterrorindsats | 25 |
| a) <i>Den første terrorpakke</i> | 26 |
| b) <i>Udlændingelovene og de finansielle institutioner</i> | 26 |
| c) <i>Den anden terrorpakke</i> | 27 |
| 2) Rammerne for den britiske antiterrorindsats | 28 |
| a) <i>Antiterrorism, Crime and Security Act 2001</i> | 28 |
| b) <i>Prevention of Terrorism Act 2005</i> | 29 |
| c) <i>Terrorism Act 2006</i> | 30 |
| d) <i>The Counterterrorism Bill 2008</i> | 30 |

| | |
|---|----|
| Plads til spontanitet som en magtrealisering | 31 |
| Brede og spontane definitioner i retskategorierne | 31 |
| Brede og spontane definitioner i terrorlovenes basis- og følgedefinitioner | 33 |
| Plads til spontane definitioner i lovgivningen | 34 |
| Konkluderende opsummering | 36 |
| Litteratur | 38 |

ABSTRACT

This study takes off by demonstrating how the ability of the state to define the difference between ordinary crime and terrorism, both historically and conceptually, is rooted in an immanent power reserve, which the sovereign state carries within from its founding. The paper links this power reserve, ultimately based on violence in the state of emergency, with the juridical language of the sovereign state. After drawing up this theoretical framework for the state's monopoly of the legal definition - based foremost on the thoughts of Carl Schmitt and Walter Benjamin - the paper thoroughly maps the legal anti terrorism measures taken in UK and Denmark. Through this study it is shown how to understand the unspecific language used in the anti terror laws, as a way of managing the state's monopoly of definition in the light of the threat of terrorism.

INDLEDNING

Ligesom der ikke er nogen rimelighed i at sige, at terrorisme er kommet til syne i en radikal ny form efter angrebene på mål i New York og Washington i september, er det lige så urimeligt at ignorere, at de markerede indledningen til et skift bort fra business as usual på mange niveauer i de vestlige samfund. Forestillingen om katastrofeterminisme med meget høje antal omkomne har siden angrebene været et centralt omdrejningspunkt i både den globale offentlige bevidsthed og de nationale politiske diskurser. Samtidig har denne forestilling optaget en central rolle i både internationale og nationalstatslige bestræbelser på at justere institutioner af økonomisk, juridisk og militær karakter, så de er strømlinede til at imødegå, hvad der jævnlige er blevet italesat som en central komponent i det nye årtusindes trusselbillede.

Det er netop nogle af disse bestræbelser, som er målet for nærværende analyse. Mere præcist vil analysen fokusere på de juridiske tiltag, hvis udvikling har været flettet sammen med både den politiske diskurs og den militære og sikkerhedsmæssige nødvendighedslogik. Undersøgelsen vil opstille et teoretisk perspektiv på suverænstatens magtbaserede eneret på både at udkaste retsordenens rammer og konkrete retslige definitioner. Dette vil blive gjort med udgangspunkt i den abstrakte beskrivelse af sammenhængen mellem magt og ret, som findes hos de to teoretikere Carl Schmitt og Walter Benjamin. Denne ramme vil blive kædet sammen med en kortlægning af terrorlovene, som de er blevet vedtaget i to suveræne europæiske territorialstater, nemlig Danmark og Storbritannien. Disse to lande er valgt, idet der er stor forskel såvel på deres erfaringer med terrorisme som på deres retstraditioner. Målet er dog ikke en decideret komparation,

men snarere en kortlægning af de to landes love og en analyse ud fra et sæt teoretiske præmisser. Ved at betone ensartede og idealtypiske træk i begge staters dobbeltkarakter som rets- og magtstater, udpeger analysen en ensartethed, der går på tværs af skel mellem eksempelvis *common law*- og *civic law*traditionen, eller proportionerne i landenes historiske terrorerfaringer.

Ved at benytte en generel teori om retsordenen som fænomen, i samspil med en afdækning af en række særlige dynamikker, der gør sig gældende specifikt i konfrontationen med terrororganisationer, bliver det muligt afslutningsvist at forstå terrorlovgivningens brede definitioner af kriminaliserede forhold og rammerne for antiterror, som et udtryk for statens fundamentale interesse i at se sine definitioner sat igennem i virkeligheden. Det bliver på samme måde muligt at påpege styrker og svagheder ved de anvendte teoriers analytiske indgange til emnet. Dette vil være indgangsvinklen til en afslutningsvis afdækning og analyse af, hvad jeg kalder *brede definitioner* i de love, som skabes i spillet mellem suverænstat og terrororganisation.

For at forstå dette spil, må vi være helt afklaret omkring to grundlæggende forskelle på stater og udøvere af terrorisme, som på et fundamentalt niveau betinger rammerne i forholdet mellem dem. For det første en konkret *magtforskel*. Det væsentlige element i magtforskellen er den asymmetri i magt- og voldsmidlerne, der står til rådighed. I konfrontationen med terrorgrupperinger benytter staten sig af et omfattende bureaukratisk og teknisk system, som dens voldsbrug kanaliseres igennem, og som udgøres af administration, militær, politi og politiske institutioner. Dette system er som regel ganske avanceret i sin tekniske og operationelle formåen og er i de fleste moderne vestlige stater

uden nævneværdige konkurrenter til magten over territoriet. I dette system forvaltes monopolen på magten over statens rum og som en del heraf *voldsmonopolet*, dvs. eneretten på legalt anvendt vold som instrument. Overfor finder vi i denne sammenhæng diverse ikke-statslige organisationer, som anvender voldelige midler til at stræbe mod politisk, social, økonomisk eller kulturel forandring. Sådanne organisationer har ikke et magtapparat som statens til rådighed og må derfor operere i undergrunden. Af samme årsag må disse "illegale" grupper benytte sig af metoder, der undgår en regulær konfrontation med staten. Derfor er vi i sådanne konfliktsituationer vidne til guerillaens nålestik-sangreb eller angreb på udvalgte strategiske og symbolske mål.

Den anden forskel er en principiel og abstrakt *lovforskel*. Denne forskel er anderledes end den første, idet vi ikke kan placere staten og terrororganisationen i hver sin ende af en skala, der kan rumme dem begge. Der er her tale om en konkret radikal forskel, som afgøres af, at staten besidder den suveræne stats formelle legitimitet, hvilket ikke er forbeholdt en ikke-statslig voldsaktør¹. Det bemærkelsesværdige forhold er her, at distinktionen mellem legal og illegal som basis for denne legitimitet, netop udspringer af staten selv. Formuleret på en anderledes måde kan man sige, at staten er den af de to aktører, som har forudsætninger for at opstille en juridisk definition af den anden, som denne ikke kan undgå at forholde sig til.

¹ Man kunne her som modargument påpege, at de amerikanske styrker især i Irak i omfattende grad har benyttet sig af legale private sikkerhedsfirmaers ydelser. Det relevante ved disse firmaer i denne sammenhæng er dog, at selvom de ikke er statsejede, og retfærdigvis må kaldes "private voldsaktører", er deres voldsudøvelse statsligt legitimeret. Staten er den aktør, som kan forbyde deres voldsudøvelse og i yderste konsekvens med tvang sørge for, at firmaerne indstiller deres virke. Altså har disse aktører ikke del i et voldsmonopol som andet end forvaltere af det statslige.

Netop i forbindelse med lovgivning, som skal håndtere terror, bliver evnen til at definere og navngive fænomener relevant. En anklage om terrorisme er en meget mere kompliceret sag end en anklage om mord eller finansiell svindelvirksomhed. Dette har flere årsager, hvoraf der her skal fremhæves to. For det første kræver en stor del af de nye love, at man for at kunne straffe skal bevise, at en forbrydelse er begået med terroristisk *forsæt* eller *intent*. Derfor er man i retssager, som skal benytte terrorismeparagrafferne, nødt til at passe ikke kun de anklagedes handlinger eller ytringer, men også en rekonstruktion af deres bagtanker og overvejelser ind i det netværk af kategorier, som definerer begrebet *terrorisme*. For det andet bliver definitionen og anvendelsen af disse kategorier nærmest konsekvent gjort til et politisk spørgsmål. At udpege terroristen vil sige at bestemme hvilken aktivitet, som karakteriserer en fjende af staten. Heri ligger per automatik en definition af statens interesser. At dette er problematisk illustreres ret præcist med den til hudløshed gentagede aforisme: "Den ene mands terrorist er den anden mands frihedskæmper".

Det siger sig selv, at en undersøgelse som denne er begrænset i både omfang og teoretisk perspektiv og udelukkende kan fokusere snævert på enkelte af statens idealtypiske træk. Ved at prioritere ét perspektiv nedtoner undersøgelsen de alternative tilgange, som kunne trække resultatet i en anden retning. At denne problematik forplanter sig over i det statsbegreb, som udfoldes i undersøgelsen, er en indsigt, der senere benyttes til at kommentere de anvendte teoriers analytiske muligheder, forcerer og svagheder i det felt, som undersøgelsen her bevæger sig indenfor.

STATENS DEFINITIONS- MONOPOL: EN TEORETISK RAMME

Som indgang til denne undersøgelse citeres den franske sociolog Pierre Bourdieu, der skriver følgende: “Et af de mægtigste magtmidler, som Staten er i besiddelse af, [er] magten til at producere og gennemsætte [...] de forståelseskategorier, som vi umiddelbart anvender om alt i verden, og altså også når vi taler om staten selv” (Bourdieu 1997:97). Den statsfunktion, som Bourdieu sigter til, vil netop være anvendelig i denne analyse. Målet med analysen er altså evnen til at opstille virkningsfulde definitioner af virkeligheden og til at sætte statens apparat i bevægelse i overensstemmelse med dem. Målet er altså at beskrive og benytte statens *definitionsmonopol* som analytisk begreb. Et begreb som det indledningsvist vil være nødvendigt at afgrænse og få til at fremstå klarere.

Undersøgelsens genstand er de terrorlove, som har set dagens lys i Danmark og Storbritannien siden angrebene i New York 11. september 2001. De vil blive sat i perspektiv som en tilsynskomst af suverænstaters iboende systemlogik, altså som en logisk følge af nogle træk ved deres fundament, som indledende beskrives teoretisk.

Formålet er ikke nødvendigvis at kritisere den førte antiterrorpolitik eller påpege indskrænkninger i individuelle friheder og borgerrettigheder. Snarere er det at sætte lovgivningen i perspektiv som en naturlig funktion af statens form. En funktion som netop bliver særligt relevant og tydelig i det øjeblik, den er konfronteret med en ikke-statslig voldsudøver, hvilket er tilfældet i forbindelse med terrorismen.

Første del af analysen af de konkrete lovgivningsmæssige anordninger består i at konstruere en teoretisk ramme, som gør et ge-

nerelt begreb om statens definitionsmonopol anvendelig i analysen. Desuden må det afklares, hvilke særlige regler stater spiller efter i konfrontationen med terrorisme. Afsluttende kan en kortlægning af de to landes juridiske antiterroriltag og deres særligt interessante elementer finde sted.

Den teoretiske ramme for forståelsen af terrorlovene og deres indhold i denne sammenhæng vil tage afsæt i to sæt abstrakte refleksioner over forholdet og grænserne mellem suverænitet, vold og ret. Derefter kan der sammenstykes en begrebsmæssig bestemmelse af statens definitionsmagt, som betoner disse tre. Carl Schmitts definition af suverænen som den, der bestemmer undtagelsestilstanden og Walter Benjamins forestillinger om forholdet mellem retsetablerende og retskonserverende vold, kommer til at udgøre det teoretiske materiale. For at bringe disse teorier over i en analyse af rettens sproglige udtryk i lovgivningen, inddrages Slavoj Zizeks tanker om sproglig vold.

Suverænstaten som ordensbestem- mende aktør – Carl Schmitts suverænitetanalyse

Den tyske stats- og retsteoretiker Carl Schmitt udlægger i det første kapitel af sit værk “Politisk Teologi” suverænitetens essentielle karakter med ordene: “Suveræn er den som træffer afgørelsen om undtagelsestilstanden” (Schmitt 2009: 2). Det er altså nødvendigt først at vende opmærksomheden mod idéen om *undtagelsestilstanden*, uden hvilken det for Schmitt er logisk umuligt at isolere suverænitet, idet “først undtagelsestilfældet aktualiserer spørgsmålet om suverænitetens subjekt, det vil sige spørgsmålet om suverænitet i det hele taget” (ibid.: 3).

For Schmitt gælder det, at “undtagelsestilstanden er det tilfælde, som ikke er defineret

i den gældende retsorden – den kan højst betegnes som et tilfælde af yderste nød, en trussel mod statens eksistens eller lignende, men det kan ikke afgrænses indholdsmæssigt” (ibid.). Denne størrelse kan ikke fanges af en generel norm, idet den per definition er hinsides den retssituation, der foreskrives af forfatningsmæssige normer og procedurer. Den vil så at sige altid indeholde negationen af disse normer. Der kan ikke foreligge detaljerede handlingsforskrifter til beskrivelse af denne tilstand, og netop derfor er det gennem denne tilstand muligt at afsløre hvem, der kan kaldes suveræn. Suverænitet er reelt til stede hos den aktør, som ved en magtudfoldelse er i stand til at bestemme, at der foreligger en sådan særlig situation og foreskrive midlerne til at overvinde den. Schmitt kalder undtagelsestilstanden for et “grænsetilfælde” og suverænitet for et “grænsebegreb” (ibid.: 3). Han mener hermed, at begreberne betegner et fænomen og en situation, som findes på grænsen af retsordenen, som den foreskrives i forfatningen, og det er som sådan, at de begreber er interessante i denne sammenhæng.

Den suveræne aktør besidder altså den nødvendige evne til at definere og overvinde den ekstraordinære situation, som foranlediger undtagelsestilstanden. For Schmitt er denne magt synonym med magten til at indstifte orden og grundlægge retslige normer ex nihilo, altså blot i kraft af beslutningen om, at en orden nu skal være gældende. Derfor påpeger han, at undtagelsestilstanden konfronterer os med et “juridisk formelement i sin absolutte renhed” (ibid.: 7), nemlig *decisionen*, den ordensskabende beslutning, som finder sted i et retsligt vakuum, og som er udtryk for autoritet men ikke for ret. Denne beslutning er for Schmitt en logisk uundgåelighed, idet forsøg på at henvise retslige normer til andre overordnede normer nødvendigvis må ende i en uendelig kæde af deduktioner fra andre

normer; en uendelig regres (Rasch 2004: 92).

