

TIK Arbeidsnotat nr.21, 2003

Samfunnssikkerhet i risikosamfunnet

**- et sosiologisk blikk på det nye sikkerhets-
konseptet for norsk sivil beredskap**

av

Leiv Bjelland

Senter for teknologi, innovasjon og kultur,

Universitetet i Oslo, 2003

Innhold

Forord	4
Innledning.....	5
1. Samfunnssikkerhet i Norge.....	6
1.1 Sårbarhetsutredningen.....	7
Sårbarhetsutredningens anbefalinger	10
1.2 Samfunnssikkerhetsmeldinga.....	12
1.3 Stortingsinnstillingen om Samfunnssikkerhetsmeldinga.....	14
2. Risiko og usikkerhet i risikosamfunnet.....	15
2.1 Sosial konstruksjon av risiko.....	15
2.2 Risikohåndtering i risikosamfunnet.....	18
2.3 Terror i det nye sikkerhetsbildet.....	20
Terrorisme som globaliseringens refleks	23
2.4 Et relasjonistisk risikobegrep.....	25
3. Samfunnssikkerhet mellom risikosamfunnet og sikkerhetssamfunnet.....	27
3.1 Sårbarhet, risiko og refleksivitet	28
3.2 Risikosamfunnet eller overvåkingssamfunnet?.....	31
Terrorismens sikkerhetsdilemmaer	35
3.3 Mot et mer refleksivt samfunnssikkerhetskonsept.....	39
Referanser.....	42

Forord

Dette notatet er resultatet av et to måneders engasjement ved Senter for teknologi, innovasjon og kultur (TIK) i tilknytning til Norges Forskningsråds program ”Risiko og usikkerhet”.

Engasjementet ga meg anledning til å følge opp utviklingen av det nye konseptet for beskyttelse av det sivile samfunn, som jeg arbeidet noe med i en studiesituasjon våren 2002. Notatet er basert på en eksamensoppgave innlevert ved TIK i juni 2002, men betydelig revidert og utvidet. Siden den gang har policyen gått videre mellom ulike instanser, men den er ennå ikke avsluttet. Derfor er dette notatet ikke en ferdig analyse eller en kritikk.

Målsetningen har snarere vært at de tankene som kommer fram skal kunne ha nytte som innspill til den videre policyutviklingen, ved å peke på problemstillinger som det etter mitt skjønn ikke har vært lagt tilstrekkelig vekt på så langt.

Takk til Knut Haukelid for å ha trukket meg inn i Risiko og usikkerhet-prosjektet, og gitt meg anledning til å fortsette å følge utviklingen av samfunnssikkerhetskonseptet. Knut har også lest og kommentert tidlige utkast av notatet. Elsa Roland har lest korrektur. Det samme har Asle Bjelland gjort. Jeg er dem alle stor takk skyldig.

Oslo, januar, 2003

Leiv Bjelland

Innledning

De siste åra har et nytt sikkerhets- og beredskapspolitisk konsept vært under utarbeidelse i Norge – tidvis med en del oppmerksomhet, tidvis nesten helt ubemerket. Dette er samfunnssikkerhetspolitikken, som med en medisinsk metafor kan betegnes som en diagnose for det sårbare Norge og en slags terapi for samfunnets sivile beredskap. Det nye konseptet ble for alvor sentralt i og med Sårbarhetsutredningen (NOU 24/2000), en utredning lagt fram av en ekspertkommisjon under ledelse av Kåre Willoch sommeren 2000. Etter Sårbarhetsutredningen har policyen nådd politikken, for så vidt som den har blitt behandlet i regjeringa (St.meld. 17 (2001-02) og i Stortinget (Innst. S. 9 (2002-02)). Stortingsmeldinga er dessuten utdypet i brev fra justisminister Dørum til forsvarskomiteen og justiskomiteen, mens innstillingen ble utdypet i møte i Stortinget 5. november 2002.

Formålet med dette notatet er å følge denne utviklingen og sette den inn i et samfunnsteoretisk rammeverk, sentrert rundt synet på risiko som sosialt konstruert. Dette synet finnes i en rekke ulike varianter, med forskjellige implikasjoner. I notatet brukes teorien om risikosamfunnet, eller refleksiv moderniseringsteori, som en slags paraplyorganisering for ulike perspektiver på risiko, ulykker og intenderte trusler. Dette perspektivet legger an et vidt utsyn på høyt abstraksjonsnivå, men enkelte bestanddeler finnes igjen på mer detaljert nivå i andre tilnærminger. Begrunnelsen for denne rammen er dels subjektiv, dels faglig. Jeg har sosiologisk bakgrunn, og refleksiv moderniseringsteori var min inngang til forskningsfeltet. Dette speiler seg utvilsomt i hvordan jeg selv forstår problemfeltet. En mer faglig begrunnelse er for det første at det er en del viktige fellestrekk mellom det nye sivile sikkerhetskonseptet og beskrivelsen av risikosamfunnet. Grovt sagt er begge en revurdering av risikobildet på bakgrunn av en opplevelse av samfunnsendring. Dessuten fokuserte refleksiv moderniseringsteori opprinnelig på økologiske risiki, men har etter hvert blitt lagt til grunn for forsøk på å tenke safety og security under ett. Dermed er perspektivet relevant fordi det på samme måte som samfunnssikkerhetspolitikken integrerer sikkerhets- og risikotenkning

Jeg ønsker primært å belyse et par grunnlagsproblemer. En sentral problemstilling er hvordan risiko og sårbarhet forstås i policydokumentene, eller hvilke *problemstruktureringer* som ligger til grunn. “Problemstruktureringer” dreier seg om grunnleggende forståelse av saksforhold, dvs. om hvordan begreper fortolkes – og i forlengelsen av dette hvilke policyimplikasjoner de får (Bradbury 1989). Dermed ligger en analyse av problemstrukturering tett opp til en diskursanalyse, uten å gjøre antagelser om samfunnets

“tekstlige” struktur eller om visse ideologiske mønstre, som diskursanalysen gjerne forbindes med (jfr. Jørgensen & Phillips 1999). Analysen fokuserer særlig på definisjoner og ikke minst på bruk av nøkkelbegreper. Et annet hovedspørsmål er knyttet til hvilke politiske nivåer som aktualiseres i dokumentene, og hvordan spørsmål knyttet til legitimitet behandles.

Perspektivene som danner det analytiske rammeverket impliserer en politisk balanseendring mot intensivering av legitimitetsproblematikk og mot økt demokratisering. Bakgrunnen er nye risiki knyttet til teknisk og sosial endring. Fordi dette er drivkreftene også i arbeidet med å utvikle en policy for samfunnssikkerhet blir det interessant å se i hvilken grad de samme legitimitetsutfordringene plukkes ut i policydokumentene.

I notatets første del gjør jeg rede for de viktigste punktene i ulike stadier av policyutviklingen, med vekt på kontroversielle og omstridte elementer. Alle policydokumentene, inkludert referat fra Stortingsmøtet, legges til grunn. Imidlertid presenteres de fleste grunnleggende problemstillingene i Sårbarhetsutredningen. Fordi det er denne typen spørsmål jeg er interessert i, blir det første dokumentet også det viktigste. I del 2 gjør jeg rede for hovedlinjer i den sosiologiske tilnærmingen, og sammenfatter hovedpunktene i forståelse av risiko, sårbarhet og risikohåndtering. I den siste delen drøfter jeg problemstillingene og peker på noen viktige utfordringer for den videre utviklingen av samfunnssikkerhetspolitikken.

1. Samfunnssikkerhet i Norge

Samfunnssikkerhetspolitikken bakgrunn ligger i totalforsvarskonseptet, utviklet etter Andre verdenskrig. Totalforsvaret har vært under stadig vurdering på 1990-tallet, på grunn av store endringer i trussel- og sårbarhetsbildet (DSB/FO 1998). Mens den sivile grenen av Totalforsvaret inntil tidlig 1990-tall primært var rettet mot støtte til Forsvaret i krig, ble det sikkerhetspolitiske trusselbildet seende annerledes ut etter den kalde krigen. Samtidig ble sårbarhet i fredstid viktigere. Spesielt var det et ønske om å styrke beredskapen mot naturkatastrofer som orkanen på Nordvestlandet i 1991 og flommen på Østlandet i 1995 (St.meld. 25 1997-98). Også endringer i mønstrene til intenderte hendelser, eller sikkerhetspolitiske kriser, ble predikert utover 1990-tallet. Da Bondevik I-regjeringa nedsatte Willoch-utvalget til å utrede den norske samfunnssikkerheten, var utvalgets oppgave ikke lenger bare å tilpasse beredskapsressursene til trussel- og sårbarhetsbildet, men å beskrive dette bildet (jfr. NOU 24/2000: kap. 2). Denne vekten på risikobilde er viktig for min

tilnærming til policyen, og det er av denne grunnen at Sårbarhetsutredningen blir et naturlig utgangspunkt for en analyse.

1.1 Sårbarhetsutredningen

Dreiiingen mot en generell vurdering av sårbarhetssituasjonen sees i Sårbarhetsutvalgets mandat, som var å ”utrede samfunnets sårbarhet med sikte på å styrke samfunnets sikkerhet og beredskap” (ibid.: 20). Med utgangspunkt i nasjonale og internasjonale utviklingstrekk skulle utvalget *beskrive risiko* for ekstraordinære påkjenninger, *analysere samfunnets sårbarhet* for ulike trusler og *gi anbefalinger* for å sikre befolkningen og viktige samfunnsfunksjoner – i krig og i fredstid. Dessuten gjør mandatet klart at utvalget skulle forholde seg til den sivile beredskapen, i første omgang gjennom å oppruste evnen til krisehåndtering i den sivile forvaltningen. Men det skulle også stimuleres til engasjement i offentlig og privat sektor, med den målsetning å øke kunnskapen om risiko og sårbarhet. Til slutt skulle utvalget ”avveie” forholdet mellom sikkerhet og åpenhet. Mandatet er altså omfattende, og utvalget har derfor foretatt visse avgrensninger: For det første utelates ”langsomme” katastrofer som ikke forårsaker brå forstyrrelse av samfunnsfunksjoner. Dette gjelder særlig miljøkatastrofer. ”Hverdagslige” risiki, som trusselen om kriminalitet, utelates også. Utvalget antar videre at utvikling innen bio- og genteknologi vil få stor betydning i årene som kommer, også innenfor flere av de områdene som dekkes av utredningen. Imidlertid ser utvalget seg nødt til å utelate hele dette feltet. Til gjengjeld inkluderes sårbarhet i forhold til trusler mot både ”safety” og ”security”, eller mot både uintenderte og intenderte trusler i utvalgets innstilling.

Noe av bredden i utvalgets prosjekt uttrykkes også i definisjonene av kjernebegreper.

”Risiko” defineres som følger i utredningen:

Risiko er en funksjon av sannsynligheten for mulige uønskede hendelser og konsekvensene av disse. Risiko uttrykker fare for tap av viktige verdier som følge av uønskede hendelser. Viktige verdier kan for eksempel være liv og helse, miljø, økonomi og gjennomføring av kritiske samfunnstjenester. (ibid.: 21)

Dette er i og for seg en helt tradisjonell risikoforståelse. Men det presiseres at hendelsens sannsynlighet ofte er vanskelig å fastsette, rett og slett fordi det statistiske materialet kan være for svakt. I praksis er en derfor ofte nødt til å legge mer kvalitative vurderinger til grunn for risikoanalysen. Utredningen lufter også noen funderinger om akseptabel risiko (kap. 2.4), men

uten å nå noen egentlig konklusjon. Alt i alt er moralske og sosiale aspekter ved risiko ikke vektlagt. Bredden i definisjonene kommer særlig fram i definisjonene av trussel og sårbarhet:

Risiko og trussel er ikke synonyme begreper. Med *trussel* forstås ethvert forhold eller enhver enhet med potensiale til å forårsake en uønsket hendelse. Vilje og sannsynlighet for at hendelsen vil skje tillegges ikke vekt i trusselbegrepet. (...)

Sårbarhet er et uttrykk for de problemer et system vil få med å fungere når det utsettes for en uønsket hendelse, samt de problemer systemet får med å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet. Sårbarhet er knyttet opp til mulig tap av verdi. System kan i denne sammenhengen f.eks. være en stat, den nasjonale kraftforsyningen, en bedrift eller et enkeltstående datasystem. I stor grad er sårbarhet selvforskyldt. Det går an å påvirke sårbarheten, begrense og redusere den. (ibid.)

Det motsatte av sårbarhet er robusthet, som kan dreie seg om liten avhengighet av en enkeltfaktor, om flere alternative løsninger enn den mest utbredte, osv.

Stikkordet i utredningens diagnose er framfor alt sosial og teknologisk *endring*.

Hovedtendensen i det nye risikobildet er i følge utvalget uensartethet og uoversiktighet. De viktigste drivkreftene ansees å være globalisering og teknologisk utvikling. Teknisk utvikling fører videre til økt kompleksitet i og gjensidig avhengighet mellom samfunnssektorer. Begge drivkreftene fører også til et mer åpent samfunn, hvilket har verdimeslige fordeler, men sikkerhetsmessige ulemper. Utvalget hevder at samfunnet alt i alt har blitt *mer* sårbart, tross stadig bedre sikkerhetssystemer. Urbanisering og desintegrasjon har redusert robustheten på individuelt nivå, og vi har i stedet blitt mer avhengige av *kritisk infrastruktur*. Samtidig har mye av infrastrukturen også blitt mer sårbar, på grunn av økt sentralisering og større avhengighet mellom forskjellige samfunnsfunksjoner (ibid.: 36). I oversiktskapittelet (kap. 4) framheves særlig IKT-svikt og angrep fra asymmetriske motstandere som trusler Norge av i dag er sårbare for. Utvalget antar at sannsynligheten for angrep fra fiendtlige stater er liten. Derimot framheves det at ikke-statlige aktører kan utgjøre en stor trussel i overskuelig framtid – som blir enda viktigere når sårbarheten både i “sivil” teknologi og den utilstrekkelige beredskapen mot ny militær teknologi tas i betraktning. ”Ikke-statlige aktører” dreier seg primært om terrorister og, i noen grad, også organiserte kriminelle. Faren for at ikke-statlige aktører skal skaffe seg ukonvensjonelle våpen eller sette i gang systematiske informasjonsoperasjoner er kanskje det mest skremmende scenariet. Ennå har internasjonal terror, med ubetydelige unntak, ikke forekommet i Norge. Men blant annet norsk deltakelse i fredsoperasjoner og humanitære operasjoner utenfor Norges grenser kan påvirke risikoen. På denne bakgrunnen hevder utredningen at *gråsonen mellom krig og fred* blir viktigere i sikkerhetsarbeidet (ibid.: 44). Naturkatastrofer og andre ulykker og katastrofer i fredstid

nevnes i oversiktskapittelet, men nokså kort. I all hovedsak framheves securitytrusler, som vektlegges klart mer enn safetytrusler.

