

TIDSSKRIFTET POLITIK

NUMMER 3 : ÅRGANG 18 : 2015

▶ **TEMA: DIGITAL OVERVÅGNING**

- 3 Introduktion
Kristoffer Kjærgaard Christensen
- 5 Den digitale dobbeltgænger
Peter Lauritsen
- 13 En offentlig hemmelighed: Når sikkerhedspolitik går fra
statsmandskunst til allemandseje
Karen Lund Petersen & Vibeke Schou Tjalve
- 24 Online privatliv – udfordringer og mulige løsninger
Rikke Frank Jørgensen

▶ **ARTIKLER**

- 33 Respekt og kompromis – en forelæsning
Christian F. Rostbøll

▷ **BØGER**

- 42 Boganmeldelser

ABSTRACTS

- 47 Abstracts

ANSVARSHAVENDE REDAKTØR

Professor MSO, ph.d. Christian F. Rostbøll,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

REDAKTION

- Ph.d.-stipendiat Signe Blaabjerg Christoffersen, Institut for Statskundskab, KU
- Ph.d.-stipendiat Ditte Maria Brasso Sørensen, Institut for Statskundskab, KU
- Ph.d.-stipendiat Kristoffer Kjærgaard Christensen, Institut for Statskundskab, KU
- Ph.d.-stipendiat Emil Husted, Institut for Organisation, CBS
- Post.doc Hans Boas Dabelsteen, Institut for Statskundskab, KU
- Post.doc Ulrik Pram Gad, Center for Avanceret Sikkerhedsteori, KU
- Adjunkt, ph.d. Caroline Grøn, Center for Europæisk Politik, KU
- Lektor, ph.d. Tore Vincents Olsen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- Lektor, ph.d. Jeppe Strandsbjerg, Department of Business and Politics, CBS
- Cand.scient.pol. Simon Gravers Jacobsen, fuldmægtig i Finansministeriet

REDAKTØR FOR BOGANMELDELSER

Ph.d.-stipendiat
Kristoffer Kjærgaard Christensen,
Institut for Statskundskab, KU
Politik@ifs.ku.dk

PRODUKTION, ADMINISTRATION OG DISTRIBUTION

Djøf Forlag
Gothersgade 137
1123 København K
Telefon 3913 5500
Telefax 3913 5555
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

FORMÅL

POLITIK er et tværfagligt samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der bringer artikler om politik ud fra mangfoldige akademiske perspektiver.

Redaktionen lægger vægt på *faglighed* sikret gennem anonym referebedømmelse, *formidling*, som gør POLITIK tilgængelig uden for universitetets mure, og endelig *politisk relevans*.

Tidsskriftet Politik er en videreførelse af Politologiske Studier.

TRYK

Ecograf, Højbjerg
© 2015 POLITIK og forfatterne.
ISSN 1604 – 0058

ABONNEMENT

Virksomhed/institution 600 kr.
Privat 400 kr.
Studerende 200 kr.
Priserne er inkl. moms; ekskl. forsendelse.
For abonnement, skriv til forlag@djoef.dk, og angiv navn og adresse.
Herefter kommer POLITIK med posten til dig.

REDAKTION

Tidsskriftet Politik
Christian F. Rostbøll
Institut for Statskundskab
Øster Farimagsgade 5, Postboks 2099
1014 København K
cr@ifs.ku.dk
35323428
Bøger til anmeldelse sendes til samme
adresse, att. Kristoffer Kjærgaard Christensen

Introduktion

Kristoffer Kjærgaard Christensen

Temaredeaktør

„Collect it all“. Det var målsætningen for amerikanske NSA og deres samarbejdspartneres overvågning, hvis massive omfang for alvor blev bragt frem i offentlighedens søgelys af Edward Snowdens opsigtsvækkende afsløringer i sommeren 2013. Snowdens afsløringer blev således startskuddet for en offentlig debat om proportionerne af efterretningstjenesternes overvågning i forhold til hensynet til national sikkerhed og kampen mod terrorisme. Den ambitiøse målsætning vidner også om, at den teknologiske udvikling har haft store konsekvenser for efterretningstjenesternes overvågningspraksisser. Tidligere ville en så omfattende overvågning have været utænkelig, men digital overvågning og *big data* har i vores moderne, gennemdigitaliserede samfund medført nye muligheder i den henseende.

Vi lever i en tid, hvor digitale tjenester spiller en stadig større rolle i vores dagligdag. Vi kommunikerer via e-mails og sociale medier, tjekker nyheder og handler online, overfører penge via netbank, „googler“ alt fra togtider til sygdomsdiagnoser, streamer musik og tv-serier, interagerer med det offentlige vha. NemID – for at blot nævne nogle få eksempler. Således efterlader vi alle sammen hver eneste dag – mere eller mindre frivilligt – en række digitale fodspor om alt mellem himmel og jord, og ved at tilgå og kombinere alle disse tidligere separate informationer kan man sammenstykke et sammenhængende billede af den enkeltes adfærd. Det skaber en masse nye muligheder for bl.a. skræddersyede ydelser og tjenester og er på mange måder med til at lette folks hverdag, men den stiller os også over for en række nye politiske dilemmaer og udfordringer. Registreringen af de store informationsmængder kombineret med de teknologiske muligheder for at tilgå og behandle dem udgør fx et enormt potentiale for efterretningstjenesterne, i og med at det muliggør en hidtil uset grad af overvågning af alle samfundets borgere.

De politiske dilemmaer og udfordringer i forbindelse med digital overvågning og brugen af *big data* gælder dog ikke kun spørgsmål om national sikkerhed og hemmelig-

hedsfulde efterretningstjenester. Det vedrører i høj grad også private virksomheder. Hovedparten af de enorme datamængder genereres gennem privatejede tjenester, såsom fx Google, Facebook og Amazon. Detaljeret information om deres kunder er interessant for virksomhederne med henblik på fx at kortlægge forbrugernes adfærd og dermed målrette og forbedre deres produkter. Virksomhederne har altså en klar økonomisk interesse i disse data. Dermed bliver spørgsmålet om digital overvågning også spørgsmålet om, hvem der retmæssigt kan påberåbe sig rettighederne til data – den enkelte borger/bruger eller de private virksomheder – og til hvilke formål. Med andre ord: Må virksomhederne frit råde over deres viden om kunderne og anvende den til deres egne kommercielle formål? Den politiske og juridiske kamp om retten til virksomhedernes data om deres kunder er et tilbagevendende spørgsmål. Det blev bl.a. rejst i forbindelse med EU-Domstolens dom sidste år om retten til at få forkerte eller forældede oplysninger slettet fra Googles søgeresultater – også kendt som ‘the right to be forgotten’.

Et andet vigtigt aspekt af private virksomheders håndtering af data omhandler ansvaret for at beskytte data. Hvilke forpligtelser har virksomhederne til at beskytte data mod hackerangreb, eller når statslige myndigheder kræver adgang til brugernes data? Et af de store stridspunkter i den seneste tid har fx været, hvorvidt virksomhederne bør inkorporere såkaldte ‘*backdoors*’ – ved fx at opbevare krypteringsnøglerne (modsat såkaldt *end-to-end*-kryptering, hvor kun brugerne har krypteringsnøglerne) – så myndighederne kan få adgang til brugernes data, selv når de krypterede. Bl.a. Storbritanniens premierminister David Cameron og cheferne for henholdsvis FBI og NSA, James Comey og Michael Rogers, er blandt fortalere for en sådan løsning, men de har dog mødt kraftig modstand blandt virksomhederne og andre, som ud over retten til privatliv har fremført, at eksistensen af *backdoors* vil gøre systemerne sårbare, i og med at terrorister og hackere også vil forsøge at skaffe sig adgang gennem de selvsamme *backdoors*. Spørgsmålet er desuden,

hvem der i sidste ende kan og skal træffe beslutningen om dette og lignende spørgsmål; hvilken lovgivning skal regulere håndteringen af data, når den som oftest foregår på tværs af grænser? Det dilemma afspejles blandt andet i den kontroversielle dom ved en amerikansk domstol, som forpligtede bl.a. Microsoft og Google til også at udlevere data om deres europæiske kunder til de amerikanske myndigheder, hvorimod 'the right to be forgotten' kun gælder for Google-søgninger foretaget i Europa.

Digital overvågning er således en vildtvoksende tematik, som gennemsyrrer det moderne samfund – ikke blot som et spørgsmål om beskyttelse mod trusler mod den nationale sikkerhed, men som en væsentlig og integreret del af den enkeltes dagligdag. Det er ikke længere kontroversielt at sige, at vi lever i et overvågningssamfund, men det kan diskuteres, om det skal forstås i klassisk, Orwellsk og panoptisk forstand, eller om der er tale om en ny form for overvågning, og om denne udvikling er med til at påvirke vores forståelse af samfundet og de politiske og demokratiske principper og værdier, som samfundet hviler på. Udviklingen af digital overvågning kan opfattes som både konstruktiv og nødvendig og som problematisk og direkte farlig. Hvad vejer tungest; overvågningens betydning for efterretningstjenesternes arbejde for national sikkerhed, dens bidrag til funktionaliteten af de services, som faciliterer det moderne samfund, eller dens udfordring af borgernes privatliv? Sikkert er det, at digital overvågning rejser en lang række principielle, politiske og demokratiske spørgsmål angående forholdet mellem staten, borgerne og de private virksomheder, hensynet til statens sikkerhed, hensynet til borgernes ret til privatliv, behovet for gennemsigtighed og demokratisk kontrol, skellet mellem offentlig og privat med mere. Det er disse spørgsmål, som artiklerne i dette temanummer på forskellig vis forholder sig til.

Peter Lauritsen indleder temanummeret med at argumentere for at bruge begrebet 'den digitale dobbeltgænger' som udgangspunkt for at diskutere implikationerne af digital overvågning. Begrebet tager udgangspunkt i Haggerty & Ericsons analyse af *surveillant assemblages* og Latours oligoptikon-begreb. Herigennem ønsker Lauritsen at fremhæve overvågningens afgrænsethed, skrøbelighed og ikke mindst dens åbne indhold og formål. Lauritsen argumenterer for, at overvågning ikke nødvendigvis er totalitært og undertrykkende, men lige så vel kan være omsorgsfuldt, servicepræget og underholdende. Formålet med inddragelsen af digitale dobbeltgængere er således

at flytte fokus fra overvågning som generelt fænomen til analyser af specifikke overvågningssituationer.

Karen Lund Petersen og Vibeke Schou Tjalve diskuterer, hvilke konsekvenser udvaskningen af skellet mellem offentlig og privat som følge af introduktionen digital overvågning og *big data* har for bureaukratisk etik og demokratisk kontrol i forhold til efterretningstjenesternes virke i en tid, hvor sikkerhedspolitik i stigende grad drives af forestillingen om uforudsigelige risici. De argumenterer for vigtigheden af at forholde sig til etisk-demokratiske spørgsmål om ejerskab, ansvar og kontrol, når såvel statslige som civile aktører engageres i den sikkerhedspolitiske praksis og peger på, at efterretningstjenesternes øgede fokus på metode, regler og procedurer er forfæjlet. I stedet argumenter de for en etisk tilgang med fokus på reflektiv og situationsbetiget dømmekraft.

Rikke Frank Jørgensen behandler i temaets tredje og sidste artikel spørgsmålet om rettigheden til privatliv. Retten til privatliv (*privacy*) anses for at være en menneskerettighed, men Jørgensen fremhæver, at denne rettighed er under pres fra såvel statslige myndigheder som private aktører i den digitale tidsalder, hvor skellet mellem det offentlige og private rum udfordres. I artiklen anviser hun tre potentielle løsningsmodeller: 1) Juridiske løsninger, 2) teknologiske løsninger (*privacy by design*) og 3) en grundlæggende gentænkning af online privatliv med fokus på konteksten, hvor data indsamles. Jørgensen argumenterer dog for, at hvis retten til privatliv skal overleve er det nødvendigt at sætte ind på alle tre områder.

Uden for tema bringer tidsskriftet i dette nummer Christian Rostbølls tiltrædelsesforelæsning i forbindelse med hans tiltræden som professor (mso) ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. I forelæsningen forholder Rostbøll sig til kompromisets demokratiske betydning. Han argumenterer for kompromiset som et demokratisk ideal, der indebærer respekt for forskellighed, og fremhæver dets evne til at gøre beslutninger legitime. Han påpeger dog, at kompromiset kun gør beslutninger mere legitime og demokratiske under bestemte omstændigheder, da det ikke er alle politiske modstandere, man bør tildele legitimitet.

Dette nummer af Tidsskriftet Politik afsluttes med to boganmeldelser, hvor Jes Fabricius Møller anmelder Mogens Hermann Hansens *Hvad er en stat?*, mens Mogens Hermann Hansen anmelder Ole Thyssens *Statslegender – Filossoffernes blik på staten – fra flodstat til velfærdsstat*.

Den digitale dobbeltgænger

Peter Lauritsen

Lektor, Institut for Kommunikation og Kultur – Informationsvidenskab, Aarhus Universitet¹

Artiklens udgangspunkt er, at digital overvågning (*dataveillance*) indebærer konstruktion og brug af digitale dobbeltgængere, og den forsøger i forlængelse heraf at indkredse dette fænomen. Konkret foreslås, at digitale dobbeltgængere forstås i lyset af begreberne *surveillant assemblages* og *oligoptikon*. Dermed opnås bl.a. en analytisk, neutral forståelse frem for den normative og for det meste kritiske attitude, som traditionelt har præget overvågningsforskningen.

Introduktion

Det er en triviell kendsgerning, at vi lever i et gennemdigitaliseret samfund. Der er, som det ofte udtrykkes, it i alting, hvilket medfører en række smarte teknologier, medier og services, som vi bruger konstant og med stor fornøjelse. Men med informationsteknologiens udbredelse følger også en øget mulighed for overvågning – det der i forskningen ofte betegnes som *dataveillance* (Clarke 1988).

Den forstærkede overvågningsmulighed knytter sig til to forhold: For det første afsætter vi en enorm mængde digitale spor, når vi bruger it (færdes på internettet, bruger vores telefon, betaler med kreditkort etc.). For det andet gør informationsteknologien det muligt for andre at opsamle disse spor, lagre dem i enorme mængder og effektivt søge i dem. Der findes således i dag kartoteker og registre af enhver slags, både i offentligt og privat regi, som indeholder oplysninger om vores bopæl, job, indtægt, sundhed, sociale forhold, forbrug og meget mere.

Med informationsteknologien er overvågningen blevet indvævet i vores hverdag, og det er ikke mindst dette forhold, der gør, at det flere steder fremhæves, at vi i dag lever i et overvågningssamfund (Lauritsen 2011; Lyon 1994; Lyon 2008):

„It is not just that CCTV may capture our image several hundred times a day, that check-out clerks want to see our loyalty cards in the supermarket or that we need a coded access card to get into the office in the morning. It is that these systems represent a basic, complex infrastructure which assumes that gathering and processing personal data is vital to contemporary living. Surveillance is part of the way we run the world in the twenty-first century“ (Lyon 2008, 1).

Når man, som Lyon, definerer overvågning som „gathering and processing personal data“, opstår der en tæt kobling til brugen af it, der netop er karakteriseret ved effektivt at kunne indsamle og behandle information. Med informationsteknologien øges overvågningsmuligheden, hvilket rejser en række udfordringer i forhold til, hvordan vi kan og bør bære os, men samtidig udfordres den udbredte forståelse, at overvågning næsten per automatik truer vores privatliv, autonomi og frihed, og at bevægelsen mod øget overvågning følgelig må give anledning til uro. For med udbredelsen følger den indsigt, at selvom overvågning naturligvis kan have negative implikationer, så kan den også have modsatte og mere positive konsekvenser, f.eks. i form af bedre service, øget omsorg og velfærd.

Denne dobbelthed er erkendt flere steder i overvågningsforskningen og har medført et behov for at udvikle analytiske overvågningsforståelser, som ikke automatisk hæfter sig op på en overvågningskritik, men som gør det muligt at se nuanceret på overvågning som dybt integreret i det samfund, vi lever i (Gad & Lauritsen 2009; Lyon 2006).

Formålet med denne artikel er netop at bidrage til udviklingen af analytiske og ikke-normative overvågningsforståelser. Omdrejningspunktet er den digitale

overvågning, og hovedargumentet vil være, at et særligt kendetegn ved denne er *en løbende produktion og brug af digitale dobbeltgængere*. Disse dobbeltgængere opstår, når myndigheder eller firmaer konsulterer registreringer om os for bedre at kunne vurdere vores helbred, købekraft, sociale status etc. F.eks. lytter hospitalslægen ikke kun til den patient, der sidder foran ham, men kigger også på de oplysninger, som findes i patientjournalen. Bankrådgiveren undersøger registreringerne om vores økonomi, inden hun bevilger et lån. Politiet tjekker vores straffeattest før ansættelse. Arbejdsgiveren registrerer vores indsats og udbetaler løn derefter. Og SKAT ser på bl.a. indtægt, bopæl, familie og sociale forhold, inden de udsender årsopgørelsen. Vi er på den måde mere end os selv – vi er også vores digitale dobbeltgængere (Deleuze 1992).

At digital overvågning implicerer produktionen af dobbeltgængere er ikke nogen ny indsigt (Clarke 1994, Solove 2004). Men som indikeret tilknyttes de ofte en bekymret overvågningsforståelse, der ikke har tilstrækkeligt blik for, at overvågning er et multifacetteret fænomen, som både kan have destruktive og konstruktive konsekvenser.

I forlængelse heraf argumenterer artiklen for, at digitale dobbeltgængere ikke skal begribes normativt, men tværtimod analytisk. Konkret foreslås, at den digitale dobbeltgænger forstås i lyset af Haggerty og Ericsons analyse af det Deleuze-inspirerede *surveillant assemblages* samt Latours begreb om *oligoptikon* (Haggerty & Ericson 2000; Latour 2005; Latour & Hermant 2004). En væsentlig konsekvens af dette er, at dobbeltgængerne betragtes som lokale begivenheder og som et resultat af netværksarbejde. Således opstår dobbeltgængerer først, idet lægen bringer oplysninger i patientjournalen og prøvesvar i relation til patientens aktuelle symptomer og udsagn. Samtidig fremhæver begrebet overvågnings (og dermed dobbeltgængerens) skrøbelighed og afgrænsethed. Endelig, som en vigtig implikation, stilles overvågnings indhold åbent. Overvågning er ikke kun kontrollerende og frihedsberøvende; den kan også være frisættende og velfærdsskabende.

Artiklen er disponeret på følgende måde. Først beskrives begrebet *dataveillance*, som er den lidt kedelige betegnelse for digital overvågning, der ofte anvendes i forskningen. Dernæst introduceres den digitale dobbeltgænger, og der gives nogle eksempler på dens udbredelse. Endelig gøres der i den tredje del et forsøg på teoretisk at indfange digital overvågning og produktionen af dobbeltgængere. Artiklen afsluttes med en diskussion.

Dataveillance

Dataveillance betegner den særlige overvågning, som informationsteknologiens spredning giver anledning til.

Ofte tilskrives termen Roger Clarke, som analyserede begrebet sidst i firserne (Clarke 1988), men faktisk er det noget ældre. Allerede i 1973 skriver Donald R. Davis:

„The computer and the related sciences of cybernetics permit the manipulation and management of vast quantities of disparate bits of information and afford government officials the ability to conduct ‘dataveillance’ (review presently stored information on a particular subject) for the purpose of retrieving, collating or evaluating those bits of information relevant to the subject of the records check“ (Davis i Genosko & Thompson 2006, 125).

Det er informationsteknologien, der gør det relevant at tale om *dataveillance*. I en ofte refereret artikel fra 1988 hæfter Clarke sig således ved de lagrings- og søgemuligheder, som informationsteknologien medfører. Samtidig gør han opmærksom på, hvor let det er at sammenkøre registre og databaser: „Centralized storage, however, is no longer a precondition of the dossier society“. Det skyldes, siger Clarke, at de enkelte registre er forbundet til hinanden ved hjælp af et „telecommunications network“ (Clarke 1988).

Det var i 1988. Og som bekendt har informationsteknologien udviklet sig hastigt siden da. Computerne er blevet mange gange kraftigere. Lagringskapaciteten er mangedoblet. Internettet er blevet en del af vores dagligdag. Vi går alle rundt med tablets og mobiltelefoner. Og informationsteknologi bygges ind i biler, legetøj, ure, elmålere og alt muligt andet. En konsekvens af denne udvikling er, at det kun giver begrænset mening at tale om *dataveillance* som en særlig form for overvågning, der adskiller sig fra f.eks. biometrisk overvågning eller videoovervågning. Der er masser af informationsteknologi i f.eks. automatisk ansigtsgenkendelse eller registrering af fingeraftryk, ligesom overvågningskameraerne er digitale, billederne opbevares på store harddiske, og man kan lave digitale søgninger. Selvom informationsteknologien kan spille en større eller mindre rolle, må man således konstatere, at *dataveillance* snarere er et aspekt ved al overvågning end en bestemt type. Overvågningen er i sandhed blevet digital (Solove 2004).

Tilbage i 1988 bemærker Clarke, at den digitale overvågning giver nye muligheder. Den kan selvfølgelig være rettet mod bestemte individer, som menes at udgøre en sikkerhedsrisiko, eller som man gerne vil sælge ydelser eller varer til. Men digitaliseringen understøtter også en masseovervågning, som ikke udspringer af en specifik mistanke mod nogle bestemte personer, eller som måske

ikke engang har et specificeret formål. Netop dette er blevet et iøjnefaldende kendetegn ved nutidens overvågning. Andrejevic og Gates citerer f.eks. en CIA-chef for det følgende:

„The value of any piece of information is only known when you can connect it with something else that arrives at a future point in time... Since you can't connect dots you don't have, it drives us into a mode of, we fundamentally try to collect everything and hang on to it forever“ (Andrejevic & Gates 2014, 185).

I dag knytter *dataveillance* således også an til de forhåbninger, mange nærer til udnyttelsen af *big data* (Andrejevic & Gates 2014; Lyon 2014). Enorme mængder af data indsamles og lagres, og først derefter starter en jagt på mistænkelige mønstre og afvigelser, som i nogle tilfælde kan føre til en mere personrettet overvågning. Overvågningens sindbillede bør således ikke så meget være overvågningskameraet, der i realtid følger mistænkelige personer for at tjekke deres færden, men nærmere den digitale indsamling af informationer om enhver borger og den senere organisering, profilering og udvælgelse af interessante hændelser og personer.

Oligoptiske dobbeltgængere

Det er i forhold til denne 'databasering' af overvågningen (både den personrettede og masseovervågningen), at det bliver relevant at tale om eksistensen af en digital dobbeltgænger. Roger Clarke bruger betegnelsen *digital persona*, som han definerer på følgende måde:

„The digital persona is a model of an individual's public personality based on data and maintained by transactions, and intended for use as proxy for the individual“ (Clarke 1994, 2. Kursivering i original).

Skattefastsættelse er et oplagt eksempel. Tidligere måtte enhver voksen dansker samle dokumenter og lave udregninger og indberette til skattevæsenet. I dag trækker SKAT langt de fleste oplysninger ud af eksisterende databaser og gør dermed det meste af arbejdet for os. I denne proces dannes en digital dobbeltgænger, som gør det muligt at fastsætte, hvor meget vi skal betale i skat. Som nævnt sker noget lignende, når en læge diagnosticerer en patient. Dette sker selvfølgelig ofte ved, at lægen taler med og føler på patienten, men det sker også og måske især ved, at lægen kigger på prøvesvar, tidligere sygdomme, medicinforbrug etc., som alt sammen er re-

gistreret i den elektroniske patientjournal. Dermed har patienten i sin journal en digital dobbeltgænger, der agerer som proxy for individet.

At der oprettes registre med personlige oplysninger, er ikke nyt (Pedersen 2014), men med digitaliseringen sker der et kvantespring, som netop gør dannelsen af dobbeltgængere til et særligt kendetegn ved det overvågningssamfund, vi lever i. Daniel Solove udtrykker det på følgende måde:

„Digital technology enables the preservation of the minutia of our everyday comings and goings, of our likes and dislikes, of who we are and what we own. It is ever more possible to create an electronic collage that covers much of a person's life – a life captured in records, a digital person composed in the collective computer networks of the world“ (Solove 2004, 1).

Solove viser i en amerikansk kontekst, hvordan denne form for overvågning dominerer inden for en række felter og benyttes af både offentlige myndigheder og private virksomheder. Selvom der er visse forskelle, bl.a. i kraft af de nationale lovgivninger, er der ingen tvivl om, at den digitale overvågning og produktion af dobbeltgængere også er udbredt i Danmark.

Det kan man f.eks. se i en række praksisser, som er etableret for at tage vare på vores sikkerhed. I Danmark registreres oplysninger om alle telefonopkald, og hvis politiet har mistanke til en bestemt person, kan de få adgang til dette register og dermed få indsigt i, hvordan den mistænkte telefon er blevet brugt, og hvor den har befundet sig. I nogenlunde samme boldgade har Edward Snowden afsløret, hvordan især den amerikanske efterretningstjeneste NSA udfører en verdensomspændende overvågning af elektronisk kommunikation (Greenwald 2014; Lyon 2014; se også Haggerty & Gazso 2005). Overvågningen udføres efter mottoet „collect it all“, hvilket ikke er noget beskedent formål, når det er den samlede mængde af information i verden, vi taler om (Greenwald 2014). I *princippet* giver de mange indhøstede data mulighed for, at NSA (og andre efterretningstjenester) kan lave ret nuancerede personprofiler, men på trods af Snowdens afsløringer ved vi meget lidt om, hvordan informationerne bliver brugt.

Brugen af digitale dobbeltgængere er også tydelig i kommercielle praksisser. En af de mest udbredte forretningsmodeller på internettet er således at kommercialisere viden om købere og brugere. Ved at stille gratis services til rådighed får f.eks. Facebook og Google adgang til brugernes personlige informationer, som lagres og danner

grundlag for mere personaliserede reklamer og ydelser (Palmås 2011). Men igen er pointen, at disse services er baseret på brugerens digitale spor.

Endelig kan man som et tredje eksempel pege på velfærdsstaten som ramme for et væld af digitale overvågningstiltag med tilknyttet produktion af digitale dobbeltgængere. Som nævnt baserer skatteforhold og sundhedsarbejde sig i vid udstrækning på digitale repræsentationer af borgeren (Lupton 2012). Det samme gør tildelingen af sociale ydelser og en række andre forhold, som står centralt i velfærdsstatens virke. En væsentlig krumtap i dette arbejde er CPR og personnummeret, som i hvert fald i en dansk kontekst fungerer som nøglen til det meget store antal registre, som alle borgere er repræsenteret i (Lauritsen 2011).

Som disse eksempler viser, opererer de digitale dobbeltgængere således ikke kun i forholdet mellem borger og stat, men bruges også af private virksomheder. De knytter sig heller ikke alene til opretholdelsen af sikkerhed, lov og orden, men også til velfærd, omsorg og i nogle situationer også til underholdning (Albrechtslund & Dubbeld 2005). En første erkendelse er således, at produktionen af digitale dobbeltgængere følger den digitale overvågning ud i alle hjørner af vores tilværelse.