I den ekstreme situation bliver det klart, at ordet “retsorden” består af de to elementer, “ret” og ”orden”, og at det første afhænger af det sidste. For at der kan blive skabt en ret, må der først være skabt en orden, og denne garanteres i udgangspunktet af suverænitetens udfoldelse. Schmitt beskriver samspillet mellem ret og suverænitetens funktionsmåde således:

“Der findes ingen norm, der kan anvendes på kaos. Der skal være en orden, for at retsordenen giver mening. Der skal skabes en normal situation og suverænen er den, der definitivt afgør, om denne normale tilstand virkelig er indtrådt. Al ret er “situationsret”. Suverænen skaber og garanterer situationen som helhed i dens totalitet. Han har monopol på denne sidste afgørelse. Deri ligger essensen af den statslige suverænitet, hvis korrekte juridiske monopol ikke er tvangs- eller herredømmemonopol, men et afgørelsesmonopol(…)” (Schmitt 2009: 7).

I yderste konsekvens er statens status som suveræn altså afgjort af dens evne til at træffe en effektiv, uimodsagt afgørelse om, hvilken orden der skal gælde på dens territorium. Dens monopol afhænger ikke af, om dens magt er bestemt af rationelle juridiske legitimeringer, men af om den i de øjeblikke, hvor suverænitetens udfoldelse er påkrævet, er i stand til at mønstre den fornødne kapacitet. Man kan altså kalde suverænitet selvreferentiel, idet den i sin magtlegitimering udelukkende viser tilbage til sin egen magt. Som Schmitt skriver i “Det Politiske Begreb”, må staten som politisk enhed i nødsituationen være i stand til at sætte sit afgørelsesmonopol igennem eller ophøre med at eksistere (Schmitt 2002: 76).

I det følgende skal vi benytte flere af de bestemmelser, som findes hos Schmitt, til at

konstruere et billede af statens evne til at definere fænomener. Vigtigst er, at så længe staten anses for den væsentligste politiske enhed og den primære bærer af suveræniteten, skal vi forstå, at dens interesse i at bevare suveræniteten udtrykkes som en stræben efter at se sine afgørelser, bestemmelser og definitioner sat igennem.

Voldens impulsbevarelse – Walter Benjamins begrebsliggørelse af voldens funktioner

Hvor man med Carls Schmitts suverænitetsdefinition kan blive opmærksom på den magtmanifestation, som grundlægger orden og ret, kan den tyske tænker Walter Benjamins tekst "Forsøg på en Kritik af Volden" fra 1921 give et bud på en fremhævelse af de logikker, som findes i den kontinuerlige opretholdelse af statens særlige magtinitiativ, hvorved retsordenen reproduceres.

Her vil vi koncentrere os om to distinktioner, de tilhørende definitioner og de forhold, som de indgår i med hinanden, nemlig mellem *naturlig* og *sanktioneret vold*, samt *retsetablerende* og *retskonserverende vold*. Med holdepunkt i disse to distinktioner kan vi i sammensætningen af den teoretiske ramme tilføje Carl Schmitts suverænitetsdefinition et supplement. Det vil bestå af en bestemmelse af retsordenens karakter som et konstrueret distinktionssystem, voldens position i dets etablering og den løbende videreførelse af volden i opretholdelsen af en retsorden.

Da der ikke er en selvindlysende, fundamental forskel på karakteren af den vold, der udøves som middel til statens *retsformål* og den private vold, der udøves af enkeltpersoner, opstiller Benjamin et enkelt vigtigt kriterium til adskillelse af de to voldstyper. Hvorvidt volden kan kaldes legitim eller illegitim afhænger af, om de formål, den tjener,

er historisk anerkendte, altså definerede som retsordenens formål eller ej. Vold, som ikke tjener retsordenens formål, kalder Benjamin *naturformål*, altså formål der ikke anerkendes som legitime mål for midlet voldsbrug (Benjamin 1973:18). I sammenhæng med hvad der blev fremhævet hos Schmitt, er det derfor værd at notere sig det forhold, at evnen til at sanktionere, at opstille en anerkendt definition af voldens formål som legitimt eller illegitimt, er hvor forskellen mellem retsvold og naturvold er rodfæstet.

Med grundlag i denne distinktion udkaster Benjamin, hvad han kalder en "almen maksime for moderne europæisk lovgivning": "Alle enkeltpersoners naturformål kolliderer med retsformål, når de søges opnået mere eller mindre voldeligt" (ibid.: 19). Enhver ikke sanktioneret, illegitim voldsbrug har altså apriorisk et undergravende potentiale i forhold til retsordenen blot i kraft af at være placeret uden for denne. Derfor, slutter Benjamin, er det ikke retsformålene i sig selv, som forsvares, når en retsorden søger at bevare sit voldsmonopol. Det er selve retten som ret, som distinktionssystem, der forsvares. Rettens monopol på at udkaste definitioner er intimt forbundet med dens monopoliserede evne til i yderste konsekvens med vold at lade disse definitioner gælde frem for andre. Ifølge Benjamin er det altså ikke "sikkerhedsliggørelsen"² af de varierende normative grundværdier, som en given retsorden kulturelt og historisk er bygget op omkring³, vi skal koncentrere os om, hvis vi vil forstå retsordenens logik i reaktionen mod en alternativ voldsudøvelse. Rettens blotte form bestemmer formen for dens reaktion.

² Altså italesættelse som objekt for en trussel, som er eksistentiel og nødvendig at reagere på. (jf. f. eks. Laustsen og Wæver 2003)

³ Vi kan forestille os, at disse for eksempel hedder "demokrati", "menneskerettigheder", eller udspringer af en religiøs eller politisk verdensopfattelse

Men hvad kendetegner nærmere denne form, og hvad er dens funktionsmåde? Her må vi inddrage spektret, der ligger i Benjamins anden distinktion - mellem den *retsetablerende* og den *retskonserverende* vold.

Analogt til Schmitt påpeger Benjamin, at enhver ordening i retsforhold må tage sin begyndelse i en etablerende handling, en sanktionering af visse forhold som *gældende ret*. At dette overhovedet kan finde sted kræver, at der er en aktør på scenen med den fornødne magt til at få sine ordensdefinitioner anerkendt (hos Benjamin er denne magt voldelig magt). Enhver retsorden, eller konkret retstraktat, henviser altså i sin oprindelse til volden, som etablerede retten. Statens organer, eksempelvis parlamenterne, er altså funderede i "voldens latente tilstedeværelse i en retssituation" (ibid.: 27). At retten søger at bandlyse volden (den private) med volden (den sanktionerede) som middel, synes umiddelbart at være et udpræget paradoks. Netop et sådant paradoks mellem rettens mål og midler beskriver William Rasch som en mulig indgangsvinkel til en forståelse af rettens form. At alle er lige for loven, at retten gælder for alle, selv dem som håndhæver den, synes at være en formel selvfølge i moderne lovgivning. Der findes ideelt ikke den aktør på rettens territorium, som ikke kan kategoriseres med rettens distinktionssystem som enten "skyldig" og "uskyldig" i forhold til de opsatte rammer for loven. Hvad der kan opfattes som et paradoks, består ifølge Rasch i, at "the law is not subject to the law" (Rasch 2004: 90). Retten er rammen, den er distinktionen, som er til stede, så snart en aktør er magtfuld nok til at konstruere en anerkendt og virksom orden. Hvad vi skal bide mærke i her, er det forhold, at den retsetablerende magt apriorisk er stillet uden for retsordens virkefelt. Det er muligt at retsforfølge en embedsmand, som er trådt ved siden af

i rettens navn, men selve det suveræne definitionsmonopol og dets magtmanifestation i form af vold, de basale komponenter i ethvert retssystem, kan ikke begribes af rettens kategoriseringer.

For Benjamin er volden som sagt essentiel i retsetableringen, der ikke ville kunne gennemføres uden den magt, der udtrykkes i volden. Men volden indeholder ifølge Benjamin endnu en dimension.: "Hvis man kan kalde rettens første funktion retsetablerende, må man kalde dens anden funktion retskonserverende" (Benjamin 1973: 23). Det er denne funktion af volden, hvis yderste konsekvens vi kan se udtrykt i dødsstraffen: "Hvis nemlig volden, skæbneagtigt kronet vold, er oprindelsen til retten, så ligger det ikke fjernt at antage, at oprindelsen strækker sig repræsentativt ind i det bestående og manifesterer sig frygteligt her i den højeste form for magt, magten over liv og død, hvor den optræder som retsorden" (ibid:24). Det væsentlige i det citerede er netop, at rettens voldelige oprindelse "strækker sig ind i det bestående", hvilket belyser det forhold mellem voldens to funktioner, som er vigtigt i denne sammenhæng. Den etablerende voldsudøvelse lades ikke bagude, når en retsorden først er etableret. Den udgør et potentiale, som løbende realiseres i rettens håndtering af dens subjekter. En slags impulsbevarelse af volden finder sted igennem rettens og statens historie. Således udtrykker dødsstraffen for Benjamin ikke rettens ønske om at straffe den skyldige for sit brud på rettens normer. I stedet udtrykker dødsstraffen det retskonserverende behov for at statuere retten, at reproducere den som gældende. Som nævnt i det ovenstående kan vi forstå rettens reaktion på lovbrud som en logisk følge af dens form som orden og distinktionssystem. Dette skyldes, at enhver alternativ voldsudøvelse indeholder et konkurrerende ordensetablerende potentiale, og

statens reaktionsmønster er formet af denne frygt for, at volden kan blive retsetablerende (ibid.:22).

Det forhold, at volden altså flyder fra den indledende suverænitetmanifestation videre over i opretholdelsen af suveræniteten, formulerer Benjamin således:

“Voldens funktion under retsetableringen er nemlig dobbelt i den forstand, at retsetableringen ganske vist stræber mod det der bliver sat som ret, som sit mål med volden som middel, men i det øjeblik det tilstræbte er indsat som ret, afskediger retsetableringen ikke volden, men gør den først da retsetablerende i streng forstand og umiddelbart, idet den under navn af magt indsætter et mål som ret, et mål, der ikke er frit og uafhængigt af volden, men er nødvendigt og inderligt forbundet med denne. Retsetablering er magtetablering, og for så vidt er det en handling, der skyldes voldens umiddelbare manifestation” (ibid.:35).

Før vi bevæger os videre, er der yderligere et enkelt element hos Benjamin, som kan bidrage til en relevant forståelse af forholdet mellem stat, ret og vold; politiets funktion i den usikre retssituation, som udtryk for en særlig sikkerhedsorienteret logik i statens definitionsmekanisme. I det moderne politi falder den retsetablerende og den retskonserverende magt sammen. Politiet er godt nok underordnet statens retsformål og indskrænket af disse, men er samtidig udstyret med muligheden for at “udstede forordninger med retslig virkning” (ibid.: 25). For Benjamin er politiets retslige status en legemliggørelse af det paradoks, som blev påpeget tidligere, nemlig at retsordenen må overskride sine egne opstillede grundsætninger for at kunne oprettholdes: “Politiets ret’ betegner snarere det

fundamentale punkt, hvor staten ikke længere kan garantere sig selv ved hjælp af retsordenen...” (ibid.: 26). I sådanne situationer, som man til en vis grad kan sætte som parallel til Carl Schmitts undtagelsestilstand (om end de ikke nødvendigvis behøver at angå et enten-eller mellem statens fortsatte eksistens eller ophør), foreligger der ikke en klar retstilstand, altså statens evne til at passe situationen ind i rettens distinktioner⁴. Derfor opstår en “sikkerhedssituation”, en undtagelse, hvor staten, gennem politiet, tilsidesætter sine egne bestemmelser og spontant definerer mål og midler, og hvor rummet for statens magtanvendelse udvides. Benjamin hævder, at i disse sikkerhedsbegrundede politiinterventioner, henviser politiet til den bestående retsorden og overskrider den ved voldsudøvelsen. Derved udvider politiet, en formelt retskonserverende instans, lovgivningen og bliver reelt retsetablerende. (Rosén 2007: 44). Benjamins placering af politiets sikkerhedsindgriben som retsstatens paradoks er en god analog til det paradigmeskift i retsstatsopfattelsen, som er sket i forbindelse med det øgede sikkerhedsfokus i forbindelse med terrorismen.⁵

Den væsentlige grund til at dette konkrete eksempel på statens magt er interessant for denne undersøgelse er, at det kan sammenkæde den definitionsproces, der foregår i

⁴ En lignende pointe fremhæves faktisk hos Schmitt (2002: 85), som fremfører, at angribes forfatningen, som er udtrykket for den samfundsmæssige orden, må forsvaret af den finde sted uden for dens virkefelt og udtrykkes som voldsbrug.

⁵ Det er en selvfølgelighed, at politietaten ikke er af samme karakter, som den Benjamin kendte fra Tyskland i første halvdel af det 20. århundrede. Den grad af reelt retsudvidende kapacitet, som politiet dengang besad, kan naturligvis ikke genkendes uproblematisk i dag. Dog tjener Benjamins eksempel som en udmærket analog til nutiden af to grunde. Dels fordi statens suverænitet i et sikkerhedsorienteret retsparadigme, som senere skal demonstreres, kontinuerligt kanaliseres over i et elastisk politimandat til at definere, hvordan suveræniteten skal “strækkes ind” i virkeligheden, og dels idet Benjamin med sin analyse af politiet præcist indkapsler demokratiets overskridelse af sig selv i undtagelsesvisse krisesituationer.

retsetableringens ordensskabelse og den, der løbende foregår i retskonserveringen med den, der forgår i den undtagelsesvise "sikkerhedssituation". Alle tre tilfælde af magtmanifestationer er sammenhængende og er hver for sig udtryk for, hvad man kan kalde det suveræne magtpotentiales realisering - om end i forskellige situationer. På trods af at der er tale om forskellige situationer, kan disse udtryk føres tilbage til et enkelt grundlæggende træk ved suverænstaten; at den er i stand til at mønstre den tilstrækkelige magt til at få sine definitioner af retten og dens mål og midler sat igennem og anerkendt som fællesdefinitioner på vegne af den politiske enhed. Det er dette ene træk, som vil være det centrale i konstruktionen af et idealtypisk begreb om statens definitionsmonopol.

Statens voldsmonopols tilblivelse

Inden dette gøres, skal der kort opridses nogle træk, vi historisk kan tilskrive staten som politisk enhed. For at denne korte beskrivelse af statens historiske tilsynskomst skal udgøre en sammenhæng med begreberne hos Schmitt og Benjamin, vil den lægge vægten på statens opgør med og eksklusion af alternative voldsmonopoler. Derved kan de ovenstående abstrakte størrelser forhåbentligt blive knyttet til et mere håndgribeligt historisk indhold.

Vi lægger os i forlængelse af Carl Schmitts karakteristik af den politiske enhed, som er en logisk udvidelse af hans suverænitetbegreb. I denne forståelse kan en aktør kun karakteriseres som politisk, idet den i sidste instans er udslagsgivende for definitionen af statens ven- og fjendskabsforhold. Den politiske enhed er altså den aktør, som virkningsfuldt kan opstille definitionen for, hvordan subjekterne på territoriet i et alvorstilfælde skal forholde sig uniformt til en ekstern aktør (Schmitt 2002: 76, 84).