Utredningen tar for seg spesifikke tendenser i en rekke samfunnssektorer. Blant annet får *transportsektoren* en del plass, på grunn av en serie større ulykker og nestenulykker i tida før utredningen ble lansert (Sleipner, Åsta, Lillestrøm-ulykken). Generelt ser utvalget en tendens til for lite barrieretenkning og til kryssende interesser hos tilsyns- og forvaltningsmyndigheter i sektoren. Sårbarhet i *IKT- og kraftforsyning* er et hovedspørsmål spesielt på grunn av den økte avhengigheten av IKT og kraft i alle andre sektorer (kap. 6). Allerede i dag er samfunnet sårbart for trusler mot IKT på alle samfunnsnivåer; både på statlig nivå, organisasjonsnivå, og på individnivå, i og med truslene mot personvern som IKT-svikt utgjør. Trusler mot IKT- og kraftforsyninger omfatter i følge Sårbarhetsutvalget både safetytrusler, som meteorologiske fenomener og uintenderte system- eller operatørfeil, og securitytrusler, som fysiske angrep og mer eller mindre strategisk hacking. Strategiske angrep mot informasjonssystemer (“INFO OPS”) vil kunne føre til enorme skader. IKT- og kraftinstallasjoner har vært forholdsvis robuste fordi de vært drevet av statlige monopoler, og hele tida har vært sikret mot mulige angrep. Sikringstiltakene har imidlertid stort sett vært beregna på våpen fra den kalde krigen. Nettverkene er særlig sårbare. En viktig årsak til at IKT- og kraftsektoren i dag er mer sårbar er privatiseringen av sektorene, der kommersielle aktører verken har ressurser eller incentiver til å gjennomføre sikringstiltak i samme skala (ibid.: 56).

Petroleumssektoren nevnes i oversiktskapittelet som mulig terrormål. I det separate kapittelet om olje- og gassvirksomheten (kap. 9), er imidlertid securitytrusler bare én av flere risiki. Tendensen utover 1990-tallet har vært at helse, miljø og sikkerhet er underordnet effektivitet på grunn av større økonomisk press i bransjen. Oljedirektoratet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet er bekymret og vurderer en rekke tiltak mot operatørene (St.meld. 7 (2001-02)). Likevel konkluderer Willoch-utvalget i sin diskusjon om sårbarheten i sektoren at olje- og gassinstallasjoner er brukbart robuste, men dårlig rustet mot bevisste angrep.

Atomtrusselen er svært betydelig, og dessuten høyst uensarta (kap. 13). Kildene det i dag er knytta mest usikkerhet til er kjernekraftverk og atomreaktorer, særlig i Russland, og fremfor alt på Kolahalvøya. Men også ulykker på anlegg i Storbritannia kan ha alvorlige konsekvenser. Reaktordrevne fartøyer kan ved ulykker primært føre til betydelige lokale skader. De norske forskningsreaktorene på Kjeller og i Halden utgjør ingen stor risiko fordi

konsentrasjonene er små, men det kan være en viss fare for uhell forbundet med transport. Faren for atomkrig er i følge utvalget liten, men på lengre sikt er det viktig å være beredt på konsentrasjonen av atomvåpen i den russiske Nordflåten. Dessuten kan det tenkes at terrororganisasjoner kan komme til å bruke radioaktive våpen. Nukleær terror, altså angrep med atomvåpen, er i følge utvalget lite sannsynlig fordi det krever store ressurser, mens radiologiske våpen i dag er forholdsvis lite ressurskrevende. Disse vil kunne føre til betydelig lokale stråleskader ved siden av å ha store psykososiale effekter. Det er kjent at radioaktivt materiale har kommet på avveie i flere land, inkludert Norge (ibid.: 131). Utvalget hevder at mens bruk av kjernevåpen vil ha størst konsekvenser, er ulykker ved kjernekraftverk og gjenvinningsanlegg en mer sannsynlig risiko i Norge i dag (ibid., jfr. tab. 13.1).

Sårbarhetsutvalgets anbefalinger

Beredskapssystemet har i følge Sårbarhetsutvalget stort sett gjennomgått reaktive og lite koordinerte endringer i forhold til endringene i risikobildet. Derfor er det ønskelig å bedre koordinasjonen av tiltak før og etter en krise. En annen hovedmålsetting er å satse mer på skadeforebyggende tiltak enn på skadebøtende tiltak i etterkant. For å oppnå disse målene foreslår Sårbarhetsutvalget, uten å endre de grunnleggende prinsippene for sikkerhetsarbeidet i Norge, ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippet, at det opprettes et eget *Sikkerhetsdepartement* (ibid.: kap. 23). Blant oppgavene det nye departementet bør få er utarbeidelse av nasjonale sårbarhets- og trusselvurderinger og av overordnede mål for sikkerhet og beredskap, samt samordning av redningstjeneste, brannvesen og sivilforsvar. Fordi faren for terrorangrep vurderes som den mest alvorlige trusselen får tiltak for å øke terrorberedskapen stor oppmerksomhet. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) sees av Willoch-utvalget som en sentral aktør i terrorbekjempelsen i det nye sikkerhetsdepartementet. NSM ble vedtatt etablert som ansvarlig for forebyggende sikkerhetsarbeid allerede i Sikkerhetsloven av 1998¹. Også EOS-tjenestene² blir viktige. Samtidig er det klart at de må integreres bedre, samt underlegges strengere politisk kontroll for å forhindre at tjenestene igjen mister legitimitet, hvilket skjedde etter Lund-kommisjonens granskning av ulovlig overvåking. Derfor er det opprettet et permanent sekretariat for tjenestene med ansvar for samordning, samt en kommisjon i Stortinget med ansvar for å kontrollere de hemmelige tjenestene.

¹ I St.prp. 45 (2000-01) foreslått organisert som direktorat under Forsvarsdepartementet. Forsvarskomiteen besluttet å la den endelige avgjørelsen om lokalisering av NSM vente til Samfunnssikkerhetsmeldinga var gjennomgått (Innst. S. 9 (2002-03)).

² Etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjenestene; dvs. Forsvarets overkommando/Overvåkingstjenesten, Forsvarets overkommando/Sikkerhetsstaben og Politiets sikkerhetstjeneste (PST).

Terror er viktig også i sektorvise forslag. Utvalget mener det trengs en strategi for IKT som involverer både offentlige og private aktører. Videre må kompetansen heves ved at IKT-sikring integreres både i utdanning og i forskningsprogrammer. Til slutt anbefales at spesielt viktige installasjoner sikres mot mikrobølgevåpen. Utvalget mener og at sikringsarbeidet for kraft må videreutvikles, selv om nivået her p.t. er forholdsvis høyt. En lang rekke forebyggende og beredskapsstyrkende anbefalinger foreslås for atomtrusselen. Blant annet framheves det at det er spesielt viktig å jobbe internasjonalt på dette området. Dette inkluderer politisk, økonomisk og toll- og politimessig arbeid. Videre trenger den medisinske og den materielle beredskapen en lang rekke oppgraderinger (ibid.: 137-139). Etter Tsjernobyl-ulykken har det blitt opprettet et omfattende målenettverk over hele landet. Å oppgradere dette er vesentlig, samt å fortsette målinger over langtidsvirkninger av utslippene fra Tsjernobyl. Innenfor petroleumssektoren foreslår utvalget å få utredet behovet for nye overgripende sikkerhetstiltak som tar det aktuelle trusselbildet i betraktning, fordi det ikke har vært foretatt systematiske risiko- og sårbarhetsvurderinger på lang tid, og for å samordne beredskapen mot storulykker og mot intenderte angrep, som i dag utføres av ulike etater. Motivert av bekymringen for bransjens reduserte fokus på sikkerhet, foreslår utvalget å fryse de nåværende rammebetingelsene inntil sikkerhetsdimensjonen ved endringsforslag er grundig analysert.

I forbindelse med den økende faren for terrorangrep, spesielt i petroleumssektoren, fremmes to forslag som innebærer kontroversielle lovendringer. Det første angår manglende personkontroll i sektoren. Her vil utvalget gi bransjen anledning til å i større grad kreve sikkerhetsklarering av personell, for å kunne gardere seg mot for eksempel folk som har narkotikaproblemer eller som kan tenkes å vurdere sabotasje. Dette betyr imidlertid en utvidelse av Sikkerhetsloven. For det andre foreslår utvalget en revurdering av Beredskapsloven som viktigste tiltak for å redusere terrorfaren. At flere av de store truslene vil plassere seg et sted *mellom* krig og fred reiser viktige spørsmål om ansvarsfordelingen mellom militære og sivile myndigheter. Politiet har verken materielle ressurser, myndighet eller personell til å ta seg av væpnede angrep. Det utgjør en risiko at landets maktutøvende myndigheter ikke er opprettet med tanke på den typen trusler vi står overfor i dag. Derfor foreslås det at rammevilkårene for sivilt/militært samarbeid forandres (ibid.: kap. 5). I dag har politiet ansvar for all ordensoppretholdelse i fredstid, inntil beredskapsloven trer i kraft. Dette gjelder både på land og på installasjoner i Nordsjøen, med unntak av militære installasjoner. Ved terrorangrep har den lokale politimesteren ansvaret, men kan hente støtte hos

beredskapstroppen, politiets antiterrorenhet, i Oslo. Militær bistand til politiet kan hentes inn på to måter: "Alminnelig bistand" omfatter støtte ved naturkatastrofer, hjelp til fjerning av eksplosiver og lignende, dvs. mot safetytrusler, og kan gis ved at ansvarlig politimester henvender seg direkte til Forsvarskommandoen. "Bistand i ekstraordinære faresituasjoner" kan ytes i situasjoner med særdeles stor *security*trussel mot liv og helse, fra for eksempel sinnslidende og kriminelle. Denne typen bistand kan i dag ikke gis uten ved politisk beslutning. Politimesteren må henvende seg til Justisdepartementet. Justisdepartementet anmoder Forsvarsdepartementet, som kan beslutte å beordre militær bistand til politiet. Om militær bistand besluttes har politimesteren øverste myndighet, blant annet til å avgjøre hvorvidt de militære støttestyrkene skal bære våpen. Forsvars- og politistyrker skal dessuten arbeide adskilt. En militær offiser står under politimesteren og overfører kommandoen til de militære mannskapene som er satt inn.

Sårbarhetsutvalget foreslår å endre disse bestemmelsene, fordi det frykter at den politiske prosessen før bistand i ekstraordinære situasjoner kan settes inn er for tungvint og tidkrevende. Viktigst er det å styrke politiets evne til å håndtere ekstraordinære trusler. Men i visse situasjoner, hevder utvalget, som ved fare for storstilte terrorangrep utenfor rammene av beredskapsloven, kan det være essensielt at sterkere tiltak settes inn på meget kort varsel. Utvalget går derfor inn for å lempe på den politiske styringa av militær støtte til politiet ved fare for terrorangrep i Nordsjøen.

1.2 Samfunnssikkerhetsmeldinga

Regjeringas oppfølging av de siste års sikkerhetspolitiske og beredskapsmessige utvikling finnes i Samfunnssikkerhetsmeldinga (St.meld. 17 (2001-02)), som kom i april 2002. Meldinga bygger ved siden av Sårbarhetsutredningen på Jorkjend-utvalgets utredning om redningsberedskapen (NOU 31/2001) og på erfaringene etter 11. september 2001.

Utgangspunktet er langt på vei det samme. "Sikkerhetsbegrepet har fått et utvidet innhold etter den kalde krigen", hevder departementet (St.meld. 17 (2001-02): 2). Trusselen fra terrorister og organisert kriminalitet, faren for teknologisk svikt og miljø- og klimaendringer er blant de mest påtrengende utfordringene. Begrepene risiko, trussel og sårbarhet gis i all hovedsak den samme betydningen i denne meldinga som i Sårbarhetsutredningen. En begrepsmessig forskjell er imidlertid at "trussel" ikke lenger omfatter safetytrusler (ibid.: 26).

Dette ser imidlertid ikke ut til å ha spilt noen stor rolle for vurderingene av trusler. For også når det gjelder risikovurdering tegner meldinga generelt sett langt på vei det samme bildet som Sårbarhetsutredningen (ibid.: kap. 5). Trusselvurderingen i Samfunnssikkerhetsmeldinga avviker imidlertid fra vurderingene til Sårbarhetsutredningen på ett punkt. I motsetning til Sårbarhetsutvalget påpeker meldinga nødvendigheten av å møte langsiktige utviklingstrekk tidlig (ibid.: 27). Men disse langsiktige katastrofene (miljøforstyrrelser, fattigdom, AIDS osv.) tillegges likevel ikke mye plass i meldinga. Terrorisme er fremdeles svært viktig; departementet skriver at mens internasjonal terrorisme har vært sentralt i Norges og NATOs trusselbilde i flere år, ble vurderingene virkelig fulgt av handlinger først etter 11. september. Etter angrepene mot USA er det klart at terrorisme må være ”premissgivende” for mye av arbeidet med samfunnssikkerhet (ibid.: 28).

Stortingsmeldinga imøtegår ikke anbefalingen om et eget Sikkerhetsdepartement, og fastslår i stedet at det skal opprettes et separat Direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet under Justisdepartementet, tuftet på det nåværende direktoratet for sivil beredskap. Dette ligger dessuten an til å bli mindre omfattende enn det foreslåtte Sikkerhetsdepartementet (ibid.: kap. 9). Begrunnelsen for at Sårbarhetsutvalgets anbefaling ikke tas til følge er at samarbeidet mellom fagdepartementer i krisetider så langt etter regjeringas skjønn har fungert tilfredsstillende. Det er likevel en klar målsetning at koordineringen skal styrkes, men dette vil i følge departementet skje gjennom det nye direktoratet, koordinering av overvåkings- og etterretningstjenestene og ved etableringen av NSM. I følge justisminister Dørum (i brev til komiteene, Inst. S. 9 (2002-03)) blir disse organene “viktige møteplasser” mellom sivil og militær sektor. En annen viktig forskjell fra Sårbarhetsutredningen er at Samfunnssikkerhetsmeldinga ikke går inn for å forenkle politiets mulighet til å hente inn militær bistand. Igjen er grunnen at erfaringsmessig *er* de relevante instansene i skjerpet beredskap i krisesituasjoner. Derfor deler ikke regjeringa Sårbarhetsutvalgets frykt for at de politiske kanalene vil være for tidkrevende. Viktigere enn å kunne agere marginalt hurtigere er det i regjeringas øyne å ikke rokke ved prinsippet om at Forsvaret alltid skal stå under politisk kontroll (ibid.: kap. 7).