På tværs af den endnu ret sparsomme litteratur, som engagerer sig i udfoldede diskussioner om overvågning og digitale dobbeltgængere, kan man fremdrage nogle væsentlige punkter, som yderligere medvirker til at indkredse dobbeltgængerens natur (Clarke 1994; Solove 2004).

Det ene er, at en digital dobbeltgænger er en dynamisk konstruktion. I en diskussion af dobbeltgængere inden for sundhedsvæsenet siger Lupton:

„While the abstracted ‘data-double’... may be categorised as a virtual cyberbody, this data-double feeds back information to the user in ways that are intended to encourage the user’s body to act in certain ways. The flow of information, therefore, is not one-way or static: it is part of a continual loop of the production of health-related data and response to these data“ (Lupton 2012, 237).

I denne og mange andre situationer er der således ikke tale om, at dobbeltgængerens konstrueres og derefter blot ligger passivt hen. Tværtimod føjes der løbende nye informationer til, ligesom dobbeltgængerens kan virke tilbage på subjektet. I dette tilfælde i form af recepter og øvelser, i andre tilfælde i form af f.eks. økonomiske råd eller restriktioner eller som forbud mod at flyve eller bevæge sig bestemte steder hen. Det er ikke sikkert, at dobbelt-

gængerens virker tilbage på individet på denne måde, men muligheden foreligger.

Et andet forhold er, at selvom digitale dobbeltgængere konstrueres på baggrund af afsatte spor og således er historiske konstruktioner, er målet ofte at kunne forudsige fremtidige handlinger og hændelser (Solove 2004). Efterretningstjenesterne gennem søger enorme mængder data for at kunne afværge et terrorangreb, før det sker. De store firmaer vil forudsige vores behov, måske endda skabe dem, for bedre at kunne sælge os ydelser og varer. Og sundhedsvæsenet vil gerne kunne forudsige, at bestemte sygdomme opstår, og dermed sætte ind med forebyggende behandling.

Endelig for det tredje kan dobbeltgængerens udmærket blive dannet, uden at vi ved det (Solove 2004). Der er med andre ord mulighed for, at der et eller andet sted sidder nogen og tegner profiler af os – for at hjælpe eller udnytte os, for at sælge os varer og ydelser eller for at sikre sig, at vi ikke er kriminelle eller udgør en sikkerhedsrisiko. Og selv i de situationer, hvor vi faktisk er vidende om konstruktionen, kan det være vanskeligt for os at gøre noget ved det. Man kan selvfølgelig kryptere sin kommunikation, og man bestemmer selv, hvilke informationer man lægger ud på Facebook. Måske har man ligefrem en bevidst strategi for selvfremsstillingen. Til gengæld har man langt ringere kontrol over, hvor informationerne ender, og man er sikkert heller ikke klar over, efter hvilke algoritmer data behandles, og derfor har man kun begrænset mulighed for at påvirke, hvordan den digitale dobbeltgænger dannes og kommer til at se ud (Clarke 2014; Lyon 2014).

Som nævnt optræder begrebet om den digitale dobbeltgænger (i forskellige variationer) relativt hyppigt i overvågningslitteraturen. Men desværre nævnes det ofte kun en passant og uden grundige analyser af, hvori dobbeltgængerens består, hvordan den dannes, hvordan den anvendes og med hvilke implikationer.

En undtagelse fra dette overordnede indtryk er imidlertid Clarkes analyser af *dataveillance* og *digital personas* (Clarke 1988; 1994). Et gennemgående tema i dette arbejde er en udtalt bekymring for de konsekvenser, som konstruktionen af digitale dobbeltgængere har. Godt nok understreger Clarke, at han ikke ser overvågning som noget negativt, men alligevel sporer man en tydelig pessimisme: „Nevertheless, dataveillance is, by its very nature intrusive and threatening“ (Clarke 1988, 506). Clarke nævner blandt andet:

- Et problem er validiteten af de data, som opbevares. Man kan opleve, at data vedrører en anden person, eller at de bruges i en kontekst, hvor de ikke giver mening.

- Det er heller ikke altid klart, hvorfor der kastes mistanke på en person – nogle gange sker det på grund af en bestemt algoritme, som man ikke kan få indsigt i.
- Det er dem, 'der stikker ud', der mistænkes. Men ikke alle idiosynkrasier er ulovlige, og det kan være vanskeligt at overbevise bureaukratiet om, at selvom man ikke følger normalen, så bør man ikke være under mistanke.
- De data, som gemmes i registrene, bliver måske ikke misbrugt af en demokratisk regering, men de kan være et effektivt redskab i hænderne på et fremtidigt totalitært regime.

Dårlig datakvalitet, misfortolkninger, mistillidskultur, muligheder for et totalitært regime er således blandt de risici, der følger med den digitale overvågning og den tilhørende dobbeltgænger, hvis man følger Clarke. På et mere principielt niveau siger han:

„A digital persona is a model of an individual, and hence a simplified representation of only some aspects of the reality. The efficacy of the model depends on the extent to which it captures those features of the reality which are relevant to the model's use. As with any modeling activity, it suffers the weaknesses of the reductionist approach: individuals are treated not holistically, but as though a relatively simple set of data structures was adequate to represent their pertinent characteristics“ (Clarke 1994, 4).

Clarkes bekymrede indstilling til den digitale dobbeltgænger opstår, fordi han knytter dobbeltgænger til en overvågningsforståelse, der netop betoner overvågningsens mulige negative implikationer – altså en forståelse, hvor overvågning i bund og grund ses som en trussel mod individets frihed, autonomi og *privacy*. At overvågning lige så vel kan have andre og mere positive virkninger, overses her og i mange andre sammenhænge.

Oligoptisk overvågning

Den normative (og bekymrede) overvågningsforståelse er langt fra noget særsyn. Tværtimod baserer diskussioner af overvågning sig ofte på metaforer og begreber, der vægter overvågningsens totalitære og undertrykkende aspekter (Albrechtslund 2008). I mange tilfælde er det således muligt at trække linjer fra aktuel forskning til George Orwells roman *1984* og dens beskrivelser af Big Brothers styre, der undertrykker kærlighed og frihed og bruger avanceret overvågningsteknologi til at opretholde dette styre (Orwell 2007). Mere eksplicitte er imidlertid

referencerne til Foucaults analyse af panoptikon, hvor læsningerne ofte vægter disciplinerings negative implikationer og den konstante, ubehagelige overvågning, som fangerne i det panoptiske fængsel er udsat for (Bentham & Bozovic 1995; Foucault 1977; Gad & Lauritsen 2009). Om denne normative attitude inden for overvågningsforskningen siger Kevin Haggerty:

„Surveillance studies replicate this normative orientation. The approach of many surveillance scholars involves a form of hermenutics of suspicion whereby new developments are read negatively as involving inevitable and often cunningly devious expansions and intensifications of surveillance in the service of social control. Consequently, surveillance initiatives are routinely presented as raising disconcerting civil libertarian issues. Such studies are important, but in terms of developing an appreciation for the operation of the totality of contemporary surveillance, they are also severely limited. Once we recognize the incredible range of projects in which surveillance is deployed, it is apparent that surveillance studies tend to neglect surveillance practices that might be accepted as a positive development“ (Haggerty 2006, 35).

Retfærdigvis skal det imidlertid tages med, at der i de senere år er dukket conceptualiseringer og begreber op, som netop forsøger at udvikle mere nuancerede overvågningsforståelser (Aas et al. 2009; Lyon 2006). Et tydeligt eksempel på dette er Lyons beskrivelse af overvågning som et Janusansigt. På den ene side lurer faren for kontrol og undertrykkelse. På den anden ønsket om at anvende overvågningen som del af en omsorgspraksis (Lyon 1994; 2007). Forældre overvåger deres børn for omsorgsfuldt at tage sig af dem og bruger i den forbindelse f.eks. babyalarmer og apps på mobiltelefoner, men spørgsmålet er, hvornår denne overvågning slår over til at blive kontrollerende og uhensigtsmæssig – altså fratager børnene et nødvendigt frirum. På lignende vis drager velfærdsstaten omsorg for sine borgere, men udsættes i den forbindelse for kritik af, at omsorgen ikke er tilstrækkelig omfattende eller modsat for, at der ikke længere er tale om omsorg, men om kontrol og overskridelse af borgernes privatliv. Hvorvidt en given overvågningspraksis er omsorgsfuld eller kontrollerende er således ikke altid enkelt at afgøre, men ikke desto mindre er erkendelsen vigtig: Overvågning har også tydelige omsorgsfulde aspekter.

Lyons diskussion af overvågningsens omsorgsrelaterede potentiale peger ikke så meget på behovet for endnu

et normativt overvågningsbegreb, nu blot med modsat fortegn, eller på en forståelse af digitale dobbeltgængere som per definition værende enten konstruktive eller destruktive. Behovet er nærmere begreber og forståelser, der fremhæver, at overvågning netop ikke skal indholdsbestemmes på forhånd, men tilgås analytisk og åbent.

Et velkvalificeret bud på et sådant perspektiv findes hos Haggerty og Ericson (2000), der med inspiration fra Deleuze har foreslået *surveillant assemblage* som en ressource for overvågningsforskningen. Dette skal forstås som et heterogent patchwork eller en mosaik, som forbinder mennesker, artefakter, teknologi etc. Samtidig signalerer begrebet proces fremfor produkt:

„To speak of *the* *surveillant assemblage* risks fostering the impression that we are concerned with a stable entity with its own fixed boundaries. In contrast, to the extent that the *surveillant assemblage* exists, it does so as a potentiality, one that resides at the intersections of various media that can be connected for diverse purposes“ (Haggerty & Ericson 2000, 609).

Et 'overvågningsassemblage' er altså at forstå som en proces, hvor forskellige data og processer forbindes, hvorved den digitale dobbeltgænger opstår. Haggerty og Ericson beskriver processen på denne måde: „The observed body is ... broken down by being abstracted from its territorial setting. It is then reassembled in different settings through a series of data flows“ (Haggerty & Ericson 2000, 611). Med andre ord medfører overvågning, at data om individet fjernes og gemmes et andet sted og i en anden kontekst end der, hvor de blev udtaget. Skulle der opstå behov for det, kan disse data findes frem igen, de kan eventuelt kobles til andre data, og resultatet er, at der dannes en digital dobbeltgænger. Om denne så er god eller slet, effektiv eller ineffektiv, siger begrebet ikke noget om. Sådanne spørgsmål må afgøres gennem specifikke empiriske undersøgelser.

Denne skitse kan udvikles yderligere ved at inddrage begrebet om *oligoptikon*, der er udviklet af Bruno Latour (Latour & Hermant 2004; Latour 2005). Oligoptikon kan siges at være aktørnetværksteoriens (ANT) overvågningsbegreb og deler dermed tydelige fællestræk med *surveillant assemblages*, bl.a. fordi også ANT har tråde til Deleuzes arbejde.

Man kan sammenfatte den oligoptiske overvågningsforståelse i følgende punkter: Overvågning er 1) et resultat af netværksarbejde, 2) principielt skrøbelig og 3) afgrænset. Endelig er begrebet analytisk orienteret og åbent for, at overvågning kan have mangfoldige implikationer

(for en grundigere gennemgang se f.eks. Bøge 2015; Gad & Lauritsen 2009).

At overvågningen er et resultat af netværksarbejde, indebærer, at forskellige aktører (det være sig mennesker eller teknologier) arbejder sammen på en mere eller mindre velkoordineret måde. F.eks. kræver effektiv videoovervågning, at bl.a. kameraer, politifolk og i virkeligheden også forbryderne hver især bidrager (Lauritsen 2015). Overvågning handler således ikke alene om at se, men i lige så høj grad om at arbejde og konstruere. Pointen er ikke mindst interessant i forhold til den digitale overvågning. Registre etableres, udvides og konsulteres, men resultatet er ikke, at man kan iagttage en levende krop, men derimod en repræsentation af personen, altså en digital persona eller en digital dobbeltgænger (Los 2006).

Det forhold, at overvågningen er netværksproduceret, tilfører den en principiel skrøbelighed, eller som Latour udtrykker det, „the tiniest bug can blind oligoptica“ (Latour 2005, 181). Hvis koordineringen af aktørernes samarbejde ikke er tilstrækkelig, eller en aktør ikke udfører sit arbejde, vil det forandre overvågningen.

For konstruktionen af den digitale dobbeltgænger betyder det, at hvis de rigtige ressourcer er til rådighed, og netværksarbejdet lykkes, så kan man etablere en dobbeltgænger, som kan udfylde den rolle, som den var tiltænkt. Men succesen er ikke garanteret, fordi dobbeltgængerens netop kræver, at arbejde koordineres. Er der ikke adgang til et register, eller er de indtastede data forkerte, er det ikke sikkert, at dobbeltgængerens fungerer efter hensigten. Dette kan man i nogle situationer vælge at ignorere, i andre situationer må man starte forfra eller ligefrem opgive.

Et tredje kendetegn ved et oligoptikon er, at overvågningen ikke er total, men lokal og begrænset. Herved adskiller den oligoptiske overvågningsforståelse sig fra både Orwells Big Brother og panoptikon. I begge tilfælde ses overvågeren som altseende. Man kan ikke gemme sig for Big Brother, uanset hvor meget man forsøger, og hele ideen i det panoptiske fængsel er, at fangerne ikke har noget sted at skjule sig. Anderledes med et oligoptikon:

Oligoptica [...] do exactly the opposite of the panoptica: they see much too little to feed the megalomania of the inspector or the paranoia of the inspected, but what they see, they see it well... (Latour 2005, 181).

Selvom den oligoptiske overvågning således er afgrænset og fokuseret, kan den udmærket være effektiv. Lægen bliver i stand til at behandle patienten, skatteinddrivelsen bliver rimelig, og forbryderen fanges. Men det sker ikke, fordi overvågeren ser alt, men fordi det er lykkedes at

etablere en dobbeltgænger med tilstrækkelige karakteristika.

Endelig som et fjerde kendetegn indebærer den oligoptiske forståelse en analytisk åbenhed over for overvågningens formål og konsekvenser. Det udelukkes ikke, at overvågningen kan være kontrollerende og undertrykkende, men den kan lige så vel være omsorgsfuld eller underholdende (Albrechtslund & Dubbeld 2005). Om overvågningen er det ene eller det andet (eller sandsynligvis flere ting på en gang), må afgøres gennem en konkret, empirisk analyse.

Med de ovenstående kendetegn tilbyder surveillant assemblages og oligoptikon en interessant kvalificering af den digitale overvågning og den tilknyttede produktion af digitale dobbeltgængere. Sidstnævnte opstår således i specifikke situationer, når bestemte ressourcer trækkes sammen og danner en mere eller mindre stabil repræsentation af os. Dette sker ikke en gang for alle, men kan tværtimod bedre forstås som en række paralleller processer, hvor dobbeltgængere løbende konstrueres i forskellige sammenhænge med forskellige formål. Nogle bliver skabt i sikkerhedspraksisser, andre af kommercielle firmaer og endnu andre på vores vej gennem velfærdssamfundet.

Det er klart, at vi skal følge disse processer med en kritisk opmærksomhed, men en af styrkerne ved den oligoptiske overvågningsforståelse er, at den ikke som udgangspunkt betragter de digitale dobbeltgængere som en trussel. De er tværtimod et vilkår og en forudsætning for det samfund, vi lever i.

Diskussion

Udgangspunktet for denne artikel har været, at med den øgede digitalisering følger også en øget overvågning. Vi afsætter digitale spor, som kan samles op, analyseres og danne grundlag for interventioner af den ene eller den anden art. Heraf følger opfordringen til at rette opmærksomheden mod den produktion af digitale dobbeltgængere, som overvågningen giver anledning til.

Dobbeltgængerne konstrueres ved, at ressourcer af forskellige typer føjes sammen. Når vores skat beregnes, sker det ved, at oplysninger om arbejdsforhold, boligsituation, kørsel, økonomi og meget andet trækkes sammen i et billede af os, hvilket gør det muligt at handle i forhold til netop dette formål. På samme måde bruger lægen oplysninger fra journaler, forskning, laboratorier og eventuelt patientens egne oplevelser til at danne en dobbeltgænger, som kan medvirke til at stille en diagnose. Dobbeltgængereren kan så virke tilbage på patienten i form af råd og vejledning til, hvad han eller hun skal og bør foretage sig.

Hvordan man analytisk tilgår den digitale dobbeltgænger afhænger af, hvilken overvågningsforståelse

man knytter den til. Her vil et udgangspunkt i klassiske overvågningsforståelser som Big Brother og panoptikon medføre, at dobbeltgængereren mødes med mistro og bekymring. Der er noget uafvendeligt og farligt ved, at spor opsamles og sættes sammen til dobbeltgængere. Selvom der absolut er grund til at fastholde en kritisk opmærksomhed, overser sådanne forståelser imidlertid, at overvågning også har en række 'positive' implikationer; de digitale dobbeltgængere bruges også i velfærdssammenhænge og til at sikre tryghed.

En af styrkerne ved den oligoptiske overvågningsforståelse er, at den undlader en gang for alle at indholdsbestemme overvågningen. I stedet peger den på nogle overordnede vilkår for overvågningen og de dobbeltgængere, som knytter sig til den: Der kræves arbejde, overvågningen er principielt skrøbelig, og den er ikke total, men afgrænset. Det betyder, at vi ikke skal frygte den digitale overvågning som sådan, men i stedet engagere os i grundige, empiriske analyser af den.

Sådanne analyser er nødvendige, for den udbredte og stadig mere gennemtrængende digitale overvågning har konsekvenser. En af dem er, at den medfører en sortering af mennesker. For nogle åbner der sig døre, fordi deres digitale dobbeltgænger har bestemte kendetegn. Andre er ikke så heldige, og dørene lukker i. Om dette siger Lyon:

„The surveillance concerned is a form of social sorting, of categorizing persons and groups in ways that appear to be accurate, scientific, but which in many ways accentuate difference and reinforce existing inequalities“ (Lyon 2001, 173).

Lions pointe er, at de algoritmer og kategorier, som dobbeltgængereren baseres på, ikke er neutrale, men tværtimod udtrykker fordomme, politik og etiske forestillinger. Dette er en vigtig erkendelse, fordi det retter fokus mod disse kategorier, som nødvendigvis må udtages til inspektion. For Lyon er det således vigtigt, at forskeren (eller enhver anden) løbende stiller spørgsmål til den overvågningspraksis, som de digitale dobbeltgængere er en del af.

At se den digitale dobbeltgænger som et konstrueret oligoptikon, der både er skrøbeligt og begrænset, tvinger netop opmærksomheden hen imod den specifikke overvågningspraksis. Begrebet indeholder en åbenhed over for, at overvågning kan have totalitære og undertrykkende konsekvenser. Den kan imidlertid lige så vel være omsorgsfuld og frihedsskabende. Men en vigtig oligoptisk pointe er, at man ikke én gang for alle skal tage stilling til, om overvågning via digitale dobbeltgængere er det ene eller det andet. Begrebet er ikke normativt, men analytisk og empirisk orienteret. Konsekvensen er

dermed ikke en fast forestilling om overvågningens natur, men et presserende forskningsmæssigt engagement i at undersøge, hvordan og med hvilke konsekvenser digitale

dobbeltgængere konstrueres, vedligeholdes, anvendes og eventuelt stedes til hvile.

Litteratur

- Aas, KF, Gundhus, HO & Lomell, HM (red.) 2009, *Technologies of In-Security. The Surveillance of Everyday Life*, Routledge, Milton Park.
- Albrechtslund, A, & Dubbeld, L 2005, 'The Plays and Arts of Surveillance: Studying Surveillance as Entertainment', *Surveillance & Society*, vol. 3, no. 2/3, pp. 216-21.
- Albrechtslund, A 2008, *In the Eyes of the Beholder: Introducing Participation and Ethics to Surveillance*, ph.d.-afhandling, Aalborg Universitet, Aalborg.
- Andrejevic, M & Gates, K 2014, 'Big Data Surveillance: Introduction', *Surveillance & Society*, vol. 12, no. 2, pp. 185-96.
- Bentham, J & Bozovic, M 1995, *The Panopticon Writings*, Wo Es War, Verso, London ; New York.
- Bøge, AR 2015, *Overvågningens DNA. En Aktør-Netværks-Teoretisk Undersøgelse Af DNA I Dansk Politiarbejde*, ph.d.-afhandling, Aarhus Universitet, Aarhus.
- Clarke, R 1988, 'Information Technology and Dataveillance', *Communication of the ACM*, vol. 31, no. 5.
- Clarke, R 1994, 'The Digital Persona and its Application to Data Surveillance', *The Information Society*, vol. 10, no 2, pp. 77-92.
- Clarke, R 2014, 'Promise Unfulfilled: The Digital Persona Concept, Two Decades Later', *Information Technology & People*, vol. 27, no. 2, pp. 182-207.
- Deleuze, G 1992, 'Postscript on the Societies of Control', *October*, vol. 59, pp. 3-7.
- Foucault, M 1977, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*, Allen Lane, London.
- Gad, C & Lauritsen, P 2009, 'Situating Surveillance: An Ethnographic Study of Fisheries Inspection in Denmark', *Surveillance & Society* vol. 7, no. 1, pp. 49-57.
- Genosko, G & Thompson, S 2006, 'Tense Theory: The Temporalities of Surveillance', in D Lyon (red), *Theorizing Surveillance. The Panopticon and beyond*, Willan Publishing, Cullompton, Devon.
- Greenwald, G 2014, *Overvåget. En Insiderberetning Om Edward Snowden, NSA Og Den Amerikanske Overvågningsstat*, Informations forlag, København.
- Haggerty, KD & Ericson, RV 2000, 'The Surveillant Assemblage', *British Journal of Sociology*, vol. 51, no. 4, pp. 605-22.
- Haggerty, KD 2006, 'Tear down the Walls: On Demolishing the Panopticon' in D Lyon (red), *Theorizing Surveillance. The Panopticon and beyond*, Willan Publishing, Cullompton, Devon.
- Haggerty, KD & Gazso, A 2005, 'Seeing Beyond the Ruins: Surveillance as a Response to Terrorist Threats', *Canadian Journal of Sociology*, vol. 30, no. 2, pp. 169-87.
- Latour, B & Hermant, E 2004, *Paris: Invisible City*. Tilgæet 6. august 2015 på: http://www.bruno-latour.fr/sites/default/files/downloads/viii_paris-city-gb.pdf
- Latour, B 2005, *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford University Press, Oxford.
- Lauritsen, P 2011, *Big Brother 2.0. Danmark Som Overvågningsamfund*, Informations forlag, København.
- Lauritsen, P 2015, 'Identifying the Perpetrator: An Ethnographic Study of CCTV in Police Work', in I van der Ploeg & J Pridmore (red.), *Digitizing Identities*, Routledge, Oxon.
- Los, M 2006 'Looking into the Future: Surveillance, Globalization and the Totalitarian Potential', in D Lyon (red), *Theorizing Surveillance. The Panopticon and beyond*, Willan Publishing, Cullompton, Devon.
- Lupton, D 2012, 'M-Health and Health Promotion: The Digital Cyborg and Surveillance Society', *Social Theory & Health*, vol. 10, no. 3, pp. 229-44.
- Lyon, D 1994, *The Electronic Eye : The Rise of Surveillance Society*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Lyon, D 2001, 'Facing the Future: Seeking Ethics for Everyday Surveillance', *Ethics and Information Technology*, vol. 3, pp. 171-81.
- Lyon, D (red.) 2006, *Theorizing Surveillance: The Panopticon and beyond*, Willan Publishing, Cullompton.
- Lyon, D 2007, *Surveillance Studies : An Overview*, Polity, Cambridge.
- Lyon, D 2008, *Surveillance Society*, præsentation på Festival del Diritto, Piacenza, Italien, 28. september 2008.
- Lyon, D 2014, 'Surveillance, Snowden, and Big Data: Capacities, Consequences, Critique', *Big Data & Society*, vol. 1, no. 2, pp. 1-13.
- Orwell, G 2007, *1984*, Gyldendal, København.
- Palmås, K 2011, 'Predicting What You'll Do Tomorrow. Panspectric Surveillance and the Contemporary Corporation', *Surveillance & Society*, vol. 8, no. 3, pp. 338-54.
- Pedersen, KP 2014, *Kontrol over København. Studier i den sene enevældes sikkerhedspoliti 1800-48*, Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Solove, DJ 2004, *The Digital Person. Technology and Privacy in the Information Age*, New York University Press, New York.

Noter

1. Forfatteren ønsker at takke en anonym reviewer samt redaktøren for gode, konstruktive kommentarer.

En offentlig hemmelighed: Når sikkerhedspolitik går fra statsmandskunst til allemandseje

Karen Lund Petersen

Lektor, Centre for Advanced Security Theory, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Vibeke Schou Tjalve

Seniorforsker, Dansk Institut for Internationale Studier

Nye former for informationsteknologi, overvågning og dataindsamling har udvisket grænserne mellem offentligt og privat ansvar: Hvor det før alene var statsmanden og hans udvalgte få, der traf beslutninger om rigets sikkerhed, er det i uforudsigelighedens og robusthedens tidsalder en meget bred vifte af både statslige og civile aktører, der på daglig basis deltager i den nationale efterretningspraksis. Denne nye form for sikkerhedspolitik drevet af forestillingen om uforudsigelige risici og muliggjort af nye data- og overvågningsteknologier har skabt en ny type efterretningspraksis, hvor grænserne mellem offentligt og privat ansvar er blevet udvisket: En meget bred vifte af både statslige og civile aktører deltager på daglig basis i den nationale efterretningspraksis, hvor etisk-demokratiske spørgsmål om ejerskab, ansvar og kontrol trænger sig på. Efterretningstjenesternes aktuelle svar på disse spørgsmål er mere 'metode' og bedre 'procedurer'. Men dette svar er ikke tilstrækkeligt. Artiklen anbefaler, at vi genopdager og demokratiserer det spor i vores bureaukratiske etos, der lægger vægt på evnen til at foretage (selv)kritiske skøn.

Indledning: En offentlig hemmelighed

Som led i dansk terrorbekæmpelse har efterretningstjenesterne i dag fået endnu større beføjelser til at overvåge

og indsamle information om borgernes færden. Ikke mindst med forårets omfattende terrorpakke erklærede et næsten enigt dansk folketing sin udtalte tillid til, at efterretningstjenesterne på demokratisk vis selvstændigt kan vurdere, hvornår foretagelse af overvågning og *data-mining* er nødvendig for Danmarks sikkerhed.