Dette kendetegns udvikling beskrives historisk af Mikkel Thorup og Morten Brænder, idet de fremfører, at "[s]taten bliver stat, idet dens territorium tømmes for andre legitime såvel som reelle voldsaktører" (Thorup og Brænder 2007: 21). Ved en sammentænkning af Schmitts afgrænsning af den politiske enhed og Webers klassiske definition af staten som "en politisk *anstaltsvirksomhed*, hvis og for så vidt dens forvaltningsstab effektivt opretholder *monopolet* på legitim fysisk tvang" (Weber 2003: 237), kan vi formulere det element i statens opståen, som skal isoleres her: Fravristelsen af muligheden for at udkaste effektive og anerkendte (legitime) definitioner på vegne af den samlede politiske enhed fra alternative aktører på statens territorium. Statens rum bliver afpolitiseret, idet enhver anden aktør ved at miste sin magt til at udøve vold udelukkes fra at kunne påtage sig en ordens- og retsetablerende funktion.

Thorup og Brænder indkredser fire processer i udfasningen af territoriets konkurrenter, som den moderne territorialstats opkomst er blevet realiseret igennem: For det første blev alle bånd til organiserede voldsudøvere, som statsmagten tidligere havde benyttet, kappet. Lejesoldater, adelens våbenprivilegier, kapere og lokale byværn blev alle erklæret illegitime, efterhånden som statens evne til at kontrollere territoriet gennem magtanvendelse med bureaukratiske og militære midler konsolideredes. Monopoliseringen betød, at behovet for samarbejde med andre ordensetablerende figurer i statens rum faldt. For det andet blev befolkningerne inden for grænserne afvæbnet, og privat eller individuel våbenbrug kraftigt reguleret. Staten stræbte efter at flytte volden ud af det private rum og begrænse den til at være et offentligt anliggende (ibid.: 30). Volden i familien, på arbejdspladsen og som løsning på stridigheder mellem privatpersoner blev i princippet flyttet bort fra deres konkrete ud-

spræng og administreredes nu af staten. Således kunne der godt opstå et behov for voldsbrug i disse sfærer af menneskelivet, men nu var det blot staten, som definerede og kodificerede voldsbehovet, enten som straf eller restriktiv administration af borgerne, og som afmålte og førte volden ud i livet. For det tredje bevægede territorialstatens biopolitiske administration sig ind i flere og flere områder i det sociale rum på territoriet. Således blev handel, sundhed og uddannelse mål for statslige definitioner i form af reguleringer, standardiseringer og bestemmelser (ibid.). Aktører, som tidligere havde hentet legitimitet hos befolkningen ved at gøre sig gældende inden for disse områder, blev udsat for et stigende pres og var efterhånden så marginaliserede, at staten i kraft af at kunne definere dem som "uregelmæssige" afviklede deres legitimitet. For det fjerde og sidste var det internationale statssystem, med gensidig anerkendelse af statssuveræniteten og princippet om ikke-indblanding som grundpiller, med til at cementere statsdannelserne som den mest relevante magtaktør i den moderne orden (ibid.: 33). Formaliseringerne af internationale aktiviteter som krig og diplomati, samt den gradvise opståen af en international ret, arbejdede alle med statssuveræniteten som grundantagelse og med dennes magt som den ene virkeligt væsentlige kilde til problemer såvel som til modeller for deres håndtering. Afpolitiseringen af statens indre territorium betød i forhold til det internationale statssystem, at statens territoriale grænse svarede til grænsen for dens politiske definitionsmonopol. Konfrontationslinjen mellem inde og ude, mellem magtudøvelse og magtesløshed, mellem ven og potentiel fjende blev ideelt til en entydig linje trukket på et kort.

Således opstår altså den retsetablerende og -konserverende suveræne statsmagt. Disse fire forhold bidrager til en fiksering af både den intra- og interstatslige orden. Forudsæt-

ningerne for dens reproduktion tilvejebringes ligeledes, idet staten selv bliver udgangspunktet for definitionerne af orden på lokalt territorium, og samspillet mellem ideelt set homogene enheder bliver udgangspunktet for definitioner af orden i international sammenhæng.

At hævde, at statens indre og ydre udvikling hermed når en endelig form, ville selvfølgelig være ukorrekt. Det er svært at ignorere den effekt på det klassiske suverænstats begrebs anvendelighed, som følger af processer ofte samlet under betegnelsen *globalisering*. Det relevante ved dette begreb bliver i denne sammenhæng det pres på den klassiske suverænstats autoritetsmonopol, som kan tilskrives opkomsten af regionale og globale fænomener og aktører af både juridisk, politisk og økonomisk karakter. En historisk beskrivelse af dansk, og i mindre grad britisk, terrorlovgivnings politiske udvikling, som udelader at tage disse nationers orientering mod EU og FN med i betragtning, vil med rette kunne klandres for at være utilstrækkelig.

En følge af dette er erkendelsen af, at den statsopfattelse, som funderes hos Schmitt, ikke kan gøre krav på at være en totalmodel for alle aspekter af statens væsen. Dette er imidlertid heller ikke formålet her. Målet er snarere med en idealtypisk begrebmæssig karakteristik af suverænstaten at påpege, hvordan udøvelsen af suverænitet på territoriet er en nødvendighed for, at retskategorier kan aktiveres, og en retsorden kan opretholdes. Herefter kan det udforskes, hvordan denne suverænitet reagerer i tilfælde, hvor den konfronteres med terrororganisationer. I forhold til terrorlovgivningerne ser vi, som det fremgår af den følgende redegørelse, at den, især i det danske tilfælde, er blevet til med en høj grad af orientering både med EU og FN. Både terrordefinitionerne og mulighederne for antiterror har en globaliseret dimension. Det er dog væsentligt her at holde

sig for øje, at selv om globaliseringens forskellige aspekter har gennemhullet staterne, så de ikke længere udelukkende er "units" i Waltz'sk forstand (Waltz 1979), er nationalstaten i begge de lande, som undersøgelsen indbefatter, den eneste territorielt tilstedeværende indehaver af det voldspotentiale, som understøtter magten, der opretholder loven. At jura og politik nu har et globalt element tjener ikke som noget tilfredsstillende argument for, at det ikke er relevant at regne det suverænitetsfæstnede definitionsmonopol for en størrelse, der kan analyseres med territorialstaten som ramme. I dette perspektiv kan man for denne undersøgelses vedkommende lidt provokerende hævde, at for tilfældet dansk terrorlovgivning er det ligegyldigt, hvilken globaliseret politisk oprindelse, loven har. Dens transformation til retskategori i dansk lov er betinget af den danske suverænstats evne til at ophøje og fastholde, at de konkrete skyldsspørgsmål og definitioner af, hvad der er tilladeligt i anti-terrorindsatsen, har status som *retsmæssige* med den danske retsorden som garant. Det er altså en nødvendig konklusion, at Schmitt og Benjamin er brugbare teoretikere, når det gælder at forstå magtens sammenhæng med ordenen og retten på et givent territorium. Det må dog også konkluderes, at teorierne er for begrænsede i deres perspektiver (hvilket er en naturlig følge af deres teoriehistoriske placering) til direkte at stille dem til ansvar overfor de processer og udviklinger, som nutidig samfundstænkningen nødvendigvis må tage i betragtning.

DEFINITION OG TERRORRATIONALER

Vi kan nu sammenholde begreberne fra Schmitt og Benjamin, samt den historiske oversigt i forhold til den indledningsvise dob-

belte magt- og lovforskel i forholdet mellem stat og terrororganisation. Det bliver herved tydeligt, at det første forhold afhænger af det andet: Loven kan kun blive lov, i fald der er en magtfuld aktør til at indstifte og opretholde den.

Ved at tage udgangspunkt i Schmitt bliver vi opmærksomme på, at en ret kræver stabilitet for at kunne blive til ret overhovedet. Retten er altså afhængig af en ordensindstiftelse, som kun kan hvile på en magtudøvelse, der ved sin yderste grænse er betinget af voldsmagt. For så vidt som vi anerkender staten som den suveræne aktør på de lokale territorier, må staten altså være bæreren af undtagelsestilstandens magtpotentiale forstået som den magt, der ligger i at være i stand til effektivt at kunne få sat en vilje igennem i krisesituationen. Ved at forholde dette til Benjamin bliver vi opmærksomme på, at det er dette magtpotentiale, som løbende gøres levende ved statens definitioner af forskellige forhold eksempelvis i den fortløbende udvikling af rettens kategorisering af virkeligheden.

Da målet for denne undersøgelse er statens udtrykte - eller sprogliggjorte - kategoriseringer i den officielle terrorlovgivning, kan det anskueliggøre magtudfoldelsen i definitionsmonopolet, hvis vi inddrager en forståelse af, hvordan sproget fungerer som medie for volds- og magtforhold. Dette spørgsmål har haft en temmelig central placering hos det 20. århundredes konstruktivistiske og poststrukturalistiske teoretikere og har bredt sig fra lingvistikken og filosofien til discipliner som sociologien og politologien. Det er imidlertid kun enkelte træk ved debatten, det er nødvendigt at forholde sig til her.

Som den slovenske filosof Slavoj Žižek fremhæver, misforstår vi en af sprogets fundamentalt væsentlige funktioner, når vi forstår sproglig dialog udelukkende som en måde at skabe overensstemmelse og fælles

forståelse. Sproget er ikke blot et medie for vold, sprogets ontologiske funktion *er* vold. Når et fænomen sprogliggøres, rives det ud af sin naturlige, flydende sammenhæng og defineres stramt som en ting med en stabiliseret mening (Zizek 2006: 52). Denne akt er i sidste instans en voldsrealisering. Det er nemlig et vilkår ved sproglighed, at bestemmelsen af et fænomen leder ud i en uendelig regres af uddybende definitioner, medmindre processen stoppes af en i yderste konsekvens ubegrundet effektiv beslutning, som har konsekvenser for andres måder at benytte sproget (ibid.: 53). Hvorvidt Zizeks voldsbegreb er acceptabelt eller ej, skal ikke diskuteres her. I forhold til eksemplet retsetablering kan vi benytte denne filosofiske betragtning til at forstå, hvordan realiseringen af suverænitet igennem definitionen af en retsordens kategorier medieres gennem sproget – en størrelse som allerede i udgangspunktet er disponeret for at udfolde en intersubjektiv magtforskel. I en analyse af rettens sproglige kategorier må det altid forudsættes, at de centrale definitioner udtrykker en kategorisering af verden, som udspringer fra et centrum (staten), og som påtvinges en periferi (retssubjekterne). Vi må altså i udgangspunktet for en undersøgelse af konkret lovgivning forstå, at måden, hvorpå fænomener defineres, er betinget af bagvedliggende magtforhold, som ligeledes er formet af nogle konkrete dynamikker og logikker. Hermed menes ikke, at statens magtudøvelse er dikteret af machiavellianske politikere, som ønsker at udrydde opposition eller bevare magten. I stedet menes der, at statens dynamikker i reaktionsmønstrene er systemisk betinget af hvilke magtkonstellationer, der indgår i en situation. I dette konkrete tilfælde er magtkonstellationen den, der blev opridset indledningsvist, altså at den ene aktør skaber definitionen

af den anden som illegitim og illegal. Skal vi have en forståelse af terrorlovenes udvikling på baggrund af den generelle teoretiske ramme, må vi altså afdække nogle af disse konkrete systemiske logikker, som kendetegner mødet mellem suverænstaten og terrororganisationen.

En operationalisering af monopolbegrebet

Begreberne, som er afklaret i det ovenstående, vil blive anvendt i en konkret analyse på tre måder. For det første vil jeg gennemgå den særlige status, som definitionen af *terrorisme*begrebet idealtypisk kan tilskrives. Det kan herved blive tydeligere hvilke systemiske logikker og dynamikker, som udgør den sammenhæng, statsforanstaltninger mod terrororganisationer må forstås i. For det andet vil jeg udførligt kortlægge de konkrete sproglige definitioner, som optræder i terrorlovgivningerne. For det tredje vil jeg ved at påpege, hvad jeg kalder *brede definitioner* i terrorlovene forklare disse som et udtryk for retsordenens immanente magtrealisering.

Jeg vil gå til suveræniteten i definitionsmonopolet i lovgivningen på flere niveauer i løbet af undersøgelsens tre led. Først som en statsfunktion hvis reaktionsmønster er betinget af, hvilken karakter presset på suverænstaten har. I dette konkrete tilfælde, som en udfordring af statens voldsmonopol fra terrororganisationer. Dernæst som ophavet til den konkrete lovgivning, som sprogligt formidler både kriminaliseringerne og midlerne til rådighed for statens modtræk. Afsluttende forstår jeg definitionsmonopolet som en størrelse realiseret gennem en særlig måde at kategorisere forhold, kriminelle handlinger og lovlige modtræk. De brede definitioner i terrorlovene skaber muligheden for at tilpasse definitionerne den konkrete situation og sta-

dig lade dem være funderet i den magt, som underbygger retsordenen. Derved kan det afgøres løbende og effektivt, hvilke fænomener som skal påhæftes et vist mærkat, og hvilke instrumenter der bør anvendes som modtræk. Navnlig dette sidste er oplagt at forstå som en forlængelse af Schmitts forestilling om, at suveræniteten både er at kunne bestemme nødsituationen og de midler, der er legitime for at overvinde den. Den teoretiske antagelse er her, at alle tre indgangsvinkler til terrorlovene kan føres tilbage til forestillingen om en oprindelig undtagelsestilstand, hvis potentiale løbende realiseres. Det er på et fundamentalt niveau ikke de klare normative retsreglers legitimering, som giver staten sit rygstød til at udkaste kategorier, men i stedet dets magtunderbyggede definitionsmonopol.

Idet denne undersøgelse tager udgangspunkt i konstruktionen af en teoretisk begrebsafklarende ramme af suveræniteten og derefter bevæger sig mod den empiriske undersøgelse, bliver man konfronteret med nogle af den anvendte teoris fordele og ulemper. Derfor må de følgende forhold inddrages kort.

Vi overtager med Schmitt og Benjamins teori nogle fundamentale antagelser i perspektivet på retten som et fænomen, der er betinget af magtens ordensskabende dimension, og som i sidste instans er underbygget af voldsudøvelse. Herved får vi berøring med det element i statens form, som man kan kalde en slags sikkerhedsorienteret og suveræn "selvopretholdelsesdrift". Her er statens opretholdelse af monopoliet på definition det centrale rationale i dens reaktionsmønster. Denne størrelse er en idealtipe, som ved hjælp af teorien isoleres, og som udspringer at nogle ontologiske forestillinger om statens form og den politiske eksistens hos især Carl Schmitt (Hartz 2007). Det er således nødvendigt at være opmærksom på, at ved at benytte disse

filosofiske overvejelser som en del af en model, der skal bruges på noget så konkret som lovgivninger, bliver analysen sårbar overfor begrebsmæssig kritik af Carl Schmitts formelle og abstrakte overvejelser.