1.3 Stortingsinnstillingen om Samfunnssikkerhetsmeldinga

Samfunnssikkerhetsmeldinga ble, uvanlig nok, behandlet samlet av to stortingskomiteer; Forsvarskomiteen og Justiskomiteen, hvilket indikerer hvor stor vekt som ble tillagt arbeidet

med samfunnssikkerhet i Stortinget. Imidlertid er vurdering av meldinga i beste fall avmålt. Komiteene vurderte å returnere meldinga fordi de mente den ikke holdt stand. I stedet nøyde de seg med å gi departementet rom til å fortsette arbeidet på noen punkter, men krever oppfølgende proposisjoner på en del andre.³ Et viktig ankepunkt i innstillingen er misnøye med den organisatoriske strukturen. Komiteene etterlyser hva de kaller en ”spesifikk og strukturert ramme” (Inst. S. 9 (2002-03): 39) for styring av samfunnssikkerhetspolitikken på sentralt nivå, og hevder at nøkkelbegrepet *totalforsvaret* ikke er tilstrekkelig klarlagt. Flertallet mener også at totalkonseptet ikke kan avklares ordentlig uten en ny gjennomgang av beredskapslovgivningen. Flertallet i komiteene går inn for Samfunnssikkerhetsmeldingas forslag om å opprette et nytt Direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet (DBS). Videre mener flertallet det er ønskelig å integrere hele Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern i det nye DBS, og ikke, som Justisdepartementet mener, bare delene av DBE som er rettet mot offentlig sektor. Med dette poengterer Stortinget nødvendigheten av tidlig å trekke næringslivet inn i arbeidet. Men mens komiteene her er på linje med Samfunnssikkerhetsmeldinga, er det nye beredskapsdirektoratets funksjon delvis en annen enn i departementets innstilling. For i komiteenes krav om en strukturert ramme for samfunnssikkerhetsarbeidet ser det ut til å ligge en modell som klarere skiller mellom ulike trinn i beredskapsarbeidet. Dermed tenkes det nye beredskapsdirektoratet som en beredskapsorganisasjon, mens det forebyggende ansvaret foreslås forbeholdt NSM. NSM er samtidig et av de mest omstridte instrumentene i innstillingen og i det påfølgende møtet i Stortinget. For mens flertallet i komiteene går inn for å legge NSM inn under Forsvarsdepartementet, er SV og FrP av ulike årsaker skeptiske til denne organisasjonen. SV engster seg for at tilknytningen til FD kan vanskeliggjøre den politiske kontrollen over NSM, og foreslår derfor at organet legges til Justisdepartementet. FrP på den andre siden vil ha NSM direkte under Statsministerens kontor, da de hevder dette er det naturlige nivået for styring av nasjonale kriser.

Også organisering på lavere nivå er gjenstand for en del diskusjon, blant annet spørsmål om organiseringen av Sivilforsvaret og av ressurser til maritim overvåking i Nord-Norge. Hva *trusselvurderinger* angår er det flere interessante trekk å merke seg. Noen definisjoner av nøkkelbegrepene ”risiko”, ”trussel” og ”sårbarhet” finnes ikke i Stortingets behandling;

³ Dette gjelder blant annet spørsmålet om sivil/militært samarbeid, IKT-sikkerhet, næringsberedskap og mattrygghet, drikkevannssikkerhet, risiko i petroleumssektoren, og trusselen fra masseødeleggelsesvåpen. Dessuten ble departementet bedt om utfyllende svar på en del spesifikke punkter før meldinga ble behandlet i de to komiteene. Dette svaret forelå 24.september og er lagt ved komiteenes innstilling til Stortinget (Brev fra Dørum; Innstilling S. 9 (2002-03)).

verken i de to komiteenes innstilling eller i debatten i Stortinget (05.11.02). Snarere etterlyses større presisjon fra departementet. Ikke uventet sees terrorisme som en av de viktigste utfordringene, og komiteene hevder at forebygging og håndtering av asymmetrisk krigføring ”i stor grad” må være et siktemål for samfunnsberedskapen (Inst. S. 9 (2002-03): 39). Det er likevel ingenting som tyder på at andre trusler utelates, eller trusselbildet sees som mer militarisert. Blant annet framheves miljørisiki i forbindelse med økt transport langs kysten av Nord-Norge (fra økt norsk petroleumsaktivitet i regionen så vel som fra økt russisk trafikk) i større grad enn tidligere. Dessuten framheves også naturskader generelt. Her finnes en interessant utvikling i forhold til Sårbarhetsutredningen og Samfunnssikkerhetsmeldinga, i det sosiale aspektet blir mer vektlagt enn tidligere. Blant annet hevder innstillingen at det i et globalt perspektiv er klare forbindelser mellom økonomisk situasjon og sårbarhet for naturkatastrofer, og videre en sammenheng mellom sårbarhet og væpnede konflikter (ibid.: 46). Dette aspektet har vært utelatt i diskusjonen så langt, og bør etter komiteenes syn utredes ytterligere. Videre legger komiteene vekt på risikoen knyttet til klimaendringer, og ber regjeringa om å utrede sannsynlige skader av slike prosesser.

2. Risiko og usikkerhet i risikosamfunnet

Utgangspunktet i samfunnssikkerhetspolitikkenes risikobilde er uensartethet, uoversiktighet og ”gråsoner” som følge av sosial og teknologisk utvikling og geopolitisk endring. Disse utviklingstrekkene er i kjernen også i en rekke samfunnsteoretiske tilnærminger til risiko og sårbarhet. Et svært innflytelsesrikt perspektiv i den sosiologiske debatten om risiko er teorien om refleksiv modernisering, framfor alt ved Ulrich Becks teori om *risikosamfunnet* (Beck 1992, 1994, 1999, 2002a). Etter mitt skjønn er det to hovedlinjer i Becks argumentasjon om risiko, én om utbredelsen av interne risiki og én om konsekvensene disse har for risikohåndtering.

2.1 Sosial konstruksjon av risiko

Bakgrunnen for den første linja er at risiki i det senmoderne samfunnet blir interne, på to måter. For det første dukker det opp *moderniseringsrisiki* (Beck 1992), teknologiske og økologiske farer som er skapt av moderniseringen og er biprodukter av industrisamfunnets vekst. I motsetning til førmoderne farer er de produsert av samfunnet selv. Og de er ikke et resultat av mangel, men av overproduksjon av teknologi. Videre er de, i motsetning til for eksempel smogen i London i forrige århundre, usynlige og bare tilgjengelig gjennom

vitenskapelige fortolkninger. Dette gir dem en virtuell karakter (Beck 1999); de er reelle bare som prediksjoner, men kan manifestere seg om de ikke håndteres. Det økonomiske systemet produserer altså ikke lenger bare goder, men også onder. Viktig er at de nye risikiene er globale og at de i worst case scenarios fullstendig unndrar seg kontrollinstitusjoner, som er nasjonale og maktesløse i forhold til katastrofer som kjernefysiske utslipp o.l. Riktignok rammer de først spesielt utsatte risikoposisjoner, men til slutt når de også de ansvarlige, gjennom boomerangeffekten (Beck 1992).

I og med moderniseringsrisikiene brister tradisjonelle syn på risiko som noe eksternt. Lignende avvisning av eksterne farer finnes i sosiologiske tilnærminger til ulykker og katastrofer. Claude Gilbert (1998) betegner dette som et paradigmeskifte fra en tidligere ”external agent approach” til et sårbarhetsparadigme. Organisasjonssosiologen Perrow (1984) påstår at interne motsetninger i komplekse organisasjoner gjør teknologiske ulykker uunngåelige. I organisasjoner av denne typen har katastrofen blitt ”normal”, den ligger latent. Og fordi det er kompleksitet som er farekilden blir sikkerhetstiltak tvetydige, fordi de øker kompleksiteten (ibid., jfr. også Reason 1997). Også i forskning om naturkatastrofer er sårbarhetsparadigmet utbredt (Blaikie et al. 1994, Oliver-Smith 1998, Gilbert 1998). Her er dessuten ikke risiko, men nettopp *sårbarhet* utgangspunktet. Bakgrunnen er at det empirisk er store forskjeller mellom hvilke grupper som rammes hardest. Truslene er altså sosialt diskriminerende, og kan dermed vanskelig sies å være apolitiske. Sårbarhetsbegrepet har vært gitt ulik betydning, men et spesielt viktig arbeide har vært Blaikie et al. sin ”At risk” (1994). Her er sårbarheten sosial. Definisjonen av sårbarhet, som “...characteristics of a person or a group in terms of their capacity to anticipate, cope with and recover from impact of natural disaster” (ibid.: 9), kan umiddelbart se ut som en funksjonalistisk forståelse, som tilstreber homeostase. Imidlertid bestemmes den dynamisk og forankres alltid internt, i sosiale *root causes*, som fattigdom eller politisk og sosial marginalisering. I Blaikie og medforfatternes syn er det disse rotårsakene som presser marginaliserte grupper inn i en gitt sårbarhetssituasjon. De er kritiske til sårbarhetsbegreper som ikke omfatter sårbarhetens historie (ibid.: 12).

Så langt har vi sett på hva en kan kalle sosial produksjon av risiko.⁴ Men vendingen mot interne risiki har også en epistemologisk dimensjon. Frykten for negative reflekser av

⁴ Distinksjonen mellom sosialt produserte og sosialt konstruerte risiki brukes av Kathleen Tierney (1994) og refererer til henholdsvis realistiske og konstruktivistiske tilnærminger. Her brukes distinksjonen heuristisk. (I et syn på risiki som hybrider er skillet mellom det fysiske og det mentale og sosiale ikke absolutt – i motsetningen til dualismen en finner hos for eksempel Klinke & Renn (2002).)

høyt teknologisk industri sprer seg parallelt med det Beck kaller *refleksiv scientisering* (Beck 1992), den post-positivistiske vitenskapens refleksjon om eget fundament. Denne linja utdypes av science and technology studies-tradisjonen (heretter STS). Grunnleggende i STS er at distinksjoner som vanligvis tas for gitt og til og med konstituerende for det moderne samfunnet (som skillene sosialt/naturlig, vitenskap/tro og teknologi/kultur) forstås som noe som er skapt gjennom *praksis* og stabilisert gjennom maktutøvelse eller nettverksbygging (Latour 1999). STS studerer dermed de samme prosessene som Beck tar utgangspunkt i, men som regel på et mer empirisk nivå, med blikket på prosessene som faktisk foregår. STS-teoretikernes sterke konstruktivisme er omstridt, fordi den ser ut til å føre til avvisning av en ytre verden og av kognitiv sikkerhet. Det er imidlertid ikke sikkert at dette er en nødvendig slutning. Argumentasjonen mot forestillingen om ikke-sosiale fakta impliserer ikke nødvendigvis absolutt relativisme, men beskriver snarere hva Asdal, Brenna og Moser (2001) kaller *samproduksjon* av det sosiale og ikke-sosiale. I stedet for å fornekte eksistensen av ikke-mennesker, av ting, benekter folk som Wiebe Bijker (1995a) og Bruno Latour (1995) at vitenskap og teknologi er kulturløse fenomener. I stedet ser de samfunnet som bestående av *hybrider*. Konstituering av risiko og sikkerhet gjennom praksis illustreres i Bijkers (1995b) analyse av den store Deltaplan'en, som ble skapt over en periode på 25 år etter springfloen i Nederland i 1953. Da prosjektet ble avsluttet var den opprinnelige planen forlatt av flere årsaker. Det er lokal variasjon i utformingen av dikene, rett og slett fordi det fantes ulike teorier om hvilke løsninger som var best. Andre endringer skyldtes at problemet ble redefinert i løpet av 1970-tallet, da bekymringer for prosjektets virkning på skjøre økosystemer ble et politisk spørsmål. Dikene er i Bijkers øyne sosiotekniske ensembler der det sosiale og det ikke-sosiale vanskelig lar seg skille, fordi prosjektet er bygget ved hjelp av både tekniske antakelser og sosiopolitiske valg (ibid.: 249). Poenget er at det ikke finnes "riktige" vitenskapelige eller tekniske løsninger; det er alltid alternative måter å løse problemer på. Og når visse teknologier eller vitenskapelige teorier er vanskelig å gå vekk i fra, skyldes dette ikke nødvendigvis overlegen funksjonalitet eller korrespondanse med virkeligheten, men de ressursene som mobiliseres for å vedlikeholde teknisk og vitenskapelig stabilitet. Her er med andre ord både konstitueringen av ensemblene og kunnskapen som etableringen styres etter ført fram gjennom praksis.

2.2 Risikohåndtering i risikosamfunnet

Risikosamfunnet produserer sine egne risiki og velter seg i definisjoner, og kan ikke lenger appellere til apolitiske institusjoner for å håndtere dem. Vendingen innover har radikale policyimplikasjoner i forhold til rasjonalistiske tilnærminger. Siden truslene ikke utgjør noen risiko før de møter befolkninger som er sårbare på grunn av sin sosiale og sosiomaterielle organisasjon, må oppfatningen av katastrofehåndtering som et spørsmål om tekniske løsninger, på grunnlag av kvantitative risikoanalyser, revideres. Risikoen – for industrielle ulykker, men også for jordskjelv og flom — må sees som politisk. Dessuten er den en del av samfunnets normaltilstand. Selv om katastrofen ikke inntreffer før en trussel realiseres, ligger kimen latent i det normale samfunnslivet. I dette bildet blir tekniske løsninger ikke egentlig mer enn ren symptombehandling, som løper en fare for å reproducere sårbarheten (Blaikie et al 1994).

Det politiske systemet er ikke i stand til å løse problemet, som Beck (1992) ser det. Industrisamfunnets politiske system har bygget sin legitimitet på å legge til rette for og fordele økonomisk vekst med vitenskapelige rådgivere som garantister, og er hjelpeløst når disse to institusjonene flyter i hverandre, som de gjør i de økologiske moderniseringsrisikiene. Konsekvensen er et styringsunderskudd: Det som tidligere var upolitisk blir hyperpolitisk, men industrisamfunnets politiske system er innrettet for å håndtere risiki som er økonomiske *eller* politiske, økologiske *eller* tekniske (ibid.). I og med synet på risiko som sosialt konstruert bryter også oppfatningen av risiko som noe objektivt sammen. Hybride risiki er ikke enten-eller, men både-og. De har en sosial bestanddel, også der truslene tilsynelatende kan eksternaliseres som naturlig eller teknologiske. På denne måten betyr refleksiv modernisering at det moderne samfunnets *kontrolllogikk* bryter sammen. Risikoanalysen er opprinnelig et kontrollgrep; hensikten med tradisjonell risikoanalyse er å redusere usikkerhet ved å beregne sannsynlighet for ulike utfall. Den kvantitative risikoanalysen ”temmer” (Beck 1999: 138) i en forstand trusler, og gjør ulike alternativer sammenlignbare. Dermed kan risiko rasjonaliseres og i noen grad kontrolleres. Problemet med moderniseringsrisikiene er at de overskrider kontrollen. De er hybride og krysser grensene mellom kontrollinstitusjoner, og de strekker seg uvisst langt ut i tid og rom.