Parallelt med denne opgradering af efterretningstjenesterne finder der i disse år en voldsom udvidelse af det 'efterretningsmæssige felt' sted. Dels er en lang række civile myndighedsinstanser – socialrådgivninger, skoler, sygehuse – blevet inddraget og aktiveret i tjenesternes arbejder. Men som en lang række studier påpeger, rummer den en bekymrende tendens til, at opgaver, der tidligere handlede om 'blødere' samfundsforhold (udvikling, uddannelse, velfærd), nu overtages af sikkerhedslogikkens fokus på overvågning og kontrol. De offentlige instanser risikerer kort sagt at skifte rationale fra tillidsdrevet serviceorgan til frygtstyret overvågningsapparat (se eksempelvis Kundnami 2009 eller Richards 2012). Hertil kommer, at også aktører helt uden for det offentlige system nu inddrages i sikkerheds- og efterretningsarbejdet. Både private organisationer, virksomheder og borgere mobiliseres i stigende grad til deltagelse gennem appel om civil vidensdeling med efterretningstjenesterne. Den udvikling drives af en forskydning i opfattelsen af, hvem der reelt ligger inde med afgørende viden om rigets sikkerhed. I deres egenskab af at besidde afgørende viden om kunder, produktion og medlemmer opfattes private virksomheder og frivillige organisationer som vitale for nationens evne til at håndtere et komplekst og på mange

måder uforudsigeligt trusselsmiljø. Gennem en prisme, der kendetegnes af tidens allestedsnærværende og grundlæggende uforudsigelige trussel (af 'terrorisme', cyberangreb og anden organiseret kriminalitet) er en bred samfundsmæssig inddragelse blevet grundpillen i vestlig, og herunder dansk, sikkerhedspolitik. I Danmark taler man om en bredspektret indsats som afgørende for både samfundsmæssig robusthed; i USA – med vanligt retorisk *swung* – om en 'all of nation approach'.¹

I denne artikel spørger vi, hvad det betyder for vores demokrati, når dette skel mellem offentligt og privat ansvar for vidensindsamling opløses. Hvad sker der med den måde, hvorpå vi hidtil har tænkt skillelinjerne mellem politik og administration, udførelse og kontrol, hvis dataindsamling og dermed overvågning udliciteres? Hvem kan så formulere de hypoteser, der driver efterretningstjenesternes data- og videnindsamling? Hvem har med andre ord *ansvaret* – og hvem kan omvendt *kontrollere* de ansvarlige – når grænsen mellem en udøvende statslig efterretningstjeneste og civilsamfund bryder sammen? Mere specifikt interesserer artiklen sig for det normative grundlag – den bureaukratiske etos – som de nye private 'efterretningsaktører' skal udføre deres hverv på. Er de klædt på til at træffe valg og foretage afvejninger på en måde, der på en og samme tid udviser sikkerhedsmæssig årvågenhed, politisk lydighed og fornemmelse for retsgrundlag og borgerfrihed? Og er de klædt på til at træffe valg og foretage afvejninger i en tid, hvor der ikke gives nogen manual i, hvad, hvem eller hvordan der skal monitoreres, men hvor selve uforudsigelighedens natur betyder, at det personlige skøn må erstatte regelsæt og slagplan?

Vores arbejdshypotese er, at vi i dag står over for to udfordringer. Dels bør private aktører, i takt med at de indlemmes som egentlige medskabere af statens efterretning og sikkerhed, også indlemmes og oplæres i den bureaukratiske etos, der historisk har sat tjenesternes egne embedsmænd i stand til at agere politisk og moralsk adækvat. Og dels bør selve den bureaukratiske etos, de skal indlemmes og oplæres i, gentænkes: Når truslen bliver uforudsigelig, kan de dilemmaer, embedsmanden måtte møde, heller ikke foregribes, hvormed evnen til at håndtere dem adækvat kommer til at handle mere om personlig integritet og dømmekraft og mindre om traditionelle bureaukratiske dyder. For at udfolde det argument falder artiklen i fire dele.

Første del – 'Efterretningsvirksomhed i dag: Nye former for dataindsamling og vidensdeling' – beskriver den komplekse og spirende videnspraksis, som kendetegner efterretningstjenesternes virke i dag. Her argumenterer vi for, at litteraturen om efterretning groft sagt skelner mellem to tendenser. Én trend, der handler om teknologi: Om digital information, om cyberspace og om big data.

Og én, der snarere handler om kulturelle forandringer i selve statens interaktionsform med civilsamfundet: Om borgerinddragelse, civil ansvarliggørelse og partnerskaber med private aktører. Hvor de etiske og demokratiske dilemmaer ved den første trend allerede er godt i gang med at blive belyst, mangler vi stadig at undersøge, hvad der sker med både embedsværkets etos og den demokratiske kontrol af staten, når 'alle' på sin vis bliver embedsmænd i statens tjeneste.

For at tage hul på den udfordring udfolder artiklens **anden del** – 'Professionalisering og legitimitet: Fra håndværk til metode' – hvad vi forstår som en ny og markant 'metodediskurs', der disse år præger efterretningstjenesternes forsøg på at bringe deres kultur og etos på omgangshøjde med den nye virkelighed. I takt med at efterretningstjenesterne disse år får flere beføjelser og samtidig deler disse med stadigt større civile grupper, udsættes de for stadigt større krav til legitimiteten af deres praksis. Vi viser, at tjenesterne indtil nu har besvaret det krav med et forsøg på en 'professionalisering': Med en bevægelse væk fra 'håndværk' til 'metode', fra 'præcedens' til 'procedurer' og fra 'skøn' til 'videnskabelighed'.

På den baggrund viser artiklens **tredje del** – 'Dømmekraft frem for metode?' – imidlertid, hvorfor denne professionalisering af metoden ikke løser uforudsigelighedens etiske dilemmaer. Hvordan laver man procedurer for det, der per definition ikke lader sig forestille, før det indtræffer? Når hele pointen med at invitere nye og flere deltagere ind i efterretningens cirkel er at imødegå det nye, kan der per definition ikke laves udtømmende regler for, hvilken information der skal indhentes, eller hvordan den viden skal håndteres. Ved at sondre mellem både et *regel-etisk* og et *dømmekrafts-etisk* spor i vestens statstradition argumenterer sektionen derfor for, at jagten på 'flere regler' og 'mere metode' bør suppleres med den dømmekrafts-etos, der lå til grund for efterretningsvæsenets tidligste praksis og rationale: Refleksiv, situationsindlejret, afvejende.

Endelig samler artiklens **fjerde og konkluderende del** – 'Fra oplyst enevælde til kollektiv refleksion?' – op og diskuterer, hvordan dømmekraft kan udvikles fra individuel til kollektiv, samfundsmæssig praksis. Som vi understreger, kræver den udvikling et opgør med tillids- og konsensusrationalet – og en erkendelse af farerne ved 'group think'. Samtidig knytter konklusionen an til den bredere diskussion om politisering af embedsværket og teknificering af det politiske, der i kølvandet på en række nye danske debatbøger har præget vores hjemlige debat over det seneste halve år.

Efterretningsvirksomhed i dag: Nye former for dataindsamling og vidensdeling

Hvad vil det sige, at sikkerhed er blevet en 'offentlig hemmelighed'? Hvad betyder det mere præcist, at efterretningstjenesternes videns- og dataindsamling i dag er gledet langt uden for regi af tjenesterne selv?

I den voksende litteratur om den rivende udvikling, der finder sted inden for dataindsamlings- og informationsdeling, peges der især på to nye tendenser: En, der handler om big data, og en anden, der handler om en direkte og personlig inddragelse af civilsamfundet gennem rapporteringssystemer og partnerskaber.

Big data

Debatten om brugen af big data handler om den reelle og potentielle masseovervågning, som finder sted i tele- og internetbranchen (Baumann et al. 2015). Private virksomheder som f.eks. Google og Amazon indsamler denne store mængde af data for at kortlægge forbrugsmønstre og derved optimere deres forretning. Uden en egentlig antagelse om baggrunden for forbrugernes valg, men blot på baggrund af en enorm datamængde, forudsiges det fremtidige marked. Med disse muligheder, foranlediget af de øgede teknologiske muligheder og digitale spor, er forskere da heller ikke i tvivl om, at big data er kommet for at blive. (Tene and Polenetsky 2013).

Den information, som jo oftest indsamles af private virksomheder, videregives i stigende grad til (eller overtages af) efterretningstjenesterne uden hensynstagen til konkrete trusler, men indgår som del af den præventive indsats, der skal sikre, at truslen ikke materialiserer sig.² Det handler om at 'finde nålen i høstakken' (Aradau 2015). Efter Snowden-affæren er det svært at betvivle både betydningen og omfanget af denne form for overvågning. Hvor overvågning i politisammenhæng før blev brugt til at efterforske forbrydelser, skal denne nye form for masseovervågning bruges til at udpege afvigende eller truende adfærd. 'Intelligence' bliver med andre ord et præventivt redskab, der skal 'finde nålen' i den store høstak af information. Det er størrelsen af materialet, de mange observationer, som giver muligheden for at skelne mellem normal og unormal adfærd og dermed for at forhindre trusler i at materialisere sig (Laney 2001). Selvom kritikken af denne udvikling har været omfattende, fremhæves mulighederne oftest, da big data giver os håb om at forudsige det uforudsigelige og måske endda undgå det uundgåelige.

Som Didier Bigo har pointeret, betyder denne brug af big data, at den interne retssikkerhed ikke i samme omfang som kan beskyttes – at information indsamles uden skelen til de forskellige typer af borgere (statsborgerskab eller ej), og at dilemmaet mellem national sikkerhed og personlig frihed igen er aktuelt. Inden for denne

debat om produktionen af store mængder data har flere – særligt i kølvandet på Edward Snowdens afsløringer i 2013 – stillet spørgsmål til, hvem der har adgang til den store mængde af data, som produceres til brug for efterretningstjenesterne. Som Snowden-sagen viste, havde ca. 4,9 millioner amerikanere adgang til de oplysninger, som Snowden afslørede. Ud af disse har ikke mindre end 480.000 privatansatte sikkerhedsrådgivere adgang til 'tophemmelige sikkerhedsgodkendelser' (Lanchester 2013, 4). Denne udvikling viser, hvordan behovet for et bredt sæt af information kræver en inddragelse af et større netværk af aktører. På lignende vis har en gruppe forskere observeret en ændring i klassificerede oplysningers rolle. Særligt i USA har vi siden begyndelsen af det 21. århundrede set en stor stigning i mængden af klassificerede oplysninger (Galison 2004, 229).³

Civilsamfundsinddragelse

En anden indgangsvinkel til data og informationsindsamling er den mere direkte appel til og involvering af civilsamfundet, borgere og private virksomheder i efterretningstjenesternes arbejde. Hvor åbenhed omkring efterretningstjenesternes praksis, og herigennem inddragelsen af civilsamfundet i tjenesterne arbejde, traditionelt har været diskuteret som et spørgsmål om demokratisering (jf. PET-kommissionens rapport anno 2009) handler åbningen mod civilsamfundet i dag om *optimering*: Om hvordan borgerinddragelse kan medvirke til en mere *effektiv* trusselsbekæmpelse. Åbenhed og ansvarliggørelse af civilsamfundet er simpelthen blevet et nødvendigt instrument for efterretningstjenesterne.

Denne ansvarliggørelsesstrategi ser man tydeligst hos sikkerhedstjenesterne, og hvad man i USA har kaldt 'homeland security', hvor borgere i stigende grad opfordres til at indberette mistænkelige aktiviteter: Til aktivt at deltage i definitionen af trusler og til på eget initiativ at registrere, monitorere og rapportere disse, lokalt såvel som nationalt (Politi 2010; Petersen & Tjalve 2013). Den italienske forsvarspolitiske rådgiver Alessandro Politi går så vidt som at tale om, hvordan borgere er blevet efterretningstjenesters 'minute men'. Han skriver, at efterretningstjenesterne i stigende grad opfordrer „democracy's citizens to exercise caution“, fordi „encouraging them to report suspicious behavior can be a valuable self-defence mechanism“ (Politi 2010, 37). Efterretningstjenesterne beror i stigende grad på denne form for ekstern ekspertviden og ser både private virksomheders og civile borgers engagement som nødvendig for at sikre samfundets evne i bekæmpe nye og ukendte trusler.

Et er dog den direkte appel til forsigtighed og informationsdeling, som henvender sig til private borgere. Mere institutionaliseret er brugen af private-offentlige

partnerskaber til ikke alene at skabe øget bevidsthed om national sikkerhedspolitik, men også som redskab til informationsudveksling. En større undersøgelse af private virksomheders sikkerhed viser bl.a., at sikkerhedscheferne i både danske, svenske, britiske og amerikanske virksomheder har meget hyppig kontakt med efterretningstjenesterne. 67 % af de største amerikanske virksomheder har kontakt med efterretningstjenesterne mere end en gang om måneden. I Danmark er tallet 18 %, i Sverige 49 % og i England 65 % (Petersen 2012).

En lignende tendens kan ses i opkomsten af formaliserede private partnerskaber. I det amerikanske *Department for Homeland Security* er der nu etableret et meget stort og komplekst net af partnerskaber, koordinerende råd, sektorråd og arbejdsgrupper – alle med private virksomheder og organisationer som centrale deltagere. Tilsvarende har FBI oprettet et enormt net af partnerskaber, hvoraf de fleste har til formål at rådgive private virksomheder i og uden for USA om sikkerhed. Det er næsten umuligt at tælle det nuværende antal arrangementer, men et forsigtigt skøn vil være omkring 150 offentlig-private partnerskaber alene inden for DHS og FBI.

Det er primært behovet for informationsdeling, som definerer disse offentlig-private partnerskaber. Partnerskaber er som oftest ikke baseret på egentlige kontrakter, men på uformelle aftaler, håndslag og fravær af egentlige mødereferater. Vi taler om en sikkerhedskultur, hvor efterretningstjenesterne kan kanalisere information ud til så mange virksomheder som muligt og derved systematisk engagere, aktivere og ansvarliggøre. I Danmark og Storbritannien ser vi ikke nær den samme systematik i partnerskaberne som i USA; kontakten er mere personlig og uformel. Samme udvikling kan observeres i den øgede brug af f.eks. uddannelsesinstitutioner og sociale myndigheder til indhentning af information.⁴ Alle disse eksempler på informationsdeling og dataproduktion vidner om, at stedet for videns- og dataproduktion ofte ikke kan lokaliseres inden for rammerne af efterretningstjenesterne. Selvom mange indsamlingsaktiviteter stadig er forbeholdt efterretningstjenesterne (f.eks. HUMINT),⁵ står det klart, at organisationen ikke i samme omfang som tidligere monopoliserer produktionen af viden og dermed ikke har samme monopol på statshemmeligheder.

Et demokratisk problem?

Udgør den udvikling et problem for vores måde at tænke sikkerhed som noget, staten har pligt til og kontrol med – og kan holdes ansvarlig for? Både i tjenesterne selv og i den voksende akademiske litteratur gives der meget forskellige og ofte meget uafklarede svar. Fælles er dog, at udliciteringen generelt forbliver relativt uproblematisk – eller ligefrem udlægges som positiv for enten demo-

krati eller effektivitet.⁶ Som udgangspunkt hersker der i den vestlige efterretningsverden (ikke mindst i de toneangivende britiske og amerikanske tjenester) en grundlæggende indbygget ambivalens: På den ene side ønsker man at inddrage og drage fordel af den viden, som er fremstillet og bearbejdet af borgere, organisationer og virksomheder. På den anden side stræber man efter at bevare myndigheden til at beslutte, hvad der tæller som efterretningsviden.

Af samme årsag anses udliciteringen af dataindsamling ofte for at være et rent teknisk spørgsmål uden konsekvens for efterretningsanalysens indhold eller vinkel. I sin analyse af efterretningstjenesternes metoder efter 11. september afviser Michael Herman da også, at efterretningstjenesterne skulle have mistet terræn eller afgivet autoritet, da det alene er indsamlingen og ikke analysen, der er decentraliseret. Efterretningsvirksomhed, siger han, handler i dag mindre om indsamling og mere om analyse: Selve indsamlingen er nærmest en neutral aktivitet, der let kan overgives til andre (Herman 2004, 348). Inden for den diskurs kan den stadigt mere udvidede inddragelse af civile betragtes som et effektiviseringstiltag.

I lighed med disse betragtninger fremhæver flere, hvordan fokus er skiftet fra at handle om 'indsamlingsmetoder' under Den kolde krig til i dag at fokusere mere på 'analysemetoderne'; en udvikling, som er direkte relateret til den stadig større brug af elektronisk overvågningsdata. I sin artikel om efterretningsprofessionen argumenterer Uri Bar-Josephs (2010) således for, at efterretningsarbejdet primært består af tre opgaver, indsamling, udvælgelse og analyse, men at analysen i dag er den absolut primære opgave. Dette billede af, at 'analysen' snarere end 'indsamlingen' af information/data i dag betragtes som tjenesterne 'kerneopgave', passer godt til den karakteristik, som den berømte efterretningsanalytiker Gregory Treverton giver af professionen efter 11. september. Han skriver ligefrem, at „collection remains something of a taboo“ efter etableringen af *Department for Homeland Security* (DHS). (Treverton 2009). Gennem kampagner som 'if you see something, say something' beskriver han, hvordan DHS er blevet et symbol på det nødvendige i, at efterretningstjenesterne handler proaktivt og præventivt for at skabe et 'resilient' og robust samfund.

Rigtig meget litteratur etablerer således dette skel mellem *indsamling* og *analyse*. Selvom skellet ikke i sig selv er problematisk, og flere forfattere meget rigtigt påpeger, at indsamling altid indbefatter fortolkning, er det vigtigt at bemærke, hvordan begrebet 'indsamling' har fået en anden politisk betydning i debatterne om udlicitering af informationsindhentningen (Kent 1949; Johnson 2005; Herbert 2006; Hulnick 2006; Rønn 2013). I denne debat om udlicitering af indsamlingen bliver skellet mere end

blot et praktisk og organisatorisk greb, fordi en erkendelse af indsamlingens fortolkende karakter i yderste konsekvens vil nedbryde grænsen mellem organisationen og dets omgivelser. Eller sagt på en anden måde: Hvis vi erkender indsamlingens analytiske og dermed politiske karakter, vil al indsamling kræve en analytisk og professionel habitus svarende til den, som efterretningstjenesterne besidder.

Uanset om inddragelsen af civile aktører i et lys kan betragtes som en forsigtig åbning af en ellers lukket organisation, ser vi en række demokratiske udfordringer. For det første sættes civile aktører, der ikke er underlagt politisk kontrol og dermed demokratisk valgte og politisk ansvarlige, til at træffe kvalitative valg. Som Treverton skriver i sin analyse af de demokratiske udfordringer, der følger af en stigende statslig afhængighed af informationer fra civilsamfundet: „Those (civil) collectors need to know what to look for and how to pass on what they observe“ (Treverton 2009, 192). Samme problematik berører Herbert, når han beskriver, hvordan forskellige typer af efterretningsdata udgør meget forskellige udgangspunkter for efterretningsanalysen: En HUMINT rapport (baseret på personlige indberetninger) giver et helt andet udgangspunkt end eksempelvis satellitobservationer eller internetlogs. Derfor, argumenterer Herbert, kan ingen former for information betragtes som simpel rådata, der uskyldigt føder ind i efterretningscirkelns fødekæde (*‘the intelligence circle’*, jf. Kent 1949): Indhentning og analyse er altid parallelle processer (Herbert 2006).

Hvis vi accepterer den præmis, at indhentning altid forudsætter analyse, betyder den udlicitering af indhentningen, som vi nu er vidner til, at efterretningsorganisationerne ikke længere har monopol på videnindsamling, og at de mange grundlæggende politiske valg, der knytter sig til efterretningens formål og proces, uvægerligt flyder langt ud over efterretningsprofessionens grænser. Et demokratisk tilsyn med efterretningstjenesterne forudsætter, at vi kan fastsætte grænsen mellem organisationen og det øvrige samfund, et skel mellem stat og samfund og dermed mellem den udøvende magt og det kontrollerende folk. Dette skel er i dag uløseligt forbundet til idéen (eller illusionen) om informationens upolitiske karakter; hvor naiv denne tankegang end synes at være.

Legitimitet og professionalisering:

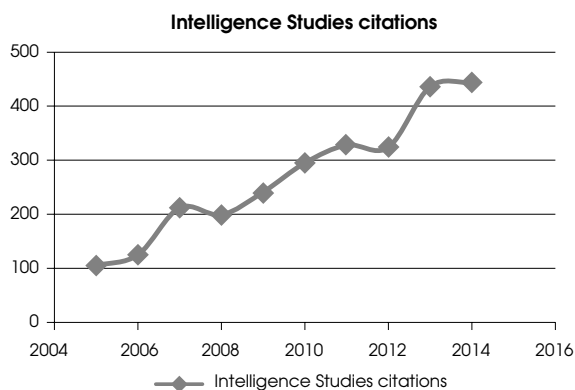
Fra håndværk til metode

I forsøget på at legitimere denne stadigt større civilsamlingsinddragelse i efterretningsarbejdet har efterretningsfeltet reageret med et forsøg på at systematisere analysearbejdet eller synliggøre de metodiske greb, som kan sikre og filtrere de efterhånden store mængder af information. Denne ‘metodeliggørelse’ kan dog også læses som et forsøg på at styrke professionens identitet som profession ved at ‘videnskabeliggøre’ feltets analysemetoder.

Som den amerikanske antropolog Johnson iagttaget i sit studie af efterretningspraksisser i CIA efter 11. september, har professionen historisk været præget af en individualiseret tilgang til analyser. Udvælgelse af analytikere med integritet, personlig erfaring og sans for efterretning som ‘håndelag’ har præget den analytiske tilgang og garanteret kvalitet (Agrell and Treverton 2009; Johnson 2005). Den idé om efterretning som ‘håndværk’ har historisk skabt rammen om den ‘eksklusivitet’, der både sikrede fælles identitet indadtil og – med hemmeligholdelsen som den definerende markør – etablerede grænsen mellem organisation og omverden udadtil (Bratish 2006).

I og med at analysen snarere end indsamlingen og produktionen af data er blevet centrum for efterretnings-tjenesternes arbejde, er spørgsmålet, om analysens karakter og evnen til at sortere information er blevet centralt for den professionelle identitet. I dag synes den ‘gamle’ forståelse af ‘efterretning som håndværk’ helt indlysende udfordret og bliver derfor forsøgt suppleret (og i nogen grad) erstattet af ‘efterretning som metode’. Den sikkerhedspolitiske identitet ligger i dag i højere og højere grad i metoden. Problemet er, som Herbert skriver, at „(i)ntelligence methods, unlike many mature professions, lacks and agreed methodology and the experts necessary for regulating one“ (Herbert 2006, 679). Denne udvikling ses i den videnskabeliggørelse af analysemetoderne, vi i øjeblikket er vidner til (Agrell og Treverton 2009): Det er metoderne eller en kultivering af epistemologien bag, som skal sikre mod bias og validere den stigende mængde af information og forskelligartede (eksterne) kilder (Herbert 2006). I dag taler vi om *Intelligence Studies* som en selvstændig akademisk disciplin, der de sidste 10 år i høj grad har konsolideret sig. Fig. 1 viser, hvordan brugen af begrebet ‘*Intelligence Studies*’ i studier af sikkerhed er steget markant de sidste 10 år.

Fig 1. Udviklingen i antal hits år for år, 2005-15, når man på Google Scholar søger på „intelligence studies“.



Som figurens kraftigt opadstræbende pil understreger, er efterretningsstudier godt på vej til at blive et selvstændigt, videnskabeligt *fag*. Helt i overensstemmelse med de træk, som den klassiske litteratur om professionsdannelse fremhæver (Ritzer 1975), søger efterretningstjenesterne i dag at fremstå som afgrænset og autonomt felt, der ved at insistere på en stadigt mere 'videnskabelig', 'metodisk', og 'regelstyret' tilgang til uddannelse og specialisering kan etablere en egen unik identitet og kompetence.

På mange måder er 'metoderegler' blevet det ritual, der skal sikre, at den øgede mængde af information behandles korrekt, herunder at hensynet til nationens sikkerhed ikke kompromitterer individuelle frihedsrettigheder. Som pendant til 'tilsynet med efterretnings-tjenesterne' anses 'metoderegler' i dag som et væsentligt middel til demokratisk kontrol; til at sikre informationernes bias og autoritet. Modsat 'tilsynet', som forudsætter en klar grænse mellem efterretningsorganisationen og dets omverden (borgere der kan kontrollere politikere og administration), skal denne professionalisering af efterretningsarbejdet, denne 'metodeliggørelse' om man vil, ses som et aktivt forsøg på at fastholde eller skabe denne grænse for organisationen; en måde, hvorpå offentlighedens stærkt udvidede rolle i efterretningsindhentning kan udgrænses eller bagatelliseres som ren og skær 'råproduktion' – fodarbejde, uden selvstændige beslutninger eller afgørende betydning. Dette betyder ikke, at ideen om håndværket og evnen til kritisk at evaluere information er forsvundet og ikke længere er identitetsskabende (Hald og Rønn 2013), men at vi i dag ser et eksplicit behov for at legitimere analysemetoderne gennem en disciplindannelse, som i høj grad trækker på en videnskabelig kapital.

Spørgsmålet er imidlertid, om denne videnskabeliggørelse virkelig løser de problemer med ansvar og kontrol, som udliciteringen af efterretningsindsamlingen har rejst? Lader dataindsamling og -behandling sig virkelig adskille? Indebærer al indsamling ikke en fortolkning af den sikkerhedspolitiske nødvendighed og dermed også en magt til at definere og udpege nye trusler? Er det faktisk ikke netop selvstændighed og innovation i opsøgningen af ny information, som det civile samfund vedvarende opfordres til, når staten inviterer det til at være opmærksomt på det uventede?

Dømmekraft frem for metode?

Når efterretningstjenesterne indtil videre har brugt videnskabelighedens diskurs som ammunition til at forsvare deres nye forvaltningspraksis, kan det som sådan ikke overraske. I den moderne stats forvaltningskultur sætter vi typisk lighedstegn mellem centralisme, hierarki og objektivitet, og som sådan kan efterretningstjenesterne aktuelle forsøg på at opretholde idéen om klar, cen-

tral og frem for alt neutral informationsstyring ses som ren og skær rygmarvsreaktion: Man er simpelthen bange for at signalere kontroltab, subjektivism eller 'politisk bias'. Samtidig følger efterretningstjenesterne stadigt mere videnskabeliggjorte diskurs en mere generel samfundstrend, hvor alle former for politisk kommunikation i stigende grad forsøger at gemme sig bag teknikken og 'metodens' neutraliserende sprog. Som en række centrale danske udgivelser over det seneste år har påpeget, skubbes valg og beslutninger på alle politiske områder i dag stadigt længere ned i embedsværket og ud i samfundet – en bevægelse, der forsvares med, at disse valg og beslutninger slet ikke handler om politik, men om objektive fakta og teknik. Det er Jesper Tynells pointe i den stærkt diskuterede debatbog *Mørkelygten: Om tilskæring af tal, jura og fakta* (Tynell 2014). Det er hovedkonklusionen i Pernille Boye Koch og Tim Knudsens debatbog *Ansaret der blev væk: Om magten, ministrene og embedsværket* (2014). Og på mere indirekte vis er det også konklusionen i Nørgaard, Holsting og Schultz-Larsens oplæg til diskussion om den politiserede militære faglighed i bogen *Det militærfaglige råd og embedsvirke* (2015).

