

Risiko, sikkerhet og nye trusselbilder

*Myndighetenes vurdering av terrortrusselen i
stortingsmeldinger mellom 2001- 2008.*

Stine Bergersen



Masteroppgave ved Institutt for kriminologi og retts sosiologi

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2012

© Stine Bergersen

2012

Risiko, sikkerhet og nye trusselbilder - Myndighetenes vurdering av terrortrusselen, i stortingsmeldinger mellom 2001-2008.

Stine Bergersen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: PBMS Dokumentsenteret Nordea.

II

Risiko, sikkerhet og nye trusselbilder

*Myndighetenes vurdering av terrortrusselen i
stortingsmeldinger mellom 2001- 2008.*

Stine Bergersen

Masteroppgave ved Institutt for kriminologi og retts sosiologi

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2012

Sammendrag

Tittel: Risiko, sikkerhet og nye trusselbilder. Myndighetenes vurdering av terrortrusselen i stortingsmeldinger mellom 2001-2008.

Navn: Stine Bergersen

Veileder: Liv Finstad

Levert ved: Institutt for kriminologi og retts sosiologi, vår 2012

Terrorisme omtales gjerne som en av vår tids største trusler, og 11. september 2001 ble et vannskille for norsk terrorbekjempelse. Gjennom en analyse av fire stortingsmeldinger mellom 2001-2008, tar denne avhandlingen for seg regjeringens syn på Norges rolle i den globale innsatsen mot terror, og jeg drøfter både kortsiktige og langsiktige strategier som fulgte i kjølvannet av denne hendelsen. Globalisering, forstått både som homogeniserende og gjensidig avhengighetskapende prosess, gjør at vi må rette blikket ut i verden for å forstå hva som skjer her hjemme. Kampen mot terror har dyttet oss inn i en ny fase av globaliseringen, ved at kampen mot terror fordrer stadig mer transnasjonalt og sektorovergripende samarbeid, med etableringen av de nye kontrollmekanismene det innebærer.

Jeg legger til grunn at vi har tatt steget inn i det Beck kaller et ”verdensrisikosamfunn”, et samfunn der globale trusler, som terror, er prekære. Globaliseringen har medført en utvikling av kontrollteknologi som kan betegnes som paradoksal, fordi den samme tekniske og institusjonelle infrastrukturen som har muliggjort global flyt av varer, kapital og tjenester, også har skapt nye muligheter for terroristen. Dette tolkes som et teknologisk opprustningskappløp mellom kriminelle og myndighetene, der begge parter rustet opp på bakgrunn av en frykt for hva en ensidig nedrustning eller mangel på utvikling kan føre til. For Norges vedkommende har et eksempel på en slik ”opprustning” vært å gå fra å bekjempe terror innenfor eksisterende straffebud, og over til en bredere tilnærming, med innføring av særlovgivning for terrorisme. Dette tolkes som en intensivering av den proaktive bekjempelsesstrategien, som allerede var i gang før 2001. Nye tiltak legitimeres ut fra en antakelse om at vi plutselig var mer utsatt for terror enn før, og at en særegen trussel fordrer særegne tiltak. Både i forhold til andre risikofaktorer i verdensrisikosamfunnet, og i forhold til organisert kriminalitet, drøftes disse særegenhetene. Det at terror omtales som en særlig trussel, gjør det lettere å godta omfattende og repressive kontrolltiltak. Ivaretagelsen av noen

rettstatlige og demokratiske prinsipper i utviklingen av terrorbekjempelsen diskuteres i forlengelsen av dette.

Truslene mot Norge har antatt en mer realistisk, heller enn potensiell form. Jeg slår fast at Norge på den ene siden har sikkerhetsfremmende trekk, slik som mangel på store innenrikspolitiske konflikter og høy grad av konsensus. På den andre siden er vi særlig utsatt for terror av for eksempel handelspolitiske årsaker, samt vår geostrategiske beliggenhet. Delvis sammenfallende med Nordenhaug og Engenes (2008) konklusjoner finner jeg at Norge også har iverksatt en rekke tiltak i kjølvannet av 11. september, som kan forstås som symbolpolitiske, og at disse til dels kan forklares som ledd i en internasjonal solidaritetslogikk. Jeg har slått fast at det i mitt datamateriale er lagt større vekt på hva noe er en trussel mot heller enn hva noe er en trussel fra. Fokuset ligger på *hva* vi må beskytte, og hva regjeringen definerer som attraktive terrormål, men at det er mindre fokus på *hvem* avsenderen av truslene eventuelt skal være. Når det gjelder sistnevnte er det imidlertid tydelig at islamsk motivert terrorisme står i fokus etter 2001.

Forventningen om en katastrofe preger det norske sikkerhetsarbeidet, og den subjektive, fabrikkerte usikkerheten som skapes i verdensrisikosamfunnet gir større aksept for kontroll og overvåkning, samtidig som en erkjennelse er at vi aldri vil kunne bli helt trygge. Dette innebærer at vi må finne oss i å leve i et akseptabelt risikonivå. Jeg skiller mellom subjektiv (opplevd) og objektiv (faktisk) sikkerhet, og viser hvordan begge deler er av betydning for myndighetenes terrorbekjempelsesarbeid. Både sikkerhetstenkningen og terrorens overhengende fare ser ut til å foregå på makronivå, der de lokale effektene omtales i liten grad. Sikkerhetsarbeidet defineres som et stort og bredt anliggende, som innebærer alt fra sikring av infrastruktur, til offshore- og matvareindustrien, og der stadig flere handlinger og situasjoner kan defineres som en sikkerhetstrussel. Vi ser en omvendt proporsjonal utvikling, der lavere aksept for sikkerhetstrusler etterfølges av en høyere aksept for sikkerhetsanordninger.

Drøftingen vedrørende endringer i trusselbildet før og etter 2001 viser at fokuset har flyttet seg fra nasjonalt til internasjonalt gjennom en eksternalisering av truslene. Dette ble utløst av terrorangrepet mot USA, og erkjennelsen av at angrepet var en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet. Det nye trusselbildet som beskrives i mitt datamateriale bærer preg av en antakelse om at 11. september var en forsmak på hva vil kan vente oss i fremtiden, og at denne fremtiden plutselig har kommet til oss. Jeg drøfter til slutt endringer i det operative

polisiære arbeidet, og viser at dette stor grad bærer preg av langsiktige og proaktive strategier, der det ikke nødvendig å sitte og vente på at noe skal skje før man iverksetter tiltak.

Takk

En stor takk rettes først og fremst til mamma og pappa, for deres evige tro på alt jeg gjør, og for all deres støtte.

Takk til alle mine medstudenter på Domus Nova, uten dere ville ikke disse to årene vært like hyggelige og inspirerende.

Tusen takk til Liv og resten av politigruppa, for deres engasjement og gode humør. Jeg har satt stor pris på å samarbeide med dere!

Og takk til mine venner for verdifull korrekturlesning.

Og sist, men ikke minst, takk til min kjære Eirik, for alt du er.

Oslo, mai 2012.

Stine Bergersen

Forord

Mitt tema tatt i betraktning, har jeg har valgt å skrive et forord. Jeg håper det både kan fungere avgrensende og kontekstualiserende, samt gi rom for noen av de tankene som nødvendigvis gjør seg gjeldene når man skal arbeide vitenskapelig med terror, risiko og trusselbilder etter 22. juli 2011, men som ikke kan (og bør) være en del av selve avhandlingen.

Det finnes ulike årsaker til akademisk engasjement. Noen spørsmål berører oss fordi de handler om territoriet vi er knyttet til, slik som tilhørighet til en bygd, en by eller en nasjonalstat. Andre kan berøre oss som personer med tilhørighet til en sosial kategori, som studenter, foreldre eller gamle. Noen ganger dukker det opp problemstillinger som går på tvers av alle disse årsakene. Slik opplever jeg mitt engasjement når det gjelder terrorisme, etter hendelsene 22. juli 2011.

I min tid som statsvitenskapsstudent sto begrepet ”konsensusdemokrati” ofte sentralt på forelesninger og seminarer. Den nederlandske statsviteren Arend Lijphard beskriver denne demokratiformen som ”den snilleste og mest forsiktige” og skriver at konsensusdemokratiene er overlegne i forhold til andre demokratiformer når det gjelder for eksempel politisk likhet, kvinnerepresentasjon og samsvar mellom myndighetenes retningslinjer og velgernes preferanser (Lijphart 1999: bakside). Under et seminar i komparativ politikk der vi ble bedt om å fordele ulike stater innenfor graderte kategorier avhengig av demokratisk kvalitet, var det aldri noen tvil om hvor vår egen nasjon havnet. Høsten 2005 leverte jeg et essay der jeg forsøkte å forklare Norges relativt lave valgdeltakelse med en noe flåsete formulert hypotese om at ”vi har det for godt til å bry oss”, og under det påfølgende valget i 2009 ble ”hjemmesitterne” landets nest største parti. ”Why would anyone want to study norwegian politics?”, spurte en foreleser retorisk en gang, og refererte sigende til den norske, politiske konsensusen. Han hadde kanskje et poeng.

Proporsjonalt med gjelden til Lånekassen økte kompleksiteten i mitt eget verdenssyn, og sjatteringene av grått mellom alle de svart/hvite kategoriene jeg hadde inntrykk av ble stadig mer påtrengende. Jeg må imidlertid innrømme at jeg med unntak av noen isolerte ulykkestilfeller, ikke har følt usikkerhet, grunnleggende ubehag eller utrygghet i min levetid.

Og selv om de visuelle og følelsesmessige inntrykkene riktignok er lett tilgjengelige i vår globaliserte tidsalder har kriger, naturkatastrofer og andre grusomheter i stor grad utspilt seg i fremmede land. Dette antar jeg har vært med på å gjøre det lettere å lese om og arbeide med vanskelige temaer som kriminalitet, undertrykkende regimer, tortur, folkemord, atomvåpen og ikke minst - terror. Det har aldri vært umulig å holde en viss følelsesmessig akademisk avstand til de vanskelige tingene.

Etter 22. juli er den følelsesmessige distansen borte, selv om jeg var heldig og slapp unna med sår på kneet. Jeg kommer aldri til å glemme de grufulle inntrykkene som sitter i hodet og hjertet fra de påfølgende minuttene etter at bomben gikk av. 22. juli har preget *arbeidet* med denne avhandlingen, men min klare ambisjon har vært at *teksten* ikke skal bære preg av disse hendelsene, verken eksplisitt eller implisitt. Det var aldri noen tvil om at hendelsene var akademisk utilgjengelig for meg, både på grunn av den følelsesmessige nærheten, og det faktum at vi enda er langt unna en domsavsigelse. I tillegg kommer vissheten om at mange etter meg vil ta for seg disse hendelsene, og hvordan denne dagen kanskje vil forandre måten vi tenker om terror, sikkerhet og risiko på. Empirisk sett tar jeg utgangspunkt i en annen dramatisk hendelse, 11. september 2001. Kanskje vil ettertiden vise at dette ble vårt 11.september, vårt vannskille? Terrorforsker Bruce Hoffmann antyder dette i et intervju med Morgenbladet: ”– I det bredere feltet av terrorismen er derfor Behring Breivik et viktig vannskille. Han viser at i det 21. århundret, av mange grunner, er en person i stand til å gjøre det vi for få tiår siden regnet med at bare grupper og organisasjoner kunne make.” (Skjeldal 2012). Spekulasjoner til side, håper jeg at mitt ydmyke bidrag til dette forskningsfeltet kan si noe om hvordan den faktiske tilstanden var i Norge tiåret før det nærmest utenkelige skjedde, og hva som var de mest sentrale utviklingstrekkene.

Å jobbe med dette temaet var ikke enkelt i utgangspunktet, og plutselig ble det enda vanskeligere. Jeg ble ute av det blå et godt eksempel på at du som forsker på det kvalitative feltet er del av den virkeligheten du studerer. Følgelig må man prøve så godt man kan å sette en parentes rundt seg selv og ens egen viten, særlig når man har å gjøre med diskurser som man selv er tett på, slik at ens egne vurderinger og følelser ikke overskygger analysen. En måte å vurdere gyldigheten (kvaliteten) til analysen er hvorvidt den er fruktbar, og om den evner å skape nye forklaringer. Følelsen av at en arbeider med et tema som er betydningsfullt og aktuelt, har bidratt til å gjøre prosessen enklere.

Innholdsfortegnelse

1 INNLEDNING OG METODE	1
1.1 Innledning, presentasjon av tema og forskningsspørsmål.....	1
1.1.1 Innledning.....	1
1.1.2 Valg av tema og forskningsspørsmål	3
1.1.3 Førforståelse	5
1.1.4 Tidligere forskning	7
1.2 Metode.....	8
1.2.1 Metodiske betraktninger.....	8
1.2.2 Avgrensning og oppbygging	10
1.2.3 Hva er stortingsmeldinger?	13
1.2.4 Dokumentanalyse på egne ben.....	14
1.2.5 Kvalitetssikring	17
1.2.6 Strukturering av analysen.....	19
2 SENTRALE BEGREPER, OG TEORETISKE TILNÆRMINGER TIL DISSE.....	23
2.1 Hva er risiko?	23
2.1.1 Hvordan bygge gjerde rundt en sky?.....	23
2.1.2 Risikosamfunnet.....	24
2.1.3 Verdensrisikosamfunnet.....	27
2.1.4 Refleksiv modernitet	34
2.1.5 Forståelsen av det globale	35
2.2 Hva er sikkerhet?.....	38
2.2.1 Innledning.....	38
2.2.2 Fragmentering og utvidelse av sikkerhetsbegrepet	40
2.2.3 Statens hovedrolle som sikkerhetsleverandør	45

3	NORSKE KONSEKVENSER AV DET GLOBALE RISIKOSAMFUNNETS MOBILISERING MOT TERRORISME.....	47
3.1	Innledning.....	47
3.2	11. september 2001.....	48
3.3	Den viktige og vanskelige terrordefinisjonen	50
3.3.1	De akademiske definisjoner	51
3.3.2	Den juridiske definisjon	52
3.4	Norske reaksjoner på 11. september - Langsiktige og kortsiktige strategier	54
3.4.1	Før 2001, terrorbekjemping innenfor strafferettsmodellen	54
3.4.2	Etter 2001, terrorisme får eget straffebud, og en bred tilnærming	55
3.5	Ivaretagelse av demokratiske og rettsstatlige prinsipper i utviklingen av terrorbekjempelsen	59
3.6	Organiseringen av det norske terrorbekjempelsesarbeidet.....	63
3.7	Terror og globalisering to sider av samme sak?.....	65
3.8	Sikkerhetsfremmende eller særlig utsatt?.....	68
3.9	Symbolpolitiske tiltak mot terrorisme	72
3.10	Trussel <i>fra</i> versus trussel <i>mot</i>	75
4	FORVENTNINGEN OM EN KATASTROFE I DEN GLOBALE VERDEN	79
4.1	Innledning.....	79
4.2	Et akseptabelt risikonivå	82
4.3	Objektiv (faktisk) versus subjektiv (opplevd) sikkerhet/ risiko	88
4.4	IKT- utviklingens paradoks.....	93
4.5	Trusselbilde fra futurum til presens, og fra nasjonalt til internasjonalt.....	97
4.6	Etter 2001- et internasjonalt perspektiv på terror	101
4.7	Kontrollens utbredelse og opphav	105
5	ER TERROR EN SÆREGEN TYPE TRUSSEL?.....	113
5.1	Innledning.....	113
5.2	Umuligheten	113
5.3	Ansvar.....	115
5.4	Eksternalisering av truslene.....	116

5.5	Fiendebildene	117
5.6	Frykten.....	118
5.7	Ubestridelig	119
5.8	Terroristen	119
5.9	Risikoen.....	121
5.10	Særegent, i forhold til hva?	122
5.11	Oppsummering så langt.....	125
6	POLISIÆRT OPERATIVT ARBEID I RISIKOSAMFUNNET.....	127
6.1	Innledning.....	127
6.2	Hva er polisiært arbeid?	128
6.3	Organisering av det polisiære terrorbekjempelsesarbeidet	130
6.4	Politi og forsvar	131
6.5	Fra reaktiv til proaktiv strategi	133
6.6	Politirollens utvikling i lys av kampen mot terror.....	137
6.7	Politiets objektive og subjektive trygghetsskaping	142
6.8	Avslutning: Visjoner om fremtidig fare i et nytt polisiært landskap.....	144
	Litteraturliste.....	149

1 INNLEDNING OG METODE

1.1 Innledning, presentasjon av tema og forskningsspørsmål

1.1.1 Innledning

Verden er i fluks. Blant annet gjør både globaliseringsprosesser og utviklingen i internasjonal økonomi at det knyttes større usikkerhet til morgendagens verdenssamfunn. Denne usikkerheten manifesteres i realpolitiske utfordringer, når vi opplever at globaliseringsprosessene medfører et mer direkte påvirkningsforhold mellom indre og ytre hendelser, og følgelig et tilsvarende svakere skille mellom utenriks- og innenrikspolitik (Forsvaret 2012: 6). Norsk terrorbekjemping er et uttrykk for dette, som svar på en utvikling der stadig flere av de trusler Norge står ovenfor er grenseoverskridende, og fordrer samarbeid på tvers av både sektorer og landegrenser. Det synes ikke å være noen grunn til å forkaste den forslitte konklusjonen om at vi lever i kompleks verden, der både trygghet og frihet er verdifulle goder. Behovet for å føle oss trygge innenfor rammene av den usikkerhet vi manøvrerer i, har avfødt institusjoner og kontrollapparater som skal sørge for at dette etterlevs i praksis. I forlengelsen av dette kan spørsmålet stilles om hvor langt vi er villige til å gå for å sørge for vår egen sikkerhet, hva konsekvensene kan være, og om dette i det hele tatt er en oppnåelig tilstand, i en verden der farene lurer rundt hvert hjørne.

Som del av et globalt fellesskap, tar Norge del i globale utfordringer. Noen av disse utfordringene kan synes mer påtrengende enn andre, og noen er det lettere å gjøre noe med enn andre. I motsetning til andre typer trusler mot både enheter og helheten i det globale fellesskapet, som for eksempel miljøkatastrofer, er terrorisme en metode der en avsender har en bevisst intensjon om å påføre noen et onde for å få gjennom sitt budskap. Det er ikke vanskelig å kjenne på ubehaget som denne usikkerheten medfører. I følge Beck (2002, 2009) er denne tilstanden av usikkerhet en nødvendig del av det moderne, som vi bare må finne oss i. En av årsakene til at vi er mer usikre og redde i dag, kan skyldes det økte kunnskapsnivået i befolkningen. I denne sammenhengen trekkes ofte globaliseringen inn som en medvirkende

årsak til det Giddens kaller ”ontologisk usikkerhet”.¹ Globaliseringsprosessene gir således næring til usikkerheten, og fører til økt fokus på sikkerhet og bruk av risikokategorier i det Beck kaller et ”verdensrisikosamfunn”.² Uforutsigbarheten som ligger bak et terrorangrep mot uskyldige sivile stemmer også overens med den postmodernistiske ideen om at vi alle er potensielle ofre i en verden der slike angrep kan ramme, at frykten styrer våre handlinger og at myndighetene aldri vil kunne sikre sine innbyggere fullstendig (Jewkes 2004: 28). Dette innebærer at vurderinger av trusselens størrelse, skadepotensial og andre konsekvenser må legges til grunn for hvordan arbeidet med å bekjempe den skal være. Hvordan kan vi avgjøre når vi er sikre nok? Hvordan kan vi beskytte oss mot en potensiell og urealisert trussel? Siden det er en erkjennelse at vi aldri vil kunne sikre oss hundre prosent mot denne type trussel, hvordan vet vi hvor vi når vi skal stoppe? Ambisjonene for forebyggingsarbeidet gjør at spørsmål om rettsikkerhet og personvern ofte dukker opp i diskursen rundt kontrollstrategier i terrorbekjempelsens navn. Dette skyldes at terrortrusselen oppleves som reell, og som hovedleverandør av sikkerhet vil vi ikke finne oss i at staten ikke gjør noe for å motvirke det som truer oss. Spørsmålet blir hvordan utviklingen begrunnes, og om trusselbildene den baseres på er representative. En måte å undersøke dette på er å se på hvorvidt terrorisme kan defineres som en særegen type trussel, som skiller seg fra andre trusler vi søker å beskytte oss mot. Dersom trusselen som terror representerer oppleves som helt særegen, er det lettere å godta de særegent omfattende og repressive kontrolltiltak som terrortrusselen utløser. Dette innebærer at når trusselen oppleves som reell, blir et forkjøpsparadigme lettere forsvart av myndighetene. Poenget blir da å hindre at katastrofen inntreffer, ved å komme terroristene i forkjøpet.

¹ “Ontologisk usikkerhet” kan betegnes som ”the confidence that most human beings have in the continuity of their self-identity and in the consistency of surrounding social and material environments of action” (Giddens 1990: 92) , men jeg vil ikke gå nærmere inn på begrepet her. For mer ufullende, se Anthony Giddens 1990: *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity Press.

² Becks teori om risikosamfunnet og verdensrisikosamfunnet forklares mer utdypende i kapittel 2.1.2 og 2.1.3.

1.1.2 Valg av tema og forskningsspørsmål

Beslutningen om å skrive om terrorisme ble ikke tatt før et lite stykke ut i arbeidet med masteravhandlingen min. I utgangspunktet skulle avhandlingen være en diskursanalytisk drøfting av politirollens utvikling, sett i sammenheng med begreper som terror, risiko, sikkerhet og nye trusselbilder. Som følge av hendelsene 22.7.2011 vurderte jeg det som mer konstruktivt og aktuelt å skifte fokus til en mer overordnet analyse av myndighetenes vurdering terrortrusselen i utvalgte stortingsmeldinger mellom 2001-2008. Dette valget ble tatt på bakgrunn av en erkjennelse av at en høyst tragisk og uvelkommen aktualitet hadde løftet terror frem i lyset, og at mitt bidrag kanskje kunne si noe om hvordan tilstanden var i Norge i tiåret før det utenkelige skjedde.

Uavhengig av hendelsene i fjor sommer, er imidlertid utviklingen tydelig- sikkerhet betyr mer for oss enn noen gang, og det er ingen enkel oppgave å beskytte oss mot alle de farene som finnes i risikosamfunnet (Beck 1992). Risikotankegangen gjennomsvirer samfunnet vårt, fra sikkerhetskontrollen på flyplassen til politiets bruk av risikoprofiler. Det gir ikke lenger mening å snakke om risiko eller ikke-risiko som en dikotomi, men heller om ulike kontekstavhengige grader av risiko. Når det gjelder terrorisme, skaper dette nye utfordringer for staten som sikkerhetsprodusent. Staten har som sin primæroppgave å beskytte sine innbyggere, og den sentrale aktør for opprettholdelse av trygghet i samfunnet er politiet. Politiet har voldsmonopol i fredstid, men er ikke alene om å ha kriminalitetsforebyggende kompetanse. En offentlig diskurs med fokus på terror, frykt og risikofaktorer skaper nye utfordringer for politiet, både når det gjelder deres grunnleggende rolle i samfunnet, og deres måter å kommunisere med publikum på. Denne utviklingen mot et samfunn som i stadig større grad baserer sin politikk på risiko og frykten for terror er utgangspunktet for denne oppgaven.

Jeg ville finne ut hvordan myndighetene, i et komplekst verdensrisikosamfunn, vurderer trusselen som terrorisme representerer. Kampen mot terror må også sees i sammenheng med en generell proaktiv dreining i kontrollapparatet.³ Etter 2001 er det helt tydelig at både på

³ Jeg kommer nærmere inn på hva disse begrepene innebærer konkret i kapittel 6.5 "Fra reaktiv til proaktiv strategi", men vil her nøye meg med å si at både pre- og pro-aktiv henspiller på forebyggende arbeid, mens reaktiv handler om hva som skjer i etterkant av her: en kriminell handling.

nasjonalt og internasjonalt plan, har antiterrorstrategien tatt form av et bredt spekter av proaktive tiltak.

Generalsekretær i INTERPOL⁴ uttrykker det slik:

“If we act today, in 10 years’ time, we may not just be catching up after the latest attack, we may have prevented it.” (Noble, Ronald K. 2011).

11. september 2001⁵ beskrives av mange som et vannskille for internasjonal- men også norsk -antiterrorpolitikk (for eksempel Nordenhaug og Engene 2008), der strategien endret seg fra passivitet til proaktivitet. Målet ble å komme terroristene i forkjøpet. Slik sett, hevder de, føyer utviklingen i det norske antiterrorarbeidet seg inn i en bred, internasjonal tendens, som USA har vært den sterkeste pådriver for (Nordenhaug og Engene 2008: 145). I noen sammenhenger er vi blitt vant med å tenke risiko, og noen av disse endringene skyldes vår økte mobilitet. Etter 11. september skjedde de kanskje tydeligste endringene på norsk jord på flyplassene. Tankegangen som ligger bak endringene peker tydelig i retning av forebyggende tiltak:

“What has become clear to me is that unprecedented levels of physical and virtual mobility are both shaping and threatening our security landscape. With more people traveling by air than ever before — one billion international air arrivals last year with national and international air passenger figures estimated to reach around three billion by 2014 — I see the systematic screening of the passports and names of those crossing our borders as a top priority.” (Noble, Ronald K. (2011).

Mitt hovedtema er *Risiko, sikkerhet og nye trusselbilder*, og derunder: *Myndighetenes vurdering av terrortrusselen i stortingsmeldinger mellom 2001-2008*. Det er ikke kontroversielt å peke på at omfanget av kontrolltiltak har økt, og mitt utgangspunkt har vært et ønske om å undersøke hvordan myndighetene selv har omtalt behovet og begrunnelsene for

⁴ INTERPOL er verdens største internasjonale politiorganisasjon, med 190 medlemsland. Deres mål er å foranledige globalt politisamarbeid, for å gjøre verden til et tryggere sted. INTERPOLs høyteknologiske infrastruktur og operasjonelle støtte, bidrar til å møte de økende utfordringene som kriminalitetsbekjempelse i vår moderne tid innebærer (INTERPOL 2012).

⁵ I det følgende vil jeg referere til dette terrorangrepet ved hjelp av litt ulike formuleringer. Både ”terrorangrepet på USA”, ”11. september”, og ”11. september 2001” vil således henspille på de samme hendelsene, terrorangrepet mot USA 11. september 2001.

denne utviklingen. Overordnede spørsmål jeg har stilt meg i arbeidet med analysen er *hvordan har myndighetenes vurdering og omtale av terrortrusselen endret seg som følge av terrorhendelsene i 2001? Og kan denne utviklingen forstås i lys av begreper som sikkerhet, risiko, og nye trusselbilder?* På bakgrunn av både førforståelse, litteratur og teoretiske spørsmål har jeg valgt ut tilstøtende temaer og spørsmål som jeg drøfter i hvert av hovedkapitlene, og mer konkret i underkapitlene.

Jeg var også interessert i å undersøke hvorvidt den globale trusselen som terror representerer står i en særstilling, i forhold til andre typer globale trusler og annen alvorlig kriminalitet. Terror er ment å skulle ramme uskyldige, og det er ment å komme uforutsett. Frykt er terrorens trumfkort. Et vellykket terrorangrep er uforutsigbart, skremmende og destabiliserende, og nettopp derfor er det som nevnt ovenfor, umulig å sikre sine innbyggere hundre prosent fra denne type angrep. Vi kan ikke slå en jernring rundt alle verdens mennesker, og det er nærliggende å tenke at få vil slutte seg til den ekstreme kontrollen det i praksis ville innebære. Det er altså grenser for hva som kan kontrolleres, og løsningen blir å snakke om et *akseptabelt risikonivå*.⁶ Det teoretiske grunnlaget i avhandlingen min tar utgangspunkt i Becks teori om risikosamfunnet, og dernest, for å kontekstualisere på et globalt nivå, verdensrisikosamfunnet.

1.1.3 Førforståelse

Førforståelse er et hermeneutisk begrep, som i følge Heidegger (1927) henspiller på et grunnleggende mønster ved menneskers tilværelse. All forståelse viser tilbake til en førforståelse som vi ikke kan fri oss fra (Fangen 2004: 43). Vekslingen mellom forståelse og førforståelse utgjør det Heidegger (1927) kaller den hermeneutiske sirkel. Fangen skriver: ”en hermeneutisk grunninnsikt er således at du alltid vil ha en førforståelse før du påbegynner din forskning” (Fangen 2004: 44), og videre at ”din førforståelse vil gradvis modifiseres etter hvert som du tilegner deg kunnskap”. Den hermeneutiske metode innebærer, i motsetning til en positivistisk tilnærming, å forstå eller fortolke en handling ved å undersøke hva slags intensjoner som lå bak. Siden det å produsere et dokument også kan sees på som en sosial

⁶ Dette begrepet henter jeg fra Beck, der han beskriver hvordan anerkjennelsen av at vi i risikosamfunnet aldri vil kunne beskytte oss fullt ut mot alle risikoer, fører til at vi heller må snakke om ”akseptabel risiko”. Også i mitt datamateriale finner vi lignende formuleringer. Mer om dette i kapittel 4.2.

handling, er hermeneutiske overveielser nyttige i mitt tilfelle. Vitenskapen er ikke nøytral og blottet for verdier, i følge hermeneutisk metode. Forskeren er ikke bare tilskuer i samfunnet, men i stor grad også en aktør. Forskeren står i et intersubjektivt forhold til det eller de som skal utforskes, og slikt sett kan sosiale fenomener vanskelig ”tingliggjøres” (Halvorsen 2008: 23). Vi kan si at førforståelse gjør det lettere å lære, ved at en del viten allerede ligger latent i deg.

Min førforståelse består av en referanseramme og et sett med antakelser og verdier, som blant annet innebærer min posisjon som studentforsker ved UiO, min bakgrunn fra statsvitenskap, og min interesse for politikk og samfunn. Før jeg startet den første gjennomlesningen av mitt empiriske materiale hadde jeg følgelig visse forventninger til hva jeg kom til å finne. Innledningsvis i prosjektet var utgangspunktet mitt en antakelse om at verden blir farligere, at det ordmessige omfanget av omtale av terror helt enkelt kom til å øke for hver stortingsmelding, og at jeg kunne tolke dette som om at terror var blitt et stadig viktigere felt for myndighetene. Jeg antok videre at dess større skadepotensial eller destabiliserende effekt en trussel har, dess mer alvorlige tiltak vil vi akseptere implementert i bekjempelsen av den.

Et annet sentralt poeng både før og under arbeidet med avhandlingen er at konsekvenser av globaliseringen på den ene siden har gitt nye muligheter for mennesker som vil ta i bruk terror som metode for å få frem sitt budskap. Og at på den andre siden har myndighetene nye måter å bekjempe terror på som følge av den samme utviklingen. Delvis basert på mitt inntrykk av den offentlige diskursen om sikkerhet ventet jeg også at trusselen fra ekstreme islamister skulle være spesielt fremtredende, og at terrorangrepet mot USA skulle bli brukt som en direkte legitimering av utbyggingen av sikkerhetstilskak mot terror i Norge. Den 11. september 2001 ble nesten 3000 mennesker drept under terrorangrepet i USA, flere enn i alle terrorangrep i hele verden de siste ti årene før (Guelke 2006: 166), og det er ingen tvil om at dette viste oss hva et moderne terrorangrep potensielt sett kan innebære. Avgrensningen i tid som ligger til grunn for utvelgelsen av mitt empiriske materiale er et resultat av denne hendelsen, som skulle vise seg å ha en katalysatoreffekt på en proaktiv terrorbekjempelsespolitikk som fikk stor betydning også for vårt land, i utkanten av verden. I tillegg hadde jeg en antakelse om at arbeidet og ansvaret til politiet og Forsvaret på en eller annen måte gled over i hverandre, i tråd med Hörnquists beskrivelser av hvordan ordenspolitikken har ”sprengt” loven oppover blant annet ved at skillet mellom krig og kriminalitet er blitt mer uklart.

Dette er bare noen av aspektene ved min førforståelse som nødvendigvis er med på å påvirke meg og mitt arbeid. Jeg har gått inn i prosjektet med et åpent sinn, men allikevel med nok kunnskap til at jeg mener jeg har tilnærmet meg arbeidet på en hensiktsmessig måte. Det er i diskrepansen mellom forventning og funn at de interessante dataene ofte ligger, nettopp fordi de forhåndsantagelser og misoppfatninger en selv opprinnelig hadde, ofte tilsvarer misoppfatninger folk flest har om et visst emne (Fangen 2004: 45). Denne diskrepansen har jeg i stor grad forsøkt å ta utgangspunkt i under arbeidet med denne avhandlingen.

1.1.4 Tidligere forskning

Jore og Njås studie fra 2009 handler om mediernes fremstilling av terrortrusselen, og de tar for seg avisartikler om terrorfare i VG og Aftenposten fra 1993 til 2007. De studerer hvordan Forsvaret og Politiets Sikkerhetstjeneste omtaler terrorfaren. De skriver blant annet at terroristen har gått fra å være en politisk ruteknuser til å bli en skjult fiende som er en trussel for hele samfunnet, og at i det nye trusselbildet som oppsto etter årtusenskiftet beskriver Politiets Sikkerhetstjeneste en skjult fiende som er drevet av ekstreme holdninger (Jore og Njås 2009: 2271). Fienden kan være en velintegreert tredjegerasjonsimmigrant. Og som også flere andre forfattere trekker frem i sine arbeider skriver de at ”det nye trusselbildet er begrunnet med at vi i dag lever i en global verden med åpne grenser”. Konflikter langt borte har betydning for norsk sikkerhet, og terrorister og organiserte kriminelle kommer seg lettere inn og ut av landet enn før.

Nordenhaug og Engene (2008) har også tatt for seg ”Norge i kamp mot terror”, og deres bok analyserer, som den første i Norge, myndighetenes kamp mot terrorisme.⁷ De redegjør for ulike bekjempelsesstrategier i kampen mot terrorisme, og avdekker drivkreftene bak norske mottiltak. Deres empiriske grunnlag er et omfattende datamateriale bestående av en lang rekke offentlige dokumenter som er produsert av regjeringsapparatet, blant annet høringsnotater, odelstingsproposisjoner, stortingsmeldinger, rapporter og debattinnlegg i Stortinget. Hovedtyngden av det som analyseres består av institusjonelle

⁷ Når det gjelder denne boken vil jeg påpeke at den ikke kom meg i hende før i siste semester av arbeidet med denne avhandlingen. Slik analysen viser, sammenfaller noen av mine funn med Nordenhaug og Engenes. Dette kan tolkes som at min avhandling til dels virker bekreftende på noen av deres konklusjoner. Jeg har imidlertid forsøkt å redegjøre godt for hva som er mine funn og hva som er andres.

regjeringsdokumenter fra 1993 og frem til 2008 (Nordenhaug og Engene 2008: 12). Jeg opplever dette som en empirinær og analytisk bok, der hovedpoenget er at norsk antiterrorpolitikk først og fremst er drevet av et ønske om å tilfredsstille våre allierte, i første omgang USA, og at denne kampen mot terror ikke baseres på reelle trusler. Filosofen Joakim Hammerlins bok "Terrorindustrien" (2009) har også stått sentralt i idéfasen av arbeidet med denne avhandlingen, og har bidratt med kritiske perspektiver på utviklingen vi står ovenfor. Hammerlin er svært kritisk til det han kaller en utvikling fra en rettsstat til en kontrollstat, der våre friheter og rettigheter undermineres. Særlig sentralt står poenget om at befolkningens irrasjonelle angst for terror, og deres tillitt til at rettsstaten forvalter vår felles velferd, er avgjørende forutsetninger for overvåkningsstatens fremrykk. Hammerlins omfattende kritikk har således inspirert til kritisk tolkning av utviklingstrekk identifisert i mitt datamateriale.

Mitt tema er altså langt fra utforsket, men allikevel mener jeg at jeg kan bidra med nye elementer i forståelsen av hvordan terrortrusselen har blitt vurdert av norske myndigheter siden 2001. Verken Jore og Njå eller Nordenhaug og Engene benytter seg eksempelvis av lignende teoretisk rammeverk. I tillegg er det slik at ulike forskere kan komme frem til ulike resultater, til tross for at deres datamateriale overlapper. Og dersom det viser seg at ulike forskere kommer frem til de samme resultatene i et kvalitativt forskningsopplegg, vil dette kunne øke kredibilitet og troverdighet, og virke bekreftende med hensyn til andres resultater, i tillegg til at nye elementer kan få en utfyllende og nyanserende funksjon. I lys av dette vil jeg i resten av dette kapittelet ta for meg min metodiske tilnærming til mitt datamateriale. Jeg vil redegjøre for hva dette datamaterialet består i, og hvordan avhandlingen er avgrenset og bygget opp. Avslutningsvis vil jeg redegjøre for kvalitetssikring med tanke på mine empiriske funn, og hvordan selve analysen er strukturert.

1.2 Metode

1.2.1 Metodiske betraktninger

Mitt ønske har vært å skrive en empirinær og aktuell avhandling med Becks teori om risikosamfunnet som teoretisk forutsetning. Valg av metode avhenger av forskerens mål med prosjektet. I mitt tilfelle er målet å *beskrive* utviklingen av myndighetenes vurderinger av terrortrusselen i etterkant av 11.september 2001, og *drøfte* hvordan denne utviklingen kan

forstås i lys av ulike teoretiske tilnærminger og spørsmål. Det som legges til grunn for analysen er fire stortingsmeldinger, produsert i tiåret etter terrorangrepene i USA. Problemstillingen tilsier at det er hensiktsmessig å benytte seg av en kvalitativ forskningsmetode, for å søke den underliggende betydningen i tekstene (Hellevik 1991: 153). Jeg har valgt dokumentanalyse som strategi. Informasjonen som analysen ga meg, ble benyttet på ulike måter. Både deskriptivt, som utfyllende bakgrunnsinformasjon, og som poenger som ble gjenstand for en mer inngående analyse.

Analyse av dokumenter har lang tradisjon, blant annet fra sosiologiens klassikere. Dokumentanalyse skiller seg fra data forskeren selv har samlet inn ved at dokumentene er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dem til (Thagaard 2003: 59). Studiet av dokumenter kalles også innholdsanalyse, for eksempel av Grønmo (1996), men siden denne betegnelsen også brukes om analyse av tekstmateriale innhentet ved intervju og observasjon velger jeg å bruke betegnelsen dokumentanalyse på studiet mitt (Thagaard 2003: 59). Jeg har ikke lagt til grunn en forståelse av at virkeligheten er slik at man kan innhente empirisk materiale først, for deretter å applisere teori. Det empiriske materiale som kan ”hentes ut” av virkeligheten forutsetter kunnskap og førforståelse av forskeren, og dette innebærer at forskeren har forestillinger om hva hun kommer til å finne, eller en teoretisk tilnæringsmåte implisitt på forhånd.⁸ Hele min avhandling skrives i så måte i risikosamfunnets ”ånd”, og denne teorien ligger til grunn for både tema og forskningsspørsmål, det vil si at jeg innhentet datamaterialet med det mål for øye å kunne vurdere dokumentene ut fra en teori jeg mener er aktuell og gyldig med hensyn til de spørsmål jeg ville stille. Dette innebærer også at metode ikke bare handler om innsamling av materiale, men også om tolkningen eller analysen av dem. Behovet for teori ligger i at virkeligheten ikke er gitt av seg selv (Andersson 2002: 27).

På denne måten mener jeg at teori og metode henger nøye sammen, og til tross for at jeg vil presentere min teoretiske tilnærming i et eget kapittel, vil jeg her innledningsvis slå fast at jeg i denne avhandlingen ikke har forholdt meg til teori og metode som to frakoblede enheter. Særlig når det gjelder dokumentanalyse mener jeg det er vanskelig å tenke seg en utvelgelse

⁸ Dette vitenskapsteoretiske standpunkt er inspirert av Robert Andersson (2002), som i sin doktoravhandling ”Kriminalpolitikens väsen” tar til ordet for en sammenslåing av teori og metode på grunnlag av hans forståelse av at ”det inte finnes några teriberende obervationssatser (Andersson 2002: 27).

av dokumenter der teoretiske perspektiver ikke er tilstede i din bevissthet. En del av dette er førforståelse, og en del er overordnede teoretiske forståelsesrammer for å studere et fenomens utvikling og påvirkning i verden.

Jeg har i delvis valgt en deduktiv forskningsmetode ved at jeg ”tester” Becks teori om risikosamfunnet i forhold til datamaterialet, men dette går også begge veier ved at jeg samtidig har en antakelse om at teoretiske perspektiver kan utvikles på grunnlag av akkumulasjon av mitt empiriske studie. Slik sett kan vi si at metoden veksler mellom å være induktiv og deduktiv, og oppgaven er preget av en dialektisk prosess mellom dataanalyse og teoretisk perspektiv (Thagaard 2003: 173-174, 177).

I tillegg vil denne avhandlingen ha et islett av diskursanalyse. Det er mange måter å definere denne metodiske tilnærmingen på, men jeg legger til grunn at det innebærer at man studerer hvordan bestemte oppfatninger av fenomener beskrives og snakkes om, og hvordan bruken av utsagn opprettholder en forståelse av virkeligheten. Det diskursanalytiske perspektivet innebærer at jeg undersøker fremstillinger av terrortrusselen og løsninger for å minimere den, og hvordan behandlingen av ”terrorproblemet” rasjonaliseres og legitimeres av myndighetene. Diskursanalyse handler i mitt tilfelle ikke om å gå bak språket for å finne skjulte sannheter, men om å analysere et praktisk språk (Andersson 2002: 29). Dette innebærer at jeg aksepterer at fenomener, og vårt bilde av samfunnet vi lever i, kan konstrueres gjennom en bestemt talemåte, i mitt tilfelle slik det er nedtegnet i stortingsmeldinger. Jeg legger ikke til grunn at stortingsmeldinger er en dokumenttype som i seg selv er direkte meningsdannende for ”mannen i gata”, men at det er en dokumenttype som, sammen med andre, legger de viktigste føringene for hvordan myndighetene organiserer samfunnet vårt.

1.2.2 Avgrensning og oppbygging

I denne avhandlingen er temaet: *Risiko, sikkerhet og nye trusselbilder - Myndighetenes vurdering av terrortrusselen i stortingsmeldinger mellom 2001-2008*. På denne måten avgrensner jeg mitt tema til å gjelde den norske regjeringens arbeid innenfor det nevnte tidsrommet. Jeg valgte en temabasert tilnærming til analyseprosessen, og temaene som jeg drøfter har vokst frem underveis i arbeidet med analysen. I løpet av arbeidet med analysen ble det klart for meg at jeg ville dele opp avhandlingen i ulike kapitler, der jeg tar opp ulike temaer knyttet til utviklingstrekk og sentrale poenger i mitt empiriske materiale. Mine funn vil

ikke bli presentert i et eget kapittel, men vil således ligge til grunn for utformingen og fremdriften i avhandlingen. Hovedkapitlene omhandler norske konsekvenser av det globale risikosamfunnets mobilisering mot terrorisme, forventningen om en katastrofe i den globale verden, det særegne med terror som global trussel, og det polisiære arbeidet i risikosamfunnet.

Når det gjelder avgrensning bakover i tid, ble 11. september 2001 valgt som utgangspunkt på grunn av terrorhandlingenes særstilling i moderne historie. Nesten 3000 mennesker døde i angrepene, flere enn i samtlige terroraksjoner verden over i løpet av de ti foregående årene til sammen (Hammerlin 2009: 11).⁹ Daværende leder for Stortingets forsvarskomiteé beskrev terrorisme som ”den aller største trusselen mot fred, demokrati og rettsorden i dette århundret” (Nybakk 2003). Terrorangrepet mot USA utløste en massiv, politisk reaksjon i den vestlige verden, og frykten for at noe lignende skulle skje igjen førte til kraftig fokus på terrorbekjempelse og etableringen av en rekke sikkerhetstiltak, også i Norge. Det er på bakgrunn av dette jeg mener det er interessant å undersøke hvordan vurderingen av terrortrusselen fra myndighetenes side har vært i årene etter. Er det en normalisering av eksepsjonelle, ikke-representative trusselbilder vi er vitne til?

Året 2008 fungerer som en avgrensning fremover i tid, og dette valget begrunnes av rett og slett av kapasitetshensyn. Jeg har valgt ut de fire stortingsmeldingene fra Justis- og politidepartementet fra de siste ti årene, som jeg mener tydeligst omtaler det norske terrorbekjempelsesarbeidet. Dette er de fire stortingsmeldingene som mest eksplisitt behandler spørsmål vedrørende terrorberedskap, sikkerhet, risiko etc. Jeg har således valgt å analysere St.meld. nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn*, St.meld. nr. 39 (2003-2004) *Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid*, St.meld. nr. 42 (2004-2005) *Politiets rolle og oppgaver*, og St.meld. nr. 22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet - Samvirke og samordning*.

Jeg vil videre kort gå gjennom hva slags dokumenter de ulike stortingsmeldingene er. St.meld. nr. 17 er en oversikt over tiltak som gjennomføres med sikte på å gjøre det norske

⁹ Det dødeligste angrepet før 11. september 2001 tok livet av 430 mennesker, da en fullsatt kinosal i Abdan i Iran ble blokkert fra utsiden og tent på den 20. august 1978. Det er ikke klart hvem som sto bak terroraksjonene, men det har vært rettet mistanke mot den iranske sjahens agenter. Flere av de døde var iranske dissidenter. Brannen i kinosalen var en av årsakene til massedemonstrasjonene som ble utløst i Iran, og som senere ledet til den iranske revolusjonen og sjahens fall (Hammerlin 2009: 12).

samfunnet mindre sårbart, og gi retning for det videre arbeidet. Dette var den første stortingsmeldingen utgitt av Justisdepartementet etter terrorangrepet mot USA. Som en oppfølging av blant annet St.meld. nr. 17 og forsvarskomiteens og justiskomiteens merknad om å opprettholde en ordning med parallell behandling av langtidsplaner for militært forsvar og sivilt beredskap, legger regjeringen i St.meld. nr. 39 særlig vekt på å beskrive det sivil-militære samarbeidet og utviklingen innen totalforsvaret. Formålet med St.meld. nr. 42 er å beskrive og drøfte politi- og lensmannsetatens rolle og oppgaver. Regjeringen ønsket med denne meldingen å vise hvordan politi- og lensmannsetaten kan møte utfordringene etaten står ovenfor i de nærmeste 5-10 årene, og i hvilken retning etaten bør utvikles. Økningen i internasjonal terrorisme får konsekvenser for politiet, og det er disse utfordringene som blant annet beskrives her. St.meld. nr. 22 er den nyeste jeg legger til grunn, og denne omhandler samfunnssikkerhet med spesiell vekt på de store og sammensatte hendelsene med betydelige samfunnsmessige konsekvenser, sikkerhet i kritisk infrastruktur og hvilke virkemidler og ressurser som kan settes inn for å forebygge og håndtere hendelser.

Disse fire meldingene har noe ulike formål, og bærer preg av å være både rapporter og drøftinger. Når det gjelder omfanget, er det vanskelig å fastslå konkret et antall sider eller ord, på grunn av at terrorisme omtales spredt, i flere ulike deler i meldingene, i tillegg til egne kapitler. For å gi leseren et inntrykk av størrelsen på mitt datamateriale, vil allikevel jeg nevne det samlede sidetallet her. St.meld. nr. 17 (2001-2002) er på 151 sider, St.meld. nr. 39 (2003-2004) er på 77 sider, St.meld. nr. 42 (2004-2005) er på 111 sider, og St.meld. nr. 22 (2007-2008) er på 82 sider. Det totale antall sider for alle tre stortingsmeldingene var således 421.

I tillegg må det nevnes at St.meld. nr. 17, 39 og 42 ble utarbeidet under regjeringen Bondevik II, mens St.meld. nr. 22 ble utarbeidet under regjeringen Stoltenberg II. I følge flere av respondentene til Bjørgum (2010: 71-72) hadde regjeringsskiftet fra Bondevik II til Stoltenberg II stor betydning for utarbeidelsen av St.meld. nr. 22 (2007-2008). Ansatte i Justisdepartementet pekte på at fokuset i denne meldingen var mer hendelsesstyrt og preget av tiden, heller enn av politiske valg. Bjørgum påpeker imidlertid at medlemmer av arbeidsgruppen som jobbet med St.meld. nr. 22 (2007-2008), sier at selve organiseringen av arbeidet og arbeidsmetodene var de samme før og etter regjeringsskiftet (Bjørgum 2010: 72). Mitt inntrykk er allikevel at med tanke på mitt tema, er det ikke vesentlige partipolitiske avtrykk som gir seg til kjenne mellom de to regjeringene, og som kan spores i stortingsmeldingene. Jeg legger til grunn for avhandlingen videre at det er rimelig høy grad av

konsensus når det gjelder arbeidet med å bekjempe terror, og vurdere trusselen som terror representerer. Siden norsk politikk (og særlig utenrikspolitikk) historisk sett er preget av en utstrakt grad av konsensus, synes det rimelig og anta at de dramatiske hendelsene 11. september har hatt større betydning i kampen mot terror, enn partipolitiske meningsforskjeller.

Oppbyggingen av avhandlingen er som følger. I kapittel 2 redegjør jeg for noen grunnleggende teoretiske perspektiver, der første del handler om risiko og andre del handler om sikkerhet. Dette er viktige begreper, og de tilhørende delkapitlene tar opp sentrale spørsmål knyttet til hvert av disse to. Disse etablerer det teoretiske grunnlaget for analysen. Kapittel 3 handler om terrorisme, og her tar jeg opp en rekke temaer som kontekstualiserer terrorfenomenet i ulike settinger i den globaliserte verden. I kapittel 4 tar jeg for meg sentrale utviklingstrekk i mitt empiriske materiale, deriblant spørsmålet *om* og *hvordan* forventningen om at en katastrofe vil inntreffe har endret måten vi/myndighetene tenker om begreper som sikkerhet og risiko på. I kapittel 5 stiller jeg spørsmålet ”er terror en særegen type trussel?”, og jeg forsøker å bevare dette gjennom 10 delkapitler med utgangspunkt i noen av de innsikter jeg har fått i arbeidet med analysen. Kapittel 6 handler om det politisiære arbeidet i risikosamfunnet, og hvilke strategier og organisatoriske endringer som har skjedd etter 2001. Helt til sist oppsummerer jeg kort, og gjør meg noen avsluttende betraktninger.

1.2.3 Hva er stortingsmeldinger?

Proposisjoner og meldinger er dokumenter som regjeringen legger fram for Stortinget. Utkast til proposisjoner og meldinger lages av departementene. Dokumentene behandles deretter av Kongen i statsråd før de sendes til Stortinget. Proposisjoner til Stortinget (Prop.) brukes når regjeringen foreslår at Stortinget treffer vedtak. Det kan gjelde forslag knyttet til nye eller endrede lover, forslag til statsbudsjett eller endringer i dette samt andre vedtak. Meldinger til Stortinget (Meld.St.) brukes når regjeringen vil presentere saker for Stortinget uten at de er knyttet til forslag til vedtak. Meldinger til Stortinget har ofte karakter av å være en rapport til Stortinget om et arbeid som er gjort på et spesielt felt, eller drøfting av framtidig politikk. Meldingene og behandlingene i Stortinget danner ofte grunnlaget for en senere proposisjon.¹⁰

¹⁰ Justisdepartementet.