Med denne indgang må der gives køb på alternative indgange til at forstå retten. Herved afskæres vi fra nogle af de dimensioner som ellers findes i teoretikers beskrivelser af retsordener. Et eksempel herpå er den beskrivelse af rettens legitimitet som noget procesuelt betinget, som vi finder hos Jürgen Habermas. Her begrundes den fornuft, som kan realiseres i retten, i en normativ karakteristik af den fornuft som er et potentiale i kommunikationen (Wheeler 2001: 3). Med Habermas som udgangspunkt ville det således blive muligt at kritisere den mangel på offentlighed eller forrykkelse af magtdelingens instanser, som findes i terrorlovene. Dette er et Schmittiansk perspektiv ikke i stand til at begribe og systematisere. Hvad vi ender med er derfor en indsigt i logikken i undersøgelsesgenstanden som en ideel form, men der bliver ikke serveret en teoretisk kritik af den.

En endelig opsummering af den teoretiske ramme kan lidt forsimplet formuleres sådan: Definitionsprocessen er paradoksalt nok kendetegnet ved både at fastfryse virkeligheden ved sproget, men samtidig åbne et elastisk rum for løbende fortolkning. Det grundlæggende fællestræk for disse to er, at de begge udgør en udløsning af en latent magtreserve. Denne repræsenterer, hvad jeg tidligere har beskrevet, som voldens impulsbevarelse og som, uden at meningen ville gå tabt, kunne kaldes såvel undtagelsens eller suverænitets impulsbevarelse. Staten er, qua sin position som magtsuveræn, den retsetablerende aktør, der foreskriver såvel rammen om, som indholdet i både generel ret og den "usikre retssituation" (de fleksible definitioner) i håndteringen af terrorismen.

Terrordefinitionens særlige status

Første element i undersøgelsen er en afdækning af de generelle dynamikker, der gør sig gældende i relationen og konfrontationen mellem stat og terrororganisation, altså hvordan definitionsprocesserne, der spinder omkring begrebet "terrorisme", er disponerede.

Først en betragtning som gælder det begrebsmæssige forhold mellem de to aktører, og som ligger i direkte logisk forlængelse af Schmitt og Benjamin. Her er det interessante, at statens indædthed i kampen mod terrorismen, ikke skyldes dennes nihilistiske eller moralsk korrumpere karakter. I stedet er denne kamp en logisk måde for staten at reagere overfor voldens private karakter (Thorup 2008: 86). Dette er en parallel til den konfliktuelle dynamik, som modstillingen mellem naturlig og sanktioneret vold fører med sig ifølge Benjamin. Som Thorup skriver, er det ikke muligt at give terrorismebegrebet mening, hvis det ikke relateres negativt til staten, idet det er her begrebet har sit udspring (ibid.: 72). For at kunne forstå de mekanismer, som aktiveres ved udøvelsen af alternativ vold, må man så at sige forudsætte eksistensen af et primært centrum for voldsudøvelse, et monopol.

Forskellene i magt og i legalitet, som indledningsvist blev berørt, udgør de væsentligste komponenter i et *asymmetrisk* fjendskabsforhold⁶. I modsætning til fjendtligheder mellem homogene politiske enheder, som krig mellem gensidigt anerkendte suveræne stater, er det interessante træk ved det asymmetriske fjendskab den manglende anerkendelse. Ganske kort kan der fremhæves to idealtypiske kendetegn ved dette forhold:

⁶ Et begreb der her ikke skal forstås som værende ensbetydende med *asymmetrisk krig*. Begreberne er dog alligevel beslægtede, idet det er manglen på formaliseret anerkendelse af den ene sides kombattanter, som er afgørende for begrebet.

For det første er terrororganisationen, som den svageste part i konflikten, altid prisgivet statens definitions kategorier. For det andet vil staten som oftest benytte disse definitionsmekanismer til at beskrive forholdet til udøveren af terror som et særligt forhold adskilt fra andre former for forbrydelser. Ved at bringe terrorismestemplingen i spil opstår muligheden for at gribe til andre metoder end den sædvanlige kriminalitetsbekæmpelse (Andersen og Aagaard 2002: 29).

Mod et sikkerhedsorienteret retsparadigme

En aktør, som kategoriseres ved hjælp af statens terrorismedefinition, beskrives altså som særligt farlig og utilregnelig. Ved at tage udgangspunkt i den risiko, som staten må håndtere i terrorismen, bliver det muligt at tegne et billede i bredt perspektiv af den sammenhæng, vi må forstå terrorlovene i.

Aradau og Van Munster beskriver denne sammenhæng ved at analysere den med begrebet *dispositiv*⁷, som er lånt fra Michel Foucault (Aradau og Van Munster 2007: 97). Begrebet er en samlebetegnelse for de forskelligartede *rationaler* og *teknologier* i administration og regeringsførelse, som anvendes i håndteringen af sociale fænomener.

For at beskrive antiterrorforanstaltningerne på denne måde, må de tænkes ind i rammen af et *risikodispositiv*. Hvad kendetegner dette er, at det "creates a specific relation to the future, which requires monitoring of the future, the attempt to calculate what the future can offer and the necessity to control and minimize its potential harmful effects" (ibid.:

⁷ Forfatterne bruger i deres engelsksprogede artikel det franske udtryk *dispositif* af hensyn til oversættelsesvanskelighederne. Jeg benytter her den oversættelse af Foucaults udtryk til dansk, som findes hos Raffnsøe, Gudmand-Høyer og Thaning (2008).

98). En sådan orientering mod fremtidens risici har traditionelt i moderniteten måttet forlade sig på sandsynlighedsberegning af deres realisering. Paradigmeeeksemplet på dette er forsikringsindustriens statistiske udregning af sandsynligheden for at blive syg, komme til skade på arbejdspladsen eller blive overfaldet. Men den teknologiske og videnskabelige udvikling har tvunget denne logik i baggrunden. Dette skyldes, at de dels skaber katastrofale risikohorisonter, og dels gør det umuligt at beregne sandsynligheden for at risiciene vil blive realiseret. Hermed indtræder et skift mod et nyt risikodispositiv, *precautionary risk*, som både indarbejder uberegneligheden og uoverskueligheden i fremtidige scenarier som et vilkår, og accepterer at måtte forholde sig til katastrofale konsekvenser, som er umulige at acceptere (ibid.: 101). Det er i dette dispositiv, som er opstået i løbet af de sidste 20 år, at håndteringen af terrorismen finder sted. Konkret kan der peges på fire forskellige rationaler, altså fire forskellige måder at gøre fænomenet terrorisme tilgængelig for handling. Disse fire, som Aradau og Munster kalder for: *zero risk*, *worst case scenario*, *shifting the burden of proof* og *serious and irreversible damage* (ibid.: 103), er retningslinjer, som præger udformningen af de statslige antiterroriltag. I dette dispositiv ses en tendens til, at vægtningen i antiterroriltagenes udformning ligger på foregribelse af terrorgruppernes aktioner frem for reaktion på dem. Idet disse grupper er vanskelige at identificere på forhånd (som nævnt er uberegneligheden et forudsat vilkår for dette dispositiv) udmønter denne vægtning sig i, at hele befolkningen gøres til genstand for en øget mængde præventive tiltag, som forebyggende overvågning eller udvide rammer for tilbageholdelse (ibid.: 104).

Denne udlægning af antiterroriltagenes bagvedliggende styringsrationaler bringer en interessant dimension ved den førte politik

frem i lyset. Når tiltagene mod terrorismen vil strække sig ud over, hvad der kan beregnes og forventes med nogenlunde sikkerhed, og håndtere fremtiden med usikkerhed som et vilkår, ændres den politiske beslutningsform. Aradau og Munster beskriver dette således: "This decision is no longer the juridical decision for which careful consideration of evidence is necessary, but becomes an administrative decision, where the rule of zero risk takes precedence" (ibid.: 106). Når uberegnelighed er et vilkår i sikkerhedsspørgsmål, er beslutningen over aktiveringen af statens midler ikke bestemt af tilbunds gående afvejning af både risici og mistænkt skyld, men betinget af manglende vilje til at ville løbe den katastrofale risiko.

Denne beskrivelse af regeringsrationaler kan oplagt kædes sammen med, hvad Frederik Rosén kalder "en Schmittiansk drejning i dansk retspolitik" (Rosén 2007: 35). Dette er betegnelsen for det skift, han ser i den danske diskurs om rettens opgave og udformning, og som manifesteres tydeligst i flygtningenævnets retsstatus, som et domstolslignende organ, der er ude af berøring med den almindelige retspraksis. Skredet omhandler tolkningen af retsstatens funktion og sker fra en *upragmatisk* og *principlædende* tolkning mod en *sikkerhedsorienteret* tolkning. De to positioner tolker retsstatens opgave på forskellige måder. Den første tolkning kalder Rosén *kosmopolitisk universalisme*, og her er legitimiteten afledt af højere principper, som retsstaten skal bestræbe sig på at udtrykke. Den anden, som både dansk og generel vestlig retstolkning bevæger sig imod, anser territoriets og befolkningens sikkerhed som retsstatens væsentligste prioritet. Den er derfor i højere grad pragmatisk og kan teoretisk karakteriseres med udtrykket *eksistentialistisk kommunitarisme* (ibid.), som betegner Schmitts kobling mellem den politiske enhed og "folket" som to sammenhængende

størrelser. Her opfattes borgernes sikkerhed og statens overlevelse (opretholdelsen af monopoleet på at være ordensskabende, retsetablerende og retskonserverende) som det højst rangerende sikkerhedsanliggende⁸.

Når vi i det følgende redegør for udviklingerne i de danske og britiske antiterrorlove, må vi altså læse såvel deres form som deres indhold ind i disse sammenhænge. Som vi skal se, kan deres udvidede rammer for forebyggelse og repressalier forstås som en konsekvens af et generelt skred i opfattelsen af retten. Dette skred er mod en opfattelse af retskategorierne som værktøjer til håndtering af et fænomen, hvis potentielle sikkerhedsmæssige følger er uacceptable, og hvis forpligtelse i højere grad retter sig mod territoriets sikkerhed end mod højere retsprincipper.

TERRORLOVENES UDFORMNING SIDEN 11. SEPTEMBER

Den følgende analyse af terrorlovene i Storbritannien og Danmark vil have tre led. Dette skyldes, at den vil beskæftige sig med, hvad der her opfattes som tre niveauer af statens retsdefinitioner i forbindelse med terrorismen. Disse tre er for det første rettens afgrænsning af terrorismen som foreteelse, hvilket her kaldes *basaldefinitioner*. For det andet definitioner af fænomener, hvis kriminelle status afgøres af deres relation til terrorbegrebet. Denne anden kalder jeg en *følgedefinition*, det vil sige en, som afhænger af indholdet i terrordefinitionen, men ikke desto mindre er en definition i sig selv. Det tredje niveau udgøres af statens

⁸ Et sådan holdning kom tilsyneladende til udtryk hos for eksempel politikeren Tom Behnke, da han i 2008 udtalte sig om de principielle grundlag for de administrative udvisninger af udlændige, som var genstand for en offentlig debat (Politiken.dk: 2008).

definition af, hvad der er legalt og illegalt inden for rammerne af antiterrorloven. Analysen vil udlægge den generelle udvikling på alle tre niveauer siden 11. september 2001 og afsluttende kaste et særligt teoretisk funderet blik på de områder, hvor staten skaber råderum til at bøjne sine egne definitioner efter situationen.

Danmarks første antiterrorlove

Først må det kortlægges hvilke lovgivningsmæssige tiltag, som har kendetegnet perioden efter 11/9 i de to lande, samt hvilken position de optager i de pågældende landes tradition på området.

I Danmark har vi været vidne til en række ændringer inden for et bredt spektrum af retsområder. Tydeligst og under mest offentlig bevågenhed med vedtagelsen af de to terrorpakker i henholdsvis 2002 og 2006. Dansk territorium er hidtil blevet forskånet for omfattende terrorangreb af den type, som vi efter 11/9 har set i andre koalitionsnationer som Spanien og UK. På trods af dette er Danmark ikke fuldstændigt uden erfaringer med politiske radikaliserings og terrorisme. 1960'erne og 1970'ernes venstremilitante bølge havde også udløbere her, og bombningen af synagogen i Krystalgade kan med nogen ret opfattes som et stykke international terrorhistorie på dansk jord (Andersen 2004). Ligeledes var der i løbet af halvfemserne offentlig bevågenhed omkring radikale islamisters militante aktiviteter i landet (Erslev Andersen og Aagaard 2002: 25). Selvom den danske stat og offentlighed havde et forhold til terrorloven, var det først med lovgivningen, der fulgte efter anslagene i New York og Washington, at en selvstændig definition af terrorisme blev indføjet i straffeloven. Hidtil havde et såkaldt *korpsforbud*⁹

⁹ Forbud mod tilknytning til en bestemt organisation eller gruppe.

været vurderet som tilstrækkeligt til at imødegå terrorhandlinger af enhver afskygning i Danmark. Der var altså ikke med terrorpakkerne efter 11/9 tale om en nykriminalisering af en blind vinkel i den hidtidige lovgivning.

Den første pakke blev udført med baggrund i 11/9, FN's antiterrorkonvention og EU's rammeafgørelse om terrorbekæmpelse. I denne fandtes den kendte "terrorisme-paragraf", pgr. 114. Denne paragraf indeholder også en kriminalisering af støtte til terroristiske organisationer. Paragraffen er blevet kritiseret for at være blevet hastet igennem høringsinstanser og vedtagelsesproces med henvisning til situationens alvor. Dette på trods af at den indeholdt kontroversielt materiale (Vestergaard 2006: 1). Den anden terrorpakke blev vedtaget i juni 2006 i forlængelse af Europarådets konvention om terrorbekæmpelse. Derudover har der fundet en række løbende juridiske ændringer sted, som vi skal se nærmere på i det følgende. Af nye praktiske og administrative tiltag kan nævnes det samarbejde mellem politiet og de høje læreanstalter, som indledtes i 2003, og oprettelsen af Center for Terroranalyse i 2007. Hvad angår bevillinger kan det nævnes, at PET i maj 2004 fik 135 millioner kroner i ekstrabevillinger, og at den årlige bevilling i november 2006 blev øget med 55 millioner kroner årligt indtil 2010 (Center for Rets- og Politiforskning 2008: 142).

Storbritannien – fra kolonial til international og homegrown terror

Det britiske forhold til terrorisme er præget af nogle andre historiske proportioner end de danske. Vi kan nævne tre historiske forhold, som har drevet udviklingen i Storbritanniens forhold til terrorisme. For det første tvang Storbritanniens koloniale engagement briterne til at forholde sig til en række terroran-

slag. Nogle var direkte angreb på de britiske ekspeditionsstyrker, et eksempel herpå er den jødiske undergrundsbevægelse Irguns bombing i 1946 af King David Hotel i Jerusalem. Andre var aktioner forbundet med de borgerkrige, som fulgte dekolonialiseringen i perioden fra krigens slutning til 1970'erne. I eksempelvis Indien måtte briterne håndtere denne type terrorisme. Det var imidlertid først som en konsekvens af IRA's militante kamp i sluttresserne, at den første lovgivning udkastede en specifik definition af begrebet med henblik på bekæmpelse af terrorisme på britisk jord. Således benyttede UK "The Prevention of Terrorism Acts (Northern Ireland)" i perioden fra 1974 til 1989 (Transnational Terrorism, Security, and the Rule of Law 2008: 116).