Alligevel må man forbavnes over den intense kærlighed til stringens og procedurer, der disse dage blusser op i efterretningstjenesterne: En metier, der historisk har forstået sig selv som noget meget andet end regelbundet, bureaukratisk 'skrivebordsarbejde'. Knyttet til ideen om sikkerhedspolitikken som undtaget fra gængse demokratiske regler – „the nation is at peace, because we are at war“, som en garvet agent udtrykker det – har netop efterretningsfeltet historisk bevæget sig på kanten af den øvrige forvaltnings hierarki- og regellogik. Hermed italesat som en kvalitativt anderledes type embedsvirke, der ikke så let lader sig ordne under lovens juridiske eller bureaukatiets hierarkiske protokoller. Det betyder ikke, at efterretningstjenesterne historisk har været uden bureaukratisk etos, uden et fælles etisk paradigme. Snarere betyder det, at efterretningstjenesterne har dyrket ideen om en mere skøns- og mindre regelbaseret etos. En slags 'det mindre ondes etik', der i sikkerhedens navn har pålagt sig selv at træffe vanskelige, men nødvendige, valg under skelen til at minimere, men ikke udelukke, skade (Bar-Joseph 2010; Thompson 1987). Man kan måske sige, at efterretningstjenesterne altid i en vis forstand har erkendt deres indlejring i *raison d'état*-logikken: Deres pligt til at træffe svære valg om nationens sikkerhed og dermed deres grundlæggende politiske og ikke blot 'neutrale' natur (Good 1960).

Her giver det måske mening at sondre mellem det, man kunne kalde regel-etos og dømmekrafts-etos i den vestlige forvaltningskultur. Mens det regel-etiske helt indlysende handler om det, Weber kaldte for 'organiseret

rationalitet' (Du Gay 2000) – om det hierarkiske, rutineprægede bureaukrati, med dets generaliserede og formelle procedurer, dets juridiske regler og dets klare principper om ret og forkert – handler det dømmekraft-etiske om dilemmaer, kontekst, afvejning, skøn. Eller sagt på en lidt anden måde: Hvor regel-etosen regulerer etisk adfærd gennem objektive ordrer, påbud og lov, regulerer dømmekrafts-etosen alene gennem appel til subjektive kvaliteter som visdom, situationsforståelse, erfaring, empati.

Kigger man på udviklingen i den måde, hvorpå efterretningstjenesterne taler om grundlaget for deres bureaukratiske etos, er der ingen tvivl om, at man altid har stået i et spænd mellem disse to logikker – men det er også tydeligt, at hvor udgangspunktet nok var en dominans af det dømmekraftsetiske, er man i stigende grad trukket i retning af det regeletiske. Som Sir David Omand i en nylig debat med Mark Phythian (2012) forklarer, er der fra tjenesternes barneår omkring 2. verdenskrig og til de seneste femten års diskussion om terror, tortur og menneskerettigheder sket et kvalitativt paradigmeskift. Således blev den britiske forfatter Bickham Swett-Escott mødt med følgende besked, da han i 1940 trådte ind i SOE (*Special Operations Executive*): „I can't tell you what kind of a job it will be. All I can say is that if you join us, you musn't be afraid of forgery, and you musn't be afraid of murder.“ Godt 70 år senere er det et fuldstændigt andet billede direktør for CIA, Michael V. Hayden, kan viderebringe til kongressen om efterretningstjenesternes arbejde: „We can't break the law... you just can't go to that place... I actually said fairly openly to our workforce that, as director, I have to be certain that that which I am asking a CIA officer to do is consistent with the constitution, the laws and the international treaty obligations of the United States... If I can't say that, I can't ask an officer to do it.“⁴⁷

Man kan naturligvis ikke ignorere, at tjenesterne i dag opererer i en anden verden, end de gjorde i 1940 – herunder en verden, hvor juriske regelsæt, og ikke mindst menneskerettigheder, fylder meget (og med rette). Den udvikling, Omand beskriver, er som sådan sund. At tjenesterne skal indstille sig på en verden med lovgivning, må dog ikke betyde, at den etiske fordring stopper med spørgsmålet, 'er det lovligt?'. Netop fordi vor tid er præget af uforudsigelighed og kompleksitet, bliver spørgsmålet lige så ofte: 'Er det moralsk forsvarligt, er det demokratisk rigtigt, er det *klogt*?'. At træffe etisk adækvate beslutninger i uforudsigelighedens og gråzonernes tid handler oftest om dilemmaer og uklarhed – og dermed grundlæggende om evnen til personlig vurdering, integritet og eftertænk-somhed. Det handler kort sagt mere om dømmekrafts-etos end om regel-etos – mere om vurdering end om metode. Budskabet til Swett-Escott i 1940 var naturligvis heller ikke dengang, at alt går an – også mord og snyd.

Budskabet var, at man som agent kunne blive nødt til at træffe svære valg, og at der med jobbet derfor uvægerligt fulgte ansvar og skyld. Den skyld er vi nu alle sammen (om end mord forhåbentlig ikke står på opgavelisten) blevet inviteret ind i – og derfor er dømmekraft, og med den integritet, også noget, vi nu alle skal kunne håndtere. Det er her, vi mangler en efterretningsvirksomhed, der går forrest i at udvikle nye praksisser, nye sprog. Frem for enten ikke at adressere problematikken, eller som Pekels studie af CIA illustrerer det, alene at adressere spørgsmålet om etos „*within the framework of legal complicity*“ (Kent 1949, 87, vores kursivering), er der brug for at udvikle og facilitere netop dømmekraftsetikken, da kun denne – og ikke regeletikken – kan løfte en uforudsigelig og kompleks verdens dilemmaer.

Man kan sige at dømmekraft i denne forstand udgør, hvad Nørgaard og hendes medforfattere i deres bog om forsvarrets faglighed i det komplekse og ofte stærkt politiserede risikosamfund kalder 'kritisk evne'. Her argumenterer forfatterne nemlig for, at det sikkerhedspolitiske embedsvirke i dag:

„ikke kan reduceres til en forvaltningsretligt normeret og reguleret praksis. Retlige principper afgør hvad der er lovligt og ulovligt, men er ikke i sig selv tilstrækkelige til at sige, hvad der i en given situation vurderes som legitimt. Dertil fordres tillige en almen retfærdighedssans, dvs. en evne til reflektivt at evaluere, kvalificere og koordinere interesser og hensyn i en samlet helhedsvurdering. Denne 'sans for det almene' – er en afgørende egenskab ved dømmekraften og embedsmandens evne til at anlægge et professionelt *skøn*. Den beror ikke på personlige præferencer eller egenskaber, men derimod på en *kritisk evne*, som gør det muligt at vurdere andre mulige positioner og handlealternativer i formuleringen og implementeringen af politiske beslutninger“ (Nørgaard et al. 2015, 19).

Dømmekraft i denne forstand er en etisk praksis – og en der kræver evne til at tænke selvkritik og alternativer samt tid og rum til at ytre dem højt. Denne mere italesatte, forhandlede eller deliberative forståelse af dømmekraft er så meget mere nødvendig, når ikke blot embedsvirkets udvalgte få, men hele civilsamfundet tvinges til at træffe politiske valg. Når ikke blot efterretningsagenten, men også virksomhedsejeren, bankmedarbejderen eller skolelæreren sættes til at afveje hensyn til national sikkerhed med principper om borgerret eller frihed fra overvågning

og kontrol. I det 'resiliente' eller 'robuste' samfund, hvor alle borgere i en vis forstand er blevet til embedsmænd, er *kritisk evne* reelt den eneste garant for bureaukratisk etos eller demokratisk kontrol på det sikkerhedspolitiske område. Den evne skal fremelskes – den kan ikke tages for givet som en art '*tacit knowledge*', den enkelte bare besidder og er i stand til at aktivere. Hvad det mere præcist indebærer – og hvad det kræver af ændringer i vores aktuelle politiske kultur – diskuterer artiklens næste og afsluttende sektion.

Konklusion:

Fra oplyst enevælde til kollektiv refleksion?

Dette særnummer handler om den radikale udvikling inden for informationsteknologi, overvågning og dataindsamling, der disse år udvikler og udfordrer vores samfund voldsomt. Vi har i denne artikel sat særligt fokus på, hvad ny teknologi gør ved skellet offentligt/privat: På hvordan grænsen mellem de statslige efterretningsmyndigheder og den omkringliggende offentlighed bliver stadigt sværere at opretholde. I den forbindelse har vi stillet spørgsmålet: Hvad kan bureaukratisk etos og demokratisk kontrol betyde, når efterretningsarbejde bliver til et fælles anliggende?

Tre centrale pointer

Vi har i den forbindelse fremført tre pointer. Først og fremmest har vi beskrevet, hvordan ny sikkerhedspolitik, drevet af forestillingen om nye trusler og risici, og muliggjort af nye data- og overvågningsteknologier, har lagt indhentning af efterretning ud i partnerskaber med en meget bred vifte af civile aktører. Efterretning er i dag et anliggende for både private virksomheder og civile borgere. Dernæst har vi med eksempler fra både danske, britiske og amerikanske tjenester undersøgt de legitimeringsstrategier, hvormed efterretningsfeltet aktuelt forsøger at forsvare den decentralisering. Her er det vores pointe, at tjenesterne i dag insisterer på et skel mellem 'indhentning' af data på den ene side og produktion af 'analyse' på den anden. Dermed er 'validering' af data blevet til det omdrejningspunkt, der fastholder autoritet og beslutningskraft inden for statens mure. Det er også vores pointe, at tjenesterne for at fastholde den grænse har gjort sig til talsmænd for 'professionalisering': For at flytte fagets faglighed væk fra intuitions- og erfaringsbåret 'håndværk' og hen imod uddannelsesbaseret, regelstyret, ensartet og videnskabelig 'metode'. Endelig har artiklens tredje og måske vigtigste argument været, at tjenesterne dermed er gået i gang med en paradoksal og i sidste ende umulig opgave. For hvordan laver man regler og procedurer for informationsindsamling, når hele pointen er foranderlighed og dermed fantasi og forestil-

lingsevne? Det kan man ikke, og derfor er der heller ikke nogen vej udenom. Vi må som demokratisk samfund erkende og forholde os til, at det er dømmekrafts-etos, ikke regel-etos, der er eneste farbare grundlag for fremtidens etiske udfordringer.

Det betyder naturligvis ikke, at juridisk regulering af de beføjelser, både tjenesterne og deres civile partnere har, ikke fortsat er af afgørende betydning. Regler spiller stadig en afgørende rolle. Men måske endnu mere afgørende bliver evnen til at træffe valg og foretage afvejninger, der er både fagligt, politisk og etisk fornuftige: At udvise adækvat dømmekraft. I uforudsigelighedens tidsalder er hver situation i sagens natur ny – og dermed kan ingen drejebog og intet regelsæt på forhånd skrives. Under alle omstændigheder slutter fremtidens udfordring for både embedsmænd inden for tjenesterne, og deres civile partnere uden for, ikke med spørgsmålet: 'Er det lovligt?' Når sikkerhed fylder så meget, som det gør i dag, og når ny teknologi giver mulighed for så store frihedsindgreb i borgernes verden som i dag, bør spørgsmålet lige så meget være: 'Er det klogt, er det nødvendigt, er det forsvarligt?'

Regel-etos, teknificering og ansvarsunddragelse

Pointen lader sig også fortælle på en lidt anden måde. Man kan i en vis forstand sige, at efterretningstjenesterne lige nu forsøger at forsvare sig mod *politisering* via *teknificering*. I takt med at tjenesterne i en usikker, kompleks og uforudsigelig verden helt indlysende skal tage flere politiske valg – og oven i købet skal skubbe mange af de valg både længere ned i embedsværket og længere ud i civilsamfundet – udsættes de for et enormt legitimitetspres. Er det, tjenesterne tilbyder, nu også faktisk og validt? Omgivelserne kræver objektivitet, og politikerne læner sig hellere end gerne op ad ideen om tjenesterne som et embedsværk, der leverer sand, neutral og videnskabelig analyse. Indtil videre har efterretningsfeltet valgt at spille med på det pres, som dyrker en diskurs, der hævder, at hvis blot feltet bliver en rigtig profession med rigtige uddannelser og forfinede, videnskabelige metoder, så er ingen styring reelt blevet skubbet væk fra statens beslutningscentrum – så er det alene dataindhentningen, der er decentraliseret, mens selve analysen og dermed også selve de politiske valg forbliver i statens varetægt og kontrol. Problemet er blot, at grænsen mellem indhentning og bearbejdning, information og analyse, ikke lader sig trække: Indhentning er analyse. Det tjenesterne forsøger at kalde teknik er en i vis forstand meget tæt på politik.

Hvordan kan den politisering af både embedsværk og civilsamfund forsvares og udvikles etisk-bureaukratisk? Som vi her har forsøgt at argumentere for, er simpel nostalgisk længsel efter fordums tiders hierarkiske 'renhed' naiv. Vi må i nogen grad nok acceptere, at det politiske

valg nu tages af de mange, ikke kun de få, og at det derfor ikke altid er så let at få øje på, hvor beslutningen tages. Derfor må vi også insistere på, at når politikken rykker ud, så gør ansvaret det også. Det kræver, at ansvar bliver en refleksiv praksis – noget, vi sætter os selv til at være. Dømmekraft er kort sagt ikke længere noget, kun et oplyst enevælde skal praktisere – i det mobiliserede risikosamfundet er dømmekraft noget, vi alle må oplæres til at udøve.

Væk fra konsensus, group think og tillidstyranni

Lyder godt – men hvad betyder det? Det betyder først og fremmest, at vi må væk fra det konsensus-*mindset* og det 'tillidstyranni', der indtil videre er gået hånd i hånd med både politiseringen af embedsværket og inddragelsen af civilsamfundet. Som centrale embedsmænd i artiklens tidligere omtalte danske debatbøger bekræfter, er decentralisering af politiske valg og beslutninger gået hånd i hånd med udviklingen af både en tillids- og en *pleaser*-kultur, hvor alle skal bakke op og 'tænke med'. Komplexitetsstigningen og tempoforøgelsen i dagens sikkerhedspolitiske miljø fordrer simpelthen, hvad Nørgaard, Holsting og Schultz-Larsen kalder „omverdensåbenhed, fleksibilitet og politisk parathed“ – at man tænker forud for det politiske niveau, guider dets blik, indhenter dets viden, indstiller dets værktøjskasse (Nørgaard et al 2015: 12). Den *pleaser*-kultur må og skal kombineres med evnen til kritisk tænkning og modet til personlig integritet. Dels fordi blind konsensus ganske enkelt ikke er sikkerhedspolitisk effektiv: „Established practice“, som Agrell og Treverton skriver, „no longer suffices as a guarantee for correct assessment in an evolving threat environment: on the contrary, established practice and tradecraft can instead become blueprints for groupthink and, hence, coming intelligence disasters“ (Agrell & Treverton 2009, 279). Og dels fordi blind konsensus er demokratisk katastrofal: Når grænsen mellem stat og offentlighed opløses, når *alle* pludselig er staten, og skellet mellem udøvere og kontrollanter af sikkerhedspolitikken dermed er væk, bliver den eneste form for demokratisk ansvar, vi står tilbage med, vores evne til at modsige os selv. Den kritik – den friktion – der altid har været brug for i den demokratiske stats omgang med sit civilsamfund, er nu vigtigere end nogensinde før (Tjalve & Williams 2015).

Skal den friktion kultiveres, er evnen til at tænke imod konsensus dog ikke nok: Den politiske accept og

til tider måske ligefrem belønning af alternativ tænkning er måske endnu mere central. Det nytter med andre ord ikke konstant at tale tillidens og enighedens lovsang – en tendens der til tider præger den danske tilgang til efterretningsvæsenet omverdensrelationer (se f.eks. TrygFonden & PET 2011). Skal automatisk *group think* og farlig konsensus modstås, skal 'integritet' forstået som *kritisk evne* blive noget, vi som demokratisk samfund både fremmer og påskønner. Dette kritiske blik har traditionelt både været offentlighedens og dermed tilsynets ansvar, men også noget som skulle varetages gennem udførelsen af det håndværk, som en god efterretningsanalyse var. I et studie af CIA forklarer Kent Pekel, hvordan integritet handler om at sige og gøre det, man finder rigtigt – også når det gør ondt (Pekel 1998:86). Den evne og det mod kommer, som Pekel understreger, ikke af sig selv, men kræver ledelse, der påskønner nejsigere – også når de er besværlige, og når deres kritiske tænkning forsinkes og forstyrrer. Som vi også har været inde på ovenfor, betyder efterretningstjenesternes historiske tilgang til deres felt og fag som 'håndværk' – måske ligefrem som medfødt 'sindelag' – at integritet generelt er blevet antaget (som noget de nøje rekrutterede medarbejdere bare 'har'), ikke opdyrket. Man har ganske enkelt formodet, at „the rigorous selection process that people go through before they join (...) has generally guaranteed the Agency employees that possess strong moral backgrounds, and has thus made formal focus on integrity unnecessary“ (Pekel 1998, 87). Den antagelse dur ikke – evnen til at tænke efter, til at sige nej og til at stå fast kan ikke blot formodes, men skal konstant vedligeholdes og belønnes. Både inden for embedsværket og blandt dets partnere.

Efterretningstjenesterne lægger disse år stadigt mere vidensindhentning, politik, magt og beslutningskraft, ud til offentligheden. Frem for at tampe løs på en død sild – ideen om objektiv analyse, om flere metoderegler og om videnskabelig vidensproduktion – burde de for sikkerhedens, demokratiets og den sunde fornufts skyld aktivt bidrage til at civilsamfundsinddragelse ikke betyder massehysteri. Her kan aktiveringen af netop det private erhvervsliv måske vise sig som en uventet demokratisk gevinst:⁸ Modsat den statsansatte embedsmand har de private aktører ofte andre interesser end statens og derfor helt naturligt grund til ind imellem at tænke imod eller på tværs – og til at tænke på andet end trusler.

Litteratur

- Agrell, W & Treverton, GF 2009, 'The science of intelligence: Reflections on a field that never was', in W Agrell & GF Treverton (red.), *National Intelligence Systems: Current Research and Future Prospects*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Aradau, C 2015, 'The signature of security: Big data, anticipation, surveillance', Blog posted at Radical Philosophy, May/June 2015. Tilgæet 2. juni 2015 på: <https://www.radicalphilosophy.com/commentary/the-signature-of-security>
- Bar-Joseph, U 2010, 'The Professional Ethics of Intelligence Analysis', *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 24:1, pp. 22-43.
- Bauman, Z, Bigo, D, Esteves, P, Guild, E, Jabri, V, Lyon, D & Walker, RBJ 2014, 'After Snowden: Rethinking the Impact of Surveillance', *International Political Sociology*, vol. 8, no. 2, pp. 121-144.
- Bratich, J 2006, 'Public secrecy and immanent security: a strategic analysis', *Cultural Studies*, vol. 20, no. 4-5, pp. 493-511.
- Du Gay, P 2000, Hyldest til bureaukratiet, Hans Reitzels Forlag, København.
- Galison, P 2004, 'Removing Knowledge', *Critical Inquiry*, vol. 3, no. 1, pp. 229-243.
- Good, RC 1960, 'The National Interest and Political Realism: Niebuhr's „Debate“ with Morgenthau and Kennan', *The Journal of Politics*, vol. 22, no. 4, pp. 597-619.
- Hald, Camilla og Kira Vrist Rønn 2013, *Om at opdage – metodiske refleksioner over politiets søgelsespraksis*, København: Samfundslitteratur
- Herbert, M 2006, 'The Intelligence Analyst as Epistemologist', *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, vol. 19, no. 4, pp. 666-684.
- Herman, M 2004, 'Ethics and Intelligence after September 2001', *Intelligence and National Security*, vol. 19, no. 2, pp. 342-358.
- Hulnick, AS 2006, 'What's wrong with the Intelligence Cycle', *Intelligence and National Security*, vol. 21, no. 6, pp. 959-979.
- Johnson, R 2005, *Analytical Culture in the U.S. Intelligence Community*, CIA: Center for the Study of Intelligence, Washington D.C.
- Kent, S 1949, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton University Press, Princeton.
- Koch, PB & Knudsen, T 2014, *Ansvarer der forsvandt: Om magten, ministrene og embedsværket*, Samfundslitteratur, Frederiksberg.
- Kundnami, A 2009, *Spooked! How not to prevent violent terrorism*, Institute of Race Relations, London.
- Lanchester, J 2013, 'The Snowden Files: why the British public should be worried about GCHQ', *The Guardian*, 3 October 2015, se <http://www.theguardian.com/world/2013/oct/03/edward-snowden-files-john-lanchester>
- Laney, D 2001, '3-D Data Management: Controlling Data Volume, Velocity and Variety', META Group, 6 February 2001, se <http://blogs.gartner.com/doug-laney/files/2012/01/ad949-3D-Data-Management-Controlling-Data-Volume-Velocity-and-Variety.pdf>
- Moesgaard, C 2014, *Beyond the State: Private Companies and the Remaking of Intelligence*, ph.d.-afhandling, Københavns Universitet, København.
- Mueller III, John (2011) „Changing threats in a changing world: Staying ahead of terrorists, spies and hackers“, Speech delivered to the Commonwealth Club of California, San Francisco, November 17, 2011.
- Nørgaard, K, Holsting, V & Schultz-Larsen, SE 2015, *Det militærfaglige råd og embedsvirke*, Forsvarsakademiet, København.
- Omand, D & Phythian, M 2013, 'Ethics and Intelligence: A Debate', *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 26, pp. 38-63.
- Pekel, K 1998, 'The Need for Improvement: Integrity, Ethics and the CIA', *Center for Studies in Intelligence*, Spring 1998, Washington D.C.
- Petersen, KL & Tjalve, VS 2013, '(Neo) Republican Security Governance? US Homeland Security and the Politics of „Shared Responsibility“', *International Political Sociology*, vol. 7, no. 1, pp. 1-18.
- Petersen, KL 2012, *Corporate Risk and National Security Redefined*, Routledge, London.
- PET-kommissionen (2009) *Bind 1. PET kommissionens beretning*, Justitsministeriet: København 2009, <http://www.petkommissionen.dk/>
- Politi, A 2010, 'The Citizen as „Intelligence Minuteman“', *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 16, no. 1, pp. 34-38.
- Richards, J 2012, 'Intelligence dilemma? Contemporary Counter-terrorism in a Liberal Democracy', *Intelligence and National Security*, vol. 27, no. 5, pp. 761-780.
- Ritzer, G 1975, 'Professionalization, bureaucratization and rationalization: the views of Max Weber', *Social Forces*, vol. 53, no. 4, pp. 627-634.
- Rønn, KV 2013, *The Epistemology of Intelligence : A dissertation on epistemological aspects of intelligence-led crime investigations*, ph.d.-afhandling, Københavns Universitet, København.
- Tene, O & Polonetsky, J 2013, 'Big Data for All: Privacy and User Control in the Age of Analytics', *Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property*, vol. 11, no. 5, pp. 239-273.
- Thompson, DF 1987, *Political Ethics and Public Office*, Harvard University Press, Cambridge.
- Tjalve, VS & Williams, MC 2015, 'Reviving the Rhetoric of Realism: Politics and Responsibility in Grand Strategy', *Security Studies*, vol. 24, no. 1, pp. 37-60.
- Treverton, GF 2009, *Intelligence for an Age of Terror*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Trygfonden & PET 2011, *Sikkerhed og tryghed på befærdede steder*, Relation-Lab, København.
- Tynell, J 2014, *Mørkebygten: Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*, Samfundslitteratur, Frederiksberg.

Noter

1. Denne praksis for inddragelse af civile aktører er efterhånden blevet en etableret del af det præventive arbejde, som de fleste vestlige efterretningstjenester bedriver. For at afgrænse analysefeltet referer vi dog i denne artikel primært til den britiske og den amerikanske efterretningspraksis, da disse oftest anses som toneangivende for de øvrige vestlige tjenester.
2. Big data anses ofte som et opgør med den kausallogik, som traditionelt har været en forudsætning for undersøgelse og efterforskning. Det er afvigerne i de mange observationer, der ideelt set skal udpege det 'unormale', og det er således ikke nødvendigt på forhånd at antage et motiv. Problemet er dog, at al retsforfølgelse kræver en sådan kausalitet, og at denne slutning derfor alligevel må ske – omend efterfølgende. Alt i alt er brugen af big data til efterforskning således et opgør med måden, hvorpå data traditionelt har været koblet til idéen om motiv. Som den tidligere FBI-direktør John Mueller III sagde i en tale i 2011, kan efterretningstjenesternes overvågningsopgave sammenlignes med at se et mønster i et kalejdoskop, hvor bare den mindste rotation skaber et nyt mønster (Mueller 2011).

3. Ifølge historikeren Peter Galison tilføjer alene USA hvert år 250 millioner sider hemmelige dokumenter – til sammenligning tilføjer det samlede netværk af Harvard Biblioteker mindre end 250 tusinde. (Gallison 2004, 229).
4. Også brugen af private efterretningstjenester kan ses som en decentralisering af indhentningen data, da disse i nogen grad arbejder for staten. Men som Christa Moesgaard viser i sin afhandling om de private tjenester, kan man blandt disse aktører observere, at de i et forsøg på at opretholde deres autoritet overtager statens logik om 'hemmeligholdelse'. (Moesgaard 2014)
5. HUMINT står for Human Intelligence og handler om den indsamling, som foregår gennem personlig kontakt, via agenter, spioner og informanter.
6. Civil inddragelse italesættes i denne sammenhæng som en slags demokratisering eller åbning af tjenesterne: En invitation indenfor, der både tilbyder samfundet større indblik og transparens i forhold til tjenesternes arbejde og samtidig sikrer samfundet en kontaktoverflade med – eller et talerør til verden.
7. Eksemplerne er taget fra debat mellem Sir David Omand og Mark Phythian (2012, 46).
8. De seneste protester fra Microsoft, Apple, Google og Facebook over NSA's brug af personlig data er blot et eksempel på, hvordan virksomheder agerer som modpart til den ansvarliggørelse, vi ellers har været vidne til. Samme tendens kan observeres i danske virksomheders håndtering af sikkerhedspolitiske tiltag (Petersen 2012).

Online privatliv – udfordringer og mulige løsninger

Rikke Frank Jørgensen

Seniorforsker, Institut for Menneskerettigheder

Retten til privatliv er en af de menneskerettigheder, der er under særligt pres i det digitale domæne. Internettet ombryder og udfordrer grænser mellem offentlig og privat, og dets globale karakter gør det vanskeligt at gennemskue og kontrollere den stadigt stigende strøm af data der indsamles og udveksles mellem statslige og kommercielle aktører. Hvilke udfordringer står retten til privatliv over for? Og hvordan sikrer vi privatlivet i en digital tidsalder? Dette er to af de spørgsmål, som artiklen tager fat på.

Indledning

Det er efterhånden en triviell konstatering, at den digitale tidsalder har sat retten til privatliv under pres (Nissenbaum 2011, 140-147; Matzner 2014; Schneier 2015; United Nations General Assembly 2014). Edward Snowdens læk af dokumenter fra den amerikanske efterretningstjeneste, der startede i sommeren 2013, har illustreret mængden og omfanget af de personlige oplysninger, der kan tappes fra internettets infrastruktur og online services (Greenwald 2014). Snowdens afsløringer førte til vedtagelsen af de to første FN-resolutioner om Retten til Privatliv i en Digital Tidsalder, vedtaget på FN's Generalforsamling i 2013 og 2014 (United Nations General Assembly 2013; United Nations General Assembly 2014). Resolutionerne understreger blandt andet, at den stigende brug af kommunikationsteknologi forøger staters mulighed for at indsamle personoplysninger og overvåge borgere på måder, der krænker den enkeltes ret til privatliv. Som opfølgning på resolutionen i 2013 indsamlede FN's Højkommissær for menneskerettigheder oplysninger om nationale forhold og fremlagde i juni 2014 en rapport, der forholder sig meget kritisk til den praksis, der eksisterer i

mange lande. Rapporten fremhæver blandt andet manglende transparens og retssikkerhed knyttet til statslig dataindsamling og overvågning (The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2014).