Det offisielle oppsettet for stortingsmeldinger er St.meld. (nummer på publikasjonen) (sesjon). Alle meldinger til Stortinget skal inngå i den samme nummerserien. Sesjoner betegnes med årstallet når sesjonen starter, og årstallet når sesjonen avsluttes, for eksempel (2009–2010). Fra 1. oktober 2009 fikk vi nye betegnelser for regjeringen og Stortingets publikasjoner, slik at fra og med 1. oktober 2009 er den offisielle betegnelse Melding til Stortinget, eller Meld. St (nummer) (sesjon).¹¹ Siden alle mine stortingsmeldinger ble publiserte før den nye betegnelsen trådte i kraft, har jeg valgt å benytte meg av den gamle, altså St.meld. nr. XX (sesjon).

Til tross for at Justis- og politidepartementet fra 1. januar 2012 endret navn til Justis- og beredskapsdepartementet, har jeg valgt å bruke betegnelsen som gjaldt i det tidsrommet mine utvalgte stortingsmeldinger ble skrevet, og for enkelhets skyld vil jeg benytte forkortelsen Justisdepartementet.

1.2.4 Dokumentanalyse på egne ben

En viktig målsetning for kvalitativ metode er å oppnå en større forståelse for sosiale fenomener. I denne avhandlingen har jeg valgt dokumentanalyse som hovedstrategi, til tross for at det er vanlig å kombinere denne metoden med andre metoder, for eksempel intervju eller observasjon. Årsaken til det er først og fremst et ønske om å analysere offisiell informasjon som er førstehåndsmateriale. Et fellestrekk for analyse av ulike typer dokumenter er at teksten foreligger før forskningsprosjektet begynner (Thagaard 2003: 12). I tillegg er et fellestrekk at de data forskeren analyserer, foreligger i form av tekst, og denne teksten kan komme til på ulike måter. Jeg har lest dokumentene med et kritisk diskursanalytisk blikk, der jeg har søkt å avdekke noen av de underliggende forutsetninger som dokumentene bygger på. Kombinert med min førforståelse resulterte mitt ønske om å analysere førstehåndsmateriale i at jeg gikk inn for å gjennomføre analysen av dokumentene med en antakelse om å finne at når en i teksten ”konstruerer” som fakta at terrortrusselen er reell, at verden blir farligere og at bekjempingen av terrorisme må prioriteres, legitimeres samtidig en intensivering og utvidelse av samfunnskontrollen.

Videre vil jeg skissere fire hovedgrunner til at jeg valgte å konsentrere meg om stortingsmeldinger. For det første utelukket denne utvelgelsen ingenting. All annen litteratur,

¹¹ Stortinget (2009).

rapporter, undersøkelser, NOUer, trusselvurderinger fra Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)¹², lovtekster, etc. ville fremdeles kunne anvendes i oppgaven, bare ikke som gjenstand for selve analysen. Dette innebærer at analysen av stortingsmeldingene kunne suppleres med for eksempel NOUer, som på sin side ofte er premissgivende for regjeringens politikk, og således øke validiteten i mine konklusjoner. Det er allikevel funnene og utviklingstrekkene i stortingsmeldingene som har vært avgjørende for struktur, fokus og kapittelinnledning i avhandlingen.

For det andre bidro det til at analysen foregikk på samme nivå, det vil si at avsenderen er den samme, og at validiteten i materialet kan sies å være den samme. Dersom jeg skulle valgt ut dokumenter fra ulike avsendere etter beste evne og antakelse, for eksempel en rapport fra Politiets Høgskolen og lovforarbeider (som begge riktignok kan omhandle terror), ville jeg kunne fått et problem med å vurdere hvilke av dokumentformene som gir meg best og mest "riktig" informasjon. Vil for eksempel en stortingsmelding "veie tyngre" enn en rapport fra Kripos dersom jeg skulle finne motstridende informasjon eller begrepsbruk som ikke er forenelig? Ved å holde meg til en avsender foregår altså analysen på samme nivå. Dersom det å studere utviklingen i myndighetenes politikk på et bestemt punkt er målet, vil en stortingsmelding kunne være mer autoritativ enn for eksempel en uttalelse fra en politiker i media, på grunnlag av det omfattende arbeidet som ligger bak en stortingsmelding, samt den politiske konsensusen den fordrer.

For det tredje mener jeg det bidrar til bedre vitenskapelig kvalitet. Å "shoppe rundt" etter dokumenter fordi de passer til problemstillingen min, og fordi jeg føler at de sier noe eksplisitt om akkurat det jeg vil skrive om gir ikke nødvendigvis et kvalitativt godt arbeide. Hadde jeg for eksempel satt tre typer dokumenter (for eksempel tildelingsbrev, trusselvurdering og stortingsmelding) fra to forskjellige år opp mot hverandre hadde utvelgelsen av dokumentene virker mindre tilfeldig, men samtidig er ikke to år nok til å kunne postulere en utvikling, og tre år blir plutselig for mye i omfang. Altså, jeg mener at det er lettere å argumentere for *hva* jeg kan si noe om dersom jeg kun konsentrerer meg om stortingsmeldinger. I tillegg er dette primærdata, offentlige og gjennomtenkte dokumenter, ofte med en langsiktig tankegang i bunnen, som jeg mener gir gode muligheter for å spore en utvikling på et konkret tema. Og for det fjerde og siste, og i tett sammenheng med de tre

¹² Heretter forkortes Politiets Sikkerhetstjeneste til PST.

andre, ved kun å se på stortingsmeldinger står jeg ovenfor et mer oversiktlig og begrenset datamateriale.

Trusselvurderingene som årlig utarbeides av PST foreligger både i en gradert utgave som oversendes til Justisdepartementet, og i en ugradert offentlig utgave. Der det har vært hensiktsmessig har jeg benyttet de aktuelle, ugraderte trusselvurderingene til å knytte sammen tendenser og underbygge funn fra mitt datamateriale. På denne måten er ikke trusselvurderingene mitt hovedfokus i analysen, men jeg antar likevel at de viktigste tendensene i trusselvurderingene på en eller annen måte avspeiler seg i stortingsmeldingene som departementet utarbeider. Jeg kunne også inkludert stortingsproposisjoner i analysen, siden de ofte ligger til grunn for tilblivelsen av stortingsmeldinger, men av hensyn til datamaterialets omfang valgte jeg det vekk. Det kunne imidlertid vært en interessant variabel å inkludere, siden det antakeligvis ville vist tendenser og forslag som ikke blir med i en stortingsmelding, og denne utelukkelsen kunne vært interessant i seg selv.

Jeg anser regjeringen for å være en sentral aktør når det gjelder det norske terrorbekjempelsesarbeidet både fordi den besitter den utøvende makt, og fordi den troner øverst i statsforvaltningshierarkiet. I tillegg har regjeringen som sin oppgave å utforme de sakene som Stortinget skal ta stilling til, innefor de ulike departementene. Oppsummert kan vi si at målet mitt har vært å gjøre rede for et bilde av regjeringens politikk (der jeg anser stortingsmeldinger for å være blant de mest autoritative og representative dokumenttypene), når det gjelder hvordan terrortrusselen behandles i disse meldingene. Jeg har brukt regjeringens eget nettbaserte arkiv, og tatt utgangspunkt i primærdata som jeg valgte ut på grunnlag av førforståelse, tematisk relevans og avgrensningen jeg hadde satt med hensyn til tid (2001-2008). Uansett hva man måtte mene om den informasjon dokumentene inneholder, eller den politiske bunnlinjen den innebærer, anser jeg dokumenttypen for å være ubestridelig autentisk og troverdig, og ha høy representativitet for mitt formål. Jeg mener at stortingsmeldingene gir det klareste bilde av hvilke aktualiteter som har høyest prioritet i regjeringens arbeid, med hensyn til det overordnede innholdet i mitt tema.

Mitt metodevalg har imidlertid noen begrensninger. Basert på min førforståelse har jeg begrenset omfanget av datamaterialet til å gjelde alle kapitler i de fire stortingsmeldingene som bokstavelig omtaler begrepet "terror"/"terrorisme". Jeg er inneforstått med at denne oppgaven på langt nær er en fullstendig kronologisk oversikt over utviklingen når det gjelder terrorisme i Norge, for å oppnå noe slikt ville jeg måttet inkludere en urealistisk lang rekke

andre dokumenttyper. Jeg erkjenner dermed at de fire stortingsmeldingene jeg har valgt ikke representerer myndighetenes samlede holdning til mitt temaområde, men at de likevel innebærer de mest sentrale trekk når det gjelder terrorbekjempelsesarbeidet.

1.2.5 Kvalitetssikring

Kvalitativ forskning produserer en helt annen type data enn kvantitativ (Fangen 2004: 195). Sistnevnte vurderes ofte ut fra validitet, reliabilitet og objektivitet (Denzin og Lincoln 1998: 186). Flere forskere har foreslått å erstatte disse vurderingstermene med andre som er mer tilpasset den kvalitative metodens egenart. Cuba og Lincoln (1998: i Denzin og Lincoln 1998) foreslår for eksempel *kredibilitet* i stedet for intern validitet, *overførbarhet* i stedet for ekstern validitet, *avhengighet* i stedet for reliabilitet og *bekreftbarhet* i stedet for objektivitet. Disse begrepene er i stor grad knyttet til vurderingen av forskningens troverdighet, altså om forskningen utføres på en tillitsvekkende måte. Bekreftbarhet handler i så måte om tolkningens kvalitet, og om tolkningene understøttes av annen forskning. Overførbarhet innebærer en vurdering av om tolkninger basert på en undersøkelse kan overføres til andre sammenhenger (Fangen 2004: 195). Videre vil jeg redegjøre for mine refleksjoner rundt kvalitetssikring av mitt eget empiriske materiale sett i lys av de ovenfornevnte nye termene.

Hvis uavhengige målinger av samme fenomenet gir like resultater snakker vi om høy kredibilitet. Hvis vi definerer kredibilitet som det å ha tiltro til noe, eller at noe er troverdig, kan vi si at i motsetning til for eksempel deltakende observasjon, som i høy grad måler det den skal måle, er dokumentanalyse et mer upresist verktøy. Med dette mener jeg at seleksjonen av empirisk materiale som ligger til grunn for min oppgave i stor grad bestemmer kredibiliteten til de konklusjoner jeg trekker. Hvis jeg hadde valgt andre dokumenter kan det tenkes at avhandlingen hadde sett annerledes ut. På den annen side kan vi si det samme om deltakende observasjon. Hadde forskeren vært til stede på bare ett møte til, eller hadde forskeren intervjuet bare én politibetjent til, kunne nye (og kanskje kontrasterende) perspektiver kommet til, slik at det endelige arbeidet ville sett annerledes ut enn om forskeren hadde sagt seg fornøyd med det hun hadde. Av dette kan jeg slutte at til tross for at min metodiske tilnærming og utvelgelsen av dokumentene kan synes begrensende og begrenset, vil jeg som nevnt ovenfor argumentere for at dette ikke er unikt for denne typen kvalitativ forskning.

For å sikre kredibilitet har jeg derfor forsøkt å redegjøre godt for mine metodiske valg. Gentikow mener en kvalitativ tilnærming til reliabilitetsbegrepet (for å gå tilbake til de ”opprinnelige” termene) kan således sies å være at undersøkelsen må redegjøre for sine funn på en troverdig måte (Gentikow 2005: 59). Det er viktig å stille kritiske spørsmål til seg selv og sitt prosjekt underveis, for å finne ut om man virkelig undersøker det man sier at man undersøker. Etterprøvbarehet er ikke nødvendig i kvalitativ forskning, så lenge prosessen er gjort åpen og fremgangsmåten er rederlig. For å etterstrebe denne troverdigheten har jeg derfor lagt vekt på å redegjøre for mitt metodevalg, og utvelgelsen av mitt datamateriale. Jeg vil også fremheve at jeg erkjenner at jeg kunne fått frem annen informasjon ved for eksempel å intervju politidirektøren, men mitt ønske om å analysere offisielle dokumenter som jeg så på som ”regjeringens samlede røst” var sterkere.

Når jeg da skal si noe om anvendelsen av terrorbegrepet gjennom fire stortingsmeldinger, er det av stor betydning at mine begreper er tilstrekkelig avklart, slik at det fremgår klart og tydelig hva det er jeg hevder å kunne måle, og hva som faller utenfor. Begrepet ”risiko” er for eksempel spesielt utfordrende og abstrakt, siden det, i følge Beck, innebærer ”a systemic way of dealing with hazards and insecurities (...)” (Beck 1992: 21). Det er altså snakk om en urealisert trussel, en fremtidig hendelse som enda ikke har funnet sted, men som former våre forventninger og handlinger. Denne uklarheten og uhandgripeligheten har jeg funnet det spesielt nødvendig å klargjøre, derfor legger jeg ekstra vekt på risikobegrepet i kapittel 2.1. På samme måte står sikkerhetsbegrepet sentralt, og dette redegjøres for i kapittel 2.2 Å gjøre rede for min forståelse av alle de sentrale begrepene mener jeg er med på å øke troverdigheten og overførbarheten i oppgaven min.

Johannesen, Tufte og Christoffersen (2010) skriver at validitet (her: kredibilitet og overførbarhet) ikke må oppfattes som noe absolutt, som om data er valide eller ikke, men det er et kvalitetskrav som kan være tilnærmet oppfylt (Johannesen, Tufte og Christoffersen 2010: 71). Når jeg da vil undersøke utviklingen av terrorbegrepet i det Beck kaller risikosamfunnet vil for eksempel økte bevilgninger til de respektive delene av politiet kunne være en mulig operasjonalisering. Innvendingen vil være at det økonomiske bare er en del av det store bildet, og følgelig en ufullstendig indikator for denne utviklingen, noe som igjen betyr lav begrepsvaliditet. Grunnen til at jeg valgte vekk for eksempel den økonomiske indikatoren (og andre lignende indikatorer som for eksempel utviklingen i antall ansatte i ulike deler av politiet, utviklingen i tildeling av forskningsmidler til prosjekter som omhandler

mitt temaområde, og så videre) er følgelig at slutninger basert utelukkende på økonomiske tildelinger kun vil si noe om en helt konkret prosess. Mitt utgangspunkt var et ønske om å diskutere myndighetenes vurdering av terrortrusselen i et mer generelt og overordnet perspektiv. Derfor valgte jeg å knytte denne utviklingen opp mot et teoretisk perspektiv (risikosamfunnet), og analysere datamaterialet i lys av dette.

Det er viktig å gjøre et klart skille mellom hva som er direkte informasjon fra datamaterialet mitt, og hva som er mine egne vurderinger av denne. Jeg har lagt vekt på å være observant når det gjelder å skille mellom hva som er sitater og tekst fra stortingsmeldingene og hva som er mine egne vurderinger. En kvalitativ tekst der det er uklart hva som er primærdata og hva som er forskerens egne vurderinger er ikke av god kvalitet (Thagaard 2003: 178). Jeg anser det ikke som særlig sannsynlig at jeg har mistolket mine data. Selv om stortingsmeldingene til dels er nokså omfangsrige, gjør oppsummeringer underveis og konklusjonene at hensikten er rimelig klar. Jeg opplevde heller ikke upresist språk, direkte tilslørte betydninger eller uklare setninger, og summert bidro dette til en rimelig grad av tilgjengelighet til datamaterialet mitt.

Kildekritikk er viktig, og jeg er som nevnt klar over begrensningene som ligger i mitt ”ensidige” metodevalg. Jeg mener allikevel at dette er en interessant tilnærming, fordi dette er dokumenter som, som nevnt tidligere, kan tolkes som en utkrystallisering av regjeringens politikk. En stortingsmelding er med på å sette regjeringens politiske posisjon, og tilblivelsen av denne dokumenttyper forutsetter en viss konsensus innad i regjeringen. Dokumenttypen er offentlig, det vil si at hvem som helst kan lese den på internett, og det er derfor rimelig å anta at den har en viss innvirkning på folks oppfatning av både politikken som føres, og enkeltelementer som den vurderer.

1.2.6 Strukturering av analysen

Avslutningsvis i dette kapittelet vil jeg ta for meg hvordan jeg gikk frem for å hente ut relevant informasjon fra det noe omfattende empiriske materiale jeg hadde valgt ut.

Det er flere måter å lese et datamateriale på, og i mitt tilfelle kan analysen ikke skilles ut som en egen fase i arbeidet med avhandlingen, men har på sett og vis pågått kontinuerlig siden jeg bestemte meg for tema. Innledningsvis i prosessen var det allikevel nødvendig å grovsortere den informasjonen datamaterialet gav meg, og på bakgrunn av dette valgte jeg å strukturere

tilnærmingen til analysen opp i fem deler. Relevante formuleringer og sentrale utviklingstrekk knyttet til mine problemstillinger er identifisert og kategorisert i fem ulike kategorier.

Man kan kanskje si at jeg vekslet mellom å ha på meg fem ulike analytiske ”briller”, der hver av dem hadde et særlig fokus:

1. Regjeringens situasjonelle *beskrivelse* av Norges status når det gjelder terror.

Herunder hvilke typer terrorisme som anses som vanskeligst eller farligst, faktaopplysninger, statistikk, hva er de viktigste tendensene, hvor står Norge i forhold til resten av Europa osv.

2. Regjeringens *målsetninger* når det gjelder bekjempelsen av terror.

Herunder hvordan bekjempelsen av terror må skje, hva som er de viktigste prioriteringene, satsningsområder, strategiske planer osv.

3. Regjeringens *utfordringer* når det gjelder bekjempelsen av terror.

Herunder hvordan utviklingen har vært og forventes å bli, hva som er vanskelig med arbeidet med å bekjempe terror, forhold som gjør det vanskeligere osv.

4. Regjeringens *forventninger* til politiet i arbeidet med å bekjempe terror.

Herunder hva som er politiets viktigste rolle, hva skal politiet være, utvikling av samarbeid med andre etater osv.

5. Regjeringens beskrivelser av *situasjoner/ hendelser* som det er rimelig å anta påvirker arbeidet med terror.

Herunder hvilke hendelser eller situasjoner som regjeringen har måttet ta stilling til når det gjelder terrorbekjempelsesarbeidet generelt, og politiets rolle spesielt osv.

Disse fem punktene ble fargekodet i de avsnittene i stortingsmeldingene der terror ble omhandlet. Deretter ble alle sitater med samme farge samlet og analysert i kronologisk rekkefølge. Samlet sett utgjør disse mitt datamateriale, og således grunnlaget for min analyse.

Så langt har jeg i dette første kapittelet redegjort for tema og forskningsspørsmål, samt beskrevet min metodiske tilnærming til dette. I kapittel 2 vil jeg ta for meg to sentrale

begreper, risiko og sikkerhet, og redegjøre for mine viktigste teoretiske tilnærminger til disse. Dette for å berede grunnen for analysens begynnelse i kapittel 3. Jeg vil imidlertid allerede i kapittel 2.1.5 hente inn eksempler fra mitt empiriske materiale.

2 SENTRALE BEGREPER, OG TEORETISKE TILNÆRMINGER TIL DISSE

2.1 Hva er risiko?

2.1.1 Hvordan bygge gjerde rundt en sky?

Siden Becks teori om verdensrisikosamfunnet ligger til grunn for store deler av avhandlingen min, vil det være nærliggende og samtidig anvende hans definisjon av begrepet risiko, ”a systematic way of dealing with hazards and insecurities introduced by modernization itself” (Beck 1992: 21). Denne definisjonen opplever jeg som mer presis enn for eksempel Giddens’, som definerer risiko som ”a danger that is actively assessed in relation to future possibilities” (Giddens 2002: 22). Her ser vi at Giddens likestiller risiko med fare, og befester med det at risiko i utgangspunktet er et negativt ladet begrep. Som følge av de tosidige konsekvensene av globaliseringsprosessene som beskrives i denne avhandlingen, og særlig i kapittel 4.4 om IKT- utviklingens paradoks, vil jeg legge til grunn at risiko også kan være muliggjørende og således ikke utelukkende negativt. Becks definisjon er naturlig nok skreddersydd til hans eget teoretiske prosjekt, og til tross for at koblingen med moderniteten tidfester, og dermed på et generelt grunnlag begrenser hva vi kan legge i begrepet, vil jeg imidlertid legge Becks risikodefinitjon til grunn for avhandlingen videre.

Jeg vil også nevne en noe mer nyansert definisjon, som vil være av relevans når jeg senere drøfter forskjellen mellom subjektiv (opplevd) og objektiv (faktisk) sikkerhet og risiko. Ericsson og Haggerty definerer risiko som ”an invention based on the imagined fears and on imaginativ technologies for dealing with them” (Ericsson og Haggerty 1997: 39). Her ser vi et konstruktivistisk element gjøre seg gjeldene, i det at risiko grunnleggende sett handler om en urealisert hendelse, og således må konstrueres før vi kan få en antakelse om at noe vil kunne inntreffe. Det teknologiske aspektet vil også stå sentralt i kapittel 4.4, og denne definisjonen rommer det jeg mener når jeg der omtaler utviklingen av IKT som et ”teknologisk

opprustingskappløp” mellom kriminelle og myndighetene. Dreiningen fra å snakke om avvik til å snakke om risiko, har omdefinert og klassifisert mennesker, organisasjoner og miljøer, til kategorier og identiteter som gjør disse mer håndterbare. I denne sammenheng innebærer risiko at vi kan benytte oss av kontrollteknologi og prosedyrer for å hankses med disse, for eksempel ved hjelp av klassifikasjonsskjemaer, sannsynlighetsberegninger eller overvåkning. I denne samfunnsformen hevder Ericsson og Haggerty at rettferdighet har gått over til å handle om en rettferdig fordeling av risikoer (Ericsson og Haggerty 1997: 40). Vi står ovenfor en utvikling der fokuset flyttes fra individer til risikogrupper:

”(T)he game is up’ for all policies directed to the criminal as an individual, either in terms of detection (blaming or punishing) or causation (finding motivational or causal chains). The technological paraphernalia previously directed at the individual, will now be invested in cybernetics, management, systems analysis, surveillance, information gathering and opportunity reduction” (Cohen 1985: 147).

Fokuset er ikke lengre på verdier, holdninger, identitet, men på en antakelse av at ”kroppen lyger ikke” (Aas 2010). På den andre siden kan vi si at det ligger holdninger og verdier til grunn for kontrollen. Det er noe vi anser som verdifullt nok til at det må beskyttes. Det kan være interessant å stille spørsmålet om referanseobjektet (den sentrale verdien som trues av for eksempel terror) i norsk sikkerhetstenkning og risikoorienterte kamp mot terror, er individer eller nasjoner?

I de følgende delkapitler vil jeg redegjøre for Becks teori om risikosamfunnet og verdensrisikosamfunnet. Jeg vil forklare begrepet refleksiv modernitet, der for eksempel ideen om globalisering og fabrikkert usikkerhet vil stå sentralt. Deretter vil jeg ramme inn det foregående i et globaliseringsperspektiv, før siste halvdel av kapitlet tar for seg sikkerhetsbegrepet.

2.1.2 Risikosamfunnet

Det teoretiske grunnlaget for denne avhandlingen er basert på teorien om at vi lever i et risikosamfunn. Dette begrepet ble gjort kjent av den tyske sosiologen Ulrich Beck, i en bok med samme navn, utgitt i 1986. Becks tanker og analyser av hva det at vi lever i et risikosamfunn betyr, har inspirert flere andre sosiologer, deriblant Anthony Giddens. Beck illustrerte sitt poeng om risikosamfunnets fremvekst ved å ta utgangspunkt i en rekke miljøkatastrofer, slik som vannforurensning, atomkraftulykker, og begynnende klimaendringer. Like etter bokens utgivelse inntraff verdens hittil mest alvorlige

atomkraftulykke, idet én av de fire reaktorene i atomkraftverket i Tsjernobyl, eksploderte natt til 26. april 1986. Også for Norge fikk denne hendelsen konsekvenser, og det har blitt anslått at ulykken i ettertid har kostet Norge om lag 650 millioner kroner.¹³ Becks poenger om risikosamfunnet fikk dermed en uforutsett klar illustrasjon, og ga boken stor oppmerksomhet - både i den sosiologiske og den brede offentlighet (Aakvaag 2009: 265).

Når det gjelder innholdet i teorien, er et gjennomgående poeng for Beck er å vise hvordan et stort oppbrudd fra industrisamfunnet finner sted. Industrisamfunnet betegnes som ”det første moderne”, og ble kjennetegnet av en modernisering av føydalsamfunnets institusjoner (Beck 1992: 10). Dette ”andre moderne”, *die zweite Moderne*¹⁴, er på sin side et resultat av samtidens ustoppelige trang til å omdanne og modernisere alle sosiale relasjoner (Aakvaag 2009: 264). Beck forstår denne nye moderniteten som en refleksiv prosess. Siden det ikke finnes noe industrisamfunn å modernisere, har moderniteten i nåværende fase begynt å modernisere seg selv. Han forklarer at modernitetsprosessen blir refleksiv, når selve denne blir gjenstand for samfunnsmessig, politisk og vitenskapelig diskusjon.

Utviklingen fra industrisamfunnet og til den nye, refleksive moderniteten¹⁵ kan forstås ved hjelp av to begreper: rikdomsfordelingens- og risikofordelingens logikk (Beck 1992: 12). Logikken her er at i det gamle, industrielle samfunnet dominerte ”logikken” rikdomsfordeling over ”logikken” risikofordeling, mens i den nye moderniteten er dette forholdet omvendt. Den ukritiske rikdomsproduksjonen i industrisamfunnet er i den vestlige verden erstattet av en refleksiv modernitet, der man nå reflekterer over de uheldige konsekvensene av for eksempel teknologiske fremskritt. Det at disse konsekvensene vurderes som risikofaktorer, kaller Beck

¹³ *Dagens Næringsliv* (17.9.2009).

¹⁴ I følge Beck har teorien om den ”andre moderniteten” og ”den nye, refleksive moderniteten” tre grunntanker om risikosamfunnet, individualisering og globalisering. Individualiseringsteorien inneholder i hovedsak to elementer: først en påstand om omfattende endringer i industrisamfunnets institusjonelle struktur, og deretter en påstand om hvilke konsekvenser disse får for det enkelte samfunnsmedlems livsløp og identitet (Aakvaag 2008: 268). Globalisering definerer Beck som det forhold at stadig flere sosiale prosesser sprenger nasjonalstatens grenser og reorganiseres på tvers av disse. Han skiller mellom *globalisering* som en pågående prosess, hvor stadig flere sosiale prosesser løftes ut av nasjonalstaten, og *globalitet*, som er det nye postnasjonale verden som vokser fra (Aakvaag 2008: 269).

¹⁵ Begrepet ”refleksiv modernitet” diskuteres mer utfyllende av Anthony Giddens (1990) i hans bok *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity. Se også kapittel 2.1.4 i denne avhandlingen.

”produsert usikkerhet”. Dette innebærer det faktum at bruk av teknologi i seg selv utgjør en risikofaktor, for eksempel når det gjelder atomkraft. Et annet element som er karakteristisk i denne samfunnsformen er at det oppstår en ”risikopluralisme” fordi eksperter vil ha ulike oppfatninger av risiko, og at de ikke kan avgi endelige svar til systemet de skal svare til. Denne typen nye farer/risikoer er så omfattende, at det for Beck gir mening å snakke om en ny samfunnstype, og det er dette som kalles risikosamfunnet.

En forenklet oversikt over Becks analyse av fremveksten av dette kan se slik ut¹⁶:

INDUSTRISAMFUNNET	MODERNITETEN
Rikdomsfordeling	Risikofordeling
De gamle risikoene	De nye risikoene
1. Lokale	Globale
2. Synlige	Usynlige
3. Aktuelle	Potensielle
4. Beviselige	Ikke beviselige, eller argumentasjonsavhengige

1. Mens de gamle risikoene var bundet til et bestemt sted, en bestemt tid, og en spesiell gruppe mennesker, er de nye grenseløse både når det gjelder nasjonale, sosiale og faglige grenser. Disse nye risikoene, som for eksempel terror, er globale. Risikosamfunnet går slik over til å bli et verdensrisikosamfunn, og Becks politiske håp er at det globale skjebnefellesskapet vi alle er en del av, kan ligge til grunn for fremveksten av en ny, kosmopolitisk verdensorden (Aakvaag 2009: 267).

2. Før var risikoene synlige, mens i dag kan vi ikke nødvendigvis få øye på dem. ”Jeg har angst” har erstattet ”jeg er sulten”. Nå kan fienden kan være overalt, og farene er ikke lette å få øye på. Terroristen har for eksempel gått fra å være en politisk ruteknuser til å bli en skjult

¹⁶ Denne oversikten er basert på Beck (1992).

fiende som er en trussel for hele samfunnet (Jore og Njå 2009: 2271). Dette bidrar til å skape en paranoid atmosfære, der alt er potensielt farlig.

3. De gamle risikoene var aktuelle der og da, og man fikk øye på de først når de skjedde, mens de nye risikoer er potensielle, og handler om en katastrofe i fremtiden som det gjelder å forhindre. Fremtiden blir således årsak til hvorfor vi handler som vi gjør i dag. I sammenheng med dette vil arbeidet med å bekjempe de nye risikoene, bære preg av å være proaktive strategier.

4. I moderniteten er vi preget av en pluralisering av eksperter, og det er ikke lengre konsensus om hva som er risikabel adferd eller utvikling. For eksempel har det vært knyttet usikkerhet til omfanget og alvorligheten til global oppvarming. Offentlige diskusjoner og medias definisjonsmakt spiller inn på dette, og overbevisningene er gjenstand for endringer etter hvert som argumentasjonen skifter.

2.1.3 Verdensrisikosamfunnet

Når vi snakker om ”verdnessamfunnet” ønsker vi gjerne å understreke det faktum at menneskeheten er i samme båt. Vi står sammen, i en ofte kaotisk og kompleks verdensordning, men begrepet ”verdnessamfunnet” samler alle enhetene i denne tilstanden innenfor rammene av et *samfunn*. Ved å overføre en språkbruk hentet fra mindre og tettere fellesskap til det globale plan, betoner vi fellesproblemene, det ordnede og normstyrte i internasjonale forhold. I verdnessamfunnet går utfordringer, regler, interesser og forbindelser på tvers av statsgrensene (Østerud 2007: 252).

Hva har Tsjernobylulykken, global oppvarming, utbrudd av kugalskap i Europa, den asiatiske finanskrisen og 11. september 2001 til felles? De viser alle ulike dimensjoner og dynamikken ved det Beck kaller *verdensrisikosamfunnet* (Beck 2002: 39). Dette begrepet innebærer en ytterligere nyansering av både verdnessamfunnet og risikosamfunnet slik det ble beskrevet i det foregående kapittel. For å forklare hva som menes med det globale verdensrisikosamfunnet eksemplifiserer Beck ved å vise til en kommisjon som ble nedsatt av den amerikanske kongressen, med det mandat å utvikle et system av symboler som kunne uttrykke farene knyttet til amerikanske dumpingsplasser for atomavfall. En advarsel for de som kommer etter oss. Problemet som skulle løses var hvordan vi kan kommunisere med fremtiden om farer som vi selv har skapt. Hvilke konsepter kan vi utvikle, og hvilke symboler

kan vi anvende for å sikre at noen vil forstå advarslene om 10000 år? Kommissjonen, bestående av både atomfysikere, antropologer, lingvister, hjerneforskere, psykologer, molekylærbiologer og så videre, innledet arbeidet med å studere de eldste symbolene de kjente: Stonehenge, pyramidene, spredningen av Homers epos og Bibelen, men ingen av disse kunne spores tilbake lengre enn 2-3000 år. Antropologene foreslo å bruke en hodeskalle med kryssede knokler under, men ble i neste omgang motsagt av en historiker som minnet om at for alkymistene sto dette symbolet for oppstandelse. Andre vitenskapsmenn foreslo å dekke avfallsstedene med plater av metall, keramikk og stein, med inskripsjoner som symboliserer fare på alle kjente språk. Lingvistenes dom var følgelig at ingen av disse språklige uttrykkene kunne forventes å ha en levetid på mer enn 2000 år. Konklusjonen ble at resultatet av arbeidet til kommissjonen var mislykket, siden ingen kunne fremsette en tilfredsstillende løsning.

Poenget med dette eksempelet summeres opp slik:

“The speeding up of modernization has produced a gulf between the world of quantifiable risk in which we think and act, and the world of non-quantifiable insecurities that we are creating” (Beck 2002: 40).

Dette innebærer en forståelse av risiko som et moderne fenomen, men også en diskrepans mellom hva vi skaper og hva vi kan kontrollere. I følge Beck vil vi, dersom vi vet om en risiko, forsøke og kontrollere den, beregne det uberegnelige, og slikt sett kolonisere fremtiden (Beck 2002: 40). I verdensrisikosamfunnet står vi imidlertid ovenfor en verden av ukontrollerbare risikoer, der velferdsstatens legitimitet knyttet til dens evne til å beskytte sine innbyggere mot alle slags farer, mister sin kraft. Beck legger også vekt på at det ikke er snakk om en antakelse om at verdens blir farligere som ligger til grunn for denne nye samfunnsformen, men heller ”the de-bounding of uncontrollable risks” (Beck 2002: 41). Det er her snakk om en frakobling, og denne frakoblingen har skjedd på tre ulike måter. For det første spiller romlige grenser ingen rolle lengre (for eksempel når det gjelder forurensning), for det andre ligger farene vi selv skaper latente lenge før vi ser virkningen (ingen vet for eksempel sikkert hva atomavfall vil utgjøre av trussel i fremtiden), og for det tredje er ansvarliggjøring veldig vanskelig. Oppsummert kan vi si at hovedpoenget i verdensrisikosamfunnet er å finne opp måter å kontrollere det ukontrollerbare på (Beck 2002: 41).

I verdensrisikosamfunnet finner vi tre konfliktakser: økologiske konflikter, globale finansielle kriser, og den mest sentrale i denne avhandlingen: trusselen om global terror (Beck 2002: 41).

At disse er globale betyr ikke at vi forutsetter at verden blir likere og at disse konfliktaksene gir likt utslag i alle land. Tvert i mot innebærer det at globale risikoer rammer ujevnt, og gir seg ulike utslag i de forskjellige statene.¹⁷ Historisk bakgrunn, og politiske og kulturelle mønstre spiller inn. Samfunn i periferien hva gjelder beslutningstaking og global innflytelse, kan oppleve en risiko som følge av avgjørelser tatt i ”sentrumssamfunn”. For eksempel påvirker den vestlige verdens industrielle utvikling, miljø og klima også i samfunn som ikke tar del i den samme industrielle oppturen. Disse perifere samfunnene opplever således ikke verdensrisikosamfunnet som en prosess med en indre årsak, men med en ytre årsak som ikke kan avverges på nasjonalt nivå. Dette er også tydelig når det gjelder den andre konfliktaksen, globale økonomiske kriser. Det er det transnasjonale aspektet ved verdensrisikosamfunnet som gjør samarbeid mellom stater uunnværlig for å løse deres problemer. Globale problemer krever globale løsninger, men å løse denne type kriser skaper vanskeligheter med ansvarliggjøring, nettopp fordi den globale risikoen er så ujevnt fordelt. Søken etter globale løsninger vil antakeligvis fortsette å føre til etableringen av flere globale institusjoner og reguleringer. 1970-tallets slagord ”Make love, not war” ble ved begynnelsen av dette århundre erstattet med det mer passende ”Make law, not war” (Beck 2002: 42), og Beck henspiller her på vår stadige trang til å forsøke og kontrollere det ukontrollerbare.

Alle disse formene for risiko som finnes i verdensrisikosamfunnet har altså det til felles at de er deterritorialisert, og det er dette som gjør dem globale. Men der de har likheter finnes det også forskjeller: mens økologiske risikofaktorer kommer fra ”utsiden”, springer finansielle risikofaktorer ut av kjernen i et system. Finansielle risikofaktorer er mer synlige og umiddelbare enn økologiske, og også mer individuelle. Disse to risikokategoriene skiller seg imidlertid fra truslene som globale terrornettverk representerer, og her nærmer vi oss en del av avhandlingens kjerne. Mens økologiske og finansielle trusler er ”naturlige” konsekvenser av moderniteten er terrortrusler et intensjonelt onde, og vi kan si at prinsippet om ”intensjon” erstatter prinsippet om ”ulykke”. På samme måte erstattes også ”active trust” av ”active mistrust”, og underminerer troen vi har på våre medmennesker, fremmede og regjeringer over hele verden (Beck 2002: 43-44).

I verdensrisikosamfunnet utfordres individuell risiko av systemisk risiko, som står i motsetning til den økonomiske formen for logisk risikokalkulasjon. Terrortrusselen er noe

¹⁷ Mer om globaliseringen, og forståelsen av det globale i kapittel 2.1.4

annerledes, fordi den ikke utgjøres av det konvensjonelle bildet bestående av stater i konflikt, men av grupper eller individer. Dette opplever jeg som en viktig forskjell mellom konfliktaksen terror, og konfliktaksene økologi og økonomi. En annen forskjell mellom terror og økologi/økonomi er at mens de to sistnevnte karakteriseres av en pluralisering av eksperter, kjennetegnes terror ved at fiendebildene ofte blir veldig forenklet. Det er altså stor forskjell på de eksterne truslene fra økologiske konflikter og de interne truslene fra økonomiske trusler, og de intensjonelle truslene fra terror. Terrortrusselen skiller seg også ut ved at det ikke er noen som bestrider den, mens miljømessig er folk fortsatt usikre på om global oppvarming faktisk er en trussel.¹⁸

I følge Beck er det statene og regjeringene selv som definerer hvem som er ”transnasjonale terrorister”. De bemyndiger seg selv ved å definere sine fiendebilder. Terrorens fiendebilder er deterritorialiserte, avnasjonaliserte og fleksible statlige konstruksjoner som legitimerer den globale intervensjonen fra militærmakten som selvforsvar. Dette bringer oss stadig nærmere utgangspunktet for avhandlingens forskningsspørsmål, hvordan myndighetenes vurdering av terrortrusselen ligger til grunn for alle de tiltak som iverksettes for å begrense den. Hvordan myndighetene definerer og ”konstruerer” denne trusselen, har direkte påvirkning på hvordan kampen mot terror utvikles. I myndighetenes reaksjon på, og vurdering av, terrortrusler og terrorangrep, ligger det potensielt sett samtidig en anerkjennelse av terroristenes makt. Et godt eksempel på dette er president Bush sine uttalelser i kjølvannet av 11.september, om at ”terroristene skal ødelegges”. I følge Beck får dette en motsatt effekt i det de virker anerkjennende på makten terroristene innehar (Beck 2002: 45), og kanskje til og med styrker deres posisjon. Innenfor denne logikken kan vi si at Bush fikk terroristene til å tro at USA virkelig tar skade av slike handlinger, og slikt sett ga terroristene makt. Denne konsekvensen blir særlig tydelig siden verdensrisikosamfunnet også kjennetegnes av tilstedeværelsen av en global presse, og et verdensomspennende medieapparat, som på sin side er med på å reproducere og fortolke terrortrusselen og fiendebildene.

Oppsummert kan vi si at i verdensrisikosamfunnet står vi ovenfor en samfunnsform der onde hensikter erstatter ulykke, aktiv tillitt blir til aktiv mistillit, individuell risiko blir til systemisk risiko, stater og statlige organer har overtatt definisjonsmakten til ekspertene, og pluraliseringen av ”expert rationalities” har resultert i en simplifisering av fiendebildene.

¹⁸ Disse forskjellene tar jeg delvis utgangspunkt i kapittel 5 der jeg spør om terror er en særegen type trussel.

I følge Beck er det et pessimistisk syn på verden som råder etter 11. september. Situasjonen er både urovekkende og håpløs, og slike grusomme angrep ”utenfra” samler bare verden for en liten stund.¹⁹ Imidlertid peker han på at vi kan dra seks lærdommer av det som skjedde:

- 1) Felles frykt virker samlende. Diskursen om globale trusler gir grobunn for håp, fordi den politiske kraften i verdensrisikosamfunnet har en opplysende effekt. Den antatte trusselen om global terror har fått motsatt effekt av hva terroristene trodde. Den har dyttet oss inn i en ny fase av globaliseringen: globaliseringen av politikk, og omformingen av stater til å bli transnasjonale nettverk.
- 2) Nasjonal sikkerhet er ikke lenger nasjonal sikkerhet. Formålet med de nye alliansene mot terror er *indre* sikkerhet, og dette er nytt. Innenriks- og utenrikspolitikk må sees under ett, og nasjonal sikkerhet er det samme som internasjonalt samarbeid. Etter 11. september kom staten på banen for å gi folk følelse av sikkerhet, men nasjonalstaten har mistet sin kraft i verdensrisikosamfunnet.
- 3) 11. september avdekket alle svakhetene ved neoliberalismen. Det ga oss en smakebit på hva slags konflikter globaliseringen kan bringe med seg i fremtiden, og viste oss hvor sårbare våre vestlige samfunn er. Beck kaller neoliberalismen en ”godværsideologi”, og hevder at i kriser har den ingenting å tilby. Siden 11. september har regjeringer oppdaget kraften og mulighetene som ligger i internasjonalt samarbeid - for eksempel for å bevare indre sikkerhet. Etableringen av en europeisk arrestordre symboliserer således selve motparten til den neoliberale ideologien. Samtidig er det til alles beste at ingen stater faller utenfor. For sikkerhetens skyld mener Beck at vi ikke lengre kan ignorere alle såkalte sorte hull og mislykkede stater (”failed states”-problematikken).²⁰ Alle må til syvende og sist ivaretas for å sikre indre sikkerhet.
- 4) Terrorangrepet mot USA viser også at ikke engang de mektigste stater kan ivareta sin egen nasjonale sikkerhet på egenhånd. Den eneste løsningen på de tre tidligere nevnte

¹⁹ Beck skriver at på spørsmål om hva som kunne tenktes å forene verden, er svaret ofte ”et angrep fra Mars”. Og det er akkurat det han mener skjedde 11. september, USA ble utsatt for et angrep fra klodens ”indre Mars”, og verden sto sammen (i hvert fall for en stund) som et felles skjebnefellesskap i kampen mot global terrorisme (Beck 2002: 46).

²⁰ ”Failed states”-problematikken kan beskrives som ”the penetration of the state by the illicit and illegal economy” (Aas 2007: 11).

konfliktaksene er internasjonalt samarbeid. Dette skjer ved at deler av statenes autonomi oppgis til fordel for samarbeid med andre stater. Nullsum-logikken om gjensidig avskrekking mister sin mening, men om dette faktisk betyr at statene får mindre politisk slagkraft kommer an på definisjonen av slagkraft. Hvis innbyggernes sikkerhet og ivaretagelse er et mål på politisk styrke er dette samarbeidet og autonomi-tapet ”verdt det”. I så fall kan vi si at det å miste autonomi kan øke suvereniteten ved at evnen til å beskytte landets innbyggere øker. Det er dette Beck forstår med ”kosmopolittisk suverenitet”.

- 5) Vi må skille mellom global unilateralisme og to konsepter av multilateralisme eller den multilaterale stat, nemlig den overvåkende stat og den kosmopolittiske stat. Etter 11. september gikk USA fra nasjonal unilateralisme til den paradoksale formen for global unilateralisme. USAs hovedproblem i dag er i følge Beck, at det er et ”fritt samfunn” basert på åpenhet og visse etiske verdier, men at USA nå er involvert med regjeringer og stater som ikke deler disse verdiene. Verden må slik sett amerikaniseres for at USA skal kunne forbli USA. På den andre siden har vi overvåkende stater som truer med å bruke samarbeidet til å bygge seg om til festninger, der militær og sikkerhet har forrang til demokrati og frihet. Det hevdes at vestlige samfunn er så vant med fred og ro at de ikke evner å skille en venn fra en fiende, og at noen rettigheter må oppgis til fordel for sikkerhet. Beck hevder at dette forsøket på å skape en vestlig citadell²¹ for å beskytte seg fra ”de andre”, bare vil bli vanligere å se.
- 6) Den siste lærdommen vi kan dra av 11. september er at verden må finne en måte å sivilisere verdensrisikosamfunnet på. Becks forslag om den nye, store ideen som trengs er den kosmopolittiske stat, basert på aksepten av annerledesheten til de andre. Nasjonalstater er for uklare og har for vage grenser, mens kosmopolittiske stater fremhever viktigheten av solidaritet med fremmede både innenlands og utenlands. Dette skjer ved at de kobler konseptet om selvbestemmelse til ansvar for de fremmede. Slik frakobler man selvbestemmelsen fra det snevre nasjonale synet, og kobler det på resten av verden. Slike stater jobber ikke bare mot terror, men mot årsakene til den, ved å gjøre samarbeid til løsningen på problemer som nasjonalstater ikke kan løse på egenhånd. Teoretisk kan disse statene grunnlegges på ideen om nasjonal ulikhet. Slik

²¹ En citadell er et forsterket rom i midten av en festning (Ordnett 2012).

Westfaler-freden endte den religiøse borgerkrigen og førte til skillet mellom stat og kirke, hevder Beck den kosmopolittiske stat kan legge forholdene til rette for at flere nasjonale og religiøse identiteter kan leve sammen gjennom konstitusjonell toleranse.

Det er i kjølvannet av 11.september, og med disse seks lærdommene i bakhodet at tema og problemstillinger for denne avhandlingen vokser frem. Jeg vil komme tilbake til flere av disse lærdommene i de følgende kapitlene, for å vise hvordan flere av disse også kan sies å gjelde Norge. Dette vil vise hvordan en global hendelse med store konsekvenser, har gitt seg avtrykk også i det lokale.

Konsekvensene av teorien om verdensrisikosamfunnet er ikke bare politiske, men også metodologiske. Beck hevder at samfunnsvitenskapen bare kan hanskes med utfordringene som globaliseringen medfører, for eksempel terrorisme, hvis de klarer å komme over den metodologiske nasjonalismen (der nasjonalstaten er det naturlige og eneste referanseobjektet), for deretter å ta steget inn i en kosmopolittisk samfunnsvitenskap (Beck 2009). Beck fronter altså et paradigmeskifte fra et nasjonalt til et kosmopolittisk perspektiv, at politikk og samfunn ikke lengre er avgrenset, og dette vil resultere i at ”nasjonalt” og ”internasjonalt” ikke lengre kan skilles. Oppsummert kan vi si at de tradisjonelle konseptene og termene, og grensedragningen mellom innenriks- og utenrikspolitikk, eller samfunn og stat, er mindre og mindre egnet til å takle utfordringene i verdensrisikosamfunnet, og at løsningen på globaliseringens utfordringer er et kosmopolittisk perspektiv.

Terrorisme vil her være et tydelig eksempel på hvordan den kosmopolittiske tankegangen utspiller seg i verdensrisikosamfunnet, i den forstand at det representerer en utfordring som ingen (nasjonal)stat alene kan løse. Selv om denne avhandlingen har nasjonalstaten som referanseobjekt (det vil si den sentrale verdien som skal beskyttes mot terrorisme), vil jeg gjennom kapittel 4.3 komme inn på forskjellen mellom objektiv og subjektiv sikkerhet, og slik føre aktøren inn i en ellers strukturorientert analyse. Dette medfører at jeg føyer meg inn i rekken av samfunnsvitenskapelige aktører som tar utgangspunkt i nasjonalstaten i min forskning, men det kosmopolittiske perspektivet vil også være tilstede, i det at det også er myndighetenes vurdering at en effektiv tilnærming til terrorbekjemping må sees på som et globalt prosjekt.

2.1.4 Refleksiv modernitet

Beck hevder at strukturen for hovedsakelig nasjonalstatlig tenkte grenser og tilhørigheter undermineres og forandres både innad og utad gjennom prosesser for såkalt ”refleksiv modernisering” (Beck 2003: 30). Ved at moderniseringen endrer rammebetingelsene og ordningskategoriene for industrisamfunnets modernisering konfronteres vi med denne refleksive moderniseringen. Refleksiv modernitet kan forklares ved hjelp av tre begreper.

For det første *fabrikkert usikkerhet*, som innebærer at vår tilværelse på det kollektive eller individuelle plan ikke nødvendigvis er blitt mer risikabel, men der bakgrunnen for og rekkevidden av risikoene har endret seg. Dette innebærer en situasjon der farene lurer overalt, og det oppleves som at ingen gjør noe med det (Beck 2003: 37). For det andre gjennom *globalisering*, der hendelser på andre siden av jorden får betydning for dagliglivet vårt, og ved at dette produserer nye skillelinjer og konflikter. Globalisering forstås av Beck som ”handlinger over avstand”²², en utvikling som blant annet oppstår gjennom transformasjonen av rom og tid, som er en konsekvens av globale kommunikasjonsmedier og massetransportmuligheter. Slik dannes verdensomspennende nettverk, og lokale og personlige erfaringshorisonter sprenges og utvides (Beck 2003: 31-32). Dette medfører at våre daglige aktiviteter i stadig større grad påvirkes av hendelser på den andre siden av kloden, en utvikling jeg i denne avhandlingen tar direkte utgangspunkt i. For det tredje kan moderniseringen forklares ved hjelp av *avtradisjonisering* og *individualisering*, som innebærer en frakobling og oppløsning av industrisamfunnets kollektive og gruppespesifikke kilder til identitet og mening (etnisk identitet, klassebevissthet, fremskrittstro) (Beck 2003: 30-32). Dette mener Beck er et viktig aspekt ved den samfunnsmessige individualisering, der mennesket går fra det nasjonalstatlige industrisamfunn til det globale risikosamfunnets turbulenser. Denne individualiseringen betyr ikke bare oppløsning, men også oppfinnelsen av tradisjonen, ved at idyllen knyttet til ”bestemors eplekake, forglemmegei og kommunitarisme” har høykonjunktur (Beck 2003: 33).

²² Denne forståelsen sammenfaller også med Anthony Giddens’ (1990): *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity.

Fabrikkert usikkerhet, globalisering, avtradisjonisering og individualisering kan dermed utvikles som delmomenter i en teori om refleksiv modernisering. Dette innebærer ikke en refleksjon over moderniseringen, men ”refleksjon” i betydningen av utilsiktet selvproblematisering, selvforandring og selvopphøvelse (Beck 2003: 33). Beck mener videre at dette refleksive moderne allmenngjør kategorien om *den fremmede*, og at løsningen for moderne samfunn som vil overkomme denne fremmedgjøringen er å gjøre alle til fremmede. ”Det er kun der det ikke lengre finnes noen fremmede, at alle kan være fremmede” (Beck 2003: 36).

2.1.5 Forståelsen av det globale

For å forstå den trusselen terror representerer er det nødvendig med en forståelse av det globale. Det henger sammen med en antakelse om at det er i kontakt med den globale verden at terrortrusselen synes påtrengende. Innenfor globaliseringsdiskursen er sikkerhet et kjerneelement. Enten vi står ovenfor en nedbygging av nasjonalstatlige grenser og innflytelse slik Beck (2002) foreslår, eller en situasjon der nasjonalstatlige forankringer blir stadig viktigere (for eksempel i når det gjelder organiseringen av det globale samarbeidet mot terrorisme). For å nærme meg det empiriske materialet vil jeg trekke frem et eksempel fra St.meld. nr 22 (2007-2008: 38), der vi lese at:

”De sikkerhetspolitiske utfordringene i nordområdene er et resultat av internasjonale hovedutfordringer. Dette gjelder nye globale utviklingstrekk med revitaliseringen av regionale stormakter, som gjør at statsperspektivet igjen får større betydning. Nordområdene er også gjenstand for økende internasjonal oppmerksomhet grunnet konkurranse om strategiske råvarer”.