På grund af ændringer i trusselsbilledet igangsatte briterne i 1996 "Inquiry into Legislation against Terrorism", som i 2000 kulminerede med en ny terrorismedefinition i "The Terrorism Act" (ibid.: 117). I perioden efter denne lovgivning eskalerede både det offentlige fokus på terrorisme og det juridiske arbejde med fænomenet. Dette var selvfølgelig på foranledning af angrebene i USA 11/9-01 og bomberne i London 7/7-05. I forbindelse med disse to passerede en række terrorrelevante lovforslag gennem parlamentet. Således "The Nationality, Immigration and Asylum Act" og senere samme år skabtes en administrativ position med titlen "Security and Intelligence Coordinator". Denne fulgtes året efter af oprettelsen af "The Joint Intelligence Analysis Center", som skulle nedbryde institutionelle barrierer mellem antiterrorindsatsens forskellige instanser. I 2004 er tre tiltag nævneværdige, nemlig vedtagelsen af "Immigrations Act", "Civil Contingencies Act" samt underskrivelsen af en aftale mellem US Homeland Security Dept. og Home Office om deling

af teknologi til beskyttelse af udsatte kritiske lokationer.

Den næste deciderede antiterrorlovsamling kom det følgende år 2005. Med "The Prevention of terrorism Act" indførtes muligheden for at benytte såkaldte "control orders" i håndteringen af terrormistænkte. Som en parlamentarisk kontrol med denne kontroversielle lovgivning konstrueredes en såkaldt "Sunset Clause", som kræver kontinuerlig fornyelse af loven. 2006 bød på lovgivning som forholdt sig til terrorismen fra flere forskellige vinkler. Dels kom endnu en decideret antiterrorlov "Terrorism Act 2006". Derudover blev der i marts 2006 givet den endelige kongelige stadfæstelse til "The Immigration/Asylum Act" og "The Identity Cards Act". I marts 2007 blev det britiske indenrigsministeriums antiterrorindsats omstruktureret således, at der oprettedes en ministeriel komite for sikkerhed og et kontor for sikkerhed og terror. Den sidste terrorismelovpakke "The Counterterrorism Bill 2008" modtog kongelig stadfæstelse i slutningen af året (The Guardian 2009).

Terrorlovenes basale terrordefinitioner

1) Den danske basisdefinition

Som nævnt var der ingen definition af terrorisme i dansk lov før 2002. Indtil da indeholdt straffelovens paragraf 114 blot et forbud mod at støtte eller deltage i visse militante grupper, et såkaldt "korpsforbud" (Vestergaard 2006: 1). I stedet for at henvise til terrorisme som begreb og strafbar handling kunne myndighederne arbejde med de mistænkte ud fra anklager om brug af magt til at påvirke offentlige anliggende eller forstyrre samfundsordenen. Det var som nævnt ikke fordi, at der ikke var mulighed for at retsfor-

følge mistænkte terrorister, men indføjelser af begrebet i selve lovgivningen kan beskrives som et resultat af tre forhold. Dels FN's resolution 1373 om terrorisme, som sikkerhedsrådet tiltrådte umiddelbart efter angrebene i New York. Dels som en måde at imødekomme to EU-rammebeslutninger, som i hast blev udfærdiget i samme forbindelse. Samtidig udtrykte lovændringen et politisk ønske om at signalere en principiel bevidsthed omkring modsætningen mellem terrorisme og demokrati (Vestergaard 2006: 1).

Den selvstændige terrorismebestemmelse i straffeloven beskriver et terroristisk forsæt, altså en handlingsmotivation, og straffer med indtil livstid den, som:

"...med forsæt til at skræmme en befolkning i alvorlig grad eller uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til at foretage eller undlade at foretage en handling eller at destabilisere eller ødelægge et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer begår en eller flere af følgende handlinger, når handlingen i kraft af sin karakter eller den sammenhæng, hvori den begås, kan tilføje et land eller en international organisation alvorlig skade..." (Straffelovens paragraf 114).

Dette følges af opremsningen af en række i forvejen kriminaliserede forhold, som i kombination med et terroristisk forsæt udgør kategoriseringerne i definitioner af terrorhandlinger.

2) Den britiske basisdefinition

Som beskrevet i det ovenstående har de historiske omstændigheder stillet UK i en noget

anderledes position i forhold til en definition af begrebet terrorisme. I artikel 9 i den første af den række af *Prevention of Terrorism Acts*, der i perioden fra 1974-89 var rettet mod militant nationalisme i Nordirland, bestemmes, at "terrorism means the use of violence for political ends, and includes any use of violence for the purpose of putting the public or any section of the public in fear" (Transnational Terrorism, Security, and the Rule of Law 2008: 116). Terrordefinitionen blev løbende tilpasset og revideret igennem halvfemserne og blev i år 2000 udvidet for både at kunne benyttes i forbindelse med international terrorisme, det irske spørgsmål og terrorisme med et indenrigs udspring (Guardian 2009). Således kom definitionen i denne lov til at være bundet op på intentionen om at bruge vold for at "influence the government or to intimidate the public or a subsection of the public", samt "the purpose of advancing a political, religious or ideological cause" (UK Parliament 2000). I denne ordlyd var definitionen de britiske myndigheders arbejdsredskab, indtil den igen blev udvidet med en tilføjelse af udtrykket "international governmental institutions" som et mål i 2006 og ordet "racial" som en del af bestemmelsen af det terroristiske forsæt i 2008 (UK Parliament 2008: 52).

Som i den danske lovgivning er terrordefinitionen ledsaget af en opremsning af en række i forvejen strafbare handlinger, som udgør de kategoriserede terrorhandlingers konkrete indhold.

Terrorlovenes følgedefinitioner

Vi bevæger os nu over i, hvad jeg kalder *terrorlovenes følgedefinitioner*, altså en gennemgang af de forskellige kategoriseringer af handlinger, som står i et illegalt forhold til aktiviteter eller intentioner, som falder ind under defini-

tionen af terrorisme, dog uden selv at kunne rubriceres direkte som terror.

1) De danske følgedefinitioner

Indtil anti-terrorpakkerne efter 11. september var deltagelse i visse grupper som nævnt kriminaliseret under et såkaldt korpsforbud. Som en konsekvens af ønsket om at lægge sig på linje med EU's rammeafgørelse fra december 2001 og FN's konvention 1373 om støtte og finansiering af terrorisme indføjes med den første lovpakke en ny paragraf 114 b, som indeholdt en kriminalisering af *støtte til terrororganisationer* som bestemt ved tre forhold:

- “ 1) Direkte eller indirekte støtte til,
 - 2) direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler til eller 3) direkte eller indirekte stiller penge, andre formuegoder eller finansielle eller lignende ydelser til rådighed for... en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af pgr. 114 eller 114 a ”
- (Straffelovens paragraf 114 b).

Med den næste terrorpakke fra 2006 defineres yderligere to terrorrelaterede aktiviteter som kriminelle. For det første i paragraf 114 c. *hvervning* af personer til terrorgrupper og til udførelse af terrorhandlinger eller terrorstøtte, ligesom det nu kategoriseres som illegalt at *lade sig hverve* til engagement i sådanne grupper. For det andet opstilles en kriminalisering af træning, instruktion eller anden oplæring af personer til udførelse eller støtte til handlinger omfattet af 114, 114 a eller 114 b.

Ydermere bliver det tilføjet, at det er strafbart at *fremme virksomheden* for terrorister (114 e), at *yde væsentlig støtte til* grupper, der anvender magt for at øve indflydelse på samfunds-

ordenen (114 g) samt at *deltage i en ulovlig militær organisation eller gruppe* (114 f).

2) De britiske følgedefinitioner

I UK havde man allerede før angrebene i New York arbejdet med retsdefinitioner parallelle til dem, vi i Danmark så med den første terrorpakke. I "Terrorism Act" fra 2000 finder vi opstillet en række følgedefinitioner som hvidvaskning og finansiel støtte i forbindelse med terrorisme. Vi skal helt frem til "Terrorism Act 2006" på den anden side af angrebene i London og den øgede nationale bevågenhed omkring *homegrown terrorism*, før der finder en substantiel udvikling i følgedefinitionerne sted.

I denne lovgivning kriminaliseres en række forhold, som har relation til basaldefinitionen af terrorisme. For det første bestemmes det som et lovbrud i offentlighed at opildne direkte eller indirekte til terrorisme ("encouragement of terrorism" eller "glorification"). I et begreb om *indirekte* opildnen til terrorisme indeholdes enhver "glorificering" af fortidige, nutidige eller fremtidige terrorhandlinger, som rimeligvis kan antages at give publikum det indtryk, at de omtalte handlinger er eksempler til efterfølgelse. Opildnen til terrorisme bestemmes som ulovlig, - ligegyldigt om den kan sammenkædes med reelt udførte, forsøgte eller planlagte terroranslag (UK Parliament 2006). I forlængelse heraf gøres det for det andet lovstridigt at udbrede terroristiske publikationer med den hensigt, at disse skal opildne til eller instruere udførelsen af terrorhandlinger. Det bliver hermed gjort ulovligt at sælge, udlåne, bortgive, uploade eller besidde denne type publikationer med disse for øje (ibid.). For det tredje kriminaliseres aktiviteter, som har til formål at forberede eller assistere forberedelsen af terrorhandlinger, ligegyldigt om disse bringes til udførelse eller ej (ibid.). For det fjerde defineres det som i

strid med loven at give eller modtage træning i metoder, der kan benyttes til udførelse af terrorisme med dette som intention. Dette vil for den instruerende sige, at han eller hun på undervisningstidspunktet er klar over, at den instruerede har tænkt sig at benytte det tillærte i en sådan sammenhæng. For den instruerede betyder det, at han modtager undervisningen med udførelsen eller planlægningen af disse handlinger for øje (ibid.). I sammenhæng hermed gøres det for det femte illegalt at opholde sig et sted, både indenfor og udenfor UK, hvor man er bevidst om, at der finder instruktion i terroranvendelige metoder sted (ibid.). Derudover oplistes en række nye lovovertrædelser, som vedrører omgangen med og erhvervelsen af radioaktive materialer med et terroristisk forsæt.

Bestemmelserne af statens råderum for antiterror

Som det tredje og sidste led i kategoriseringen af antiterroriltag skal det nu undersøges, hvordan det råderum, der findes for statens antiterroraktivitet, har udviklet sig. Både i dansk og britisk lov kan der ses en lang række af løbende juridiske, administrative og bevillingsmæssige ændringer, som skal effektivisere statens modtræk. I denne sammenhæng er sigtet rettet mod udvidelsen af det juridiske råderum, og der vil derfor ikke blive taget fat i de administrative eller finansielle omrokninger.

1) Rammerne for den danske antiterrorindsats

Den danske juridiske antiterrorindsats har fundet sted dels i to samlede lovgivningspakker øremærket indsatsen mod terror, samt i en række løbende ændringer af retsplejeloven og andre love. Det er vigtigt at notere sig, at muligheden for klarhed om terrorismens indflydelse på anden lovgivning forplumres af,

at ændringerne har fundet sted parallelt med andre udviklinger, som tematisk eller teknisk kan overlape den. Af eksempler på emner, som har kunnet influere retsudvikling på de samme områder som terrorismen, kan nævnes den religiøse ekstremisme, udlændinge- og asylspørgsmålet, våben i nattelivet og bandedrelateret kriminalitet.

Siden 11/9 har myndighedernes råderum udvidet sig ganske betragteligt med en række tiltag. Indledningsvist kan man pege på en generel tendens i rammerne for strafudmålingen i terrorsager, som indledes med den første lovsamling i 2002, nemlig den at der opereres med strenge maksimalstraffe. Således straffes udførelse af terroraktioner med indtil livstid, mens for eksempel økonomisk støtte til illegale grupper og instruktion i terroraktivitet kan give hhv. 10 og 6 år (Folketinget 2002 (a)). De væsentligste tiltag opridses her med særlig opmærksomhed rettet mod de to terrorpakker.

a) Den første terrorpakke

En del af de lovmæssige udvidelser angår myndighedernes redskaber til at overvåge mistænkte inden for retsplejeloven. I den første terrorpakke kan man fremhæve den kontroversielle *logningslovgivning*, som øger registreringen af telekommunikation. Her forpligtes udbydere til at bevare oplysninger om teletrafik i 1 år med henblik på senere brug i efterforskning. Hermed var lovgrundlaget udlagt for den *logningsbekendtgørelse*, som trådte i kraft 15. september 2007 på foranledning af justitsministeren sammen med Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. I denne bekendtgørelse blev det nærmere bestemt, at alle udbydere af elektroniske kommunikationsnet skal registreres hos rigspolitiet og skal tilrettelægge deres systemer, så de er tilgængelige for indgreb i meddelelshemmeligheden, samt udlevere abonnementsoplysninger,

såfremt dette kræves af dem. (Søholm 2008: 38). I samme forbindelse blev det også muligt at aflæse ikke-offentligt tilgængelige informationssystemer ved hjælp af "programmer eller andet udstyr", såfremt dette vurderes at have afgørende betydning for efterforskningen. Sammesteds gives retten også mulighed for at tillade, at politiet udfører hemmeligholdte ransagninger, såvel som gennemfører et ubestemt antal ransagninger mod det samme sted. En sidste ændring skal nævnes, nemlig at det med den første terrorpakke bliver muligt at konfiskere formuegoder hos ikke-mistænkte.

b) Udlændingelovene og de finansielle institutioner

Ganske kort efter at den første terrorpakke var vedtaget i slutningen af maj, blev en lovændring af udlændingeloven vedtaget den 6. juni på foranledning af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Lovudspillet tilstræbte at opfylde FN resolution 1378 mod terrorisme fra september 2002 og indeholdt en mængde tiltag, der skal lette håndteringen af udlændige i landet, som må opfattes som en sikkerhedstrussel. Lovforslaget bestemmer, at en udlænding ikke kan opnå opholdstilladelse, hvis personen: "1) må anses for en fare for statens sikkerhed, eller 2) som en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed" (Folketinget 2002 (b)). I en senere paragraf bestemmes derefter, at de samme forhold danner grundlag for en inddragelse af en opholdstilladelse, som allerede er udstedt, ligesom de kan muliggøre en udvisning. En ny bestemmelse blev indsat, som dikterer, at hvis det er blevet afgjort, at en udlænding, som har fået afslag på ansøgning om opholdstilladelse eller asyl, ikke kan udvises, og grundlaget for denne vurdering ændrer sig, så skal afgørelsen også ændres. Justeringen af udlændingeloven udviklede også politiets redskaber i håndteringen af sådanne personer. For at sikre politiet overblik over af-

viste udlændinges færden i landet, kunne politiet nu kræve, at disse mødte hos politiet på bestemte tidspunkter. I et kontroversielt tiltag i samme lov gøres politiets efterretningstjeneste i stand til at standse statsborgerskabs- eller asylansøgninger med henvisning til, at ansøgeren udgør en sikkerhedsrisiko (Søholm 2008: 38). Sammesteds gives muligheden for at sammenholde fingeraftryksregistre og fotografier over kriminelle med et tilsvarende over udlændinge samt at videregive oplysninger til Schengen-informationssystemet til brug for internationalt efterforskningsarbejde. Som afslutning på loven fra juni 2002 indsættes et nyt kapitel, som nedbryder barriererne for informationsstrømmen mellem udlændingemyndigheder, efterretningstjenester og anklagemyndighed. Samtidig gøres det af sikkerhedsgrunde muligt efter en ministeriel vurdering at hemmeligholde de oplysninger, der udgør mistankegrundlaget for både udlændingen og den udlændingemyndighed, som træffer sagens afgørelse.