Snowden-sagen handler om efterretningstjenestens adgang til personoplysninger, men de aktuelle udfordringer for retten til privatliv er langt bredere end som så. Udfordringerne handler grundlæggende om, at personoplysninger i stigende grad anskues som et kommercielt råstof og om hidtil usete muligheder for at høste og udveksle dette råstof (Mayer-Schönberger & Cukier 2013; Lane et al. 2014; Matzner 2014).¹ Der er her en tæt kobling mellem mediets natur (det digitale format), brugen af personoplysninger og de udfordringer, det giver for privatlivet.

Såvel fra det politiske niveau, civilsamfundet, som den akademiske litteratur finder man bud på, hvorledes disse udfordringer kan imødegås. Forslagene grupperer sig typisk inden for tre hovedtilgange. Den første gruppe, som jeg kalder de retsoptimistiske, tager udgangspunkt i at styrke det eksisterende retlige paradigme for privatliv og databeskyttelse bl.a. med skærpede krav til information og samtykke (Bygrave 2002; Dix 2013; Kosta 2013). Kritikere af denne tilgang har fremhævet, at den overvurderer samtykkets betydning som beskyttelsesmekanisme, ikke mindst i forhold til online tjenester, hvor samtykket gives som en forudsætning for at bruge tjenesten (Solove 2012; Barocas & Nissenbaum 2014). Den anden gruppe, som jeg kalder de teknologioptimistiske, har fokus på teknologiens muligheder for at beskytte den enkelte gennem brug af *privacy*-fremmende teknologier og ved at indtænke databeskyttelse i systemer og forretningsgange gennem *privacy by design* (Information and Privacy Commissioner of Ontario and IBM Canada 2011; Rubenstein & Good 2013; Cristofaro & Murdoch 2014). Dette vil kræve, at nogle relativt overordnede principper omsættes

i konkrete løsninger, der indbefatter både IT-systemer, organisation og forretningsgange. Den tredje og sidste gruppe har jeg kaldt de kontekstradikale, fordi denne løsning er baseret på en grundlæggende gentænkning af online privatliv baseret på den kontekst, hvor data opsamles (Nissenbaum 2010; Nissenbaum 2011; Barth et al. 2006). Udfordringer er her, at løsningerne vil kræve, at en række statslige og kommercielle aktører skal viske tavlen ren og begynde at gøre tingene på en ny måde.

Jeg vil i artiklen argumentere for, at skal retten til privatliv overleve i en digital tidsalder, kræver det, at vi sætter ind på alle tre fronter samtidigt. Det retlige regime for databeskyttelse skal revideres, den organisatoriske kompetence skal styrkes, så privatliv og databeskyttelse i højere grad tænkes ind i systemer og forretningsgange, og der skal udvikles privatlivsmodeller, der er bæredygtige på længere sigt. Dette vil kræve en nuanceret forståelse af internettets særlige karakteristika som radikalt heterogent, socialt komplekst, og kontekstbrydende. Derudover er der brug for en kritisk stillingtagen til, hvad den klassiske opdeling mellem offentlig og privat betyder for rettigheder og pligter i det online domæne. En central pointe vil her være, at beskyttelsen af individets rettigheder i det digitale domæne er afhængig af, at vi eksplicit tager stilling til, hvilke normer der skal gælde for internettets infrastruktur og offentlige rum, uagtet at disse varetages af private aktører.

Artiklen indledes med en kort gennemgang af retten til privatliv og de udfordringer, som internettet og den digitale teknologi har givet beskyttelsen af privatlivet. Dernæst diskuteres tre hyppigt fremførte løsningsmodeller for en stærkere privatlivsbeskyttelse på internettet; en styrkelse af det retlige regime, en styrkelse på teknisk og organisatorisk niveau (privacy by design), og en gentænkning af persondatabeskyttelse med udgangspunkt i den specifikke kontekst. Afslutningsvis peges på en mulig vej fremad, herunder de politiske implikationer af denne.

Online privatliv under pres

Retten til privatliv (på engelsk '*privacy*') er en menneskerettighed, der følger af FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder fra 1948. Verdenserklæringens artikel 12 slår fast, at „ingen må være genstand for vilkårlig indblanding i private forhold, familie, hjem eller korrespondance, ej heller for angreb på ære og omdømme. Enhver har ret til lovens beskyttelse mod sådan indblanding eller angreb“ (United Nations 1948, Article 12). En række internationale konventioner indeholder lignende bestemmelser, der beskytter privatlivet, herunder FN's konvention om civile og politiske rettigheder og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Retten til privatliv er ikke absolut, men indgreb skal følge menneskeretlige

standarder, herunder have hjemmel i lov og udgøre en nødvendig og proportional foranstaltning. Staters pligt til at beskytte privatlivet gælder både 'offline' og 'online' som fastslået i den første FN-resolution om menneskerettigheder på internettet fra 2012 (United Nations Human Rights Council 2012).

Beskyttelsen af privatlivet gælder ikke kun i det private domæne, men er en ret, der følger individet – også når det bevæger sig rundt i det offentlige rum. Eksempelvis er der i de fleste lande lovgivningsmæssige grænser for, i hvilket omfang staten eller kommercielle aktører må overvåge borgere, selvom de befinder sig i det offentlige rum. „The right to privacy may not only be invoked in private relationships at home, but may also be perceived as a kind of private sphere which is inherent in the individual person and which accompanies the person when moving about“ (Rehof 1999, 258). I det følgende fokuseres primært på de aspekter af retten til privatliv, der vedrører registrering og brug af oplysninger om den enkelte.

Privatlivsnormen har været genstand for omfattende forskning og udredning siden Warren og Brandeis' skelsættende artikel fra 1890 (Warren and Brandeis 1890), hvor retten til privatliv defineres som retten til at være i fred („the right to be let alone“). Det mest dominerende perspektiv har fokuseret på retten til privatliv som muligheden for kontrol; kontrol over, hvad andre ved om os (informationskontrol), kontrol over beslutninger, der vedrører os selv, og kontrol over et fysisk område. „Something is private when I am in a position to and have a right to control access to it – whether to data, to a home, to decisions or to ways of acting“ (Rössler 2007, 27). Princippet om kontrol med egne data gennemsyner EU's databeskyttelseslovgivning, hvor det konkret er udmøntet i et krav om samtykke. Ideen om kontrol gennem samtykke bygger på en antagelse om en oplyst borger, der bevidst vælger at afgive eller ikke afgive sine oplysninger til en given myndighed eller privat tjeneste. Som led i denne tænkning er der i stigende grad fokus på transparens og information, herunder information om vilkår og betingelser for dataopsamling og –udveksling.² Dette synes at bygge på en antagelse om, at hvis blot oplysningen af brugeren er tilstrækkelig klar og tilgængelig, vil denne have reelle valgmuligheder, og udgangspunktet for et oplyst samtykke er til stede. Nyere forskning peger imidlertid på, at denne rationelle tilgang til databeskyttelse ikke indfanger de særlige karakteristika, der knytter sig til online-tjenester. „Notice and consent remains a procedural mechanism divorced from the particularities of relevant online activity“ (Nissenbaum 2011, 35). Dette skyldes blandt andet, at internettet udfordrer grænser og opdelingen i 'offentlig' og 'privat' med en række konsekvenser for den gældende regulering på området.³

Et af internettets karakteristika er måden, det ændrer vilkårene for henholdsvis offentligt og privat liv på. På internettet er brugerens færden og de oplysninger, der afgives, i udgangspunktet gemt, delelige, søgbare og med stor kommerciel værdi. At holde oplysninger private er derimod en udfordring, der kræver en ekstra indsats og brug af tekniske beskyttelsesværktøjer. Hvor det tidligere krævede en særlig indsats at træde ud af det private og ind i det offentlige domæne, er det i dag omvendt. På internettet er vi 'offentlige *by default*', og kun i begrænset omfang og med en særlig indsats kan det private rum opretholdes. Selv data fra kommunikationsformer, som vi traditionelt anser som private, såsom telefoner og e-mail, bliver i stigende grad gemt, udvekslet og brugt, eksempelvis begrundet i anti-terror lovgivning eller for at bekæmpe anden alvorlig kriminalitet som illustreret nedenfor. Dette hænger dels sammen med internettets digitale form (al færden afgiver et søgbart aftryk), men det er også udtryk for, at data har fået stadig større værdi, såvel kommercielt som i forhold til staters sikkerhedspolitik. Som understreget af blandt andet Boyd er det ikke kun et systems design, der bestemmer, hvor offentligt eller privat det er, men også dets placering i det bredere samfundsmæssige økosystem (Boyd 2014, 204-205). Eksempelvis var Facebook som udgangspunkt designet som et privat alternativ til Myspace, men her har udbredelsen og anvendelsen blandt en milliard brugere været med til at gøre det til en af internettets mest offentlige platforme.

E-mails er både teknisk og lovgivningsmæssigt defineret som privat kommunikation, men eksempelvis EU's omstridte logningsregler (opbevaring af trafikdata om kommunikationer foretaget via telefon eller e-mail) illustrerer, at når oplysninger er digitalt tilgængelige, vil det ofte afføde en efterspørgsel – i dette tilfælde fra det sikkerhedspolitiske system. Med logningsreglerne blev der således skabt et retligt grundlag for, at kommunikationsoplysninger fra samtlige borgere skal opbevares, på trods af at de som udgangspunkt tilhører et privat domæne, og at de pågældende borgere ikke er under mistanke.⁴

Dertil kommer, at internettet er kendetegnet ved en radikal heterogenitet bestående af en myriade af sociale og kommercielle praksisser, der i mange sammenhænge har uklare grænser i forhold til at være offentlige og/eller private. Sociale medier udgør for mange en social infrastruktur, men er samtidig en kommerciel tjeneste, der lever af at sælge annoncer baseret på brugerens præferencer; aflæst gennem de handle-mønstre og oplysninger, som brugeren afgiver om sig selv. Det vil sige, at oplysninger, som brugeren afgiver i én kontekst (socialt samvær med venner), overføres og bruges i en anden kontekst (målrettede reklamer baseret på brugerens adfærd og præferencer). Den udbredte brug af sociale medier indebærer,

at kontekster, der traditionelt har været opdelt (hjem/arbejde, skole/fritid, privat kommunikation/offentlige udtalelser, socialsfære/kommerciel sfære), i stigende grad smelter sammen (Marvick 2012, 379). Dette medfører, at brugerne skal manøvrere i rum, der repræsenterer en blanding af kontekster, og hvor hierarkier mellem forældre/børn, chef/medarbejdere osv. optræder som ikke-hierarkiske strukturer på brugerens 'vennelister'.⁵ Disse karakteristika udfordrer beskyttelsen af privatliv på internettet – og den tilhørende persondatalovgivning – på flere fronter.

Udfordringer for den gældende regulering

EU's medlemsstater har siden 1995 været bundet af EU's persondatadirektiv (95/46/EC), der opstiller krav til såvel offentlige som private virksomheders behandling af personoplysninger.⁶ Persondatalovgivningen er baseret på grundprincipper om, at bestemte datatyper er beskyttelsesværdige, nemlig oplysninger der direkte eller indirekte kan henføres til en person. Behovet for beskyttelse ses med andre ord iboende i bestemte datatyper. Disse personoplysninger må kun behandles i forhold til et på forhånd defineret mål; der skal være proportionalitet mellem formål og de indsamlede data, der skal indsamles så lidt som muligt, brugeren skal som udgangspunkt give samtykke, der skal være transparens omkring databehandlingen, og bestemte sikkerhedsforskrifter skal være overholdt. Mere grundlæggende kan man sige, at EU's persondatabeskyttelse er baseret på ideen om en klar sondring mellem oplysninger, der har krav på beskyttelse (personoplysninger), og oplysninger der ikke har.

Realiteten på internettet er imidlertid, at kompleksiteten og mængden af de data, der indsamles, er enorm (og ofte udgør en blanding af flere datatyper); at data indsamles på tværs af lande og meget forskellige kontekster; at brugen af data er langt bredere end det oprindelige formål; at der forekommer meget forskellige niveauer af sikkerhed; at der er ringe transparens ift. virksomheders og myndigheders praksis; og at samtykke gives som en forudsætning for at bruge en given tjeneste snarere end som et bevidst valg. Disse forhold udfordrer grundlæggende EU's persondatabeskyttelse som fremhævet af blandt andet EU's Artikel 29-arbejdsgruppe (Article 29 Data Protection Working Party 2013). Til trods for en stigende skepsis ved effektiviteten af de gældende databeskyttelsesregler er ideen om kontrol gennem samtykke fortsat udgangspunktet for den retlige regulering på området – også i den igangværende revision af reglerne.

Hertil kommer, at der ikke eksisterer fælles bindende standarder for databeskyttelse på internationalt niveau. OECD's retningslinjer for beskyttelse af privatliv og transnationale data flow, der har bred opbakning blandt

OECD-landene, bliver ofte fremhævet som retningsgivende, men er ikke bindende.⁷ Europarådets Konvention nr. 108 repræsenterer en af de første standarder på området og har ligesom EU's regler gennemgået en omfattende revision, bl.a. for at tage højde for online tjenester. Konventionen er imidlertid kun bindende for Europarådets medlemsstater.⁸ På FN-niveau medførte Snowdens afsløringer, at FN's Generalforsamling i 2013 vedtog den første Resolution om retten til privatliv i en digital tidsalder (United Nations General Assembly 2013). Denne blev i 2014 fulgt op af en ny og skærpet tekst, der blandt andet understreger, at retten til privatliv er under alvorligt pres i det online domæne, og at stater har en forpligtelse til at sikre at national lovgivning og praksis, der indvirker på retten til privatliv, lever op til internationale menneskeretlige standarder på området (United Nations General Assembly 2014). Der er dog her særligt fokus på statslig overvågning og mindre opmærksomhed på den kommercielle behandling af personoplysninger.

En yderligere udfordring knytter sig til det forhold, at størsteparten af internettets infrastruktur og basale tjenester (teknisk infrastruktur, informationssøgning, sociale netværk mv.) administreres af private virksomheder, hvoraf mange er amerikanske. Dette giver en række konkrete udfordringer i forhold til at håndhæve EU's persondatalovgivning, som illustreret ved flere sager mellem EU's Artikel 29-gruppe og internetvirksomheder som Microsoft og Google.⁹ Samtidig rejser det et mere principielt spørgsmål om, hvilke standarder der skal gælde for private virksomheder, der varetager vigtige samfundsmæssige funktioner. Har Google fx frie rammer til at definere deres services, eller følger der særlige forpligtelser med, når man er i en markedsdominerende position, og ens services er tæt koblet med samfundets demokratiske liv?

Nyere forskning, der ser på internetvirksomheders menneskeretlige forpligtelser, har argumenteret for, at der kan stilles skærpede krav til virksomheder, som har mulighed for at påvirke demokratiske processer på måder, der traditionelt har været forbeholdt offentlige institutioner (Laidlaw 2012, 55). I forhold til internetvirksomheder sondres mellem mikro-gatekeepere (indholdsplatforme), autoritative gatekeepere (Facebook, Wikipedia, portaler) og makro-gatekeepere (internetudbydere, søgemaskiner), hvor makro-gatekeepere vurderes at have den største indflydelse på samfundets demokratiske liv (Laidlaw 2012, 62). Pointen er her, at varetagelsen af afgørende samfundsmæssige funktioner indebærer en særlig forpligtelse til at sikre, at man ikke indvirker negativt på individets rettigheder, herunder retten til privatliv, ytrings- og informationsfrihed. I og med en stor del af internettets infrastruktur og informationsdomæne styres af private virksomheder, er det afgørende at blive skarpere

på, hvilke forventninger vi som samfund har til disse aktører, og hvilke muligheder vi har for at håndhæve rettigheder overfor private virksomheder.

Pligten til at beskytte menneskerettigheder hviler på staten, men der har de seneste år været et øget fokus på, hvorledes private virksomheder mere proaktivt kan sikre respekt for menneskerettigheder, herunder retten til privatliv. Grænsefladen mellem staters pligt til at beskytte og virksomheders ansvar for at respektere menneskerettigheder er beskrevet i FN's retningslinjer for menneskerettigheder og erhverv fra 2011 (United Nations Human Rights Council 2011). Det fremgår her, at virksomheder skal formulere eksplicite politikker på området; skal sikre, at de ikke bidrager til menneskeretlige krænkelser gennem interne procedurer og rettidig omhu (*due diligence*); og skal sikre klagemulighed og hjælp i forbindelse med potentielle krænkelser, de har medvirket til. Retningslinjerne er ikke bindende, men har vundet bred tilslutning hos internetvirksomheder.¹⁰

Tre svar på udfordringerne

Som nævnt indledningsvis er der forskellige bud på, hvorledes retten til privatliv kan styrkes i det online domæne. Den første tilgang, som jeg har kaldt de *retsoptimistiske*, agiterer for en øget beskyttelse gennem en stærkere og mere tidsvarende retlig regulering. En hovedaktør her er EU-kommissionen, der siden 2011 har arbejdet på en omfattende retlig reform af persondatadirektivet, og som forventer at vedtage en ny forordning på området i 2015/16.¹¹ De nye EU-regler sigter mod at ensrette niveauet for databeskyttelse på tværs af EU's medlemsstater og repræsenterer derudover en række bestemmelser, der skal øge beskyttelsen af den enkelte borger, særligt ved brug af onlinetjenester. Eksempelvis skærpes kravene til samtykke, der åbnes for omfattende bøder til virksomheder, der overtræder reglerne, og der stilles krav om at databeskyttelse indarbejdes på både teknisk og organisatorisk niveau (*privacy by design* og *privacy by default*).¹² Forordningen er blevet fremhævet som et meget ambitiøst svar på de skitserede udfordringer og har da også mødt massiv modstand fra amerikanske industrilobbyister i Bruxelles (European Digital Rights 2011).

Den nye forordning er blandt andet blevet kritiseret for at ville medføre store administrative byrder, særligt over for mindre virksomheder. Som modsvar har blandt andet EU's Artikel 29-arbejdsgruppe fremhævet, at man i implementeringen vil basere sig på en risikomodel, hvor institutioners forpligtelser skalerer afhængig af mængden og følsomheden af de data, der behandles (Article 29 Data Protection Working Party 2014). Dette indebærer ikke en fravigelse af grundlæggende databeskyttelsesprincipper, men betyder, at man som led i en obligatorisk

konsekvensanalyse vurderer graden af risiko i den pågældende situation (Article 29 Data Protection Working Party 2014, 4). De reviderede EU-regler løser imidlertid ikke det grundlæggende problem, at brugere samtykker som en forudsætning for at bruge tjenester på internettet.

En af udfordringerne er her, at internettjenester er baseret på indsamling af personoplysninger, og at disse har værdi som aldrig før. Størsteparten af internettjenesterne tjener penge via markedsføring og dermed af at vide så meget som muligt om deres brugere. Den kommercielle værdi af tjenesten er med andre ord direkte proportional med de oplysninger, som tjenesten har adgang til. Internettjenester som Facebook og Google er gratis for brugerne, men i realiteten betaler brugerne med de oplysninger, der afgives. Oplysninger om brugerens aktiviteter og præferencer indgår som et essentielt element i forretningsmodellen hos de sociale platforme, og for brugeren kan prisen for ikke at deltage være en manglende adgang til det sociale fællesskab, som tjenesten repræsenterer (Bechmann 2014; Jørgensen 2014). En forudsætning for at kunne beskytte retten til privatliv i det online domæne er derfor, at man starter med at anerkende, at deling af personoplysninger er prisen for at få adgang til en lang række internettjenester. Dette begrænser reelt brugerens valgmuligheder; særligt i de situationer hvor tjenesten opleves som en væsentlig forudsætning for at være med i et fællesskab. Et studie blandt danske gymnasielever i 2013 vedrørende brug af sociale medier som Facebook fremhævede eksempelvis, at samtykke opfattes som en nødvendig forudsætning for at deltage i sociale netværk snarere end en reel valgmulighed (Jørgensen 2014). Der er således et stigende misforhold mellem ideen om en oplyst bruger, der gennem sit samtykke vælger at afgive oplysninger til et nøje defineret formål, og den praksis, hvor igennem data afgives og bruges på internettet. Som svar på denne udfordring har flere argumenteret for, at udgangspunktet for databeskyttelse skal være kontekstspecifikke normer, der angiver grænser for, hvilke oplysninger der må opsamles og deles.

Som repræsentant for denne alternative tilgang, som jeg har kaldt de *kontekstradikale*, står særligt Nissenbaum (2010; 2011) og teorien om kontekstuel integritet. Hovedpointen er her, at det er konteksten, der skal bestemme beskyttelsesbehovet snarere end en attribut, der er iboende i den enkelte information. Data udveksles i stigende grad mellem forskellige kontekster, og til en række forskellige formål og på måder der for den enkelte bruger er uigennemskuelige. Udgangspunktet er derfor, at der til enhver kontekst knytter sig normer om, hvad der er passende og upassende deling af information. Med udgangspunkt i disse normer – der vil være mere eller mindre formaliserede alt efter den konkrete kontekst –

kan man opstille krav til virksomheder og myndigheders behandling af personoplysninger, således at det primære databeskyttelsesansvar defineres ud fra konteksten snarere end med udgangspunkt i brugerens samtykke. Et af argumenterne lyder, at den dominerende markedspladsmetafor baseret på antagelsen om det frie marked og den frie forbruger ikke er tilstrækkelig, når vi skal definere og håndhæve standarder for grundlæggende samfundsmæssige funktioner på internettet (Nissenbaum 2011, 42). I stedet må vi eksplicitere, at funktioner, der er centrale for samfundets demokratiske liv – såsom at give adgang til internettet, at formidle informationssøgning på internettet, at stille en social infrastruktur til rådighed – forventes at leve op til selvstændige kvalitetsnormer på linje med professionsstandarder knyttet til bestemte erhverv, uagtet hvorvidt disse funktioner varetages af offentlige eller private aktører.¹³ Pointen er med andre ord, at vigtige samfundsfunktioner må styres af kvalitetsparametre, der rækker ud over et økonomisk rationale, og er forankret i normative standarder knyttet til grundlæggende rettighe-der, herunder transparens og retssikkerhed.

Udfordringen ved Nissenbaums model er imidlertid, at det er svært at se, hvordan den skal implementeres i praksis. Hvem skal definere, hvilke regler der skal være gældende for hvilke kontekster; hvad med kontekster, der ikke er klart definerede eller afgrænsede? Skal de respektive normsæt udmøntes i lovgivning? Og hvem skal overse, at de faktisk overholdes. Hvor gældende databeskyttelse er baseret på et forenklet og rationelt syn på kontrol med personoplysninger, åbner den kontekstuelle model for en kompleksitet, som er svær at se omsat til praksis.

Et tredje tilgang, som jeg har kaldt den *teknologiop-timiske*, advokerer for ideen om at indarbejde privatlivsbeskyttelse i teknisk og organisatorisk arkitektur gennem *'privacy by design'*. Begrebet *'privacy by design'* stammer oprindeligt fra Ann Cavoukian, der er tidligere Informations- og *Privacy*-Kommissær i Ontario, og bygger på en antagelse om, at beskyttelse af persondata ikke alene kan løses ved overholdelse af regelsæt, men skal være en del af organisationens samlede måde at operere på (Cavoukian 2009; Information and Privacy Commissioner of Ontario and IBM Canada 2011). *Privacy by design* omfatter både IT-systemer, forretningsområder, fysisk design og internet-forbundne infrastrukturer og er baseret på syv grundprincipper. 1) Der sigtes mod at forebygge snarere end at afhjælpe. 2) Persondatasikkerhed skal være en standardindstilling. 3) Sikkerheden bygges ind i designet og arkitekturen af IT-systemer og forretningspraksis. 4) Alle legitime formål tilgodeses, således at der ikke skal vælges mellem adgang til data og sikkerhed. 5) Der sikres en sikker håndtering af dataelementers livscyklus fra start til slut. 6) Systemernes komponenter og funktioner forbliver

synlige og transparente for både brugere og udbydere, således at kontrol er mulig. 7) Løsninger bygger på respekt for personlige data og brugeren i centrum.¹⁴

I 2010 vedtog den globale sammenslutning af *privacy*-kommissærer på deres årlige konference den første resolution om *privacy by design* baseret på Cavoukins begreb.¹⁵ *Privacy by design* optræder ligeledes i EU's udkast til en ny databeskyttelsesforordning; som et obligatorisk krav ved udvikling af IT-løsninger, der indebærer behandling af personoplysninger. På trods af, at begrebet har cirkuleret i mere end ti år, er der imidlertid begrænsede eksempler på, hvorledes det omsættes i konkrete IT-løsninger og forretningsgange. Begrebet er fortsat relativt vagt, og det vil kræve en mere udfoldet beskrivelse af minimumskrav, hvis/når det skal tjene som en brugbar teknisk og organisatorisk standard, der lever op til EU's persondatalovgivning. Som led i dette bør også forholdet mellem den dataansvarlige (som er den kategori, persondataloven opererer med) og den teknisk/organisatoriske ansvarlige for implementering af *privacy by design* præciseres.

Vi står således i en situation, hvor der er store udfordringer for online *privacy*. Der er ingen internationale regelsæt, og EU's regler, som globalt set repræsenterer den mest udbyggede regulering af databeskyttelse, er under kraftig revision og baserer sig fortsat på samtykke som en central kontrolmekanisme. Dette på trods af at der i stigende grad stilles spørgsmålstejn ved samtykkes værdi og effekt, særligt i forbindelse med online tjenester. Over for dette står alternative forslag til regulering af området; ikke mindst Nissenbaums forslag om en kontekstuel tilgang til databeskyttelse. Ideen om en mere differentieret regulering baseret på analyse af normer og standarder i forskellige situationer i modsætning til en *one-size-fits-all* *privacy*-tænkning virker som et fornuftigt modsvar til de aktuelle udfordringer, men samtidig er der som skitseret ovenfor en række ubesvarede spørgsmål, der gør det svært at se modellen omsat til praksis.

Veje fremad

Vi står i dag i en paradoks situation, når det gælder retten til privatliv. På den ene side har der aldrig tidligere været så eksplicitte udmeldinger fra det internationale menneskeretlige system om, at retten til privatliv gælder online som offline. Dette er cementeret i FN resolutioner, af FN's Højkommissær for menneskerettigheder, af Europarådet, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, EU-Domstolen osv. På den anden side er der meget få muligheder for at håndhæve retten til privatliv på internettet. Data indsamles fra en lang række offentlige og private aktører på tværs af landegrænser; der er begrænset overblik over eller kontrol med dataindsamlingen; brugere afgiver et rutinemæssigt samtykke til, at deres data

indsamles; og privatlivspolitikker er svært tilgængelige og læses af et fåtal af brugerne.