Her ser vi hvordan norske myndigheter postulerer at globale utviklingstrekk gjør at statens rolle får større betydning. I denne meldingen er det for øvrig påfallende at begrepet ”global” utelukkende omtales i sammenheng med miljø- og klimautfordringer. Selv om det er vanlig å tenke om globalisering som et muliggjørende og således positivt fenomen, med utgangspunkt i vår metodologiske nasjonalisme, er det ikke selvsagt at konsekvensene av det vi kan kalle globaliseringen utelukkende er positive. Beck tar for seg en rekke problematiske konsekvenser og sider ved det moderne samfunnet, der globalisering er et sentralt trekk. I følge Beck betyr globalisering fremfor alt at murene som sikrer avstand brytes ned (Beck 2003: 37). Dette innebærer at skillene mellom nasjonalt og internasjonalt får mindre

betydning. Globalisering er ikke bare et fenomen ”der ute”, men også en utvikling ”her inne” (Giddens 1998). Globalisering er ikke det samme som fremveksten av et ”verdenssamfunn”, og det er heller ikke i seg selv et moderne fenomen.²³ Både Beck og Giddens er imidlertid enige i at globalisering betyr ”handlinger over avstand- en utvikling som blant annet oppstår gjennom transformasjon av tid og rom som konsekvens av globale kommunikasjonsmedier og massetransportmuligheter” (Beck 2003: 31-32).

Hovedeffektene av globaliseringen er at den bipolare verden slik vi kjente den før den kalde krigen, har forsvunnet, og at de teknologiske fremskrittene har økt mulighetene for kommunikasjon mellom menneskene. Grunnan (2007: 52) hevder at vi ser en utvikling mot økt bruk av desentraliserte styringsstrukturer framfor hierarkiske, og at flytende allianser, nettverk og ad hoc-koalisjoner dannes mellom grupper og individer. Hva dette betyr for terroristene vil jeg komme tilbake til i kapittel 3.3, men jeg vil her først avslutte dette delkapitlet med en konkluderende redegjørelse i to punkter av hva jeg i denne avhandlingen legger i begrepet ”global”.

For det første, selv om begrepet ”globalt” i streng forstand refererer til noe verdensomspennende, er det en tendens til at vi i både vestlig dagligtale og academia, tar utgangspunkt i vårt eget samfunn når vi anvender begrepet. En slik forståelse kritiserer blant andre Aas (2007: 178) for å være etnosentrisk, noe som innebærer at endringer i vår egen forbrukskultur, reisevirksomhet eller mangfold av kulturelle impulser blir den mest nærliggende målestokken for hvor globalisert vårt eget samfunn er. Det er ikke nødvendig å ta hele verden med i betraktningen for å kunne diskutere globalisering, derfor er mitt utgangspunkt her at globalisering kan defineres som ”the growing interconnectedness of states and societies” og ”the progressive enmeshment of human communities of each other” (Held 2000: 42 i Aas 2007: 4). Denne definisjonen er enkel, men nyttig, og innebærer også en forståelse av at globalisering ikke er et nytt og moderne fenomen, men en pågående prosess med historiske røtter. I vår tid representerer globaliseringens ”interconnectedness” imidlertid historisk unike muligheter, særlig når det gjelder teknologi. Utviklingen som denne definisjonen innebærer kan studeres lokalt, for eksempel ved å ta utgangspunkt i Roland

²³ Holton (2005: 40) i Aas (2007: 4) påpeker for eksempel at verden har gått gjennom flere ”globaliseringsmoduser”, og trekker fra både Marco Polo, Djengis Khan og Saint Paul som eksempler på ”mini-globaliserere”.

Robertsons glocaliseringsteori utviklet på 1990-tallet, som går ut på å fortolke globale endringer i lokale kontekster. Her er ikke globalisering en enveisprosess, og glocalisering definerer hvordan ulike typer globalisering nedfeller seg i lokale forhold (Aas 2007: 6). Jeg forutsetter altså en sammenveving av sosiale og kulturelle samfunn og en gjensidig avhengighet mellom stater, som igjen fordrer at det finnes ulike kanaler mellom dem.

For det andre, når jeg senere, i kapittel 5, hevder at terror står i en særegen posisjon i forhold til de andre fenomener vi ønsker å beskytte oss mot, er det med utgangspunkt i kontrollapparatet, og midlene vi tar i bruk for å forhindre uønskede handlinger. Det globale aspektet innebærer her vår sårbarhet ovenfor utenforstående aktørers eventuelle potensial til å utnytte det samme systemet. Jeg postulerer at mye av det som gjør vårt moderne samfunn til et samfunn det er godt å leve i, samtidig har skapt helt særegne muligheter for mennesker som vil bruke terrorrens metode for og destabilisere og skape frykt i samfunnet.

Oppsummert kan vi si at globaliseringen har knyttet menneskene nærmere hverandre, ved hjelp av teknologi. Denne utviklingen kan vi studere de lokale avtrykkene av, for eksempel ved hjelp av begrepet glocalisering.²⁴ Det er enkelt å reise, enkelt å kommunisere, og fremskritt i vitenskaper som kjemi og biologi, og utbredelsen av internett, skaper muligheter for terroristen og utfordringer for myndighetene. Og til dels kan disse mulighetene og utfordringene kalles nye, fordi omfanget aldri har vært større enn nå.

Tilstanden i verdensrisikosamfunnet medfører altså omfattende risikofaktorer, særlig når det gjelder terrortrusselen. På bakgrunn av dette vil jeg i neste kapittel ta for meg sikkerhetsbegrepet, som må forstås som et grunnlag for statens reaksjon og strategi for å bekjempe disse risikoene, og sørge for trygghet for sine innbyggere.

²⁴ Begrepet "glocalisering" ("glocalization") ble gjort kjent av blant andre Robertson, som brukte det for å forklare vi kan studere de lokale avtrykkene av globale fenomener. Begrepet henspiller på en sammensetting av ordene lokal og global. For utdyping se Robertson, Roland (1995): "Glocalization: time-space and homogeneity-heterogeneity?" i Featherstone et al (red.): *Global modernities*. London: Sage.

2.2 Hva er sikkerhet?

2.2.1 Innledning

I den globaliserte verden der diskurser om risiko og sikkerhet dominerer, er det nærliggende å anta at myndighetenes fokus ligger på sikkerhet. Trusselen om terror har i følge Findlay (2008: 132) endret måten vi tenker om sikkerhetsbegrepet på. Selv om begrepet sikkerhet har utbredt dagligdags anvendelse, er ikke meningsinnholdet i begrepet gitt av seg selv. Sikkerhet kan for eksempel defineres som ”trygghet (mot fare, angrep e l) det gjelder landets s- / bringe noe(n) i s- / for s-s skyld for å sikre seg mot alle eventualiteter”.²⁵ Denne gjengse forståelsen og bruken av begrepet sikkerhet leder tankene hen på noe som har med forsvar og stat og gjøre. Som et resultat blir det å ta opp et tema eller et spørsmål, for eksempel innvandring, i sikkerhetsøyemed raskt knyttet sammen med trussel/forsvars- logikken, og følgelig tilskrives staten rollen som problemløser. Dette er ikke alltid heldig, mener Ole Wæver (1995).

Wæver kritiserer det han kaller den tradisjonelle, progressive måten å bruke sikkerhetsbegrepet på. Dette perspektivet består av to grunnleggende elementer. For det første innebærer det at du 1) aksepterer at sikkerhet er en realitet som går foran språket vårt²⁶, uavhengig av om forståelsen av det er objektivt eller subjektivt, eller målt med tanke på trusler eller frykt. Og 2) dess mer sikkerhet, dess bedre. For det andre innebærer dette perspektivet å argumentere for hvorfor sikkerhetsbegrepet burde inneholde *mer* enn det gjør i dag, ikke bare ”xx”, men også ”yy”, som for eksempel miljø, velferd, immigrasjon og flyktningproblematikk (Wæver 1995: 46-47). Dersom vi aksepterer denne tradisjonelle måten å tenke om sikkerhet på, mener Wæver at betydningen av sikkerhetsbegrepet blir ubestridelig, noe som fører til at stadig større deler av det sosiale liv står i fare for å bli sikkerhetisert.²⁷

²⁵ Dette er en av fire definisjoner fra Bokmålsordboka. De tre andre er ”trygghet i opptreden/fasthet”, ”garanti” og ”visshet” (Bokmålsordboka 2012).

²⁶ Oversatt fra ”(...) a reality prior to language (...)” (Wæver 1995: 46).

²⁷ Min oversettelse av Wævers begrep “securitizing”. Dette begrepet omhandler en prosess der flere deler av våre sosiale liv faller inn under sikkerhetstankegangen, og følgelig blir et sikkerhetsspørsmål eller et sikkerhetsproblem.

Sikkerhetsbegrepet bærer i seg en rekke historiske konnotasjoner, som vi ikke kan fri oss fra, og slik vi har sett eksempler på i historiens løp, er det at stadig flere deler av våre sosiale liv sikkerhetsiseres ikke alltid en forbedring av situasjonen.²⁸ Som grunnlag for å diskutere en alternativ tilnærming til sikkerhetsbegrepet vil jeg videre se på utviklingen av sikkerhetsbegrepet, og stille spørsmålet om vi virkelig er tjent med at stadig større deler av våre liv skal omdefineres til sikkerhetsspørsmål, eller bli del av en sikkerhetstankegang? I forkant av dette er det fruktbart å skille mellom individuell sikkerhet og nasjonal sikkerhet/samfunnssikkerhet. Skilnaden mellom disse to tilnærmingene grunner i hva vi anser som referanseobjekt, det vil si hva det er vi beskytter, hva slags sentral verdi det er som er truet. I straffelovens § 147 a er dette eksemplifisert som ”en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, som for eksempel lovgivende, utøvende eller dømmende myndighet, energiforsyning, sikker forsyning av mat eller vann, bank- og pengevesen eller helseberedskap og smittevern”. Dette kan imidlertid også innebære kritisk infrastruktur, slik som for eksempel nødhjelpssystemene (brann, politi og helse), transportårer, kraftforsyning, telekommunikasjon osv, og også sivil infrastruktur og dens beslutningstakere. I tillegg kommer mer tradisjonelle mål, som for eksempel det militære.

Johan Galtung og Jan Øberg har formulert et ”velferds- orientert” sikkerhetskonsept, som et alternativ til det tradisjonelle progressive som kritiseres av Wæver. Deres sikkerhetskonsept er basert på fire sett med positive mål relatert til ulike menneskelige behov: overlevelse, utvikling, frihet og identitet (Wæver 1995: 48). Innenfor dette rammeverket forstås sikkerhet som:

”The combined defence policy for each category, the totality of defence endeavours of the entire human-societal organization” (Wæver 1995: 48).

Galtung og Øberg (i Wæver 1995: 48) forfekter altså et individuelt fokus i sin tilnærming til sikkerhetsbegrepet, og en kritikk av dette kan være at det følgelig blir naturlig å tolke alle trusler mot disse fire menneskelige behovene som et sikkerhetsproblem. Er vi tjent med et sikkerhetsbegrep som innebærer at en trussel mot din identitet eller dine utviklingsmuligheter, for eksempel et forbud som niqab eller strenge karakterkrav for å komme inn på en bestemt skole, i streng forstand skal defineres som sikkerhetsspørsmål? Hvis derimot en trussel mot et

²⁸ Wæver konkretiserer ikke hva han mener med ”historiske konnotasjoner”, men mine tanker ledes hen til for eksempel etterkrigstidens kontroll- og overvåkningsregime i Øst-Tyskland.

eller flere av disse behovene blir for stor eller for omfattende vil det naturligvis kunne medføre problemer, for eksempel ved å resultere i opptøyer. Problemet med denne definisjonen av sikkerhet er også at det inkluderer så godt som alt som har med et menneskets liv å gjøre, og dermed sitter vi igjen med et begrep som er så vidt at det er tømt for innhold (Wæver 1995: 48).

Hvis vi så tar steget fra individuelt nivå til nasjonalt/samfunnsnivå blir formuleringene mer overordnede og vagere. I St.meld. nr. 17 (2001-2002: 4) defineres for eksempel samfunnssikkerhet som den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger. Det grunnleggende mål for det norske samfunnssikkerhetsarbeidet er å forebygge at uønskede hendelser inntreffer og minimalisere konsekvensene når slike situasjoner skulle oppstå (St.meld. nr. 39 2003-2004: 6). I kampen mot terrorisme er for eksempel det viktigste tiltaket å forebygge terrorangrep ved å avdekke og stoppe terrornettverk før de er i stand til å gjennomføre angrep. Det norske arbeidet med samfunnssikkerhet tar utgangspunkt i tre grunnprinsipper: 1) Ansvarsprinsippet betyr at den som har et ansvar i en normal situasjon også har ansvar i tilfelle ekstraordinære hendelser. 2) Likhetsprinsippet betyr at en organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser. 3) Nærhetsprinsippet betyr at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Disse overordnede tre prinsippene ligger til grunn for alt av det nasjonale sikkerhets- og beredskapsarbeid.

2.2.2 Fragmentering og utvidelse av sikkerhetsbegrepet

I løpet av 1980-årene skjedde det en utvidelse av sikkerhetsagendaen. En tilnærming var å flytte fokuset fra "security of the state" (nasjonal sikkerhet) til "security of the people", det være seg enkeltindivider eller som individer som er del av globale eller internasjonale kollektiver (Wæver 1995: 47). Også Flyghed påpeker dette nye, sikkerhetspolitiske tankesettet som han mener oppsto på slutten av 1980-tallet, da stadig flere samfunnsspørsmål ble underordnet sikkerhetspolitikken (Flyghed 2003: 73).

Siden har begrepet hatt en rask og turbulent utvikling ettersom det i 1989 ble koblet fra den kalde krigens nasjonalpolitiske bipolare logikk. Begrepet gikk fra å være kjernen i den nasjonalstrategiske diskursen som hadde hatt et jerngrep om internasjonale relasjoner siden

1945, til å bli nøkkeltermen for et mangfold av trusler (Burgess, Jore og Mouhle: 1). Etter den kalde krigens slutt ble ikke en eventuell russisk invasjon lengre sett på som den største sikkerhetstrusselen mot Norge, og fokuset ble flyttet til å begrense vår sårbarhet i fredstid. Sikkerhet har naturligvis alltid vært viktig for norske myndigheter, men i takt med utviklingen i samfunnet har meningsinnholdet i begrepet utviklet seg, og fokuset har skiftet. Hendelser og utfordringer det norske samfunnet har stått ovenfor har følgelig bidratt til å styre fokuset i ulike retninger.

I St.meld. nr. 17 (2001-2002) kan vi for eksempel lese at samfunnssikkerhetsbegrepet brukes bredt og dekker sikkerhet mot hele spekteret av utfordringer, fra begrensede, naturskapt hendelser, via større krisesituasjoner som representerer omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens (St.meld. nr. 17 2001-2002: 4). Risikoen for naturkatastrofer er et stadig viktigere premiss for samfunnssikkerhetsarbeidet (St.meld. nr. 17 2001-2002: 30). Både orkanen på Nordvestlandet i 1991 og flommen på Østlandet i 1995 (St.meld. nr. 17 2001-2001: 49, 88), førte for eksempel til et skarpere fokus på beredskap i forhold til naturkatastrofer. I St.meld. nr. 39 (2003-2004: 13) kan vi lese at statistiske beregninger viser at det gjennomsnittlige antallet naturkatastrofer per år på global basis økte med over 65 % i perioden fra 1993 til 2002, og at det må forutsettes at ulike former for naturhendelser, særlig kraftig vind og nedbør med fare for flom og ras vil øke betydelig. Dette stiller større krav til for eksempel operativ bistand fra Forsvaret (St.meld. nr. 39 2003-2004: 23).

Sleipner-ulykken i 1999 og Åstad-ulykken i år 2000 satte fokuset på ulykker i transportsektoren, og la viktige premisser for det fremtidige sikkerhets- og beredskapsarbeidet (St.meld. nr. 17 2001-2002: 11). Dette fokuset baserer seg ikke bare på beredskapsarbeid i forhold til mulige store ulykker. I St.meld. nr. 42 2004-2005 kan vi lese at generelt sett har næringslivet, transportsektoren, politikere og turister vært ansett som de mest aktuelle terrormål (St.meld. nr. 42 2004-2005: 22). Transportsektoren må altså behandles både som et mulig terrormål, der proaktive tiltak søkes for å begrense muligheten for at noe slikt inntreffer. Og også som en ulykkesutsatt sektor, der en ulykkes inntreffelse fordrer et solid reaktivt arbeid, inkludert beredskapspersonell som kan mobiliseres raskt og effektivt. Sleipner-ulykken og Åsta-ulykken medførte et bredt anlagt arbeid for å forhindre slike transportkatastrofer fra å skje igjen.

I St.meld. nr. 17 (2001-2002: 82) finner vi at disse hendelsene var av en slik karakter og av et slikt omfang at det var nødvendig å vurdere de i et samfunnssikkerhetsperspektiv. Det pekes også på at ulykkene avdekket mangler ved varsling og koordinering, illustrert for eksempel med svikten i mobiltelefonforbindelsen på ved ulykkesstedet på Åsta. Et omfattende redningsapparat ble igangsatt og hendelsene aktualiserte problemstillinger knyttet til flere sårbare trekk i samfunnet. Som følge av dette ble det våren 2001 startet en interdepartemental utredning for å vurdere dagens organisering av nødmeldetjenesten (St.meld. nr. 17 2001-2002: 82). Undersøkelleskommisjonens utredning etter Sleipner-havariet ble avgitt i form av NOU 2000: 31, *Hurtigbåten MS Sleipners forlis 26. november 1999*. Blant annet som følge av havariet ble det satt i gang en rekke tiltak for å bedre sikkerheten til sjøs. Til tross for innsatsen for å bedre sikkerheten innen transportsektoren kan vi i St.meld. nr. 39 (2003-2004: 52) imidlertid lese at det ikke er mulig å eliminere all risiko innen transport. Det myndighetene anser at de kan gjøre er å gjennomføre analyser og utredninger om risiko og sårbarhet innen de ulike transportmidler, og deretter rette tiltakene inn mot områder der den samfunnsmessige gevinsten er høyest. Slike risikovurderinger betyr med andre ord at sikringen av enkelte ulykkesstrekninger eller utsatte infrastrukturelle elementer kan velges vekk. Sikkerhets- og risikoarbeidet innenfor transportsektoren er et eksempel på at vi i risikosamfunnet står ovenfor en type produsert usikkerhet, som går ut på at vi i moderniteten selv har skapt risikofaktorer som vi i tur må forsøke å beskytte oss i fra. Overgangen til år 2000 er et eksempel på det samme. Dette var en beredskapsmessig utfordring som satte fokus på teknologisk sårbarhet, uten at det lå noen ytre sikkerhetstrussel til grunn (St.meld. nr. 17 2001-2002: 30), men det er kjent at terrorister kan gjennomføre angrep på informasjonssystemer som både kan skje logisk (f.eks. datavirus) eller fysisk. Vestlige samfunns økende avhengighet av sårbare informasjonssystemer har skapt frykt for slike angrep, selv om det så langt finnes svært få eksempler på alvorlig cyber-terrorisme (St.meld. nr. 17 2001-2002: 32).²⁹

²⁹ Se Tonje Grunnans (2007) masteroppgave i statsvitenskap for utfyllende drøfting av cyberterrorisme.

Et utvalg ledet av Kåre Willoch avga i juli 2000 en rapport under tittelen ”Et sårbart samfunn”. Rapporten ble publisert som NOU 2000:24. Arbeidet dette utvalget gjorde blir ofte referert til som Sårbarhetsutvalget.³⁰ Sårbarhetsutvalget drøftet i 2000 hva som var årsaken til at antall terrorangrep syntes å gå ned, mens skadeomfanget per angrep syntes å gå opp, og de pekte blant annet på bedre sikring ved offentlige bygninger. I tillegg pekes det også på en økning i terrorhandlinger og selvmordsaksjoner med et religiøst motiv, noe som også bidrar til et høyt antall drepte. Sårbarhetsutvalgets vurderinger og anbefalinger var det sentrale grunnlaget for regjeringens politikk knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap slik det fremgår av St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet og St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid (NOU 2006: 6).

I tillegg til å foranledige en rekke tiltak, har blant annet de ovenfornevnte hendelsene bidratt til å bevisstgjøre myndigheter og virksomheter om betydningen av sikkerhets- og beredskapsarbeidet. I tillegg har det vært gjennomført systematiske utredninger av beredskapsmessige utfordringer samfunnet står overfor, ikke minst gjennom sårbarhetsutvalgets arbeid og arbeidet for å følge opp utvalgets anbefalinger (St.meld. nr. 17 2001-2002: 27).

Mot slutten av perioden før 11. september settes terrorisme i sammenheng med et utvidet sikkerhetsbegrep (Nordenhaug og Engene 2008: 63). Det tidligere fokuset på militære trusler er ikke lengre dominerende, og sikkerhetspolitiske myndigheter anser for eksempel organisert kriminalitet, illegal migrasjon, økonomisk ustabilitet og datakriminalitet som relevante elementer for samfunnssikkerheten. Flyghed påpeker at utviklingen mot et utvidet sikkerhetsbegrep allerede hadde kommet langt på vei før 2001, og at allerede etter Sovjetunionens sammenbrudd, murens fall og den kalde krigens slutt kan vi snakke om et utvidet sikkerhetsbegrep der målet var trygghet nesten for en hver pris, og der stadig flere samfunnsspørsmål ble underordnet sikkerhetspolitikken (Flyghed 2003: 73-75). En viktig del av dette tanksettet er bruken av trusselbilder og trusselanalyser, og at det er disse som gir legitimitet til det nye, sikkerhetspolitiske paradigmet. Flyghed skriver, med utgangspunkt i

³⁰ Utvalget skulle kartlegge det nye trusselbildet, og foreslå tiltak og planer som kunne bedre sikkerheten i samfunnet. Deres konklusjon var at samfunnet var mer sårbart enn før, og at globalisering og teknologisk utvikling førte til et komplekst trusselbilde (NOU 2000: 24).

Sverige, at sikkerhetsbegrepet nå er utvidet til å omfatte ”alt det som kan påvirke vår nasjonale sikkerhet” (Flyghed 2003: 75).

I etterkant av hendelsene 11. september var vi vitne til en internasjonal trend, der de fleste land har omdefinert sine syn på sikkerhet (Flyghed 2003: 75). Vi kan lese at ”en politisk hovedtrend globalt, i EU og nasjonalt dreier seg om å favne helheten i det som oppfattes og omtales som samfunnssikkerhet (security) i bred forstand” (NOU 2012:2: 689). For eksempel når det gjelder Sverige, beskriver professor Wilhelm Agrell en langsom omveltning i svensk sikkerhetspolitikk siden 2001, noe han betegner som ”en kontinentaldrift” (Agrell 2012). I norsk sammenheng skulle for eksempel opprettelsen av et nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet (DSB) i september 2003 legge grunnlaget for et bredere fagmiljø på samfunnssikkerhetsområdet. Dette kan forstås som at sikkerhet er blitt et bredere anliggende i samfunnet, og en kan også merke seg at forslaget om dette nye direktoratet kom i første stortingsmelding etter terrorangrepet i USA. Et viktig poeng er dermed at denne utvidelsen av sikkerhetsbegrepets omfang er i tråd med Hörnquists (2003) begrep om at loven ”sprenges” i to retninger, og at stadig flere handlinger og situasjoner kan defineres som en sikkerhetstrussel. Hörnquists mener også at selve kjernen i sikkerhetsbegrepet har blitt ”hardere”, slik at det eller de som skal beskyttes blir stadig mindre. Dette finner jeg ikke helt dekning for i de fire stortingsmeldingene, siden jeg opplever at sikkerhetsarbeidet defineres som et stort og bredt anliggende, som innebærer alt fra sikring av infrastruktur, til offshore- og matvareindustrien.

De nye truslene er mer indirekte i sin karakter, og konfliktforløpet tenderer mot å bli mer flytende og ubestemmelig (Flyghed 2003: 75). Dette gjør også at beskyttelsesmekanismene mot denne type risiko blir vanskelig. Også i Norge kan vi se en lignende utvikling, der regjeringen i St.meld. nr. 17 (2001-2002: 3) påpeker eksplisitt at i:

(...) overordnet nasjonal sammenheng har sikkerhetsbegrepet fått et utvidet innhold etter avslutningen av ’den kalde krigen’. Den rent militære sikkerhetsdimensjonen er ikke lenger så dominerende (St.meld. nr. 17 2001-2002: 3).

Norges sikkerhet er ikke lenger et utelukkende nasjonalt anliggende. Siden arbeidet med trusselbilder og risikoanalyser i virkeligheten handler om konstruksjoner av ikke- realiserte hendelser (Flyghed 2003: 79), er det politiske arbeidet med slike spørsmål mer komplekst enn ved utfordringer av en mer håndgripelig karakter.

2.2.3 Statens hovedrolle som sikkerhetsleverandør

Staten, og nasjonalstatens endrede rolle står sentralt i samtidens debatter vedrørende både globalisering, transnasjonal kriminalitet, terrorisme og fremveksten av den private sikkerhetsindustrien (Aas 2007: 11). Noen teoretikere hevder at globaliseringen (og følgelig kampen mot terrorisme) fører til at nasjonalstaten mistet sin makt til fordel for over- og transnasjonale organisasjoner³¹, andre mener den er urokkelig i sin grunnleggende funksjon. Når det gjelder statens styring av kriminalitets og sikkerhetsområdet er bildet langt mer komplekst. Selv om staten riktignok gir fra seg makt på noen områder, øker imidlertid innflytelsen når det gjelder å kontrollere globaliseringens ”vonde” side (Aas 2007: 25). Beck (2002: 47) peker for eksempel på at de nyliberale antakelsene om at økonomi vil bli viktigere enn politikk, og at statens rolle vil forsvinne, har mistet sin kraft i verdensrisikosamfunnet.

Nasjonal sikkerhet er i følge Beck (2002) det samme som internasjonalt samarbeid. Terrorismen kan dermed forstås både som et globalt og lokalt problem. Globalt, fordi terroristene har større mulighet enn før til å slå til på stadig fjernere destinasjoner blant annet som følge av teknologisk utvikling og en verdensomspennende presse, samtidig som nettverkene (ofte) er globale. Og lokalt fordi den proaktive og reaktive innsatsen for å hindre terroranslag tar utgangspunkt i nasjonale konstellasjoner, der nasjonalstaten fortsatt er hovedreferanseobjekt. Min antakelse er altså at staten er, og vil fortsette og være, den sentrale premissleverandør når det gjelder grunnleggende funksjoner som det å sørge for sikkerhet for sine innbyggere. Selv om nasjonalstaten har mistet noe av sin kraft til inter- og transnasjonale organer (for eksempel ved politisamarbeid for å bekjempe terror), er fortsatt nasjonalstaten den viktigste premissleverandør for sikkerhet. Det arbeidet som skjer, tar fortsatt utgangspunkt i nasjonale enheter. Selve ideen bak slikt samarbeid fordrer jo at det finnes stater (enheter) med felles utfordringer, der det optimale utfallet er å samarbeide.

Beck hevder, slik vi har sett, at ikke engang de mektigste stater kan ivareta sin egen nasjonale sikkerhet på egenhånd, og den eneste løsningen på konfliktaksene i verdensrisikosamfunnet er transnasjonalt samarbeid (Beck 2002). Terrorangrepet i USA kan brukes for å illustrere dette, siden det viste at selv ikke verdens mektigste supermakt kan være trygge fra terrorangrep. Nullsum-logikken om gjensidig avskrekking mister således sin mening, og deler av statenes

³¹ Se for eksempel Zygmunt Baumann (1998): *Globalization: The Human Consequences*. Cambridge: Polity Press.

autonomi oppgis til fordel for samarbeid med andre stater. Om dette betyr at statene får mindre politisk slagkraft, kommer imidlertid an på hvordan vi definerer slagkraft. Hvis innbyggernes sikkerhet og ivaretagelse er et mål på politisk styrke, er dette samarbeidet og tapet av autonomi ”verdt det”. I så fall kan vi si at å miste autonomi kan øke suvereniteten ved at evne til å beskytte landets innbyggere øker. Det er dette Beck mener med ”kosmopolittisk suverenitet”, som kan tolkes som et motsvar til tesen om ”withering of the state”.³²

Oppsummert kan vi si at uansett hvilke kriminalpolitiske beslutninger som skal ligge bak strategien for beskyttelse mot en ”ny” type risiko slik som terror, kan det altså vanskelig tenkes at løsningen kan oppstå innen rammene av noe annet enn en tradisjonell nasjonalstat i samarbeid med andre.

Med disse begrepsavklaringer og teoretiske forutsetninger lagt til grunn, vil jeg i de følgende kapitlene se nærmere på hvordan den norske kampen mot terrorisme kan tolkes inn i, og forstås, i lys av teorien om verdensrisikosamfunnet, og sikkerhetsbegrepet. Hvordan har myndighetenes omtale av terrortrusselen endret seg siden 2001, og hvordan kan denne endringen forstås i lys av begreper som sikkerhet, risiko og nye trusselbilder?

³² ”Withering of the state”-tesen innebærer en antakelse om at staten har mistet sin makt og innflytelse i tre retninger: 1) Nedover, til lokalsamfunn og enkeltaktører i tråd med Foucaults teori om ”governmentality” (selvregjering). 2) Oppover, til inter/ transnasjonale aktører, for eksempel overnasjonale forpliktelser som menneskerettigheter og tilslutning til den internasjonale straffedomstolen. Og 3) Utover, til flere aktører, der maktutøvelsen deles opp til private aktører slik som vekterselskaper (Det private sikkerhetselskapet G4S sitt slagord er ”securing your world”), men også til illegale aktører slik som kriminelle nettverk. Denne nyliberale nedbyggingen av nasjonalstaten henger sammen med en utvikling av straffesystemet (Aas 2007: 143-144).

3 NORSKE KONSEKVENSER AV DET GLOBALE RISIKOSAMFUNNETS MOBILISERING MOT TERRORISME

3.1 Innledning

I de følgende delkapitler vil jeg gjøre rede for, og analysere, ulike utviklingstrekk ved den norske terrorbekjempelsen.

Aller først skal jeg ta for meg hendelsen som her karakteriseres som vannskillet i både internasjonal og norsk terrorbekjempelsespolitikk, nemlig 11. september 2001 (Nordenhaug og Engene 2008: 142). Med dette konstaterer jeg det historiske utgangspunktet for denne avhandlingen. Terrorisme er en av vår tids største trusler mot fred og sikkerhet³³, og arbeidet med å bekjempe terror er med å forme de ulike stater som tar del i dette arbeidet. En terrorhandling fordrer at det finnes en avsender, og er i følge norsk straffelov en kriminell handling der de ansvarlige gjerningspersoner skal straffeforfølges.³⁴ Hvis vi godtar denne logikken blir selve definisjonen av hva som bør være innholdet i terrorbegrepet svært viktig, og jeg vil drøfte dette begrepet i kapittel 3.3. På bakgrunn av dette vil jeg vende tilbake til 11. september i kapittel 3.4, og se på hvordan det ovenfornevnte vannskillet har tatt form, ved å ta for meg noen kjennetegn ved norsk terrorbekjemping i perioden før og etter 11. september. I kapittel 3.5 problematiserer jeg, på prinsipielt grunnlag, ivaretagelsen av demokratiske og rettsstatlige prinsipper knyttet til norsk terrorbekjempelse. Deretter vil jeg vil redegjøre for hvordan det norske terrorbekjempelsesarbeidet er organisert. Så løfter jeg analysen opp på makronivå og drøfter terrorbegrepet i et globaliseringsperspektiv, før jeg i kapittel 3.8 og 3.9 forankrer dette lokalt ved å ta for meg årsaker til det økte trusselnivået og de symbolpolitiske

³³ Nybakk 2003.

³⁴ Staffeloven § 147.

bekjempelsestiltak.³⁵ Avslutningsvis tar jeg for meg et skille i mitt datamateriale mellom det å snakke om at noe er en trussel *fra*, og at noe er en trussel *mot*.

3.2 11. september 2001

På morgenen 11. september 2001 ble fire sivile fly kapret av aktivister fra al-Qaida på selvmordsoppdrag.³⁶ To av flyene ble med få minutters mellomrom styrtet inn i World Trade Center på Manhattan i New York. Et tredje fly ble styrtet inn i forsvarsdepartementets hovedkvarter Pentagon i Washington DC. Det fjerde og siste flyet gikk i bakken på et jorde i Pennsylvania.³⁷ Terrorhandlingene mot USA 11. september 2001 står uten sidestykke i moderne historie, både når det gjelder materielle skader og antall omkomne. Ved å gjennomføre et angrep som tok livet av nesten 3000 mennesker, klarte terroristene å skape en generell tilstand av frykt, ikke bare i USA, men i resten av den vestlige verden også. Fra terroristenes side kan man anta at angrepet ble vurdert som vellykket, som følge av dets sterkt symbolske effekt, vidt dekkende nedslagsfelt og vidstrakte konsekvenser.

Nyheten om terrorangrepet mot USA nådde raskt hele kloden, og skjerpet sikkerhetsfokusert internt i vestlige samfunn, både på kortsiktig og langsiktig basis. Dersom målet med en terrorhandling er å skape frykt eller en generell tilstand av usikkerhet i en befolkning (i tråd med FNs definisjon, slik vi skal komme tilbake til i delkapittel 3.3), hjelper det terroristenes sak at bilder, amatørvideoer og vitners beretninger om grusomhetene sprer seg som ild i tørt gress via en aktiv og verdensomspennende presse. Dette kjennetegner terrorens virkning og effekt i risikosamfunnet, og gjør at terror kan fremstå som et mer effektivt våpen enn det har gjort i tidligere perioder og samfunn. Angrepet på USA skapte reaksjoner og fikk

³⁵ Inspirert av Robertsons (1995) teori om ”glocalization”, som går ut på å fortolke globale endringer slik de virker i lokale kontekster.

³⁶ 11. september kan således betegnes som en islamistisk aksjon, som var foregrepet av angrep mot to amerikanske ambassader i Øst-Afrika sist i 1990-årene. al-Qaida har bakgrunn i kampen mot den sovjetiske okkupasjonen av Afghanistan, men næres av motstand mot amerikansk og generelt vestlig innflytelse på regimer i den arabiske verden. Israels posisjon i Midtøsten-konflikten er også et viktig ankepunkt (Østerud 2007: 282).

³⁷ En teori er at dette flyet var på vei til hovedstaden, Washington DC, og skulle styrtes inn i Det Hvide Hus i den nordvestlige delen av byen.

konsekvenser i Norge, i likhet med resten av Europa. I tillegg til etableringen av kortsiktige og akutte tiltak, har kampen mot terror på et overordnet plan utvilsomt fått en mer fremtredende plass i offentlig diskurs, og lagt føringer for mer langsiktige strategier for beskyttelse av vårt samfunn.

11. september handler imidlertid ikke bare om antall ofre og de omfattende materielle skadene. Terrorangrepet utspilte seg på en måte som er brent fast på netthinnene våre. Synet av flyene som treffer sine mål, de brennende tvillingtårnene som kolliderer, desperate mennesker som hopper fra sine kontorvinduer, de kompakte støvskyene som ruller ut over Manhattan, kaotiske menneskemengder. Stor betydning hadde det at ”katedralinsene plasserte oss alle på første benk” (Hammerlin 2009: 12). Verdens eneste supermakt var angrepet på hjemmebane, og både de materielle og emosjonelle sårene skulle gape i årevis fremover. George W. Bush kalte dagen et ”historisk vendepunkt” (Bigo 2006: 5 i Lyon (red.)), og dette avfødte en endring i trusselbildet også i Norge, et trusselbilde tuftet på forestillingen om at 11. september- angrepet ikke bare var en tragisk enkelthendelse, men en forsmak på hva vi hadde i vente (Hammerlin 2009: 13). I tråd med verdensrisikosamfunnets globale skjebnefellesskap var det på tide med mottiltak, også i vårt land på andre siden av kloden. I norsk sammenheng kan vi si at vi sto ovenfor en tilstand av det Beck kaller fabrikkert usikkerhet³⁸, der vår tilværelse ikke nødvendigvis umiddelbart var blitt mer risikabel som følge av angrepene, men der opplevelsen av tilstanden som fulgte gjorde at hendelsen fikk konsekvenser også for oss. Ikke lang tid etterpå fikk vi på sett og vis bekreftet vår usikkerhet fra offisielt hold, ved at regjeringen konstaterte at angrepene var et varsel om hvilke utfordringer og hendelser vi kunne stå ovenfor i fremtiden (St.meld. nr. 17 2001-2002: 2). Det sivile samfunn hadde fått demonstrert terrorens uforutsigbarhet og krigslignende ødeleggelser, og i tråd med terrorens intensjon rådet usikkerhet og frykt. I innledningen til St.meld. nr. 17 (2001-2002) slås det fast at:

”Terrorhendelsene 11. september viser at utviklingen i et moderne samfunn krever en sterkere oppmerksomhet om hvilke trusler vi kan tenkes å stå overfor. For regjeringen er det viktig at det er kontinuitet i arbeidet for å sikre samfunnet, og at tiltak for å sikre samfunnet ikke skal være styrt av inntrufne hendelser, men bygge på vurderinger av farer vi kan stå overfor (St.meld. nr. 17 2001-2002: 2).

³⁸ Slik det ble beskrevet i kapittel 2.1.4

Her peker regjeringen på at trusler (og trusselvurderinger) bør få en mer fremtredene plass som følge av 11. september, og at arbeidet med å sikre samfunnet skal bygge på vurderinger av farer vi kan stå ovenfor. Det vises også til at ”de potensielle truslene som vi står overfor som del av en mer global verden (...) er flere og mer uoversiktlige” (St.meld. nr. 17 2001-2002: 29). Og i St.meld. nr. 39 som kom ut noen år senere er usikkerheten knyttet til rundt hvilke farer vi kan komme til å stå ovenfor, fortsatt rådende:

”I dag preges den sikkerhetspolitiske situasjon av et bredere og mer sammensatt risikobilde, der en omfattende eksistensiell trussel er erstattet av usikkerhet og uforutsigbarhet med hensyn til de sikkerhetsutfordringer vi kan bli stilt overfor. Dette gjelder også potensielle sikkerhetsutfordringer” (St.meld. nr. 39 2003-2004: 11).

Uforutsigbarhet, og et mer sammensatt risikobilde preget altså det norske trusselbildet i årene etter 2001. Etter en redegjørelse av terrordefinisjonen, vil jeg vise hva denne tilstanden av usikkerhet og kompleksitet førte til av konkrete endringer i Norge. Som vi skal se bar disse endringene preg av å være både kortsiktige og langsiktige strategier.

3.3 Den viktige og vanskelige terrordefinisjonen

For å kunne si noe om myndighetenes vurdering av terrortrusselen etter 2001, er det helt nødvendig å ha en klar forståelse av hva som menes med ”terrorisme”. Det er ikke gitt hva som skal, eller ikke skal, legges i begrepet, og en begrepsavklaring er således viktig av flere årsaker. For det første kan det få konsekvenser for omfanget av mottiltak som iverksettes, og hvilke aktører disse rettes mot (Nordenhaug 2006: 12), og for det andre er det en flytende overgang mellom terrorisme og flere andre handlinger, for eksempel motstandskamp, geriljavirksomhet, sabotasjeaksjoner og politiske attentater (Hammerlin 2009: 83). Det er også vanlig at terror kombineres med andre typer organisert kriminalitet, slik det står beskrevet i St.meld. nr. 42 (2004-2005: 21), og også dette kan potensielt sett gjøre definisjonsspørsmålet utfordrende:

”Terrorister benytter seg eksempelvis av hvitvasking av utbytte fra andre straffbare forhold og forfalskninger i forbindelse med blant annet identitets- og reisedokumenter, kredittkort og leiebiler” (St.meld. nr. 42 (2004-2005: 21).

For det tredje er ”terrorist” på ingen måte et nøytralt begrep. Med stempelet ”terrorist” følger det med en antakelse om et stort moralsk underskudd. Dette kan potensielt sett føre til stridigheter om hvilke politiske grupperinger som med rette kan kalles terrorister, og hvem som bør unntas dette stempelet. Dette henger sammen med en generell oppfattelse av at terrorisme er en forkastelig måte og handle på, og at fristelsen dermed kan være stor til å bruke begrepet terrorisme rent politisk og med det unnta handlinger utført av grupper en selv har sympati for, eller motsatt- sette merkelappen på motstandere uavhengig av hvordan de opptrer (Nordenhaug og Engene 2008: 15). Og for det fjerde kan vi til en viss grad si at hva vi velger å definere som terror vil være perspektivavhengig (Hammerlin 2009: 84). Betydningen av dette kan illustreres ved den kjente frasen ”den enes terrorist er den andres frihetskjemper”. Det avgjørende element i forhold til hvilken av kategoriene du havner i kan vi, i hvert fall i norsk sammenheng, finne ved å se på hva strafferetten krever av en handling, for at den skal kunne defineres som terrorisme. Etter en redegjørelse av noen akademiske definisjoner, vil jeg komme tilbake til dette.

3.3.1 De akademiske definisjoner

Akademia har bidratt med utallige definisjoner på terrorisme, og den forskningsbaserte definisjonen favner nødvendigvis bredere enn den juridiske. For eksempel Bye og Sjøe (2008) betegner terrorisme som en nedstamning fra de latinske uttrykkene terror, frykt, redsel, og terrere, å skremme til frykt. Terrorisme innebærer i følge de både handlingen ”å terrorisere”, men også ideologier eller strategier som baserer seg på bruk av terror (Bye og Sjøe 2008: 512). Aas (2007) definerer terrorisme som:

”politically motivated violence or other forms of harm, whose definitions are intensely contested and debated. Includes a variety of types: state terrorism as a form of state crime, international terrorism, domestic terrorism etc.” (Aas 2007: 213).

Aas fremhever politiske motiver som grunnlag for terrorhandlingen, og trekker også frem at stater kan være avsendere av terrorstrategier. Nordenhaug og Engene (2008) på sin side legger vekt på at terrorisme er en handlemåte der de politiske eller ideologiske motivene er uten betydning, og foreslår følgende definisjon:

”(...) voldsbruk som med overlegg rammer sivile for å skape en effekt på andre. En slik form for voldsbruk skaper oppmerksomhet som både er med på å skape frykt og som utnyttes for å formidle politiske budskap. Terroristisk vold skiller seg fra andre typer kamp der hensikten er å ramme militært

personell (stridende), slik som i krig mellom stater og geriljakrig der opprørsbevegelser er involvert, eller der hensikten er avgrenset til å ta livet til en eller flere bestemte personer. De politiske eller ideologiske motivasjonene for voldsbruken er ikke avgjørende, terrorisme kan utøves av grupper med de forskjelligste typer overbevisning. Det sentrale er handlemåten, at politiske vold rettes mot sivile for å skape frykt i den hensikt å oppnå politiske mål” (Nordenhaug og Engene 2008: 15).

Statsviter Øyvind Østerud (2007) hevder terrorisme kan defineres som ”en person eller gruppes planmessige bruk av vold for å fremme sosiale eller politiske mål ved å skremme et langt større publikum enn de direkte ofrene” (Østerud 2007: 282). Denne definisjonen sammenfaller i stor grad med Nordenhaug og Engenes, men Østerud fremhever også distinksjonen mellom det uskyldige, sivile publikum som rammes og de direkte ofrene. Jeg vil ikke drøfte dette nærmere her, men dersom vi drar denne linjen litt lengre, kan det være interessant å spørre seg om terror, kort sagt, kan defineres som en informasjonsstrategi der en meddelelse fremsettes i form av vold mot sivile?³⁹

Terrorisme kan altså typologiseres på en rekke måter. En aktørbasert typologi skiller gjerne mellom terrorisme utført av statlige eller ikke-statlige aktører (Schmid og Jongman 1988: 43 i Nordenhaug 2006: 14), og en annen tilnærming kan være en typologisering etter det geografiske området terroristene opererer innenfor, eller nasjonaliteten til de som er involvert i terrorhandlingen (Nordenhaug 2006: 14). Sistnevnte tilfelle innebærer distinksjonen mellom internasjonal- og nasjonal terrorisme.

3.3.2 Den juridiske definisjon

Når det gjelder den juridiske definisjonen stiller det seg imidlertid noe annerledes. Det er flere handlinger som kan betegnes som terrorisme (for eksempel kan paragrafer som kriminaliserer drap og voldsbruk brukes for å straffeforfølge terroristene), men ikke før de begås med spesifikke forsetter. Straffelovens § 147 a, den såkalte terrorparagrafen, lyder som følgende:

En straffbar handling som nevnt i §§ 148, 151 a, 151 b første ledd jf. tredje ledd, 152 annet ledd, 152 a annet ledd, 152 b, 153 første til tredje ledd, 153 a, 154, 223 annet ledd, 224, 225 første eller annet ledd, 231 jf. 232, eller 233 anses som en terrorhandling og straffes med fengsel inntil 21 år når handlingen er begått med det forsett

³⁹ Skjeldal 2012.

- a) å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, som for eksempel lovgivende, utøvende eller dømmende myndighet, energiforsyning, sikker forsyning av mat eller vann, bank- og pengevesen eller helseberedskap og smittevern,
- b) å skape alvorlig frykt i en befolkning, eller
- c) urettmessig å tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen, eller for et annet land eller en annen mellomstatlig organisasjon.

På det internasjonale plan har man innad i FN ikke klart å bli enige om hva definisjonen skal være, men tidligere generalsekretær Kofi Annan har foreslått følgende definisjon, som støttes av Norge:⁴⁰

”Terrorisme oppstår dersom en person ulovlig og med vilje gjør en handling som fører til død eller alvorlig skade på personer, eller alvorlig skade på offentlig eller privat eiendom, (inkludert offentlige plasser, statlige bygninger, offentlig transportsystem og infrastruktur). Når en handling er gjort for å skade befolkningen, eller for å tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å handle eller avstå fra å handle, er dette å regne som terrorisme”.⁴¹

Her ser vi at en person ikke defineres som terrorist før vedkommende har medvirket til en terrorhandling. Det er altså en definisjon som fordrer *handling*, før definisjonen kan appliseres. Norge stiller seg bak FNs definisjon av terrorisme, men slik vi skal se i kapittel 3.5 er ikke handling et krav for å kunne dømmes etter den nye terrorparagrafen i straffelovens § 147. Også *forberedelse* til terrorhandling er etter 2001 kriminalisert. På det nasjonale plan finner vi at i Lov av 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste § 3.5, defineres terrorhandlinger som:

”Ulovlig bruk av, eller trussel om bruk av, makt eller vold mot personer eller eiendom, i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning eller samfunnet forøvrig for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål”.

⁴⁰ 4. januar 2006 slo Jonas Gahr Støre fast at Norge ville følge FNs definisjon og lister over antatte terrororganisasjoner. Norge fulgte tidligere EUs lange liste. Det som kan være interessant er at USA og EU sine lister over antatte terrororganisasjoner er de suverent lengste, mens FNs liste begrenser seg til al-Qaida og organisasjoner som samarbeider med al-Qaida (Bye og Sjøe 2008: 104).

⁴¹ FN (2011).

Vi ser altså at definisjonen av terrorisme ikke er uproblematisk, og for eksempel kan vi i St.meld. nr. 22 (2007-2008: 33) lese at ”hovedmålet med terrorisme er å benytte den frykten aksjonen skaper som et pressmiddel for å oppnå et tredje mål”. Dersom vi støtter oss til denne definisjonen vil for eksempel en demonstrasjon kunne betegnes som terrorisme, siden vi kan si at ”(...) målet med terrorhandlingen er (...) å påvirke avgjørelser” (St.meld. nr. 22 2007-2008: 33) eller skremme noen til å gjøre endringer på et spesifikt felt.

3.4 Norske reaksjoner på 11. september - Langsiktige og kortsiktige strategier

Terrorangrepet mot USA utløste altså en massiv, politisk reaksjon i den vestlige verden, som løftet terrorbegrepet frem i lyset. Frykten for at noe lignende skulle skje igjen, skapte et voldsomt fokus på terrorbekjempelse og ulike sikkerhetstiltak (Hammerlin 2009: 14). Disse tiltakene hadde både en langsiktig og kortsiktig intensjon, og i de følgende to delkapitler vil jeg forklare hvilke. Det er viktig å finne en hensiktsmessig balanse mellom de kortsiktige og langsiktige forebyggingsstrategiene. Bjørgo (2007: 106-107) peker for eksempel på at kortsiktige, kontrollerende, og repressive tiltak kan få en kontraproduktiv effekt, ved at de bidrar til å forsterke sinnet og frustrasjonen som gir grobunn for fremveksten av terrorisme. På denne måten kan de kortsiktige strategiene, på lang sikt, underbygge de langsiktige. Før jeg drøfter disse to strategiene, vil jeg aller først ta et kort tilbakeblikk på hvordan tilstanden i Norge var før angrepet mot USA.

3.4.1 Før 2001, terrorbekjemping innenfor strafferettsmodellen

Før 11. september 2001 bekjempet den norske regjeringen terrorisme innenfor en ren strafferettsmodell, og selv om behandlingen av dem tar lang tid, foreslås og gjennomføres det en rekke endringer i norsk lov for å bekjempe terrorisme mer effektivt (Nordenhaug 2006: 79). For eksempel peker Nordenhaug (2006: 79) på at flere av Sikkerhetsutvalgets forslag fra 1993 ikke ble gjennomført før i 1999, og da etter å ha vært gjenstand for drøftelser på nytt i Metodeutvalget (NOU 1997: 15) og/eller Justis- og politidepartementet (Ot.prp. nr. 64 1998-

1999).⁴² Terrorisme bekjempes altså ved hjelp av tradisjonelle straffebud, og behandles således ikke som en særegen kategori kriminalitet i lovverket. Dette kommer tydeligst frem i Sikkerhetsutvalgets konklusjon vedrørende innføringen av eget straffebud mot terrorisme:

”Utvalget er kommet til at det ikke bør innføres særskilte strafferettslige bestemmelser som direkte retter seg mot terrorisme, men at man som i dag lar terrorhandlinger bli underkastet den ordinære strafferett basert på de tradisjonelle straffebud” (NOU 1993: 3).

Utvalget foreslår derimot en mindre endring i straffeloven § 90 om åpenbaring av opplysninger av betydning for rikets sikkerhet og en utvidelse av ansvaret for forberedelseshandlinger. Videre går utvalget inn for å utvide § 161 til også å omfatte anskaffelse av skytevåpen og ammunisjon til bruk ved straffbare handlinger (NOU 1993: 2). Dette fokuset på forberedelseshandlinger kan tolkes som at den proaktive dreiningen i terrorbekjempelsesarbeidet, som jeg drøfter senere, var i gang allerede før 2001.

3.4.2 Etter 2001, terrorisme får eget straffebud, og en bred tilnærming

Etter 11. september endrer imidlertid diskursen seg. Den viktigste endringen innebærer at Norge nå får et eget straffebud mot terrorisme i straffeloven § 147 a, samt et straffebud mot finansiering av terrorisme i § 147 b (Innst.O. nr. 70 2001-2002), og allerede 5. oktober 2001 ble en provisorisk anordning for dette innført (Ot.prp. nr 61 (2001-2002: 10)). Disse provisoriske terrorbestemmelsene gikk senere inn i alminnelig lovgivning. Etter anmodning fra flere av FNs sikkerhetsråds resolusjoner ble vi altså i 2001 vitne til den største strafferettslige endringen som har skjedd innenfor norsk terrorbekjemping siden terrorangrepene i USA fant sted. Norge fikk særlovgivning for terrorisme.