Mellem de to terrorpakker kan fire stykker lovgivning fremhæves. Dels vedtog folketetinget 10. juni 2003 lov 443, som gjaldt implementering af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre. Hermed *skal* danske statsborgere udleveres til retsforfølgelse. Før skulle det vurderes af Danmark som afgiverland, om begæringen var retmæssig (Ret og Samfund 2008: 142). Et års tid efter blev det i juni 2004 bestemt, at personer med dobbelt statsborgerskab kan frakendes indfødsret ved overtrædelse af kap. 12-13.

I maj 2006 godkendtes en lov, som strammer rammerne for, hvad religiøse forkyndere kan udvises for, hvis de tilskynder til overtrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13, offentligt truer eller håner andre eller fremsætter udtalelser, som kan motivere voldelige overgreb (Søholm 2008: 39). Samme år kom den internationale ekspertgruppe FATF's

- *Finansiel Action Task Force* - liste med internationale standarder, som stiller krav til både finansinstitutter og en række ikke-finansielle virksomheder. Således blev det nu pålagt disse virksomheder at indhente identifikationsoplysninger vedrørende deres kunder og pligtmæssigt indberette til efterretningstjenesten, hvis de får mistanke om terrorfinansiering (Nationalbanken 2008). Ydermere førte dette til en ændring af dansk lov om spillekasinoper med henblik på øget opmærksomhed omkring terrorfinansiering.

Det er ligeledes værd at nævne en ændring i udlændingeloven, den såkaldte *tuneserlov*, som efter omfattende offentlig debat blev vedtaget i folketetinget den 19. december 2008. Loven giver politiet mulighed for at pålægge en udlænding på tålt ophold daglig (modsat den sædvanlige ugentlige) meldepligt, selvom disse ikke i forvejen har domme, der kvalificerer dem som udgørende en fare for statens sikkerhed. Udlændingetjenesten tildeles sammesteds mandat til at diktere et opholdssted for udlændinge, der falder inden for denne kategori samt pligt til at holde øje med, at påbuddet bliver overholdt (Folketinget 2008). Afslutningsvis må der også kort opridses en af de ændringer i udlændingeloven, som har vakt stor debat i 2009. Det blev her vedtaget en praksis for farevurdering, som indebærer:

“en særlig adgang til domstolsprøvelse af farevurderingen og afgørelsen om udvisning, hvor bevismaterialet opdeles i lukket og åbent materiale, og hvor der bliver mulighed for i lukkede retsmøder at fremlægge det fortrolige materiale, der ligger til grund for justitsministerens farevurdering, og hvor udlændingens interesser varetages af en særlig advokat.” (Hornbech 2009)

c) *Den anden terrorpakke*

Den 2. juni 2006 vedtog folketetinget den samling lovændringer af primært straffeloven,

retsplejeloven, men også andre love, som ofte kaldes *Terrorpakke II*. Med en ny paragraf 110a blev det lovligt for PET og FE at udveksle oplysninger. I et stykke 2 indføjedes det, at PET kan indhente oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, såfremt det antages, at disse er afgørende for efterforskningsarbejdet, uden at dette er bakket op af en retskendelse og uden, at de mistænkte ved besked. I samme ombæring blev rammerne for indgreb i meddelelshemmeligheden og TV-overvågning af mistænkte også modificeret. Det blev nu muligt for politiet at benytte en retskendelse til at overvåge telefonnumre, som ikke er nærmere specificeret i forvejen, hvis disse kan sættes i forbindelse med den mistænkte. Samme lov forpligter teleudbydere til at assistere med at lokalisere en mobiltelefon. Ligeledes indføjedes en paragraf, som bestemmer at politiet kan forstyrre og afbryde kommunikation, der finder sted i forbindelse med en lovovertrædelse af straffelovens kapitel 12 og 13, og som bringer folks "liv eller velfærd eller betydelige samfundsværdier" i fare. Sammesteds bestemmes politiets mulighed for at afgøre, at disse typer indgriben er nødvendig uden kendelse. Grundlaget skal efterfølgende fremlægges for retten (Folketinget 2006). Sidst skal det nævnes, at det nu bliver muligt for PET at overvåge ikke-mistænkte computere og telefoner, som de vurderer, at de mistænkte kan have været i kontakt med (Ret og Samfund 2008: 142).

Tre andre lovtiltag skal kort nævnes her. I loven om regulering af tv-overvågning af 12. august 2005 indføjedes, at politimesteren (politidirektøren) kan pålægge private at opsætte TV-overvågning samt diktere, hvilken kvalitet den skal have. I loven om luftfart fra 2005 indføjedes, at luftfartsselskaber har en forpligtelse til at gemme oplysninger om passagerer og besætningsmedlemmer, som passerer igennem landet. I 2006 indførte implementerin-

gen af den såkaldte Prüm-traktat muligheden for deling af fingeraftryk og DNA-profiler ved mistanke om terror, mellem politikorps på tværs af EU-landenes grænser. Sidst kan nævnes den brug af særlige sikkerhedsgodkendte advokater, som blev praksis i begyndelsen af 2009.

2) Rammerne for den britiske antiterrorindsats

De britiske udviklinger i lovene har været noget mere omfattende end de danske, med fire deciderede antiterrorlovsamlinger og en mængde justeringer af andre love siden 11. september 2001.

a) *Antiterrorism, Crime and Security Act 2001*

Umiddelbart efter angrebene i New York hastedes den første samlede antiterrorlov igennem parlamentet, og den blev godkendt endeligt i december. Denne revurderede redskaberne, som var til rådighed i indsatsen mod finansiering af terrorgrupper eller – aktivitet. Det bliver nu muligt at konfiskere midler alle steder i UK, som vurderes at skulle benyttes til terrorformål, at tilhøre en terrororganisation eller være indsamlet gennem terroraktivitet, uden at der er begået en specifik forbrydelse, som pengene kan sættes i forbindelse med. Den gør også politiet i stand til at forpligte finansielle institutioner til at følge enkelte konti i perioder på op til 90 dage. Både politiet og finansministeriet har nu mulighed for at indefryse midler i starten af en efterforskning, og finansministeriet kan ligeledes fastlåse midler uden for statens grænser, hvis disse kan antages at udgøre en fare for britiske borgere eller interesser i og uden for UK. Loven giver også den britiske udenrigsminister magt til at vurdere udlændinge som en trussel mod statens sikkerhed, hvorefter disse kan tilbageholdes i princippet uden tidsgrænse, sigtelse eller retssag. Under

punktet *Disclosure of Information* gives politi og efterretningstjenester omfattende adgang til oplysninger, som er forvaret af offentlige instanser som skoler og hospitaler. Som en parallel til den danske lov kan det nu af *home secretary* i samråd med *communications commissioner* pålægges udbydere af telekommunikation at opbevare kommunikation, som ellers ifølge reglerne skal slettes, så myndighederne kan få adgang til dem i efterforskningsøjemed. Dette blev aktiveret i december 2003, da *Retention of Communications Data Order* trådte i kraft. Den næste lov, der skal nævnes her er *Asylum And Immigration Act* fra 2004, hvor immigrationsmyndighederne får en række beføjelser til at tilbageholde, ransage og kræve informationer udleveret. Det bliver ligeledes muligt at underkaste immigranter elektronisk overvågning (UK Parliament 2004).

b) Prevention of Terrorism Act 2005

I 2005 kom det andet stykke deciderede anti-terrorlov, nemlig den kontroversielle *Prevention of Terrorism Act 2005*, med det formål at tillade de britiske myndigheder at benytte de såkaldte *control orders* som præventive indgreb mod mistænkte terrorister. Loven indfører to former for *control orders*, nemlig såkaldte *derogating* og *non derogation control orders*. De førstnævnte betegner *control orders*, som bryder artikel 15 i den europæiske menneskerettighedskonvention og skal vedtages af retten på foranledning af *home secretary*. Disse er beregnet til brug i undtagelsestilfælde, hvor den offentlige sikkerhed er alvorligt truet. Anvendelsen af den anden form for *control order* beslutes af *home secretary*, som skal fremlægge dem for retten inden brug. Dette princip kan dog fraviges, hvis han anser det for nødvendigt at aktivere dem øjeblikkeligt, hvorved retten skal kontaktes umiddelbart efterfølgende (UK Parliament 2005). *Control orders* er tænkt som brugbare, f.eks. når

beviserne, der underbygger mistanken, ikke kan anvendes i en retssag, enten fordi de er fremskaffet på en ulovlig måde eller fordi, de vil kunne afsløre en af efterretningskilderne (BBC 2005).

Loven oplister en lang række restriktioner og påbud, som skal forhindre mistænkte i at deltage i terroraktivitet, hvor de væsentligste er:

- Forbud mod omgang med forskellige genstande eller materialer (for eksempel forbud med at benytte mobiltelefoner eller internettet)
- Restriktioner i beskæftigelsesmuligheder
- Forbud mod at have omgang med visse personer eller deltage i visse grupper eller organisationer
- Indskrænkning i bevægelsesfriheden, både eksternt og internt i UK
- Påbud om at være på givne steder på givne tidspunkter, eksempelvis til indrapportering
- Inddragelse af pas og en hvilken som helst genstand, som kan sættes i forbindelse med terroraktivitet
- Påbud om at lade sig overvåge elektronisk
- Påbud om at tillade konfiskeringer, undersøgelser og ransagninger af privat ejendom for at afgøre om ordrene overholdes
- Påbud om at lade sig fotografere (UK Parliament 2005)

Procedurene, hvorved det afgøres, om en person skal underkastes *control orders*, er hemmeligholdte. Dette vil sige, at hverken den mistænkte eller dennes advokat har ret til at få indblik i grundlaget for mistanken, der har ledt til afgørelsen. Den mistænktes interesser repræsenteres derfor af særlige sikkerhedsgodkendte forsvarere. Blandt andet derfor var tiltaget kontroversielt. En anden årsag var, at der for at underkaste en person en con-

trol orders ikke kræves den samme mængde beviser som ved en normal retssag. På trods heraf bliver det strafbart ikke at følge disse påbud og restriktioner. På grund af tiltagets kontroversielle karakter indvilligede den britiske regering i at lade det have en såkaldt *sunset clause*. Hermed kræves det, at loven skal fornyes løbende med 12 måneders intervaller for at forblive i kraft. Den sidste fornyelse blev stemt igennem parlamentet den 3. marts 2009 (Guardian 2009 a).

Lovens praksis omkring home secretary's beslutningsgrundlag og dens brug af lange udgangsforbud er blevet udfordret i Overhuset et antal gange siden 2005 (Guardian 2009 d). Senest faldt der i juni 2009 en dom, som erklærer brugen af hemmeligholdt sikkerhedsmateriale og særlige sikkerhedsgodkendte forsvarere i vurderingen af, om en person skal underkastes control orders, i strid med den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 6. Sagen blev ført på vegne af tre terrorismistænkte, og de resterende 17 personer, som i øjeblikket er underlagt control orders, forventes at kræve indsigt i mistankerne mod dem i den kommende tid (The Guardian 2009 c).

c) *Terrorism Act 2006*

Videre udviklinger af efterretnings- og efterforskningsrammerne kom i marts 2006 med det næste stykke terrorlovgivning. Herfra skal fire udvidelser nævnes. Dels skubbes grænsen for, hvor længe terrorismistænkte må sidde i arrest uden anklage fra 14 til 28 dage. Dels gives home secretary autoritet til at forbyde grupper, som direkte eller indirekte glorificerer terrorisme. Derudover blev politiets muligheder for at standse og undersøge forbipasserende udvidet, så politiet nu kan gennemsøge søfartøjer, som sejler ved de engelske strande. Ydermere er de nykriminaliserede "terroristiske publika-

tioner" legalt mål for konfiskationer. (UK Parliament 2006)

I marts 2006 kom tre andre stykke lovgivning, som det er værd kort at nævne elementer fra. For det første blev der med *The Immigration/Asylum Act 2006* udlagt en tolkning af Geneve Konventionens bestemmelse af flygtnings status, som dikterer, at involvering (udførelse, planlægning og/eller opildnen) i terroraktivitet er imod FN's principper og derfor kan resultere i udelukkelse fra asyl. Samme lov giver udenrigsministeren ret til at inddrage statsborgerskab og bopælsret, såfremt han vurderer, at dette er i statens interesse (UK Parliament 2006 (b)). For det andet vedtog parlamentet *Identity Cards Act 2006*, som udgør den juridiske ramme for et nationalt fingeraftryksregister og udstedelse af ID-kort til personer, som har været britiske statsborgere i mindst 3 måneder. For det tredje og sidste kan nævnes *Police and Justice Act 2006*, som giver politiet ret til at stoppe og undersøge folk i lufthavne, og som udvider politiets mulighed for at kræve informationer udleveret om passagerer og ansatte på al fly- og skibstrafik, der afgår fra eller ankommet til UK.

d) *The Counterterrorism Bill 2008*

I november 2008 opnåede det seneste stykke terrorlovgivning *royal assent*. Formålet var at skabe nye redskaber og etablere nye grænser for politiets arbejde i bekæmpelsen af terrorisme. I et nyt tiltag gives politiet myndighed til at fjerne dokumenter til nærmere undersøgelse eller oversættelse i op til 96 timer for at afgøre, om de skal beslaglægges. Terrorloven fra 2005 udvides samtidig, således at myndighederne får lov til at tage fingeraftryk og DNA-prøver fra personer, som er underlagt control orders, ligesom de gives retten til at bevæge sig ind på og ransage privat ejendom, der tilhører personer, som er underkastet con-

trol orders. Politiet får også helt nye måder at håndtere personer med en historie om terrorforbindelser i udlandet, og som kan tænkes at ville engagere sig i terroraktivitet i UK. Det bliver muligt at påbyde disse såkaldte *notification requirements*, hvilket betyder, at de skal give politiet baggrundsinformation og besked om, hvor de kan findes. Sammesteds bliver det muligt at forhindre personer i at rejse udenfor UK og samkøre efterretningstjenesternes databaser med politiets. Derudover gøres det lovligt for borgere at tilsidesætte tavshedspligter for at give information til efterretningstjenesterne. Et debatteret punkt i loven tillader en dommer at godkende forhør af en mistænkt om en forbrydelse, efter han eller hun er blevet tiltalt. Dette skal begrundes i et skøn om, at forbrydelsen udgør en terroraktivitet eller har en forbindelse til terrorisme. I denne lov gives finansministeriet mulighed for at gribe ind i terroristfinansiering og hvidvaskning uden for Europa. Endelig kriminaliseres det at samle og dele informationer om myndighedspersoner, som må formodes at skulle benyttes til et terroranslag (UK Parliament 2008).