Udfordringerne er således mange, hvilket betyder, at skal retten til privatliv overleve i en digital tidsalder, kræver det, at der sættes ind både i forhold til gældende regulering og organisatorisk praksis og (mere langsigtet) i udviklingen af bæredygtige *privacy*-modeller. Den nye EU-forordning er et skridt fremad i forhold til at sikre en retlig ramme, der i højere grad afspejler den sociale praksis på internettet. Forordningen indeholder tiltag, der sigter mod at styrke beskyttelsen af den enkelte bruger, herunder skærpede krav til de vilkår, hvorunder samtykket afgives, skærpede sanktioner over for virksomheder, der bryder lovgivningen, skærpet underretningspligt ved sikkerhedsbrud, der involverer personoplysninger, og krav om *privacy by design* hos såvel offentlige institutioner som private virksomheder. Sidstnævnte er en vigtig komponent i at få *privacy* integreret mere bredt i organisationen og de teknologiske løsninger, men vil samtidig kræve, at begrebet konkretiseres og gøres mere operationelt, så det reelt bliver muligt at vurdere, om en given løsning lever op til principperne eller ej. Et af de nuværende problemer er, at databeskyttelse og IT-systemer ofte behandles som enten juridiske eller tekniske emner frakoblet hinanden. Hvis retten til privatliv skal være en integreret del af praksis i institutioner og virksomheder, kræver det et tæt samspil mellem retlige standarder, forretningsgange og teknologiske løsninger. Der er her brug for konkrete diskussioner af og eksempler på *privacy by design*-løsninger; herunder synliggørelse af, hvilke forretningsgange der er implementeret, hvordan tekniske løsninger er udformet, hvilke kontrolmekanismer der er indført, hvordan overensstemmelse med persondatalov er etableret osv.¹⁶

Den reviderede EU-forordning og en mere udbredt brug af *privacy by design* ændrer imidlertid ikke på, at der er brug for en opdatering af *privacy*-normen, der i højere grad modsvarer internettets mix af offentlige og private rum, samt det faktum at private virksomheder i overvejende grad kontrollerer internettets centrale funktioner og infrastruktur. Dette bringer os tilbage til Nissenbaums begreb om kontekstuel integritet og argumentet om, at den rationelle *one-size-fits-all* *privacy*-tænkning, som er udgangspunktet for gældende regulering på området, ikke længere kan stå alene. Frem for at tage udgangspunkt i bestemte datatyper og eksempelvis diskutere, om metadata er personoplysninger eller ej, vil det betyde, at vi i højere grad skal tage udgangspunkt i de konkrete situationer, hvor data opsamles og udveksles. Dette vil indebære, at der fra politisk side tages eksplicit stilling til, hvilke retningslinjer der skal gælde i en given kontekst – uanset om det vedrører informationssøgning på internettet, kontrol af en offentlig ydelse eller en lægekonsulta-

tion. I praksis vil det betyde, at persondatalovgivningen, der overvejende har fokus på processuelle betingelser for dataindsamling og -udveksling, suppleres med substantielle anvisninger vedrørende, hvilke data der må opsamles og udveksles i en given kontekst. Det betyder eksempelvis, at en praktiserende læge ud over at skulle efterleve persondatalovens generelle principper også skal efterleve specifikke regler, der er udformet med udgangspunkt i 1) analyse af de involverede aktører, her læge og patient, 2) analyse af informationstype, her fortrolige sundhedsoplysninger, og 3) analyse af transmissionsprincippet, her oplysninger afgivet under samtykke under forudsætning af fortrolighed (Nissenbaum 2007, 140-147).

Dette vil indebære et omfattende analytisk/normativt arbejde med at fastslå og eksplicite, hvilke normer der skal være retningsgivende i forskellige sociale kontekster, online som offline. For nogle kontekster vil en del standarder allerede eksistere (fx bankvæsen), mens andre kontekster – eksempelvis informationssøgning på internettet – vil kræve en analyse af sammenlignelige analoge eksempler (fx informationssøgning på biblioteker). Som tidligere nævnt er svagheden ved kontekstmodellen knyttet til implementeringen; ikke mindst det omfattende analytiske og politiske arbejde med at få fastslået og vedtaget standarder for *'appropriate data flows'* inden for en lang række samfundsfunktioner. Hertil kommer udfordringen med at afgrænse kontekster/situationer i et digitalt domæne, der blandt andet er kendetegnet ved at være kontekstbrydende.

En mulig vej frem kunne derfor være, at man som supplement til en EU's skærpede regler for databeskyttelse og *privacy by design* påbegynder nogle få afgrænsede pilotprojekter med udgangspunkt i kontekstmodellen. Dette vil give konkrete erfaringer med at kombinere det eksisterende retlige regime med substantielle standarder for databehandling inden for udvalgte områder. Samtidig kan det medvirke til, at der skabes en højere grad af transparens i forhold til, hvilke normer og regelsæt forskellige aktører forventes at efterleve. Som led heri kan man arbejde henimod at styrke det løbende tilsyn og kontrol med databeskyttelse ved at anmode virksomheder og institutioner om regelmæssigt at undergå en uafhængig revision af deres databeskyttelsespraksis med udgangspunkt i både persondatalovgivning (proces) og de fastlagte standarder.

Litteratur

- Anderson, E 1995, *Value in Ethics and Economics*, Harvard University Press, Cambridge.
- Article 29 Data Protection Working Party 2009 *Opinion 5/2009 on online social networking*, EC Justice, Bruxelles, 22. juni 2009.
- Article 29 Data Protection Working Party 2013, *Opinion 03/2013 on purpose limitation*, EC Justice, Bruxelles.
- Article 29 Data Protection Working Party 2014, *Statement on the role of a risk-based approach in data protection legal frameworks*, EC Justice, Brussels, 30 maj 2014.
- Barocas, S & Nissenbaum, H 2014, 'Big Data's End Run around Procedural Privacy Protections', *Commun ACM Communications of the ACM*, vol. 57, no. 11, pp. 31-33.
- Barth, A, Datta, A, Mitchell, JC & Nissenbaum, H 2006, *Privacy and Contextual Integrity: Framework and Applications*, IEEE Symposium on Security and Privacy, Berkeley/Oakland, maj 2006.
- Bechmann, A 2014, 'Non-Informed Consent Cultures: Privacy Policies and App Contracts on Facebook', *Journal of Media Business Studies*, vol. 11, no. 1, pp. 21-38.
- Boyd, D 2014, *It's Complicated: The Social Lives of Networked Teens*, Yale University Press, New Haven.
- Bygrave, LA 2002, *Data Protection Law. Approaching Its Rationale, Logic and Limits*, Kluwer Law International, Haag, London, New York.
- Cavoukian, A 2009, *Privacy by Design. Take the Challenge*, Information and Privacy Commissioner of Ontario, Toronto.
- Cristofaro, ED & Murdoch, SJ (red.) 2014, *Privacy Enhancing Technologies*, 14th International Symposium, PETS, Amsterdam, 16.-18. juli 2014.
- Dix, A 2013, 'The Commission's Data Protection Reform After Snowden's Summer', *Intereconomics*, vol. 48, no. 5, pp. 268-285.
- European Digital Rights 2011, US lobbying against draft Data Protection Regulation, EDRI, Bruxelles, 22. December 2011. Tilgæet 21. maj 2015 på: <https://edri.org/us-dpr/>
- European Union 1995, *Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council*, European Union, Bruxelles, 24. oktober 1995.
- European Union 2006, *Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council*, European Union, Bruxelles, 15. marts 2006.
- Greenwald, G 2014, *No Place to Hide: Edward Snowden, the NSA and the Surveillance State*, Metropolitan Books, New York.
- Hwang, T & Levy, K 2015, "'The Cloud' and Other Dangerous Metaphors", *The Atlantic*, 20. januar 2015.
- Information and Privacy Commissioner of Ontario and IBM Canada 2011, *Privacy by Design from Policy to Practice*, Information and Privacy Commissioner of Ontario, Canada, Toronto.
- Irish Data Protection Commissioner 2012, *Report of RE-Audit*, Irish Data Protection Commissioner, Portarlington, 21. september 2012.
- Jørgensen, RF 2014, 'The Unbearable Lightness of User Consent', *Internet Policy Review*, vol. 3, no. 4.
- Kosta, E 2013, *Consent in European Data Protection Law*, Brill Nijhoff, Leiden.
- Laidlaw, EB 2012, *Internet Gatekeepers, Human Rights, and Corporate Social Responsibility*, ph.d.-afhandling, London School of Economics and Political Science, London.
- Lane, J, Stodden, V., Bender, S & Nissenbaum, H 2014, *Privacy, Big Data, and the Public Good: Frameworks for Engagement*, Cambridge University Press, New York.
- Marvick, AE 2012, 'The Public Domain: Social Surveillance in Everyday Life', *Surveillance & Society*, vol. 9, no. 4, pp. 378-393.

- Matzner, T 2014, 'Why Privacy Is Not Enough Privacy in the Context of „Ubiquitous Computing“ and „Big Data“', *Journal of Information Communication and Ethics in Society*, vol. 12, no. 2, pp. 93-106.
- Mayer-Schönberger, V & Cukier, K 2013, *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*, Houghton Mifflin Harcourt, Boston.
- Nissenbaum, H 2007, 'Privacy in Context', in G Stocker & C Schöpf (red.), *Goodbye privacy*, Ars Electronica 2007. Ostfildern-Ruit, Hatje Cantz Verlag.
- Nissenbaum, H 2010, *Privacy in Context: Technology, Policy, and the Integrity of Social Life*, Stanford Law Books, Stanford.
- Nissenbaum, H 2011, 'A Contextual Approach to Privacy Online', *Dædalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, vol. 140, no. 4, pp. 32-48.
- Rehof, LA 1999, 'Article 12', in G Alfredsson & A Eide (red.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement*, Martinus Nijhoff Publishers, Haag; Boston; Cambridge.
- Rubenstein, IS & Good, N 2013, 'Privacy by Design: A Counterfactual Analysis of Google and Facebook Privacy Incidents', *Berkely Technology Law Journal*, vol. 28, no. 2.
- Rössler, B 2007, 'The Value of Privacy', in G Stocker & C Schöpf (red.), *Goodbye privacy*, Ars Electronica 2007. Ostfildern-Ruit, Hatje Cantz Verlag.
- Schneier, B 2015, *Data and Goliath: The Hidden Battles to Capture Your Data and Control Your World*, W. W. Norton & Company, New York.
- Solove, D 2012, 'Privacy Self-Management and the Consent Dilemma', *Harvard Law Review*, vol. 126, pp. 1880-1903.
- The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2014, *The Right to Privacy in the Digital Age*, United Nations, New York, 30. juni 2014.
- United Nations 1948, *The Universal Declaration of Human Rights*, United Nations, New York.
- United Nations General Assembly 2013, *Resolution adopted by the General Assembly. The Right to Privacy in the Digital Age*, United Nations, New York, 18. december 2013.
- United Nations General Assembly 2014, *Resolution adopted by the General Assembly. The Right to Privacy in the Digital Age*, United Nations, New York, 19. november 2014.
- United Nations Human Rights Council 2012, *The Promotion, Protection and Enjoyment of Human Rights on the Internet*, A/HRC/20/L.13, United Nations, Geneva, 5. juli 2012.
- United Nations Human Rights Council 2011, *Report of the Special Representative John Ruggie. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework*, United Nations, New York, 21. marts 2011.
- Warren, S & Brandeis, L 1890, 'The Right to Privacy', *Harvard Law Review*, vol. 4, no. 5.
- Watson, SM 2015, 'Metaphors of Big Data', *DIS Magazine*, 20. februar 2015.
- Weintraub, J 1997, 'The Theory and Politics of the Public/Private Distinction', in J Weintraub and K Kumar (red.), *Public and Private in Thought and Practice*, The University of Chicago Press, Chicago.
2. Se for eksempel udtalelsen fra EU's ekspertgruppe på området, den såkaldte Artikel 29 arbejdsgruppe, vedrørende sociale medier og privatliv (Article 29 Data Protection Working Party 2009) og tilsynsrapporten fra det irske datatilsyn vedrørende Facebook (Irish Data Protection Commissioner 2012). Begge steder er der fokus på, at brugerne skal have bedre og mere tilgængelig information om, hvorledes deres data behandles som en forudsætning for at kunne samtykke.
 3. Aktuelle politiske såvel som teoretiske diskussioner trækker på forskellige offentlig/privat-distinktioner med hver deres ideologiske ståsted, ofte uden at dette er ekspliciteret (Weintraub 1997, xiii). I det følgende henviser distinktionen offentlig/privat primært til opdelingen mellem individets private domæne (beskyttet gennem retten til privatliv) over for et statsligt eller kommercielt domæne.
 4. EU's logningsdirektiv fra 2006 (2006/24/EC) blev i april 2014 kendt ugyldigt af EU-Domstolen. EU-Domstolen fandt, at direktivet krænkede EU-borgernes ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger som fastlagt i EU's Charter for Grundlæggende Rettigheder, Artikel 7 og 8. Afgørelsen er tilgængelig på: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054en.pdf>
 5. Det bemærkes dog, at der på mange sociale medier er mulighed for at angive relationstyper (fx familiemedlemmer), og derved reetablere dele af det sociale hierarki.
 6. Som nævnt ovenfor er retten til privatliv blandt andet baseret på en præmis om, at der i relationen mellem individ og stat er behov for at beskytte en personlig zone (hjem, familie, oplysninger) og sætte grænser for statens råderum. EU's persondatalovgivning udmønter retten til privatliv og beskyttelsen af personoplysninger på lige fod over for det statslige og kommercielle domæne. Kravene til beskyttelse af personoplysninger – og de grænser der sættes for behandlingen af disse – gælder således (i en europæisk kontekst), uanset om databehandlingen varetages af en offentlig myndighed eller privat virksomhed.
 7. OECD-retningslinjerne er tilgængelige på: <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/oecdguidelinesontheprivacyandtransborderflowsofpersonaldata.htm>
 8. Se <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/108.htm>
 9. Se http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/index_en.htm
 10. Se Global Network Initiative, der er et samarbejde mellem en række af de store internet virksomheder om at udmønte og efterleve normer, der lever op til internationale menneskeretlige standarder for ytringsfrihed og privatliv. Tilgængelig på www.globalnetworkinitiative.org.
 11. Se http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm
 12. Jf. EU's udkast til databeskyttelsesforordning af 30. juni 2014, tilgængelig på: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010617%202014%20INIT>
 13. Nissenbaum trækker her på Elizabeth Anderson (1995, 147).
 14. En dansk version af privacy by design principperne er tilgængelig på: <http://www.privacybydesign.ca/content/uploads/2013/02/7foundationalprinciples-danish.pdf>
 15. 32nd International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners, Resolution on Privacy by Design, October 2010, tilgængelig på: https://www.ipc.on.ca/site_documents/pbd-resolution.pdf
 16. For et eksempel på konkret anvendelse af privacy by design se f.eks. Rubenstein og Good (2013), der anvender Cavoukians principper til at analysere ti privacy hændelser hos Google og Facebook.

Noter

1. Som påpeget af bl.a. Watson (2015) og Hwang og Levy (2015) trækker meget af 'big data'-litteraturen på en råstofmetafor. Denne begrebsliggørelse af big data er med til at understrege data som noget, der kan udvindes og har kommerciel værdi, modsat hvis man fx taler om data som kropslige legemsdele.



ARTIKLER

Respekt og kompromis – en forelæsning

Christian F. Rostbøll

Professor (MSO), Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Følgende tekst er en oversættelse og lettere revideret udgave af Christian F. Rostbølls tiltrædelsesforelæsning som professor (mso), afholdt på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, d. 24. april, 2015.¹

Indledning

For godt 20 år siden begyndte jeg at læse Statskundskab. Jeg valgte studiet på grund af en passion for politik. En passion for at bekæmpe uretfærdighed. (En grund til at læse Statskundskab, som deles af i hvert fald nogle af vores studerende; hvor mange af mine kolleger der har den samme motivation, ved jeg ikke).

Hvor min første passion var politik, partisk politik, var min anden passion politisk teori og filosofi. Denne passion var forbundet med den første passion for at bekæmpe uretfærdighed, men inkluderede også en entusiasme for logik, præcision i sprogbrug og begreber – en begejstring for konsistens og logiske og præcise argumenter.

De to ting jeg lige har nævnt, passion og logik, er præcis, hvad kompromis *ikke* handler om. Som filosofen George Santyana påpegede, er kompromis „odious to passionate natures because it seems a *surrender*, and to intellectual natures because it seems a *confusion*“ (citeret i Gutmann og Thompson 2012, 36). Ligeledes bemærkede historikeren og politiker T.B. Macaulay: „Logic admits of no compromise. The essence of politics is compromise. It is therefore not strange that some of the most important and most useful political instruments in the world should be among the most illogical compositions that ever were penned“ (citeret i Bellamy 1999, 222, n1).

Både passionen for retfærdighed og meget af den politiske teoris optagethed af logisk og konsistent argumentation forenes i stræben efter idealet, efter det bedste. Men politik generelt og kompromisser i særdeleshed handler ikke om det ideelle. Som Otto von Bismarck skulle have

sagt: „Politics is the art of the possible, the attainable – the art of the next best.“

At gå på kompromis betyder at få mindre eller at få noget andet, end det man foretrækker eller synes er retfærdigt. Hvornår og hvorfor bør man acceptere sådanne ringere udfald? Hvem går ind i politik for at gå på kompromis?

Kompromis var heller ikke på min dagsorden, da jeg først begyndte at studere politisk teori. Men alligevel forsker jeg nu i kompromiser. Hvorfor? Svaret på dette spørgsmål vedrører tre forbundne bekymringer og overbevisninger:

1. Uenighed er en omstændighed ved politik. Politik handler om at komme overens på trods af uenighed (Waldron 1999).
2. Respekt for alle personers lige status er en kerne-norm.
3. Kompromiser er allestedsnærværende i faktisk politik.

De spørgsmål, jeg vil diskutere i denne forelæsning, er: Er kompromisvillighed en fundamental demokratisk dyd (eller blot en pragmatisk nødvendighed)? Kræver normen om lige respekt, at der indgås kompromiser i politik? Hvis et flertal kan nås uden at gå på kompromis, er der så nogen *demokratiske grunde* til at indgå kompromis?

Betydningen af kompromis

I politisk teori er definitioner essentielle. Det er afgørende at påpege, at jeg med kompromis mener noget meget specifikt (ikke bare hvilken som helst aftale eller forlig). Jeg definerer kompromis som en aftale, hvor alle parter giver indrømmelser for at opnå en forbedring i forhold til status quo, og hvor disse indrømmelser er motiveret af eksistensen af uenighed (Gutmann og Thompson 2012, 10; Margalit 2010, 20; May 2011, 583). Læg for det første

mærke til, at kompromis kræver gensidige indrømmelser, ikke overgivelse, ikke blot lutter indrømmelser og ingen gevinst. For det andet er det vigtigt at notere, at kompromis er forskelligt fra konsensus: Hver part bliver ved med at foretrække et andet udfald.

I Danmark har vi et ideal om samarbejde i politik: Det samarbejdende folkestyre. Danmark ses som et konsensusdemokrati, og dette indebærer blandt andet kompromisvillighed. Denne beskrivelse findes hos både politikere og forskere. F.eks. udtalte Helle Thorning-Schmidt, før hun blev statsminister, følgende:

„Danmark er kendetegnet ved vores stærke tradition for, at der er brede flertal bag de store beslutninger. (...) En moderne politiker skal være villig til at lytte til andre og vise den ydmyghed, at også han eller hun kan blive klogere. Argumentets kraft er den største kraft i et sundt demokrati“ (Reddington 2007).

Vores statsminister² husker sin Habermas, der talte om det gode arguments tvangsløse tvang! Eller Hal Koch, der også talte om vigtigheden af læring igennem dialog (Koch 1991, 23-25). Der er dog en vigtig forskel mellem konsensus og kompromis, der bliver overset i denne beskrivelse af dansk politik. Konsensus eliminerer uenigheden gennem dialog, hvor det stærkeste argument vinder. Her er fokus på ydmyghed, fejlbarlighed og læring. I modsætning hertil gør kompromis ikke op med uenigheden, men inkorporerer den. Her er fokus på uenighed og samfundets pluralitet. Man kan således gå på kompromis uden gensidig læring og forståelse. Der er en forskel på at være motiveret af det bedre arguments tvangsløse tvang og at være motiveret af tilstedeværelsen af uenighed.

Habermas og Hal Koch er ikke så meget interesserede i værdien af kompromis som i værdien af at lære af andre og at finde det sande fælles bedste, eller hvad Rousseau kaldte almenviljen.

Min interesse ligger i den demokratiske værdi af kompromis som en form for aftale, der inkorporerer uenighed og ikke handler om læring, der fjerner uenighed. Med denne begrebsafklaring på plads kan vi bedre forstå, hvad det er for et spørgsmål, jeg studerer.

Spørgsmålet er, hvorvidt den respekt, vi skylder vores medborgere, kan opnås blot ved flertalsbeslutninger, eller om den også kræver kompromiser: Er demokratiske kompromiser blot en uheldig nødvendighed i politik, fordi borgere og lovgivere ikke kan opnå konsensus? Har flertallet nogen demokratiske grunde til at give indrømmelser til mindretallet, hvis det kan træffe beslutninger på egen hånd? Kort sagt, har kompromiser en demokratisk værdi i sig selv?

Disse spørgsmål vedrører ikke, hvorvidt kompromiser faktisk forekommer eller er nødvendige for velfungerende demokratisk politik. Ingen vil betvivle det sidste, dvs. ingen benægter, at der er pragmatiske grunde til at gå på kompromis. Spørgsmålet er, om der er noget *i selve det demokratiske ideal*, der gør kompromis til et demokratisk imperativ og ikke blot et nødvendigt onde.

I et studie af forlig i dansk politik konkluderer Flemming Juul Christiansen, at det er „en misforståelse at opfatte dansk politik ... som præget af særligt høje idealer om inddragelse af flest mulige interesser i den førte politik ... Partierne samarbejder, fordi det er den eneste måde at opfylde en flertalsregel på og dermed skabe resultater på“ (Christiansen 2008, 137).

Da Anders Fogh Rasmussens regering blev kritiseret for partiskhed eller 'blokpolitik', forsøgte nogle forskere i Statskundskab at gøre, hvad de kunne, for at modbevise, at dette skulle være tilfældet: „Rygterne om 'det samarbejdende folkestyres' død er stærkt overdrevne. 'Blokpolitik' og 'snævre flertal' kan måske forekomme i enkelte tilfælde, men det er ikke kendetegnende – hverken for denne regering [VK 2001-05] eller under flertallet af dens forgængere“ (Kurrild-Klitgaard et al. 2005, 8).

I en skelsættende artikel om kompromiser har Simon May argumenteret for, at „compromise in political life is only ever warranted for pragmatic reasons“ (May 2005, 317). May mener, at en „policy is *not more democratic* because it emerges as a moral compromise between opposing parties if this also means that it diverges from the fair and just policy that a majority has voted for after public deliberations in which all parties were accommodated“ (May 2005, 343). Ifølge May gælder det, at hvis alle er inkluderet i processen, der leder op til flertalsafstemningen, så tilføjer kompromiset ikke demokratisk legitimitet til beslutningen. Kompromiser kan være pragmatisk nødvendige for at opnå en aftale og lave politik, ifølge May, men de har ikke nogen værdi i sig selv.

Christiansen antyder, at der måske er et ideal om kompromis, men at det ikke er det, der motiverer danske politikere til at lave kompromiser. Simon May benægter, at kompromis er et ideal. Mit ærinde er at diskutere det sidste, dvs. om kompromis overhovedet er et ideal.

To cases

I den virkelige verdens politik er det en kendsgerning, at kompromiser ofte indgås, og at politiske aktører ofte spørger sig selv, hvorvidt de bør indgå kompromis omkring bestemte politikområder og med bestemte politiske modstandere. Lad mig nævne to cases, der illustrerer vanskeligheden ved spørgsmålet om den demokratiske værdi af kompromis.

En case, der giver stof til eftertanke om kompromiser, er det seneste svenske valg. Efter valget d. 14. september 2014 viste de andre partier i Riksdagen, hvad man kunne kalde en kompromisløs attitude over for Sverigedemokraterna, der havde opnået 12,9 % af stemmerne. Mange kommentatorer i Danmark synes, at denne attitude hos størstedelen af den svenske politiske elite var et *demokratisk problem*, og at man skulle indgå kompromiser med Sverigedemokraterna, som det er sket med Dansk Folkeparti i Danmark. I 1999 ytrede Poul Nyrup Rasmussen de berømte ord om Dansk Folkeparti, at stuerne bliver de aldrig, men kun to år senere indgik regeringen under ledelse af Anders Fogh Rasmussen i mange kompromiser med det højre-nationale parti.

Et spørgsmål er, om den kompromisløse attitude over for Sverigedemokraterna var ikke blot strategisk dum, men også udemokratisk. Denne case rejser interessante spørgsmål om kompromisets demokratiske status og grænserne for kompromis.

En anden case, der interesserer mig, er debatten om ytringsfrihed og respekt for forskellighed (noget, jeg tidligere har skrevet om, men ikke tidligere i forhold til kompromis; Rostbøll 2007; 2009; 2010; 2011a). Ytringsfriheden har, siden kontroverserne om Muhammad-tegningerne begyndte i 2005, været genstand for intens debat. Nogle mener, at Danmark bør stå fast på ytringsfrihed. Andre kræver respekt for forskellighed og uenighed. Bør vi i Danmark gå på kompromis med ytringsfriheden, blot fordi nogle medlemmer af vores samfund er uenige i dens absolutte værdi?

Den anden case er selvfølgelig forskellig og mere hypotetisk, da der ikke eksisterer noget politisk parti i Danmark, der rent faktisk vil begrænse retten til ytringsfrihed. Mit spørgsmål drejer sig om det hypotetiske tilfælde, hvor sådan et parti eksisterede og blev valgt til Folketinget.

Jeg har valgt disse to forskellige cases, fordi forskellige personer, afhængig af deres politiske holdninger, vil tendere mod at være enige i værdien af at gå på kompromis med Sverigedemokraterna versus at gå på kompromis med f.eks. ytringsfriheden i forhold til muslimers krav om respekt. Men fra et demokratisk perspektiv bør værdien af kompromis ikke været bestemt af ens politiske position bortset fra ens tilslutning til demokrati. For at slå det fast er mit spørgsmål, hvorvidt tilslutning til demokrati kræver kompromisvillighed – og over for hvem.

Disse to eksempler viser vanskeligheden ved kompromiser: Var det *udemokratisk* af de andre partier ikke at ville indgå kompromis med Sverigedemokraterna? Kræver vores demokratiske principper, at vi går på kompromis med ytringsfriheden?

Jeg nævner disse to cases for at illustrere både relevansen og vanskeligheden ved spørgsmålet om kompromiser.

Hvis kompromisvillighed anses som en grundlæggende demokratisk dyd, synes det at følge, at de svenske partier bør gå på kompromis med Sverigedemokraterna og måske også, at vi i Danmark bør finde et kompromis med hensyn til ytringsfriheden. Men mange vil have svært at ved at acceptere disse konklusioner. Er det, fordi vi ikke er demokrater alligevel, eller fordi demokrati ikke kræver kompromisvillighed?

Jeg vil ikke svare direkte på disse spørgsmål i forhold til de to cases. Dette kræver en meget mere detaljeret fremstilling og analyse af de to cases, end jeg kan give her. Derudover er jeg ikke sikker på, at det er politisk teoris opgave at besvare sådanne spørgsmål.

