



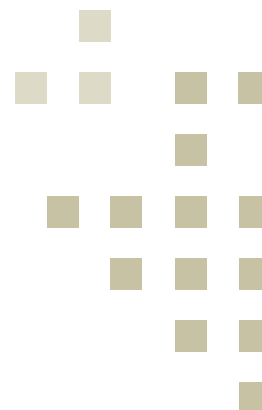
[673] Notat

Hva gjør Norge utsatt for terrorisme?

Trusselscenarier og norsk sårbarhetsforvaltning

Signe Astrup Arnesen
Tore Bjørge
Morten Bremer Mærli

No. 673 – 2005



Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2005
ISSN: 0800 - 0018

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artiklene kan ikke reproduseres - helt eller delvis - ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Any views expressed in this publication are those of the author. They should not be interpreted as reflecting the views of the Norwegian Institute of International Affairs. The text may not be printed in part or in full without the permission of the author.

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2d
Adresse: Postboks 8159 Dep.
0033 Oslo
Internett: www.nupi.no
E-post: pub@nupi.no
Fax: [+ 47] 22 36 21 82
Tel: [+ 47] 22 99 40 00

Hva gjør Norge utsatt for terrorisme?

Trusselscenarier og norsk sårbarhetsforvaltning

Signe Astrup Arnesen
Tore Bjørge
Morten Bremer Mærli

Underlag til Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

[Sammendrag] Til tross for en begrenset internasjonal terrortrussel mot Norge, kan noen utviklingstrekk, forhold og situasjoner bidra til at trusselbildet blir mer alvorlig, og aktualisere sårbarheter i det norske samfunnet. Noen av faktorene er knyttet til langsiktige og vedvarende endringer, mens andre er mer situasjonelle og kan føre til en akutt, men kortsiktig økning av trusselen. De viktigste sårbarheter og potensielle nasjonale mål kan deles inn i henholdsvis: energiproduksjon, transportmidler, informasjons- og kommunikasjonsteknologi, kontroversielle næringer og aktiviteter, symbolobjekter og personer, samt ulike utenlandske mål i Norge. Spørsmålet er i hvilken grad og i hvilke sammenhenger det finnes grupper som ønsker å utnytte disse sårbarhetene, og å utføre aksjoner. Rapporten presenterer situasjoner og hendelser hvor disse sårbarhetene har blitt aktualisert, eller kan bli det i fremtiden. Avslutningsvis gis det noen generelle vurderinger av utfordringer for norsk «sårbarhetsforvaltning», samt forslag til nasjonale forskningsfokus for terrorisme. Dette for å underbygge sunn prioriteringspraksis i beslutningskretser, generere et grunnlag for videre sårbarhetsforskning og sårbarhetsforståelse, samt å identifisere kunnskapshull.

Innledning¹

Norge er et av de få land i Europa som bare sporadisk har vært mål eller åsted for terrorhandlinger og politisk motivert vold og sabotasje. Men som et åpent, moderne, globalisert og gradvis mindre homogent samfunn er også Norge svært sårbart for slike aksjoner. Spørsmålet er i hvilken grad og i hvilke situasjoner det finnes grupper som ønsker å utnytte disse sårbarhetene ved å utføre aksjoner mot nasjonale eller utenlandske mål i Norge.

Innenrikspolitisk er Norge generelt preget av å ha et lavt konfliktnivå, en stor grad av konsensus og en politisk kultur hvor motparter i det alt vesentlige finner ikkevoldelige måter å løse sine konflikter på. Samtidig har det eksistert enkelte politiske miljøer som i bestemte situasjoner har grepet til sabotasje eller politisk vold – om enn i begrenset målestokk. Dette gjelder særlig enkelte høyreekstremer miljøer, men også tidvis visse miljøer blant venstreradikale, dyrevernavtivistiske og sameaktivister. I de fleste av disse miljøene har det likevel eksistert sterke motkrefter mot en utvikling i retning av terrorisme eller andre former for voldsbruk.

Internasjonalt har Norge lenge fremstått som et lite, fredsommelig land i utkanten av verden. Slik oppfattes vi ikke nødvendigvis lenger – iallfall ikke i alle miljøer som gjør bruk av terroristiske midler. Nye forhold og omstendigheter kan bidra til å gjøre Norge til et aktuelt mål for terrorisme og sabotasje for utenlandske aktører. I det følgende vil det bli gitt en oversikt over sårbarheter og potensielle mål for terrorisme og sabotasje i Norge, og forhold og situasjoner som kan øke terrortrusselen mot Norge.