Hvorvidt disse love udtrykker et fundamentalt skred i den generelle retsopfattelse kan være svært at be- eller afkræfte endeligt. Det er dog uomtvisteligt, at grobunden for terrorlovene i Danmark er en intensiveret politisk opfattelse af, at det i højere grad end tidligere er nødvendigt at bruge retssystemet til beskyttelse af borgerne på statens territorium og statens interesser internationalt.

De analytiske kategorier, som findes hos Van Munster og Aradau, altså tilstedeværelsen af et risikodispositiv, som betoner *precautionary risk*, og som aktiverer rationalerne *zero risk*, *worst case scenario*, *shifting the burden of proof* og *serious and irreversible damage* er synlige i lovgivningerne. I tilfældet med de britiske control orders er disse rationaler sat på spid-

sen. Myndighederne indskrænker præventivt den sædvanlige retspraksis' bestræbelse på at lade tvivlsspørgsmål som følge af manglende beviser til rådighed, komme den mistænkte til gode. Det vurderes at konsekvenserne af eventuelt udførte terrorangreb er mindre acceptable end overskridelse af klassiske retstatsprincipper.

Munster og Aradau fremhæver som nævnt af skiftet mod uberegnelighed og precaution indebærer en transformation i den politiske beslutnings form fra juridisk til administrativ. Dette skift korresponderer med en udvidelse af mulighederne for, at statsdefinitionen af både konkrete trusler og modforanstaltningernes proportioner kan finde sted uden for retssystemets praksisser, eksempelvis i embedsværket eller regering. Det er blandt andet denne forskubbelse af definitionsmagten, som identificeres i det følgende.

PLADSTIL SPONTANITET SOM EN MAGTREALISERING

Brede og spontane definitioner i retskategorierne

I de sidste afsnit vil jeg anskueliggøre nogle interessante forskelle og sammenhænge i de måder, som definitionsprocessen kommer til udtryk i terrorlovene. Benjamin og Schmitt hjælper os til at forstå, at muligheden for at opsætte kategorier og påhæfte dem virkelige sagsforhold, udtrykker en magtrealisering, som er et grundlæggende træk ved suverænstaten. Det er altså som udgangspunkt nødvendigt at antage, at suverænstatens retsorden er en sådan løbende magtrealisering. Rettens rum må i dette perspektiv først og fremmest være ordenens og således også magtens rum. Denne abstrakte teoretiske begrebsliggørelse bringes i det følgende ind i en konkret analyse ved at undersøge et antal *brede definitioner* i de

antiterrorlove, som er kortlagt i det ovenstående. For statens myndigheder er disse love en måde at betjene monopolet på, som benytter dikotomierne “legalt/illegalt” og “truende/ikke-truende”, i lyset af konfrontationen med terrororganisationer som alternative voldsudøvere.

Her bliver især den teori, der kom på banen med Zizek relevant, idet den kan koble tilstedeværelsen af den magt, som underbygger den løbende reproduktion af retsordenen, med den sproglige proces, der udgør en definitionsakt. Denne teori understreger den afgrænsning af et fænomen, som sker i en situation, hvor rettens kategorier aktiveres. I en sådan situation afgrænses virkeligheden efter kategorierne “truende/ikke-truende” og “legalt/illegalt”. Samtidig bliver disse definitioner med Benjamins udtryk “strakt ind i virkeligheden”, idet definitionen fastlægges af en statslig aktør og derved realiserer statens magt til at kategorisere virkeligheden.

Et begreb om *brede definitioner* kan bringes i spil på forskellige måder i en analyse af lovgivning som statsaktivitet. Jeg opstiller her to forskellige måder at anskue brede definitioner i relation til den teoretiske karakteristik af sammenhængen mellem magt, ret, stat og suverænitæt i det ovenstående. Efterfølgende vil jeg fremhæve nogle eksempler fra de gennemgåede terrorlovgivninger.

For det første kommer de brede definitioner til syne i de love, som skal bruges til at anklage en person, en kreds eller organisation i forbindelse med en retssag. Her bliver det efterprøvet, om den vurdering af den tiltaltes handlinger, som udgør anklagen og som præsenteres ved beviser, er tilstrækkelig til at passe vedkommende ind i retssystemets kategoriseringer. Dog er det relevant at understrege, at selv en dom som ikke-skyldig finder sted inden for det af staten definerede retsrlige rum. Ved at blive erklæret ikke-skyldig i terrorrela-

teret virksomhed, reproduceres forestillingen om, at fænomener, der er defineret som *terror*, er sammenhængende med illegalitet. Man kan sige, at kategoriseringen forkastes, men kategorierne består. Brede retsdefinitioner er her sprogligt upræcise bestemmelser af, hvordan et fænomen skal være for at passe til kategorierne og med den følge, at det bliver lettere at få de to til at stemme overens. På et lidt mindre abstrakt niveau kan man formulere det sådan, at jo bredere kategorier retten arbejder med, jo lettere er det at beskrive en persons aktiviteter som terroristisk.

Den anden proces, som jeg vil beskrive med begrebet om brede definitioner, opstår, når en myndighedsperson af retsordenen skal sættes i stand til at vurdere, dels om en person i en konkret sammenhæng kan kategoriseres som en trussel og dels hvilke teknikker, som må aktiveres for at stå mål med situationen. Brede definitioner åbner i denne sammenhæng et rum for staten til at kombinere den magtimpuls, der udøves og reproduceres i opretholdelsen af et fundamentalt skel mellem legalt og illegalt, med en spontan definitionsakt. I denne har statens repræsentanter muligheden for at putte virkeligheden ned i elastiske kategorier – med det formål at opretholde sikkerheden. Her er den basale skelnen ikke legalt eller illegalt, men snarere truende eller ikke-truende.

Opsummerende kan det understreges, at ligheden mellem de to forskellige tilsynekomster består i, at de begge er realiseringer af statens evne til gennem retten at realisere magten, som kræves for at opstille effektive grundskel mellem legalt og illegalt i det første tilfælde, og truende og ikke-truende i det sidste. Staten er aktøren, som har magten til at opsætte den grundlæggende kode for definitionen. Fælles for de to tilsynekomster af brede definitioner er altså deres udgangspunkt i sammenhængen mellem undtagelse, suverænitæt som magt og

sproget som medium for magtforhold. Vi kan pege på en del tilfælde i både dansk og britisk terrorlov, som kan beskrives med begreberne fra det ovenstående.

Brede og spontane definitioner i terrorlovenes basis- og følgedefinitioner

Når jeg i det følgende udpeger eksempler på forekomster af begge former for brede definitioner i de love, der er blevet kortlagt i det ovenstående, afdækker jeg altså efter statens egen sammenstyknings af råderummet for benyttelse af koderne skyldig/ikke-skyldig og truende/ikke-truende i håndteringen af terrorisme. I disse eksempler finder vi så at sige eksempler på, hvordan statens suverænitetslogik i definitionsmonopolet kommer op til overfladen.

Først kan vi kigge på de danske basale terrordefinitioner. Den basale definition af et terroristisk fortsæt indbefatter tre elementer:

- 1) at skræmme en befolkning i alvorlig grad, eller
- 2) uretmæssigt at tvinge danske eller udenlandske offentlige myndigheder eller en international organisation til noget, eller
- 3) at destabilisere eller ødelægge "et lands eller en international organisations grundlæggende politiske, forfatningsmæssige, økonomiske eller samfundsmæssige strukturer."

Navnlig i det tredje og sidste element finder vi en høj grad af bredde og elasticitet, idet udtrykket "grundlæggende strukturer" er meget ubestemt. Som Jørn Vestergaard understreger, kan udtrykket henvises til enhver form for infra-, erhvervs- eller økonomisk struktur. I bemærkningen til lovforslaget nævnes det, at begrænsningen i begrebets brug er, at en

handling for at kunne falde i terrorismekategorien, må have til hensigt at tilføje "alvorlig skade" til disse strukturer. Formuleringen kan principielt rumme enhver form for skadevirkning (Vestergaard 2006: 2). Der er derfor næppe tale om en reel indsnævring, men snarere endnu et elastisk element i retskategorien.

I Danmark har der været en heftig debat om støtte til organisationer, hvis militante aktiviteter har placeret dem på internationale terrorlister. Senest er diskussionen blevet udløst af den såkaldte *Fighters/Lovers-sag*, hvor seks personer var tiltalt for at have solgt T-shirts med det formål at donere overskuddet til radioudstyr til den colombianske organisation FARC og et trykkeri til det palæstinensiske PFLP. Den 25. marts 2009 blev de alle dømt efter straffelovens paragraf 114b, som forholder sig til støtte af terrorvirksomheder. Med denne sag bliver det tydeligt, hvordan følgedefinitionen af terrorstøtte i paragraf 114b er åben for fortolkning, fordi den afledes af en bred basaldefinition. Således blev det fra de anklagedes side fremført, at FARC og PFLP på den ene side må sidestilles med statslige aktører, og på den anden at deres væbnede handlinger er legitime politiske aktioner over for Columbia som udemokratisk stat og Israel som besættelsesmagt. I denne sag var det dog den statsligt udfærdigede kategori, som endte med at være afgørende for sagens udfald. Højesteret fandt, at "det forhold at de tiltalte ikke opfatter FARC og PFLP som terrororganisationer, ikke kan tillægges betydning for skyldsspørgsmålet, idet det efter Landsrettens bevisbedømmelse må lægges til grund, at de har haft det til fortsæt faktiske kendskab til FARC's og PFLP's handlinger" (Højesteret 2009). Denne sag er et eksempel på den problemstilling, der blev nævnt i indledningen. Konsekvensen af en bred basaldefinition er uoverensstemmelser som denne om grænsen

mellem terrorisme og legitim væbnet modstand, når den som i dette tilfælde flyder over i følgedefinitionen af terrorstøtte. Den teoretiske forestilling om kanaliseringen af suveræniteten gennem statsorganernes sproglige fastsættelse af retskategorierne sættes her på spidsen, idet retssagen var centreret omkring forholdet mellem legaliteten i definitionen af de to grupper som terrororganisationer, over for definitionens legitimitet. Sidstnævnte blev her betvivlet af en gruppe, som ikke besidder statens definitionsmonopol. Med dommens stadfæstelse i højesteret blev definitionen af gruppens involvering med FARC og PFLP endeligt erklæret som terrorstøtte og blev således gennem retskategoriernes suverænitetsudfoldelse ” ”strakt ind i verden”.

I Storbritannien kan man ligeledes finde bredde i lovgivningen flere steder, om end den basale terrordefinition ikke er så elastisk som den danske. Et illustrativt eksempel er den omstridte følgedefinition, som kriminaliserer direkte eller indirekte ”glorification” og ”encouragement” fra *Terrorism Act 2006*. Her er en meget lav grad af bestemthed tydelig, og det indsnævres kun i lovstykket, at det skal være ”reasonably expected”, at offentligheden som en følge af ytringer eller adfærd vil opleve at udtalelserne fremstiller terroristisk virksomhed som et eksempel til efterfølgelse (UK Parliament 2006).

Plads til spontane definitioner i lovgivningen

Også den anden dimension af *bred lovgivning* indfanger en del af tiltagene, som er gennemgået i det ovenstående. Afsluttende for undersøgelsen vil der her blive opridset et par eksempler på råderum i terrorlovene, der tillader myndighedsinstansernes spontane definitioner, som aktiverer statens sikkerheds- og efterforskningsapparat i bevægelse.

Først kan man fremhæve muligheden for at praktisere administrative udvisninger af udlændinge på baggrund af en vurdering af truslen mod statens sikkerhed. I udlændingelovens paragraf 45 gives ministeren for flygtninge, indvandrere og integration ved en henstilling fra justitsministeriet beføjelse til at inddrage opholdstilladelse og iværksætte administrative udvisninger. Dette kan ske på baggrund af hemmeligholdt materiale leveret af PET. Loven placerer altså definitionsmonopolets realisering hos de to ministerier og bemyndiger, at de afgør, hvorvidt en person udgør en trussel eller ej. Loven fjerner samtidig det pres, der lægges på ministrene, ved at disse skal træffe afgørelserne på baggrund af offentligt tilgængeligt materiale, og den effektiviserer dermed definitionsprocessen.

Fra UK kan man nævne et tidligere beskrevet, parallelt eksempel fra *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*. Her gives secretary of state den fornødne autoritet til at erklære inddragelse af statsborgerskab og bopælsret i UK på baggrund af hans vurdering af, at dette er ”conducive of the public good” (UK Parliament 2006 (b)). Det er hermed op til denne ene statslige instans uden retslig revision at vurdere, hvorvidt en person er en trussel mod den offentlige interesse. Disse to sidste eksempler angår udlændinge i staterne, og det er derfor oplagt, at statens realisering af suveræniteten i praksis foregår relativt uhindret. Derfor vil disse afsluttende eksempler fremhæve foranstaltninger, hvor den brede lovgivnings definitionslogik optræder overfor de borgere på territoriet, som staten i et sikkerhedsorienteret retsstatsparadigme i højere grad er forpligtet på at beskytte.

En sådan foranstaltning er de britiske control orders, som blev indført i 2005. Når det drejer sig om control orders, som ikke bryder den europæiske menneskeretskonvention, foreskriver loven secretary of state retten til

at bestemme, at situationens alvor kræver, at enhver person, brite som udlænding, underlægges control orders. Herefter må der gå op til syv dage, inden retten skal vurdere, hvorvidt beslutningen er rimelig. Dette ligner en form for permanent og generaliseret nødretslogik i loven. Her ligger nemlig en anerkendelse af, at det i den konkrete sikkerhedssituationen, som loven er skrevet ind i, er for risikabelt at indskrænke home secretary's mulighed for at definere og håndtere situationer. Det er således op til ham at definere, hvor der er "reasonable grounds for suspecting that the individual is or has been involved in terrorism-related activity", eller hvornår control orders er påkrævede "for purposes connected with protecting members of the public from a risk of terrorism" (UK Parliament 2005).