⁴² Sikkerhetsutvalget ble nedsatt av Justisdepartementet 26.10.1990 for å utrede straffeansvaret for visse handlinger som kan true rikets sikkerhet. Sikkerhetsutvalget avga sin utredning 11.2.1993 som NOU 1993: 3 (ofte omtalt som Sikkerhetsutvalgets utredning). I utredningen gjør utvalget rede for terrorismetrusselen i Norge både på den tiden utredningen ble avgitt og i fremtiden. Sikkerhetsutvalget foreslår også en del lovendringer i straffeloven og straffeprosessloven. Det er verdt å merke seg at utvalget brukte begrepet ”terroristbekjempelsen” i stedet for eksempelvis ”terrorbekjempelsen”. Dette tyder på et ønske om en subjektivering av straffeansvaret.

I St.meld. nr. 42 (2004-2005: 21) kan vi lese noe om myndighetenes motivasjon som lå til grunn for innføringen:

”Også i Norge har terrortrusselen ført til ny lovgivning, blant annet på strafferettsområdet. Norge må ha en lovgivning som er noenlunde harmonisert med andre land, slik at man ikke på grunn av liberal lovgivning tiltrekker seg organisert og annen alvorlig kriminalitet. Dersom Norge blir oppfattet som et land med mindre kontroll og sikkerhetstiltak enn andre land, vil Norge kunne virke tiltrekkende på terrorister eller personer med tilknytning til terrormiljøet fordi de tror det er lettere å skjule seg her” (St.meld. nr. 42 2004-2005: 21).

Ordlyden i dette sitatet peker i retning av at det er viktig for myndighetene at Norge ”henger med” på utviklingen globalt. Dette behøver ikke nødvendigvis å bety at trusselen mot Norge med ett var større, men at utviklingen på den globale arena tilsa at noe måtte gjøres. Innføringen av disse særbestemmelsene innebærer at både lovbruddet og trusselen som terror representerer konkretiseres. Formålet med bestemmelsene er først og fremst allmennpreventive, men straffen en terrorist idømmes kan være nyttig for samfunnet på to måter. For det første ved at den virker allmennpreventiv. Allmennprevensjon inntreffer hvis straffetrusselen har en avskrekkende, holdningsskapende eller vanedannende effekt (Slettan og Øie 2001: 367). For det andre ved at den virker individualpreventiv. Det vil si at straffens evne til å motvirke at en straffedømt forgår seg på ny, ved å uskadeliggjøre, avskrekke eller forbedre han (Slettan og Øie 2001: 376).

Denne strafferettslige endringen er en sentral del i det som i denne avhandlingen omtales som utviklingen mot en langt bredere norsk bekjempelsesstrategi mot terrorisme. Det at terror fikk eget straffebed og således ble konstatert som et særegent fenomen, kan også tolkes som at truslene vi sto ovenfor opplevdes som annerledes enn tidligere. At truslenes omfang og potensial opplevdes som ”nye” kan vi for eksempel lese i St.meld. nr. 17 (2001-2002):

”Terrorhendelsene den 11. september 2001 gir et varsel om hvilke trusler vi kan komme til å stå overfor i fremtiden. Sivilbefolkning og det sivile samfunn er utsatt på en annen måte enn tidligere. St.prp. nr. 1 (2001-2002) for Forsvarsdepartementet beskriver den bredden som er nødvendig i arbeidet med å hindre og bekjempe internasjonal terrorisme” (St.meld. nr. 17 2001-2002: 29).

Og videre omtales de reaktive tiltakene som kreves, som følge av de nye trusselbildene:

”Terroraksjonene den 11. september viste også at det ikke kan legges til grunn at samfunnet vil få varsel i forkant av anslag. Dette krever tilfredsstillende beredskapsopplegg. Det er også behov for bredde i beredskapsforberedelsene”. (...) ”I sum setter de nye sikkerhetsutfordringene store krav til bredden i de nasjonale beredskapsforberedelser” (St.meld. nr. 17 2001-2002: 11).

Dette viser hvordan endringer i trusselbildet gjør at bredde i tilnærmingen til bekjempesarbeidet blir viktigere som følge av angrepene, og dette er mest eksplisitt definert i St.meld. nr. 17 (2001-2002), som er den første som ble skrevet etter terrorangrepet. Denne brede tilnærmingen til å sikre vårt samfunn fra terror utgjør således det langsiktige strategiske arbeidet mot terrorisme. Her er aktører i mange ulike sektorer involvert, men særlig tydelig er politiets arbeid.⁴³

Basert på en antakelse om at Norge plutselig var mer utsatt for terror enn tidligere etter 2001, ble det i tillegg til langsiktige strategiske endringer også ansett som nødvendig å iverksette enkelte akutte terrortiltak i Norge. En økning i risiko, og frykten for at katastrofen kunne ramme oss gjorde det nødvendig for norske myndigheter å iverksette enkelte akutte tiltak for å styrke Norges evne til å stoppe og forhindre terrorangrep, redusere kritiske samfunnsfunksjoners sårbarhet mot slike angrep, styrke samfunnets generelle krisehåndteringsevne og styrke samfunnets evne til å gjenopprette normal drift etter et terroranslag. Dette resulterte for eksempel i stortingsproposisjoner fra både Sosial- og helsedepartementet (St.prp. nr. 3 2001-2002) og Justisdepartementet (St.prp. nr. 7 2001-2002) med tilleggsbevilgningsforslag for til sammen om lag 159,3 millioner kroner, knyttet til beredskapsformål. Proposisjonen fra Justisdepartementet ble godkjent samme dag som den ble fremmet, 12. oktober 2001, ganske nøyaktig en måned etter terrorangrepene i USA. Blant annet fikk departementet tilslag på bevilgninger for å dekke utgifter til et fullt utbygd kryptert beredskapsnett, opplæring av Sivilforsvarets innsatsgrupper og nødetatene basert på en vurdering av trusselbildet, styrking av kommunal og regional kriseberedskap, anskaffelse av informasjonsmateriell, samt innkjøp av dekontamineringsenheter og gassmasker (St.prp.nr. 7 2001-2002).

⁴³ Mer om polisiært arbeid i risikosamfunnet med hensyn til terrorbekjemping i kapittel 6.

I PSTs trusselvurdering for 2002 kan vi lese at:

”Terroraksjonene i USA 11. september 2001 markerte starten på en periode i internasjonal politikk preget av økt usikkerhet og et høyere trusselnivå. USA fremstår som det primære målet, men det kan ikke utelukkes at andre land, herunder Norge, kan bli rammet i fremtiden” (PST 2002).

Terrortrusselen mot Norge endret seg altså ikke, men det ble heller ikke utelukket at Norge kunne komme til å bli et terrormål i fremtiden, og denne anerkjennelsen fordrer forberedelser. Som aktør i det proaktive strategiske arbeidet mot terror står PST sentralt, og øverst på listen over deres prioriteringer for 2002 står det at:

”PST sitt arbeid mot internasjonal terrorisme skal gis høyeste prioritet. Dette innebærer også at tjenestens nære samarbeid med andre lands sikkerhetstjenester og aktuelle faginstitusjoner i Norge og utlandet, skal videreføres og styrkes. Ved sin prioritering av kontraterrorvirksomhet skal PST blant annet søke å identifisere nettverk i Norge som antas å kunne utøve vold eller støtte voldelige grupperinger.” (PST 2002).

Jeg har i det foregående identifisert både kortsiktige og langsiktige strategier i kampen mot terror. Når det gjelder 11. september er det liten tvil om de politiske og samfunnsmessige ringvirkninger av angrepene. I de følgende kapitler skal jeg ta for meg noen spørsmål knyttet til hva som kjennetegner terrorisme i det globale risikosamfunnet, men først en kort drøfting av noen utfordringer knyttet til bekjempelsesarbeidet.

3.5 Ivaretagelse av demokratiske og rettsstatlige prinsipper i utviklingen av terrorbekjempelsen

I kampen mot terror oppstår det gjerne et spenningsforhold mellom det å bekjempe terrorister og det å ivareta demokratiske og rettsstatlige prinsipper (Nordenhaug 2006: 12). Jeg vil i dette delkapitlet gjøre rede for et eksempel på en slik prinsipiell problematisering. Slik vi så i delkapittel 3.4.1 var den norske terrorbekjempelsen før 2001 preget av en strafferettslig tilnærming, der gjerninger som kunne karakteriseres som terror ble straffet ved hjelp av de ordinære straffebud, for eksempel som overlagt drap, vold, skadeverk eller trusler mot rikets sikkerhet.⁴⁴ I delkapittel 3.4.2 viste jeg hvordan norsk terrorbekjemping etter 2001 tok form av en langt bredere tilnærming, der også terrorisme fikk sitt eget straffebud i straffeloven. Det er ikke bare det *at* vi har fått et eget straffebud om terror som er nytt etter 2001, meningsinnholdet i terrorbegrepet har også endret seg, og begrepet er utvidet. Og her er det viktig å huske på at en utvidelse av området for det som er straffbart samtidig vil innebære en utvidelse av kontrollen (Wessel-Aas 2012). I Innst. O. nr. 29 (2007–2008), jf. Ot.prp. nr. 8 (2007–2008), vedtok Stortinget endringer i straffebestemmelser om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. I tillegg til at det vies et eget kapittel til terrorhandlinger i straffeloven, gjenspeiler dette en utvikling der terrorisme i stadig større grad har blitt en del av trusselbildet mot Norges sikkerhet. Dette kommer tydelig frem i St.meld. nr. 22 (2007-2008: 33), der kan vi lese at:

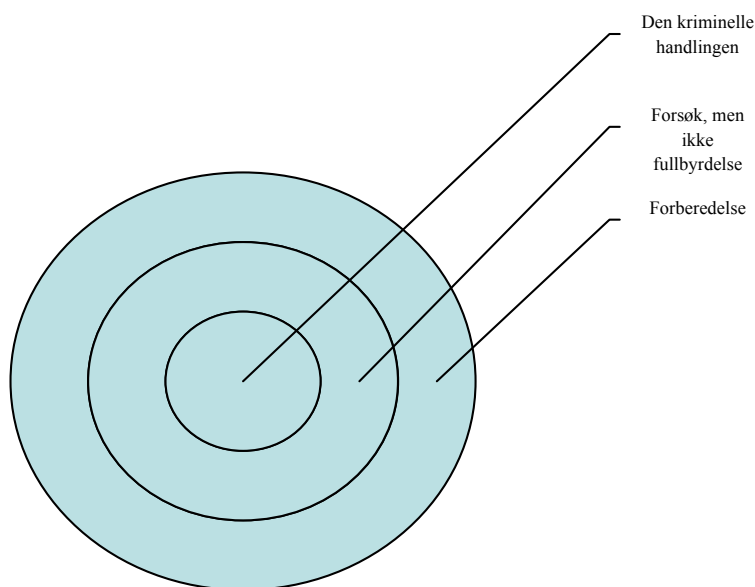
”Den nye bestemmelsen inneholder mer spesialiserte og eksplisitte straffebestemmelser som gjør straffeansvaret for terrorhandlinger og ikke minst terrorrelaterte handlinger mer synlige. Definisjonen av terror er noe snevret inn gjennom at terrorforsett er erstattet med terrorhensikt. Terrorhensikten gjenspeiler at målet med terrorhandlingen er å skape kaos, frykt eller å påvirke avgjørelser”.

Den nye bestemmelsen inneholder mer spesialiserte og eksplisitte straffebestemmelser som gjør straffeansvaret for terrorhandlinger og ikke minst terrorrelaterte handlinger mer synlige

⁴⁴ Når det gjelder sistnevnte kan det imidlertid tilføyes at terrorisme ikke nødvendigvis ville true rikets sikkerhet. Et nærliggende eksempel er et ideologisk motivert massedrap der gjerningsmannen ønsker å skape en kaotisk tilstand, eller å ”make a statement” i forhold til den politikk som føres, men hvis handling ikke kan anses å være en trussel mot selve rikets sikkerhet.

(St.meld. nr 22, 2007-2008: 33). Vi ser at terrordefinisjonen snevres inn slik at *terrorforsett* er erstattet med *terrorhensikt*. Denne endringen fanger at målet med terrorhandlingen nettopp er å bruke frykt som pressmiddel. Med terrorrelaterte handlinger siktes det til handlinger som har tilknytning til selve terrorhandlingen, som for eksempel oppfordring til terrorhandling, opplæring, rekruttering eller ulovlig befatning med svært farlige stoffer som egner seg spesielt godt til å bli anvendt i terrorhandlinger, som for eksempel kjernefysisk og radioaktivt materiale. Denne utviklingen er vel verdt å merke seg, siden den markerer det kanskje mest markante skillet mellom det rettslige grunnlaget for norske terrorbekjemping før og etter 11. september 2001, kriminaliseringen av *forberedelse* til terrorhandlinger.

Utviklingen kan illustreres ved hjelp av følgende enkle modell⁴⁵:



De to innerste sirklene i den overstående figuren viser de to tradisjonelle, straffbare forhold. Innerst finner vi de *handlinger* som er straffbare, det være seg forbrytelser eller forseelser, for eksempel drap, vold eller skadeverk. Og i den midterste ringen finner vi *forsøk*, som innebærer et lovbrudd som er begynt, men som ikke er fullført (strl. §§ 49-51). Begge deler er straffbare, og har tradisjonelt vært det, men når det gjelder terror er også *forberedelse*

⁴⁵ Etter et eksempel fra innlegg fra Jon Wessel-Aas (2012).

straffbart. I 2002/2003 ble det også innført straff for å forberede eller planlegge terrorhandlinger, ved å inngå såkalt *forbund* om dette, jf § 147 a fjerde ledd, der det står: ”Med fengsel inntil 12 år straffes den som planlegger eller forbereder en terrorhandling som nevnt i første ledd, ved å inngå forbund med noen om å begå en slik handling”.

En kriminalisering av forberedelser til terror innebærer at du ikke har begynt på handlingen, men at du har tenkt på å gjøre et forsøk. Dette kan i prinsippet innebære handlinger som flere av oss utfører uten å tenke over det, men som mangler terrorhensikten. Et paradoksalt, men noe unyansert eksempel er følgende: Den som kjøper en kniv eller en øks i den hensikt å begå terror, kan straffes med fengsel i inntil 6 år. Hvis du allerede hadde en kniv eller en øks mens du planla å begå den samme terrorhandlingen, er du i prinsippet straffri (Wessel-Aas 2012). I virkeligheten vil det imidlertid være en samlet vurdering av en rekke faktorer som må være oppfylt for at en i fremtiden eventuelt skal kunne dømmes for forberedelser til terrorhandlinger. ”Det holder ikke at du har et par gummihansker hjemme, før du havner under lupen” (Böhler 2012).

En av disse faktorene er krav om en form for ytre manifestasjon for å fastsette at det virkelig er terrorplanlegging som var bakgrunnen for handlingen(e). Strafferettens krav til denne manifestasjonen innebærer en tilknytning til minst en annen person. Dine tanker om å begå en terror(relatert)handling må altså være en del av tankegodset til minst en annen person. Selv om du selv tar til fornuft, og beslutter å avbryte dine ugjerninger, vil dine planer ha satt i gang en prosess hos en annen som du ikke har kontroll over, og dette er straffbart. For tiden pågår det imidlertid en diskusjon om det også skal være straffbart å gjennomføre terrorplanlegging selv om man ”kjører solo” (Wessel-Aas 2012). Det ventes offentlige debatter vedrørende dette sommeren 2012, da lovforslaget om kriminalisering av ”solo-planlegging” skal sendes ut på høring (Böhler 2012). Dersom myndighetene vedtar å kriminalisere dette, er det verdt å trekke noen linjer til ”slippery-slope”-problematikken, der det ene tiltaket lettere baner veien for det neste.⁴⁶ Et problem med en slik ytterligere eventuell kriminalisering kan være dets mangelfulle preventive effekt. For en selvmordsbomber som er forberedt på å ta sitt eget liv for saken, vil ikke en trussel om straff ha noen preventiv effekt. Dessuten ville vi stå ovenfor

⁴⁶ Se for eksempel Volokh (2003).

en type ”mind crime”-lovgivning, der det i bunn og grunn er tankene dine som skal straffes (Wessel-Aas 2012). For å se det på en annen måte:

”Å straffe noen for en forbrytelse de ikke har begått, blir av de fleste sett på som synonymt med å straffe uskyldige – en uakseptabel praksis i en rettsstat. Formulerer man det på en annen måte, derimot, og sier at man straffer noen for en forbrytelse de ikke har begått *ennå*, vil saken for mange stille seg annerledes” (Farmer 2010 i Lomell 2011: 92).

Lomell skriver at færre vil stusse over sistnevnte setning, fordi formuleringen lager en handlingsrekke som etablerer forbrytelsen som en fremtidig handling. Lomell påpeker at færre vil ha problemer med en slik praksis, fordi det lille ordet ”ennå” skaper inntrykk av visshet om fremtiden samt visshet om hva som vil skje hvis vi ikke griper inn (Lomell 2011: 92).

En utvidelse av straffbarheten som beskrevet ovenfor vil nødvendigvis også innebære en utvidelse av kontrollen, og de midler som først og fremst politiet har til rådighet. I 2005 fikk PST utvidet sine fullmakter slik at det ikke lengre var nødvendig med krav til mistanke om at noen forberedte en terrorhandling, for å igangsette etterforskning. Gjennom politiloven § 17 d, har PST adgang til å benytte metoder som hemmelig avlytting etc., uten krav til mistanke, bare det er ”grunn til å undersøke” om noen forbereder en handling som kan være forberedelse til en terrorhandling (Straffeloven, § 147 a fjerde ledd). Også informasjon om deg som lagres som følge av Datalagringsdirektivet kan nå gis ut til PST dersom de mener det foreligger grunn til å undersøke om du planlegger terror (Wessel-Aas 2012).⁴⁷ Det vil med

⁴⁷ Datalagringsdirektivet, ofte forkortet til DLD, er et kortnavn på EU-direktiv 2006/24/EF om lagring av abonnements-, lokalisering- og trafikkdata. Direktivet ble vedtatt av EU i 2006, som en reaksjon på terrorangrepene i New York den 11. september 2001, i Madrid den 11. mars 2004 og i London den 7. juli 2005. Direktivets påbud om datalagring begrunnes med at de lagrede opplysningene kan benyttes til å bekjempe alvorlig kriminalitet. DLD ble vedtatt av Stortinget den 4. april 2011. Direktivet pålegger lagring av trafikkdata for e-post, ulike typer telefoni og internett-tilgang. Identiteter og tidspunkter for kommunikasjonen, samt lokaliseringsdata for mobil kommunikasjon, skal lagres. Kommunikasjonens bestemmelsessted (endepunkt) skal lagres for e-post og telefoni, men ikke for internett-tilgang, jf. art 5 nr 1 litra b. Data som røper innholdet i kommunikasjonen, skal ikke lagres, jf. art 5 nr 2. Artikkel 6 fastsetter lagringstiden til minimum 6 måneder, og til maksimalt to år. Opplysningene skal bare gjøres tilgjengelig for kompetente nasjonale myndigheter ihht. nasjonal lovgiving, art. 4. Formålet med lagringen er at opplysningene skal gjøres tilgjengelig for bekjempelse av alvorlig kriminalitet.

andre ord si at myndighetene vurderer terrortrusselens alvorlighet og aktualitet som så stor, at også *forberedelse til forberedelse* skal rammes av kontrollen.

3.6 Organiseringen av det norske terrorbekjempelsesarbeidet

Slik vi så i kapittel 3.3, er det å skulle enes om en definisjon på terror ikke uproblematisk, men samtidig helt nødvendig for å kunne arbeide med fenomenet. I likhet med terror blir også kontraterror et vanskelig begrep å definere. Selv et raskt søk på den interne søkemotoren på PST sine hjemmesider gir ingen svar. Vi kan imidlertid på generelt grunnlag si, at kontraterror er summen av de tiltak, fremgangsmåter og strategier som styresmakter, politi, militære styrker og andre grupper tar i bruk for å bekjempe det straffeloven § 147 definerer som terrorisme. Eksempler på slike tiltak er etterretning, etterforskning og rettsforfølging. Dette ansvaret er i Norge tillagt Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Målet med PSTs kontraterrorarbeid både å forhindre at det planlegges og utføres terrorhandlinger i Norge, og å forhindre at Norge blir brukt som utgangspunkt for planlegging eller utførelse av terrorhandlinger andre steder i verden. PST konsentrerer kontraterrorarbeidet om å identifisere personer som kan ha tilknytning til terrornettverk, samt undersøke om det legges planer om eller ytes bistand til gjennomføring av terroraksjoner. PST har ansvaret for forebyggende kontraterrorvirksomhet, og for å drive skjult etterforskning. Det øvrige politiet har ansvaret for å treffe sikkerhetstiltak som er nødvendige for vår nasjonale terrorberedskap, og eventuelt å drive åpen etterforskning av forhold som knyttes til terrorvirksomhet, hvis ikke statsadvokaten bestemmer noe annet. I de siste terrorsakene har PST blitt tillagt hele etterforskningsansvaret.⁴⁸

Begrepene kontraterrorisme og antiterrorisme brukes ofte om hverandre, men i prinsippet er det imidlertid en vesentlig forskjell. Mens kontraterrorarbeid er av en mer preventiv karakter, er antiterror et offensivt tiltak som også kan inneholde maktanvendelse for å forhindre terror. Dette ansvaret er det politiet som innehar i Norge, og den nasjonale antiterrorstyrken kalt Beredskapstroppen, har et særlig ansvar i dette arbeidet. Alle politidistrikt har også egne utrykningsenheter (UEH) som kan tilkalles ved behov for antiterrorstjeneste. I særlige tilfeller

⁴⁸ PST (2012a, 2012c).

kan også Forsvaret bistå med ressurser, for eksempel gjennom Forsvarets spesialkommando. Et samarbeid mellom politi og Forsvar er nærmere regulert i den såkalte bistandsinstruksen.⁴⁹ Dersom Forsvaret i fredstid skal delta i kontraterrorvirksomhet, for eksempel ved å sikre offentlige bygninger, utfører det militære personellet sitt oppdrag under politiets ledelse. PST samarbeider nært med Etterretningstjenesten i terrorsaker og vår utenlandstjeneste oversender PST relevant informasjon i disse sakene.⁵⁰

Arbeidet med samfunnssikkerhet tar grunnleggende sett utgangspunkt i tre prinsipper, som er førende for alt nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid: 1) Ansvarsprinsippet betyr at den som har et ansvar i en normal situasjon også har ansvar i tilfelle ekstraordinære hendelser. 2) Likhetsprinsippet betyr at en organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser. 3) Nærhetsprinsippet betyr at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Regjeringen fremhever i St.meld. nr. 22 (2007-2008: 10) at ansvarsprinsippet skal videreføres som det bærende prinsipp for den praktiske arbeidsfordelingen mellom ulike aktører i samfunnets samlede beredskap.

Forsvarets totalforsvarskonsept har siden 1946 vært at samfunnets samlede ressurser, om nødvendig også private ressurser, skal kunne settes inn for å understøtte forsvaret av Norge. Årsaken til etableringen av konseptet den gang var faren for en ny krig, men i dag er konseptet rettet mot alle typer utfordringer for samfunnssikkerhet. Det norske totalforsvaret er delt inn i to hovedpilarer: den sivile beredskapen, og det militære forsvaret (NOU 2000:24).

I lys av det nye trussel- og risikobildet etter 2001 har store endringer skjedd i organiseringen av Forsvaret, og det sivil-militære samarbeidet (St.meld. nr. 39 2003-2004: 15). Også for Forsvaret preges den sikkerhetspolitiske situasjon av et bredere og mer sammensatt risikobilde, der en omfattende eksistensiell trussel er erstattet av usikkerhet og uforutsigbarhet med hensyn til de sikkerhetsutfordringer vi kan bli stilt overfor. Dette stiller nye krav til for eksempel samarbeidet med politiet, og følgelig utviklingen og forbedring av Bistandsinstruksen. Sett i lys av de sikkerhetspolitiske utfordringene Norge står overfor i dag, synes det i mitt datamateriale å legges mer vekt på hva Forsvaret kan gjøre for det sivile samfunn, enn hva det sivile samfunn kan gjøre for å bedre Forsvaret. Dette henger

⁴⁹Forsvarsdepartementet (2003).

⁵⁰ PST (2012b).

antakeligvis sammen med at det ikke er en ny krig som er den fremste faren, men at vi står ovenfor et bredt sammensatt sikkerhets- og risikobilde. Også kun en aktør kan besitte potensial til å uten forvarsel utføre terrorhandlinger som kan rokke ved våre samfunnets grunnleggende verdier.

”Basert på de senere års alvorlige terrorhendelser som har vært direkte rettet mot vestlige interesser, slik som terroranslagene i New York høsten 2001 og i Madrid våren 2004, kan det være grunnlag for å hevde at det har utviklet seg et syn på terrorisme som en type kriminalitet som også har til hensikt å ramme grunnfestede demokratiske verdier, et lands økonomiske stabilitet og samfunnets trygghet og sikkerhet” (St. meld. nr. 39 2003-2004: 11).

I tråd med sitatet ovenfor har også dette blitt et tema i NATO:

”Blant annet er NATOs nye beredskapsplanverk under revisjon med det formål å tilpasse det bedre til sikkerhetspolitiske utfordringer i den lavere delen av krisespekteret inkludert asymmetriske trusler som terrorisme, anslag med masseødeleggelsesvåpen og angrep mot informasjonssystemer. Trusler fra ikke-statlige aktører kan utvikle seg raskt og uten særlig forvarsel. Begrepene *gråsoner* eller *krise med sikkerhetspolitisk dimensjon* vil kunne anvendes, og forstås i denne sammenheng som situasjoner hvor det foreligger en trussel mot sentrale nasjonale interesser, verdier og mål.” (St.meld. nr. 39 2003-2004: 11).

Det er altså en nokså vag formulering vedrørende hvilke situasjoner dette gjelder, og i tillegg kan vi lese at sikkerhetsbegrepet i denne sammenhengen er blitt utvidet til også å omfatte nye dimensjoner, blant annet knyttet til økonomiske, miljømessige og ressursmessige forhold (St.meld. nr. 39 2003-2004: 12). ”Gråsoner” og ”krise med sikkerhetspolitisk dimensjon” peker også i retning av en fragmentering og utvidelse av sikkerhetsbegrepet, slik jeg drøftet i kapittel 2.2.2.

3.7 Terror og globalisering to sider av samme sak?

”På grunn av internett, på grunn av det 21. århundrets kommunikasjonsformer, er ikke disse nye individene fornøyde med et lokalt publikum. De ønsker global innflytelse” (Bruce Hoffmann intervjuet av Skjeldal 2012).

I kapittelet om risikosamfunnet, så vi at Beck hevdet at trusselen om terror har dyttet oss inn i en ny fase av globaliseringen, der blant annet stater omformes til å bli del av transnasjonale nettverk. En sentral antakelse i denne avhandlingen er at konsekvenser av globaliseringen har

gitt nye muligheter for mennesker som vil ta i bruk terrorens våpen for å fremme sitt budskap, men samtidig at terrorisme (og forekomsten av bekjempelsestiltak) er med på å drive globaliseringen fremover. Jeg vil i dette kapittelet drøfte dette nærmere. Det er ulike måter å gjøre dette på, og jeg vil blant annet undersøke følgende påstand: *Selve forekomsten av terrorangrep er med på å drive globaliseringen fremover, ved at kampen mot terror fordrer stadig mer transnasjonalt og sektorovergripende samarbeid med etableringen av de nye kontrollmekanismene det innebærer.*

Jeg vil i det følgende ta utgangspunkt i globaliseringen, slik jeg gjorde rede for dette begrepet i kapittel 2.1.5 ”Forståelsen av det globale”.

Globaliseringen innebærer raske endringer, som ikke alltid er positive, innenfor viktige samfunnsområder. Økt grenseoverskridende kriminalitet er et eksempel på slik utvikling, som for eksempel bidrar til å utvikle politietats arbeidsmetoder. I St.meld. nr. 42 (2004-2005) pekes det på at politiet står ovenfor en urovekkende utvikling, ikke minst på ”nye” kriminalitetsområder, som organisert og økonomisk kriminalitet, menneskesmugling og menneskehandel (St.meld. nr. 42 2004-2005: 12) Dette er utviklingstrekk som både utvikler og utfordrer politirollen.⁵¹ I St.meld. nr. 17 (2001-2002: 29) kan vi lese at ”i sum er de potensielle truslene som vi står overfor som del av en mer global verden ikke blitt borte - de er flere og mer uoversiktlige”. Hvis vi vender tilbake til Helds globaliseringsdefinisjon slik det ble drøftet i kapittel 2.1.5, ser vi at denne utviklingen passer godt inn i definisjonen ”the growing interconnectedness of states and societies” og fremveksten av såkalte globale terrornettverk kan kobles til ”the progressive enmeshment of human communities of each other” (Held 2000: 42 i Aas 2007: 4). Utviklingen av grenseoverskridende politisamarbeid for å bekjempe internasjonale terrorisme kan på denne måten være en faktor som på sett og vis driver globaliseringen fremover.

Internasjonal terrorisme representerer en form for asymmetrisk krigføring, som følgelig stiller nye krav til samarbeid over landegrensene. Demokratiske verdier som åpenhet, rettsikkerhet, teknologisk og økonomisk framgang gjør oss i særlig grad sårbare for terrorister, mens terrorister på den annen side handler ubundet av normer, samfunnsorden og rettslige skranker (St.meld. nr. 42 2004-2005: 20). For å videre undersøke påstanden om at forekomsten av terrorisme driver globaliseringen fremover, vil jeg videre, i tråd med avhandlingens

⁵¹ Mer om polisiært arbeid i risikosamfunnet i kapittel 6.

avgrensning, se på hva som har skjedd i kjølvannet av terrorhandlingene mot USA. En av de tydeligste endringene har skjedd i kontrollen av luftfart og sjøfart. Før 11. september var flyplassikkerheten i Norge basert på stikkprøvekontroll av enkelte passasjerer på de største flyplassene. I dag sjekkes alle. I tillegg kommer for eksempel innføringen av biometriske pass,⁵² forbud mot å bringe væskebeholdere som rommer over 1 dl med om bord i fly, fingeravtrykkavleser som sikrer samsvar mellom reisende og den innsjekkede bagasje, prøveordningen med kroppsscanning (”nakenscanning”), strengere kontroll av hvem som ansettes i transportbransjen, krav om fysisk sikring av havner og havneområder, og strengere krav til terrorsikring av skip (Transportøkonomisk Institutt 2007: I). Når det gjelder sikkerhetsarbeid i transportsektoren, er dette imidlertid områder der sikkerhetsarbeidet var nokså strengt også før 2001. En undersøkelse fra Transportøkonomisk Institutt fra 2007 viser dette, og slår fast at det først og fremst er på områder der sikkerheten har vært streng fra før, for eksempel innenfor sikkerhetsarbeid i luft- og sjøfart, at vi ser nyetableringer på grunnlag av det nye trusselbildet. I langt mindre grad ser vi etableringer av sikkerhetstiltak på helt nye områder. Undersøkelsen viser også at det aller meste av terrorsikringen som skjer på norsk jord, skjer på grunnlag av internasjonale forpliktelser (Transportøkonomisk Institutt 2007: II).

Vi ser altså hvordan en hendelse på andre siden av jorden fikk konsekvenser for oss, at sikkerhetstiltakene sprer seg, og hvordan vi således er en del av et globalt fellesskap mot terror. Sikkerhetstiltakene starter gjerne i USA, adopteres av EU og kommer til Norge gjennom EØS-avtalen eller andre avtaler Norge har med EU (Hammerlin 2008: 26). På denne måten kan vi si at terrorisme driver globaliseringen fremover, ved at de felles trusselbildene som vokser frem i kjølvannet av en stor terrorhandling som den 11. september, fører til en mobilisering av felles globale mottiltak for å forhindre at noe lignende skjer igjen. Dette samarbeidet kan finne sted på nye arenaer, eller ved at eksisterende samarbeidsformer og kontrollsystemer utvikles og intensiveres, slik vi for eksempel ser i sjøfart- og luftfartsektoren. En logikk blir da at hadde ikke terrorangrepene mot USA funnet sted, hadde

⁵² Biometri, (av bio - og ’måle’). Biostatistikk er et vitenskapelig felt som anvender statistiske metoder på biologiske problemer. Biometri er grunnleggende i genetikk, evolusjonsteori, økologi og antropologi (...). Mange statistiske metoder er utarbeidet på grunnlag av biologisk materiale, slik at biometri har vært av betydning for utviklingen for teoretisk statistikk. Biometri som identifikasjon. Biometri i form av unike kjennetegn på menneskekroppen er tatt i bruk for å verifisere identiteten til mennesker (Bye og Sjøe 2008: 486-487).

vi antakeligvis ikke sett den samme utviklingen. Terrorangrepene har brakt stater nærmere hverandre og skjerpet vår forståelse av hva globalisering betyr: et globalt skjebnefellesskap stilt ovenfor voldelig ødeleggelsestrang (Beck 2003: 121).

Basert på det ovenfornevnte kan vi altså både finne støtte for påstanden om at globaliseringen muliggjør terroristen, men også (og kanskje mindre vanlig) at forekomsten av terror driver globaliseringen fremover.

3.8 Sikkerhetsfremmende eller særlig utsatt?

Norge er del av et globalt fellesskap, og vår rolle i dette påvirker trusselbildet mot oss. I dette delkapitlet vil jeg drøfte noen årsaksforklaringer vedrørende hvordan myndighetene vurderer terrortrusselen som foreligger mot oss. Jeg vil vise at det på den ene side er grunn til å tro at særtrekk ved det norske samfunnet kan virke sikkerhetsfremmende, ved at de gjør det mindre sannsynlig at terrorister skal angripe norsk territorium. På den annen side vil jeg trekke frem nasjonale årsaker som kan tenkes øke sannsynligheten for at Norge kan anses som et attraktivt terrormål, og således fordre høyere grunnberedskap og sikkerhet.

Den enkle modellen av det internasjonale statssystemet, som et mangfold av suverene stater, innebærer nødvendigvis at ikke alle enhetene i systemet er like. Både størrelse, betydning og infrastruktur varierer, og statene har ulik innflytelse og makt i verdenspolitikken (Østerud 2007: 246). Til tross for at Norge er et lite land, langt unna de områder der terrorangrep hyppigst forekommer, er det ingen grunn til å forvente at vi vil skånes fra terroraksjoner slik vi har sett rundt om i Europa, for eksempel i Stockholm, London og Madrid. Et sentralt element i denne antakelsen fra myndighetenes side, er Norges politiske og militære engasjement, for eksempel i Irak og Afghanistan, som gjør oss synlige internasjonalt. I St.meld. nr. 22 (2007-2008: 33) og i St.meld. nr. 17 (2001-2002: 12) nevnes norske militære styrkebidrag i internasjonale operasjoner som en direkte årsak til at norske interesser kan anses som et legitimt terrormål. Her ser vi at Norge, for eksempel som medlem av NATO, kan gjøre oss mer utsatt for terrortrusler. I St.meld. nr. 39 (2003-2004) står det at:

”Terrortrusselen mot Norge kan påvirkes av Norges engasjement som megler i forbindelse med ulike konflikter verden over, som deltaker i internasjonale operasjoner og som en stor oljeeksportør. Norge har i tillegg verdens tredje største handelsflåte” (St.meld. nr. 39 2003-2004: 12).

Og i St.meld. nr. 42 (2004-2005) trekkes potensielle handelspolitiske årsaker til økt trusselnivå frem:

”Norges rolle som leverandør til det europeiske energimarkedet, gjør at vi i økende grad kan komme til å dele sikkerhetspolitiske utfordringer med europeiske mottakerland. (...) Et annet forhold som kan påvirke den fremtidige trusselsituasjonen, er norske petroleumsselskapers etablering i enkelte konfliktområder” (St.meld. nr. 42 2004-2005: 21).

Også her trekkes det frem en økonomisk og handelspolitisk årsak, i tillegg til militære og politiske årsaker. Norges geostrategiske beliggenhet, med vår langstrakte kystlinje og mange havner, gjør oss i tillegg særlig utsatt for invasjon fra havet av fiendtlige stater i en krigssituasjon.

”Norge disponerer store naturressurser og har grenser i nord mot en stormakt. Norges store sjøterritorium er både sårbart for miljømessige påkjenninger og inneholder en rekke ressurser av strategisk interesse for andre land” (St.meld. nr. 39 2003-2004: 16).

Mange av de tiltakene som berører norsk sikkerhet er et resultat av internasjonale avtaler, og på denne måten går mange av de ressursene som samfunnet har til rådighet til sikkerhetstiltak som ikke er bestemt av norske myndigheter. Internasjonale organisasjoner som EU, FN og NATO setter premissene for norske prioriteringer innenfor samfunnssikkerhet ved at Norge må implementere slike regelverk (Burgess, Jore og Mouhle 2010: 12). Et eksempel er altså krav til økt sikringen av våre havner.

”Etableringen av internasjonalt regelverk om antiterroriltak i sjøtransport og havner, jf. FNs sjøfartsorganisasjons (IMO) International Ship and Port Facility Security Code (ISPS-koden) i 2002, implementert i EU gjennom en forordning i 2004, viser at sikring mot terror og sabotasje har fått større betydning også innen sjøtransport” (St.meld. nr. 22 2007-2008: 49).

Dette regelverket (ISPS-regelverket) ble fulgt opp av Fiskeri og kystdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet, til tross for at Infrastrukturutvalget framholdt at innføringen av ISPS-kravene (som var kontraterroriltak) ville innebære en uforholdsmessig stor økonomisk belastning på den enkelte havn (NOU 2006:6: 135). Dette ble ikke hensynstatt av regjeringen, og kravene ble innført. Etableringen av et slikt internasjonalt

regelverk om antiterroriltak i sjøtransport og havner, viser at sikring mot terror og sabotasje har fått større betydning.

Det er ikke bare geopolitisk vi er utsatt for trusler. Den globale informasjonsstrukturen har gjort høyteknologilandene svært avhengige av IT, og samtidig gjort dem sårbare ovenfor trusler som har oppstått i kjølvannet av dette (Grunnan 2007: 53). Selv om det ikke må betraktes som nytt å påvirke en motstander ved hjelp av informasjon, er det nettopp den teknologiske utviklingen og de mulighetene den medfører som er ny, og som kan utgjøre en trussel for oss. Til tross for at vi ikke har sett store terrorangrep som tar sikte på å ramme teknologisk infrastruktur eller informasjonssystemer, er dette en potensiell trussel som regjeringen vurderer.

”Det er uklart om terrorgrupper i uoverskuelig fremtid vil bruke dette som et våpen rettet mot vestlig kultur og interesser. Avhengigheten av informasjonsteknologi i den moderne økonomien gjør det imidlertid nødvendig å understreke denne trussels potensial. Flere nasjoner synes å være i ferd med å utvikle militære kapasiteter for angrep mot informasjonssystemer, samtidig som det er indikasjoner på at også større ikke-statlige aktører vil kunne få slike kapasiteter i fremtiden.” (St.meld. nr. 39 2003-2004: 13).

Norges synlighet som megler, alliert, handelspartner og så videre, gjør oss altså synlige internasjonalt, og kan bidra til å gjøre oss til et attraktivt terrormål. I tillegg gjør vår avhengighet av IKT- teknologi oss sårbare ovenfor mer utradisjonelle terrorangrep mot for eksempel informasjonssystemer. Slik vi skal se i kapittel 4.4 kan teknologiske fremskritt representere et muliggjørende potensial, både for myndigheter og terrorister. Jeg omtaler dette som IKT- utviklingens paradoks.

Når det gjelder den andre siden av Norge, de sikkerhetsfremmende egenskaper, peker Nordenhaug og Engene på at situasjonen for Norge før 11. september 2001, var preget av et uklart trusselbilde, som følge av en sikkerhetspolitisk avspenning etter Berlinmurens fall, og en ideologisk tilnærming mellom øst og vest. De hevder følgelig at regjeringens vurderinger av trusler før 11. september var preget av et fokus på *potensielle* fremfor *reelle* endringer i trusselbildet (deres kursivering), og at særtrekk ved det norske samfunnet ble fremhevet som sikkerhetsfremmende (Nordenhaug og Engene 2008: 58). Dette innebærer samfunnstrekk som gjør det mindre sannsynlig at terrorister skal utføre eller planlegge sine anslag i Norge. For

eksempel peker Sikkerhetsutvalget⁵³ i 1993 på at Norge, sammenlignet med andre land i Vest-Europa, kun i liten grad har vært utsatt for terrorhandlinger eller annen politisk vold (NOU 1993: 3). En hovedårsak til at vi har vært forskånet fra terrorangrep var i følge utvalget at det i Norge ikke har forekommet store innenrikspolitiske konflikter av en slik art at det har gitt opphav til dannelse av undergrunnsgrupper som systematisk og i større omfang har grepet til vold på politisk grunnlag (NOU 1993: 3).

I en rapport fra FFI fra 2000 pekes det også på forhold ved det norske samfunnet som antas å gjøre Norge mindre utsatt for innenlands terrorisme. Slike forhold er for eksempel at:

”(...) det politiske systemet i Norge prega av kontinuitet gjennom eit langvarig og stabilt demokratisk styre, etniske konflikter er omtrent fråverande, og det har vore ein tradisjon for politisk integrasjon av radikal opposisjon, kanskje med unntak av nazistiske og rasistiske grupperingar. Norsk velferdspolitik, den låge arbeidsløysa, styresmaktenes evne til å skape konsensus om stridsspørsmål, den låge graden av urbanisering i Norge, samt den sosiale kontrollen som ligg i norske småsamfunn og nærmiljø bidreg på ulike måtar til å motverke førekomsten av politisk vald og terrorisme” (Lia 2000: 10).

Det norske samfunn og politiske sfære har tradisjonelt sett vært preget av en høy grad av konsensus, men vi ser også utviklingstrekk i samfunnet som myndighetene velger å trekke frem som bekymringsverdige. For eksempel kan vi i St.meld. nr. 42 (2004-2005: 32) lese at ”det som i særlig grad preger samfunnsutviklingen er en tendens til mer internasjonal, organisert og brutalisert kriminalitet”. Globaliseringen preger utviklingsbildet, og Norge må anses som en del av ”en verden med store uløste politiske konflikter, økonomisk skjevfordeling og religiøse motsetninger” som i tur kan føre til ”oppslutning om fundamentalistiske bevegelser og rekruttering til terrornettverk” (St.meld. nr. 42 2004-2005: 15).

For Norges del kan vi altså slå fast at terrorhandlingene mot USA ikke kan regnes som et nasjonalt anliggende for amerikanerne, men at de ga oss et forvarsel om hva slags trusler og angrep resten av verden (inkludert oss selv) må forberede seg på (Nordenhaug og Engene 2008: 64). Jeg har tidligere kalt 11. september 2001 for et ”vannskille” i det norske arbeidet

⁵³ Sikkerhetsutvalget skulle i 1993 vurdere den aktuelle lovgivningen når det gjelder terrorisme, for å vurdere om de da gjeldende straffebestemmelser var tilstrekkelig hensiktsmessige for å motvirke og straffeforfølge eventuelle terrorhandlinger i Norge eller mot norske interesser (NOU 1993: 10).

med å bekjempe terror, på bakgrunn av den store betydningen denne hendelsen fikk for både norsk, europeisk og globalt terrorbekjempelsesarbeide. Det er imidlertid ikke bare som en reaksjon på disse hendelsene at terrorbekjempelsesarbeidet springer frem. I St.meld. nr. 17 (2001-2002) kan vi lese at regjeringen opplever det som viktig å prioritere beredskapsarbeidet nettopp i en tid ”hvor det ikke foreligger konkrete trusler mot samfunnet” (St.meld. nr. 17 2001-2002: 7). Videre vises det igjen til et ”mangfold i de trusler og risiko samfunnet kan stå ovenfor” (St.meld. nr. 17 2001-2002: 8), og at det til tross for 11. septembers betydning for (inter)nasjonalt sikkerhetsarbeid, er viktig for regjeringen ”at tiltak for å sikre samfunnet ikke skal være styrt av inntrufne hendelser, men bygge på vurderinger av farer vi kan stå overfor” (St.meld. nr. 17 2001-2002: 3). Her ser vi at regjeringen signaliserer et ønske om å konkretisere trusselbildet, i tillegg til at vi må sørge for en tilstrekkelig grunnberedskap uavhengig av inntrufne hendelser.

I St.meld. nr. 17 (2001-2002) finner vi flere formuleringer som tyder på at trusselen som terror representerer fra 2001 hadde antatt en mer realistisk form. Vi kan blant annet lese at ”terrorisme representerer en trussel mot vesentlige samfunnsinteresser og vil være premissgivende for hvilke beskyttelsestiltak som iverksettes på en rekke sektorer” (St.meld. nr 17 2001-2002: 31). Dreiningen fra reaktive til proaktive tiltak, og regjeringens tydelige ”grammatiske ordskifte fra futurum til presens” kan kun forklares med et klarere trussel- og fiendebilde med hensyn til terrorisme (Nordenhaug og Engene 2008: 66).

Oppsummert kan vi si at Norge kan være et attraktivt terrormål på bakgrunn av militære, politiske, økonomiske og handelspolitiske årsaker, men at vi også har sikkerhetsfremmende sider. I neste delkapittel skal jeg drøfte det vi kan kalle symbolpolitiske tiltak, implementert av norsk myndigheter i kampen mot terrorisme.

3.9 Symbolpolitiske tiltak mot terrorisme

Enten Norge har sikkerhetsfremmende særtrekk, eller særtrekk som gjør oss spesielt utsatt for terrorangrep, kan enkelte norske tiltak mot terror også sies å ha en rent symbolsk eller psykologisk effekt. Motivasjonen bak en slik type logikk ligger i at bekjempelsestiltak mot terrorisme, det være seg nasjonalt eller internasjonalt, først og fremst skal ha en avskrekkende effekt. Symbolpolitikk innebærer å fatte beslutninger for å symbolisere noe politisk, som ikke

nødvendigvis kan knyttes til konkrete effekter av de beslutninger som fattes (Nordenhaug 2006: 31). Dersom vi forstår symbolpolitikk som det å uttrykke noe politisk gjennom handling, kan vi si at det å innføre særlovgivning rett i etterkant av terrorangrepene mot USA, også kan tolkes som et symbolsk uttrykk for vår holdning til terrorisme, som del av det globale fellesskap av demokratiske stater. I mitt datamateriale finner vi hentydninger til at myndighetene uttrykker en symbolpolitisk holdning til innføringen av særlovgivning, all den tid formuleringer som dette forekommer:

” Dersom Norge blir oppfattet som et land med mindre kontroll og sikkerhetstiltak enn andre land, vil Norge kunne virke tiltrekkende på terrorister eller personer med tilknytning til terrormiljøet fordi de tror det er lettere å skjule seg her” (St.meld. nr. 42 2004-2005: 21).

For statens vedkommende, og i sammenheng med det foregående kapittel, kan vi si at symbolpolitiske bekjempelsestiltak mot terrorisme kan implementeres som del av en solidaritetslogikk, eller for å demonstrere makt og handlekraft. En høyning av beredskapsnivået etter et terrorangrep vil imidlertid også kunne være et eksempel på en symbolpolitisk handling, som ikke nødvendigvis har rasjonelt feste. I kontrast til sekulariseringen, kan vi i St.meld. nr. 17 (2001-2002: 31) lese at forekomsten av religiøst motivert terrorisme, og særlig terrorister drevet av en ekstrem islamistisk religiøs ideologi, øker.⁵⁴ Med de utallige terrormål som finnes i åpne og demokratiske samfunn slik som Norge, og det faktum at religiøse motiver gjør at enkelte terrorister er villige til å dø for sin sak, gjør at en heving av beredskap i etterkant av et terroranslag, ikke nødvendigvis har en trygghetsgivende effekt (Nordenhaug 2006: 33).

Nordenhaug og Engene (2008: 55-57) diskuterer også hvorvidt norske tiltak mot terror etter 11. september kan forstås som symbolpolitikk, og de skriver at det er en mulighet for at tiltak som gir ”falsk” trygghet kan bli innført, fordi styresmaktene føler de må gjøre noe for å imøtegå truslene som de angivelig står ovenfor (Nordenhaug og Engene 2008: 57). På et globalt plan kan vi si at Norge, både som følge av sin økonomiske, politiske og militære posisjon, på den ene side er tjent med effektene som symbolpolitiske solidaritetshandlinger

⁵⁴ Også for eksempel Bruce Hoffman (2006) hevder at den religiøst motiverte terrorismen, koblet med økt tilgang til nødvendige midler, har innledet en ny æra av blodigere og mer destruktiv vold. Også her ser vi altså at globaliseringen vil kunne få en katalysatoreffekt i forhold til terrorismens dødelighet, i tråd med kapittel 3.7.

medfører. På den andre siden kan vi si at militære allianser som medlemskap i NATO og etableringen av norske oljefelt i konfliktområder kan gi grobunn for nye incentiver for terroristene.

I mitt datamateriale er USA den staten lengst unna oss, både målt i geografisk avstand og ulikhet i politisk styre og organisering, som vi sammenligner oss med når det gjelder omtale av terrorbekjempelse. Terrorhandlingene i Madrid og London, er slikt sett nærmere oss. Dette kan også forklares med den symbolpolitiske/solidaritetslogiske dimensjonen, og kan tyde på at det er våre tette bånd til USA som gjør at 11. september 2001 utløste de endringer som det gjorde. I tillegg kommer selvsagt forklaringen om terrorangrepets størrelse. Beck hevder slike globale fellesskap både oppstår og består på grunn av at vi alle er avhengige av hverandre, vi deler en slags felles skjebne av nød:

”Det globale risikosamfunnet” som hverdagslig handlingsrom oppstår ikke ut i fra kjærlighet til alt og alle. Det oppstår og består i erkjennelsen av den nød som er en global konsekvens av sivilisatorisk handling- uavhengig av om resultatet, globaliteten, produseres av informasjonsteknologiske nettverk, finansstrømmer, naturkatastrofer, kulturelle symboler, den truende klimakatastrofen eller den terroristiske trusselen (Beck 2009: 125-126).

Dette innebærer en avhengighet mellom stater, som også er i tråd med globaliseringsdefinisjonen presentert i kapittel 2.1.5. Symbolpolitiske terrortiltak som følge av en solidaritetslogikk vil innebære en erkjennelse av at nasjonalstaten har for uklare og vage grenser i verdensrisikosamfunnet, og at solidaritet med fremmede både innenlands og utenlands fremheves som viktig. Beck lanserer i denne sammenheng, som jeg tidligere redegjorde for, ideen om den kosmopolittiske stat, som en måte å sivilisere verdensrisikosamfunnet på. I teorien skjer dette ved at prinsipper om selvbestemmelse og autonomi kobles sammen med ansvar for de fremmede. Når det gjelder makt og handlekraft som drivkrefter bak symbolpolitiske bekjempelsestiltak mot terror, er det nærliggende å tenke at det er en omvendt logikk som gjør seg gjeldene. Med dette mener jeg at i den grad avskrekkende tiltak som demonstrerer makt og handlekraft anvendes, er målet fra statens side å sende ut signaler og styrke og potensiell skadelig effekt. Hovedpoenget blir da at slike symbolpolitiske tiltak står i delvis kontrast til solidaritetslogikken, ved at det virker utstøtende i stedet for inkluderende.