Institusjoner for risikohåndtering får dermed problemer med å legitimere monopol på løsninger. Nærstudier avslører at grensene mellom ulike instanser i risikomanagementet er gitt like lite som truslene. Brian Wynne analyserer miljøpolitikk som utkommet av en prosess der

elementene - fra det ytre miljøet til vitenskapelige metoder og sosiale aktører som vitenskapsfolk og politikere -, samt barrierene mellom dem avgrenses i forhold til hverandre i løpet av prosessen. Wynnes poeng er at de som ikke tilhører noen av disse elitene, men berøres av reguleringene deres, ikke er så kunnskapsløse som det vanligvis forutsettes (Wynne 2001). Ofte er det imidlertid vanskelig for legfolk å komme til orde. I konstitueringen av sosiale aktører skapes også en diskurs som defavoriserer kunnskap som ikke følger vitenskapelige paradigmer. Et eksempel er analysen av engelske sauebønderes skepsis til analyser av radioaktivitet i beiteområdene deres etter Tsjernobyl-ulykken i 1986 (Wynne 1996), der vitenskapelige anbefalinger ble trukket tilbake fordi konklusjonene var basert på generaliseringer om jordsmonnet på bakgrunn av noen få prøver. Bønderne hadde på sin side stor lokal kunnskap om variasjon i jordsmonnet. Feiltakelsen var en av flere faktorer som bidro til å svekke bøndernes tillit til institusjonene som la rammebetingelsene for livsgrunnet deres.

Et svar på legitimitetskrisen til det politiske systemet finner Beck (1992) i subpolitiske initiativer. Dette er bevegelser som utenfor det institusjonelle politiske systemet gjør krav på å bli hørt politisk gjennom frivillige organisasjoner, lovlige demonstrasjoner, sivil ulydighet osv. Og fordi risikiene så vidt vi vet er globale øker også behovet for et suprapolitisk nivå, dvs. for overstatlig samarbeid. Stater som politisk åpner opp risikodiskusjonen for alternative stemmer og også orienterer seg utover er hva Beck (1999) kaller *kosmopolitiske* samfunn. Industrisamfunnets vekstbaserte modernisering avløses dermed av den refleksive moderniseringens risikopolitikk, der virtuelle risiki blir premissgivende og politisk styring innebærer å handle på scenarier, og der rammevilkårene for risikotenkning og –kommunikasjon blir like viktig som risikoobjektene (jfr. Bradbury 1989). Dette impliserer fremdeles systematisk risikohåndtering, men også bred folkelig deltakelse i teknologiske beslutninger, samt at overnasjonale fora får større betydning.

2.3 Terror i det nye sikkerhetsbildet

Sårbarhetsparadigmet og teorien om risikosamfunnet springer ut av problemer som stammer fra uintenderte trusler, eller risiki forbundet med safety, mens securitytrusler har vært mindre framtreddende som sosiologisk problem. I kjernen av teorien om reflektiv modernisering har

den moderne industrialiseringen av krig og spredning av masseødeleggelsesvåpen vært et sentralt tema hos Anthony Giddens (1994), som i mangt har oppfatninger svært like Becks. Imidlertid har mye av debatten om sikkerhetspolitikk etter 1990 dreid seg om alternative trusselbilder (Lipschutz 1995, Fry & O'Hagan 2000, Gleditsch 2000).

Mikkel Vedby Rasmussen (2001) nærmer seg denne diskusjonen ved hjelp av Becks sosiologi. Hans påstand er at den industrielle modernitetens sikkerhetspolitiske paradigme brøt sammen etter den kalde krigen. Dette paradigmet var organisert innenfor et spillteoretisk rammeverk, som var mulig fordi identifiserbare, symmetriske aktører (nasjonalstater alliert med supermaktene) var enige om målsetninger (beskyttelse av nasjonal integritet og unngåelse av kjernefysisk krig). I stedet befinner vi oss nå, mener han, i et *refleksivt* sikkerhetsklime. Dette er essensielt en åpen situasjon som handler om å velge blant mulige trusler, gjennom hva han med Beck kaller konstruktivistisk sikkerhetspolitikk. Ved å agere etter scenarier for hva som kan *bli* trusler konstruerer aktører som NATO og USA et nytt sikkerhetsklime i forsøket på å navigere i en uoversiktlig situasjon (Rasmussen 2001, 2002b). Her er det et klart skille mellom "oss" og "dem" ikke lenger gitt. For eksempel var det etter alt å dømme hovedsakelig sivile saudiarabere som utførte de voldsomme terrorangrepene mot USA 11. september 2001 – motivert av Saudi-Arabias allianse med USA. Den samme usikkerheten gjelder når sikkerhetspolitiske trusler skal møtes. Forskjellen mellom alliert og fiende trekkes opp i og med konstruksjonen av et trusselbilde, men ikke uten fare for at politikken skal rikoşettere. Det er for eksempel uvisst hvordan en ny krig mot Irak vil påvirke stabiliteten i Midtøsten og strategiene til muslimske terrornettverk. Becks boomerangeffekt er altså også en sikkerhetspolitisk realitet, i Rasmussens syn.

Nå, mer enn et år etter 11. september, synes vakuemet etter Østblokkens sammenbrudd fylt. Norge deltar i en internasjonal krig mot terrorisme, og diskusjonene om terror fyller fremdeles det offentlige rom – og utvilsomt også en del lukkede. Det er imidlertid tvilsomt om dette har redusert uvissheten. De følgende uttalelsene, fra to intellektuelle som ikke primært er terrorexperter, illustrerer frontene i debatten. Michael Ignatieff, essayist og professor i menneskerettigheter, hevdet to uker etter 11. september:

[S]eptember 11 was not politics by other means. (...) What we are up against is apocalyptic nihilism. (...) Terror does not express a politics, but a metaphysics, a desire to give ultimate meaning to time and history through ever-escalating acts of violence which culminate in a final battle between good and evil. People serving such exalted goals are not interested in mere politics. (Ignatieff 2001)

Og han trekker en pessimistisk slutning:

One reason why this story is without consolation is that there is no possible political response to apocalyptic nihilism. There is nothing that America can do which will appease the hatreds that have led to this insane massacre. Since the politics of reason cannot defeat apocalyptic nihilism, we must fight. Force is legitimate to the degree that it is discriminate, and to the degree that it is discriminate, it is just. (ibid.)

Historikeren og konfliktforskeren Thomas Homer-Dixon har et ganske annet syn på angrepene, presentert noen dager før Ignatieff skrev dette. Homer-Dixon skriver blant annet:

[W]hy do some commentators object so vociferously to any discussion of terrorism's root causes? I suspect it's because they don't like where this discussion may lead. They seem quite willing to accept some kinds of explanations of the latest barbarity — for instance, that the terrorists were depraved, mad, or the product of a particularly wicked sub-culture of radical Islam. Such explanations aren't very threatening because they locate the cause in the nature of the perpetrators or their group. What really infuriates these commentators is any attempt to look at factors further afield — especially those that might lie in the structure and functioning of the planet's economy, politics, and society. Why? Because such factors could implicate us in the West. (...) Yet by keeping us from learning about the origins of the threats we face, this attitude could easily make us less safe over the long run. (Homer-Dixon 2001)

Homer-Dixon når en helt annen, om like pessimistisk konklusjon enn Ignatieff. Han avslutter:

Until we understand the sources of terrorism and do something about them, we can arm ourselves to the teeth, rampage across the planet with our militaries, suspend many of our civil liberties, and still not protect ourselves from this menace. (...) As the disparities of wealth and opportunity on our planet widen, this problem is certain to get worse. (ibid.)

Hva skal vi mene om forskjellene mellom Ignatieffs og Homer-Dixons syn? Jeg tror det riktige svaret er at vi ikke vet. Dette er kanskje en viktig årsak til at vi befinner oss i risikosamfunnet også når vi står overfor terrorismen.

Heller ikke blant terrorforskere finner vi sikkerhet. Det ikke er enighet om definisjonen av terrorisme (jfr. Hoffman 1998 og Chomsky 2001) eller om sannsynlige scenarier. Mange forskere snakker om dramatiske nye former for terrorisme, med apokalyptiske motivasjoner og masseødeleggelsesvåpen, og med nettverksorganisering som gjør tradisjonelle sikkerhetspolitiske løsninger vanskelig (jfr. Laqueur 1996, Hoffman 1998 og 2002, Arquilla Ronfeldt & Zanini 1999, Gurr & Cole 2000, Falkenrath 2001, Mærli 1999). Den gamle visdommen om at ”terrorisme først og fremst er kommunikasjon”, og at det viktigste er å konvertere teknologisk kapasitet til politisk kapasitet (Jenkins 1991), er derfor kanskje ikke lenger en holdbar tommelfingerregel. I den grad det finnes en dominerende terrordiskurs er den såvidt jeg kan registrere dominert av skrekkscenarier om superterrorisme.

Det finnes imidlertid også andre stemmer. En del norske forskere advarer mot å forveksle teoretisk mulighet med sannsynlighet, fordi det kan føre til kostbare og feilplasserte tiltak (Heradstveit 1992, Lia & Skjølberg 2000). I følge Lia og Skjølberg ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) er prediksjoner om terrormønstre ofte basert på katastrofescenarier, men dårlig underbygget. Trender er imidlertid dårlige prediksjonsverktøy, fordi det er umulig å vite hvor en befinner seg i en trendkurve og fordi enkeltstående hendelser kan gis for stor betydning. I stedet bør kunnskap baseres på teorier om årsaker til terrorisme, samt på andre variable som kan antas å virke motiverende for terrorisme, mener FFI (Lia & Hansen 2000). Én slik teoretisk tilnærming er *ecology of terrorism*-teorien (Lia & Skjølberg 2000). Her vektlegges sosiale og tekniske endringer som gjør terrorisme lettere. Urbanisering antas å være en faktor som fører til sårbare samfunn. I henhold til denne teorien fasiliterer våpenteknologisk utvikling terrorangrep, mens media øker kommunikasjonseffekten av angrep. Mange av scenariene om superterrorisme nevnt ovenfor hører utvilsomt hjemme i denne tenkemåten, og vi drar også kjensel på risikovurderingen i Sårbarhetsutredningen. Mot det økologiske synet kan innvendes, som Lia og Skjølberg gjør, at også antiterrorisme bedres med de samme teknologiske endringene. Det er ingen automatikk i at terrorgrupper vil vinne dette "våpenkappløpet". Dessuten er det et problem med økologitesen at den bare omfatter terrorkapasitet, ikke -motivasjon. Vurderinger av infrastruktur, teknologi osv. er kanskje egnet til å kaste lys over spesifikke terrorangrep, men ikke til å forklare faktorene som ligger bak beslutningen om å bruke vold.

En mer årsaksorientert forklaringsmodell tar utgangspunkt i ideologisk motivasjon. I følge Mark Juergensmayer (2000) er politiske forklaringsmodeller utilstrekkelige for religiøse terrorhandlinger. Selv om de kan tjene politiske formål, har de i følge Juergensmayer også en "kosmisk" dimensjon. Handlingene er ikke bare instrumentelle, men også rituelle, og kan ikke reduseres i instrumentelle termer. Aktørene opplever seg som i krig, men dette kan like gjerne referere til en transcendent orden som til en geopolitisk situasjon. Dette ser for eksempel ut til å være tilfellet med den amerikanske Christian identity-bevegelsen og japanske Aum Shinrikyo (ibid.).

Lia og Skjølberg anlegger selv et mer politisk syn. En sosialpsykologisk innsikt som har vist seg robust er at politisk vold i hvert fall delvis er motivert av *relativ deprivasjon*, eller forventning om større velstandsøkning enn den opplevde økningen. I henhold til teorien om relativ deprivasjon er voldsbruk mer utbredt i endringsfaser enn i stabile perioder, fordi

fattigslige, men stabile perioder ikke fører til stor diskrepans mellom forventning og situasjon. Dermed knyttes terrorisme til endring, og framfor alt til modernisering og globalisering. Det er to motstridende syn på hvordan modernisering påvirker terrorisme. Den ene tradisjonen, ”radical theory”, har røtter blant annet i Emile Durkheims sosiologi. Her innebærer modernisering en ny type solidaritet som kan undergrave tradisjonelle legitimitetsmønstre og føre til anomi. Den radikale skolen forutsier at økt modernisering vil øke risikoen for politisk vold. Motsatt antar hva Lia og Skjølberg kaller ”liberal theory” at moderniseringen integrerer økonomisk og politisk, og dermed reduserer faren for terrorisme.

Terrorisme som globaliseringens refleks

Framfor å bare se på trender, predikerer FFIs modell i stedet asymmetriske trusler i sammenheng med politiske, økonomiske og andre tendenser. Modellen legger stor vekt på globalisering, og det ser empirisk ut til å være mest støtte for den radikale skolen (ibid.). Moderniseringsteoriens løfte om reduserte forskjeller ser ikke ut til å støttes. I stedet øker forskjellene. Også politisk regime ser ut til å påvirke sannsynligheten for politisk vold, og forventning om regimeskifter og nye statsdannelser peker også mot at terror vil bli et viktigere problem framover.

Også refleksiv moderniseringsteori setter terrorismen i forbindelse med globalisering. Rasmussen (2002a) hevder at angrepene mot USA 11. september i Vesten umiddelbart ble *tolket* som en konsekvens av globalisering, selv om dette ikke nødvendigvis var al-Qaidas intensjon. I følge Rasmussen gjør det vestlige synet på terror som antiglobalisering terroren spesielt truende. Når terrorismen sees som en negativ ”parallell globaliseringstendens” (USAs viseforsvarsminister Paul Wolfowitz, i Rasmussen 2002a), blir kampen mot terrorismen til en eksistensiell kamp: Som slagsiden til den globale liberale ordenen, som fyller tomrommet etter den kalde krigens bipolare orden, truer internasjonal terrorisme hva Anthony Giddens kaller den ontologiske sikkerheten. Påstanden om at terroren ble satt i forbindelse med globalisering kan synes merkelig; i hvert fall i USA ser tolkninger lik Ignatieffs essensialisme ut til å være mest utbredt. Men også i USA ble hva Rasmussen kaller partikularisme, og illustrerer med Huntingtons sivilisasjonskløft, avvist. Isteden for å erklære islam krig allierte USA seg med gamle allierte i Europa og Asia, men også med nye land i Asia.