I Danmark kan vi pege på to af de tidligere nævnte lovtiltag. Dels at det nu bliver muligt for politiet at få en kendelse til et uspecificeret antal ransagninger, og dels aflytning af et ikke nærmere fastlagt antal telefonnumre. Hermed opstår en bevægelse, hvor beføjelsen til at definere situationen flyttes væk fra retten og ned på det konkrete niveau, hvor politiet skal administrere den. Derudover tydeliggør tuneserloven, at embedsmændene hos politiet og i udlændingesservice ikke behøver at læne sig op ad rettens ord i form af en tidligere domsfældelse for at bestemme, at en udlænding på tålt ophold udgør en fare og skal have sit råderum indskrænket. Beslutningen om, hvordan definitionerne skal strækkes ind i virkeligheden, fjernes med bredden i tuneserloven fra den regulerede retslige sfære. Definitionsmonopolets forvaltning forskydes derved til de administrative beslutningers sfære.

Der er altså tydeligt et antal brede definitioner i de to landes terrorlove, som danner rum dels for brede definitioner af skyldsspørgsmål i terrorismesager, og dels fortolkninger af behovene for indgreb på baggrund af truende

situationer. Disse muligheder findes spredt i en omfattende mængde love og er tilknyttet en række forskellige embeder, som alle deltager i antiterrorindsatsen. Således er der skabt brede mulighedsrum for en række aktører fra forskellige områder af statens politiske og bureaukratiske apparat (inden- og udenrigsministre, politidirektøren, politiets efterforskere, offentlige anklagere osv.) til at forvalte statens monopol på at definere. I visse af disse mulighedsrum kan definitionsretten mistænkes for at bevæge sig på grænsen mellem de udøvende og de dømmende instanser. Eksempler på denne type situationer er for eksempel den danske udenrigsministers ret til i samråd med integrationsministeren at nægte asyl og iværksætte administrative udvisninger. I samme lys kan man se beslutningen om at underlægge en person non-derogating control orders. En anden type brede definitioner balancerer ikke på samme måde på denne æg, men kan til gengæld hævdes at give statens agenter fleksible muligheder for at fortolke, hvordan en konkret retskendelse skal forvaltes med hensyn til aflytninger, ransagninger og indgreb i kommunikationen. Begge disse typer falder indenfor den tredje kategori af definitioner, som jeg i det ovenstående kalder *rammerne for antiterrorindsatsen*. I denne undersøgelse har jeg adskilt denne type definition fra dem jeg har kaldt *basal- og følgedefinitionerne*, som for dansk lovgivnings vedkommende findes i straffeloven. Her ligger det brede element i manglende skarphed i lovenes bestemmelser, den danske kriminalisering af terrorstøtte og den britiske af "glorification" og "encouragement" er gode eksempler herpå. Som nævnt er disse brede definitioner fordelt på instanser fra alle niveauer, og det er derfor relevant at understrege, at det i denne undersøgelsesperspektiv på trods af forskelligheder og magtdeling internt i staten stadig er det samme definitionsmonopol, der udøves.

Som tidligere understreget kan forskellene på instanserne, som analysen af disse brede definitioner berører, relateres til skellet mellem dikotomierne “truende/ikke-truende” og “skyldig/ikke-skyldig”. En central pointe for denne forståelse af sammenhængen mellem stat og ret er, at det, som forbinder alle disse instanser, er en enkelt grundlæggende magtunderbygget evne til at opstille kategorier, der accepteres som legitime og legale.

KONKLUDERENDE OPSUMMERING

I observationen af udviklingen i terrorlovene i både Danmark og Storbritannien efter angrebene på New York og Washington i 2001 er de borgerrettigheds- og menneskerettighedsperspektiver, som oftest har været udgangspunktet for de omfattende offentlige diskussioner af lovgivningen, blevet udeladt. Dette fravalg bunder i et ønske om at beskrive lovgivningerne ud fra en forståelse af den systemiske sammenhæng mellem suverænitets, ret og de konkrete antiterrorlove.¹⁰ Derfor skitserede den første halvdel af denne undersøgelse idealtypisk formen for begrebet om statens definitionsmonopol. Et sådant monopol kan forstås som en sammenkædning af statens grundlæggende udgangspunkt; suveræniteten, og statens kategorisering af virkeligheden; retten. Dette bragte os dog ikke hele vejen til en analyse af terrorlovgivningen. En kortlægning af den konkrete lovgivning og dennes brede definitioner, samt en teoretisk redegørelse for disse sidstes status, var også

¹⁰ Således måtte undersøgelsens udgangspunkt lede hen mod den erkendelse, at de tiltag, som har vakt bekymringer om retsstatens afmontering både i Danmark og Storbritannien, ikke så meget betinges af de enkelte politiske aktørers dagsordner som af logikker, der følger af suverænstatens og retssystemets fundamentale beskaffenhed.

påkrævet. Herved blev det muligt at sætte visse af de kontroversielle punkter i lovene (loven om control orders, udvidede ransagelsesbeføjelser, administrative udvisninger) på begreb som en suverænitetrealisering, der finder sted uden for den parlamentariske eller demokratiske kontrol og i visse tilfælde uden mulighed for offentlig bevågenhed.

Men hvordan kan vi sammenkæde denne generelle erkendelse med det særlige tilfælde, der foreligger, når definitionsprocessen i retssystemet skal fungere som et redskab i en antiterrorindsats? Der er ingen tvivl om, at forholdet til terrorismen udløser nogle særlige dynamikker i staten. Disse er betingede dels af terrorismens karakter som alternativ voldsaktør og dels af tilstedeværelsen af den trussel, som terrorismen udgør i den moderne verden. Selv om her er tale om to adskilte rationaler (henholdsvis udfasning af alternativ vold og sikring af territoriets sikkerhed), er disse dog absolut sammenhængende. Terrorlovenes brede definitioner på alle tre niveauer (basal- og følgedefinitioner samt rammesætning for antiterrorindsatsen) kan ses som en følge af disse to dynamikker. Altså dels som tiltag udfoldet i og dikteret af et risikodispositiv formet af en sikkerhedslogik, hvor koderne “truende/ikke-truende” tages i anvendelse. Dels som realisering af suverænstatens mere generelle interesse i at se sine definitioner realiseret, hvor koderne hedder “skyldig/ikke-skyldig”.

Der er brede åbninger i både de danske og de britiske terrorlove. Herved gives myndighederne i de konkrete situationer udvidede muligheder for spontant at vurdere en situation og de midler, som er passende for at håndtere definitionsmonopolet. Når man arbejder ud fra en forståelse af magt og ret som to uadskilleligt komponenter i et statsligt definitionsmonopol, der løbende realiseres, kan man blive opmærksom på et interessant perspektiv

ved disse åbninger; nemlig at der så at sige er to modstridende bevægelser i loven i disse brede lovpassager. På den ene side afgrænser loven via sproglig definition fænomener fra yderligere fortolkning og fastfryser virkeligheden i koderne “skyldig/ikke-skyldig” og “truende/ikke-truende”. På den anden side har vi set eksemplificeret i Fighters/ Lovers-sagens sammenstød mellem overvejelser over legitimitet og de fasttømrede kategorier, som strukturerer definitionerne af, hvad der er legalt og illegalt. Samtidig er der en modstridende bevægelse i loven, hvor der åbnes et rum for fortolkning til statens myndighedsudøvere. Her har de en højere grad af frihed til at beslutte konkret, hvordan disse koder bedst kan administreres i sikkerhedens tjeneste. Når disse tilsyneladende modstridende logikker opstår i lovene, bliver det teoretiske og historiske perspektiv, som denne undersøgelse har lagt vægt på, i høj grad relevant.

LITTERATUR

- Andersen, Jakob 2004: *Blodig Jord – Hundredeårskrigen mellem Jøder og Arabere*, København: Høst & Søn.
- Aradau, Claudia og Rens Van Munster 2007: Governing Terrorism Through Risk: Taking Precautions, (un)Knowing the Future. *European Journal of International Relations vol. 13(1)*, SAGE 2007: 89-115.
- BBC 12 March 2005: *Control orders explained*: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4343081.stm
- Benjamin, Walter 1973: *Kulturindustri*, København: Rhodos.
- Bourdieu, Pierre 1997: *Af Praktiske Grunde*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Center for Rets- og Politiforskning 2008: Terror i tal og tekst, i *Terrorisme og Retssikkerhed – Ret og Samfund 2008*, Jørgensen, Jeff (ed.), København: Frydenlund: 141-147.
- Erslev Andersen, Lars og Jan Aagard 2002: *Den Afghanske Forbindelse, Afghanistanveteraner, al-Qaida-netværk og den globale terrorisme*, København: Mellemfolkeligt Samvirke.
- Folketinget 2002 (a): *Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven, lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, våbenloven, udleveringsloven samt lov om udlevering af lovovertrædere til Finland, Island, Norge og Sverige. (Gennemførelse af FN-konventionen til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, gennemførelse af FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 (2001) samt øvrige initiativer til bekæmpelse af terrorisme m.v.):* http://www.ft.dk/Samling/20012/lovforslag_som_vedtaget/L35.htm
- Folketinget 2002 (b): *Forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Initiativer mod terrorisme m.v. - opfølgning på FN's Sikkerhedsråds resolution nr. 1373 af 28. september 2001 om bekæmpelse af terrorisme):* http://www.ft.dk/Samling/20012/lovforslag_som_vedtaget/L32.htm
- Folketinget 2003: *Forslag til lov om ændring af lov om udlevering af lovovertrædere (Gennemførelse af ændringsprotokollen af 15. maj 2003 til den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme):* http://www.ft.dk/Samling/20031/lovforslag_som_vedtaget/L24.htm
- Folketinget 2006: *Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love. (Styrkelse af indsatsen for at bekæmpe terrorisme m.v.):* <http://www.ft.dk/doc.aspx?samling/20051/menu/00000002.htm>
- Folketinget 2008: *Forslag til lov om ændring af udlændingeloven. (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted):* <http://ft.dk/doc.aspx?samling/20081/menu/00000002.htm>
- The Guardian 19. januar 2009 (a): *Prevention of Terrorism Act*: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/libertycentral/2009/jan/13/prevention-terrorism-act>

- The Guardian 22. januar 2009 (b): *Explainer: Terrorism Legislation*: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/libertycentral/2009/jan/22/explainer-terrorism-legislation>
- The Guardian 10. juni 2009 (c): *Secret evidence on terror suspects ruled illegal*: <http://www.guardian.co.uk/uk/2009/jun/10/secret-evidence-legal-status>
- The Guardian 6. juli 2009 (d): *Explainer: Control Orders*: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/libertycentral/2009/feb/03/civil-liberties-control-orders>
- Hartz, Emily 2007: Schmitts ven/fjende-dikotomi – begrebsliggørelse eller demagogisk begrebstrylleri i *Den Ondeste Mand i Live? Læsninger af og mod Carl Schmitt*, Thorup, Mikkel (red.), København: Museum Tusulanums Forlag.
- Hornbech, Birthe Rønn: *L 209 Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven. (Behandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed m.v)*: <http://www.ft.dk/dokumenter/tingdok.aspx?/Samling/20081/lovforslag/L209/fremsaettelsestale.htm>
- Højesteret 25. marts 2009 2009: “*Fighters and Lovers-sag*”: <http://www.domstol.dk/hojesteret/nyheder/pressemeddelelser/Pages/%E2%80%9DFightersandLovers-sag%E2%80%9D.aspx>
- Justitsministeriet 2009: *Straffeloven*: <http://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=113401>
- Laustsen, Carsten Bagge og Ole Wæver 2003: In Defence of Religion. Sacred Objects for Securitization i *Religion in International relations. The Return From Exile*, Petito, Fabio og Hatzopoulos (red.), New York: Palgrave Macmillian.
- Nationalbanken 2008: *Forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og terrorfinansiering*: [http://www.nationalbanken.dk/C1256BE2005737D3/side/Forebyggende_foranstaltninger_mod_hvidvask_og_terrorfinansiering/\\$file/2008_KVO1_forebyggende071.pdf](http://www.nationalbanken.dk/C1256BE2005737D3/side/Forebyggende_foranstaltninger_mod_hvidvask_og_terrorfinansiering/$file/2008_KVO1_forebyggende071.pdf)
- Politiken.dk 13. jan. 2008: K: *Statens sikkerhed vejer tungest*: <http://politiken.dk/indland/article457130.ece>
- Raffnsøe, Sverre, Marius Gudmand-Høyer og Morten Thaning 2008: *Foucault*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Rasch, William 2004: *Sovereignty and its Discontents, On the Primacy of Conflict and the Structure of the Political*, Portland: Cavendish Publishing.
- Rosén, Frederik 2007: Permanente nødretsorganer – En Schmittiansk drejning i dansk retspolitik i *Den Ondeste Mand i Live? Læsninger af og mod Carl Schmitt*, Thorup, Mikkel (ed.), København: Museum Tusulanums Forlag.
- Schmitt, Carl 2009: *Politisk Teologi*, København: Informations Forlag.
- Schmitt, Carl 2002: *Det Politiskes Begreb*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Søholm, Ida 2008: Oversigt over anti-terrorlove og afledte værdiændringer i samfundet, i *Terrorisme og Retsikkerhed – Ret og Samfund 2008*, Jørgensen, Jeff (ed.), København: Frydenlund: 35-44.
- Sørensen, Georg 2001: *Changes in Statehood – The Transformation of International Politics*, New York: Palgrave.

- Thorup, Mikkel 2008: *Pirater, Terrorister og Stater*, Århus: Forlaget Klim.
- Thorup, Mikkel og Morten Brænder 2007: Staten og dens udfordrere - vold som terror eller krig, *Antiterrorismens idéhistorie, stater og vold i 500 år* Thorup, Mikkel og Brænder, Morten, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Transnational Terrorism, Security, and the Rule of Law 2008: *Defining Terrorism*: <http://www.transnationalterrorism.eu/tekst/publications/WP3%20Del%204.pdf>
- UK Parliament 2000: *Antiterrorism Act 2000*: http://opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_1
- UK Parliament 2001: *Antiterrorism, Crime and Security Act 2001*: http://opsi.gov.uk/acts/acts2001/ukpga_20010024_en_1
- UK Parliament 2004: *Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004*: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2004/ukpga_20040019_en_1
- UK Parliament 2005: *Prevention of Terrorism Act 2005*: http://opsi.gov.uk/acts/acts2005/ukpga_20050002_en_1
- UK Parliament 2006: *Immigration, Asylum and Nationality Act 2006*: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga_20060013_en_1
- UK Parliament 2006: *Terrorism Act 2006*: http://opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga_20060011_en_1
- UK Parliament 2008: *Counter-terrorism Act 2008*: http://opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga_20060011_en_1
- Vestergaard, Jørn 2006: *Strafferetslig lovgivning om bekæmpelse af terrorisme*: <http://www.folketinget.dk/samling/20051/Lovforslag/L217/Bilag/12/266779.PDF>
- Waltz, Kenneth 1979: *A Theory of International Politics*, New York: Random House.
- Weber, Max 2003: *Udvalgte Tekster bd. 2*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Žižek, Slavoj 2008: *Violence*, London: Profile Books Ltd.