Til tross for særlovgivning og utbredte sikkerhetstiltak kan terror forekomme uansett. Symbolpolitiske tiltak vil således alltid ha en begrenset effekt. Det er ingen tvil om at kampen mot terror har fått en fremtredende posisjon både i folks bevissthet og i norsk offentlighet, men en noe dogmatisk konklusjon blir allikevel at så lenge det finnes terrorister som er villige til å dø for sin sak, vil en økning i beredskapsnivå til syvende og sist kun ha en begrenset effekt. Dette innebærer at symbolpolitiske tiltak ikke vil virke særlig preventivt, all den tid har å gjøre med en økende mengde terrorangrep eller terrorrelaterte handlinger med religiøse motiver.

3.10 Trussel *fra* versus trussel *mot*

Når jeg i det følgende kapittel vil drøfte forskjellen mellom det å snakke om at noe er en trussel *fra*, og det å snakke om at noe er en trussel *mot*, vil jeg i sistnevnte tilfelle ta utgangspunkt i de mest sentrale verdier som kan trues i Norge. Slik jeg redegjorde for i kapittel 2.2.1, er disse sentrale verdiene i følge straffeloven § 147 a : ”en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, som for eksempel lovgivende, utøvende eller dømmende myndighet, energiforsyning, sikker forsyning av mat eller vann, bank- og pengevesen eller helseberedskap og smittevern”. Jeg minner også om at disse verdiene kan innebære kritisk infrastruktur, slik som for eksempel nødhjelpssystemene (brann, politi og helse), transportårer, kraftforsyning, telekommunikasjon osv, og også sivil infrastruktur og dens beslutningstakere. I tillegg kommer mer tradisjonelle mål, som for eksempel det militære.

”Terrorisme representerer en trussel mot vesentlige samfunnsinteresser og vil være premissgivende for hvilke beskyttelsestiltak som iverksettes på en rekke sektorer” (St.meld. nr. 17 2001-2002: 17).

Her ser vi at terrortrusselen er tverrsektorielt premissangivende. Gjennomgående i mitt datamateriale finner vi påstander som realiserer og aktualiserer terrortrusselens potensial. Terrortruslene blir av norske myndigheter ofte behandlet som en objektiv trussel, som må håndteres med nødvendige tiltak til tross for at terrortrusselen mot Norge stort sett vurderes som lav (Burgess, Jore og Mouhle 2010: 6). Det er uvisst hvor et terrorangrep kan komme fra, og hvem det kan tenkes å ramme, men at det eksisterer en slik trussel er hevet over enhver tvil.

Ett eksempel på en slik påstand finner vi i St.meld. nr. 39 (2003-2004):

”En trussels størrelse vurderes ut fra en aktørs intensjon eller ønske om å angripe og dens evne eller kapasitet til å gjøre det. I dag eksisterer det internasjonale terrororganisasjoner med vilje og evne til å skape ødeleggelse og ramme uskyldige sivile” (St.meld. nr. 39 2003-2004: 12).

Et tydelig poeng i mitt datamateriale er at det ikke er trusselen *fra* ekstreme islamister som er hovedfokus (i betydningen av ordmessig størst omfang) der terror omtales i meldingene, men faren for terrorangrep *mot* offshoreindustrien, skipsfart, og infrastruktur som sådan.⁵⁵ I dette finner jeg at det er forskjell på det å snakke om hva noe er en trussel *mot*, og hva noe er en trussel *fra*. Referanseobjektet har stått i fokus, der terrortrusselen omtales i de fire stortingsmeldingene som har vært gjenstand for analysen. Selv om ekstreme islamister omtales i et kapittel i St.meld. nr. 17 (2001-2002: 31), nevnes det ikke i det hele tatt i St.meld. nr. 39 (2003-2004), kun svært kort i St.meld. nr. 22 (2007-2008: 33). I St.meld. nr. 42 (2004-2005: 20) slås det fast at det internasjonale trusselbildet de senere år har vært preget av en utvikling av internasjonale nettverk blant militante islamister.

I St.meld. nr. 22 (2007-2008) står det at:

”Utviklingen tilsier at norske myndigheter må fortsette sitt bredt forebyggende arbeid for å hindre at personer radikaliseres av ekstrem islamistisk ideologi, og at personer som allerede har en slik ideologisk overbevisning får anledning til å etablere” (St.meld. nr. 22 2007-2008: 33).

Hammerlin hevder at mens den gamle terrorismen var mer beregnende og forutsigbar fordi den var båret av et tilsynelatende rasjonelt politisk motiv, er den nye terrorismen mer uberegnelig med sitt irrasjonelle religiøse fundament (Hammerlin 2009: 141). Arbeidet med bred forebygging må i så fall baseres på et usikkert grunnlag. En av de store utfordringene i forebygging av terrorisme er å finne en fornuftig balanse mellom kortsiktige og langsiktige forebyggingsstrategier (Bjørge 2007: 106). Når vi vet at det finnes aktører med kapasitet og vilje til å gjennomføre et angrep mot Norge, blir repressive og kontrollerende strategier er nødvendige for å hankses med trusselen her og nå. Hovedpoenget som jeg vil peke på her, er at det er et kraftig fokus på *hva* vi må beskytte, og hva regjeringen definerer som attraktive terrormål og Norges vitale interesser, men at det er lite fokus på *hvem* avsenderen av truslene eventuelt skal være. Altså, trusler mot referanseobjekt(ene) omtales i langt større grad, enn

⁵⁵ Men innholdsmessig, når det gjelder hvor truslene kommer fra er islamistisk motivert terrorisme klart hovedfokuset. Se også kapittel 5.6 om fiendebildene.

hvor disse truslene er ventet å komme fra. På den annen side kan man si at det ikke er avgjørende heller, men at det viktigste er at vi er forberedt på at noe slikt kan inntreffe.

I kontrast til den lave forekomsten av omtale av trusselen fra ekstreme islamister og andre religiøse grupper, sorteres i St.meld. nr. 42 (2004-2005) ”terror” under kapitlet om religiøse og kulturelle motsetninger i samfunnet. Ikke under kapitlene om for eksempel globalisering eller mulighetene ny teknologi medfører. Dette tolker jeg som at myndighetene ser terror med religiøse motiver som mest truende, i tråd med Hammerlins påstand om at den nye terrorismen mer uberegnelig med sitt irrasjonelle religiøse fundament. Innholdsmessig står dette imidlertid i en viss kontrast til definisjonen av terror som en fysisk handlemåte, ikke først og fremst som innholdet i en handling, eller som en ideologi, slik jeg drøftet i kapittel 3.3. Sorteringen kan kanskje forklares med at det slås fast at vi ser en økning i terrorangrep med religiøse motiver, og at dette ofte er de mest dødelige og brutale som følge av bruken av selvmordsbombere. Hadde derimot terrortrusselen blitt sortert under ”globalisering” hadde i tillegg noe av faren for at et kraftig fokus på religion kan føre til en uheldig stigmatisering av enkelte folkegrupper, falt bort. I St.meld. nr. 22 (2007-2007: 33) kan vi lese at ”dagens terrortrussel i Europa utgjøres først og fremst av personer med fast opphold i Europa og som er blitt radikalisererte mens de har bodd her”. Dersom vi forfølger denne tanken kan vi si at dersom globaliseringen er årsaken til slike trusselbildekonstruksjoner, er religiøs motivert terror konsekvensen.

4 FORVENTNINGEN OM EN KATASTROFE I DEN GLOBALE VERDEN

4.1 Innledning

Det finnes mange ulike definisjoner av risiko, men felles for de aller fleste er at de anser risiko som noe som tar utgangspunkt i en ikke-realiserert hendelse. Risikoer er alltid fremtidige hendelser som *kan* skje, og som derfor truer oss. Men fordi denne konstante frykten former våre forventninger, tar bolig i vår bevissthet og styrer våre handlinger her i verden, blir de til en politisk kraft som forandrer verden (Beck 2009: 9-10). Det Beck kaller ”the semantics of risk” innebærer at innholdet i risikobegrepet er dynamisk, og dermed vil variere med de ulike samfunnsformer og historiske perioder de tilhører. Dette betyr at det vi oppfatter som en risiko i dag, ikke nødvendigvis ble oppfattet slik for ti år siden, eller vil komme til å bli oppfattet slik ti år frem i tid. I tillegg innebærer det at inntrufne hendelser kan få betydning for hva vi legger i risikobegrepet, og om det oppfattes som av særlig viktighet. Terror har for eksempel ikke alltid vært like høyt oppe på den politiske agendaen, men heller blitt vurdert som en potensiell fremfor reell trussel mot Norge. Slik vi har sett, gjorde hendelsene 11. september at innholdet i sikkerhetsbegrepet ble utvidet, og slik Beck viste oss i kapittel 2.2.1 og 2.2.2 er det nærliggende å anta at denne utvidelsen også har hatt betydning for risikobegrepet.

For Beck (2009: 9) er risiko imidlertid ikke synonymt med katastrofe. Risiko betyr *forventningen* om en katastrofe, og dette er av sentral betydning. Risiko handler om muligheten for fremtidige hendelser og utviklinger, de fremstiller en tilstand i verden som ikke (enda) eksisterer. Å snakke om en *katastrofe* er annerledes, i det at det fordrer en manifestasjon. Mens enhver katastrofe er romlig, tidsmessig og sosialt forankret, mangler altså forventningen om en katastrofe dette. Med en gang en risiko blir virkelig, når et terrorangrep skjer eller et atomkraftverk går i lufta, blir de til katastrofer. Og katastrofer vil vi helst unngå, men ikke for enhver pris. Slik det har blitt nevnt flere steder, finner vi skeptikere til at verden (i vårt tilfelle Norge) innretter seg slik at samfunnssikkerhetsarbeidet og

strafferettslige prinsipper strekkes langt for å være beredt dersom en risikofaktor skulle manifestere seg i handling, og bli til en katastrofe.⁵⁶

Beck hevder at det å bruke risikobegrepet for å kategorisere og håndtere samfunnet, er samfunnets svar på usikkerheten, som ofte i disse dager ikke kan overkommes med mer kunnskap, men som heller er et resultat av at vi besitter mer kunnskap (Beck 2009: 5). I St.meld. nr. 42 2004-2005: 81) finner vi imidlertid en formulering som tyder på at den økte kunnskapen kommer til anvendelse:

”Økt kunnskap tilsier at samfunnets mottiltak mot kriminalitet må settes inn i en tidlig fase hvor man får kunnskap om at kriminalitet er under utvikling”.

Dersom vi definerer kunnskap som en bevisst forståelse av noe, og muligheten til å bruke denne forståelsen for en bestemt hensikt, kan vi si at kunnskap om risiko vanskelig kan kalles sikker kunnskap. Dette skyldes at det Beck kaller den ”hele og fulle sannheten” i verdensrisikosamfunnet er oppdelt i hundrevis av småbiter, som alle er relative ut fra kontekst (Beck 2009: 5). Beck hevder at risikokategorier åpner opp for en hel verden innenfor og forbi distinksjonen mellom å vite og å ikke vite, mellom sannhet og løgn, mellom godt og ondt.

I verdensrisikosamfunnet er bekymring over risiko delvis en konsekvens av globaliseringens informasjonsflyt. Mer kunnskap kan altså ikke kontrollere risiko, men skaper tvert i mot nye, og utvikler gamle risikokategorier. Dette henger sammen med begrepet om fabrikkert usikkerhet. Et eksempel er hvordan utbredelsen av globale media på internett gjør at farene, og først og fremst opplevelsen av farene, tilsynelatende kommer nærmere oss. Burgess, Jore og Mouhle (2010) legger vekt på at terrortrusselen mot Norge ikke bare er en objektiv trussel, men et resultat av media og politiske diskurser, og hendelser som skjer i andre land, og at den er et godt eksempel på at det ikke er gitt hvilke trusler som skal inkluderes som relevante for samfunnssikkerheten (Burgess, Jore og Mouhle 2010: 6). Hovedpoenget her er at den subjektive følelsen av usikkerhet og uforutsigbarhet styrkes i verdensrisikosamfunnet, og at frykten for terrorisme gir høyere aksept for overvåkning og kontroll.

⁵⁶ For eksempel er Wessel-Aas (2012) skeptisk til en utvidelse av særlovgivningen mot terrorisme, til å også gjelde ”solo-terrorister” forberedelser til terrorhandlinger, og Hammerlin (2009) kritiserer det han kaller ”terrorindustrien” som er bygget opp rundt en fare som ”de siste ti år har tatt færre liv enn lynet”.

Hammerlin peker på at det er interessant å merke seg at terrorisme ser ut til å være unntaket når det gjelder skepsisen til overvåkningstiltak som også rammer uskyldige. En undersøkelse fra 2007 viser for eksempel at selv om bare en av fire støtter overvåkning som også rammer uskyldige sivile, stiger andelen til halvparten når overvåkingen har som mål å hindre terrorisme (Hammerlin 2009: 71). Som følge av det lave trusselnivået i Norge i perioden mellom 2001-2008, mener jeg derfor det her er relevant å hevde at vår frykt, næret av det globale medieapparatet, fungerer som en pådriver for terrortiltak.

Den potensielle innføringen av et straffebud som også kriminaliserer planlegging av terrorhandling av såkalte "solo-terrorister" vil være et annet eksempel på at vår subjektive opplevelse av frykt (basert på lav risiko⁵⁷) er med på å forme samfunnet vårt generelt, og tiltak som rettes mot terrorbekjemping spesielt.

11. september var et vannskille i norsk terrorbekjempelsespolitikk, men ikke den eneste hendelsen som har hatt betydning for norske myndigheter. "Øvelse Oslo" omfattet over 6000 mennesker fra 40 ulike virksomheter, og ble gjennomført 17. og 18. oktober 2006. Bakgrunnen for øvelsen var terrorangrepene i Madrid i mars 2004, og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin rapport med vurdering av tilsvarende scenario under norske forhold. Hensikten med "Øvelse Oslo" var å øve samfunnets evne til å håndtere den katastrofe som et omfattende terroranslag ville utgjøre. Dette var første gang alle nivåer i nød- og beredskapsstatene deltok i samme øvelse; det operative rednings- og behandlingsapparatet, kommunen, fylkesmannen, direktorater, departementer og regjeringen (St.meld. nr. 22 2007-2008: 15). Etter terrorangrepene i London i 21. juli 2005 ble vi igjen minnet om faren vi sto ovenfor. Noen dager etter angrepene sa daværende justisminister, Odd Einar Dørum, til blant annet Aftenposten at alle bør bruke fem minutter i uken til å tenke over hva de skal gjøre den dagen de eventuelt rammes av et terrorangrep i Norge, og slik sett forberede seg mentalt på et fremtidig terrorangrep (Sætra 2011). Heri ligger en anbefaling om at forventningen om en katastrofe må ta bolig i folks bevissthet, og gjøre dem "alert, but not afraid".

⁵⁷ Med unntak av en endring fra lavt til moderat 1. oktober 2004, har PST vurdert trusselnivået i Norge som lavt i hele perioden mellom 2001-2008. En medvirkende årsak til at trusselnivået ble midlertidig hevet, var truslene mot Norge som ble fremsatt av al-qaida-ideologen Ayman al-Zawahiri 21. mai 2003 og 1. oktober 2004 (PST 2005).

I de følgende delkapitler skal jeg drøfte ulike sider knyttet til tematikken beskrevet ovenfor. Den offentlige debatt rundt faren for terror og terrortrusselen har ført til en økt bevisstgjøring om at et terrorangrep faktisk kan inntreffe også i Norge. Uttalelser lik den Dørum fremsatte ovenfor, viser tydelig hvordan terrorisme har blitt en del av folks bevissthet. Hvilke konsekvenser får dette for samfunnet? Og fra myndighetenes side, hvordan begrunnes de tiltak som gjøres for å sikre oss mot en fare som vi aldri vil kunne sikre oss mot, og som har som mål å ramme tilfeldig og uten forvarsel?

Jeg vil starte med å drøfte hva det vil si at myndighetene hevder at vi må innfinne oss i en tilværelse med et akseptabelt risikonivå. Deretter vil jeg dra et skille mellom objektiv og subjektiv sikkerhet, og drøfte hvordan begge deler synes å være viktig for arbeidet med å bekjempe terrorisme, på bakgrunn av elementer ved verdensrisikosamfunnet beskrevet innledningsvis i kapittelet. Så vil jeg ta for meg IKT- utviklingens paradoks- et eksempel på en effekt av globalisering og modernisering, med både heldige og uheldige konsekvenser for terrorbekjempelsesarbeidet. Deretter vil jeg se på endringer i trusselbildet før og etter 2001, der jeg underbygger Nordenhaug og Engenes konklusjon, om at det har skjedd et ”grammatisk ordskifte fra futurum til presens” (Nordenhaug og Engene 2008: 66). Til slutt drøfter jeg hvor kontrolltiltakene som fulgte i kjølvannet av 11. september kan sies å komme fra, og hvor utbredte de er. Et annet spørsmål som vil behandles i dette kapittelet, på et mer overordnet plan, er hva som er ”riktig” trusselbilde, og hvordan man kan komme frem til det.

4.2 Et akseptabelt risikonivå

”Den absolutte sikkerhet finnes ikke” (Sven Ullring (2012), leder for arbeidet med NOU 2006: 6: ”Når sikkerheten er viktigst”).

Som en konsekvens av globaliseringen har vi i dag tatt steget fra risikosamfunnet og inn i et verdensrisikosamfunn. Denne overgangen grunner i at moderniteten har produsert en glippe mellom en verden av kvantifiserbar risiko som vi tenker og lever i, og en verden av ukvantifiserbar usikkerhet som vi selv har skapt (Beck 2002: 44). I min forståelse av Beck er denne noe abstrakte diskrepansen først og fremst knyttet til selve risikodefinitjonen, og dens utbredte anvendelse. Dette samfunnet er i ytterste abstraherte form organisert slikt at det systematisk arbeider med trusler og usikkerhet som i sin tur er et biprodukt av moderniteten,

og flere av disse truslene nødvendiggjør samarbeid på tvers av nasjonale grenser for å oppnå suksess.

Beck hevder et av kjennetegnene ved verdensrisikosamfunnet er at vi prøver å finne måter å forsøke å kontrollere det ukontrollerbare på. Hvis vi vet om en risiko vil vi forsøke å kontrollere den, for å beskytte oss mot de farer eller trusler den representerer for oss. Samtidig er det en anerkjennelse at vi ikke kan beskytte/beskyttes mot alle risikoer, og løsningen blir i følge myndighetene å snakke om et akseptabelt risikonivå. Grunnleggende behov, slik som trygghet og sikkerhet, er det statens primæroppgave og ta seg av, og særlig har politiet en fremskutt rolle i dette arbeidet i fredstid. Beck hevder for eksempel at selve velferdsstatens legitimitet (og tilhørende maktinstitusjoner som for eksempel politiet og Forsvaret) ligger i dens evne til å beskytte sine innbyggere, men at vi i verdensrisikosamfunnet befinner oss i en verden av ukontrollerbar risiko. Ettersom dette åpenbart er uforenelig mener jeg det sentrale spørsmålet dermed blir hva slags nivå av akseptert risiko vi er villige til å godta, basert på en antagelse av at vi i noen grad kan gjøre det uberegnelige beregnelig.

”Det vil i sikkerhets- og beredskapsarbeidet kontinuerlig måtte foretas avveininger mellom kostnadene knyttet til økt sikkerhet og beredskap og de gevinster (reduksjon i trussel, risiko og sårbarhet) som ønskes oppnådd. Dette vil avhenge av hvor mye risiko som aksepteres av individene, av næringslivet og av myndighetene” (St.meld. nr. 39 2003-2004: 77).

Myndighetene godtar med andre ord at det alltid vil finnes risiko, både på individnivå og systemnivå. Noe annet ville være en uoppnåelig lovnad. Det kan vanskelig tenkes at flere enn en svært liten andel ville foretrekke å leve sine liv innenfor rammene av en samfunnsform som inneholdt alle de mekanismene og foranstaltninger som et liv beskyttet fra all tenkelig risiko ville innebære. Samtidig vil vi ikke uten vanskeligheter finne oss i at en trussel med et så stort skadepotensial som terror ikke ble behandlet. Og slik vi har sett er den opplevde terrortrusselen høyst reell.

Kapitteloverskriften må imidlertid differensieres, i det vi snakker om ulike typer risiko. I St.meld. nr. 22 (2007-2008: 11) kan vi lese at regjeringens grunnleggende syn er at all samfunnsaktivitet innebærer en eller annen form for risiko, og videre at ”hva som er akseptabel risiko vil avhenge av type virksomhet og aktivitet, hvem som utfører aktiviteten og i hvilken sammenheng den foregår” (St.meld. nr. 22 2007-2008: 11). Et hovedpoeng her er altså at risiko knyttet faren for terrorangrep vil vurderes med andre kriterier og på et annet grunnlag enn for eksempel håndtering av farlige kjemikalier (som i likhet med terror

innebærer en særlig risiko). Om håndtering av farlige kjemikalier står det videre at "(...) det gjennomføres risikoanalyse og risikovurdering som grunnlag for tiltak som reduserer uakseptabel risiko til et akseptabelt nivå" (St.meld. nr. 22 2007-2008: 11). Fellestrekket er imidlertid at håndteringen av begge risikofaktorene er avhengige av å trekkes ned til et akseptabelt risikonivå.

I mitt datamateriale finner jeg imidlertid ingen hentydninger til hva som har blitt ansett som et akseptabelt risikonivå når det gjelder terror. Formuleringer som at vi står ovenfor et "bredere og mer sammensatt risikobilde" (St.meld. nr. 39 2003-2004: 11), der "usikkerhet og uforutsigbarhet" (St.meld. nr. 39 2003-2004: 11) råder, tyder allikevel på at myndighetene mener risikobildet når det gjelder terror er mer uoversiktlig etter 2001. Også i St.meld. nr. 17 (2001-2002: 7) ser vi at "dagens trusselbilde er diffust og sammensatt" og at terrorangrepene mot USA kompliserte dette bildet ytterligere, og dermed representerte en endring i risiko- og trusselbildet.

Når det gjelder håndteringen av farlige kjemikalier ser vi at risikofaktorene tilsynelatende er gjort håndterbare, og jeg postulerer at det er mindre problematisk å arrangere tiltak som skal lette håndteringen av farlige kjemikalier, som i seg selv er en håndgripelig og fysisk størrelse, som til forskjell fra terrortrusselen ikke er avhengig av våre definisjoner, må knyttes til politiske hensyn eller vurderes som en usynlig fiende som kan slå til hvor som helst. Sagt på en annen måte, trusselen som terror representerer står i en helt annen kategori enn alle de andre truslene vi søker å beskytte oss mot. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 5, der jeg drøfter terrortrusselens særegenhet. Samtidig viser regjeringens påstand om at all samfunnsaktivitet innebærer risiko, til et vidt risikobegrep som ikke intuitivt har et negativt fortegn. Jeg finner også her grunn til å anvende Becks noe mer nøytrale definisjon, "a systematic way of dealing with hazards and insecurities (...)" (Beck 1992: 21) fremfor Giddens definisjon av risiko som "a danger (...)" (Giddens 2002: 22).

På den annen side er det grunn til å stille spørsmålet om vi er tjent med at all samfunnsaktivitet skal betraktes som en risiko, dersom en erkjennelse samtidig er at myndighetene aldri vil kunne kontrollere alt. Det kan for eksempel tenkes at en slik logikk vil kunne gi næring til en "slippery slope"-problematikk, der det ene tiltaket baner vei for det

andre. En mulig strategi er å differensiere mellom risikofaktorenes grader av sannsynlighet og konsekvenser. På det nasjonale plan ser vi at:

”Vurderinger om risiko legger grunnlag for prioriteringer i samfunnssikkerhetsarbeidet. Risiko beregnes ut fra sannsynligheten for at en hendelse inntreffer i forhold til hvor alvorlige konsekvensene blir i tilfelle en slik hendelse inntreffer. Både hendelser med høy sannsynlighet og mindre konsekvenser, for eksempel trafikkulykker, og hendelser med lav sannsynlighet, men antatt alvorlige konsekvenser, eksempelvis alvorlige atomhendelser, kan sies å innebære en stor risiko” (St. meld. nr. 39 2003-2004: 6).

Risikovurderinger er altså helt sentrale i terrorbekjempelsesarbeidet, som en del av samfunnssikkerhetsarbeidet. Terror representerer slikt sett en hendelse med lav sannsynlighet basert på PST sine trusselvurderinger i perioden 2001-2008, men med alvorlige konsekvenser dersom det inntreffer. Dette står i motsetning til for eksempel en ulykke i transportsektoren, som har høyere sannsynlighet, men antakelig mindre konsekvenser. I tillegg vil en slik ulykke skje på det vi kan kalle et ”forventet sted”, langs en vei eller i en havn, mens et terrorangrep kan ramme hvor som helst. Dette stiller særlige krav til beredskapsarbeidet.

De norske myndighetene erkjenner at sannsynlighet for terror ikke spiller noen rolle for om man skal iverksette tiltak eller ikke (Burgess, Jore og Mouhle 2010: 6). I likhet med innholdet i risikobegrepet, vil også det vi legger i våre prediksjoner om trusselnivået variere med sted og tid. Begrepets fleksibilitet gjør det slikt sett mottakelig for påvirkning av inntrufne hendelser. Innføringen av særlovgivning vedrørende terrorisme peker for eksempel på en utvikling der internasjonale forhold har fått større betydning for nasjonale forhold i årene etter 11. september. I St.meld. nr. 39 (2003-2004) kan vi lese at:

”Det er en rekke forhold som påvirker det nasjonale risikobildet. Norges sikkerhetspolitiske rammer synes i mindre grad enn tidligere å være knyttet til vårt nasjonale territorium og i større grad integrert i våre internasjonale omgivelser” (St.meld. nr. 39 2003-2004: 8).

Og videre ser vi at myndighetenes strategi er internasjonalt samarbeid:

”Endringer i det internasjonale trusselbildet og globale sikkerhetsutfordringer skal møtes gjennom økt internasjonalt samarbeid. Regjeringen vil arbeide aktivt for at de internasjonale aspekter ved samfunnssikkerhetsarbeidet fortsatt får en fremtredende plass i årene som kommer ” (St.meld. nr. 39 2003-2004: 8).

I St.meld. nr. 39 (2003-2004) kan vi også lese at risikobildet ikke er vesentlig endret siden fremleggelsen av St.meld. nr. 17 (2001–2002). De sikkerhetspolitiske rammer og utviklingen i internasjonal terrorisme har imidlertid fått økt betydning for planleggingen innen det sivil-militære samarbeidet (St.meld. nr. 39 (2003-2004: 11).

”Terrorisme har fått økt oppmerksomhet de siste år og er blitt en viktigere del av den sikkerhetspolitiske utvikling og sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Terrortrusselen mot Norge har av Politiets sikkerhetstjeneste i perioden etter 11. september 2001 stort sett vært vurdert som lav. Vurderingen av trusselen når det gjelder norske interesser i utlandet har variert noe” (St.meld. nr. 39 (2003-2004: 12).

Det kan virke som om terskelen for akseptert risiko har blitt lavere siden 11. september 2001, sett i sammenheng med at truslene og risikofaktorene som truer vår nasjonale sikkerhet har antatt en mer reell, heller en potensiell, form. I tillegg ser vi at tiltak for å løse utfordringer når det gjelder sårbarhet har som mål å hjelpe sårbarheten ned på et akseptabelt nivå, usagt hva det innebærer.

”(…) sårbarhet er også knyttet til hvilken sårbarhet myndigheter, virksomheter og privatpersoner er oppmerksomme på og er villige til å akseptere. Løsningen på sårbarhetsutfordringene er å arbeide systematisk for å kartlegge de sårbare trekkene i samfunnet og iverksette tiltak for å avhjelpe sårbarhet som anses uakseptabel” (St.meld. nr. 17 2001-2002: 35).

Samtidig som det konstanteres at det ikke er, og ikke kan være, regjeringens oppgave å eliminere alle risikofaktorer fra samfunnet, brer sikkerhetstiltakene seg utover, jamfør regjeringens brede tilnærming til sikkerhetsbegrepet omtalt i kapittel 2.2.2. Med dette vil jeg peke på det jeg vil kalle en omvendt proporsjonal utvikling, der lavere aksept for sikkerhetstrusler etterfølges av en høyere aksept for sikkerhetsanordninger. I dette ligger det at frykt for terrorisme gir økt aksept for overvåkning og kontroll. Særlig når det gjelder flyplassikkerhet ser vi en tydelig utvikling vedrørende sikkerhetstiltak iverksatt etter 11. september. Dette bildet passer inn i Hörnquists (2003) beskrivelser av det nye ordenspolitikkområdet, der sikkerheten har forrang foran loven, og der et av utviklingstrekkene er økt risikotenkning hos for eksempel politiet, som for eksempel omdefinerer ordensforstyrrelser til sikkerhetstrusler. Kan vi snakke om en lignende utvikling på flyplassene etter 2001? Som en del av PRISE-prosjektet (Privacy and Security in Europe) gjennomførte Teknologirådet i 2007 et gruppemøte og intervjuer, der 65% svarte at de var villige til å godta ”automatic face recognition” (AFR) ”in exposed locations vulnerable to

terror attacks or crime” (Teknologirådet 2007: 13), altså for eksempel på trafikale knutepunkter der mange mennesker samles. I en undersøkelse av TNS Gallup for Sjøe og Bye i 2007, var noen av resultatene at over 50 % av de spurte mente det var riktig å overvåke *alle* (original kursivering) for å hindre terror (Bye og Sjøe 2008: 114). Den logiske og praktiske konsekvensen av et slikt resultat betyr at over 50 % godtar at den tradisjonelle metoden med å etterforske ut fra konkret mistanke tilsettes til fordel for en metode der alle skal sjekkes (Bye og Sjøe 2008: 114). Disse to eksemplene viser hvordan vår frykt for terror øker aksepten for kontroll og overvåking, i et omfang og i en skala vi ikke har sett tidligere. Vi ser også her hvordan holdningen til terrorbekjempelsesarbeidet etter 2001 har en proaktiv form, der forebygging står i fokus.

Regjeringen understreker i St.meld. nr. 39 (2003-2004: 6) at:

”(…) det grunnleggende mål for alt samfunnsikkerhetsarbeid er å forebygge at uønskede hendelser inntreffer og minimalisere konsekvensene når slike situasjoner skulle oppstå. I kampen mot terrorisme er det viktigste tiltaket å forebygge terrorangrep ved å avdekke og stoppe terrornettverk før de er i stand til å gjennomføre angrep” St.meld. nr. 39 (2003-2004: 6).

Forebygging er altså den fremste strategi. Og i tillegg peker velvilligheten i forhold til overvåking på at frykten for terror er reell. Slik Beck hevder at ”anticipation of catastrophe is changing the world” (Beck 2009: 1), kan vi si at vår frykt for terror, og ønsket om å kartlegge og minimere risiko i hvert fall forandrer sentrale deler av samfunnet vårt. Når det gjelder det reaktive arbeidet kan vi si at erkjennelsen av et akseptabelt risikonivå også innebærer at det må foretas prioriteringer innenfor de rammene som settes. Dette skyldes blant annet at beredskap koster penger, og at det må foretas vurderinger for hvorvidt pengene skal brukes til det ene eller det andre. Økt vekt på forebyggende tiltak kan dermed tenkes å peke i retning av en kostnadsvurdering basert på at det koster mindre å forhindre at noe skal skje, enn å reparere det som allerede har skjedd.

4.3 Objektiv (faktisk) versus subjektiv (opplevd)

sikkerhet/ risiko

Vi må altså innfinne oss med et akseptabelt risikonivå. Hvis et mål er at innbyggerne skal være minst mulig redde, og vi iverksetter kontrolltiltak i den hensikt, er det også interessant å vurdere grunnlaget for kontrolltiltakene, ved å dra et skille mellom opplevd og faktisk risiko. Dette baseres på at ulike grupperinger i samfunnet kan ha ulik forståelse av hvilke verdier som er viktige å beskytte, og det er heller ikke gitt at alle medlemmene i samfunnet skal ha den samme følelsen av trygghet (Burgess, Jore og Mouhleby 2010: 10).

En økning i kontroll betyr ikke nødvendigvis en økning i faktisk risiko. For å kunne underbygge en påstand om en slik positiv sammenheng må man eventuelt se veldig konkret på de spesifikke tilfellene. I verdensrisikosamfunnet spiller det globale medieapparatet en sentral rolle i (re)produksjonen av terrorfrykten og trusselbildene som følger med. Gjennom en slik type enveiskommunikasjon formidles det også at ekspertene står for den objektive sannheten om risiko (Gundhus 2010: 184). Slik vi så i kapittel 2.1.2, hevder Beck at frykt virker samlende, og at diskursen om globale trusler gir grobunn for håp, på grunn av den opplysende effekten den politiske kraften som finnes i verdensrisikosamfunnet. Den tidligere nestsjefen i Økokrim, Erling Grimstad er uenig med de som sier at mediene bør manes til forsiktighet når det gjelder omtale av terror, og han mener at frykten folk har for terrorangrep er realistisk. Dette kan tolkes som at problemer knyttet til risikoppfattelse vil forsvinne bare folk forstår sannsynligheten bedre, eller blir bedre til å sammenligne risiko de frykter mest med risiko de møter i dagliglivet (Gundhus 2010: 184). ”Det ville være uklokt å nærmest dekke over virkeligheten ved å unnlate å snakke om de nye truslene samfunnet står overfor” (Grimstad i Sjøe og Bye 2008: 325). Grimstad trekker også frem at politiet må ha adgang til metoder og midler for å ta ”de få skurkene”, og at det er før terrortrusselen har slått til for alvor at vi har muligheten til å iverksette forebyggende og avdekkende tiltak (Grimstad i Sjøe og Bye 2008: 325). Motivasjonen vil da være at et aktivt og engasjert proaktivt arbeide fra myndighetenes side kan være med på å dempe folks frykt for terror.

I St.meld. nr. 22 (2007-2008: 11) slås det fast at:

”Det er samtidig viktig å understreke at risiko ikke er en objektiv størrelse, men noe som blant annet er avhengig av ulike forventninger og forutsetninger. Ofte er det slik at samfunnet er fortrolig med noen typer av risiko, mens andre oppleves som uakseptable” (St.meld. nr. 22 2007-2008: 11) .

Selv om risikoen for at et terrorangrep inntreffer er lav, gjør skadepotensial, råskap og fenomenets iboende usikkerhetsaspekt at den subjektive opplevelsen av risiko kanskje er sterkere enn hva den objektive risikoen tilsier. Et økende antall kontrollinnretninger trenger altså ikke bety at det er flere farer å beskytte seg mot enn før, eller at opplevd trygghet er det samme som faktisk trygghet. I følge Beck kan økt kontroll sees på som samfunnets måte å svare på usikkerheten som følger med åpenheten som globaliseringen innebærer (Beck 2002: 40). Usikkerheten som denne åpenheten medfører gjør at dersom et bestemt trusselbilde får feste kan det gi rom for å iverksette harde mottiltak. For at terrorisme skal være en politisk vintersak er det en selvfølge at befolkningen må anse terror som en trussel stor nok til at de krever å bli beskyttet mot den (Hammerlin 2009: 136). Dette betyr at den faktiske risikoen må omdefineres til opplevd risiko.

Et hovedtrekk i mitt datamateriale er at både sikkerhetstenkningen og terrortrusselens overhengende fare ser ut til å foregå på makronivå, der de lokale effektene omtales i svært liten grad. Dels ligger dette i sakens natur, men samtidig nevnes det ikke hvordan publikum burde kunne føle seg tryggere som resultat av alle de nye innretningene. På makronivå ser vi hvordan samfunnsstrukturer preger og påvirker samhandlingen mellom aktørene innenfor de små, sosiale enhetene. Hvis vi ser på verdensrisikosamfunnet som en type samfunnsstruktur, kan vi si at selve denne organiseringen påvirker sosiale enheter og institusjoner, og således tydeliggjør skillet mellom subjektiv og objektiv forståelse og opplevelse av risiko. Det er et definert skille mellom disse to, og dette kommer tydeligst frem i St.meld. nr. 17 (2001-2002: 141), der vi kan lese at myndighetenes holdning er at:

”(...) å redusere den opplevde risiko kan ofte være vel så viktig som behovet for å avverge en faktisk fare, da en reduksjon i opplevd risiko kan redusere risikoen for forstyrrelser i samfunnet, som kan oppstå hvis panikk oppstår”.

Norske myndigheter erkjenner altså at samfunnssikkerhetsbegrepet er noe mer enn bare en objektiv egenskap ved samfunnet, men at det også innebærer en indre subjektiv tilstand som omfatter følelser, persepsjoner og verdier som samfunnets medlemmer har. Det problematiske

er at det ikke lengre trenger å være noe samsvar mellom samfunnets evne til å håndtere en slik trussel, og borgernes opplevelse av dette (Burgess, Jore og Mouhle 2010: 10). Gundhus (2010: 183) hevder imidlertid at risiko ikke kan gjøres mer objektivt enn at det er en konstruksjon som vi med vår menneskelige forestillingsevne forstår verden gjennom. Risiko, forstått som muligheter for dårlige utfall og konsekvenser, eksisterer ikke i et objektivt rom som et uforanderlig trekk ved den fysiske verden (Gundhus 2010: 183).

Slik vi så i kapittel 3.9, kan tiltak mot terrorisme også ha en viktig psykologisk eller symbolsk virkning. Dette er kanskje lettest å se på det globale nivå, men jeg vil her forsøke å trekke effekten av slike tiltak ned på individ- og samfunnsnivå.

I boken fra 1986 var Beck særlig opptatt av de økologiske konsekvensene av moderniteten, men senere har Beck anvendt risikobegrepet på det han hevder er en lang rekke problemer som moderniteten fører med seg, for eksempel global terrorisme. I risikosamfunnet videreføres industrisamfunnets tro på at fremtiden er et resultat av menneskelige beslutninger, men samtidig innebærer risikosamfunnet et brudd med fremtidsoptimismen, og troen på at vi har kontroll over vår egen fremtid (Aakvaag 2009: 267). Det finnes ingen eksplisitte uttalelser i mitt datamateriale, som slår fast at vi ikke lengre har kontroll over vår egen fremtid, men slik vi tidligere har sett kan vi i St.meld. nr. 22 (2007-2008: 11) lese at regjeringens grunnleggende syn er at all samfunnsaktivitet innebærer en eller annen form for risiko, og at løsningen er å snakke om et akseptabelt risikonivå. Trusselen som global terrorisme representerer passer godt inn i denne teoretiske dystopien.

Et sentralt poeng her er at viten om at vi må prøve å kontrollere fremtiden, samtidig som vi vet at vi aldri vil klare å kontrollere den fullt ut, kjennetegner både risikosamfunnets og terrorismens mentalitet. I risikosamfunnet er vi på leting etter det Beck kaller ”den tapte sikkerhet” (Beck 2009: 156), og de sosiale og kulturelle følgene av en slik umulig oppgave samt forventningen om at en katastrofe er forestående er en politisk kraft som forandrer verden. Kontrollsystemene som utvikles for å forsøke å kontrollere denne fremtiden har også en subjektiv dimensjon, der individers evige kamp for å minimere risiko ikke bare handler om å beskytte seg fra en objektiv fare, men like fullt om vår subjektive opplevelse av faren/risikoen.

Burgess hevder at usikkerhet ofte er symbolsk, ved at vi frykter trusselen om en mulig handling vel så mye som selve handlingen (Burgess 2010: 254). Denne tilstanden gjør oss

redde fordi sikkerhet er et særlig verdifullt gode for oss, og trusselen som terrorisme representerer er dermed spesielt skremmende, siden den kan ramme uforutsett, hardt og bredt. Dette skyldes at vi vet at det i dag eksisterer internasjonale terrororganisasjoner med både vilje og evne til å skape ødeleggelse og ramme uskyldige sivile (St.meld. nr. 39 2003-2004: 12).

Vi kan stille spørsmålet om hva slags type sikkerhet kontrollsistemene, for eksempel den grundige kontrollen på flyplassene, gir? Skaper dette trygghet, og en følelse av sikkerhet hos de reisende, eller bidrar det til at de reisende føler seg utrygge, fordi kontrollen i sin tur skaper unødvendig angst og frykt? Sikkerhet og risikovurderinger dominerer i stor grad den offentlige diskursen, og påvirker hvordan vi lever våre liv. Vår frykt for kriminalitet og uforutsette hendelser er en av de mest sentrale saker i både media, politikk og kriminologi, og følgelig blir reduksjon av opplevelsen av usikkerhet et like viktig tema som det å redusere kriminaliteten i seg selv (Aas 2007: 112). Kombinert med den teknologiske utviklingen fører denne frykten til en ”fabrikkert usikkerhet”, der vår tilværelse ikke nødvendigvis er blitt mer risikabel, men der bakgrunnen for og rekkevidden av risikoene har endret seg. Dette innebærer en situasjon der det oppleves at farene lurer overalt, og ingen gjør noe med det (Beck 2003: 37).

Selv om det ikke nødvendigvis oppstår en panikktilstand i befolkningen ved et terroranslags inntreffelse, er det nærliggende å anta at de berørte, direkte eller indirekte, føler en eller annen form for frykt. Som respons på terrorhandlinger, og truslene om de, kan mennesket velge to strategier. Den ene er å tillate seg selv å bli redd, altså å sette seg selv i en offerposisjon. Den andre er å reagere med sinne, noe som er like normalt og adskillig mer hensiktsmessig (Weisæth 2011).⁵⁸ Det er ikke tilfeldig at ordet angst og det engelske ordet for sinne, ”anger”, har samme opphav. På nasjonalt nivå kan dette konstruktive sinnet avspeile seg i økt forsvarsvilje (Weisæth 2011). Utfordringene vi står ovenfor i møte med terror er hvorvidt vi har en realistisk vurdering av frykten som følger med en slik trussel, og hvilken evne og mulighet den enkelte borger og dens nettverk, lokalsamfunn og oss som nasjon har til å mestre denne frykten (Weisæth 2011). Selv om faren for terroranslag er realistisk, i den forstand at vi som følge av en rekke faktorer og erfaringer ikke kan utelukke at det kan skje, er det viktig å ikke la frykten vår ta overhånd. I følge Forsvarsinstituttets (FFI)

⁵⁸ Aristoteles anbefalte det å bli sint som en effektiv kur mot angst (Weisæth 2011).

oppsummerende artikkel i etterkant av NIDS II-seminaret⁵⁹ om masseødeleggelsesvåpen, var det bred enighet om at det var folks frykt for at terroristene skulle kunne bruke slike våpen som var terroristenes virkelige våpen (Hammerlin 2009: 171).

En forlengelse av denne tanken er at dersom vi lar oss styre av vår frykt, og et bestemt trusselbilde får feste, kan det gi rom for å iverksette unødige harde mottiltak. Dersom vi godtar at 11. september representerer et vannskille i norsk terrorbekjempelsespolitikk, er det nærliggende å anta at vår frykt for at noe lignende kan komme til å skje med oss påvirker etableringen av de mottiltak som ble iverksatt i kjølvannet av terrorangrepene. I mitt datamateriale er ikke dette beskrevet eksplisitt, og jeg finner dermed ikke grunnlag for å konkludere med at unødvendig harde mottiltak ble etablert i Norge, men jeg vil imidlertid peke på at det fremkommer tydelig at terrors mål er å skape frykt og usikkerhet (St.meld. nr. 22 2007-2008: 33), og samtidig at å redusere sivilbefolkningens frykt for terrorangrep er vel så viktig som å redusere faktisk risiko (St.meld. nr. 17 2001-2002: 141). I tillegg viser erfaringer fra Danmark at media gjennom sin omtale av kriminaliteten (og herunder terror) kan øke frykten i befolkningen, og den enkeltes oppfatning av utsatthet for kriminalitet. Erfaringene fra Danmark viser også at det er mye enklere å skape frykt, enn å redusere den igjen, samt at det ikke er en nær sammenheng mellom folks egen oppfatning av utsatthet for kriminalitet, og reell utsatthet. (St.meld. nr. 42 2004-2005: 63). Jeg vil derfor allikevel hevde at unødige mottiltak basert på frykt er en mulighet.

Terrors hovedmålgruppe er ikke nødvendigvis de skadde og drepte, men den øvrige befolkning. Terrors tilsktede virkninger er den uhensiktsmessige frykt og aggresjon som oppstår i befolkningen og hvordan dette påvirker politiske ledere (Weisæth 2011). Dette betyr at man kan anta at terror vil avta dersom befolkningen ikke reagerer slik terroristene forventer og ønsker (Hammerlin 2009: 187). Hammerlin hevder imidlertid at forståelsen av at terrorister utgjør en stor trussel mot samfunnets eksistens tidligere har vist seg å være en sterk overvurdering av terroristenes makt (Hammerlin 2009: 136).

Strategier for mestring av frykten for terror er ikke omtalt i mitt datamateriale. Weisæth foreslår imidlertid tre forhold som sentrale: Begripelighet, håndterbarhet og opplevelse av

⁵⁹ NIDS er en forkortelse for Norwegian International Defence Seminar.

mening. Vi må begripe at terrorens mål er å påføre frykt, og vi må ikke gripe til defensive mottiltak som underkastelse, tilbaketrekning, flukt, eller tvert i mot gripe til militante mottiltak. Dernest er relevant og riktig nivå på beredskapstiltak, tillitt til egen ledelse, kompetanse innen området, sterk motivasjon, høy grad av disiplin og støttende helsetjenester, viktig for å gjøre terrorfrykten håndgripelig. Personlig kontroll kan ikke oppnås, og vi har ingen garanti for at terrorhandlinger kan forhindres, men kunnskap om beredskapstiltak og en følelse av at terrorrisikoen håndteres vil være til betydelig hjelp. Kunnskapsgrunnlaget som funderes på vurderinger av risiko vil imidlertid aldri være upåvirket av hva man mener er gode tiltak for å redusere risiko (Gundhus 2010: 189). Når det gjelder det siste forholdet, meningsfullhet, er det sentrale at terror er et angrep på demokratiske grunnverdier, og at den enkelte borger burde kjenne et angrep som et angrep på mye av det man finner viktigst i livet. Dette burde gi rom for å trosse terroren, ved å ta tilbake byrommet, benytte seg av kollektivtransport, ferdes i et rammet område etc. Dess viktigere en sak er, og jo viktigere verdier som utfordres ved et angrep, desto mer vil en person kunne tåle av stress og risiko (Weisæth 2011). Risikoen for at en norsk borger skal bli rammet av et terrorangrep på egen jord er liten, men den krever allikevel at vi har mot. Det er av nasjonal og overnasjonal betydning at myndighetene gjør det tydelig hvilke verdier som står på spill, og at den enkelte borger oppfordres og hjelpes til å tåle den nødvendige risiko (Weisæth 2011). Sammen med kortsiktige og langsiktige tiltak og strategier for å forebygge og forhindre terrorhandlinger, kan en slik befolkningsstrategi være et viktig bidrag, men vi skal samtidig passe oss for det Beck kaller en ”globalisering av angstkulturen” (Beck 2009: 169). Til syvende og sist er det ikke opp til noen andre enn oss selv, å avgjøre hvor redde vi skal være.

4.4 IKT- utviklingens paradoks

Som et resultat av de nye mulighetene som utviklingen i informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)⁶⁰ fører med seg, transformerer og tilpasser kontrollapparatet seg dette nye verdenssamfunnet der så mye er mulig. IKT- utviklingen skaper grobunn for mer effektive arbeidsprosesser og bedre informasjonshåndtering, for eksempel i politiet. Som en konsekvens av den samme utviklingen skapes det også grobunn for ny kriminalitet. Nye

⁶⁰ Samlebetegnelse for teknologi for innhenting, overføring, bearbeiding, lagring og presentasjon av informasjon (Bye og Sjøe 2008: 499).

former for nettverkskriminalitet oppstår, og den tradisjonelle kriminaliteten finner nye veier (St.meld. nr. 22 2000-2001: 11). Dess lengre teknologien kommer, dess større er mulighetene for terroristene. Finansiell og teknologisk utvikling er det som gjorde global terrorisme mulig i utgangspunktet. Alle utviklingstrekk, ”hvert steg på veien mot nanoteknologi” er et steg nærmere et middel som terroristene også vil få i sin verktøykasse (Beck 2002: 45-46). Internett var i seg selv ment som et middel for å sikre fortsatt kommunikasjon i tilfelle en atomkrig ville ødelegge den konvensjonelle telekommunikasjonsinfrastrukturen, men er i dag et medium som selv kan brukes til å gjøre skade på det nye informasjonssamfunnet (Furnell og Warren 1999: 31).

I kapittel 2.1.5 skisserte jeg hvordan globaliseringen har knyttet menneskene tettere sammen, både på godt og vondt, for eksempel ved hjelp av teknologiske fremskritt. Den ”vonde” siden av denne utviklingen innebærer at aktører med klanderverdige hensikter tar i bruk teknologien for å spre sitt budskap, med terroren som metode. Cyberterrorisme er, ved siden av internasjonal terrorisme, regnet som en av de største truslene mot landets sikkerhet i følge E-tjenestens trusselvurdering for 2012.⁶¹ Begge disse fokuspunktene viser samtidig hvordan terror er en grenseoverskridende trussel, der nasjonale grenser spiller mindre rolle (Forsvaret 2012). Når det gjelder cyberterrorisme hevder Grunnan (2007) det er kjent at terrororganisasjoner som for eksempel al-Qaida bruker internett aktivt til propaganda, informasjonsinnhenting, anerkjennelse for gjennomførte operasjoner, pengeinnsamling og så videre (Grunnan 2007: 52). Vissheten om at dette foregår bidrar til å skape en kontinuerlig frykt for at slike aktører kan gjennomføre angrep mot for eksempel sentral infrastruktur eller andre viktige, teknologiske systemer. Det at teknologi kan virke muliggjørende gjelder naturligvis ikke bare terrorister, men ”alminnelig” kriminalitet også:

”Hvis den teknologiske utviklingen gjør at terrorister vil kunne skaffe seg midler til å anrette omfattende ødeleggelser i politisk øyemed, vil vi måtte regne med at også kriminelle vil kunne gripe til tilsvarende midler i kriminelt øyemed” (St.meld. nr. 17 2001-2002: 17).

Terror er ikke et moderne fenomen (Hammerlin 2009: 133), men utviklingen og det potensielle skadeomfanget muliggjøres i stor grad av egenskaper ved vår moderne globale tidsalder. Disse nye formene for interaksjon reguleres paradoksalt nok ved hjelp av den samme teknologien som gjør alvorlige typer kriminalitet, som terror, mulig. Etter 11.

⁶¹ E-tjenesten er en ofte brukt forkortelse for Forsvarets etterretningstjeneste.

september 2001 har denne kontrollen skutt særlig fart, og vi har sett fremveksten av en rekke kontrollinnretninger som tar sikte på å beskytte Europa og Norge mot terror. Disse kontrollsystemene (slik som for eksempel EUROPOL) legitimeres i potensialet de har til å beskytte Europas innbyggere fra en antatt fare, og ved hjelp av nasjonale politimyndigheter utleveres informasjon om individer som fanges opp av systemet.