Også Beck har latt seg prege av 11. september, og betrakter nå internasjonal terrorisme som en hovedtype av risiko i verdensrisikosamfunnet (Beck 2002a, 2002b). Hans oppfatning er at

internasjonal terrorisme er *uforståelig*; ordene blir utilstrekkelig, ”tause”, overfor selvmordsaksjoner som dem vi så 11. september 2001. Hvordan beskytte seg mot det uhåndterlige? Dette er spørsmålet Beck er opptatt av. Han trekker disse konklusjonene av 11. september: For det første spredtes følelsen av å være sårbar. For det andre – og motsatt av hva al-Qaida trolig forventet - ble ikke globaliseringen forstyrret av angrepene. Angrepene viste oss at frykt ikke sprer, men samler. Den første reaksjonen var internasjonal. Og støtten fra NATO og muslimske land kom, hevder han, i alle fall delvis på grunn av en opplevelse av at nasjonal sikkerhet mot terror ikke skapes ved hjelp av grenser, men gjennom samarbeid. Det er intet skille mellom innen- og utenrikspolitikk i kampen mot terrorisme, fordi terroristene ikke kan avskrives som ”de andre” og bekjempes gjennom konvensjonell krig. (Det er av denne grunn tysk indre sikkerhet *forsvares* gjennom å delta i et angrep på Afghanistan (Beck 2002a: 9). Som kjent ser det ut til at 11. september-angrepene ble planlagt ved et universitet i Tyskland.) I dette henseende var 11/9 en styrking av staten, men ikke av den isolerte staten. Angrepene ble møtt med politiske allianser mellom tidligere fiender. Imidlertid må transnasjonaliseringen gå i visse retninger. I Becks syn står valget i dag mellom det kosmopolitiske samfunnet, som anerkjenner terrorismens – og andre truslers – globale karakter og omdanner seg for bedre å kunne møte det uhåndterlige, og på den andre siden overvåkingssamfunnet, som avviser å avgi nasjonal suverenitet og i stedet velger å stramme inn på det offentlige rommet for å overvinne terror.

Vidar Enebakk (2002) er kritisk til Becks tilnærming til terrorisme. Han etterlyser et perspektiv på hvordan konkrete handlinger påvirker sikkerhetsbildet, og mer spesifikt: hvordan USA gjennom sin utenrikspolitikk framprovoserer angrep. Et eksempel på en handlingsorientert tilnærming finner Enebakk i Chalmers Johnsons begrep om *blowback*. Opprinnelig beskriver dette risikoen for at militær bruk av kjemiske våpen føres tilbake til avsenderne med vinden. I overført betydning brukes det om politiske maktmidler som slår tilbake og skader aktøren som tar dem i bruk. I mine øyne har Enebakk et viktig poeng i denne kritikken av Becks arbeider etter 11. september. Årsakene til USAs sårbarhet er ikke et tema hos Beck, og for så vidt heller ikke hos Rasmussen. Men blowbackeffekten finnes igjen i Rasmussens bruk av boomerangbegrepet. Et poeng hos Rasmussen er at sikkerhetstrusler i det refleksive sikkerhetsklimaet ikke er gitt, men må plukkes ut. Det konstruktivistiske poenget er at det er nettopp gjennom denne utvelgelsen at skillet mellom alliert og fiende trekkes opp. Som for safetyrisiki må en være klar over at faren for boomerangeffekten er tilstede når en velger seg fiender i en uoversiktlig politisk situasjon. Lite reflekterte og selvkritiske mottiltak kan i så fall føre til mer aggressivitet. Dessuten betyr Becks påstand om

at ”ordene ikke strekker til” til syvende og sist ikke, som Enebaakk hevder, at terrorismen er ubegripelig, men at den knekker det moderne sikkerhetspolitiske paradigmet om suverene stater og klart definerte fiender og maktmidler. Annerledes uttrykt betyr 11. september at kontrollogikken som den kalde krigens maktbalanse hvilte på bryter sammen. Skillet mellom ”oss” og ”dem” er ikke entydig; fienden (terroristen) finnes iblant oss. I denne forstanden må det sårbare samfunnet være kosmopolitisk – det må orientere seg globalt og anerkjenne andre aktørers interesser, og samtidig inngå i nye politiske konstellasjoner. Helt klart er det i hvert fall at unilateralismen som USA oppviser nå ikke legitimeres av Beck, som beklager at vi p.t. ser tilløp til en global unilateralisme. Dette betyr økt sårbarhet for hegemonen, USA. I verdensrisikosamfunnet forutsetter nasjonal sikkerhet transnasjonalisering, og staten må avgi autonomi for å vinne suverenitet (Beck 2002b).

2.4 Et relasjonistisk risikobegrep

Hva kan sies om de ulike perspektivene som har blitt framstilt på de foregående sidene? Min påstand er at de sosiologiske perspektivene – som får en idealtypisk paraply i Becks sosiologi – bringer til torgs et *relasjonistisk* risikobegrep. Dette styrer hvilke risiki som vektlegges og hvilke policyimplikasjoner de får, dvs. hvordan de grunnleggende problemene struktureres.

Det relasjonistiske sårbarhetsbegrepet er dessuten refleksivt i flere henseende. Først ved avvisningen av external agents, eller farer som truer samfunnet uavhengig av samfunnet selv. Sårbarhetsteorien flytter oppmerksomheten fra naturlige farer til sårbarhetssituasjon – dvs. bort fra ”det Andre”. Blaikie et al. utelater riktignok ikke eksterne trusler, hva enten de måtte være matmangel, flom eller jordskjelv. Men gjennom å analysere distribusjon av skader finner de mønstre som peker ut over det rent tilfeldige. Termen ”sårbarhet” er ikke viktig unntatt i sårbarhetssosiologien. Men den dynamiske dimensjonen der aktørens beslutninger og handlinger langt på vei bestemmer risikobildet er likevel til stede i de andre perspektivene jeg har beskrevet. Risiko oppstår i følge alle tilnærmingene i relasjonen mellom beslutninger og ”ytre” objekter (hva enten det ytre er andre politiske aktører eller ting), og oppstår som refleks; som rikosjett, boomerang eller ”blowback”. I STS og hos Beck finnes det knapt en forskjell mellom ”oss” og ”dem”. I stedet rettes fokuset mot samproduksjon av trussel og sikkerhet. En følge av denne relasjonen er at tidshorizonten, eller hva en kunne kalle risikienes historisitet, blir sentral i håndteringen. Hos Perrow er katastrofen normal, bygget inn i komplekse sosiotekniske organisasjoner, hvor den utvikler seg over tid. Hos

sårbarhetsteoretikerne oppstår sårbarheten som følge av dynamisk press fra moderniseringsprosessen.

En konsekvens av det relasjonistiske synet er politiseringen av risiko, i en vid forstand. For det første oppstår risikoposisjoner som langt på vei faller sammen med sosioøkonomisk posisjon. Risikohåndtering angår altså i første omgang hva Giddens (1991) kaller ”frigjørende politikk”. Men det går videre. Som følge av at den klassiske risikoanalysens kontrollogikk bryter sammen er sikkerhetstiltak ikke nøytrale. Når forholdet mellom samfunn og trussel sees som en gjensidig relasjon, og ikke som forholdet mellom en aggressor og et offer, vil tiltak som settes inn for å redusere samfunnets eller systemets sårbarhet selvfølgelig påvirke relasjonen. Dette kan igjen skape nye risiki; risikohåndtering er i seg selv en reflekativ virksomhet som skaper usikkerhet like mye som sikkerhet (Beck 1994). Dessuten er tiltakene alltid utkommet av en sosial diskurs, på grunn av fraværet av autoriteter. Politiseringen har også en kunnskaps- og verdidimensjon. Beck foreslår at nye politiske konstellasjoner kan lede oss ut av uføret; subpolitiske initiativer utfordrer staten nedenfra, suprapolitiske ovenfra. Det viktige er at begge disse konstellasjonene fører til at Staten åpner seg, dvs. at nasjonal risikopolitikk *åpnes opp* for nye aktører.

Det store spørsmålet er om det samme skjer for sikkerhetspolitikken, spesielt terrortrusselen. Michael Ignatieffs essensialistiske syn på terrorisme peker i en annen retning. Det er i skarp kontrast til Homer-Dixons relasjonisme, men ligger tett opp til Juergensmayers oppfatning om en “kosmisk krig”. Men minst like mange forstår terrorismen i relasjon til amerikansk utenrikspolitikk og vestlig dominans. Rasmussen bruker teorien om reflekativ modernisering deskriptivt, til å beskrive det nye sikkerhetsklimaet. Hos Beck får perspektivet et normativt tilsnitt. Becks konklusjonen er at ordenes taushet bør tvinge oss til å ”sivilisere ideen om verdensrisikosamfunnet” (2002b: 50). Dette innebærer å avvise eksternaliseringer av terror, samt å først og fremst jobbe for overnasjonale tilsvar på terrortrusselen. Dermed tror jeg det er riktig å si at det er grunnlag for å snakke om et relasjonistisk risikobegrep også i forbindelse med det nye, terrordominerte sikkerhetspolitiske bildet. Dette risikobegrepet fokuserer på relasjonen mellom trussel og ”offer” og ser risiko som langt på vei en funksjon av egne handlinger, ikke som en funksjon av egenskaper ved ”det Andre”. Scenariebygging, en fare for at tiltakene er kontraproduktive og øker sårbarheten vår snarere enn å redusere den, og til slutt nye legitimitetsmessige problemstillinger er nøkkelford.

3. Samfunnssikkerhet mellom risikosamfunnet og sikkerhetssamfunnet

Samfunnssikkerhetspolitikken er en policy under konstruksjon. Etter Willoch-utvalgets reformulering av sikkerhetsklimaet har arbeidet så langt gått fra ekspertkommisjonen via regjeringa til Stortinget. Den er på ingen måte avsluttet (jfr. note 4, s. 14). En del organisatoriske endringer har allerede funnet sted. Blant annet har opprettelsen av det halv-statlige/halv-private Senter for informasjonssikring i Trondheim blitt vedtatt, og NSM er opprettet som eget direktorat under Forsvarsdepartementet. Disse institusjonene ble foreslått før Willoch-utvalget leverte sin innstilling, men ble satt på vent i Stortinget inntil Samfunnssikkerhetsmeldinga var behandlet. Arbeidet med å opprette det nye Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet er i gang. Politikken er også til dels konstruktivistisk i Rasmussens (2001) forstand. En voksende opplevelse av mismatch mellom kart og terreng ligger til grunn. Formålet med policyen er å øke robustheten gjennom proaktivitet. Dette betyr å foregripe utviklingen, eller å konstruere scenarier og handle på dem. Og som det gikk fram da Samfunnssikkerhetsmeldinga ble behandlet i Stortinget tidlig i november, er debatten på ingen måte konfliktfri.

Politikken oppviser også flere umiddelbare fellestrekk med risiko- og sårbarhets sosiologien. For det første i oppfatningen om at risiko henger tett sammen med sårbarhet. Videre legges et dynamisk risikobilde til grunn. Bildets uensartethet og uoversiktighet er et hovedpoeng i utredningen, med ”gråsoner” som et av de mest karakteristiske trekkene. I teorien om risikosamfunnet er det snakk om hybrider. For det tredje defineres “risiko” teknisk, som en funksjon av sannsynlighet og konsekvens, men det føyes straks til at kvantitative risikoanalyser ikke alltid er mulig – nettopp på grunn av mangfoldet og usikkerheten som preger risikiene. Over hele spekteret av mulige trusler spiller derfor skjønner en viktig rolle. Alt dette er positive trekk, sett med det sosiologiske blikket jeg har anlagt. Det er likevel viktige forskjeller. Disse blir synlige om vi går inn på hvordan risikoproblematikken er strukturert gjennom å se på bruken av nøkkelbegrepene. Diskusjonen på de følgende sidene tar utgangspunkt i at Sårbarhetsutredningens mandat pålegger den å ta for seg alle trusler mot samfunnssikkerheten under ett, legge grunnlaget for et proaktivt risikomanagement og ta spesielt hensyn til det sivile samfunns sikkerhet.

3.1 Sårbarhet, risiko og refleksivitet

Vendingen mot internt produserte og konstruerte risiki kan sammenfattes i et relasjonistisk syn, der relasjonen mellom trusler og sårbarhet sees som dynamisk og gjensidig. Finnes denne typen risikoforståelse i policydokumentene om samfunnssikkerhet?

Det gjør det i liten grad i Sårbarhetsutredningen, som altså legger premissene for de senere dokumentene. Utgangspunktet er etter mitt skjønn en forståelse av risiko som ligger nær ekstern agenttilnærmingen, til tross for vekten på sårbarhet. Aller først er utredningens forståelse av sårbarhet for upresis. Definisjonen av sårbarhet, som ”de problemer et system vil få med å fungere når det utsettes for uønskede hendelser” (NOU 24/2000: 21), er riktignok ikke ulik Blaikie og medforfatterens definisjon (jfr. s. 16-17 ovenfor). Dessuten påpekes det samme sted at problemene svært ofte er ”selvforskyldte”. Men utvalget gjør ingen presiseringer om root causes, i motsetning til hva Blaikie et al. gjør. Hva er det som skaper sårbare systemer? Ligger skylda i at tekniske sikringstiltak ikke er gjennomført? I så fall forblir sårbarheten knyttet til suboptimale funksjoner i samfunnssektorer eller sosiotekniske systemer. Bare et par steder i utredningen knyttes sårbarhetsutviklingen til beslutninger foretatt av aktørene som befinner seg i sårbarhetssituasjonen. Dette gjelder for eksempel vurderingen av hvordan deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner kan påvirke terrortrusselen (ibid.: 40) og påstanden om at liberalisering av energiloven har påvirket sårbarheten i kraftforsyningen (ibid.: 58). Dette ser imidlertid ikke ut til å få konsekvenser for sikkerhetstiltakene som anbefales. I et ekstern agentperspektiv er tiltak bare mer eller mindre rasjonelle. I det relasjonistiske perspektivet er de alltid ambivalente, fordi en må ta høyde for hva en kan kalle risikis refleks, eller den rikosjetten av sosial handling som er grunnmotivet i det relasjonistiske synet. Så vidt jeg kan se gjøres dette i liten grad i policydokumentene. Og utover de nevnte unntakene ser “selvforskyldt” ut til å referere til beslutnings- og handlingsutelatelse, mer enn til handlinger.