Beredskapsutvikling vil gjerne dreie seg om ”hvor mye, når og hvor?”. Avslutningsvis gis det derfor også noen generelle vurderinger av utfordringer for norsk ”sårbarhetsforvaltning”, samt forslag til nasjonale forskningsfokus for terrorisme. Dette for å underbygge sunn prioriteringspraksis i beslutningskretser, generere et grunnlag for videre sårbarhetsforskning og sårbarhetsforståelse, samt å identifisere kunnskapshull. Først, imidlertid, noen klargjørende definisjoner og avgrensninger.

1.1 Definisjoner og avgrensninger

Terrorisme og sabotasje utgjør de mest aktuelle formene for ”villedte trusler” mot norsk samfunnssikkerhet. *Terrorisme* kan defineres som systematisk bruk av vold og ødeleggelse – eller trusler om dette – med sikte på å skape en tilstand av frykt, få oppmerksomhet om en sak, presse noen til å gi etter for visse krav og å oppnå en virkning også på andre enn det direkte offeret eller målet for voldshandlingen. *Internasjonal terrorisme* er terrorisme der borgere eller territorium til flere stater er innblandet.

Sabotasje er bevisst ødeleggelse av gjenstander eller tekniske installasjoner, hvor hensikten med handlingen er å skade eieren eller en videre målgruppe økonomisk, politisk eller militært ved å sette den aktuelle installasjonen ut av funksjon. Prinsipielt er det et klart skille mellom terrorisme og sabotasje. Mens terrorisme primært har en psykologisk effekt ved å skape frykt gjennom å utsette mennesker for (trussel om) død og skade, har sabotasje i første rekke en funksjonell eller økonomisk effekt overfor en materiell

¹ Forfatterne takker Anders Romarheim, forskningsassistent ved NUPI for nyttige kommentarer og innspill til rapporten.

gjenstand eller installasjon. I praksis er imidlertid ikke dette skillet like klart. Aksjoner som i hovedsak forårsaker materielle ødeleggelser, har ofte også potensial til å skade mennesker. Noen sabotører synes å være bevisst skjødesløse ved å ta lite hensyn til risikoen for at noen kan komme til skade. Når sabotasjeaksjoner setter mennesker i livsfare, eller i det minste har potensial til å gjøre det, fungerer handlingen som terror – den skaper frykt.

Risikoen for terror og sabotasje er et produkt av *sannsynligheten* for at slike handlinger skal inntreffe, samt *konsekvensene* av disse dersom de skjer. Sannsynligheten for spesifikke voldsaksjoner avhenger av spesifikke gruppers *intensjoner* og deres (tekniske) *kapasitet* til å gjennomføre aksjonene. Konsekvensene kan være av fysisk (mao. ødeleggelse) så vel som psykisk (mao. stress, mentale påkjenninger) karakter. Konsekvensene vil avhenge av et samfunns *sårbarhet*, herunder graden av preparatoriske tiltak (beredskap).

Ifølge Sårbarhetsmeldingen, NOU 2000:24, er sårbarhet et uttrykk for de problemer et system vil få med å fungere når det utsettes for en uønsket hendelse, samt de problemer det vil få med å gjenoppta virksomheten etter at hendelsen har inntruffet. Det ved et objekt som påvirker hvor lett eller vanskelig objektet lar seg ramme av terror, sabotasje, naturskade, feilhandling eller teknisk svikt, kan med andre ord defineres som sårbarhet.

Sårbarhet kan inntre på flere ulike nivåer. Det øverste nivået, som er samfunnets overordnede sårbarhet, er et mål på i hvilken grad helheten og samspillet av samfunnsfunksjoner lar seg ramme av uønskede hendelser. Denne *samfunnssårbarheten* er et samleprodukt av ulike *objektsårbarheter*. Objekt-sårbarhet refererer til de enkelte terror- eller sabotasjemålenes evne til å motstå ytre påkjenninger og gjenopprette sine funksjoner. Sistnevnte sårbarhetsnivå vil igjen avhenge av sårbarhetene til de ulike *komponentene* ved det aktuelle objektet.