Behovet for kontroll skapes altså ikke bare i personlige møter mellom enkeltindivider, men også ved alle muligheter for kriminalitet og uønskede handlinger som den teknologiske utviklingen muliggjør. Med andre ord, i verdensrisikosamfunnet øker omfanget av kontrollen, og nye typer behov for kontroll oppstår. Bruken av IKT i for eksempel politiet, samfunnets bruk av teknologien og de kriminelles misbruk av den fører til store utfordringer for myndighetene. Dilemmaer knyttet til rettssikkerhet, metodebruk under etterforskning og publikums nødvendige personvern melder seg (St.meld. nr. 22 2000-2002: 13). Når det gjelder kontrollteknologi resulterer dette i at statens formelle kontroll av dens innbyggere, ved for eksempel politi og rettsvesen, må eskalere for å opprettholde kontrollen av mulige konsekvenser av den samme utviklingen. For eksempel uttrykker Datatilsynet bekymring over en slik ”ond sirkel”, og antyder videre en fare for en ”slippery-slope”- utvikling, der det ene tiltaket lettere kan bane vei for det andre:

”Straks politiet blir tilført nye metoder, finner tunge kriminelle måter å omgå disse på og et mulig behov for utvidelse av de eksisterende metoder etableres. Dette er en ond sirkel som medfører innskrenking av den enkeltes private sfære” (Ot.prp. nr. 60 2004-2005: 31).

Hovedpoenget mitt her er at dette paradokset innebærer det jeg vil kalle et teknologisk opprustningskappløp mellom (potensielt) kriminelle og de ansvarlige myndighetsorganer, der begge parter ruster opp på bakgrunn av en frykt for hva en ensidig nedrustning eller mangel på utvikling kan føre til. Begrepet ”IKT-utviklingens paradoks” innebærer en parallell utvikling, der stater på sin side utvikler avanserte systemer for registrering og overvåkning, og der kriminelle nettverk på sin side jobber med å omgå og overgå, de samme systemene. Overvåking av terrornettverk, der de overvåkede vet at de blir overvåket, kan for eksempel løses ved at grupper av amatører og profesjonelle terrorister samarbeider for én bestemt sak for deretter og løses opp etterpå. En oppbygging av teknologisk kapasitet kan imidlertid for begge parter bidra til en større katastrofe dersom noe svikter.

Denne dobbeltheten er mitt hovedpoeng i dette kapitlet, men fenomenet er neppe unikt for terrorbekjempelsen. Når det gjelder europeisk innvandringspolitikk, hevder Saskia Sassen at

den samme tekniske og institusjonelle infrastrukturen som har muliggjort global flyt av varer, kapital og tjenester, også muliggjør migrasjon og handel med mennesker (Sassen 2003). Det er ikke vanskelig å trekke de samme linjene når det gjelder flere former for terrorisme. I mitt datamateriale er formuleringen annerledes, men meningsinnholdet peker i samme retning: ”IKT- utviklingen representerer en risiko i dobbel forstand ettersom den nye infrastrukturen både gir de kriminelle et mulig åsted og et skjulested (St.meld nr. 42 2004-2005: 20). Kontrollsystemene har å gjøre med et fenomen med stor grad av tilfeldighet og irrasjonalitet, og med det Beck kaller et intensjonelt onde.

Det er et paradoks at innsatsen for å kontrollere og beskytte verden, nødvendigvis innebærer at kontrollen søkes overgått av dem vi ønsker å beskytte oss i mot. Hammerlin (2009: 48) viser for eksempel til hvordan et kriminelt nettverk kan unngå å bli fanget opp av innretninger som automatisk skanner e-post-kommunikasjon etter utløsende nøkkelord, ved å opprette en e-post-konto som flere kjenner brukernavn og passord til. Slik kan man lagre beskjeder til de andre medlemmene i ”drafts”, og dermed unngå å sende risikable e-poster til hverandre.

Regjeringens innsats for å bekjempe terror er et bredere anliggende etter terrorangrepene mot USA (Nordenhaug og Engene 2008: 142). Dette innebærer at kontrollen har økt, i takt med den antatt økte trusselen. Utviklingen går mot en sterkere subjektivering av straffeansvaret, og et ønske om å stanse terroristene før de handler (Nordenhaug og Engene 2008: 142). Den proaktive dreiningen er ikke vanskelig å få øye på i de fire stortingsmeldingene som utgjør mitt empiriske materiale. En bred bekjempelsesstrategi fra myndighetenes side viser hvordan terror er blitt et bredere anliggende, som en del av samfunnskontrollen.

Kontroll er ikke bare en strategi til fordel for de som skal beskyttes, men det kan også være en pekepinn på hvilke satsningsområder myndighetene har. Denne utviklingen av kontroll kan være til fordel for de som kontrollordningene ble innført for å kontrollere. Ved at myndighetene etablerer nye digitale kanaler for kommunikasjon, databaser med informasjon og så videre, åpnes det for at det på de samme arenaene kan hentes ut informasjon av noen som ikke har legal tilgang. Dette kan forstås som globaliseringens bakside, og selv om dette poenget ikke er særlig originalt, har bekjempelse av terror i dette henseende gjennomgått store endringer, ved at kontrolltiltakene har spredt seg utover, for eksempel i sikkerhetskontrollen på flyplassene, og ved at få stiller spørsmålsteget ved dem. Når det gjelder et av de mest omfattende tiltak mot terror som foregår på flyplasser over hele verden, foreslår Hammerlin (2009: 19) at grunnen til at vi godtar det er fordi det å fly i utgangspunktet (for de fleste) er et

brudd med hverdagens normalitet. Hadde de samme kravene blitt stilt til oss når vi skal ta t-bane eller trikk til og fra jobb, ville nok situasjonen vært annerledes. Når vi først er i en ”unormal” situasjon har vi lettere for å godta ”unormale” tiltak, som for eksempel ”nakenscanning”, kroppsvisitasjon, åpning av bagasjen din foran dine medpassasjerer osv. I neste kapittel skal jeg vise hvordan grunnen til at vi godtar dette kan spores tilbake til konstruksjonen av trusselbildene.

4.5 Trusselbilde fra futurum til presens, og fra nasjonalt til internasjonalt

En trussel er en overhengende fare (faktisk eller opplevd), som fremkaller uro, og av og til også frykt. Det finnes et skille mellom faktiske og potensielle trusler, og på bakgrunn av disse skaper de som føler seg truet, trusselbilder. Trusselbilder er konstruksjoner av mulige fremtidige trusler (Flyghed 2003: 79). En analytiker i PST arbeider således med hypotetisk risiko og ikke-realiserte trusler, men konstruerer mulige fremtidige trusler på bakgrunn av ulike elementer. Lyon viser at det er av stor betydning om vi har godt underbygde og riktige trusselbildeanalyser, for å vite hvordan vi skal møte en eventuell trussel. Med feilaktig beslutningsgrunnlag gjøres feilaktige prioriteringer, og vi kan risikere at myndighetene jobber med feil problematikk (Lyon 2006: 83). Det vil alltid være en fare for at trusselvurderinger og trusselbilder (særlig slik det kan fremstilles i media) overdrives og dermed kan føre til økt uro, og slikt sett får en slags kontraproduktiv effekt. Konstruksjonene av trusselbildene har til formål å være et grunnlag for god beredskap, slik at dersom trusselen skulle realiseres har samfunnet en plan for hvordan situasjonen skal takles. I vanskelige tider, kan såkalte ”en-dimensjonelle” fiendebilder ha en samlende effekt for en nasjon, ved å fostre solidaritet og samhold, samt styrke nasjonens identitet. Dette kan kalles trusselbildekonstruksjonens sosiologiske funksjon (Flyghed 2003: 79). På generelt grunnlag har vi sett at regjeringens vurderinger av terrortrusselen før 11. september var preget av et fokus på potensielle fremfor reelle endringer i trusselbildet, og at særtrekk ved det norske samfunnet ble fremhevet som sikkerhetsfremmende (Nordenhaug og Engene 2008: 58).

Sikkerhetsutvalgets rapport fra 1993 eksemplifiserer hvordan arbeidet med å bekjempe terror hadde et nasjonalt fokus, der de blant annet vurderte at årsakene til at Norge har vært forskånet fra terrorangrep sannsynligvis er:

”(...) at det i Norge ikke har forekommet store innenrikspolitiske konflikter av en slik art at det har gitt opphav til dannelse av undergrunnsgrupper som systematisk og i større omfang har grepet til vold på politisk grunnlag” (NOU 1993: 7).

Utvalget antar også at det ikke er norske mål som vil være målet for et eventuelt terroranslag, men heller utenlandske interesser på norsk jord:

”Slike anslag vil fortrinnsvis kunne forventes rettet mot utenlandske objekter her i landet som utgjør et relevant mål for vedkommende terroristgruppe. I denne sammenheng er det en viktig oppgave for norske myndigheter å sikre andre lands legitime interesser og virksomhet på norsk område” (NOU 1993: 18).

Før 11. september kan det altså synes å se ut som at fokuset på terror hadde et nasjonalt perspektiv, også i den forstand at vi kan snakke om nasjonalstaten som referanseobjekt. I St.meld. nr. 22 (2000-2001) kan vi lese at:

”Terrorisme skiller seg fra vanlige voldshandlinger ved at terrortrusselen er knyttet til statens sikkerhetsinteresser i bred forstand, spesielt når den er rettet mot sentrale samfunnsfunksjoner” (St.meld. nr. 22 2000-2001: 22).

Denne formuleringen knytter tydelig arbeidet med terrorbekjempelse til aspekter ved de nasjonale forhold. I følge Lund-utvalget⁶² fikk imidlertid begrepet ”rikets sikkerhet” utvidet betydning etter en straffelovsendring i 1999⁶³, og omfattet deretter ikke lenger bare rikets ytre

⁶² Utvalget ble opprettet ved kongelig resolusjon 21. desember 2001, organisert som et utvalg under Straffelovkommisjonen. Blant annet på bakgrunn av utviklingen i trusselbildet ble utvalget gitt i mandat å «gjennomgå reglene i straffeloven kapittel 8, reglene om forbrytelser mot Norges statsforfatning i straffeloven kapittel 9, militær straffelov tredje del (krigsartikler) samt lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter og utarbeide et forslag til ny, tidsmessig lovgivning». Dessuten ble utvalget i mandatet gitt i oppdrag å «vurdere om det er behov for å endre reglene om etterforskningsmetoder for de aktuelle typer av forbrytelser og/eller for saker om terrorisme» (NOU 2003).

⁶³ Dette gjelder en endring i Straffeloven § 90 fra 3. desember 1999 nummer 82.

sikkerhet (NOU 2003: 35). Når det gjelder mer tradisjonell spionasje kan vi i Ot.prp. nr. 29 (2000-2001) lese formuleringer som tyder på et nasjonalt fokus også på dette området:

”Likevel er det grunnlag for å anta at Norge også i dag har hemmeligheter, for eksempel innenfor sårbar infrastruktur og teknologi, som dersom de ble kjent for uvedkommende, vil kunne påføre Norge betydelige skadevirkninger og utgjøre en mulig trussel mot riket” (Ot.prp. nr. 29 2000-2001: 16).

Både ”Norges nasjonale sikkerhet” og ”trussel mot riket” er formuleringer med en klar, nasjonal kontekst, og en klar forståelse av at det først og fremst er nasjonen som skal beskyttes mot terrorangrep (eller beskyttes mot for eksempel industrispionasje). Når det gjelder avsenderen, er det uklart hvem som eventuelt skulle stå bak slike trusler. Både høyreekstreme, venstreekstreme og anarkistiske grupper nevnes, i forbindelse med at det er kjent at de har tydd til politisk vold, og også miljøbevegelsens bruk av sabotasje og terrorlignende aksjoner nevnes. Konkrete utviklingstrekk knyttet til disse gruppene omtales ikke, og dette kan tolkes dit at vi må anse tilstedeværelsen av slike ekstreme miljøer i et samfunn som konstant, men at det ikke foreligger noen konkrete trusler tilknyttet de nevnte gruppene. Det legges også her vekt på å beskrive hvordan trekk ved det norske samfunnet begrenser slagkraften og effekten til ekstreme miljøer, og truslene vurderes som potensielle fremfor reelle.

Og videre:

”Faren for terroranslag mot norske interesser vurderes generelt som lav, men det er grunn til å anta at dersom det for eksempel ble kjent at Norge ikke lenger anser det som en viktig oppgave å forebygge terrorhandlinger, vil risikoen for at slike handlinger skjer i Norge kunne øke raskt” (Ot.prp. nr. 29, 2000-2001: 16).

Her ser vi eksplisitt at Norges nasjonale arbeid med forebygging anses som helt nødvendig for å hindre unødig økning i risikonivået. Dette illustrerer også et viktig poeng: Selv om terrorbekjempelsesstrategien har gått fra reaktiv til proaktiv, ser vi at den proaktive dreiningen var i gang allerede før 11. september.

Det var først etter terroranslagene mot USA at terrortrusselen ble sett på som en *reell* (min kursivering) og alvorlig sikkerhetsutfordring som det må tas hensyn til i arbeidet for økt sikkerhet (St.meld. nr. 17 2001-2002: 144). Mens lovgivningen på det sikkerhetspolitiske området tidligere hadde krig, okkupasjon, tradisjonell spionasje og angrep på de sentrale

statsmaktene som sitt hovedsiktemål, er truslene etter 11. september først og fremst knyttet til terrorangrep mot vesentlige funksjoner i samfunnets infrastruktur (Nordenhaug og Engene 2008: 73). Allikevel er det ikke klart hvor og hva et terrorangrep kan forventes å ramme. I en rapport fra FFI om sivil infrastruktur kommer det frem at angrep på infrastruktur mål utgjør en relativt ubetydelig del av terroraksjonene fra 1960 og fram til i dag (Lia: 2000). I kapitlet om verdensrisikosamfunnet viste jeg hvordan nasjonal sikkerhet ikke lengre bare handler om det nasjonale. Beck hevder at nasjonal sikkerhet er det samme som internasjonalt samarbeid, og at innenriks- og utenrikspolitikk må sees under ett (Beck 2002: 32-33). Også i St.meld. nr. 17 (2001-2002) kan vi lese at skillet mellom nasjonalt og internasjonalt er vanskelig, fordi utviklingen tydeliggjør et minkende skille mellom disse (St.meld. nr. 17 2001-2002: 29). Det er ikke lengre mulig å snakke om det ene uten å ta det andre med i betraktningen. Det minkende skillet mellom nasjonale og internasjonale trusler aktualiserer også behovet for internasjonal forebygging (St.meld. nr. 17 2001-2002: 29).

Jeg har også merket meg at terror og masseødeleggelsesvåpen omtales som to ulike fenomener. To av mange eksempler finner vi i St.meld. nr 39 (2003-2004: 11), der formuleringen er ”(...) sikkerhetspolitiske utfordringer i den lavere delen av krisespekteret inkludert asymmetriske trusler som terrorisme, anslag med masseødeleggelsesvåpen og angrep mot informasjonssystemer.”, og i St.meld. nr. 22 (2007-2008: 55):

”En av regjeringens vektlegginger for perioden er å sikre at nødetatene, Sivilforsvaret og de frivillige organisasjoner er best mulig rustet til å håndtere konsekvenser av større hendelser som terroranslag, bruk av masseødeleggelsesmidler og klimaendringer”.

Jeg vil påstå at det ikke er mulig å snakke om masseødeleggelsesmidler (brukt nettopp for å *ødelegge*) uten å snakke om terrorisme, i hvert fall i følge den juridiske definisjon, og at denne ”frakoblingen” i seg selv kan være interessant. Kanskje kan det knyttes til kommandolinjene og ansvarsområdene ved et eventuelt angrep med slike midler, siden dette involverer helsemessig beredskap i stor skala. Også når det gjelder masseødeleggelsesvåpen ser vi et skille etter 11. september. For eksempel i St.meld. nr. 39 (2003-2004) ser vi at risikoen for bruk av masseødeleggelsesvåpen mot norske interesser i perioden etter 11. september, vurderes som en reell trussel, og det gis en beskrivelse av ansvarsforhold, beredskap og utfordringer knyttet til en slik type angrep. Også for NATO var terrorangrepene i USA et vendepunkt, og samme år vedtok NATO en handlingsplan for sivil beredskap mot

terrorhandlinger og masseødeleggelsesvåpen. Denne planen fikk full oppslutning under NATO-toppmøtet i Praha i november 2002. Før 2001 var fokuset i liten grad rettet mot masseødeleggelsesvåpen, og flere steder kan vi lese at myndighetene så på det som en potensiell fremfor en reell trussel. I NOU 2000 kan vi for eksempel lese at ”Bruk av masseødeleggelsesvåpen i terrorisme er en annen *mulig* trussel” (min kursivering) (NOU 2000:22: 24). I tillegg er det i denne NOUen uklart hvem avsenderen av truslene antas å være, men det pekes på et bredt spekter av sikkerhetsutfordringer, der ingen spesiell trusselavsender når det gjelder terrorisme er fremtredende:

”Det er grunn til å være forsiktig med å rette et ensidig fokus mot politiske terrorister som de mest sannsynlige aktørene. Man kan for eksempel også tenke seg aktører som misfornøyde ansatte, tenåringshackere, ikkevoldelige aktivister for ideelle formål, eller kriminelle som ønsker å drive utpressing. I fremtidige svært spente krisesituasjoner kan man tenke seg at statlige eller statlig-støttede aktører vil ha interesse av å angripe viktig infrastruktur gjennom informasjonssystemer.” (NOU 2000:22: 44).

I mitt datamateriale fremstår det imidlertid som rimelig klart at ikke-statlige aktører, fortrinnsvis med religiøse/ islamistiske motiver, er de mest sannsynlige aktørene.

Oppsummert kan vi si at det er potensielle fremfor reelle endringer i trusselbildet som preger myndighetenes vurdering og vurdering av terrortrusselen før 11. september 2001, samt at nasjonale forhold sto i fokus. Trusselbildene etter 11. september tar imidlertid utgangspunkt i et internasjonalt fokus, og dette vil jeg utdype nærmere i neste kapittel.

4.6 Etter 2001- et internasjonalt perspektiv på terror

Kunnskapen om hvem som kan komme til å stå bak eventuelle terroranslag mot norske interesser etter 11. september dreier seg i stor grad om ekstreme/ militante islamister, mens det før 11. september er uklart hvem som skal stå bak eventuelle terrorangrep. Jeg skal i dette kapitlet drøfte hvordan det i mitt empiriske materiale er tydelig at myndighetenes perspektiv på terror etter 11. september har et langt mer internasjonalt preg.

PST vurderer trusselnivået mot Norge som lavt i hele tiåret etter 2001, med noen unntak. Vi så for eksempel en endring fra lavt til moderat 1. oktober 2004. Et moderat trusselnivå

innebærer at sannsynligheten for en terroraksjon er moderat, ved at en eller flere aktører kan ha intensjoner om og kapasitet til å ramme bestemte interesser. En medvirkende årsak til at trusselnivået ble hevet, var truslene mot Norge som ble fremsatt av al-Qaida-ideologen Ayman al-Zawahiri 21. mai 2003 og 1. oktober 2004 (PST 2005). al-Zawahiri er en av al-Qaidas øverste ledere, og han nevner norsk næringsliv og norske ambassader som angrepsmål sammen med amerikanske, britiske og australske i et lydopptak kringkastet av TV-stasjonen Al-Jazeera 21. mai 2003. I trusselvurderingen for 2004 kan vi lese at trusselen fra al-Qaida i mai 2003 markerte at også Norge befinner seg i den gruppen av land al-Qaida mener er legitime og hensiktsmessige å ramme (PST 2004). Vi ser videre at ekstrem islamisme antas å representere en betydelig trussel mot den internasjonale sikkerheten, og nye terroraksjoner må forventes også utover i 2004 (PST 2004). Trusselen ser altså ut til å komme utenfra. I forbindelse med terroraksjonen i London 7. juli 2005 utarbeidet PST en ugradert trusselvurdering. PST vurderte trusselbildet for norske interesser i Norge som uendret og opprettholdt trusselnivået på moderat nivå. Dette viser hvordan myndighetenes antakelse om at terroren rykker nærmere fikk utslag.

I tiden etter terrorangrepene i USA omtales nasjonale forhold kun i korte ordelag, og dette skyldes at angrepet på USA ble erklært som et angrep på alle NATOs medlemsland etter Atlanterhavspaktens artikkel 5 (St.meld. nr. 17 2001-2002: 17). Dette konstaterte USAs rett til selvforsvar, og innebar at terrorangrepene var en trussel mot internasjonal sikkerhet og fred. Dette medførte en eksternalisering av terrortrusselen, som jeg opplever går som en rød tråd gjennom hele mitt empiriske materiale. Det fremstår som tydelig at det vi i hovedsak bør søke å beskytte oss mot ligger utenfor nasjonens geografiske grenser, og at det blir tydeligere hvem fienden kan komme til å være. For å konkretisere denne påstanden kan vi gå kronologisk igjennom noen formuleringer fra de fire stortingsmeldingene, som jeg anser som rimelig oppsummerende for deres respektive holdning til terrorbekjempelsesarbeidet. Først kan vi i St.meld. nr. 17 (2001-2002) lese at:

”Terrorhandlingene 11. september 2001 representerer en helt ny sikkerhetssituasjon og innebærer at det må planlegges for også i fremtiden å kunne møte denne typen krisesituasjoner” (St.meld. nr. 17 2001-2002: 20).

”En helt ny sikkerhetssituasjon” innebærer at internasjonale forhold fikk stor betydning for Norge. Og det fremmes i samme melding krav om bredde i sikkerhetsarbeidet, på bakgrunn av det diffuse og komplekse trusselbildet. Vi kan også lese at:

”Terroranslagene i USA 11. september 2001 viste at terrorhandlinger kan ha utgangspunkt i terrornettverk organisert på tvers av landegrensene”, til tross for at ”innenlandsk terrorisme er langt vanligere enn internasjonal terrorisme, men forårsaker generelt mindre skade” (St.meld. nr. 17 2001-2002: 31).

Videre defineres fire hovedtyper terroraktører: ”Ideologiske grupper, etnisk-separatistiske grupper, ekstreme religiøse grupper, og «énsaks-terrorister». Det finnes også hybrider, og da spesielt grupper med en kombinasjon av religiøse og etnisk-separatistiske trekk” (St.meld. nr 17 2001-2002: 31). Denne typologien spenner bredt, og innebærer slik jeg ser det en nokså bred antakelse av hvem ”fienden” er eller kan være.

Noen år senere kan vi i St.meld. nr. 39 (2003-2004: 5) lese at internasjonal terrorisme vurderes som en aktuell trussel (heller enn en potensiell). Og videre:

”Framveksten av internasjonale terrornettverk og trusler om bruk av masseødeleggelsesmidler er blitt en viktig del av dagens trusselbilde og har særlig relevans for det sivil-militære samarbeidet” (St.meld. nr. 39 2003-2004: 6).

Begge disse sitatene peker på en aktualisering av internasjonale faktorer når det gjelder terrorbekjempelse, og helt konkret fremholdes det i den samme meldingen at:

”Norges sikkerhetspolitiske rammer synes i mindre grad enn tidligere å være knyttet til vårt nasjonale territorium og i større grad integrert i våre internasjonale omgivelser” St.meld. nr. 39 (2003-2004: 8).

Senere, i St.meld. nr. 42 (2004-2005) konkretiseres internasjonaliseringen ytterligere, og det er tydelig hvem truslene antas å ha sitt opphav hos:

”Trusselen fra internasjonal terrorisme må sees i sammenheng med pågående konflikter, slik som konflikten mellom Israel og palestinerne, og situasjonen i Irak og Afghanistan. (...) Konfliktene vil fortsatt utnyttes av al-Qaida-nettverket og andre ekstreme, islamistiske terrorgrupper som en generell legitimering av det de oppfatter som kampen mot ’Vestens angrep på islam’” (St.meld. nr. 42 2004-2005: 20).

Her omtales truslene som vi står ovenfor i etterkant av 11.september særlig i sammenheng med vårt militære engasjement i konflikter verden over (St.meld. nr. 42 2004-2005: 20-21), og trusselen fra ”subnasjonale grupper i den muslimske verden” trekkes frem som et spesielt utviklingstrekk. Og helt konkret har det internasjonale trusselbildet de senere år vært preget av ”en utvikling av internasjonale nettverk blant militante islamister” (St.meld. nr. 42 2004-2005: 20). Norges involvering i konflikter verden over omtales altså som en risikofaktor, og også vår rolle som energileverandør, samt etablering av norsk petroleumsvirksomhet i konfliktområder bidrar til å gjøre oss mer utsatte for eventuelle terroranslag (St.meld. nr. 42 2004-2005: 20). Hvordan Norge oppleves for resten av verden, og vurderinger av hvordan vår posisjon i det globale risikosamfunnet er, er også faktorer som peker i retning av en internasjonal dreining, og således en eksternalisering av terrortrusselen.

Og til sist ser vi i St.meld nr. 22 (2007-2008: 33) at terrorisme i stadig større grad har blitt en del av trusselbildet mot Norges sikkerhet. Fortsatt omtales truslene mot Norge i sammenheng med internasjonale forhold:

”Personer og grupper motivert av ekstrem ideologi representerer en vedvarende trussel mot europeisk sikkerhet. Slik vold er grenseoverskridende, og alle land kan bli rammet. Flere terroraksjoner er blitt avverget i Europa i de senere år, men det finnes personer og grupper i europeiske land som ønsker å gjennomføre nye aksjoner” (St.meld. nr. 22 2007-2008: 33).

Det er en erkjennelse at volden er grenseoverskridende, og at vi alle er potensielle ofre. Det vi best kan gjøre for å forhindre at terrorangrep skjer, er å drive et bredt forebyggingsarbeid for å forhindre rekruttering og radikalisering:

”Utviklingen tilsier at norske myndigheter må fortsette sitt bredt forebyggende arbeid for å hindre at personer radikaliseres av ekstrem islamistisk ideologi, og at personer som allerede har en slik ideologisk overbevisning får anledning til å etablere” (St.meld. nr. 22 2007-2008: 33).

Dette kaller Bjørge (2007) den sosiale forebyggingsstrategien, noe som innebærer at vi forsøker å hindre at personer og grupper utvikler seg i kriminell retning. I sammenheng med terrorisme vil en sosial og politisk forebyggingsstrategi ha som mål å forebygge at personer og grupper radikaliseres i retning av å ta i bruk vold for politiske formål (Bjørge 2007: 100). I tillegg gjør selve det faktum at angrepet mot USA ble vurdert som et angrep på alle NATO-medlemsland, at terrorbekjempelse fikk et internasjonalt fokus etter 2001, fordi Norge ble involvert.

Oppsummert ser vi altså en klar dreining mot at truslene antas komme utenfra og at det er her fokuset burde ligge.⁶⁴ Også i de siste års graderte trusselvurderinger fra PST fremheves ekstrem (i betydningen voldelig) islamisme som en særlig trussel. Før 11. september finner vi ikke omtale av en slik konkret gruppe med en religiøs overbevisning. Det fremstår som klart at trusselen fra ekstreme islamistiske grupper for alvor kom på banen etter 11. september, og etter hvert ble ansett som den mest sentrale trusselen. Fiendebildene er endret, og den gamle øst-vest- striden er skiftet ut med al-Qaida og andre islamistiske grupper og nettverk som truer vår frihet og vårt demokrati (Bye og Sjøe 2008: 105). I den grad trusler omtales i nasjonal kontekst etter 2001 finner jeg at det så godt som utelukkende handler om å omtale hva myndighetene anser som våre mest sårbare samfunns-elementer. Dette innebærer for eksempel sikring av havneområder, sentral infrastruktur, kraftforsyning osv. Av dette kan vi slutte at myndighetenes innstilling til terrortrusselen mot Norge etter 11. september 2001, i stor grad baserer seg på internasjonale forhold. Vi ser at trusselen fra militante islamister for alvor kommer på banen, og denne trusselen skal bli hovedinnholdet i trusselvurderingene som etterfølger.

4.7 Kontrollens utbredelse og opphav

”I tiden fra ca. 1970 til 2000 gikk rettsutviklingen i Europa klart i retning av et styrket personvern. Parallelt med utviklingen av menneskerettighetene har det særlig siden 1990-årene foregått en betydelig endring i kriminalitetsbildet. Ambisjonen om i sterkere grad å bekjempe internasjonal organisert kriminalitet og terrorisme, og et ønske om å hindre ulovlig innvandring, har blitt mer synlig.” (St.meld nr. 42 2004-2005: 66).

I verdensrisikosamfunnet finner vi, i følge Beck, tre ulike konfliktakser; økologiske konflikter, globale finansielle kriser og trusselen om global terror. Det at disse truslene er globale betyr ikke at verden blir likere, og at disse konfliktaksene gir seg likt utslag i alle land (Beck 2002: 42). Erfaringene fra andre verdenskrig tilsier at Norge vil være avhengige av militær støtte dersom landet trues av andre stater. Etter 11. september 2001 er det ingen grunn til å tro at Norge skulle motsette seg initiativer eller pålegg fra internasjonale organisasjoner,

⁶⁴Dette er for øvrig også i tråd med et av poengene til Nordenhaug og Engene (2008), som påpeker et skille mellom et nasjonalt og internasjonalt trusselperspektiv henholdsvis før og etter 2001 Deres datamateriale strekker seg fra 1993-2008.

siden vi er avhengige av å opprettholde et godt forhold til våre allierte, av sikkerhetspolitiske årsaker (Nordenhaug og Engene 2008: 54). Våre nære bånd til USA gjorde kanskje at Norge følte seg litt ekstra forpliktet til å bidra i det internasjonale samarbeidet mot terrorisme etter 11. september 2001. Etter 2001 skjer brorparten av arbeidet med å sikre Norge mot terror som følge av internasjonale forpliktelser. Et åpenbart eksempel er FN-konvensjon av 9. desember 1999 om bekjempelse av finansiering av terrorisme (terrorfinansieringskonvensjonen), som Norge undertegnet en måned etter angrepene mot USA, til tross for at konvensjonen hadde vært åpen for undertegning siden 10. januar 2000 (Nordenhaug 2006: 56). Et annet eksempel er Sikkerhetsrådsresolusjon 1373, som ble vedtatt av Sikkerhetsrådet 28. september 2001, med hjemmel i FN-paktens kapittel VII, der hovedpunktene er at alle stater skal: 1) forebygge og bekjempe finansiering av terrorhandlinger, og at det skal gjøres straffbart å finansiere terrorhandlinger. Og 2) at alle stater skal avstå fra å yte noen form for støtte til personer eller foretak som er involvert i terrorhandlinger. Regjeringen fremhevet både terrorfinansieringskonvensjonen og Sikkerhetsrådsresolusjon 1373 som en internasjonal forpliktelse ovenfor Stortinget da det fremmet Ot.prp. nr. 61 (2001-2002). I innledningen til proposisjonen heter det at ”forslagene bidrar til en mer effektiv bekjempelse av internasjonal terrorisme, legger til rette for et bedre internasjonalt samarbeid og uttrykker solidaritet med nærstående land som trenger hjelp for å bekjempe terrorisme.” Dette eksemplifiserer og minner oss om den tidligere beskrevne solidaritetslogikken nærmere drøftet i kapittel 3.9 i tilknytning til de symbolpolitiske tiltak mot terrorisme.

I følge Hammerlin (2009: 26) inngår dette arbeidet med å sikre Norge mot terror som en del av et større mønster som gjelder for store deler av antiterrorarbeidet satt i gang etter terroranslagene mot USA, nemlig det at sikkerhetstiltakene brer seg utover i samfunnet. Til tross for at trusselen fra global terrorisme rammer ulikt i verdensrisikosamfunnet hevder Hammerlin at sikkerhetstiltakene har en tendens til å starte i USA, adopteres av EU og implementeres i Norge som følge av EØS-avtalen. Igjen kan flyplassikkerhet trekkes frem som eksempel.

”Ved siden av SES har EU utviklet et omfattende og harmonisert regelverk innen flysikkerhet som også er tatt inn i norsk lov. EU-regelverket omfatter både utstyr, virksomheter, og flere personellgrupper innenfor luftfarten. Det er også innført regler for sikring mot terror og sabotasje herunder bestemmelser om sikkerhetskontroll ved flyplasser og lister over forbudte gjenstander ombord i fly. For å gjennomføre, videreutvikle og føre tilsyn med regelverket har EU opprettet et eget luftfartsbyrå (EASA)

med relativt vide fullmakter (se nedenfor). Ved innføring av SES II utvides EASAs myndighet til også å gjelde flyplasser, lufttrafikkstyring og luftfartstjenester.” (NOU 2012:2: 604).

Og videre:

”Som tiltak mot terrorisme og annen alvorlig kriminalitet har EU inngått avtaler om utveksling av flypassasjerdata med blant annet USA. Reglene er bindende for medlemsstatene i EU, men gjelder ikke for Norges del. En eventuell norsk avtale med USA om utveksling av flypassasjerdata, må likevel antas å baseres på det regelverket EU og USA har blitt enige om” (NOU 2012:2: 604).

På et overordnet nivå pekes det videre på at terror har fått en større rolle i Norges avtaler med EU:

”Mens EUs regelverk og samarbeid innenfor beredskap tradisjonelt har vært knyttet til ulykker og naturkatastrofer ser man i dag i stadig større grad på menneskeskapte katastrofer. Ikke minst har EU i de senere år skjerpet sin innsats mot terrorisme og annen alvorlig kriminalitet. Dette har konsekvenser for utviklingen av Schengen-avtalen og for Norges øvrige justis-, forsvars- og sikkerhetspolitiske avtaler med EU. Innsatsen retter seg mot forebygging, men også mot beredskap og konsekvenshåndtering i forbindelse med terrorisme.” (NOU 2012:2: 628).

Også innenfor kategorien teknisk sikring finner vi tiltak med en klar referanse til terrorisme. Eksempelvis har norske havner, som følge av internasjonale forpliktelser, blitt pålagt å sette opp to meter høye gjerder for å sikre norske havneområder mot terrorangrep (Nordenhaug og Engene 2008: 28). I tillegg har en rekke gjenstander blitt forbudt å ta med om bord i fly, alle pass må inneholde biometriske data, og det er innført identitetskontroll også ved innenlandsflyvninger (Nordenhaug og Engene 2008: 28). Poenget er at dette er konkrete, og omfattende konsekvenser av de nye tiltakene mot terrorisme.

I noen tilfeller har kommandolinjene fra Washington vært mer direkte. Da den norske terrorloven var under utarbeidelse i 2007, meldte USA seg på i høringsprosessen. 138 sider ble oversatt, sendt til Washington og finlest av eksperter, som siden ga tilbakemelding til ambassadør Benson K. Whitney med forslag til endringer og forbedringer. Dernest sendte den amerikanske ambassaden detaljerte innspill til justisminister Storberget om den nye terrorloven (Hammerlin 2009: 57, Gjerde og Johansen 2008).

Både når det gjelder geografisk plassering, innbyggertall og manglende EU-medlemskap kan vi definere Norge som et "samfunn i periferien" (Beck 2002: 43). Således kan vi hevde at prosessen med å sikre flyplassene mot terrorangrep oppleves som en prosess med en ytre fremfor en indre årsak. En eksternalisering av truslene kan i den sammenheng være med på å lette innføring av kontrolltiltak. Flyghed mener repressive tiltak er lettere å rette mot grupper som kan objektifiseres, siden dette gjør at trusselen eksternaliseres, og det dermed alltid er "de andre" som tilskrives truende egenskaper eller onde intensjoner (Flyghed 2003: 94). Denne eksternaliseringen av truslene kan også tjene som symbol for at staten virkelig gjør noe for å øke sine innbyggeres sikkerhet (Flyghed 2003: 95). Kanskje kan dette være en medvirkende årsak til at implementeringen av de nye rutinene vedrørende tillatt mengde væske i flykabinen gikk forholdsvis smertefritt i Norge.

Overvåkning er en måte å redusere risiko på, og er en type kontrollinnretning som vi finner igjen i svært mange stater og deler av samfunnet. Lyon hevder at overvåkning, som i sin enkleste forstand handler om å se, relativt lett aksepteres av befolkningen "because all sorts of watching has become commonplace within a viewers society, encouraged by the culture of TV and cinema" (Lyon 2006: 36). Terrorangrepene i 2001 har i stor grad legitimert utstrakt overvåkning i USA, og åpnet opp for flere typer offisiell overvåkning med den hensikt å forhindre terrorangrep. I den grad 11. september skapte frykt blant verdens befolkning, ble det opplevde behovet for beskyttelse møtt av utvikling av tekniske innretninger slik som for eksempel overvåkningskameraer, og en redefinering av sikkerhetsbegrepet (Flyghed 2003: 74, Lyon 2006: 37). I etterdønningene av angrepene var overvåkningsteknologi fremtredende blant de tekniske tiltakene, en type panoptikon der få kan overvåke mange. Denne trenden var mest synlig i USA, men denne måten å svare på en hendelse som 11. september på, finner vi igjen også i andre stater (Lyon 2006: 39). I enkelte tilfeller, for eksempel når det gjelder overvåkning av grenseoverganger, er stater avhengige av samarbeid med andre stater for å lykkes. Det mest utstrakte samarbeidet i denne sammenhengen vedrører politiet, og dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 6, der jeg drøfter hvordan det politisære arbeidet avstedkommer i risikosamfunnet.

Meningsinnholdet i risikobegrepet, det Beck kaller "the semantics of risk" (Beck 2009: 4) kan altså variere, og forandrer seg med tiden og i møte med ulike impulser og hendelser, på tvers av aktører eller strukturer. Risiko kan ramme ulikt, og bety helt forskjellige ting for mennesker innen en stat, eller mellom ulike stater. En risiko kan være grenseløs og

”demokratisk”, eller urettmessig ramme et individ for eksempel på grunnlag av tilhørighet til en bestemt etnisk gruppe. Risikobegrepet må altså forstås som fleksibelt og dynamisk, men uansett hva vi legger i begrepet tenderer konsekvensene av det mot å gå i den samme retning, mer kontroll. Roten til årsaken til alle disse sikkerhetstiltakene finnes ikke innenfor Norges grenser. Ove Skåra i Datatilsynet har gått så langt som å kalle den uproblematiske implementeringen av nye sikkerhetsanordninger i Norge ”hvitvasking av beslutninger”, fordi det rettfærdiggjøres fordi det gjøres av andre (Hammerlin 2009: 26). En lignende formulering finner vi i St.meld. nr. 42 (2004-2005: 21), der vi kan lese at myndighetenes holdning er at Norge må ha en lovgivning som er noenlunde harmonisert med andre land, slik at man ikke på grunn av liberal lovgivning tiltrekker seg organisert og annen alvorlig kriminalitet.

Beck mener fremveksten av verdensrisikosamfunnet ikke er et resultat av at verden er blitt farligere, men av at det har skjedd en frakobling på tre måter. For det første spiller romlige grenser ingen rolle lengre (terroren er blitt internasjonal), for det andre ligger farene vi produserer latente lenge før vi ser virkningen (IKT- utviklingens paradoks), og for det tredje er ansvarliggjøring veldig vanskelig (terror som ikke-statlig kriminalitet). Alle disse tre frakoblingene kan appliseres på terrortrusselen, der særlig første og siste henger nøye sammen. Vi kan si at ansvarliggjøring blir vanskeligere dersom romlige grenser spiller en mindre viktig rolle, og fenomenet i større grad har en inter-/transnasjonal karakter. Og at fenomenets særegenhet i forhold til andre typer risiko, kompliserer dette forholdet ytterligere. Samtidig påvirker det nasjonalstatens mulighet for å kontrollere eller beskytte sine innbyggere når ikke lenger grenser er like betydningsfulle.

Når det gjelder den andre frakoblingen kan dette appliseres ikke på selve terrortrusselen, men på tiltakene som iverksettes for å kontrollere den. Enkelte trusler knyttet til terrorisme antas, som vi har sett, å være rent potensielle, enten fordi man ikke har noe tilfelle som kan bekrefte eller avkrefte realiteten i trusselen, eller fordi det må gå noe tid før man ser konsekvensene av vestlige staters fremferd etter 11. september (Nordenhaug og Engene 2008: 71-74). Slik vi så i kapittel 3.8 ”Sikkerhetsfremmede eller særlig utsatt”, dreier det seg da for eksempel om Norges rolle som mekler i konflikter verden over (St.meld. nr. 39 2003-2004: 12) eller om vårt engasjement i internasjonale militære operasjoner. Det er usikkert hva konsekvensene av slike engasjementer vil ha for norsk sikkerhetspolitikk, men det trekkes frem som en risikofaktor for eksempel i St.meld. nr. 42 (2004-2005: 21) der det konstanteres at vårt

politiske og militære engasjement er med på å gjøre norske interesser til et mer aktuelt mål enn om vi ikke deltok i slike konflikter.

For Hammerlin er poenget at legitimiteten til den store utbredelsen av kontrolltiltak etter 11. september hviler på høyst ustabil grunnlag, blant annet ettersom antall ofre som følge av terrorangrepet mot USA utgjør om lag 60% av alle ofre for terror i den vestlige verden de siste 40 årene (Hammerlin 2009: 145). Dette mener han er en ikke-representativ hendelse, som ikke kan legitimere alt som har skjedd i kjølvannet av den, og som (i hvert fall i sum) bidrar til en undergraving av den frie, liberale rettsstat. I følge St.meld. nr. 17 (2001-2002) har det etter annen verdenskrig skjedd en økning med hensyn til terrorhandlinger, enten som ledd i frigjøringskamp eller i strid mellom ulike religiøse eller politiske grupperinger om hvem som skal styre landområder og stater. Samtidig finner vi at samlet sett har antall terrorhandlinger gått ned, mens den gjennomsnittlige skademengden per angrep har gått opp (St.meld. nr.17 2001-2002: 31-32). Avhengig av hvordan denne utregningen har foregått er det nærliggende å tenke at 11. september står for en eksepsjonelt stor andel av drepte. Det ble drept flere mennesker 11. september enn i alle terrorangrep til sammen i de ti årene før.

Uavhengig av om 11. september var en ikke-representativ hendelse slik Hammerlin hevder, fremheves beredskapsarbeidet særlig i St.meld. nr. 17 (2001-2002), der vi kan lese at:

”Terroraksjonene den 11. september viste også at det ikke kan legges til grunn at samfunnet vil få varsel i forkant av anslag. Dette krever tilfredsstillende beredskapsopplegg. Det er også behov for bredde i beredskapsforberedelsene. Under «den kalde krigens tenkning» var landets beredskap innrettet i forhold til et fåtall styrende scenarioer. Et diffust og sammensatt trussel- og risikobilde innebærer at samfunnet må være forberedt på å kunne møte et bredt spekter av hendelser” (St.meld. nr. 17 2001-2002: 20).

I motsetning til sikkerhetstenkingen under den kalde krigen, står vi altså i dag ovenfor en utfordring med å sikre oss mot et bredere scenario av potensielle og reelle trusler, der internasjonale forpliktelser langt på vei er førende for hva slags tiltak som implementeres i Norges kamp mot terror. Utfordringene som dette medfører gjør at tiltakene som settes inn for å bekjempe terror kan hevdes å være særegne. Jeg har vist hvordan både trusselbildene og myndighetenes fokus har endret seg, og hvordan dette i stor grad har skjedd på bakgrunn av en antakelse om at terrorangrepet mot USA, både på kort og lang sikt, endret situasjonen i Norge. I neste kapittel vil jeg forsøke å knytte trådene sammen, og redegjøre for hvorfor jeg

mener at terror kan kalles en særegen type trussel, både i forhold til de andre risikofaktorene Beck nevner i verdensrisikosamfunnet, og i forhold til annen alvorlig kriminalitet. Årsaken til at jeg mener terror er særegent, knyttes også til kjennetegn ved utviklingen av kontrolltiltak den fordrer.

5 ER TERROR EN SÆREGEN TYPE TRUSSEL?

5.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg drøfte hva jeg mener gjør terrortrusselfen til en særegen type trussel, basert på utdypninger av viktige poenger i kapittel 3 og 4. Dette mener jeg er en relevant videreføring av den foregående drøftingen rundt hvordan premissene for kontraterrorarbeidet og organiseringen av dette kan forstås. Hva skiller terror fra alle de andre typer skadelige, krenkende og kriminelle handlinger vi søker å beskytte oss mot? Svaret kan i teorien tjene som grunnlag for å vurdere effektiviteten til terrorbekjempelsesarbeidet, men jeg skal her holde meg til å skissere rammene av et slikt svar.

Innføringen av særlovgivning mot terrorisme ligger til grunn for antakelsen om særegenhet. Terrorismen vurderes ikke lenger som "vanlig" kriminalitet", men som en særegen type handling som krever egne straffebud. Myndighetene vedkjenner seg at denne type handling skiller seg ut ved å være spesielt samfunnsskadelig og at det må straffes strengt (Nordenhaug og Engene 2008: 101). I det første delkapitlet vil jeg vise hvordan vi kan forstå "et akseptabelt risikonivå" og "objektiv versus subjektiv risiko" i lys av særlig situasjonell forebygging knyttet til terrorbekjemping.

5.2 Umuligheten

Mens de fleste andre forebyggingsstrategier forsøker å influere på terroristiske eller andre kriminelle aktører direkte, er målet til de situasjonelle forebyggingsstrategier å influere på aktørene indirekte ved å endre på situasjonene som de uønskede handlingene foregår i (Bjørge 2007: 95). Vi vil aldri kunne sikre oss hundre prosent fra terrorangrep. I kapittel 4.2 viste jeg hvordan vi må innfinne oss med å leve våre liv i en tilstand av et akseptabelt risikonivå, med de vanskelige normative og etiske aspektene det medfører. Nasjonalstaten som primær sikkerhetsleverandør vil møte store utfordringer når den konfronteres med slike hendelser, og selv om tesen om "withering of the state" kan synes å passe inn i et slikt bilde,

tar arbeidet med å bekjempe terror til syvende og sist utgangspunkt i nasjonale enheter, et globalt verdensrisikosamfunn.

I sine aksjonsformer og metodevalg har terrorgruppene tilpasset seg kampen mot terrorisme. Etter de omfattende sikkerhetstiltakene som vokste frem etter 2001, ble aksjonene i større grad rettet mot svakere mål i fattige land slik som Filippinene og Indonesia. På samme måte førte strengere sikkerhetstiltak i flytrafikken til flere angrep rettet mot forstadstog og hoteller. Slik sett fremstår terroristene som rasjonelle aktører (Østerud 2007: 282). Likevel er det få som benekter at situasjonelle forebyggingstiltak mot utsatte mål kan være både nødvendige og effektive. Ingen vil hevde at man skal fjerne alle sikkerhetstiltak for fly fordi det kan føre til at terrorister velger å angripe tog i stedet (Bjørge 2007: 98).

Robert Andersson (2002) tar for seg de lange linjer i kriminalpolitikken, og endringen fra behandlingstankens fall på 1980-tallet og "ingenting virker", til at retten til trygghet nå har blitt en ukrenkelig politisk verdi. Han viser hvordan en emosjonell tilgang til kriminalpolitikken har skapt nye krav til for eksempel politiet. Denne emosjonelle tilgangen med vekt på folks "opplevde trygghetsbehov" står helt sentralt. Slik jeg har vist, vil dette behovet aldri kunne dekkes, noe som i neste omgang fører til kritiske spørsmål om politiets evne og rett til å være statens makt- og voldsmonopol. Når staten kommer til kort, blir løsningen å snakke om "akseptabel risiko", og når det gjelder terror kan avveiningen mellom kontrollinnretninger og "akseptabel risiko" være en spesielt vanskelig anerkjennelse for både myndigheter og innbyggere. Opplevd trygghet vil altså veie tungt mot faktisk sikkerhet i alle tilfeller det gjelder terrorisme. En grunnleggende begrensning ved den situasjonelle forebyggingstrategien vil alltid være at det ikke finnes noen ende på mulige terrormål, og således heller ingen grenser for hvor mange sikkerhetstiltak som kan settes inn, eller hvor mye økonomiske midler som kan brukes for å sikre mot alle mulige terroranslag (Bjørge 2007: 99). Bjørge hevder at vi således kan se på situasjonell forebygging som en symptombehandling. Vi kan ikke sikre oss hundre prosent, men vi kan gjøre befolkningen "alert, but not afraid".

5.3 Ansvar

Under dette punktet vil jeg skissere noen årsaker til at både selve terrortrusselen og ansvaret for å bekjempe terror er med på å sette terror i en særstilling. Jeg vil starte med å dra noen linjer tilbake til kapittel 2.1.3, der jeg redegjorde for verdensrisikosamfunnet.

Et særlig kjennetegn ved det Beck (2009) kaller verdensrisikosamfunnet er at globale problemer krever globale løsninger. Det å løse denne type utfordringer medfører imidlertid vanskeligheter med ansvarliggjøring fordi det å snakke om årsakssammenhenger når det gjelder globale risikofaktorer, er svært problematisk. De formene for risiko som finnes i verdensrisikosamfunnet har som fellestrekk at de er deterritorialisert, løsrevet fra nasjonale grenser og de tradisjonelle måtene og tenke på. Mellom risikosamfunnets tre risikofaktorer: økologiske, finansielle og trusler om terror, er det særlig en forskjell. Mens økologiske og finansielle trusler er ”naturlige” konsekvenser av moderniteten, og en verden som mennesket selv har skapt, er terrortrusler et intensjonelt onde (Beck 2009: 14).⁶⁵ Dette innebærer at terrorisme har en avsender med et ønske om å bruke vold for å få frem sitt budskap. Til sammenligning kan vi ikke klandre naturen for å påføre oss en flom eller en tornado, og det kan være vanskelig å peke ut en ansvarlig gruppe gjerningsmenn bak børskrakk og finanskriser. Når det gjelder å fastsette ansvar kan vi tillegg si at terroristgrupper er notorisk vanskelig å ramme, selv om handlingen er gjort med forsett. Tradisjonelle reaksjoner slik som sanksjoner og diplomati forutsetter gjerne et mellomstatlig forhold for å ha noen effekt, men dette ikke ha noen hensikt når det gjelder såkalte ”solo-terrorister” eller selvmordsbombere. Vi kan for eksempel ikke ”boikotte” al- Qaida (Romarheim 2012).

I likhet med selve terrortrusselen er også ansvaret for å bekjempe terror sektoroverskridende. Terrorangrep kan ramme flere sektorer, og flere sektorer bedriver arbeidet med å forebygge og utvikle beredskapen når det gjelder terror. ”Sårbarhetsreducerende tiltak må gjennomføres i hele samfunnet” (St.meld. nr. 17 2001-2002: 35). De samme tiltak som anvendes på for eksempel naturkatastrofer vil ikke kunne benyttes, og det sårbarhetsreducerende arbeidet tar form av for eksempel proaktivt arbeid fra politiet.

⁶⁵ Se kapittel 2.1.3 ”Verdensrisikosamfunnet” for utfyllende forklaring.

Sårbarheten finner vi delvis beskrevet i St.meld. nr. 17 (2001-2002):

”Når sårbarhet konstateres, vil denne måtte møtes med tiltak for enten å redusere sårbarheten i forkant eller å iverksette tiltak for å redusere konsekvensene i tilfelle bortfall, eller ved en kombinasjon av virkemidler. Det er en rekke virkemidler som kan brukes for å redusere en slik sårbarhet, sett i forhold til hvilken sektor man befinner seg på.” (St.meld. nr. 17 2001-2002: 35).