Denne hypotesen støttes om en ser nærmere på hvilke implikasjoner som trekkes av sårbarhetsanalysen. For det første gis safetyulykker, særlig industrielle risiki, forbausende liten plass i Sårbarhetsutredningen. Risikobegrepet hos Beck og Perrow, og også hos Szerszynski, Lash og Wynne (1996), er primært forbundet med økt teknologi- og vitenskapsavhengighet i industri. Dette er langt mindre viktig i Sårbarhetsutredningen. Langsiktige virkninger av industriell vekst er overhodet ikke inkludert, og utredningen gir liten oppmerksomhet til teknologiske systemer som åsted for safetyulykker. Dette kommer blant annet fram i kapittelet om IKT- og kraftforsyning, der betydelig sårbarhet for meteorologiske forhold innrømmes, men ikke følges opp i stor grad. Og det er spesielt

symptomatisk i kapittelet om petroleumssektoren, der vekten er den motsatte av AADs helse-, miljø- og sikkerhetsmelding (St.meld. 7 (2001-02)). I HMS-meldinga framheves det at oljesektoren har potensiale for en rekke safetyulykker, fra alvorlige arbeidsulykker til omfattende miljøkatastrofer. En rekke alvorlige hendelser har allerede funnet sted. Også Willoch-utvalget rapporterer om en foruroligende trend i sektoren der sikkerhet nedprioriteres av økonomiske hensyn. Men likevel er ulykkesrisikoen i sektoren lite vektlagt; det aller meste av oppmerksomheten rettes mot faren for at terrorister skal sabotere installasjoner på sokkelen eller ganske enkelt klippe seg gjennom gjerdet ved anlegg onshore. Etter min mening burde industrielle risiki fått større oppmerksomhet i en samlet vurdering av risiko, sårbarhet og beredskap. Safety og security er pr. definisjon adskilt med hensyn til intensjonalitet, også hos Beck. Men i konstruktivistiske perspektiver er teknologiske risiki hybride kvasiobjekter som sprenger betingelsene for den klassiske risikoanalysens eksternalisering, og dermed reduserer rommet for kontroll av risiko. Fordi teknologien er blitt for kompleks (Perrow, Beck) og fordi den ikke lenger kan sees som nøytral eller ikke-sosial (Beck, STS) kan teknologien ikke uten videre erklæres ukontroversiell. Kontrollogikken er sprenget; derfor er teknologiske beslutninger også risikobeslutninger. I Sårbarhetsutredningen innrømmes teknologiske systemer langt større sikkerhet, og utgjør ikke nevneverdig risiko før de manøvreres av ukyndige⁵ eller krigerske mennesker. Ved å legge vekt på securityutfordringer, og i noen grad ulykker som skyldes menneskelig svikt, opprettholder Willoch-utvalget derfor tilliten til den kontrollogikken Beck kritiserer.

For det andre ligger det i oppfatningen av sårbarhet som refleksiv også en forutsetning om at en tar hensyn til sårbarhetssituasjonens historie. En konsekvens av det relasjonistiske synet på sårbarhet er at det blir tvilsomt om en kan trekke et skille mellom kriser som bryter ut “plutselig” og de som oppstår langsomt og gradvis. I risikosamfunnet har krisen blitt “normal”, den ligger latent og utvikler seg gradvis. Heller ikke dette er noe tema i Sårbarhetsutredningen. Det er liten vilje til å se hvordan trusler og ”offer” utvikler seg sammen, og påvirker hverandre, og tidshorizonten er generelt svak. Dette er tydeligst når det kommer til hva utredningen *ikke* sier enn hva den faktisk behandler. Grunnlaget for enkelte av Sårbarhetsutvalgets avgrensninger, særlig utgrensningen av miljørisiki, er derfor ikke-relasjonistisk.

⁵ Blant annet er kapittelet om transportsektoren (kap. 7) rik på eksempler der operatører ikke greier å møte teknologiske systemers krav.

Til slutt gir også syn på organisasjon en indikasjon på problemstrukturering. Eksternalisme og relasjonisme har ulike implikasjoner for hvordan risikohåndteringsapparatet skal organiseres. I sårbarhetsteorien og teorien om normale ulykker er den daglige administrasjonen, det ”normale”, ikke adskilt fra risikohåndtering, fordi det er her sårbarhetsproduksjonen skjer. Følgelig blir den daglige driften også den kanskje viktigste arenaen for forebygging og reduksjon av sårbarhet. Til tross for at Willoch-utvalget vil fastholde prinsippene om ansvar, likhet og nærhet, er den viktigste managementoppgaven i følge utvalget å samle styrings- og beredskapsressurser i ett departement. Forslaget møter imidlertid motstand, i Samfunnssikkerhetsmeldinga og også i Forsvarsdepartementet. FD er i sin høringsuttalelse skeptisk til å isolere beredskapsressursene utenfor den daglige sektorforvaltningen (JD 2000). Dermed inntar FD et mer relasjonistisk syn.

Handlingsutelatelse, kontrolllogikk, historieløshet og fokus på katastrofer, men ikke årsaker, er hver for seg indisier. Men til sammen tegner de et mer tydelig bilde. Sammenlignet med et relasjonistiske perspektiv vil jeg hevde at Sårbarhetsutredningen legger til grunn et dynamisk risikobegrep, men et i en viss forstand statisk sårbarhetsbegrep. Med noen få unntak brukes et *negativt* sårbarhetsbegrep. Det er hva en kunne betegne som en *unnlateslogikk* som styrer policyanbefalingene, og en problemstrukturering som ikke inkluderer handling. Det er proaktivt for så vidt det forsøker å optimalisere tilpasningen til external agents, men ikke ved å se egne handlinger i relasjon til sårbarhetsutvikling.

Dette har blitt noe endret i de påfølgende dokumentene. I stortingsmeldinga er økologisk risiko inkludert igjen, og Stortingsinnstillinga går enda lengre ved å peke på den ujevnt fordelte sårbarheten for naturkatastrofer, og dermed anlegge samme synsvinkel som den sosiologiske sårbarhetsteorien. Også i forbindelse med organisasjonen er det en endring det er viktig å merke seg. Regjeringa vil, som Forsvarsdepartementet, beholde ansvaret for risikostyring nær daglig sektorforvaltning. Men tendensen mot et mer relasjonistisk risikobegrep er ikke entydig. På den andre siden avviser justisminister Dørum (i brev til komiteene, Innst. S. 9 (2002-03): 63) at militær deltakelse i internasjonale operasjoner øker terrorrisikoen. Med dette er han helt på tvers med Sårbarhetsutredningen og også forskningsmiljøer som FFI (se Kjøk & Lia 2001). Dørum skriver også at oppgaven er å ”tilpasse seg” et nytt trusselbilde (ibid.: 52), hvilket er en langt mindre ambisiøs målsetning enn å være proaktiv. Her er relasjonen mellom offer og aggressor igjen langt på vei black-boxed; truslene endrer seg tilsynelatende på egen hånd, og sikkerhetsarbeidet ligger i å ikke havne på etterskudd i forhold til endringer i risikobildet. Også den endelige organisasjonen er

uviss. Bakgrunnen for regjeringas valg, prinsippene om ansvar, nærhet og likhet, nevnes ikke i stortingsinnstillingen, og komiteene returnerer spørsmålet om overordnet organisasjonsprinsipp med krav om en mer strukturert ramme og sterkere sentral koordinering.

3.2 Risikosamfunnet eller overvåkingssamfunnet?

Mens det er en viss utvikling å spore i måten grunnleggende problemer struktureres på når risikobildet tegnes opp, er det mindre fokus på de legitimitetsmessige utfordringene det nye, hybride risikobilde reiser. I alle dokumentene savnes en grundig behandling av spørsmålet om hvilken rolle det sivile samfunn skal ha i det nye sikkerhetskonseptet. Risiko- og ulykkessosiologiens konklusjon av hybridiseringen er at spørsmål om risiko og sårbarhet ikke bare angår teknokratiet, men offentligheten. Hos Beck og Bradbury er diskusjonen om risikobegrepets innhold ikke bare en filosofisk metadebatt, men en del av risikohåndteringen, fordi den tekniske tilnærmingen ikke lenger kan gjøre krav på en epistemologisk privilegert posisjon, og fordi risiko også har en verdimesig dimensjon. Wynne beskriver en situasjon der det ikke er kunnskap, men språklig og sosial makt som er avgjørende for hvilke påstander som anerkjennes som gyldige.

Grunnlaget turde være til stede. I Sårbarhetsutredningens mandat heter det blant annet at Utvalget skal legge til rette for økt offentlig bevissthet, kunnskap og debatt, og bidra til å styrke folkelig engasjement og mer frivillig beredskapsarbeid (NOU 24/2000: 20). Til tross for dette er utredningen i alt vesentlig fokusert på eksperter; på statlige institusjoner og Forsvaret. Det subpolitiske segmentet er nesten fraværende; frivillige organisasjoner vies fire linjer på side 31, der det står at de spiller en viktig rolle i redningsaksjoner og i forbindelse med humanitære katastrofer i utlandet. På side 171 står det noe mer, mest om at frivillige beredskapsorganisasjoner føler seg lite inkludert i det statlige systemet. Samme sted nevnes også for første og eneste gang grupper som ikke jobber med beredskap så mye som med problemreising og kunnskaps- og holdningsdanning, som Bellona og Folk og Forsvar – i en fotnote. Et eget kapittel om informasjonsberedskap dreier seg i alt vesentlig om informasjon når krisesituasjoner allerede er et faktum, samt om sårbarhet i IKT-systemer. Og selv om det hevdes at publikum er mer kyndig enn tidligere, sees lokal, erfaringsbasert kunnskap like gjerne som opphav til lite rasjonell vanetenkning som til kyndighet (ibid.: 21).

Dette bedres også noe senere i policyutviklingen. Stortingskomiteene etterlyser spørsmålet om frivillige organisasjoner i brevet til Dørum. Dørum trekker Folk og Forsvar og andre sikkerhetspolitiske NGO'er opp i brødteksten, men går likevel ikke lenger enn å se NGO'ene som en slags ekstramannskaper i redningstjenesten eller i informasjonsberedskapen (Innst. S. 9: 57-58). Rollen det subpolitiske nivået tilkjennes i spørsmål som angår samfunnets sikkerhet er altså ikke vesentlig endret, og ingen steder gis det mye betydning at det sivile samfunnet også kan ha en kritisk rolle.

Nå er det naturligvis svært viktig å ha god og pålitelig informasjonsberedskap. Og det kan pr. definisjon ikke være Statens oppgave å drive subpolitikk. Derimot må det være en statlig oppgave å forhindre at det offentlige rom innskrenkes og koloniseres. Men framfor at det offentlige rom beskyttes er det tegn på at risikosamfunnets åpenhet ofres til fordel for overvåkningssamfunnets ensidige fokus på sikkerhet, kanskje særlig etter 11. september.

Det kanskje mest tydelige tegnet finnes allerede i Sårbarhetsutredningen, og dreier seg om sivilt/militært samarbeid. Mens differensiering i risikososiologien fører til krav om en mer demokratisk risikopolitikk, er konsekvensene av dedifferensiering helt andre i utredningen. Her erstattes skillet mellom krig og fred med en "gråson", mens andre skiller (vitenskap/politikk, teknologi/politikk, natur/samfunn) beholdes. Spørsmålet er om det sivile samfunns rolle kan endres i en negativ forstand. Dette kan bli utfallet når utvalget foreslår at grensene for hva som er militært og hva som er sivilt (i betydningen ikke-militært) flyttes for å bedre beredskapen mot terror på norsk sokkel. Nå avviste Justisdepartementet i Samfunnssikkerhetsmeldinga altså endring i Beredskapsloven for ikke å omstøtte prinsippet om politisk kontroll av militære styrker. Men heller ikke Justisdepartementet er, i følge Stortinget, tilstrekkelig klar på hvilke implikasjoner gråsonen mellom krig og fred skal få for dilemmaet sikkerhet/åpenhet. Derfor er spørsmålet om beredskapsloven ennå ikke avgjort, men returnert til regjeringa, hvor den ventelig vil behandles i en tilleggsproposisjon tidlig i 2003 (Stortinget 05.11.02).

Et annet punkt angår lokaliseringen av det nye direktoratet Nasjonal sikkerhetsmyndighet under Forsvarsdepartementet. FrP, SP og framfor alt SV har vært kritiske til lokaliseringen, så vel som til den sterke kontinuiteten mellom Forsvarets sikkerhetstjeneste og NSM. En viktig del av SVs argumentasjon er hva partiet forstår som gjentatte eksempler på ukultur i Forsvaret med hensyn til å føye seg etter politiske vedtak – som våpenkjøp fra Israel, klasebombesaken i november 2002 og tidligere forvaltning av en klagesak om tildeling av sikkerhetsklarering

(Bjørklund og Thorkildsen i Stortinget 05.12.02). De fleste andre partiene avviste SVs innvendinger, og Marit Nybakk fra AP viste til at Stortinget ikke på noe tidspunkt har overgitt politisk kontroll i denne saken (ibid.). Her er det imidlertid vesentlig å påpeke at den endelige beslutningen om å oppgradere Forsvarets sikkerhetsstab faller sammen med Stortingets ennå ikke ferdig definerte ønske om å skille klarere mellom forebygging og beredskap. Som vi så ovenfor (side 14) er dette et av grepene Stortinget vil ta i bruk for å få en mer strukturert organisasjon i beredskapsapparatet. Konsekvensene av en sann organisering er altså ikke klare ennå, men jeg tror at SVs bekymring for kulturen i forsvaret blir minst like relevant dersom FO/S blir hovedansvarlig for det forebyggende sikkerhetsarbeidet i sin helhet.

Endelig illustrerer også debatten om ny terrorlov at spørsmålet om åpenhet versus sikkerhet er relevant. Oppildnet av frykten høsten 2001, og påskyndet av en FN-resolusjon som påla medlemmene juridiske grep for å forhindre terrorisme, ble et lovforslag sendt ut til høring sent i 2001, og møtt av sterk kritikk fra menneskerettighets- og profesjonsorganisasjoner (Mathiesen 2002). I en kritisk kronikk i Aftenposten skrev blant annet jussprofessor Erling Johannes Husabø (2002) om høringsnotatet at det åpner for en "sinnelagsstrafferett", som endrer grunnprinsippet i norsk rett om at kun handlinger er straffbare. Følgelig må også bevisførselen endres, til å fange opp den tiltaltes indre. Husabø antar dette kan føre til at miljøet rundt tiltalte kan bli en del av bevisbyrden, i mangel av andre kilder til dette "indre". På grunn av kritikken har de forslagene Husabø er mest kritisk til senere blitt noe moderert i lovforslaget (Mathiesen 2002). Men kriminologen Mathiesen er ennå bekymret for utviklingen. "Verden over blir terrorismebegrepet nå brukt om nær sagt alt vi ikke liker", skriver han, og fortsetter: "Langt på vei også i Norge, ser det ut til" (ibid.: 147). For selv om viktige presiseringer er gjort i definisjonen av "terrorisme" og i politiets adgang til å ta i bruk kontroversielle etterforskningsmetoder, er den nye terrorloven etter Mathiesens skjønn for svak til å legge effektive hindringer i veien for profesjonelle og ressurssterke terrorister. Samtidig er den tilstrekkelig upresis til å ramme handlinger som vanskelig kan forstås som terrorhandlinger. Forslaget om at det skal bli straffbart å ha et forsett om å begå terrorhandlinger er forlatt. Men terrorismedefinisjonen er fremdeles vid, og strafferammen for visse handlinger svært høy om et terroristisk forsett utarbeidet "i forbund" kan godtgjøres. Dermed er det tenkelig at for eksempel (sub-)politiske protestaksjoner som utvikler seg til å omfatte slåssing eller hærverk juridisk kan betegnes som terrorisme. Videre er høringsnotatets forslag om anledning til å fryse bankkonti på mistanke fremdeles med. Dessuten innebærer forslaget en omfattende endring av utlendingsloven, i og med at innvandrere som er mistenkt for støtte til terrorgrupper kan utvises. Problemet er at utvisningsvedtaket ikke er en

strafferettslig, men en sivilrettslig sanksjon. I Mathiesens tolkning betyr dette at mistanke om støtte til terrorgrupper kan straffes på grunnlag av embetsverkets skjønn (ibid.: 160). Til tross for en del utbedringer etter høringsrunden er lovendringene i følge Mathiesen ennå svake, og kan føre til at rettssikkerhet og ytringsfrihet innskrenkes.