Vanskeligheden ved demokrati, tolerance og kompromis

De to cases viser, at det sommetider er vanskeligt at være demokrat. Som demokratiske borgere bliver vi nogle gange nødt til at acceptere beslutninger, love og politikker, som vi synes er uretfærdige og ukloge, fordi andre borgere eller deres repræsentanter har stemt for dem. Og sommetider bliver de repræsentanter, vi har valgt, nødt til at samarbejde og gå på kompromis med andre repræsentanter, som vi synes tager fejl, er dumme, umoralske eller ligefrem onde.

Læg mærke til, at jeg som demokrat ikke bare skal adlyde en lov, som er bestemt gennem den demokratiske procedure, men også finde den legitim. Dette er i hvert fald tilfældet, hvis det at være demokrat betyder, at man mener, at den demokratiske procedure *skaber* legitimitet. Hvorfor skal man acceptere en lov eller politik, som man mener er uretfærdig og/eller uklog, som legitim?

Det er blevet foreslået, at kompromis minder om tolerance, fordi begge består i „enighed om at være uenige“ (Bellamy et al. 2012, 281). Vi kan dermed sammenligne vanskeligheden ved at være demokrat med vanskeligheden ved tolerance.

For at forstå vanskeligheden ved tolerance er det vigtigt at påpege, at tolerance kun er en relevant attitude over for holdninger og handlinger, som vi afviser, afskyr, eller finder forkerte. Vi taler kun om at tolerere holdninger og handlinger, som vi afviser, ikke alle holdninger og handlinger som vi ikke kan lide. Jeg synes måske boksning er kedeligt, men vi siger ikke, at jeg tolererer din kærlighed til boksning. Vanskeligheden ved tolerance ligger i, at tolerance på en og samme tid indebærer afvisning og accept af andres synspunkter og handlinger.

Kompromis i politik er dog mere krævende end tolerance, som dette normalt forstås i politisk teori. Tag f.eks. John Stuart Mills forståelse af tolerance. Mill skriver, at vi skal lade andre mennesker leve, som de vil, bare de ikke skader andre, selv hvis vi finder deres handlinger „foo-

lish, perverse or wrong“ (Mill 1989, 15). Men kompromis handler ikke blot om at være enige om at være uenige om individuelle private synspunkter (f.eks. religion); det handler om at acceptere, at vores uenigheder materialiseres i fælles love, der håndhæves med tvang. Når et politisk parti indgår et kompromis med et andet politisk parti, tolererer det ikke blot dette partis eksistens; det tilpasser eller inkluderer dets synspunkter i lovgivning, der regulerer alle borgeres adfærd.

Nogle mener, at tolerance er en form for relativisme, og at demokrati bedst kan forsvares på grundlag af værdirelativisme. Men dette er en stor fejltagelse. Værdirelativisme kan ikke forklare værdien af hverken demokrati, tolerance, kompromis, eller værdien af noget overhovedet. Det følger ikke af, at der ikke er noget korrekt svar på normative spørgsmål, at alle bør have lige indflydelse. Vi kunne ligeså godt sige, at hvis vi ikke kan vide, hvem der har ret, så bør jeg bestemme, eller den stærkeste bestemme, eller afgøre spørgsmålet ved plat og krone eller gøre ingenting.

Man kan argumentere for både tolerance og demokrati på grundlag af uenighed, men for at komme fra uenighed til tolerance og demokrati er der brug for en normativ præmis.

Gensidig respekt

Den normative præmis, som jeg foreslår, er gensidig og lige respekt eller gensidig respekt for andre som ligeværdige. Både demokrati og tolerance er baseret på en norm om respekt for andres holdninger. Demokrati indebærer, at vi respekterer, at vores medborgeres holdninger bør gives samme vægt som vores egne i den demokratiske proces.

Der er en udbredt enighed blandt politiske teoretikere om, at demokrati er retfærdiggjort, fordi det respekterer borgernes lighed. Som Thomas Christiano skriver, er demokrati “a publicly clear way of recognizing and affirming the equality of citizens” (Christiano 2008, 96). Den lige stemmeret, lighed i muligheder for stille op til politiske embeder og lige muligheder for deltagelse i forhandling og diskussion er alle måder at behandle borgere som ligeværdige. Også den demokratiske flertalsregel kan begrundes med en norm om lige respekt:

„[M]ajority-decision respects the individuals whose votes it aggregates. It does so in two ways. First, it respects the differences of opinion about justice and the common good ... Second, it embodies a principle of respect for each person in the processes by which we settle on a view to be adopted as *ours* even in the face of disagreement“ (Waldron 1999, 109).

Både Christiano og Waldron forsvare gængse demokratiske procedure på grundlag af en norm om lige respekt. Kan kompromis forsvares på samme vis?

I litteraturen om kompromis bliver normen om lige og gensidig respekt set som det moralske grundlag for kompromis. For eksempel mener Colin Bird, at „... we ought to compromise because doing so is the appropriate way to display respect to citizens with a variety of views about the relevant public policy issue. The imperative to compromise thus derives from the moral norm of mutual respect, not from a prudential calculation“ (Bird 1996, 92). Bird argumenterer således for, at kompromis er et ideal og ikke blot en pragmatisk nødvendighed – og at det er et ideal, der kan udledes fra den fundamentale norm om gensidig respekt.

Respekt for borgere som hvad?

Husk, at mit spørgsmål er, hvorvidt vores demokratiske idealer *kræver* kompromis. Jeg har udpeget respekt for lighed som et demokratisk kerneprincip på grund af dets fremtrædende position i den normative litteratur om både retfærdiggørelsen af demokrati og om kompromis. Men forståelsen af respekt for lighed i den eksisterende litteratur er utilfredsstillende eller underspecificeret. For at komme tættere på et svar på spørgsmålet om, hvorvidt respekt for lighed kræver kompromis, er det nødvendigt med en begrebsafklaring af denne idé og mere specifikt en analyse af idéen om *demokratisk respekt*.

Simon May (som jeg tidligere har refereret til) argumenterer for, at „there are many ways to express respect without resorting to compromise“ (May 2005). F.eks. ved lige stemmeret og ved at lytte til og argumentere med andre. Det er sandt, hvad May siger, men mit spørgsmål er, hvorvidt disse andre måder at udvise respekt over for ens politiske modstandere er tilstrækkelige for *demokratisk respekt*. Når vi er interesserede i demokratiske grunde til at indgå kompromis, kan vi ikke være tilfredse med, at den politiske proces udviser respekt for borgere i en eller anden generel forstand. Jeg udviser f.eks. respekt for andre politiske teoretikere ved at lytte til og svare på deres argumenter, men dette er ikke det samme som *demokratisk respekt*. Demokratisk respekt er speciel, og hvad det indebærer, kan ikke forklares ud fra en generel idé om, hvad det vil sige at respektere andre.

Der findes to prominente forståelser af respekt i litteraturen om demokrati og kompromis, men begge er mangelfulde – af forskellige grunde: Den ene siger kort og godt, at kompromis respekterer borgernes lighed. Den anden siger, at *kompromis respektere andre som medlemmer af samme fællesskab*. Som medlemmer af det samme fællesskab bør vi udvise andre en basal respekt, der inkluderer „a willingness to make the ends of other members of the

group one's own" og en afvisning af et „winner-takes-all society“ (Weinstock 2013, 543, 552). Weinstocks argument er, at det er en specifik forståelse af fællesskab, der forklarer værdien af kompromis – eller hvorfor kompromis ikke blot er en pragmatisk nødvendighed men et ideal.

Lad mig forklarer svaghederne ved hver af disse to forståelser. Problemet med forsvaret for kompromis, der hviler på respekt for andre som lige, er, at ikke kun demokratiske procedurer tilfredsstiller en norm om ligebehandling: Lodtrækning eller plat/krone behandler og respekterer også de involverede parter som lige. Derfor kan respekt for lighed, forstået generisk eller minimalt, ikke forklarer den moralske vigtighed af demokrati eller kompromis (Estlund 2008: kap. 4; Rostbøll 2015a). Selv hvis ligebehandling er nødvendigt for, at en institution kan kaldes demokratisk, er det stadig ikke tilstrækkeligt. Idéen om ligebehandling eller lige respekt forklarer ikke værdien eller behovet for kompromis, men det forklarer heller ikke behovet for valg, lydighed, osv., som vi opfatter som værende centrale for repræsentativt demokrati.

Der er flere problemer med forsvaret for kompromis, der hviler på en specifik forståelse af fællesskab. Idéen om fællesskab er ikke „fully endogenous to a concept of democracy“ (Beerbohm 2014, 25). Med andre ord, værdien af fællesskab er ikke iboende demokratisk, dvs. påkaldelsen af fællesskab lokaliserer værdien af demokrati uden for selve begrebet om demokrati eller prøver at reducere det til en anden værdi. Hvis familien eller venskab er eksempler på fællesskab, så kan denne værdi realiseres uden demokrati. Påkaldelsen af fællesskab hviler på en kontroversiel forståelse af, hvad en stat er. Det er problematisk at se et politisk fællesskab på lige fod med en familie, hvor man deler ansvar for mål (May 2011). Grundene til kompromis blandt ægtefæller og blandt venner er ikke de samme som for fremmede i et politisk fællesskab.

Fællesskab kan forklare vigtigheden af kompromis på en måde, som lige behandling ikke kan, men kun ved at importere en værdi, som ligger uden for selve begrebet om demokrati – og det formår ikke at identificere forskellen mellem grunde til at indgå kompromisser med ægtefæller eller venner og grunde til at indgå kompromisser i politik.

Respekt for andre som med-lovgivere

Hvis problemet med respekt for lighed og den respekt, der er del af at se andre som medlemmer af samme fællesskab, er, at de enten er utilstrækkelige eller eksterne i forhold til begrebet om demokrati, virker det åbenlyst at se på en idé, der er en indiskutabelt del af demokrati: Idéen om kollektivt selvstyre. Denne idé går videre end respekt for lighed til respekt for alles frihed eller autonomi, hvilket kræver mere end en lodtrækning, snarere den type lydighed involveret i demokratiske procedurer, som vi

kender dem (Rostbøll 2015a). Og i kontrast til idéen om demokratisk fællesskab er kollektivt selvstyre endog i forhold til begrebet demokrati.

Mange teoretikere er dog mistænkelige overfor idéen om, at demokrati rent faktisk realiserer kollektivt selvstyre. Fra John Stuart Mill og frem har de påpeget, at argumentet for, at det at adlyde folkets vilje er det samme som at adlyde én selv, ikke er overbevisende:

„The ‘people’ who exercise the power are not always the same people as those over whom power is exercised; and the ‘self-government’ spoken of is not the government of each by himself, but of each by all the rest“ (Mill 1989, 7-8).

Problemet opstår især, når kollektivet opfattes på en måde, der ikke respekterer samfundets pluralitet eller diversitet. Det vil sige, når der ikke bliver udvist respekt for individets unikke synspunkter, men kun for ‘folket’ som et kollektiv. Mange ser dette særligt som et problem hos Rousseau (Rostbøll 2015b).

Kritikken af demokrati som selvstyre kan også være baseret på det synspunkt, at demokrati kan reduceres til flertalsstyre, som for eksempel Allen Buchanan (2003, 17-18): „[I]t is simply false to say that an individual who participates in a democratic decision-making process is self-governing; he or she is governed by the majority.“

Således er Mills indvending rettet mod den Rousseauske idé om almenviljen, mens Buchanan opfatter demokrati som flertalsstyre og ikke andet. Mit forslag er, at hvis vi ud over flertalsstyre også opfatter kompromisser som en essentiel del af den demokratiske proces, så kan vi (i hvert fald til en vis grad) imødegå indvendingerne mod idéen om demokrati som realisering af selvstyre.

Kompromis foregiver ikke at repræsentere en Rousseausk fællesvilje og kan heller ikke reduceres til flertalsprincippet. Kompromis respekterer borgere som deltagere i selvstyre på tre måder: For det første kræver kompromis ikke, at vi ser ‘folket’ som en udifferentieret kollektiv vilje. Som nævnt tidligere tager kompromis udgangspunkt i uenighed og respekt for samfundets pluralitet. Som Gutmann og Thompson formulerer det, „... the disagreements among the parties are embodied in the compromise itself“ (Gutmann og Thompson 2012, 12). Kompromis bør ses i kontrast til Rousseaus almenvilje, der, som Hannah Arendt formulerede det, „bound the many into one“ (Arendt 1990, 77).

For det andet er dette ikke baseret på, at vi bør værdsætte diversitet som sådan, men at vi bør respektere borgere som „self-authenticating sources of valid claims“ (Rawls 1993, 32). Det vil sige, at vi respekterer medbor-

gere som værende i stand til at danne politiske holdninger med en vis grad af validitet. Alles holdninger bør gives en vis vægt, uafhængig af deres indhold.

For det tredje bringer kompromis os tættere på idealet om at respektere alle som deltager i selvstyre, end deliberation og stemmeafgivning gør. Læg mærke til, at jeg ikke påstår, at idealet er, at borgere skal være kollektivt selvlovgivende forstået således, at alle kan få, hvad de foretrækker. Idealet er, at alle kan deltage i selvlovgivning (Rostbøll 2008, 104f). Og mit forslag er, at kompromis kan bidrage til at komme tættere på idealet om, at alle er deltagere i kollektivt selvstyre end blot og bart flertalsstyre.

Tilsammen udgør ovenstående en principiel og demokratisk grund til kompromis.

Grænser for kompromis

Det foregående argument viser, at der er principielle grunde for kompromis, der hviler på et ideal om demokratisk respekt. Men indebærer det også, at kompromis bør gives samme moralske status som retten til at stemme og til at deltage i offentlig debat? Det mener jeg ikke og vil her i den sidste del af min forelæsning forklare hvorfor ikke. I mit nuværende forskningsprojekt har jeg en længere diskussion af dette spørgsmål, men her må jeg nøjes med at give en kortere version.

Retten til at sige ens mening, til at deltage i offentlig deliberation og til at stemme ved valg er noget, alle borgere har alene af den grund, at de er borgere. Hvis en borger nægtes retten til at stemme, kan borgeren klage over, at hun ikke er blevet anerkendt for, hvad hun er: En borger.

Tingene ser anderledes ud, når vi går fra repræsentation i den politiske proces til repræsentation i udfald. Det ville være underligt ikke at evaluere ens modstanders holdninger, når man overvejer, hvorvidt man skal indgå kompromis med hende. Der er ingen (tror jeg), der mener, at vi skal gå på kompromis med alle og enhver af vores politiske modstandere bare fordi, de er vores medborgere eller medlovgivere. En vis positiv vurdering af den anden er involveret, når vi går på kompromis med andre. Som minimum må vi antage, at modstanderen indgår kompromiset i den rette ånd, og at hun ikke prøver at manipulere eller snyde os.

Alle politiske teoretikere, der skriver om kompromis, er enige om, at kompromis kun er værdifuldt under bestemte omstændigheder. Som Avishai Margalit (2010) formulerer det, er nogle kompromiser „rotten compromises“. Der er uenighed om præcis, hvad der gør et kompromis råddent eller uacceptabelt, men det virker som et absurd synspunkt at hævde, at kompromiser, der tilgodeiser et hvilket som helst synspunkt, er værdifulde.

Konklusion

Jeg håber at have vist, at man kan beskæftige sig med kompromis med en passion for idealer og med konsistens og logik. At studere kompromiser indebærer ikke at gå på kompromis med ens egne forskningsstandarder.

Det spørgsmål, jeg har rejst i denne forelæsning, er, hvilken demokratisk betydning vi bør tillægge kompromiser. Er demokratiske kompromiser blot en uheldig nødvendighed i politik, fordi borgere og lovgivere ikke kan opnå konsensus? Har flertal nogen demokratiske grunde til at give indrømmelser til mindretal, hvis de kan træffe beslutninger på egen hånd? Kort sagt, har kompromis i sig selv demokratisk værdi?

Jeg har udforsket disse spørgsmål ved at fokusere på spørgsmålet om, hvad der menes med og kræves af idéen om demokratisk respekt. Jeg har argumenteret for, at demokratisk respekt bør forstås som en form for anerkendelse af ens medborgere som medlovgivere.

Min konklusion er: Der er ikke-pragmatiske demokratiske grunde til at gå på kompromis, og disse grunde er baseret på respekt for medborgere som medlovgivere. Dog indebærer denne konklusion ikke, at kompromiser har samme moralske vigtighed og status i et demokrati som retten til at deltage i deliberation og stemmeafgivning. Kompromiser kan gøre beslutninger mere demokratiske, men kun under bestemte omstændigheder.

Kompromis er et ideal, fordi det virkeliggør respekt for forskellighed og udviser respekt for borgere som medlovgivere. Kompromis er et ideal i sig selv, hvis det faktisk, at der indgås et kompromis – uafhængigt af konsekvenserne ved dette kompromis – giver udfaldet legitimitet. Kompromis er et ideal, hvis vi skylder vores politiske modstandere indrømmelser, selvom vi ikke føler os overbeviste af deres synspunkters rigtighed.

Men vi er ikke påkrævet at indgå kompromis med hvem som helst. Nogle kompromiser underminerer selve idealet, der forklarer, hvorfor vi overhovedet bør gå på kompromis. Desuden giver vi andre legitimitet ved at indgå kompromiser med dem – og der er grænser for, hvilke politiske modstandere vi bør give legitimitet.

Hvis vores fundamentale forpligtelse er demokratisk respekt, så går grænsen for kompromis ved kompromiser med personer, der ikke accepterer normen om demokratisk respekt. Hvorvidt kompromis med f.eks. Sverigedemokraterne eller omkring ytringsfrihed underminerer demokratisk respekt eller er krævet af det, vil jeg overlade til jer at overveje. Opgaven for politisk teori er ikke at gøre offentlig debat unødvendig, men at bidrage til den (Rostbøll 2011b).

Litteratur

- Arendt, H 1990, *On Revolution*, Penguin, Harmondsworth.
- Beerbohm, E 2014, 'The Problem of Clean Hands: Legislative Compromise and Obstructionism', paper presented at the conference of the American Society for Political and Legal Philosophy, Chicago, January 2014.
- Bellamy, R 1999, *Liberalism and Pluralism: Towards a Politics of Compromise*, Routledge, New York.
- Bellamy, R, Kornprobst, M & Reh, C 2012, 'Introduction: Meeting in the Middle', *Government and Opposition*, vol. 47, no. 3, pp. 275-295.
- Bird, C 1996, 'Mutual Respect and Neutral Justification', *Ethics*, vol. 107, no. 1, pp. 62-96.
- Buchanan, A 2003, 'Democracy and Secession', In *National Self-Determination and Secession*, ed. Margaret Moore, Oxford Scholarship Online.
- Christiano, T 2008, *The Constitution of Equality: Democratic Authority and Its Limits*, University Press, Oxford.
- Christiansen, FJ 2008, *Politisk forlig i Folketinget: Partikonkurrence og samarbejde*, Politica, Aarhus.
- Estlund, D 2008, *Democratic Authority: A Philosophical Framework*, University Press, Princeton.
- Gutmann, A & Thompson, D 2012, *The Spirit of Compromise: Why Governing Demands It and Campaigning Undermines It*, Princeton University Press, Princeton.
- Koch, H 1991, *Hvad er demokrati?*, Gyldendal, København.
- Kurrild-Klitgaard, P, Klemmensen, R & Hansen, ME 2005, 'Blokpolitik og det „samarbejdende folkestyres“ fire gamle partier, 1953-2005', *Politologiske Skrifter*, no. 2.
- Margalit, A 2010, *On Compromise and Rotten Compromises*, Princeton University Press, Princeton.
- May, SC 2005, 'Principled Compromise and the Abortion Controversy', *Philosophy and Public Affairs*, vol. 33, no. 4, 2005, pp. 317-48.
- May, SC 2011, 'Moral Compromise, Civic Friendship, and Political Reconciliation', *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 14, no. 5, pp. 581-602.
- Mill, JS 1989, *On Liberty and Other Writings*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rawls, J 1993, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York.
- Reddington, N 2007, *Den Første: En samtalebog med Helle Thorning-Schmidt*, Art People.
- Rostbøll, CF 2007, 'Ytringsfrihed, respekt og ansvar', *Tidsskriftet Politik*, vol. 10, no. 4, pp. 76-85.
- Rostbøll, CF 2008, *Deliberative Freedom: Deliberative Democracy as Critical Theory*, State University of New York Press, Albany.
- Rostbøll, CF 2009, 'Autonomy, Respect, and Arrogance in the Danish Cartoon Controversy', *Political Theory*, vol. 37, no. 5, October, pp. 623-648.
- Rostbøll, CF 2010, 'The Use and Abuse of 'Universal Values' in the Danish Cartoon Controversy', *European Political Science Review*, vol. 2, no. 3, pp. 401-422.
- Rostbøll, CF 2011a, 'Freedom of Expression, Deliberation, Autonomy, and Respect', *European Journal of Political Theory*, vol. 10, no. 1, pp. 5-21.
- Rostbøll, CF 2011b, 'Politisk teori og god statskundskab', *Politica*, vol. 43, no. 1, pp. 110-128.
- Rostbøll, CF 2015a, 'The Non-Instrumental Value of Democracy: The Freedom Argument', *Constellations*, vol. 22, no. 2, pp. 267-278.
- Rostbøll, CF 2015b, 'Non-domination and Democratic Legitimacy', *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 18, no. 4, pp. 424-439.
- Waldron, J 1999, *Law and Disagreement*, Oxford University Press, New York.
- Weinstock, D 2013, 'On the Possibility of Principled Moral Compromise', *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, vol. 16, no. 4, pp. 537-556.

Noter

1. Troels Skadhauge har stået for oversættelsen af den engelske tekst til forelæsningsnoterne. Oversættelsen er derefter gennemskrevet af Christian Rostbøll. Forelæsningsnoterne er bibeholdt frem for at omskrive teksten til en egentlig artikel.
2. Thorning-Schmidt var statsminister, da denne forelæsningsnoter blev afholdt.

▷ **BØGER**



BOGANMELDELSER

42

Mogens Herman Hansen

Hvad er en stat?

44

Ole Thyssen

Statslegender – Filosofernes blik på staten

– fra flodstat til velfærdsstat

Hvad er en stat?

Mogens Herman Hansen, 2014

Hvad er en stat?

Scientia Danica, Series H, Humanistica, 8 vol. 8

Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab, København

152 sider, 150 kr.

Man kan godt undre sig over, at denne bog ikke er skrevet før. „Bringing the state back in“ har trods alt været en slags slogan i samfundsvidenskaberne siden midten af 1980'erne. Ikke desto mindre kan Mogens Herman Hansen vise, at de fleste samfundsvidenskaber kun nødtørftigt har ulejligen sig med at definere, hvad en stat er, og han søger at bringe rede i statsdefinitioner fra forskellige forskningstraditioner: Sociologien, statskundskaben, filosofien, statsforfatningsretten, historievidenskaben og folkeretten.

Bogen er opdelt i 13 kapitler, der har karakter af selvstændige essays. Der er en smule redundans mellem dem, men ellers udmærker de sig hver især ved en usædvanlig sproglig økonomi og præcision og er særdeles egnet som lærebogsmateriale. Af bogens 152 sider udgør brødteksten blot to tredjedele. Resten er videnskabeligt apparat, herunder 684 fodnoter.

Der indledes med en oversigt over statsbegrebet i de forskellige samfundsvidenskaber. Historikerne får på hattepulden for ikke at definere, hvad de har med at gøre. De politiske filosoffer beskæftiger sig kun med, hvad staten burde være. Statsforfatningsretten har ikke interesseret sig synderligt for, hvad en stat er. Folkeretten holder sig i moderne tid til Montevideo-konventionen af 1933, der tilsiger at en stat skal have a) en befolkning, b) et territorium c) en regering og d) evnen til at samvirke med andre stater. Sociologien og politologien bruger Max Webers definition fra 1919, at en stat er den organisationsform, der inden for et afgrænset område med held opretholder et monopol på legitim magtudøvelse. Her må det tilføjes, at Webers definition også er den fremherskende i historievidenskaben, men at den her enten er implicit eller uerkendt.

Andet kapitel handler om statsbegrebets etymologi eller rettere dets begrebshistorie. Det er afledt af det latinske *status rei publicae*, altså de offentlige sagers tilstand. Langt op i nyere tid – hos Machiavelli eller Bodin – bruges begrebet stat i en anden end den moderne betydning. Stat eller etat kunne betyde stand. Denne betydning har overlevet indtil det 20. århundrede. (I 1967 udkom sidste udgave af *Magisterstaten*, et biografisk leksikon over alle tilhørende magisterstanden, en parallel til *Teologisk Stat*

og *Juridisk Stat*.) Først i Hobbes' *Leviathan* (1651) findes staten defineret som en abstrakt juridisk person, „der er opstået ved, at et stort antal mennesker er blevet enige om at overdrage det til en person eller en forsamling på deres vegne suverænt at fastsætte og håndhæve en retsorden til det fælles bedste.“ (s. 20)

Tredje kapitel behandler det folkeretlige statsbegreb, der især lægger vægt på den indbyrdes anerkendelse starterne imellem. Det bygger især på Montevideo-definitionen. I folkeretten eller den internationale ret, som den ofte kaldes med en direkte oversættelse fra det engelske, lægges der vægt på det såkaldte westfalske princip, der lægger vægt på staternes territoriale integritet.

Fjerde kapitel udvikler tanken om statsmagten som et abstraktum adskilt fra dens konkrete udøvere i tidlig moderne tid, og femte kapitel behandler suverænitetstankens udvikling under enevælden og dens afvikling lige siden; først med Montesquieus tanke om dens tredeling og i dag med overdragelsen af centrale statsfunktioner til overstatslige institutioner som f.eks. EU.

Sjette kapitel er en analyse af Max Webers statsbegreb, og syvende kapitel omhandler forholdet mellem nation og stat. På engelsk anvendes begrebet *nation state* ofte om territorialstaten, der udvikledes i det 17. århundrede, mens nationalstaten – altså forestillingen om at der bør være sammenfald mellem folkeslag og territorialstat – som begreb først fik betydning i det 19. århundrede

Ottende kapitel inddrager regeringsformen som en del af statsbegrebet. En stat kan anerkendes i det internationale system – f.eks. efter Montevideo-definitionen eller folkeretten – som sådan uanset regeringsform, men det er klart, at der ud fra en normativ betragtning findes et hierarki af statsformer, hvor den demokratiske retsstat rangerer højest.

Niende kapitel definerer retsstaten, og Hansen provokerer sin læser ved at pege på, at der findes en modsætning mellem retsstaten og den demokratiske stat. Det er modsætningen mellem på den ene side varetagelsen af borgernes individuelle rettigheder og interesser gennem domstolene, der ikke er på valg, og på den anden side varetagelsen af almenvellets og flertallets interesser gennem repræsentative, valgte forsamlinger.

Tiende kapitel behandler globaliseringens betydning for staterne. Det ligger på den åbne hånd, at den stadige vækst i grænseoverskridende handel, trafik, kommunikation og migration er en udfordring for staterne i deres traditionelle udformning.

Elvte kapitel tegner de store historiske linjer i udviklingen af staten i tre afgørende processer: 1) Overgangen fra jæger/samler-kultur til agerbrug, 2) Urbanisering 3) Overgangen fra slægtsbaserede fællesskaber til institutionaliserede.