At vårt samfunn er sårbart for terror kommer klart frem i mitt datamateriale. I sitatet ovenfor ser vi at sårbarhet i samfunnet må møtes med både reaktive og proaktive tiltak. Reaktive tiltak innebærer at beredskapen ved et eventuelt terroranslag er tilstrekkelig høy, og opprettholder et ”akseptabelt risikonivå”, mens ansvaret for de proaktive tiltak først og fremst er tillagt politiet. At begge disse tiltakskategoriene spenner vidt over sektorer og landegrenser er med på å gjøre terror til en særegen trussel. Dette fordrer internasjonale samarbeid. Et spørsmål i denne sammenhengen kan være om dette samarbeidet skal ha noen definerte yttergrenser, eller om målet er en global fellesinnsats mot terror. Særlig i sistnevnte tilfelle er det lett å spå store utfordringer, for eksempel når det kommer til den vanskelige og viktige terrordefinisjonen.

5.4 Eksternalisering av truslene

I mitt datamateriale finner vi en kronologisk redefinering av terror, som går fra å være en indre til å bli en ytre trussel, og dette er et viktig poeng.⁶⁶ Eksternaliseringen av trusselbildene er med på å stadfeste terror som en trussel som ikke kjenner noen grenser. Vi har sett at terrortrusselens grenseløshet fordrer internasjonalt samarbeid, og medfører vanskelige ansvarsforhold. Politikere med stor interesse for utenrikspolitikk har hevdet at det er innenrikspolitikken som avgjør hvordan vi lever, mens utenrikspolitikken avgjør om vi lever (Østerud 2007: 227). Dette er åpenbart en for enkel påstand, men balansen mellom innenriks- og utenrikspolitikk er utvilsomt dynamisk. Et gjennomgående poeng i denne avhandlingen er at terrorangrepene mot USA representerer et vannskille, ikke nødvendigvis i forekomsten av angrep og alvorlighetsgraden ved dem, men i kontraterrorarbeidet. Dette baseres i stor grad på en eksternalisering av truslene. Repressive tiltak er lettere å rette mot grupper som kan

⁶⁶ ”Norges sikkerhetspolitiske rammer synes i mindre grad enn tidligere å være knyttet til vårt nasjonale territorium og i større grad integrert i våre internasjonale omgivelser” St.meld. nr. 39 (2003-2004: 8).

objektifiseres, dette gjør at trusselen eksternaliseres, og det dermed alltid er ”de andre” som tilskrives truende egenskaper eller onde intensjoner (Flyghed 2003: 94). Eksternaliseringen av truslene kan også tjene som symbol for at staten virkelig gjør noe for å øke sine innbyggers sikkerhet (Flyghed 2003: 95). Arbeidet med å trygge samfunnet for slike trusler innebærer et samarbeid mellom ulike samfunnsaktører, for eksempel politi og militær.

I likhet med miljømessige trusler, må altså innsatsen mot terror koordineres med andre stater for å være effektive. I verdensrisikosamfunnet takles både terror- og miljøtrusler med stadig mer proaktive strategier. I begge tilfeller har vi sett konsekvensene av hva manglende innsats, eller overseelser kan føre til. Det mest nærliggende eksempelet når det gjelder miljø er den globale oppvarmingens katalysatoreffekt på nedsmeltingen av pol-isen. Slik sett har disse to former for globale risikofaktorer som Beck skisserer, også likhetstrekk. Ved hjelp av en eksternalisering av truslene står terror som intensjonelt imidlertid i en klasse for seg.

5.5 Fiendebildene

En annen ting som skiller terror fra de økologiske og finansielle konfliktaksene er at mens de to sistnevnte ofte karakteriseres av en pluralisering av eksperter, kjennetegnes terror ved at fiendebildene ofte er veldig forenklet, samtidig som definisjonene er uklare- også juridisk sett.

Beck kaller fiendebilder: ” (...) dramaturgiske forsterkede, kulturelt frembrakte og legitimerte fordommer og fremmedstereotyper som tas i bruk i oppbyggingen og utbyggingen av det statlige makt- og militærapparat” (Beck 2003: 49). Beck hevder at stater og statlige organer har overtatt definisjonsmakten til ekspertene, og at dette har ført til en uheldig simplifisering av fiendebildene (Beck 2003: 51). Dette tolker jeg som at både terrordefinisjonen og fiendebildene, forsøkes forenklet og rasjonalisert slik at behandlingen skal være mer håndgripelig. Enkle fiendebilder er lettere å forholde seg til en pluraliserte. Og slik vi har sett i kapittel 4.6, der det før 2001 var uklart hvem ”fienden” var, finner vi etter 2001 et klart bilde av en ytre fiende, i tillegg til en kronologisk tiltakende konkretisering av trusselavsenderen. I sammenheng med den antatt økende trusselen fra ekstreme islamister og andre religiøse grupper, er det imidlertid verdt å gjenta at i St.meld. nr. 42 (2004-2005) sorteres ”terror” under kapitlet om religiøse og kulturelle motsetninger i samfunnet. Ikke under kapitlene om for eksempel globalisering eller mulighetene ny teknologi medfører. Det ville vært nærliggende å anta at terror både er et globalt og et lokalt anliggende. Selv om truslene er

globale, vil myndighetenes bekjempelsesstrategier ta utgangspunkt i den nasjonalstatlige størrelse. En annen grunn til at jeg mener dette henger sammen er en antakelse om at mulighetene for ”effektiv radikaliserings” har økt med både globaliseringen og den nye teknologiens spennvidde. Slik vi så i kapittel 4.6 ser vi i mitt empiriske materiale en kronologisk tiltakende konkretisering av trusselavsenderen. I den nyeste stortingsmeldingen jeg har analysert står det at ”dagens terrortrussel i Europa utgjøres først og fremst av personer med fast opphold i Europa og som er blitt radikaliserede mens de har bodd her” (St.meld. nr. 22 2007-2008: 33). Dette viser imidlertid til en uklarhet i fiendebildene, ved at fienden også kan finnes i blant oss. I tillegg ser vi at det er de religiøse faktorene som er mest sentrale for myndighetene, og at definisjonen av terror ikke som en ideologi, men som en handlemåte er mest relevant.

5.6 Frykten

Under dette punktet vil jeg påpeke at også frykten og den fabrikkerte usikkerheten som knyttes til terrorisme gjør at terrortrusselen står i en særstilling i det globale risikosamfunnet. Slik vi så i forrige delkapittel kan forenklete fiendebilder, og en eksternalisering av trusselen nære oppunder frykt. Er man redd for haier, kan man droppe badeferien i Australia, og er man redd for å fly kan man både spare miljø og nerver ved å ta toget i stedet for. Terrorens vilkårlighet gjør at man ikke kan rømme fra den, og selv om vi i stor grad har vært forskånet fra terrorangrep i Norge, peker regjeringen flere steder i mitt datamateriale på at terrortrusselen er høyst reell. Selv om miljøkatastrofer også kan inntreffe uten forvarsel, mangler de den emosjonelle dimensjonen som en tilsiktet terrorhandling har, og dette mener jeg setter terror i en særstilling. Det er stor emosjonell forskjell på skade voldt ved ulykke eller naturkatastrofe, og skade voldt med massedrap/ terrorisme.

Vår frykt kan imidlertid rette seg mot høyst uviktige ting. Eldre kvinner er de som er mest redd for å bli utsatt for blind vold på gaten, mens unge gutter er minst redde. Statistikken sier at det burde være omvendt. Uansett om denne frykten for terror er rasjonell eller ikke påvirker den våre handlingsmønstre (Hammerlin 2009: 177). Som regel begrenses frykten til oss selv, men med frykten for terrorisme er det annerledes. Den bærer med seg noen samfunnsmessige konsekvenser som berører hver og en av oss. Hammerlin hevder at det å verne seg mot terrorisme ”har en demokratisk kostnad som vi alle betaler” (Hammerlin 2009: 178). I tillegg

har terrorisme det særpreg at individene som rammes av terrorhandlingen ikke betyr noe.⁶⁷ Målet er å skape frykt.

5.7 Ubestridelig

Terrortrusselen mot Norge er reell. Flere formuleringer i mitt datamateriale viser dette, for eksempel kan vi lese at "(...) terrortrusselen er en reelt og alvorlig sikkerhetsutfordring som det må tas hensyn til i arbeidet for økt sikkerhet" (St.meld. nr. 22 2007-2008: 144). 11. september bidro til å befeste internasjonal terror som en trussel mot Norge. Beck hevder at terrortrusselen skiller seg ut fra de andre to trusseltypene i verdensrisikosamfunnet ved at det ikke er noen som bestrider den, mens det fortsatt finnes uenighet om hvorvidt global oppvarming faktisk utgjør en sentral trussel mot verdenssamfunnet (Beck 2002). For noen har denne ubestrideligheten gått litt for langt. Hammerlin (2009) viser hvordan det han kaller "terrorindustrien" profitterer av at terrortrusselen overdrives og reproduseres av for eksempel global media. Han hevder at vi står ovenfor et skremmende kontrollsamfunn som underminerer våre friheter og rettigheter, alt dette for å bekjempe en fiende som "(...) de siste 40 årene har tatt færre liv enn lynet" (Hammerlin 2009: bakside). Dette henger sammen med en av de politiske mekanismene i verdensrisikosamfunnet, nemlig det at felles frykt for terror virker samlende, og at diskursen om globale trusler også gir grobunn for håp fordi den politiske kraften i verdensrisikosamfunnet har en opplysende effekt (Beck 2002). Denne ubestrideligheten henger også sammen med frykten for terror. Altså, en slags "kunnskap er makt"-logikk, som har politisk slagkraft fordi terrorfrykten er høyst reell.

5.8 Terroristen

Et tradisjonelt bilde av terroristen består av en person som er overtalt av lederne til å ofre seg for en sak. De har en sterk, ofte religiøs, overbevisning, tror på at hensikten helliger midlet, og de handler i stor grad ut i fra en antakelse om at "alle er skyldige" (Bye og Sjøe 2008: 102). Dette bildet av terroristen er vanlig, altså noen som handler ut i fra det de selv oppfatter som en underlegen posisjon, for å skape frykt og destabilisere styresett og regimer, men dette betyr ikke at det bare er "de underlegne" som står bak terror. Stater kan også stå bak regionale

⁶⁷ Et nevneverdig unntak er former for terrorisme der målet er statskupp, å ramme en spesiell gruppe osv.

og globale kampanjer, der både regulær krig, rettslige unntakstilstander og terror er sentrale virkemidler. Bush-administrasjonens uttalte ”war on terror” er et eksempel på dette (Bye og Sjøe 2008: 103). Med bekjempelsen av terror som hovedmål havner hele land i kategorien ”risikable”, for eksempel ”ondskapens akse” (Mythen og Walklate 2006: 390).

I Becks risikosamfunn er derimot terrortrusselen noe særegent fordi den ikke først og fremst utgjøres av stater i konflikt, men av grupper og individer. Like fullt er det et statlig anliggende å beskytte seg mot, og reagere på, en terrortrussel eller et angrep. Det er også god grunn til å tro at nasjonalstaten er, og vil fortsette å være den sentrale aktøren i arbeidet med å bekjempe terror. Tidligere tiders terrorister ville forsøke og redde sine liv etter terroraksjonen, men med sin villighet til å ofre sine egne liv er dagens selvmordsterrorister en uhyre destruktiv og farlig kraft (Beck 2003: 129). Selvmordsattentatsmannen er så å si det radikale motstykket til *homo oeconomicus*, økonomisk og moralsk helt blottet for hemninger. Ved å gjennomføre en selvmordsaksjon har gjerningspersonen både tilstått og dømt seg selv. Han kan ikke stilles for retten, og det trengs ingen statlig instans for å bevise hans skyld (Beck 2003: 129). ”Selvmordsbombere har begrunnet sitt eget offer med at de tjener sin slekt og sitt folk, og at de personlig venter sin lønn i det hinsidige” (Østerud 2007: 282).

Etter 11. september har myndighetene en tydelig formening om hvem som kan antas å utøve terroristisk vold i Norge, hvordan disse tenker eller handler, samt hvilke forhold som påvirker hvorvidt Norge vil rammes av terrorisme (Nordenhaug og Engene 2009: 67). Vi ser at islamsk ekstremisme er et globalt fenomen, og dermed også kan ramme oss (PST 2003), samtidig som ikke-statlige aktører anses som de mest sannsynlige terrorister og religiøse motiver antas å ligge bak en eventuell terrorhandling (St.meld. nr. 17 2004-2005). Både i 2004 og 2005 fremheves al-Qaida som den største trusselen mot Norge, i trusselvurderingene fra PST (PST 2004, PST 2005).

Selv om aktørene og ideologiene kan være svært ulike, kan vi, ved å se på det de (med rette eller urette) oppfatter som en underlegen posisjon, finne noen fellestrekk. Bye og Sjøe (2008: 102) peker på følgende kjennetegn ved disse:

- Det handler om personer som er overtalt av en leder til å ofre seg for saken. Lederne ofrer seg som regel ikke, men tilhører det mer privilegerte sjikt.
- En sterk overbevisning ligger til grunn for deres handlinger, ofte med religiøst innhold, men slett ikke alltid.
- Den felles etiske filosofien er at hensikten helliger midlet. Den rammede uskyldige sivile tredjepart er ikke av noen interesse.
- Det handler om en overbevisning som ikke rommer et skille mellom sivile og militære mål. ”Alle er skyldige”.

Når det gjelder det tredje punktet, vil jeg supplere Bye og Sjøe ved å nyansere påstanden noe. Når det gjelder religiøs terrorisme, og for eksempel økningen av selvmordsbombere om bord på offentlig transport og i tett befolkede byområder, er det vanskelig å tenke seg at effekten av et selvmordsangrep ville være den samme hvis ikke den sivile tredjepart ble rammet, og slik sett vil jeg slå fast at denne *er* av interesse, i den forstand at for eksempel fryktaspektet neppe ville få den samme effekt dersom denne ikke medregnes. Jeg er imidlertid enig i at det ikke spiller noen betydning for terroristen om uskyldige liv går tapt, men jeg mener altså at den målrettede handlingen som en selvmordsaksjon om bord i en buss er, nærmest forutsetter at sivile rammes hardt.

5.9 Risikoen

Når det gjelder de målbare effektene av terrorbekjempelsesarbeidet kan vi si at så fremst vi ikke rammes av et terrorangrep, er dette per definisjon vellykket. Imidlertid er det vanskelig å si om det ville skjedd flere terrorangrep i Norge dersom vi ikke hadde hatt alle disse tiltakene, siden effekten er vanskelig å teste. Utviklingsminister Erik Solheim har uttrykt eksplisitt at norsk fredsmekling utenlands har vært med på å forhindre terrorangrep (Nordenhaug og Engene 2008: 142), men slik jeg viste i kapittel 3.8 kan Norges rolle som fredsmekler også gjøre oss særlig utsatt for terrorangrep. Tradisjonelle kost/nytte- vurderinger er ikke tilstrekkelige for å vurdere effekten av det norske kontraterrorarbeidet, og dette skyldes at

terror har en irrasjonell dimensjon i forhold til de fleste andre farer vi forsøker å beskytte oss i mot. I det Beck kaller ”terror-risikosamfunnet” skiller han mellom systemisk versus individuell risiko, og denne delingen står i motsetning til vår økonomiske form for risikokalkulasjon som for eksempel anvendes på finansielle risikofaktorer. Her kan igjen linjene trekkes til forskjellene mellom subjektiv og objektiv forståelse av sikkerhet.

For en realistisk vurdering av terrortrusselen burde vår følelse av risiko avspeile sannsynligheten for at en hendelse kan skje, og alvorligheten ved at det inntreffer. De risikofaktorer vi omgir oss med frivillig er vi mindre engstelige for enn i de tilfeller der risiko påtvinges oss. På samme tid vil risikoaktiviteter som vi har kontroll over selv oppleves som mindre skremmende enn i de tilfeller der andre har kontrollen (Weisæth 2011). Selv om ansvaret for å korrigere den selektive bias som oppstår på grunn av egne følelser ligger hos det enkelte individ, kan imidlertid normal frykt bidra til en bedre personlig beredskap (Weisæth 2011). Vi kan allikevel si at vår frykt for terror ikke står i så sterk sammenheng med sannsynligheten for at noe slikt skal inntreffe, som vi liker å tro. Risikoen oppleves som større enn den er, på grunn av kjennetegn ved terrorens vesen.

5.10 Særegent, i forhold til hva?

I tillegg til å kontrastere fenomenet terrorisme mot Becks to andre hovedrisikofaktorer i verdensrisikosamfunnet, de økologiske og finansielle, vil jeg her understreke terrorens særegenhet ved å også stille terror opp mot annen alvorlig kriminalitet. Jeg vil vise, gjennom en idealtypisk modell, hvordan terror kan tolkes som særegent også i forhold til et annet alvorlig straffbart forhold som jeg mener det er nærliggende å sammenligne med, nemlig organisert kriminalitet. Både terrortrusselen og trusselen fra organisert kriminalitet stiller på hver sin måte samfunnet overfor utfordringer som må møtes (St.meld. nr. 17 2001-2002: 3). I Norge legger man til grunn definisjonene brukt av EUROPOL og straffelovens § 60 for å finne ut om kriminalitet er organisert kriminalitet.⁶⁸

⁶⁸ Politiet (2012).

Dersom seks av punktene nedenfor foreligger, deriblant 1, 3, 5 og 11, definerer EUROPOL kriminaliteten som organisert:

1. **samarbeid mellom flere enn to personer**
2. hver med egne tildelte oppgaver
3. **over lang eller ubegrenset tidsperiode**
4. gjennom bruk av en form for disiplin og kontroll
5. **mistanke om gjennomførte alvorlige kriminelle handlinger**
6. virksomhet på internasjonalt nivå
7. bruk av vold eller annen form for trussel
8. bruk av kommersielle eller forretningsmessige strukturer
9. deltakelse i hvitvasking
10. utøve innflytelse på politikk, media, offentlig forvaltning, rettsmyndigheter eller økonomi
11. **styrt av målsetting om vinning og/eller makt**

I straffeloven § 60 a er definisjonen som følger:

”Med organisert kriminell gruppe menes en organisert gruppe på tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger.”

Ved fremstillingen ovenfor kan det umiddelbart synes som om at organisert kriminalitet og terrorisme har flere likhetstrekk. For å forklare ulikhetene vil jeg ved hjelp av definisjonene ovenfor sette opp en idealtypisk modell. Dette gjør jeg for å underbygge min tidligere framsatte påstand om at terrorisme er en særegen type trussel i verdensrisikosamfunnet. Jeg tar utgangspunkt i de 8 særegenhetene som hver har utgjort de foregående delkapitlene, og jeg forsøker, ved hjelp av både den strafferettslige definisjonen, og EUROPOLS definisjon, å kontrastere terrorisme med organisert kriminalitet.

Kjennetegn	Terror	Organisert kriminalitet
1. Umulig å sikre oss mot?	Ja. En eller flere aktører. Skjult planlegging. Overraskelsesmoment.	Nettverk, må være mer enn en. Kan oppdages bla. pga. forretningsaktige strukturer.
2. Fastsette ansvar for handlingene	Vanskelig. Og umulig ved selvmordsaksjoner. Døde kan ikke straffes. Virker heller ikke preventivt.	Ofte mulig. Bruk av kommersielle eller forretningsmessige strukturer. Hierarki.
3. Truslene (indre/ytre)	Begge. Kan være biologisk, teknologisk (cyberterror), bombeangrep, selvmordsaksjon, etc. Utspiller seg i flere kanaler.	Begge. Er ofte grenseoverskridene, men kan også organiseres ”kun” nasjonalt.
4. Fiendebildene	Eksternaliserte, islamistiske fundamentalister utgjør hovedtrusselen.	Vagere trusselbilder. Ofte Øst-Europa, men samarbeider med norske kriminelle miljøer.
5. Frykten	Frykten blir større fordi terror kan ramme overalt, for eksempel i offentlige byrom.	Liten sjanse for å ramme sivile, foregår ofte i miljøer som er belastede fra før.
6. Ubestridelig	Terror er en trussel mot Norge i følge mitt datamateriale.	Nettverkskriminalitet og mafia-business hevdes ofte overdrevet. ⁶⁹
7. Terroristen/ gjerningsmannen	Kan være bare en, men like alvorlig som dersom det var flere.	Må være flere.
8. Risikoen	Målet er å ramme tilfeldig, handlingen er et middel.	Målrettede handlinger, handlingen/vinning er målet.

Det er altså mulig å hevde at terrorisme skiller seg ut fra andre alvorlige kriminalitetsformer. Særlig på punkt 5 og 8 ser vi at terror skiller seg ut ved at vold og det å skape frykt ikke er det hovedsakelige målet når det gjelder organisert kriminalitet, men at det ofte da er snakk om

⁶⁹ I NOU 2009:15: 79 kan vi for eksempel lese at ”Det er få indikasjoner på at denne typen helprofesjonelle kriminelle grupper er etablert i Norge”.

økonomisk vinningskriminalitet. Handlingen er bare et middel for å oppnå et mål for terroristene, mens for organiserte kriminelle er handlingen (menneskehandel, hallikvirksomhet, grovt ran etc.) målet. I tillegg er omfanget som regel mindre når det gjelder organisert kriminalitet. Dette henger sammen med at terrorens mål er å ramme hardt og brutalt for å skape frykt og få oppmerksomhet, mens for organiserte kriminelle er målet heller det motsatte, å trå varsomt for ikke å bli oppdaget, for deretter å kunne fortsette sin virksomhet uoppdaget. Mens en terrorist kan ønske seg oppmerksomhet i media, vil organiserte kriminelle ønske det motsatte.

Et annet svært viktig poeng som ikke kommer tydelig frem av tabellen ovenfor er at terror, slik vi har sett i kapittel 3.3, er en ideologisk eller politisk motivert handling. Dette står i motsetning til vinningsmotivet som driver organiserte kriminelle. For terroristen er målet ofte politisk, mens for organiserte kriminelle er målet økonomisk. Når det gjelder IKT-utviklingens paradoks kan vi imidlertid si at de to kriminalitetsformene har sammenfallende trekk. Begge drar på hvert sitt vis nytte av globaliseringens muliggjørende utvikling, og kan benytte tekniske hjelpemidler for å begå kriminelle handlinger. I tillegg brukes teknologi for å bekjempe begge kriminalitetstypene. Når det gjelder organisert kriminalitet, som for eksempel narkotikahandel, fordrer dette planlegging og samarbeid også med aktører utenfor selve gruppen, for eksempel "sivile" kjøpere. En terrorist på sin side er avhengig av å hemmeligholde planleggingen av sitt prosjekt for å ha noen effekt. En moderasjon kan imidlertid illustreres av påstanden om at "selv frykten for terror er terroristenes virkelige våpen".

Oppsummert kan vi si at målet med handlingen, det at frykten står sentralt ved terrorhandlingen, og det at økonomiske motiv erstattes med et ideologisk eller politisk, som hovedsakelig skiller terror fra organisert kriminalitet.

5.11 Oppsummering så langt

For å berede grunnen for siste kapittel vil jeg oppsummere kort noen av mine viktigste poenger så langt. Globalisering, forstått både som homogeniserende og gjensidig avhengighetsskapende prosess, gjør at vi må rette blikket ut i verden for å forstå hva som skjer her hjemme. Jeg har lagt til grunn at vi har tatt steget inn i det Beck (2002) kaller et "verdensrisikosamfunn", et samfunn der globale trusler, som terror, er prekære. I tillegg har

jeg vist at globaliseringen innebærer en utvikling av kontrollteknologi som kan betegnes som paradoksal, fordi den samme tekniske og institusjonelle infrastrukturen som har muliggjort global flyt av varer, kapital og tjenester, også har skapt nye muligheter for terroristen. Jeg har vist at det er mulig å hevde at terrorisme driver globaliseringen fremover, ved etableringen av kontrollordninger på tvers av landegrenser og sektorer.

Norge kan på den ene siden sies å være særlig utsatt for terror, gjennom vår aktive fredsmeklingsrolle, militære bidragsyter, alliansepartner og handelsaktør. Og på den andre siden har jeg pekt på en del sikkerhetsfremmende sider ved det norske samfunnet. I tillegg har jeg vist at symbolpolitiske tiltak har blitt implementert i terrorbekjempelsens navn etter 2001, og at disse kan tolkes delvis som del av en internasjonal solidaritetslogikk.⁷⁰ Jeg har drøftet hvordan det norske terrorbekjempelsesarbeidet har gått fra å ta utgangspunkt i ordinære straffebud, til å ta form av en bredere tilnærming, der vi etter 2001 fikk særlovgivning mot terrorisme. Til sist har jeg argumentert for at terror er en særegen type trussel- både i forhold til økologiske og finansielle risikofaktorer som Beck fremhever i verdensrisikosamfunnet, og i forhold til organisert kriminalitet. Refleksjon rundt hva det er som gjør terror til noe særegent gir dermed nyttig innsikt i hvordan vi både på et teoretisk, filosofisk og praktisk plan kan arbeide for å beskytte oss mot denne typen trussel. I siste kapittel skal jeg, basert på antakelsen om det særegne, gå over til å drøfte den mer operative delen av terrorbekjempelsesarbeidet, nemlig det politisiære arbeidet.

⁷⁰ Denne konklusjonen er delvis i tråd med Nordenhaug og Engene (2008: 107-108).

6 POLISIÆRT OPERATIVT ARBEID I RISIKOSAMFUNNET

6.1 Innledning

Basert på påstanden om at terrorisme representerer en særegen type trussel, vil jeg i dette siste kapitlet komme inn på det operative arbeidet med å bekjempe terrorisme, særlig når det gjelder politiet. Jeg har allerede slått fast at vi må leve innenfor et akseptabelt risikonivå, men det stilles allikevel krav til både forebygging og beredskap. Dersom man slår fast at terror representerer en særegen type trussel, er det nærliggende å tro at bekjempelsestiltakene også er særegne. De omfattende tiltakene som ble innført på norske flyplasser i kjølvannet av 11. september finner vi for eksempel ikke igjen noen andre steder i samfunnet.

I følge Cecilie Høigård finnes det tre vanlige retninger innenfor nordisk politiforskning. Den første og sterkeste handler om politikultur og politipraksis, den andre om nye utfordringer vedrørende polisiært arbeid⁷¹ som har vokst frem i løpet av de siste ti årene, og den tredje om politivold og dårlig oppførsel blant politiet (Høigård 2011: 266-267). Denne siste delen av avhandlingen omhandler problemstillinger som kan knyttes til det Høigård kaller den andre retningen innen nordisk politiforskning. Selv om ikke terrortrusselen er ny, er det først de siste ti årene at fokuset på terror har fått en sentral plass i dokumenter vedrørende norsk sikkerhetsarbeid. Selv om trusselen på sett og vis alltid har vært tilstede, har fokuset skiftet blant annet fra et nasjonalt til et internasjonalt perspektiv, og fra å være potensielle til å bli reelle trusler.⁷² Den sentrale toneangiver for denne utviklingen har vært, som vi har sett tidligere, terrorangrepene i USA 11. september 2001. Risikoen for terror påvirker politiets planer og prioriteringer på flere måter. I St.meld. nr. 42 (2004-2005: 21-22) fremheves økt vakthold ved enkelte lands ambassader som en særlig økt utgiftspost, samt prioritering av et mer samstemt øvelsesmønster som innebærer både politi og forskjellige deler av Forsvaret, basert på ansvarsforhold beskrevet i St.meld. nr. 39 (2003-2004). Et fellestrekk for

⁷¹ Min oversettelse. Høigård bruker engelske ”policing”.

⁷² Se kapitlene 4.5 og 4.6.

utviklingen politiet har gjennomgått de siste tiårene er den internasjonale dimensjonen, og denne går som en rød tråd i mange av de tiltak og strategiske endringer som har blitt implementert. Dette gjelder for eksempel globalisering, migrasjon, kulturelle og religiøse motsetninger, og den teknologiske utviklingen.

Jeg vil starte med å redegjøre for hva jeg forstår med ”polisiært arbeid”. Deretter vil jeg ta for meg samarbeidet mellom politiet og Forsvaret, før jeg deretter utdyper den tidligere nevnte dreiningen fra reaktiv til proaktiv strategi. Så vil jeg, i lys av de foregående kapitlene, ta for meg politiets rolle i risikosamfunnet, og se på hvordan deres rolle har endret seg som følge av og i takt med terrorbekjempelsesarbeidet etter 2001. Dette delkapitlets empiriske grunnlag vil i stor grad hentes fra St.meld. nr. 42 (2004-2005) *Politiets rolle og oppgaver*. Til sist løfter jeg blikket, og avslutter denne avhandlingen med et kapittel om visjoner om fremtidig fare i dette nye polisiære landskapet.

6.2 Hva er polisiært arbeid?

Det er ikke mulig å drøfte sikkerhetsarbeid uten å ta politiet med i betraktningen. Politiet er den sentrale institusjonen for opprettholdelse av trygghet i samfunnet, og utøver av formell sosial kontroll, men de er ikke de eneste som bedriver det vi kan kalle for *polisiær virksomhet*. Begrepet ”polisiært” i kapitteloverskriften henspiller på en norsk oversettelse av det engelske ”policing”, et begrep som det hersker en viss uenighet om omfanget av og meningsinnholdet i. I de fleste tilfeller kan vi imidlertid si at begrepet flytter fokuset fra hvem det er som utøver aktiviteten, til aktiviteten i seg selv (Gundhus, Larsson og Myhrer 2007: forord). ”Polisiær virksomhet” henspiller således på arbeid som gjøres, ikke bare i politietaten, men også av andre aktører. Grunnen til denne utvidelsen er at det ikke lenger bare er politiet som gjør det som vi tradisjonelt har tenkt på som politioppgaver. Her kan linjen trekkes tilbake til konklusjonen om at vi står ovenfor en fragmentering og utvidelse av sikkerhetsbegrepet, slik jeg drøftet i kapittel 2.2.2. Utvidelsen av det polisiære arbeidet kan således utdypes med at sikkerhet, på den ene siden, i tiltakende grad ser ut til å bli en vare som kan kjøpes.⁷³ Vektene har imidlertid ikke større rett til å gripe inn ovenfor andre samfunnsborgere enn en hvem som helst annen sivil, og det som på generelt grunnlag skiller politiet fra den øvrige polisiære

⁷³ I slutten av 2007 var det fire vektene for hver politimann. Mens antallet vektene i Oslo økte med 1500 på tre år, økte politiet med 30 (NRK 2007).

virksomheten er at de i ytterste konsekvens har rett til å benytte seg av makt og tvangsmidler for å opprettholde lov og orden (Gundhus og Larsson 2007: 16-17). På den andre siden kan vi forstå utvidelsen av det polisiære arbeidet ved å vise til at den fabrikkerte usikkerheten i verdensrisikosamfunnet har ført til en større emosjonell tilgang til kriminalpolitikken og fokus på folks opplevde trygghetsbehov, og dette innebærer at kravet om polisiært arbeide og tilstedeværelse vil øke.⁷⁴ Sagt på en annen måte: kunnskapsflyt, hjulpet frem av kommunikasjons- og informasjonsteknologi, gjør at folk opplever usikkerhet på en annen måte enn før, og følgelig stilles det høyere krav til politiet om å redusere denne usikkerheten, enten det er snakk om faktisk risiko eller opplevd risiko. Dette trenger imidlertid ikke bety at det finnes flere farer å beskytte seg mot, men slik jeg har vist er det nyttig å skille mellom opplevd sikkerhet og faktisk sikkerhet.⁷⁵ I sammenheng med frykt-aspektet knyttet til forventninger om at et terrorangrep vil skje, kan vi altså si at dette har medført konsekvenser for den polisiære virksomheten i samfunnet.

Reiners (2000: 3) definisjon av ”polisiært arbeide” inneholder opprettholdelse av både orden og sikkerhet som sentrale elementer:

”Det grunnleggende begrepet policing sikter til forsøket med å opprettholde sikkerhet gjennom overvåkning og ved å true med sanksjoner (...) Policing viser til de aktiviteter som har som mål å opprettholde et samfunnssystemets sikkerhet, eller samfunnsmessig orden i bred forstand” (Reiner 2000: 3).

Her inkluderer polisiært arbeid bruk av overvåkning og sanksjoner, men det denne definisjonen ikke fokuserer på er alt det forebyggende polisiære arbeidet, og slik jeg har vist i denne avhandlingen, er dette et sentralt element i det norske terrorbekjempelsesarbeidet. Gundhus og Larsson (2007: 17) peker på at en slik utelukking kan bidra til å opprettholde en myte om hva egentlig politiarbeid går ut på.⁷⁶

⁷⁴ ”Fabrikkert usikkerhet” drøftes i kapittel 2.1.4, og Anderssons teori om større emosjonell tilgang til kriminalpolitikken drøftes i kapittel 5.2.

⁷⁵ Ref. diskusjonen om objektiv (faktisk) versus subjektiv (opplevd) sikkerhet i kapittel 4.3.

⁷⁶ Dette diskuteres også av for eksempel Finstad (2003) og Granèr (2004).

6.3 Organisering av det polisiære terrorbekjempelsesarbeidet

Selv om politiet er en svært sentral aktør i arbeidet med å forebygge terrorisme, har også andre aktører viktige roller innenfor ulike forebyggingsstrategier. Det gjelder både militære styrker, private sikkerhetsfirmaer, bedrifter, rettsapparatet, nyhetsmedier, ulike politiske myndigheter, fredsmeklere, NGOer, religiøse ledere og publikum (Bjørge 2007: 86). I Norge er det politiet som har ansvaret for terrorberedskap og terrorbekjempelse i fredstid. PST har ansvaret for å utarbeide trusselvurderinger, både i en gradert utgave som oversendes til Justisdepartementet, og i en offentlig, ugradert utgave. Disse ligger blant annet til grunn for hvilke områder myndighetene prioriterer i sikkerhetsarbeidet, og hva politiet skal arbeide med. PST har ansvaret for forebyggende kontraterrorvirksomhet, og for å drive skjult etterforskning. PSTs primære ansvar er å forebygge og etterforske lovbrudd som kan true nasjonens sikkerhet. Det øvrige politiet har ansvaret for sikkerhetstiltak som er nødvendige for vår nasjonale terrorberedskap, og eventuelt å drive åpen etterforskning av forhold som knyttes til terrorvirksomhet, hvis ikke statsadvokaten bestemmer noe annet. Dersom Forsvaret i fredstid skal delta i kontraterrorvirksomhet, for eksempel ved å sikre offentlige bygninger, utfører det militære personellet sitt oppdrag under politiets ledelse, jmfør nærhetsprinsippet i sikkerhetsarbeidet.⁷⁷ Kort sagt er det politiet som er den fremste aktør i kontraterrorarbeidet i den norske konteksten av verdensrisikosamfunnet.

Slik jeg drøftet i kapittel 2.2.2 og 2.2.3, kan det norske sikkerhetsarbeidet betegnes som et bredt anliggende, og det vi må beskytte omfatter en rekke strukturelle og verdimessige elementer i samfunnet. Det er grunn til å tro at staten fortsatt vil være premissleverandør når det kommer til det å sikre sine innbyggere, selv om vi ser at dette arbeidet sprer seg utover i samfunnet, på tvers av både sektorer og landegrenser. Samme forklaringsmodell som i det foregående ble brukt for å forklare tesen om ”withering of the state” kan således appliseres aktørene i terrorbekjempelsesarbeidet i dette henseende. Dette har utviklet seg i tre retninger. Arbeidet har vokst oppover, til inter- og transnasjonale aktører, det har vokst utover, ved at stadig flere aktører får ansvar for å bekjempe terror, for eksempel private sikkerhetselskaper,

⁷⁷ PST (2012b).

og nedover, til enkeltaktører og lokalsamfunn (jamfør governmentality-teori).⁷⁸ Ansvaret ligger således ikke reelt sett hos én aktør, og slik vi har sett i kapittel 5.3, bidrar dette til at terror kan defineres som en særegen type trussel. Det er ikke bare systemet som skal forberedes på terror, aktøren oppfordres i følge (Weisæth 2011) også til å sette seg selv i beredskap. Denne ansvarliggjøringen finner vi ikke igjen i de andre kriminalitets- og risikoformene som jeg har kontrastert terrorisme med i denne avhandlingen.⁷⁹

6.4 Politi og forsvar

En veldefinert og omforent politirole er avgjørende for etatens identitet og handleevne i et stadig mer komplekst samfunn (St.meld. nr. 42 2004-2005: 6). For å lykkes i dette er forutsetningen en kontinuerlig ansvars- og rolleavklaring mellom politiet og andre private og offentlige aktører. I tilfeller der viktige samfunnsinteresser og liv og helse står på spill, kan politiet be om bistand fra Forsvaret. I arbeidet med kontraterror er skillet mellom politi og Forsvar ubestridelig, og tydeligere enn min forforståelse tilsa. Viktigheten av å ha klart avgrensede arbeidsoppgaver og en krystallklar ansvarsfordeling går igjen i alle de tre stortingsmeldingene der dette samarbeidet omtales.⁸⁰ Det tradisjonelle totalforsvarskonseptet fra 1946 innebar en kraftig vektlegging av hva sivilsamfunnet kunne bidra med for å støtte Forsvarets militære organisasjon. Det endrede risiko- og trusselbildet har imidlertid ført til en

⁷⁸ "Governmentality" er en styreform opprinnelig beskrevet av den franske filosofen Michel Foucault, og senere utviklet på 1990-tallet av forfattere som for eksempel Nikolas Rose og andre. Foucault mente at makt ikke var begrenset til staten alene, men er fordelt utover i samfunnet ved at samfunnsmedlemmene spiller en aktiv rolle i det han kaller "self- government", altså en type selvstyre (Aas 2007: 209). Dette innebærer å ta ansvar for sin egen sikkerhet, og et eksempel på en slik oppfordring til selvstyre er at Oslopolitiet sendte ut 15000 SMSer til ungdommer mellom 20 og 35, med en oppfordring om å ta vare på seg selv når de skulle ut (Aas 2007: 135).

⁷⁹ Et tenkelig unntak kan være oppfordring til øko-vennlige tiltak privat for potensielt sett å bidra til å redusere belastningen på miljøet, og dermed minke faren for "økologiske katastrofer", slik Beck (2009) beskriver. Allikevel vil jeg hevde at trusselen om terror i langt større grad er konkretisert og påfallende, og dermed at de personlige proaktive tiltakene får langt mindre betydning hvis en selvmordsbomber bestemmer seg for å sprengte seg selv i luften blant en folkemengde.

⁸⁰ På et seminar med FFI-Forum på Hotel Bristol i Oslo, i mars 2012 var det allmenn enighet om at et formalisert samarbeid mellom politi og Forsvar bør etterstrebes og forbedres (FFI-Forum 2012).

større vektlegging av Forsvarets støtte til det sivile samfunn, og herunder politiet. Forsvaret gir bistand til det sivile samfunn når viktige samfunnsinteresser og liv og helse står på spill, ellers har politiet ansvar. Dette er bistand Forsvaret gir til politiet og til det øvrige sivile samfunn, og denne bistanden er regulert gjennom Bistandsinstruksen (St.meld. nr. 22 (2007-2008: 71)). Det ikke lenger slik at forsvaret har våpnene sine rettet ut fra landet, og at politiet tar seg av lov og orden innad, og vi kan si at skillet mellom indre og ytre sikkerhet er blitt både mer uklart og mer sammenblandet. Terrorisme er et eksempel på dette, fordi det både kan defineres som et lokalt og globalt problem. I St.meld. nr. 39 (2003-2004) omtales det nye totalforsvarssamarbeidet, som har som sin kjerne gjensidig støtte mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskap og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret fra fred til sikkerhetspolitiske kriser og krig.

Ved å sammenligne ulike formuleringer av ”det endrede risiko- og trusselbildet” finner vi i alle fire meldingene at denne endringen hovedsakelig innebærer terrortrusselen. Selv om enkelte kaller terrorisme ”krigshandlinger i fredstid”, defineres terror som kriminalitet, og ikke som krig. Dette ser vi i den klare ansvarsfordelingen mellom politi og Forsvar, og at det absolutt overordede ansvar for bekjempelse av terror konsekvent tillegges politiet, samt at Forsvarets (særlig Sivilforsvarets) bistand understrekes og utvikles gjennom de fire stortingsmeldingene. Sentralt her er altså skillet mellom krig og terror, at kriminelle handlinger er politiets ansvar, og terrorhandlinger defineres først og fremst som kriminalitet.

Gjennom de nye samarbeidsformene mellom sivilt og militært beredskap kan det imidlertid se ut til at Forsvaret har fått en større rolle når det gjelder bekjempelse av bioterror og masseødeleggelsesvåpen. Politiets rolle når det gjelder bioterror er altså mindre enn i andre former for terrorberedskap. I St.meld. nr. 39 (2003-2004: 6) står det at:

”Framveksten av internasjonale terrornettverk og trusler om bruk av masseødeleggelsesmidler er blitt en viktig del av dagens trusselbilde og har særlig relevans for det sivil-militære samarbeidet. Forsvaret har ressurser, erfaring og kunnskap som er relevant for å støtte sivile myndigheter ved håndtering av terrorhendelser på norsk jord. Heimevernet omformes blant annet for å kunne være en støtte for sivile myndigheter ved terrorhendelser og ved ulike katastrofer”.

Her ser vi hvordan Forsvaret vurderes som den sentrale aktøren ved et eventuelt angrep med masseødeleggelsesmidler. Oppsummert kan vi si at også når det gjelder organiseringen av

samarbeidet mellom politi og Forsvar, ser vi at terror er en særegen type trussel fordi den fordrer omfattende beredskap på grunn av at skadepotensialet er stort. Det synes klart at politiet alene ikke har midler og ressurser til å ivareta tilstrekkelig beredskap alene. Imidlertid er et terrorangrep først og fremst en kriminell handling, og dette gjør at det øverste ansvaret tillegges politiet.

6.5 Fra reaktiv til proaktiv strategi

”Hvis du vil ha fred, så forbered deg på krig” (romersk ordspråk).

Flere hevder at det er fremveksten av den ”nye” terrorismen som kan brukes som forklaring på hvorfor til dels svært omfattende tiltak for kontroll og overvåkning er blitt helt nødvendige for oss, og 11. september blir brukt som datoen for det store vannskillet. Bye og Sjøe på sin side hevder at det hele ikke er så enkelt, og at de proaktive tiltakene var i gang lenge før flyene traff World Trade Center og Pentagon, men at denne hendelsen fungerte som ”en ekstra kraftig trigger og rettferdiggjøring av slike tiltak” (Bye og Sjøe 2008: 101). Det er vanlig å skille mellom politiets proaktive og reaktive arbeidsoppgaver.⁸¹ Skillet mellom politiets proaktive og reaktive arbeid har også betydning for hvilke regler som ligger til grunn for politiet. ”Regler om etterforskning er gitt i straffeprosessloven, mens regler om politiets forebyggende virksomhet finnes i politiloven” (Lomell 2011: 84). Heidi Mork Lomell betegner proaktive oppgaver som ”tiltak som settes i verk for å hindre at det begås straffbare handlinger” (Lomell 2011: 79), noe som innebærer ”alt fra informasjon og holdningskampanjer, kriminalvern, tverretatlig samarbeid og ulike situasjonelle forebyggings tiltak er eksempler på dette” (Lomell 2011: 79). Dette står i kontrast til de reaktive oppgaver, som innebærer ”tiltak som settes i verk etter at en straffbar handling har

⁸¹ Uttrykket «Pre-aktiv strafferett» er lansert av professor Erling Johannes Husabø ved Universitetet i Bergen (2003). Husabø sonderer mellom pro-aktiv og pre-aktiv som motsetning til reaktiv. Forstavelsen «Re» i reaktiv indikerer noe tilbakeskuende, dvs. tiltak etter at en skadelig/farlig/ulovlig handling er begått, som en reaksjon på denne. Forstavelsen «Pro» i proaktiv indikerer *en tilstand i forkant av en annen*. Proaktiv blir gjerne brukt som betegnelse på forebyggende tiltak i vid forstand. Forstavelsen «Pre», derimot, indikerer *en tilstand som er begynnelse på en annen*, og er dermed mer direkte knyttet til senere handlinger gjennom en årsakskjede. I denne avhandlingen er det imidlertid begrepet i sin vide, og litt mer generelle forstand, som brukes. Jeg kaller det derfor ”proaktivt”.

skjedd, først og fremst etterforskning og irettføring” (Lomell 2011: 79). Lomell skriver at det å gripe inn i forkant har slik blitt sett på som et (bedre) alternativ til rettshåndheving og straffeforfølgning, men at vi i den senere tid har sett eksempler på at disse to virksomhetene glir over i hverandre, ved at etterforskning, irettføring og dom/straff inntreffer *før* selve den uønskede handlingen har skjedd (Lomell 2011: 79). Å straffe noen som man mistenker planlegger et lovbrudd er problematisk av flere årsaker, men dersom trusselen vi søker å beskytte oss mot oppleves som stor nok, vil slike endringer kunne implementeres. Lomell peker på at en analyse av debatten i forkant av kriminalisering av forberedelseshandlinger, viser at muligheten for å forhindre terrorhandlinger mot befolkningen blir sett på som viktigere enn at uskyldige risikerer å bli straffet (Lomell 2011: 80).

Ulikheter i politisk kultur og verdigrunnlag slår kraftig inn på hvilke forebyggende strategier som foretrekkes. I følge Bjørge la USA, som både har en enorm, militær kapasitet og en viss kulturell tradisjon for å løse problemer med bruk av voldelig makt, i sin ”krig mot terrorisme” hovedvekten på inkapasitering og avskrekking gjennom bruk av militærmakt – både for å knuse terrororganisasjonene fysisk, og for å avskrekke enkeltpersoner og ikke minst stater mot å støtte terroristene (Bjørge 2007: 86-67). Både i Norge og ellers i Europa, har hovedfokuset vært å forebygge terrorisme gjennom å gjøre noe med årsakene til fremveksten av terrorisme og forsøke å gripe inn i radikaliseringsprosessen (Bjørge 2007: 86-87). Som vi har sett kan problemet med disse preventive tiltakene være at de ikke i alle tilfeller har en preventiv effekt. En selvmordsbomber vil neppe la seg avskrekke fra å begå sin terrorhandling.⁸² Enten fienden finnes midt i blant oss, eller på fjerne destinasjoner, får kravet om preventiv kontroll mange konsekvenser. Bye og Sjøe hevder en av de viktigste konsekvenser er at tradisjonelle rettsprinsipper settes under press (Bye og Sjøe 2008: 105). Mest dramatisk kommer dette til uttrykk i USA, der for eksempel Patriot Act⁸³ har ført til

⁸² Imidlertid peker Bjørge på at Israel har forsøkt å avskrekke palestinske selvmordsbombere gjennom å etablere en fast praksis med å sprengte boligen til familien til personer som har utført slike selvmordsaksjoner. Også det at det er en sjanse for at selvmordsbomberen ikke lykkes, og risikerer å sitte resten av livet i fengsel, kan ha en preventiv effekt (Bjørge 2007: 90-91).

⁸³ USA Patriot Act, er en forkortelse for United and Strengthening America by Providing Appropriate Tools to Intercept and Obstruct Terrorism Act. Loven ble vedtatt i 2002 etter terrorangrepet 11. september. I senatet stemte 98 for loven, og bare en i mot. I representantenes hus stemte 356 for, og 66 mot. President George W. Bush sanksjonerte loven 26. oktober 2001 (Bye og Sjøe 2008: 106).

juridisk unntakstilstand på viktige områder, men også i Norge har vi, som vi har sett, innført særlovgivning med kriminalisering av forberedelse til terror som for eksempel Wessel- Aas (2012) mener utfordrer våre viktigste rettsprinsipper. På flyplassene ser vi at alle er skyldige inntil det motsatte er bevist. Alle skal gjennom de samme rutinene, og den samme sjekken i sikkerhetskontrollen - for sikkerhets skyld. Den preventive holdningen er ment for å skape trygghet, i det Bye og Sjøe kaller "(...) en atmosfære preget av angst, usikkerhet og frykt (...)" (Bye og Sjøe 2008: 106), innenfor utviklingen av det Beck definerer som "globalisering av angstkulturen" (Beck 2009: 169). Dette kan igjen knyttes til den stadige konkretiseringen og eksternaliseringen av trussel- og fiendebildene.

For politiet innebærer den proaktive dreiningen i terrorbekjempelsen grunnleggende sett en antakelse om at det er bedre å være føre var, enn etter snar, og at det er bedre å gripe inn før lovbruddet er begått enn etterpå. For politiets del har ordtaket manifestert seg i den stadig mer utbredte holdningen, både kriminalpolitisk og politifaglig, at det ikke bare er *viktig*, men at det er *bedre* å forebygge kriminalitet enn å straffe allerede begått kriminalitet (Lomell 2011: 81). Selv om politiet grunnleggende sett utgjør førstelinjen i den operative og reaktive beredskap, bærer deres prioriteringer og fokus i mitt datamateriale preg av en stadig mer proaktiv holdning. Med proaktivt politiarbeid menes forebyggende og avvergende arbeide, men dette kan også innebære reaktive strategier:

"I de senere år har oppmerksomheten i økende grad blitt rettet mot proaktivt arbeid. Gjennom proaktivt arbeid skal politiet ta initiativ for å forebygge og avverge fremtidig kriminalitet, og ikke bare håndtere kjent kriminalitet. Det proaktive arbeidet omfatter både forebyggende og reaktive strategier, og i politiets arbeid skal de to strategiene kombineres på en slik måte at best mulig effekt oppnås av arbeidet" (St.meld. nr. 2004-2005: 81).

Her vurderes altså en kombinasjon av begge strategitypene som nødvendig. De proaktive strategiene, som grunnleggende sett handler om å forebygge at noen begår terror, kan imidlertid sies å ha den bakdelen at det kan ta svært lang tid før vi ser resultatene av de. "Vi kan ikke vente i tre eller ti eller tjue år hvis bombene smeller rundt oss" (Bjørge 2007: 107).

Et av de ti grunnprinsippene for norsk politi, som fastslås videreført i St.meld. nr. 42 (2004-2005) er:

”Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet. Politiet bør selv foreta en overveiet og begrunnet prioritering mellom sine oppgaver. Prioritering er ikke først og fremst et spørsmål om innbyrdes rangering av lovbruddstyper. Det største problemet består i å velge strategi i polititjenesten. Politiet bør legge hovedvekten på forebyggende ordenstjeneste, med sikte på å forebygge straffbare anslag mot den alminnelige fred, orden og sikkerhet. Ingen andre kan påta seg denne oppgaven” (St.meld. nr. 42 2004-2005: 10).

Siste setning i sitatet ovenfor peker på noe viktig. Ingen andre instanser har rett til å ta på seg de tradisjonelle politioppgavene med forebyggende ordenstjeneste. Selv om vi ser fremveksten av den private sikkerhetsindustrien, og en stor økning i antall vektere, er det politiets lovhjemlede adgang til i ytterste instans å bruke vold som gjør deres rolle i samfunnet unik.

Det fremstår som at den viktigste utviklingen i politiets arbeid med terrorbekjempelse etter 11. september er en dreining fra en reaktiv til en proaktiv strategi. Proaktivitet er blitt den fremste dyd, og for eksempel endringen i straffeloven fra februar 2008 (slik den omtales i St.meld. nr. 22 2007-2008: 33-34)⁸⁴, med et eget kapittel om terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger, illustrerer i seg selv en proaktiv dreining i terrorbekjempelsesarbeidet. I følge regjeringen skyldes de nye tiltakene ikke at trusselbildet i Norge har endret seg, men at man ønsker å oppfylle de internasjonale forpliktelsene fra Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme (Hammerlin 2009: 55), og dette innebærer i stor grad forebyggende arbeid. Det er imidlertid ikke utelukkende proaktivt arbeid som står i fokus. Tradisjonelt reaktivt politiarbeid skal selvsagt ikke glemmes, og dette er også viktige strategier. Når en risikofaktor blir til en katastrofe skal et bredt orientert beredskapsapparat være klare til å reagere:

”Dersom en ikke klarer å forebygge angrep og må gå til motaksjon, er det viktig at man har godt trent og utrustet spesialenheter i politiet” (St.meld. nr. 42 2004-2005: 22).