Der det relasjonistiske risikobegrepet fører til et krav om utstrakt demokratisering og deltagelse av aktører utenfor den institusjonelle politikken, vurderer altså Sårbarhetsutvalget hybridiseringen av risikobildet til å få helt motsatte konsekvenser. Her er det fristende med en parafraze av Jürgen Habermas: Det kan være grunn til å frykte en militærsystemets kolonisering av det sivile samfunns livsverden. Betyr det nye sikkerhetskonseptet et mer politisk forsvar eller en mer hemmeligstemplett og nødrettspreget offentlighet? På grunn av det opprinnelige mandatet, som vektlegger offentlig debatt og engasjement, burde policydokumentene ikke levne noen tvil om dette. I det risikosamfunnet som sosiologene beskriver trenger risikopolitikk et nytt legitimitetsgrunnlag. I stedet er det mulig at gråsonen mellom krig og fred fører til en større grad av hemmeligholdelse, økt militær innflytelse, og kanskje også mindre oppmerksomhet om safetytrusler.

Terrorismens sikkerhetsdilemmaer

Men kanskje må vi spørre oss om det forholder seg motsatt når det gjelder terrorisme, altså om det er motsetninger mellom hvilke forhold som gjelder i safety- og securitydiskusjonen. Terrorismen ser nemlig ut til å sette åpenhet i et annet lys. Informasjon om for eksempel kritisk infrastruktur eller kjemisk industri er ikke bare viktig for at risikopolitikken skal være legitim, men også en strategisk ressurs i antiterrorisme som for terrorister. Kjent informasjon betyr økt sårbarhet, mens ukjent informasjon utgjør et strategisk fortrinn. Spørsmålet vi må stille oss er altså: Er dette så viktig at den relasjonistiske risikodiskursens krav om demokratisering av risiko annulleres av terrortrusselen?

Rasmussen (2002a) hevder valget mellom ulike risiki er det “refleksive sikkerhetsdilemmaet” som avløser det klassiske⁶. Jeg tror imidlertid dette er en for enkel slutning. Blant annet er det vel så viktig å spørre hvordan en skal forholde seg til dilemmaet mellom åpenhet og sikkerhet. Flere forskere snakker om en motsetning eller balansegang mellom åpenhet og sikkerhet, eller toleranse og represjon (Heradstveit 1992). Åpenhet, stabilitet og velstand er de viktigste grunnene til at demokratiske stater har legitimitet, i følge Wilkinson (2001). Legitimiteten er viktig for demokratiers robusthet mot terrorisme og opprør, i den forstand at subversive stemmer vanskeligere får støtte (ibid.). Åpenheten kan dessuten være preventiv, ved å redusere terror gjennom “cooption of dissent”, dvs. ved å være i dialog med politiske ekstremere og i noen grad slippe dem inn på den politiske arenaen (Schmid i Heradstveit 1992).

Dilemmaet ligger i at åpenhet også kan utnyttes av terrorister, som kan trekke nytte av beskyttelse mot overvåking så vel som av tilgjengelige og sårbare samfunnssystemer. Mens åpenheten altså reduserer motivasjonen for terrorangrep internt i et samfunn, øker den kapasiteten. Hendelsene 11.september illustrerer betydningen av tilgang på informasjon. Kort etter angrepene påpekte Claudio Balducelli at:

[t]he terrorists did not utilize sophisticated arms to execute their attacks. They ‘entered inside’ the civil aviation system using deep knowledge about this infrastructure. This deep knowledge was acquired in the US using probably the same tools [...] that are used by civil aviation employers. The attack against the population arose from the core of a technological system used every day by the population itself. (Balducelli sitert i Harrald 2001)

⁶ - der militære og politiske tiltak iverksatt for å øke sikkerheten oppfattes som en trussel av andre aktører, og dermed kan ende opp med å redusere sikkerheten, jfr. Rasmussen 2002b og Wilkinson 2001.

Som jeg ser det uttrykker Balducellis observasjon noe vesentlig om samfunnets sårbarhet. I en STS-terminologi kan vi si at det terroristene gjorde var å utnytte antiprogrammene i amerikansk infrastruktur, og ved hjelp av svært enkle grep innrullere fly og noen av de mest symbolmetta bygningene i USA i sitt eget destruktive nettverk (jfr. Latour 1999). Det skulle ikke mer til enn plastikkniver, vilje og fantasi og ikke minst en utdanning tilgjengelig for den som kan betale den for å destabiliserte den globale sikkerhetspolitikken. Dette taler øyensynlig for strengere personkontroll og innskrenking av tilgangen til informasjon om infrastruktur, for ikke å snakke om åpenheten rundt høykonsekvensindustri som kjernekraftverk og lignende.

Samtidig er det opplagt at lovendringer som reduserer privatlivets fred eller tilgang på informasjon har en negativ verdimessig dimensjon. I tillegg kan det tenkes at innskrenking av åpenheten i den hensikt å redusere samfunnets sårbarhet kan virke i mot sin hensikt, altså at antiterroriltak kan rikosjettere. Det er dette jeg vil konsentrere meg om i det følgende. For det første kan strategien ha konsekvenser for hvordan safetyrisiki håndteres. I følge Langdon Winner (2002) er vanlige folks "right to know" mange steder allerede redusert ved at informasjon om industriell og teknologisk risiko i nabolaget deres er trukket tilbake etter 11. september. Med større direkte relevans for Norge melder Bellona at en rekke russiske tiltak for å sikre radioaktivt materiale blant annet på Kola-halvøya er lagt på is økt fordi "krig mot terror" i Tsjetsjenia sluker budsjettene (Bellona 2002). Også subpolitisk virksomhet kan rammes. Thomas Mathiesen fryktet at protesthandlinger i prinsippet vil kunne rammes vel så hardt av den nye terrorloven som personer som planlegger terror. På Island har dette tilsynelatende allerede skjedd, i saken mot Asthor Magnusson, der fredsaktivisten Magnusson ble arrestert for å advare om at sivile islandske fly kunne bli terrormål om de ble brukt som støtte for amerikanske militære luftoperasjoner (Myrdal 2002).

For det andre kan antiterroriltak være direkte kontraproduktive. Et eksempel på dette finnes i Usbekistan. Her holdes opposisjonen systematisk nede; i følge Sentral-Asia-kjenneren Martha Brill Olcott (2002) i så stor grad at forbudte islamistiske miljøer blir den eneste mulige opposisjonen. Nå har Usbekistan i hvert fall de siste 80 åra neppe vært et utpreget fritt og demokratisk samfunn. Men situasjonen er likevel en annen nå, siden landet mottar støtte og velvilje fra USA og andre vestlige land for bistand i krigen mot terror, og fordi undertrykkelsen av religiøs opposisjon legitimeres av denne krigen. Ansporet av Homer-Dixons sårbarhetsperspektiv på sikkerhetspolitikken må vi spørre oss: Hvem rammes av skjerpede sikkerhetstiltak, og i hvilken grad spiller det inn på hva de mener om statens

legitimitet og om terror? Et svar på det første spørsmålet kan finnes så nær oss som i Sverige, der tre somaliere i mer enn et halvt år ble nektet tilgang til bankkonti, og dermed ble fratatt livsgrunnlaget; mistenkt, men ikke tiltalt for å ha finansiert terrororganisasjoner (Amnesty International 20.01.03). Hvorvidt de etter dette ble mer vennlig innstilt til terroristene de var mistenkt for å støtte vites ikke. Men det er neppe urimelig å tro at denne typen sikkerhetstiltak ikke akkurat øker robustheten staten erverver seg som rettsstat. Et beslektet poeng er den politiske bruken av terrorismebegrepet. Et grusomt eksempel er konflikten i Tsjetsjenia, der Russland etter 11. september har fått langt friere hender til å gjennomføre rå overgrep mot sivilbefolkningen. Etter gisselaksjonen utført av tsjetsjenske separatister i et Moskva-teater i oktober 2002 stilte Dag Øystein Endsjø (2002) et vesentlig spørsmål: Hva skjer når terroristene har rett? Endsjø's oppfatning er at metodene brukt av gisseltakerne nok er illegitime, men at *saken* langt på vei rettferdiggjøres av russernes versjon av den internasjonale "krigen mot terror". Russland har gjort sitt ytterste for å forhindre åpenhet om hva som skjer i Tsjetsjenia, men de rapportene som likevel slipper ut vitner om alvorlige brudd på menneskerettighetene (jfr. Politkovskaja 2000). Hva skjer egentlig når terroristene har rett? I samme ånd som Vidar Enebakk mener Endsjø at tsjetsjenernes krigføring må sees i sammenheng med, og til dels til og med som framprovosert av, de russiske krigshandlinger som har som formål å stanse separatismen i området. Dermed gjør Russland seg moralsk sårbare, og bidrar kanskje til å undergrave krigen mot terrorisme. Dette poenget er viktig, fordi det kan bli følgen av en lang rekke strategier i den internasjonale krigen mot terrorisme.

I dette lyset kan vi stille spørsmålet på ny: Medfører terrortrusselen at risikodiskusjoner avpolitiseres? Til syvende og sist er motsetningen mellom åpenhet og sikkerhet ikke annet enn en variant av det klassiske sikkerhetsdilemmaet: Virkemidler som har til hensikt å øke sikkerheten kan ha den motsatte konsekvensen. Det som kan se ut som verdistandpunkter, har også en strategisk side. Igjen er refleksivitet, i betydningen "uintendert refleks" eller "blowback", et stikkord. Ett år etter 11. september vet vi mer om geopolitiske endringer enn om årsakene til terrorisme. USA er nesten offisielt anerkjent som hegemon i og med det nye strategiske konseptet, som erklærer "pre-emptive strikes" mot alle som kan komme til å true hegemoniet (Rasmussen 2002b, Enebakk 2002), mens kunnskapen om terror neppe har økt så mye i kvalitet som i volum. Men jeg tror vi kan si følgende: Selv om det ikke er *sikkert* at Thomas Homer-Dixon har mer rett enn Michael Ignatieff i forståelsen av terrorisme, tyder mye på at en brenner seg om en ikke hele tiden reflekterer over ens egen rolle i det sikkerhetspolitiske klimaet preget av terrorfrykt. I mine øyne er én implikasjon at debatten om terrorismens *årsaker* bør bli minst like viktig som worst case scenarios. Som anslag mot USA

og Russland viser kan det være farlig naivt å gå ut fra at sårbarhet for terror skulle være uavhengig av egne handlinger. En annen implikasjon er at det folkerettslige grunnlaget for kampen mot terror må forbedres og bli så solid at den globale antiterrorkrigen ikke sparker bena under seg selv, som altså kan være i ferd med å skje i Russland. I stedet for at politiseringen av risikospørsmålet oppheves, blir den snarere reaktualisert av den internasjonale terrorismen.

Og videre: Som deltaker i den samme kampen mot terror som USA, Usbekistan og også Russland, befinner Norge seg midt oppe i denne situasjonen, og får en rekke juridiske og moralske dilemmaer i fanget. Blant annet mottar Norge flyktninger fra både Tsjetsjenia og Usbekistan, og vegrer seg for å utlevere den usbekiske opposisjonslederen Mohammed Salih, som i følge usbekiske myndigheter har forbindelser til islamistiske terrorister (Aftenposten 01.12.01). Dette er ett av flere paradokser som illustrerer hvor vanskelige de er, de sikkerhetspolitiske utfordringene i verdensrisikosamfunnet, det globale sårbarhetssamfunnet, eller hva en nå vil kalle det. Nå erklæres det i både Samfunnssikkerhetsmeldinga og Stortingsinnstillingen at kampen mot terrorisme må utkjempes med andre midler enn militære, for eksempel juridiske, diplomatiske og økonomiske. Men det er lite fokus på dette i alle dokumentene, og erklæringen framstår dermed som – nettopp en erklæring, uten klart innhold. SV er kritisk til fordelingsnøkkelen i budsjettilegg etter 11. september og mener at forsvaret mottar en uforholdsmessig stor del av de samlede ekstraordinære midlene (Innst. S. 9 (2002-03)). Ingenting i argumentasjonen ovenfor betyr at det ikke er viktig å styrke beredskapen i helsevesenet og politistyrken, å bedre kontrollpunktene for luftfarten eller på annen måte gjennomføre tradisjonelle antiterroriltak. Men en slutning vil være, tror jeg, at dette er like lite *tilstrekkelig* som tekniske og organisatoriske tiltak er for industriell risiko. Terroren står ovenfor minst like store legitimitetsutfordringer som håndtering av safetyrisiki, og den sikkerhetsmodellen Beck kaller overvåkingssamfunnet står ovenfor en sisyfossoppgave. Endelig må prosessen som fører til nytt overordnet sikkerhetskonsept være et vel så egnet forum for refleksjoner rundt de ovennevnte dilemmaene mellom åpenhet og sikkerhet som andre politiske beslutningsprosesser etter 11. september.

3.3 Mot et refleksivt samfunnssikkerhetskonsept

Å si noe definitivt om samfunnspolitikken som er under utvikling i Norge er en komplisert oppgave, blant annet fordi spennet i policyen er så stort. Også nivået er uvisst. Sikkerhet – for hvem? Staten Norge, “samfunnet” eller individet (jfr. Innst. S. 9 (2002-03) og Lipschutz 1995)? Dessuten er policyen ikke avsluttet; antagelig vil nye dokumenter slippes etter at dette notatet er skrevet, men før det er lest. Jeg har valgt å trekke ut et par enkle problemstillinger og kommentert disse fra et perspektiv som ikke kan gjøre krav på noen spesielt privilegert posisjon, selv om det er viktig i risiko- og sårbarhets sosiologien. Derfor er framstillingen ovenfor ment som innspill til en pågående konstruksjon, mer enn som en helhetlig kritikk eller evaluering.