Tolvte kapitel gennemgår forskellige statstyper systematisk: 1) Bystaten, som vi kender den fra det klassiske Grækenland, middelalderens Norditalien eller Hansestæderne, men som Hansen påpeger også mange andre steder fra i verden. 2) Enhedsstaten eller landstaten, som Hansen vælger at kalde den, det vil sige den type stat som omfatter flertallet af moderne stater, hvor statsmagten er centraliseret og territoriet velarronderet. 3) Imperiet, hvor en central magt hersker over en territorial, juridisk, politisk, national adspredthed. 4) „Den Europæiske Union er en besynderlig konstruktion, som der ikke rigtig findes magen til i verden. Den er hverken et statsforbund eller en forbundsstat. Et statsforbund er en sammenslutning af suveræne stater, der har oprettet nogle fælles institutioner til at varetage de anliggender, som forbundet drejer sig om, typisk udenrigspolitik og forsvar. NATO er et eksempel på et moderne statsforbund. De beslutninger, som de fælles institutioner træffer, har gyldighed for medlemsstaterne som sådan, men ikke umiddelbart for de borgere, der bor i medlemsstaterne. [...] I en forbundsstat tilkommer den ydre suverænitet centralstaten, medens den indre suverænitet er delt mellem centralstaten og delstaterne, og det er primært delstaterne, der skal fastsætte og håndhæve retsordenen inden for delstatens territorie over for dens befolkning.“ (s. 97) Hansen mener, at EU graviterer i retning af en forbundsstat.

Sidste kapitel sammenholder Max Webers, folkerettens og den vestlige verdens statsbegreb. Der er umiddelbart den forskel mellem Webers og folkerettens på den ene side og den vestlige (nutidige) verdens på den anden, at den vestlige definition er mere normativt ladet. Forskellen mellem Webers og folkerettens definition består i, at Webers definition handler om staten set indefra, mens folkerettens ser staten udefra forstået som staternes indbyrdes forhold. Hansen peger på, at Weber også havde øje for dette folkeretlige perspektiv. Hansen amalgamerer de tre til sin egen definition på staten: „Som abstraktion er staten en juridisk person, hvis ledelse handler på statens

vegne’. Konkret forstået er staten indadtil et system af politiske institutioner, der besidder det legitime monopol på med vold som yderste sanktionsmiddel at fastsætte og håndhæve retsordenen inden for statsterritoriet over statsfolket. Udadtil interagerer staten med andre principielt ligestillede stater, samt med internationale politiske organisationer, som staten er medlem af, samt andre, som den skal forholde sig til.“ Hansen afholder sig med denne definition fra at kræve, at en stat skal være demokratisk eller national, men dog at den skal have en retsorden for at være en stat. Man bemærker i parentes, at der er sket en forskydning i forhold til Weber, idet Hansen knytter legitimiteten til monopolet på magtudøvelse snarere end til magtudøvelsen selv.

Dermed tegner Hansen sig for den deskriptive mere end den normative tilgang til statsdefinitionens svære kunst. Den normative tilgang har naturligvis meget for sig, men både historisk og nutidigt ville store dele af verdens stater falde under den radar, som er kalibreret efter den normative standard.

Denne bogs store fortjeneste er, at den på prisværdigt få sider skaber overblik over et vanskeligt emne, systematiserer og diskuterer statsbegreber set fra mange forskellige discipliner, således at diskussionen om dette spørgsmål nu kan føres på et væsentlig mere kvalificeret grundlag end hidtil. Selvfølgelig kan man pege på temaer og begreber, der savner uddybning, f.eks. magtstaten eller velfærdsstaten. Andet ville være usædvanligt i en så kondenseret fremstilling. Men ingen har nu længere nogen lovlig undskyldning for at sjuske med definitionerne, hvis de på nogen måde kan læse dansk. (I samme åndedrag kunne man opfordre til at udsende en engelsk udgave.) I modsætning til Ole Thyssens samtidigt udkomne bog *Statslegender*, der indskrænker sig til en gennemgang af samfundsfilosoffernes normative statsbegreb, er Hansen, der har skabt sit internationale forskery på at studere den antikke bystat, væsentlig mere historisk, det vil sige kontekstbestemt og empirisk følsom, i sin tilgang. Han fastholder kravet om begrebslig stringens, men taber aldrig den konkrete stat af syne, og dermed bygges der bro over det, der somme tider godt kan forekomme som et svælg mellem samfundsvidenskaberne på den ene side og historievitenskaben på den anden.

Jes Fabricius Møller

Professor (mso)

Grundtvig Centeret, Aarhus Universitet

Statslegender – Filosofernes blik på staten – fra flodstat til velfærdsstat

Ole Thyssen, 2014

Statslegender – Filosofernes blik på staten – fra flodstat til velfærdsstat

Informations Forlag, København

357 sider, 329,95 kr.

Statslegender er en bog om den politiske filosofis normative syn på staten, ikke om de empiriske analyser af staten og statsbegrebet, som man finder i andre samfundsvidenskaber: Historie, antropologi, sociologi og politologi. „Statslegende“ er et nyt ord, som Ole Thyssen selv har dannet og defineret. En statslegende er en filosofisk fortælling om, hvordan en stat bør indrettes. Den er ofte forbundet med en kritik af, hvordan stater rent faktisk fungerer. Selv om en statslegende forholder sig filosofisk til staten, er dens emne stadigvæk den eksisterende stat, og Thyssen understreger, at en statslegende ikke er en utopi, en filosofisk genre, som Thyssen selv tidligere har behandlet i en vigtig bog *Utopisk dialektik* fra 1976. Derfor hører vi ikke noget i Thyssens nye bog om fx Thomas Mores *Utopia*. På den anden side er Platon med. Som Thyssen selv indrømmer, kan der ikke trækkes en skarp grænse mellem statslegende og utopi. Der kan heller ikke trækkes en skarp grænse mellem politisk filosofi og de andre samfundsvidenskaber. Er Niklas Luhmann fx filosof eller sociolog? Han indtager i hvert fald en central plads i de to sidste kapitler, og det er fuldt berettiget.

Thyssen går kronologisk frem – fra Platon og Aristoteles til Habermas, Luhmann og Foucault – men inden for den overordnede kronologiske ramme er bogen opdelt tematisk i tolv „kredse“, der hver isolerer en bestemt statslegende og behandler de filosoffer, der fortæller samme legende eller beslægtede legender. De sammenstillede filosoffer er stort set samtidige, men ikke nødvendigvis. Og samme filosof kan optræde i to legender, således Hegel i syvende kreds (hvor han optræder sammen med Locke, Montesquieu, Adam Smith, og Kant i skildringen af 1700-tallets liberalisme, enevælde og oplysning) og i ottende kreds (hvor han sammenstilles med Kierkegaard, Nietzsche og Kant som kritiker af demokratiet). Thyssens fokus på centrale problemstillinger og på at sammenstille de filosoffer, der behandler dem, er en god idé. Den adskiller hans bog fra andre lignende værker, der fortrinsvis giver hver filosof hans eget kapitel, fx John Plamenatz' berømte *Man and Society* fra 1963, eller David Boucher og Paul Kellys *Political Thinkers from Socrates to the Present* (2003).

Der er imidlertid et kapitel, der egentlig ikke hører med til bogen: Det er den del af første kreds, der skildrer selve staten og dens opståen; for i denne periode fandtes endnu ikke det, som bogen drejer sig om: Filosofernes tanker om staten. Staten er ældre end filosofien om staten. Den første kreds, skildrer derfor ikke en „legende“ som de efterfølgende kredse, men er et bud på en – angiveligt – nøgtern bestemmelse af den stat og det statsbegreb, som alle filosofferne formodes at forholde sig til. Men kan et sådant entydigt statsbegreb overhovedet opstilles? Og hvornår opstår staten?

„Alle ved, hvad en stat er“, skriver Thyssen. Det er en letkøbt ytring, som mange vil bestride, og som han gudskelov præciserer ved at beskrive staten i „et diagram med 8 mærker“. Statens karakteristika er „(1) befolkning (medlemmer), (2) territorium (geografisk område), (3) suverænitet (selvlovgivning), (4) symbolsk orden (navn, metafysik og ritualer), (5) indre orden (retssystem med voldsmonopol), (6) ydre sikkerhed (militær og diplomati), (7) økonomisk orden (selvforsyning og handel), (8) statslig orden (administration af helhed)“. „Fjernes et mærke, går staten i opløsning“. Otte karakteristika er mange, især når Thyssen skildrer de otte „mærker“ som adskilte aspekter af staten. Der er faktisk et betydeligt overlap mellem flere af dem. Suverænitet (3) opfattes sædvanligvis som et aspekt, der underopdeles i indre suverænitet (5) og ydre suverænitet (6). Der er også et overlap mellem indre orden (5) og statslig orden (8). Det kan diskuteres, i hvilket omfang økonomisk orden (7) er et aspekt af staten, men den bliver taget med i de fleste af kredsene, og i en række tilfælde beskrives den økonomiske orden som „markedet“. Det nævnes første gang i afsnittet om sofisterne i oldtidens Athen og senere igen i forbindelse med fx Locke, Rousseau, Smith og Hegel. I beskrivelsen af Adam Smith's værk om Nationernes Velstand er det velvalgt at tale om markedet, men Locke taler om ejendom, ikke om markedet, og det er dristigt at beskrive Hegels borgerlige samfund som „markedet“.

Hvad statens fremkomst angår, mener Thyssen, at der har været stater så langt tilbage som de store „flodstater“ fra ca. 3000 f.Kr., dvs. de mesopotamiske bystater og

Faraonernes rige i Egypten. Det mener jeg, han har ret i. Men heraf følger, at hverken staten eller statsbegrebet er noget specifikt europæisk. På den anden side er der mange, der ikke vil vide af nogen stat eller noget statsbegreb før tidligst i Europa i senmiddelalderen og renæssancen og helst først efter freden i Westfalen i 1648.

Den anden kreds skildrer den første statslegende. Staten kan som sagt spores tilbage til 3000 f.Kr., men tanker om staten kender vi først fra det antikke Grækenland. Meget af kapitlet skildrer vigtige aspekter af Platons og Aristoteles' tanker om *polis*, bystaten, som var den oldgræske statstype. Men vi hører også om „sofisterne“ – de omreisende professorer, der underviste i især retorik. Og her må jeg indvende, at Thyssen deler den stadig udbredte misforståelse, at sofisterne „udformede en verdensklod filosof, bæret af relativisme og opgør med traditionen“. Det gælder nok Protagoras, men ikke så mange andre sofister. Det eneste fragment, vi har fra sofisten Thrasymachos' hånd, er fra hans tale om den fædrene forfatning, hvor han ønsker sig tilbage til den tid, hvor de unge holdt kæft og lyttede til de gamle og erfarne. Eller hvad med sofisten Prodikos' skildring af *Herakles på skillevejen*, hvor helten modigt vælger dydens smalle sti frem for vellystens brede vej?

Den tredje kreds handler om Romerrikets politiske filosofi. Thyssen fokuserer på tre tænkere: Cicero, Seneca og Marcus Aurelius. Alle tre var stoikere og er smukt sammenstillet i al deres forskellighed i Thyssens kapitel. Cicero udviklede en republikansk statslegende netop i de år, hvor republikken blev afskaffet og afløst af kejserdømmet, men hans tanker fik en enorm indflydelse på senere politisk filosofi, og først i 1200-tallet må han overlade førstepladsen til Aristoteles. Seneca og Marcus Aurelius var primært moralfilosoffer, og de beskæftigede sig kun perifert med det, Thyssen kalder en statslegende.

Den fjerde kreds dækker middelalderen og renæssancen, og blandt filosofierne fremhæves Augustin, Thomas Aquinas, Marsilius af Padua, Luther og Calvin. Det, der binder disse vidt forskellige tænkere sammen, er forholdet mellem gud og menneske og mellem stat og kirke; og det spænder fra kongens knæfald for kirken i Canossa i 1077 til kirkens knæfald for kongen i den protestantiske del af Europa efter reformationen. Men skiftet kommer allerede i Frankrig og Italien i 1300-tallet, og her savner jeg lidt om genopdagelsen af romerretten i 1070'erne og de romerretskyndige legisters brug af romerretten i kampen mod kirken, fx „Lov er det som har behaget fyrsten“ og „Det, der vedrører alle, bør godkendes af alle.“ Men man kan jo ikke få alt med, og skrævet i dette kapitel er i forvejen vel stort – men fuldt berettiget. Man kunne argumentere for, at Augustin og Thomas hører hjemme i en legende, Marsilius i en anden

sammen med Machiavelli (se næste kreds), Luther og Calvin i en tredje.

I femte kreds sammenstilles Machiavelli, Bodin og Hobbes. Nøglebegrebet er suveræniteten, og hovedpersonen er den enevældige monark. Det passer perfekt på Bodin og Hobbes, og Thyssen trækker fine linjer frem til Kongeloven. Men Machiavelli hører ikke rigtigt hjemme i den sammenhæng, og jeg vil som sagt hellere have ham placeret i den forrige kreds. For ham var konger og fyrster mestendels tyranner, der efterstræbte personlig magt og kun så på egen fordel (som beskrevet i *Fyrsten*). Machiavellis ideal var republikken, der tjente almenvellet (som beskrevet i hans hovedværk: *Kommentarerne til Livius 1-10*). Forbilledet var den tidlige romerske republik, hvor magten var delt mellem patriciere og plebejer, og hos Machiavelli står der intet om suveræniteten.

Sjette kreds har titlen „Merkantilismens stat“, og her kommer statens syvende mærke „den økonomiske orden“ i forgrunden. Handel suppleres med produktion. „1600-tallets politiske filosoffer kan opdeles i de autoritære, som fokuserer på statens suveræne orden, og de merkantile, som skitserer en ny borgerlig orden.“ Det private samfund – markedet – dukker op. De tre centrale skikkelser er Althusius, Grotius og Spinoza. Det er prisværdigt, at Althusius får en fremtrædende plads. Hans værk *Politikken fremsat metodisk* (1603) bliver ofte oversat i skildringer af den politiske filosofis historie. Det er hos ham, vi finder den klareste fremstilling af den dobbelte kontrakt: Først samfundspagten, hvor selve samfundet dannes, derefter statspagten om, hvordan det skal styres. Hans tanker om en grundlov inspirerede til kongeloven, en af Europas ældste forfatninger. Han gik ind for en blandet forfatning med demokratiske, aristokratiske og monarkiske elementer. Og hans konge er ikke enevældig, men en statsembudsmand, der må følge lovene.

Den syvende kreds har titlen „Staten i 1700-tallet – liberalisme, enevælde og oplysning“, men kapitlet spænder videre: Fra Locke, der hører hjemme i 1600-tallet til Hegel, der skrev sine politisk-filosofiske afhandlinger i 1800-tallet. Thyssen indrømmer, at dette kapitel ikke skildrer én legende, men er et brydningsfelt mellem legender. I den ene ende af spektret har vi hos Kant og Hegel en anakronistisk insisteren på enevælde. I den anden har vi Lockes og Montesquieus magtdelingslære. Og midt i det hele Adam Smith, der slet ikke udvikler en teori om staten, men fokuserer på økonomien, af Thyssen beskrevet som markedet. De insisterer alle på friheden som den centrale værdi, men deres frihedsbegreber er vidt forskellige.

I ottende kreds behandles Hegel, Kierkegaard, Nietzsche og Marx under synsvinklen: Demokratiets tidlige kritikere. Rigtigt nok, men vi bør huske, at de alle fire skrev på et tidspunkt, hvor demokratiet slet ikke eksisterede.

sterede, undtagen i USA, og ingen af dem interesserede sig for USA. De havde alle en europæisk horisont, og det demokrati, de kritiserede, var filosofiens tanker om demokrati fra Platon og Aristoteles over Montesquieu, Rousseau og Kant frem til de nye tanker om demokrati, der spirede frem under den franske revolution og i begyndelsen af det nittende århundrede. Kapitlets stærkeste citat er af Kierkegaard: „Af alle Tyrannier er en Folkeregjering den kvalfuldeste, den aandløseste, ubetinget alt Storts og Ophøiets Undergang ... En Folkeregjering er det sande Billede på Helvede.“

I niende kreds flyttes fokus fra Europa til USA. Og her er den enkelte afstikker over Atlanten, der berettiger bogens bredere titel Statslegender „frem for den mere korrekte: Europæiske Statslegender“. Kapitlet er viet til tre værker *The Federalist Papers*, Tocqueville's *Om demokratiet i Amerika* og John Stuart Mills *Repræsentativt demokrati*. Værkerne og deres forfattere beskrives rammende og velskrevet. Kapitlet er nok det bedste i hele bogen.

Både i ottende og i niende kreds er fokus flyttet fra stat til demokrati. I afsnittet om Nietzsche fx citeres ikke hans ytring om, at „staten er det koldeste af alle kolde uhyrer“ (det kommer senere), men derimod udsagnet om, at „det moderne demokrati er den historiske form af statens forfald“.

I den tiende kreds er vi nået til den nationale stat. Kapitlet indledes overraskende med en gennemgang af Rousseau. Forklaringen er, at nationalismen forudsætter nationen dvs. folket, ikke som undersætter, men som suveræn, som netop fremhævet af Rousseau. Kapitlet rækker fra Herders og Fichtes legende om nation som kulturelt og politisk program til Mussolinis og Hitlers nationalisme med et spændende mellemstykke om Lenins internationale og revolutionære kommunisme over for Bernsteins nationalt baserede socialdemokrati.

Med den ellefte kreds er vi nået frem til den moderne velfærdsstat, og blandt de udvalgte filosoffer indtager Gösta Esping-Andersen og Niklas Luhmann en central position. Kapitlet er skarpsindigt, og tonen ofte skarp: „Fattigdom blev velfærdsstatens fornemste indsatsområde. Den kunne ikke skabe lighed, men nok hæve grænsen for acceptabel armod“. „Det bliver forståeligt og undskyldeligt, at man bukker under for misbrug, studiesvigt, psykiske sygdomme og kriminalitet, men uforståeligt og uundskyldeligt, at staten ikke griber ind, men river gulv-

tæppet væk under fødderne på borgeren“. „Ingen stat har kunnet kombinere velfærd med fuld beskæftigelse, stabil vækst, økonomisk balance, teknisk fornyelse og bæredygtighed“. „Velfærd er let at øge, men svær at mindske. En opnået ret er øjeblikkelig umistelig“. „Med demokratisk medvind svulmer staten op og bliver den totale stat, forskellig fra kommunismens, nazismens og fascismens totalitære stater, men fælles om en statsvækst, som gør alle dele af samfundet afhængig af statslig bistand“. „Den socialdemokratiske velfærdsstat er for tiden klodens mest succesfulde statsform“. Men på tværs af al tale om de svage og fattigdom må vi ikke glemme: „at virksomheder er nogle af de største velfærdsmodtagere i USA med direkte subsidier på mere end 75 milliarder dollar.“

Den tolvte og sidste kreds falder egentlig uden for bogens emne. Emnet er „Den næste stat.“ Da den ligger ud i fremtiden, vil filosofernes forestillinger om den næsten uvægerligt få karakter af utopi eller dystopi, som Thyssen netop afstår fra at behandle. Han erkender problemet og skriver, at „i fraværet af en legende om den næste stat kan man, beskedent, kortlægge den moderne stats dilemmaer“. De er skrevet ud fra erkendelsen af, „at der ikke har tegnet sig levedygtige alternativer til den demokratiske nationalstat“. Bogen afsluttes med en række betragtninger over statens otte „mærker“, som blev opregnet i første kapitel.

Thyssen har skrevet en spændende og tankevækkende bog med markante synspunkter og fortolkninger og ofte flotte formuleringer (se min synopse af kapitlet om velfærdsstaten) som næsten udelukkende er direkte citater. Thyssen nøjes ikke med at resumere de politiske filosofers tanker. Med de otte punkter, som han forfølger bogen igennem, har han forsøgt at skabe en sammenhæng mellem „statslegenderne“, og sammenstillingen af dem i „kredse“ understreger hans særlige vinkel på stoffet. Det er ikke blot Platons eller Hegels tanker om staten, vi får præsenteret; det er også Thyssens personlige fortolkninger. Bogen kan varmt anbefales, og den er skrevet således, at den kan læses med udbytte både af den almindeligt interesserede og af Thyssens fagfæller i filosofi.

Mogens Herman Hansen

Lektor Emeritus

Saxo-Instituttet, Københavns Universitet

Abstracts

▶ THE DIGITAL DOUBLE

Peter Lauritsen, Associate Professor, School of Communication and Culture – Information Science, Aarhus University

Today, many practices related to security, safety, welfare and even entertainment are based on gathering and using personal data. This article argues that this kind of surveillance, often labeled *dataveillance*, entails the production of ‘data doubles’, which act as proxies for the individual. Using the concepts of *surveillant assemblages* and *oligoptica* the article interprets data doubles as 1) produced by networks, 2) fragile, and 3) limited in scope. This line of thought implicates empirical interest in the production and purpose of specific and heterogeneous data doubles rather than assuming an a priori critical attitude to the nature and function of these.

▶ A PUBLIC SECRET: WHEN SECURITY POLITICS MOVES FROM STATESMANSHIP TO COMMON RESPONSIBILITY

Karen Lund Petersen, Associate Professor, Department of Political Science, University of Copenhagen, & Vibeke Schou Tjalve, Senior Researcher, Danish Institute for International Studies

New forms of information and communication technology, surveillance and data collection have blurred the boundary between public and private responsibility: whereas it used to be only the statesman and his selected few who made decisions regarding national security, it is, in the age of unpredictability and resilience, a very wide range of both state and civilian actors who, on a daily basis, participate in the national intelligence practice. This article argues that a new security politics, driven by the notion of unpredictable risks and made possible by new data and surveillance technologies, has created a new kind of intelligence practice in which ethico-democratic questions about ownership, responsibility and control are urgent. The intelligence services’ current answer to these questions is more ‘method’ and better ‘procedures’. This is, however, not good enough. By identifying not just an ethos of rules but also an ethos of judgement in the Western tradition of state, this article recommends that we rediscover and democratise the line of thinking in our bureaucratic ethos that emphasises the ability to make (self-)critical judgements.

▶ ONLINE PRIVACY – CHALLENGES AND POSSIBLE SOLUTIONS

Rikke Frank Jørgensen, Senior Researcher, Danish Institute for Human Rights

This article discusses current challenges to privacy in the digital domain. It argues that in order to counter these challenges several interrelated responses are needed. First, the regulatory regime for data protection must be revised and strengthened. Second, privacy and data protection must be closely integrated into technical solutions and organizational procedures. Third, the concept of privacy must be revisited to more adequately reflect the dynamics of online life. This requires a more nuanced understanding of online practices and the internet’s characteristics as radical heterogeneous, socially complex and context-collapsing. Moreover, effective protection of privacy rights requires that we explicitly formulate and enforce public policy norms for the internet’s core services, irrespective of whether these services are carried out by public or private actors.



RESPECT AND COMPROMISE – A LECTURE

Christian Rostbøll, Professor with special responsibilities, Department of Political Science, University of Copenhagen

This lecture addresses the democratic significance of compromise. Are compromises merely an unfortunate necessity in politics because citizens and legislators cannot achieve consensus? Does a majority have democratic reasons for making concessions to a minority if it can make decisions on its own? In short, is compromise a democratic value in and of itself? The lecture concludes that there are non-pragmatic democratic reasons for making compromises, which are based on respect towards fellow citizens and legislators. Compromises may make decisions more democratic, but only under certain conditions. We are not obliged to make compromises with anyone. Some compromises may undermine the very ideal of compromise. Moreover, by making compromises with someone, we grant them legitimacy, and there are limits as to which political opponents we should grant legitimacy.

INFORMATION TIL BIDRAGYDERE

Manuskripter modtages med glæde. Kontakt eventuelt redaktionen for at præsentere en synopsis over det planlagte bidrag.

POLITIK bringer tre former for bidrag.

1. Artikler på op til 6000 ord
2. Review-essays på op til 3000 ord.
3. Boganmeldelser på op til 1600 ord.

Artikler skal levere et fagligt og i bred forstand politisk relevant argument. De skal gøre det til en læser, der ikke nødvendigvis er inde i den specifikke og specialiserede akademiske debat. Alle artikler skal forsynes med korte overskrifter, der kan lede læseren igennem argumentet.

Review-essays skal behandle en række bøger, der bidrager til den samme debat eller det samme forskningsområde.

Boganmeldelser formidler, hvad en bogs fokus er, hvad dens grundlæggende argument er, hvad dens teoretiske approach er, og hvilket emne eller case den behandler. Derudover bør der leveres en kritisk evaluering af bogens argument.

Alle artikler og review-essays underkastes anonym refereebedømmelse. Bidrag må ikke have været publiceret tidligere.

Mængden af kvalificerede bidrag betyder, at redaktionen kan være tvunget til at udskyde eller returnere bidrag, selv efter de har passeret første refereegennemgang.

POLITIK optager artikler på dansk, svensk og norsk samt artikler på engelsk efter forudgående aftale med redaktionen. Redaktionen forbeholder sig ret til at redigere i det indsendte materiale.

Artikler i Tidsskriftet POLITIK registreres med abstracts i Worldwide Political Science Abstracts, International Political Science Abstracts og delvist i Sociological Abstracts.

DEADLINES OG UDGIVELSE

Artikelforslag sendes i wordformat via e-mail til Christian F. Rostbøll (cr@ifs.ku.dk).

Aftaler om review-essays og boganmeldelser indgås med Kristoffer Kjærgaard Christensen (Politik@ifs.ku.dk).

POLITIK BRUGER HARVARD-SYSTEMET

Henvisninger skrives i teksten. Der angives efternavn, årstal og evt. sidetal. For eksempel således: „... (Bull 1977)“ eller – hvor det er naturligt – med kun årstallet i parentes: „... Bull (1977)“. Med sidetal bruges komma: „(Bull 1977, 87)“. Litteraturlisten skrives således:

Bøger

Bull, H. 1995 [1977], *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*, 2. edn., Macmillan, London.

Kapitler i bøger

Mitrany, D. 1975, „Prospects og Integration: Federal or Functional?“, in AJR Groom & P Taylor (eds.), *Functionalism: theory and practice in international relations*, University of London Press, London.

Artikler

Smolar, A. 1996, „From Opposition to Atomization“, *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1, pp. 263-77.

Taler m.m

Rasmussen, P.N. 1999 „Statsminister Poul Nyrup Rasmussens redegørelse ved Folketingets afslutningsdebat torsdag den 27. maj 1999“, *Statsministeriet*, København.

Bemærk de kantede parenteser omkring udgivelsesåret for originaludgaven. Dette bruges ved nyere udgaver samt ved oversættelser.

For yderligere information om Harvard-systemet, se www.utas.edu.au/library/assist/apps/Harvardsystem_08_IBO.pdf eller **Snooks & Co.** 2002, *Style Manual*, 6th edn., John Wiley & Sons, Milton, Qld.

Brug af Ibid og op.cit. bedes undgået. Dobbeltcitationstegn bruges kun om citater, andre steder anvendes enkeltcitationstegn. Der anvendes enkeltcitationstegn ved citater i citater.

Noter bedes skrevet i slutnoter nummereret med arabiske tal.