⁸⁴ Justis- og politidepartementet (2007).

I juli 2005 vedtok Stortinget en tilføyelse til Politiloven av 1995, der det åpnes for romavlytting, telefonkontroll, hemmelig ransaking, brev- og e-postkontroll uten at det foreligger mistanke og begått eller pågående lovbrudd (Hammerlin 2009: 54). Selv om dette kun gjelder terrorisme, er det en vesentlig endring fra foregående praksis, og viser at terskelen for offensivt proaktivt politiarbeid er blitt betydelig senket. De straffeprosessuelle bestemmelsene dreies også i en ytterligere proaktiv retning, ved innføring av romavlytting og en generell senking av minstekravet ved bruk av tvangsmidler i etterforskning (Nordenhaug og Engene 2009: 115). Regjeringens måte å prioritere kontraterrorarbeidet på er kort sagt preget av en ”skyldig til det motsatte er bevist”- holdning.

Den proaktive holdningen til terrorbekjempelsen, slik vi finner det beskrevet i St.meld. nr 42 (2004-2005) må sees i sammenheng med krav til økt kompetanse og kunnskapsutviklingsarbeid. I følge rapporten ”Politiet mot 2020”, er dette satsningsområder for politiet frem mot 2020 (Politidirektoratet 2008). For å vende tilbake til Becks påstand om at kunnskap kan skape usikkerhet, kan vi si at en økning i politiets kunnskapsnivå ikke (nødvendigvis) fører til mindre risiko, men kan gjøre den mer håndterbar for eksempelvis politiet ved å gjøre risikoen målbar.⁸⁵ For eksempel ved at en spørreundersøkelse kartlegger hvor redde folk føler seg, og at denne informasjonen brukes til å iver sette tiltak. Slik kan vi se et eksempel på at risikoen manifesterer seg i tall eller tekst, og således blir anvendelig for politiet.

6.6 Politirollens utvikling i lys av kampen mot terror

I dette kapittelet vil jeg forsøke og kontekstualisere denne avhandlingen og dens hovedpoenger i forhold til noen generelle utviklingslinjer for norsk politi. Det sier seg selv at politiets valg av metoder og tilgang til hjelpemidler er helt avgjørende for hvorvidt de klarer å hindre og oppklare forbrytelser (Bye og Sjøe 2008: 299). Når jeg i det følgende retter blikket mot politiets ”verktøykasse” er det for å gi en oversikt over hvilke metoder politiet har tilgang til i dag, som kanskje også kan gi oss en ide om hva vi kan vente oss i fremtiden. Slik vi har

⁸⁵ Beck hevder at det å bruke risikobegrepet for å kategorisere og håndtere samfunnet, er samfunnets svar på usikkerheten, som i ofte i disse dager ikke kan overkommes med mer kunnskap, men som heller er et resultat av at vi besitter mer kunnskap (Beck 2009: 5).

sett i de foregående delkapitler er politiets arbeid sentralt i norsk terrorbekjempelse, og følgelig blir deres rolleutvikling og de midler som anvendes, av sentral betydning. Slik vi kan utlede av kapittel 4.4 om IKT- utviklingens paradoks, er det ikke bare penger og personell som er avgjørende for politiarbeidets reaktive og preventive ”vellykkethet”. I det de kriminelle tar i bruk teknologiske nyvinninger og metoder som strekker seg på tvers av landegrenser og tradisjonelle kriminalitetsområder blir spørsmålet om hva slags metoder politiet skal ta i bruk for å bekjempe denne type kriminalitet, viktig. I stortingsmeldingen som handler om politiets rolle og oppgaver kan vi lese at:

”Nye metoder og økt bruk av elektroniske og biologiske spor gir politiet bedre muligheter til å etterforske og bekjempe kriminaliteten, men er også ressurskrevende. Mange saker krever analyser av biologiske spor og store mengder data som vil være vanskelig å utføre uten sakkyndige og avansert dataverktøy” (St.meld. nr. 42 2004-2005: 51).

Her står politiet ovenfor en dobbel utfordring. Bye og Sjøe (2008: 299) peker på at politiet, samtidig som de fortsetter å bruke tradisjonelle metoder, utvikler og tar i bruk nye metoder. Med tradisjonelle politimetoder menes undersøkelse ut fra konkret mistanke, for eksempel observasjon, iakttakelse, overvåkning, etterretning, spaning og skygging (Bye og Sjøe 2008: 300). Selv om det ikke eksplisitt kommer frem i mitt datamateriale hva ”nye metoder” innebærer, tolker jeg dette først og fremst som deres tilgang til, og bruk av, ny teknologi, slik jeg drøftet i kapittel 4.4. I tillegg skal politiets forebyggende virksomhet ”være kunnskapsstyrt og målrettet på grunnlag av analyse og kartlegging, tilpasset behov og forventet effekt” (St.meld. nr. 42 2004-2005: 37).

“It is our contention that the risk logics of external institutions, and the classification schemes and knowledge requirements they entail, fundamentally influence the police” (Ericsson og Haggerty 1997: 17).

Ericsson og Haggerty postulerer at politiets rolle som risikokommunikatører på vegne av eksterne institusjoner forandrer måten politiet arbeider med sikkerhet for individer, organisasjoner og institusjoner på. I risikosamfunnet er det tradisjonelle fokuset på avvik, kontroll og orden erstattet med et fokus på risiko, overvåkning og sikkerhet (Ericsson og Haggerty 1997: 18). Dette finner vi igjen hos Hörnquist (2003), som hevder at sikkerheten har forrang foran loven i det han kaller det nye, ordenspolitiske politikkområdet. Begge beskriver en dreining fra reaktiv til en mer proaktiv form for politiarbeid, og i stortingsmeldingene

finner vi flere hentydninger til at proaktivt terrorbekjempelsesarbeid står i fokus, og forebyggingsstrategiene er varierte:

”Å forebygge at terrororganisasjoner lykkes med planlegging og gjennomføring av terroraksjoner har høyeste prioritet. I det forebyggende terrorarbeidet vil hovedfokus være å hindre rekruttering til og finansiering av terrorisme, å eliminere våpenstøtte til terrororganisasjoner, å bidra til å hindre terrorister i å søke tilflukt i Norge eller planlegge eller på annen måte støtte terroraksjoner utenfor Norge” (St.meld. nr. 42 2004-2005: 22).

Også riksadvokatens styringssignaler for politiets straffesaksbehandling peker fremover, til nye metoder for politiet:

”Riksadvokaten har også forutsatt at politiet og påtalemyndigheten evner å benytte nye metoder – gitt av Stortinget – på en hensiktsmessig og adekvat måte under iakttagelse av rettssikkerhetsgarantier for å avdekke alvorlig kriminalitet” (St.meld. nr. 42 2004-2005: 66).

Her trekkes altså rettssikkerheten inn, men det sies ingenting om hva en ”hensiktsmessig og adekvat” måte å benytte de nye metodene på innebærer. Målet er imidlertid klart:

”Det er vedtatt nye metoder med sikte på å gi politiet bedre muligheter til å oppklare alvorlige straffbare forhold, og stanse dem før de blir realisert, alt sammen med det formål å bedre politiets muligheter i forebyggende øyemed” (St.meld. nr. 42 2004-2005: 81).

Disse metodene begrunnes i at de gir politiet bedre mulighet til å avverge og forebygge alvorlig og samfunnstruende kriminalitet. I meldingen kan vi også lese at det er kriminalitetsutviklingen som etter regjeringens oppfatning har nødvendiggjort slike nye tiltak for å ivareta samfunnsinteresser og borgernes trygghetsbehov (St.meld. nr. 42 2004-2005: 84) Utvalget bak NOU 2004: 6: *Mellom effektivitet og personvern*, fikk i oppgave å utrede bruk av politimetoder i forebyggende øyemed.

Utvalget lister opp følgende legitime metoder som politiet i dag kan benytte seg av:

- Overvåkning
- Fjernsynsovervåkning
- Avlytting/ opptak av lys
- Opptak av samtale
- Teknisk sporing (plassering av elektronisk sender på et objekt)
- Plassering av sender ved innbrudd (politiet begår innbrudd og plasserer sender)
- Post- og telegrafkontroll
- Kommunikasjonskontroll
- Infiltrasjon
- Provokasjon
- Fristelse som metode (lokkedue)
- Passivitet (lar forbrytelsen skje, for å så kunne aksjonere)
- Informanter
- Politiagent (informant som opptrer på oppdrag fra politiet)
- Politiets undersøkelser (ransaking av person eller bolig etc.)
- Hemmelig ransaking
- Øvrige ransakinger
- Visitasjon av person i forebyggende øyemed
- Kroppundersøkelse
- Adgang til bruk av overskuddsinformasjon (bruk av informasjon som kommer frem når politiet bruker de ulike metodene, og som ikke har relevans for det forholdet som ga grunnlag for metodebruken) (NOU 2004:6: 57-131).

Ikke alle utvalgsmedlemmene var imidlertid enige når det gjaldt den stadige utviklingen av de forebyggende politimetoder. Utvalgsmedlemmene Sigmond og Slettemark uttrykte sin tvil:

”Forebyggende politimetoder har klare betenkelige sider. Den som har brutt samfunnets normer må forvente å bli utsatt for undersøkelser og eventuelt reaksjoner i form av straff. Overfor ikke-straffbar forberedelse er det problematisk å legitimere inngripende politiundersøkelser. I et informasjonssamfunn som vårt, vil en omfattende bruk av kontrolltiltak fort føre oss inn i et overvåkningssamfunn. Med de betenkelige sider forebyggende politimetoder har, mener mindretallet det utelukkende er meget alvorlige trusler som kan gi grunn til å åpne for forebyggende politimetoder” (NOU 2004:6: 18).

Her er det nærliggende å tro at den reelle terrortruselen som fremkommer av mitt datamateriale vil kvalifisere som ”meget alvorlige trusler”, og således ”gi grunn for å åpne for forebyggende politimetoder”. Formuleringer som ”føre oss inn i et overvåkningssamfunn”

viser til sterke bekymringer med hensyn til hva utviklingen av politimetodene kan bidra til. Jeg vil også vise til evalueringen av politireformen folk bedt om å prioritere mellom forebyggende aktiviteter og etterforskning av straffbare handlinger.⁸⁶ Her fremkom det at to av tre mener at politiet bør prioritere forebyggende arbeid framfor å etterforske begått kriminalitet (St.meld. nr. 42 2004-2005: 63).

Bayley (1990) vektlegger tre kjennetegn på det moderne politiet, profesjonalitet (formell opplæring og krav til utøverne), spesialisering (hovedoppgaven er å opprettholde ro og orden), og offentlig ansvarsområde (det "gamle" politiet skilte ikke mellom offentlig og privat i like stor grad). I risikosamfunnet handler dette politisære arbeidet ikke bare om repressivt, straffende og avskrekkende arbeid for å kontrollere de som gjør noe moralsk galt. Politiets utvidede fullmakter i kampen mot terror får konsekvenser for samfunnet, og hva vi vil politiet skal være. Professor Erling Johannes Husabø oppsummerte utfordringene slik i et problemnotat om konsekvensene av slike bestemmelser i NOU 2003:18: 172 "I den grad det vide førebuingansvaret vert kombinert med eit høve til å nytta telefonavlytting og andre utradisjonelle etterforskingmetodar, medfører det utvida fullmakter for politiet (dvs. auka politikontroll i den 'private sfære')". Ansvarer handler altså også om overvåking, å produsere kunnskap om en befolkning for å bedre kunne administrere den (Ericsson og Haggerty 1997: 41).

Det er altså ingen tvil om at politirollen har gjennomgått store endringer de siste tiårene. Forebygging krever kunnskap om risiko. Med tanke på avvik har risiko et tosidig aspekt i det det identifiserer både problem og prosedyre, og bruk av klassifiseringsskjemaer og sannsynlighetsvurderinger som prosedyre kan hjelpe oss med og hankses med ulike typer farer. Risiko kan i så måte defineres som "an invention based on imaginative fear", og oppfinnsomme måter å takle den på (Ericsson og Haggerty 1997: 39). Slik Beck hevder vi i verdensrisikosamfunnet står ovenfor utfordringen om å kontrollere det ukontrollerbare og at vi gjennom risikoanalyser og lignende forsøker å gjøre det ukontrollerbare kontrollerbart ved å flytte risikoen fra en uakseptabelt til et akseptabelt nivå, handler det også for politiet om å

⁸⁶ Politireformen (St.meld. nr. 22 2000-2001) ble behandlet i Stortinget våren 2001. Ved siden av strukturelle endringer, inneholder politireformen – som er den mest omfattende kvalitetsreformen i etaten noen gang – en rekke organisatoriske, personalpolitiske og teknologisk relaterte forbedringstiltak. Hovedmålene for Politireform 2000 er en politi- og lensmannsetat som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminaliteten, er mer tjenesteytende og publikumsorientert, samt arbeider mer kostnadseffektivt (St.meld. nr. 42 2004-2005: 52).

gjøre farer og usikkerheter til håndterbare størrelser. Denne utviklingen kan tolkes som en slags strategisk globalitet, ved at politiet ser på verden som en global enhet, og tar utgangspunkt i dette i sitt arbeid. Dette innebærer for eksempel eksport og import av idéer og regler, for eksempel slik jeg har vist, som ledd i den internasjonale kampen mot terrorisme. Andre eksempler er kriminalpolitiske overføringer, slik som bruk av elektroniske fotlenker, videoovervåkning og såkalt restorative justice.⁸⁷ Dette er samtidig med på å vise at globalisering ikke er det samme som homogenisering, ved at disse utviklingstrekkene gjør seg forskjellig utslag i forskjellige land, og innenfor forskjellige regelverk. Når det gjelder terror kan imidlertid antakelsen om, og konstruksjonen av, den ”felles fienden”, bidra til at den internasjonale kampen mot terror, stadig utvikler seg i retning av proaktive strategier.

6.7 Politiets objektive og subjektive trygghetsskaping

I kapittel 4.3 drøftet jeg skillet mellom objektiv (faktisk) og subjektiv (opplevd) sikkerhet. Selv om ”sikkerhet” ikke nødvendigvis er synonymt med ”trygghet” eller ”risiko”, finner vi en lignende differensiering mellom objektiv og subjektiv trygghet i St.meld. nr. 42 (2004-2005: 56-57), som omtaler politiets rolle og oppgaver. Her konkretiseres politiets ansvar for å skape trygghet til å gjelde to ulike aspekter. På den ene siden skal politiet sørge for objektiv (reell) trygghet. Dette innebærer at det er en hovedoppgave for politiet å bidra til redusert kriminalitet, og å opprettholde den alminnelige ro og orden i samfunnet:

”Den grovere, kalkulerende og samfunnsskadelige kriminaliteten skal møtes med høy oppdagelsesrisiko, en effektiv strafferettspleie og høy straff, mens mindre alvorlig kriminalitet skal møtes med en mer human rettspleie kjennetegnet ved at samfunnets sivile krefter mobiliseres, ved at justispolitikk møter helse- og sosialpolitikk og gjennom alternativ konflikthåndtering. Politiet har også en sentral rolle som statens aktør i akutsituasjoner som krever organisert innsats og som setter liv eller viktige samfunnsinteresser i fare. Enten det gjelder ulykker, naturkatastrofer eller terror.” (St.meld. nr. 42 2004-2005: 57).

På den annen side har politiet et ansvar når det gjelder å redusere publikums frykt for kriminalitet og annen virksomhet som truer den alminnelige fred og orden. Dette omtales i

⁸⁷ ”Restorative justice” er en alternativ tilnærming til retten, som fokuserer på alternative konfliktløsningsstrategier, heller enn straff. Bruk av konfliktråd er et eksempel, og dette er særlig vanlig når det gjelder konfliktløsning mellom unge (Aas 2007: 212).

meldingen som deres ansvar for subjektiv (opplevd) trygghet. Dette beskrives som ”et viktig ansvar”, i motsetning til den objektive tryggheten som er ”et hovedansvar”, og har slikt sett ikke høyeste prioritet. Dette er imidlertid allikevel et viktig arbeid, som må forankres i et lokalt politi:

”Frykt reduserer på samme måte som utsatthet for kriminalitet og andre krenkelser, velferden og livskvaliteten for den enkelte. Politiet kan først og fremst bidra til å øke borgernes opplevelse av trygghet gjennom redusert kriminalitet, økt tilgjengelighet og målrettet informasjon. Dette forutsetter et lokalt politi og en målrettet døgnkontinuerlig beredskapstjeneste som gir publikum rask respons ved behov for hjelp.” (St.meld. nr. 42 2004-2005: 57).

Trygghet i begge betydninger forutsetter, i følge myndighetene, et lokalt forankret politi. Det vil si et politi som er tilgjengelig når folk har behov:

”Et lokalt forankret politi er en viktig forutsetning for det samarbeid som må finne sted i en felles bestrebelse på å forebygge og redusere kriminaliteten. Proaktive strategier bør iverksettes på lavest mulig nivå (...))” (St.meld. nr. 42 2004-2005: 57).

I tillegg trekkes samvirke med andre frem som en viktig faktor i trygghetsskapingen. ”Samvirke som arbeidskonsept, har ikke bare i seg store fordeler, men er i mange sammenhenger en forutsetning for å lykkes.” (St.meld. nr 42 2004-2005: 57). Samvirke og lokal forankring kan således bidra til å skape trygghet, ved at beredskapsapparatet fremstår som solid. Dagens politi står ovenfor oppgaver som både er sammensatte og komplekse, og som ofte har et internasjonalt tilsnitt. Terrortrusselen er et eksempel på et område der politiet vil kunne ha vanskeligheter med å redusere den subjektive frykt i befolkningen, selv om det forebyggende arbeidet kan bidra til større faktisk (objektiv) sikkerhet.

6.8 Avslutning: Visjoner om fremtidig fare i et nytt polisiært landskap

”Hvert vingeslag skaper løft for fuglen bak. Ved å fly i en V-formasjon kan flokken fly 71 % lengre enn om hver fugl flyr alene.” (Sitat på forsiden av St.meld. nr 22 2007-2008).

Hovedproblemstillingen i denne avhandlingen har vært hvordan myndighetenes vurdering og omtale av terrortrusselen har endret seg som følge av terrorhendelsene i 2001, og hvordan denne utviklingen kan forstås i lys av begreper som sikkerhet, risiko, og nye trusselbilder. Jeg konkluderer med at alle disse tre begrepene har vist seg å være relevante og nyttige for å drøfte det norske terrorbekjempelsesarbeidet.

Utsiktene for verden etter 11. september 2001 er dystre, hevder Beck, og viser til at vi står ovenfor en verden der ukontrollerbare risikofaktorer er dypt befestet i alle de prosessene som opprettholder samfunnslivet (Beck 2002: 46). I denne avhandlingen har jeg tatt utgangspunkt i én slik risikofaktor, og vist hvordan kontrollen av den har utviklet seg i en lokal kontekst. Til tross for at terrorangrepene 11. september i alle fire meldingene omtales som ”et varsel om hvilke trusler vi kan stå ovenfor i fremtiden”, og ”viser de alvorlige sikkerhetsutfordringene Norge kan komme til å stå ovenfor”, konstanteres det altså (for eksempel i St.meld. nr. 17 2001-2002: 3) at samfunnet vårt ikke skal være styrt av inntrufne hendelser, men bygge på vurderinger av farene vi kan stå ovenfor. Dette stiller store krav til arbeidet med å vurdere disse farene, og slik vi har sett, er ”risiko” ikke en uproblematisk størrelse. Det er også en generell fare for at dersom fragmenteringen og utvidelsen av sikkerhetsbegrepet fortsetter, vil det til slutt inneholde så mye, at det ikke lengre gir særlig mening.

De påfølgende terrorangrepene i Madrid og London tolkes som et tegn på at terroren rykket nærmere oss. Som jeg har vist har definisjonen av truslene som reelle, hatt direkte påvirkning på sikkerhetsarbeid og beredskap når det gjelder terrorisme. Det internasjonale samarbeidet om sivil krisehåndtering har økt siden 2001. Dette gjelder for eksempel både NATO og EU. Norges sivile beredskap er vesentlig styrket som følge av terrorhandlingene, særlig når det gjelder PST, Sivilforsvaret og helseberedskapen (St.meld. nr. 17 2001-2002: 7-8). Det ser ut til at det nye trusselbildet er tuftet på en antakelse om at 11. september *ikke* var en tragisk enkelthendelse, men en forsmak på hva slags terror og hva slags utfordringer Norge kan stå ovenfor i fremtiden, og at denne fremtiden plutselig har kommet til oss. Nordenhaug og

Engene (2008) viser hvordan bekjempelsesstrategier basert på antakelser om trusselbildet fremstår som underordnet i forhold til myndighetenes ønske om å følge opp internasjonale forpliktelser og utøve en aktiv symbolpolitikk. I St.meld. nr. 39 (2003-2004) kan vi lese at ”endringer i det internasjonale trusselbildet og globale sikkerhetsutfordringer skal møtes gjennom økt internasjonalt samarbeid.” (St.meld. nr. 39 2003-2004: 8). I tråd med sitatet først i dette delkapitlet, har jeg vist hvordan det internasjonale samarbeidet blir stadig viktigere, og hvordan behovet for å ”fly i V-formasjon” stadig blir sterkere. Det internasjonale og globale samarbeidsprosjektet for å bekjempe terror, har også ført til en omorganisering av det nasjonale beredskapsarbeidet. Dette viser hvordan 11. september fikk direkte betydning for norsk terrorbekjempelsespolitikk. St.meld. nr. 17 (2001-2002) slår fast at:

”(...) endringer i samfunnets styringsformer, internasjonalisering og globalisering fører til at sikkerhets- og beredskapsarbeidet må sikres gjennom andre statlige virkemidler enn før og at de store endringene i trusselbildet må få konsekvenser for prioriteringene innenfor beredskapsarbeidet i det sivile samfunnet” (St.meld. nr. 17 2001-2002: 13).

Når det gjelder politiet er utviklingen internasjonalt tydelig, politisamarbeidet utvikler seg mot et tettere operativt samarbeid, databaser veves sammen, og det blir enklere å få tilgang til andre lands databaser og registre (Bye og Sjøe 2008: 312). Terror er en av de aller tydeligste årsakene til at dette samarbeidet utvikles. Den mest alvorlige formen for kriminell handling krever de mest alvorlige og omfattende former for forebygging og bekjemping. Dette kan altså i ytterste konsekvens føre til en legitimering av utstrakte sikkerhets- og kontrolltiltak, som kanskje ikke hadde eksistert hadde ikke terrorangrepene i USA funnet sted. Jeg har vist hvordan en vurdering av terrortrusselens særegenhet kan være et nyttig utgangspunkt for å vurdere arbeidet med å bekjempe den, og hvordan denne særegenheten også fostrer særegne kontrolltiltak.

Med feilaktig beslutningsgrunnlag gjøres feilaktige prioriteringer, og vi kan risikere at myndighetene jobber med feil problematikk. Slik er det av sentral betydning for et effektivt politiarbeid med gjennomarbeidede trusselbildeanalyser, så vel kortsiktige operative analyser som mer langsiktige strategiske (Lyon 2006: 83). Samtidig er det vanskelig å stille spørsmål ved disse nye trusselbildenes relevans. Flyghed mener de ikke kan sees på som mer eller mindre sanne, men mer eller mindre anvendelige (Flyghed 2003: 79). Samtidig er sterkt forenklete fiendebilder mer effektive enn sofistiskerte, og å formidle en tilfredsstillende

illusjon er lettere og mer effektivt enn å formidle en komplisert virkelighet (Flyghed 2003: 79).

Om mennesket er mer redde i dag er et åpent spørsmål, men mange av de nye farene og redslene i verdensrisikosamfunnet kan forstås som del av en konstruksjon basert på vage trusselbildeanalyser (Flyghed 2003: 94). Selv om de er den sentrale aktør i arbeidet med å trygge landets innbyggere og forebygge kriminalitet, er ikke politiet alene om å ha kriminalitetsforebyggende kompetanse. I følge flere governmentality-teoretikere har folk større ansvar for sin egen sikkerhet i dag, og mange er tilbøyelige til å gi opp deler av sin frihet for økt sikkerhet som følge av frykten som skapes av den offentlige diskursen om terrorfare og risiko.⁸⁸ Mythen og Walklate kaller denne kollektive antakelsen om økt farlighet ”(...) a meta-narrative of global bads that needs to be empirically scrutinized, not unthinkingly accepted” (Mythen og Walklate 2006: 386), og refererer til Becks dogmatiske visjon av risikosamfunnet. Det er en slik empirisk undersøkelse om regjeringens vurderinger denne avhandlingen er tuftet på.

Metodene for å minimere globale risikofaktorer er i dag annerledes og flere, og flytter seg raskere fra stat til stat. Vi kan kanskje se på risiko som en slags kriminalpolitisk eksportvare, der arbeidsmetoder og holdninger adopteres fra andre (og til dels svært ulike) stater. I så måte er det viktig å huske på at dette i seg selv ikke betyr konvergens, og enda mindre en homogenisering, slik en polarisert bruk av begrepet globalisering kan innebære (Aas 2007: 4). Hvordan metodene benyttes og tilpasses i mottakerstaten er av stor betydning, og for eksempel når det gjelder nulltoleranse som kriminalpolitisk overføring vil det være stor forskjell på hvordan dette håndheves og utføres i en skandinavisk velferdsstat og hvordan det utarter seg i for eksempel New York (Aas 2007: 173). På samme måte kan man anta at risikoarbeidet formes og tilpasses ut fra kontekst og historie i ulike stater.

⁸⁸ At folk er villige til å gi opp deler av sin frihet for (tilsynelatende) økt sikkerhet har jeg vært inne på i kapittel 4.2 ”Et akseptabelt risikonivå”, der jeg nevnte to undersøkelser. For det første Teknologirådets undersøkelse i forbindelse med PRISE-prosjektet (Privacy and Security in Europe), der 65 % svarte at de var villige til å godta ”automatic face recognition” (AFR) ”in exposed locations vulnerable to terror attacks or crime” (Teknologirådet 2007: 13). Og for det andre en undersøkelse av TNS Gallup for Sjøe og Bye i 2007, der noen av resultatene var at over 50 % av de spurte mener det er riktig å overvåke *alle* for å hindre terror (Bye og Sjøe 2008: 114).

I mitt datamateriale er det lett å få inntrykk av at vi lever i farlige tider, for eksempel ved at terrortrusselen fremstilles som mer reell, og selv om det er vanskelig å finne beviser på at verden virkelig blir farligere, har viten om alt som potensielt sett kan true oss fått fart på seg med globaliseringens effektive kommunikasjonsmetoder (Aas 2007: 111). Vi vet om en terrorhandling på andre siden av jorden bare minutter etter at den har skjedd, vi kan se live-bilder fra vulkanutbrudd på Island og vi kan med kun få tastetrykk holde oss oppdaterte på antall voldtekter som har skjedd i vår by den siste tiden. Dette innebærer at vi opplever risiko på en annen måte nå enn før, ved at den emosjonelle tilgangen til risikofaktorene er større. Medias fokus, og politiske hendelser kan imidlertid bidra til en forskning med (for) stor empirisk tyngde. Forskning på øyeblikkelige og policy-drevne emner må ikke overskygge mer langsiktige strategiske analyser og planer, men samtidig er det en naturlig forutsetning at samfunnsstyrte premisser ligger til grunn for forskningen.

Det legges altså vekt på langsiktige, proaktive strategier, der det ikke er nødvendig å vente på at noe skal skje før man iverksetter tiltak. Politiet sikrer den sosiale orden som gjør statlig styring av det nasjonale området mulig, og er samtidig et betydelig konstituerende element i produksjonen og reproduksjonen av politisk orden og samfunnsliv. Siden politiet er avhengige av publikums tillitt, vil relasjonen til publikum, basert på kunnskapsdeling, formidling av både langsiktige og kortsiktige trusselbildeanalyser, og en åpen dialog være av stor betydning for dette tillitsforholdet. Opplevd (subjektiv) trygghet, og faktisk (objektiv) trygghet er ikke-dikotome variabler, der begge må vurderes som viktige. Til tross for at regjeringens målsetning når det gjelder terrorbekjempelse er proaktivt arbeid, vil allikevel behovet for å ”reparere” melde seg. En mulig videreutvikling av de empiriske funn i denne avhandlingen kunne være å se på hvordan politiet best kan ivareta både den opplevde og den faktiske tryggheten for publikum, i kjølvannet av ekstraordinære hendelser og kriser, i en tid der den offentlige diskursen kretser rundt begreper som terror, frykt, trusselbilder og risiko? Det kan antas at forventningene til politiets beredskapssystemer spiller en viktig rolle i den opplevde tryggheten, og at for eksempel en diskusjon vedrørende en eventuell geografisk differensiert responstid for politiet kan være en trygghetsskapende del av åpenheten rundt beredskapssystemene. Diskrepansen mellom publikums subjektive og objektive trygghet vil i den eventuelle anledning med fordel kunne drøftes.

Litteraturliste

- Agrell, Wilhelm (2012): *Svensk nøytralitetspolitikk*. Innlegg under seminaret "Ti år mot terror - Skandinavia i endring. Hvordan har ti år med krig mot terror påvirket våre skandinaviske samfunn?" 13.03.2012. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk institutt.
- Baumann, Zygmunt (1998): *Globalization: The Human Consequences*. Cambridge: Polity Press.
- Bayley, David H. (1990): *Patterns of policing. A comparative international analysis*. New Jersey: Rutgers University press.
- Beck, Ulrich (1992): *Risk Society: Towards a new modernity*. London: Sage.
- Beck, Ulrich. (2002): "The Terrorist Threat: World Risk Society Revisited". I *Theory, Culture & Society*, Vol. 19 (4). London: Sage Publications Ltd.
- Beck, Ulrich (2003): *Globalisering og individualisering*. Bind 3- "Krig og terror". Oslo: Abstrakt forlag.
- Beck, Ulrich (2009): *World At Risk*. Cambridge: Polity Press.
- Bigo, Didier (2006): "Security, exception, ban and surveillance" i Lyon, David (red.) (2006): *Theorizing surveillance: The panopticon and beyond*. Portland: Willan Publishing.
- Bjørge, Tore (2007): "Strategier for forebygging av terrorisme" i Gundhus, Helene, Paul Larson og Tor- Geir Myhrer (red.) (2007): *Forskningskonferansen 2007. Polisiær virksomhet. Hva er det? Hvem gjør det?* Oslo: Politihøgskolen.
- Bjørgum, Lena (2010): *Samordning og samvirke for samfunnssikkerhet. En studie av prosessen rundt St.meld. nr. 22 (2007-2008). Samfunnssikkerhet, samvirke og samordning*. Masteroppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap: Universitetet i Bergen.
- Bokmålsordboka* (2012): "Sikkerhet". Tilgjengelig på:
<<http://www.nob-ordbok.uio.no/perl/ordbok.cgi?OPP=sikkerhet&ordbok=bokmaal>>
[Lesedato: 02.05.2012].

Burgess, Peter (2010): *The Value of Security*. i Bigo, Didier, Sergio Carrera, Elspeth Guild & R.B.J. Walker (red.). "Europe"s 21st Century Challenge: Delivering Liberty". Farnham: Ashgate.

Burgess, J. Peter, Sissel H. Jore og Naima Mouhleby (2010): "Norsk samfunnssikkerhet i en global verden. Kritisk blikk på norske myndigheters bruk av samfunnssikkerhetsbegrepet." Tilgjengelig på: <<http://jpeterburgess.com/wp-content/uploads/2010/01/Burgess-2010-Samfunnssikkerhet.pdf>> [Lesedato: 01.05.12] (Referert etter tillatelse fra J. Peter Burgess via mail.)

Bye, Ronald og Finn Sjøe (2008): *Overvåket*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Bøhler, Jan (2012): Innlegg under seminaret "Bedre beredskap mot terrorisme". Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI-Forum). 27.03.2012. Oslo: Hotel Bristol.

Cohen, Stanley (1985): *Visions of social control*. Cambridge: Polity Press.

Cuba, Egon G. og Yvonna S. Lincoln (1998): "Competing paradigms in qualitative research" i Denzin, Norman K. og Yvonna S. Lincoln (1998): *The landscape of qualitative research. Theories and issues*. London: Sage.

Dagens Næringsliv (17.9.2009): *Tsjernobyl- ulykken har kostet Norge dyrt*. Tilgjengelig på: <<http://www.dn.no/forsiden/utenriks/article1743511.ece>> [Lesedato 28.04.2012].

Denzin, Norman K. og Yvonna S. Lincoln (1998): *The landscape of qualitative research. Theories and issues*. London: Sage.

Ericsson, Richard V. & Haggerty, Kevin D. (1997): *Policing the risk society*. Toronto: University of Toronto Press.

Fangen, Katrine (2004): *Deltakende observasjon*. Oslo: Fagbokforlaget.

Findlay, Mark (2008): *Governing through Globalised Crime. Futures for International Criminal Justice*. Cullompton: Willan Publishing.

Finstad, Liv (2003): *Politiblikket*. Oslo: Pax.

Flyghed, Janne (2003): "Den hotfulla säkerheten" i Flyghed, Janne & Hörnqvist, Magnus (red.): *Laglöst land. Terroristjakt og rättssäkerhet i Sverige*. Stockholm: Ordfront.

- Forente Nasjoner (FN) (2011): "Hva er terrorisme?" Tilgjengelig på:
<<http://www.fn.no/Temaer/Fred-og-sikkerhet/Terrorisme/Hva-er-terrorisme>>
[Lesedato: 02.05.2012].
- Forsvaret (2012): *Fokus 2012*. Tilgjengelig på: <http://forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/felles/etjenesten/Documents/etj_lo-res.pdf> [Lesedato: 01.05.12]
- Forsvarsdepartementet (2003): *Instruks om Forsvarets bistand til politiet*. Tilgjengelig på:
<<http://www.lovdatabank.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20030228-0220.html>> [Lesedato: 01.05.12].
- Furnell, S.M og M.J. Warren (1999): "Computer Hacking and Cyber Terrorism: The Real Threats in the New Millenium?" i *Computers & Security*. Volum 18 (1).
- Gentikow, Barbara (2005): *Hvordan utforsker man medieerfaringer?* Revidert utgave. Kristiansand: IJ-forlaget.
- Gjerde, Robert og Per Anders Johansen (2008): "Uncle Sam vil se deg" i *Aftenposten*. 17.9.2008. Tilgjengelig på:
<<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2658170.ece>> [Lesedato: 02.05.12].
- Giddens, Anthony (1990): *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1998): *The third way. The renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (2002): *Runaway World. How globalisation is shaping our lives*. London: Profile Books ldt.
- Granèr, Rolf (2004): *Patrullerende polisers yrkeskultur*. Lund: Socialhögskolan, Lunds Universitet.
- Grunnan, Tonje (2007): *Cyberterrorisme. Fakta eller fiksjon?* Hovedoppgave i Statsvitenskap. Instistutt for Statsvitenskap: Universitetet i Oslo.

- Grønmo, Sigmund (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnæringer i samfunnsforskningen" i Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.) (1996): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Guelke, Adrian (2006): *Terrorism and global disorder*. London: I.B Taurus & Co Ltd.
- Gundhus, Helene, Paul Larsson og Tor- Geir Myhrer (red.) (2007): *Forskningskonferansen 2007. Polisiær virksomhet. Hva er det? Hvem gjør det?* Oslo: Politihøgskolen.
- Gundhus, Helene og Paul Larsson (2007): "Policing i et norsk perspektiv" i Gundhus, Helene, Paul Larsson og Tor- Geir Myhrer (red.) (2007): *Forskningskonferansen 2007. Polisiær virksomhet. Hva er det? Hvem gjør det?* Oslo: Politihøgskolen.
- Gundhus, Helene (2010): "Risikovurderingsverktøy- mellom vitenskap og praksis" i Gundhus, Helene, Kristin Hellesø-Knutsen og Christin Thea Wathne (red.) *Politivitenskap på egne ben*. Oslo: Politihøgskolen.
- Halvorsen, Knut (2008): *Å forske på samfunnet*. Oslo: Cappelen.
- Hammerlin, Joakim (2009): *Terrorindustrien*. Oslo: Forlaget Manifest.
- Heidegger, Martin (1927): *Væren og tid*. Oslo: Pax.
- Held, David (2000): "The Changing Contours of Political Community: rethinking democracy in the context of globalization" i Holden, Barry (red.) *Global Democracy. Key Debate*. London: Routhledge.
- Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hoffmann, Bruce (2006): *Inside terrorism*. New York: Colombia University Press.
- Høigård, Cecilie (2011): "Policing the north" i *Crime and justice in Scandinavia*. (red.) Chicago: The University of Chicago Press.
- Hörnquist, Magnus (2003): "Ordningspolitikens födelse" i Flyghed, Janne & Hörnqvist, Magnus (red.): *Laglöst land. Terroristjakt og rättssäkerhet i Sverige*. Stockholm: Ordfront.

Innst. O. nr. 29 (2007-2008): *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv.* Justiskomiteen. Tilgjengelig på:

<<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2007-2008/inno-200708-029/>> [Lesedato: 30.04.12].

Innst.O. nr. 70 (2001-2002): *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv.* Justiskomiteen. Tilgjengelig på:

<<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2001-2002/inno-200102-070/>> [Lesedato: 30.04.12].

INTERPOL (2012): *Overview*. Tilgjengelig på: <<http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview>> [Lesedato: 02.05.2012].

Jewkes, Yvonne (2004): *Media and crime*. London: Sage.

Johannesen, Asbjørn, Per Arne Tuft og Line Christoffersen (2010): *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Jore, Sissel H. og Ove Njå (2009): "Terrorism risk as a change stimulus to the Norwegian society" i Bris, Radim, Carlos Guedes Soares & Sebastián Martorell (red.) (2009): *Reliability, Risk and Safety. Theory and Applications*. London: Taylor & Francis.

Justis- og politidepartementet (2007): *Strengere lovbestemmelser om folkemord, terror og hatkriminalitet*. Tilgjengelig på:

<<http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Faktaark/Faktaark%20straffelov%20071107.pdf>> [Lesedato: 02.05.2012].

Justisdepartementet: *Proposisjoner og meldinger*. Tilgjengelig på:

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl.html?id=493>> [Lesedato: 02.05.2012].

- Lia, Brynjar (2000) ”FFI RAPPORT. Er sivil infrastruktur sannsynlige mål for terrorgrupper i fredstid? Nokre foreløpige konklusjoner om terrorisme som tryggingpolitisk utfordring i Norge.” Tilgjengelig på: <<http://rapporter.ffi.no/rapporter/2000/01703.pdf>> [Lesedato: 02.05.2012].
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. London: Yale University Press.
- Lomell, Heidi Mork (2011): ”Bedre føre var? Menneskerettslige konsekvenser av en pre-aktiv strafferett” i Barland, Bjørn, Marit Egge og Tor-Geir Myhrer (red.): *Men er det rett? Om politiet og menneskerettighetene. Forskningskonferansen 2011*. Oslo: Politihøgskolen.
- Lyon, David (2006): "9 / 11, Synopticon, and Scopophilia: Watching and Being Watched". I *The new Politics of Surveillance and Visibility*. Kevin D. Haggerty og Richard Ericson (red). Toronto: University of Toronto Press.
- Mythen, Gabe og Sandra Walklate (2003): ”Criminology and terrorism. Which thesis- governmentality or risk society?” i *The british journal of criminology*. 46 (2006). Oxford: Oxford University Press.
- Noble, Ronald K. (2011): “Preventing the next 9/11” i *The New York Times*. 05.09. 2011. Tilgjengelig på: http://www.nytimes.com/2011/09/06/opinion/06iht-ednoble06.html?_r=1 [Lesedato 28.04.12].
- Nordenhaug, Iselin og Jan Oskar Engene (2008): *Norge i kamp mot terrorisme*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordenhaug, Iselin (2006): *Norsk bekjempelse av terrorisme etter 11. september 2001. En analyse av regjeringens vurderinger, motivasjoner og tiltak 1993-2004*. Masteroppgave. Institutt for sammenlignende politikk: Universitetet i Bergen.
- NOU 1993: 3 (1993) *Strafferettslige regler i terrorbekjempelsen*. Tilgjengelig på: <<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154826-nou1993-3.pdf>> [Lesedato: 02.05.2012] Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.

NOU 1997: 15 (1997): *Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet. Delinnstilling II*. Tilgjengelig på:

<<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/19971997/015/PDFA/NOU199719970015000DDDPDFA.pdf>> [Lesedato: 30.04.12] Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.

NOU 2000: 24 (2000): *Et sårbart samfunn - Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Tilgjengelig på:

<<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20002000/024/PDFA/NOU200020000024000DDDPDFA.pdf>> [Lesedato: 02.05.2012] Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.

NOU 2003: 18 (2003): *Rikets Sikkerhet*. Tilgjengelig på:

<<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20032003/018/PDFS/NOU200320030018000DDDPDFS.pdf>> [Lesedato: 02.05.2012] Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.

NOU 2004: 6 (2004): *Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed*. Tilgjengelig på:

<<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20042004/006/PDFS/NOU200420040006000DDDPDFS.pdf>> [Lesedato: 02.05.2012] Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.

NOU 2006: 6 (2006): *Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. Tilgjengelig på:

<<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20062006/006/PDFS/NOU200620060006000DDDPDFS.pdf>> [Lesedato: 02.05.2012] Oslo: Departementenes Servicesenter.

NOU 2009: 1 (2009): *Skjult informasjon, åpen kontroll*. Tilgjengelig på:

<<http://www.regjeringen.no/pages/2210108/PDFS/NOU200920090015000DDDPDFS.pdf>> [Lesedato: 02.05.2012] Oslo: Departementenes Servicesenter.

NOU 2012: 2 (2012): *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Tilgjengelig på:

<<http://www.regjeringen.no/pages/36797426/PDFS/NOU201220120002000DDDPDFS.pdf>> [Lesedato: 02.05.2012] Oslo: Departementenes Servicesenter.

NRK (2007): *Flere vektere enn politimenn*. 18.12.2007. Tilgjengelig på:

<<http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostlandssendingen/1.4330112>> [Lesedato: 02.05.2012].

- Nybakk, Marit (2003): *Det norske Forsvaret innenfor nye sikkerhetspolitiske utfordringer*.
Tale for Tysklandbrigadens Veteranforening, avdeling Voss og Oppland. 10.10.2003.
Tilgjengelig på:
<<http://www.tysklandsbrigaden.no/Lokalt/MaritNybakksintaletilloka.html>> [Lesedato: 02.05.2012].
- Ordnnett (2012): "*citadell*". Tilgjengelig på:
<<http://ordnett.no/search?search=citadell&lang=no>> [Lesedato: 02.05.2012].
- Ot. prp. nr. 8 (2007-2008): *Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 mv*. Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig på:
<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/otprp/2007-2008/otprp-nr-8-2007-2008-.html?id=488010>> [Lesedato: 30.04.2012].
- Ot.prp. nr. 29 (2000-2001): *Om lov om endringer i politiloven*. Justis- og politidepartementet.
Tilgjengelig på:
<<http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20002001/029/PDFA/OTP200020010029000DDDPDFA.pdf>> [Lesedato: 02.05.2012].
- Ot.prp. nr. 60 (2004-2005): *Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven (romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet)*. Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig på:
<<http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20042005/060/PDFS/OTP200420050060000DDDPDFS.pdf>> [Lesedato: 30.04.12].
- Ot.prp. nr. 61 (2001-2002): *Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv*. Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig på:
<<http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20012002/061/PDFA/OTP200120020061000DDDPDFA.pdf>> [Lesedato: 02.05.2012].
- Ot.prp. nr 64 (1998-1999): *Om lov om endringer i straffeprosessloven og straffeloven m v (etterforskningsmetoder m v)*. Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig på:
<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/otprp/19981999/otprp-nr-64-1998-99-.html?id=159914>> [Lesedato: 02.05.2012].

Politiet (2012): *Organisert kriminalitet*. Tilgjengelig på:

<https://www.politi.no/kripos/organisert_kriminalitet/> [Lesedato: 02.05.2012].

Politidirektoratet (2008): *Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet*.

Politidirektoratet. Tilgjengelig på:

<http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Rapporter/politiet_mot_2020.pdf>

[Lesedato: 03.05.2012].

PST (2002): *Trusselvurdering og prioriteringer for Politiets sikkerhetstjeneste for år 2002*.

Tilgjengelig på:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter_planer/rapporter/2002/trusselvurdering-for-politiets-sikkerhet.html?id=105701> [Lesedato: 02.05.2012].

PST (2003): *Trusselvurdering for 2003*. Tilgjengelig på:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter_planer/rapporter/2003/trusselvurdering-og-prioriteringer-for-p.html?id=278093> [Lesedato: 02.05.2012].

PST (2004): *Trusselvurdering for 2004*. Tilgjengelig på:

<http://pst.host.asplogon.com/Filer/utgivelser/trusselvurderinger/2004_generell.pdf>

[Lesedato: 02.05.2012].

PST (2005): *Politiets Sikkerhetstjenestes ugraderte trusselvurdering 2005*. Tilgjengelig på:

<<http://www.pst.no/media/utgivelser/trusselvurdering-2005/>> [Lesedato: 02.05.2012].

PST (2012a): *Terrorbekjempelse*. Tilgjengelig på:

<http://pst.host.asplogon.com/PST/Templates/Article____188.aspx> [Lesedato: 02.05.2012].

PST (2012b): *Samarbeid*. Tilgjengelig på: <<http://www.pst.no/oppgaver/samarbeid/>>

[Lesedato: 03.05.2012].

PST (2012c): *Terrorisme*. Tilgjengelig på:

<http://www.pst.politiet.no/PST/Templates/Article____188.aspx> [Lesedato: 02.05.2012].

Reiner, Robert (2000): *The politics of the police*. Oxford: Oxford University press.

- Robertson, Roland (1995): "Glocalization: time-space and homogeneity- heterogeneity?" i Featherstone et al (red.): *Global modernities*. London: Sage.
- Romarheim, Anders (2012): "Terrorens tiår" i *Morgenbladet*. 29.3.2012. Tilgjengelig på: <http://morgenbladet.no/ideer/2012/terrorismens_tiar> [Lesedato: 02.05.2012].
- Sassen, Saskia (2003): "Prisen for 'Festung Europa'" i *Eurozine*. Tilgjengelig på: <<http://www.eurozine.com/pdf/2003-09-05-sassen-no.pdf>> [Lesedato: 02.05.2012].
- Skjeldal, Gudmund (2012): "Propaganda of the dead" i *Morgenbladet*. 19.4.2012. Tilgjengelig på: <http://morgenbladet.no/samfunn/2012/propaganda_of_the_dead> [Lesedato: 02.05.2012].
- Slettan, Svein og Toril Marie Øie (2001): *Forbrytelse og straff. Bind 1. Innføring i strafferett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- St.meld. nr. 22 (2000-2001): *Politireform 2000. Et tryggere samfunn*. Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig på: <<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20002001/022/PDFA/STM200020010022000DDDPDFA.pdf>> [Lesedato: 03.05.2012].
- St.meld. nr. 17 (2001-1002): *Samfunnssikkerhet- Veien til et mindre sårbart samfunn*. Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig på: <<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20012002/017/PDFA/STM200120020017000DDDPDFA.pdf>> [Lesedato: 02.05.2012].
- St.meld. nr. 39 (2003-2004): *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*. Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig på: <<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20032004/039/PDFS/STM200320040039000DDDPDFS.pdf>> [Lesedato: 02.05.2012].
- St.meld. nr. 42 (2004-2005): *Politiets rolle og oppgaver*. Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig på: <<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20042005/042/PDFS/STM200420050042000DDDPDFS.pdf>> [Lesedato: 02.05.2012].

St.meld. nr. 22 (2007-2008): *Samfunnssikkerhet- Samvirke og samordning*. Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig på:
<<http://www.regjeringen.no/pages/2073310/PDFS/STM200720080022000DDDPDFS.pdf>> [Lesedato: 02.05.2012].

Straffeloven. Almindelig borgerlig straffelov av 22. mai 1902 nr. 10.

Stortinget (2008): *Nye publikasjonsbetegnelser*. Tilgjengelig på:
<<http://www.stortinget.no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Forsidenyheter/2008-2009/Nye-publikasjonsbetegnelser/>> [Lesedato: 02.05.2012].

St.prp. nr. 3 (2001-2002): *Om endring av bevilgningene på statsbudsjettet for 2001 for å styrke den helsemessige beredskap mot atom-, biologiske og kjemiske våpen*. Sosial- og helsedepartementet. Tilgjengelig på:
<<http://www.regjeringen.no/Rpub/STP/20012002/003/PDFA/STP200120020003000DDPDFA.pdf>> [Lesedato: 30.04.2012].

St.prp. nr. 7 (2001-2002): *Tilleggsbevilgning på statsbudsjettet for 2001 knyttet til beredskapsformål*. Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig på:
<<http://www.regjeringen.no/Rpub/STP/20012002/007/PDFA/STP200120020007000DDPDFA.pdf>> [Lesedato: 30.04.2012].

Sætra, Gunnar (2011): "Må være forberedt på terror" i *Aftenposten*. 19.10.2011. Tilgjengelig på: <<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1084809.ece>>
[Lesedato: 02.05.12].

Thagaard, Tove (2003): *Systematikk og innlevelse*. Oslo: Fagbokforlaget

Transportøkonomisk Institutt (2007): *Security i transport og personvernets grenser*. Tilgjengelig på:
<<https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%D8I%20rapporter/2007/914-2007/914-2007-nett.pdf>> [Lesedato: 02.05.2012].

Ullring, Sven (2012): Innlegg under seminaret "Bedre beredskap mot terrorisme". Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI-Forum). 27.3.2012. Oslo: Hotel Bristol.

Volokh, Eugene (2003): *The mechanisms of the slippery slope*. The Harvard Law Review Association. Tilgjengelig på: <<http://www2.law.ucla.edu/volokh/slippershorte.pdf>> [Lesedato: 30.04.2012].

Weisæth, Lars (2011): *Norsk mestring av terror*. Tilgjengelig på: <<http://www.forskning.no/artikler/2011/juli/294129>> [Lesedato: 02.05.2012].

Wessel- Aas, Jon (2012): *Den norske rettsstaten*. Innlegg under seminaret "Ti år mot terror - Skandinavia i endring. Hvordan har ti år med krig mot terror påvirket våre skandinaviske samfunn?". 13.03.2012. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk institutt.

Wæver, Ole (1995): "Securitization and Desecuritization", kap. 3 i Lipschutz, Ronnie D. (red.): *On Security*. New York: Columbia University Press.

Aakvaag, Gunnar (2008): *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt.

Aas, Katja Franko (2007): *Globalization and crime*. London: Sage.

Aas, Katja Franko (2010): *Risikotenkning i kriminologien*. Forelesning. 1.9.2010. Oslo: Institutt for kriminologi og rettsosologi.

Alle kilder i denne avhandlingen er oppgitt.

Totalt antall ord: 50057