At det finnes ulike risikodiskurser er en kjent sak, og Sårbarhetsutredningen og de påfølgende dokumentene markerer da også i flere henseender avstand fra reduksjonistiske forståelser. Vekten på sårbarhet markerer en konseptuell dreining bort fra et ensidig fokus på trusler. Vekten på risiko som dynamisk innebærer at beredskaps- og sikkerhetsarbeidet tar høyde for sosial og sosiomateriell endring. Risikovurderinger må i følge Sårbarhetsutredningen støttes av skjønn, og risiko knyttes til sårbarhet. Jeg har hevdet at en også kan knytte forskjellige forståelser av “sårbarhet” til ulike risikodiskurser. En kan legge til grunn et relasjonelt risikobegrep som vektlegger handlinger, eller hvordan en *gjør seg selv sårbar*. Eller en kan tenke sårbarhet i forhold til eksterne trusler. Her fokuseres det på fravær av instrumentelle handlinger, eller på unnlattelse. Det første synet er knyttet til den interne vendingen i risiko- og ulykkes sosiologi, og finnes igjen i en rekke innspill om kampen mot terror. Samfunnssikkerhetspolitikken har beveget seg noe i samme retning, men har etter min mening ennå mange trekk av en eksternalistisk og teknokratisk tilnærming i seg. Dette er naturligvis ikke en nødvendig, men en valgt måte å strukturere problemet på, som også har interessante implikasjoner. De to synene har svært forskjellig oppfatning av hvordan “robusthet” opprettes – grovt sagt henholdsvis politisk og teknisk. Også aktørene er forskjellige. Det første synet framhever at legitimitet i risikospørsmål forutsetter en demokratisering, som blant annet innebærer at det sivile samfunn i en bred forstand er involvert i beslutningsprosessen. Det andre synets sivile beredskap er egentlig først og fremst adskilt fra militære mannskaper, som ikke-militære eksperter.

Politikken som er under utforming er en viktig nytenkning om sikkerhet i en verden i endring. Staten opplever å befinne seg i et sårbart samfunn, der globalisering, ny teknologi og nye

politiske enheter endrer rammebetingelsene for sikkerhet og beredskap. Men veien som er pekt ut av sårbarheten er ikke forbundet med en mer refleksiv modernisering. Snarere er sikkerhet, ved eksperter og kontrollinstanser, sett som løsningen. Stortingsmeldinga og komiteenes innstilling avviker noe fra Sårbarhetsutredningen på flere av disse punktene, men denne tendensen er ikke entydig, og debatten er ennå ikke avsluttet. På mange måter er policyen imponerende tidlig ute, fordi terror ble gitt stor vekt allerede av Willoch-utvalget, før 11. september og i det som er betegnet som en ”gunstig sikkerhetspolitisk atmosfære” (St.meld. 17 (2001-02): 25). Dette er også en viktig grunn til at 11. september ikke fikk en så altoverskyggende plass i de påfølgende dokumentene som en kunne frykte. Snarere utvikles risikobildet til å omfatte konsekvenser av vekst og av ulik fordeling i større grad enn hos utvalget. Dette gleder meg. Det er positivt med en revurdering av sikkerhetssituasjonen som vektlegger trusler og sårbarhet utenom krigstid, og ressursene i den sivile beredskapen. På den andre siden er jeg skeptisk, fordi policydokumentene så langt kanskje ikke har gått langt nok i å oppgradere det sivile sikkerhetskonseptet. Med det sterke fokuset som i dag rettes mot terrorisme er jeg redd debatten om risiko og sikkerhet langt på vei kan lukkes. Blant annet tror jeg fremdeles at selv om skepsis i forbindelse med 11. septembers betydning på kort sikt ikke bekrefte, kan det likevel bli følgen på lengre sikt. Ennå frykter jeg at en del beslutninger, særlig forbundet med risikofylt teknologi, kan bli unndratt offentligheten av ”sikkerhetsgrunner”.

Risiko skapes i alle sektorer hele tida, og er ofte på én og samme tid både en mulighet og noe uønsket. På grunn av usikkerhetene som hefter ved risikobegrepet, og dreiningen mot et mer hybrid trusselbilde, er det en opplagt mangel ved Sårbarhetsutredningen og den påfølgende stortingsmeldinga om samfunnssikkerhet at det er lagt lite vekt på risiko som sosialt fenomen; som avhengig av sosiale faktorer. Selv om det ikke er tvil om at beredskapen vil bli vesentlig bedre, er det bedrøvelig at fortellingen om sårbarhet og sikkerhet i Norge ved tusenårsskiftet i så liten grad vektlegger dialog og relasjoner. I det risikosamfunnet som Beck beskriver trengs et nytt legitimitetsgrunnlag, som Sårbarhetsutredningen i henhold til sitt mandat kunne gjort mer ut av. Dette blir særlig viktig med tanke på eventuelle repressive konsekvenser av samarbeidet mellom sivile og militære ressurser. Her er det ennå uvisst hva utkommet blir. Jeg tror det sosiologiske synet på risiko som relasjonelt og hybrid i hvert fall har tre implikasjoner. For det første må sikkerhets- og beredskapspolitikk baseres på vilje til å ta høyde for mer enn unnlatelser når samfunnets sikkerhet revurderes. Først må virkningene av politiske beslutninger – av handling – bli viktigere i vurderingen. For det andre må policyen reise spørsmålet om hvilke interesser som rammes av sterkere sikkerhetstiltak, og om dette

kan slå tilbake på den som beskytter seg. Til slutt må policyen vurdere om andre samfunnsverdier og -goder ofres i kampen for å redusere sårbarheten. Dette er nok hva Beck og også SVs Kjetil Bjørklund (møte i Stortinget 05.11.02) uttrykker når de snakker om forpliktelsen til å beskytte demokratiet. Den politiske prosessen som fører fram mot et nytt beskyttelseskonsept for det sivile samfunnet er en naturlig arena for denne typen spørsmål – ikke på bekostning av, men i tillegg til spørsmål om beredskapsressurser og organisasjon på alle forvaltningsnivåer. Dette blir enda viktigere for en policy som har som formål å være proaktiv, fordi de angår forebygging av, og ikke bare beredskap for, hybride risiki. Med en generell formulering kan en si dette ville bety en utvikling mot en mer refleksiv politikk for samfunnssikkerhet.

Referanser

- Aftenposten 1.desember 2001: "Usbeksisk opposisjonsleder arrestert i Tsjekkia"
- Amnesty International Norge 20.01 2003: "Asylsøkere mistenkt for "terrorisme" deportert, [http://www.amnesty.no/web.nsf/\(pages\)/F17638AD73F9E5AFC1256B73003A1FED](http://www.amnesty.no/web.nsf/(pages)/F17638AD73F9E5AFC1256B73003A1FED)
- Arquilla, J., D.Ronfeldt & M.Zanini 1999: "Networks, netwar and information age terrorism" i I. Lesser et al. *Countering the new terrorism*, RAND Corporation
- Asdal, K., B.Brenna & I.Moser 2001: "Introduksjon" i K.Asdal et al (red.): *Teknovitenskapelige kulturer*, Spartacus forlag, Oslo
- Beck, U. 1992: *Risk society*, Sage, London
- Beck, U. 1994: "The reinvention of politics: Towards a theory of reflexive modernization " i U. Beck et al., *Reflexive modernisation*, Polity press, Cambridge UK
- Beck, U. 1999: *World risk society*, Polity press, Cambridge UK
- Beck, U. 2002a: *Ordenes tavshed*, Hans Reitzel forlag, København
- Beck, U. 2002b: "The terrorist threat: World risk society revisited", i *Theory, culture and society*, vol. 19 (4): 39-55
- Bellona 2002: "Antiterrorism bill scraps nuclear safety funding", fra <http://www.bellona.no/en/international/russia/icebreakers/27150.html>
- Bijker, W. 1995: *Of bicycles, bakelite and bulbs – towards a theory of sociotechnical change*, MIT Press, Cambridge, MA
- Bijker, W. 1995b: "Sociohistorical technology studies" i S. Jasanoff et al. (red.) *Handbook in science and technology studies*, Sage, London
- Blaikie, P., T.Cannon, I.Davis & B.Wisner 1994: *At risk*, Routledge, London
- Bradbury, J. 1989: "The policy implications of differing concepts of risk" i *Science, technology & human values*, vol. 14, no. 4; 380-399
- Chomsky, N. 2001: *11/9*, Forlaget oktober, Oslo
- DSB/FO 1998: *Totalforsvaret – historie, samtid, framtidige utfordringer*, Direktoratet for sivil beredskap/Forsvarets overkommando
- Endsjø, D.Ø. 2002: "Når terroristene har rett", kronikk i *Klassekampen* 28. november 2002
- Enebakk, V. 2002: "US and them" i *Arr – idéhistorisk tidsskrift* 3/2002: 74-89
- Falkenrath, R. 2001: "Analytical models and policy prescription" i *Studies in conflict and terrorism*, 24: 159-181
- Fry, G & J.O'Hagan 2000: *Contending images of world politics*, Macmillan press, London
- Giddens, A. 1991: *Modernity and self-identity*, Polity press, Cambridge UK
- Giddens, A. 1994: *Beyond left and right*, Polity press, Cambridge, UK

- Gilbert, C 1998: "Studying disaster: Changes in the main conceptual tools" i E.L. Quarantelli (red.) *What is a disaster*, Routledge, London
- Gleditsch, N.P. 2001: "Mot et utvidet sikkerhetsbegrep?" i J. Hovi R. Malnes (red.) *Normer og makt*, Abstrakt forlag, Oslo
- Gurr, N. & B.Cole 2000: *The new face of terrorism*, I.B.Taurus publishers, London
- Harrald, J. 2001: "Future of emergency management in the US following the Sept. 11 terror attack", fra <http://www.seas.gwu.edu/~icdm/Oct1.htm>
- Heradstveit, D. 1992: *Norge som mål for arabisk terrorisme*, NUPI-rapport 158, mai 1992
- Hoffman, B. 1998: *Inside terrorism*, Colombia university press, New York
- Hoffman, B. 2002: "Rethinking terrorism and counterterrorism since 9/11", i *Studies in conflict and terrorism*, 25: 303-316
- Homer-Dixon, T. 2001: "Why root causes are important", i Toronto Globe and Mail 23.september 2001, fra <http://www.wfs.org/mmdixon.htm>
- Husabø, E.J. 2002: "Terror-tiltaka endrar også norsk strafferett", kronikk i Aftenposten, 8.februar 2002
- Ignatieff, M. 2001: "It's war but it doesn't have to be dirty", fra The Guardian 1.oktober 2001, fra <http://www.guardian.co.uk/g2/story/0,3604,560891,00.html>
- Innst. S. 9 (2002-03): *Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbar samfunn*, Stortinget
- JD 2000: *Høringsuttalelser til Sårbarhetsutvalgets innstilling – NOU 24/2000*, Justisdepartementet
- Jenkins, B. 1991: "Evaluating security against terrorism", i M.Shubik (red.) *Risk, organizations and society*, Kluwer academic publishers, Boston
- Juergensmayer, M. 2000: *Terror in the mind of God*, University of California press, Berkeley
- Jørgensen, M.W. og L.Phillips 1999: *Diskursanalyse som teori og metode*, Roskilde universitetsforlag, Fredriksberg
- Kjøk, Å & B. Lia 2001: *Terrorism and oil: An explosive mixture?*, FFI-rapport 2001/04031, Forsvarets forskningsinstitutt
- Klinke, A. & O. Renn 2002: "A new approach to risk evaluation and management: (...)" i *Risk analysis* vol. 22, no. 6: 1071-1094
- Laqueuer, W. 1996: "Postmodern terrorism", i *Foreign Affairs*, vol. 75, no. 5 – fra http://www.foreignpolicy2000.org/library/issuebriefs/readingnotes/fa_laqueur.html
- Latour, B. 1995: *Vi har aldri vært moderne*, Spartacus forlag, Oslo
- Latour, B. 1999: *Pandora's hope*, Harvard university press, Cambridge MA

Lia, B. & A.Hansen 2000: *Globalisation and the future of terrorism*, FFI-rapport 2000/01704, Forsvarets forskningsinstitutt

Lia, B & K.Skjølberg 2000: *Why terrorism occurs*, FFI-rapport-2000/02769, Forsvarets forskningsinstitutt

Lipschutz, Ron 1995: ” On security”, i R. Lipschutz (red.) *On security*, Colombia university press, New York

Mathiesen, T. 2002: “Ytringsfrihet og rettssikkerhet i den nye tid” i V.Velle (red.) *De nye korstogens tid*, Spartacus forlag, Oslo

Myrdal, J. 2002: “Terror og terror”, kommentar i Klassekampen 19. desember 2002

Mærli, M.B. 1999: *Atomterrorisme*, NUPI, Oslo

NOU 24/2000: *Et sårbart samfunn*, Justisdepartementet

Olcott, M. B. 2002: *Democracy, Human Rights and the War on Terrorism in Central Asia*, fra <http://www.ceip.org/files/Publications/2002-06-27-olcott-senatetestimony.asp?from=pubauthor>

Oliver-Smith, A. 1998: “Global changes and the definition of disaster” i E.L. Quarantelli (red.) *What is a disaster*, Routledge, London

Perrow, C. 1984: *Normal accidents*, Basic books, New York

Politkovskaja, A. 2000: *En reise i helvete*, Pax forlag, Oslo

Reason, J. 1997: *Managing the risks of organizational accidents*, Ashgate, Aldershot, UK

Rasmussen, M.V. 2001: “Reflexive security: NATO and international risk society”, i *Millennium: Journal of international studies*, vol. 30 (2): 285-309

Rasmussen, M.V. 2002a: “A parallel globalisation of terror”, i *Cooperation and conflict*, vol. 37 (3): 323-349

Rasmussen, M.V. 2002b: “Fra Manhattan til Bagdad”, fra <http://www.raeson.dk/vedby121102download.pdf>

St.meld. 7 (2001-02): *Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten*, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

St.meld. 17 (2001-02): *Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn*, Justisdepartementet

St.meld. 25 (1997-98): *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*, Justisdepartementet

Stortinget 05.11.02: Referat av møte i Stortinget 5. november 2002, ”Sak 2, Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn”, midlertidig versjon, fra <http://www.stortinget.no> 07.11.02

Szszzynski, B, S.Lash & B.Wynne 1996: “Introduction” i S. Lash et al.(red.): *Risk, environment and modernity*, Sage, London

- Tierney, K. 1994: "Sociology's unique contribution to the study of risk", preliminary paper #204, Disaster research centre, Delaware, fra <http://www.udel.edu/DRC/preliminary/204.pdf>
- Wilkinson, P. 2001: *Terrorism versus democracy*, Frank Cass publishers, London
- Winner, L. 2002: "Complexity, trust and terror", Tech knowledge revue 3.1, fra http://www.nwtfuture.org/2002/Oct2002_137.html
- Wynne, B. 1996: "May the sheep safely graze?" i S. Lash et al.(red.): *Risk, environment and modernity*, Sage, London
- Wynne, B. 2001: "Vitenskapssosiologi, identitet og politikk" i K. Asdal et al.(red.): *Teknovitenskapelige kulturer*, Spartacus forlag, Oslo