I denne fremstillingen vil fokuset ligge på samfunnssårbarhet og til en viss grad på objektsårbarhet. Sentrale spørsmål blir hvilke sektorer og samfunnsfunksjoner som vil være aktuelle og utsatte mål for potensiell terrorisme og sabotasje i Norge.² For detaljer omkring objektsårbarhet og komponentsårbarhet henvises det til BAS-studiene foretatt av Forsvarets forskningsinstitutt.

Etter en diskusjon om sårbarheter for terrorisme og sabotasje i det norske samfunnet vil rapporten ta for seg en del situasjoner og hendelser hvor disse sårbarhetene har blitt aktualisert, eller kan bli det i fremtiden. Avslutningsvis kommer en diskusjon om utfordringer for norsk "sårbarhetsforvaltning" og terrorismeforskning.

2.0 Sårbarheter og potensielle mål for terrorisme og sabotasje i Norge

De viktigste sårbarheter og potensielle nasjonale mål for terrorisme og sabotasje kan deles inn i henholdsvis:

- Energiproduksjon, herunder olje- og gassutvinning og elkraft.
- Transportsikkerhet, herunder samferdsel og skipsfart
- Informasjons – og kommunikasjonsteknologi

² En diskusjon av norske mål i utlandet inngår ikke i underlagsrapporten.

- Kontroversielle næringer og aktiviteter
- Symbolobjekter og -personer
- Utenlandske mål i Norge.

2.1 Energiproduksjon

2.1.1 Petroleumsvirksomhet

Petroleumsvirksomheten utgjør en betydelig andel av norsk økonomi og er viktig både med hensyn til verdiskaping og sysselsetting. Vår eksport av petroleumsprodukter er samtidig en vesentlig komponent i Europas energiforsyning. Den samlede norske olje- og gassproduksjonen kan derfor representere et mulig mål for aktører som ønsker å ramme vår økonomi eller økonomien i de stater som er mest avhengige av våre petroleumsforsyninger. Betydelige anslag mot oljeinstallasjoner kan dessuten påvirke oljepriser. Ringvirkningene for internasjonal økonomi kan dermed bli store.

En historisk gjennomgang av terroranslag mot petroleumsvirksomheten for perioden 1968 til 1999, foretatt av FFI,³ viser likevel at terrorgrupper i liten grad har angrepet olje- og gassrelaterte mål. Bare rundt 2 % av internasjonal terrorisme har rettet seg mot petroleumsindustrien og bare halvparten av verdens produsentland har vært rammet. En viss økning de senere år kan spores, men denne økningen er nok snarere et resultat av petroleumsindustriens globale ekspansjon, og dermed en økning i antallet potensielle mål, enn et radikalt skift i terroristers målpreferanse. FFI-studien viser for øvrig at rørgater er blant favorittmålene i Vest-Europa, mens kidnapping av personell er mest vanlig i andre deler av verden.

I etterkant av krigen i Irak har imidlertid sabotasje mot oljerørledninger og -terminaler blitt et sentralt element i aksjonsmodusen til grupper som bekjemper den amerikanskledede okkupasjonen. I februar 2003 ble det avdekket planlagte angrep på flere oljeanlegg, både i Saudi-Arabia og Kuwait.⁴ At al-Qaida og andre radikale islamister sto bak disse planene, kan tyde på at oljeterminaler nå betraktes som mer interessante mål. Norsk petroleumsvirksomhet har så langt ikke vært utsatt for terror og sabotasjeaksjoner.

Petroleumsinfrastrukturen knyttet til produksjon består av faste og flytende installasjoner, rørledninger, havbunnsinstallasjoner, prosesseringsentra, landterminaler og lagre. I tillegg finnes et stort antall bensinstasjoner som omsetter drivstoff. Innretninger på land, spesielt ilandføringssteder med tilhørende prosesseringsanlegg, er i terror- og sabotasjesammenheng mest sårbare. Normalt er ikke disse anleggene vanskelige å ta seg inn i for uvedkommende. En terror- eller sabotasjeaksjon på land vil kreve atskillig mindre ressurser enn en aksjon offshore, og kan gi terrorister og sabotører like stort utbytte.⁵

Sårbarhetsvurderingen av offshoreinnretninger må ses i sammenheng med sannsynligheten for anslag. For å kunne utføre en eventuell aksjon her

³ Kjøk & Lia (2001), *Terrorism and oil – an explosive mixture?* FFI/Rapport-2001/04031.

⁴ Kjøk (2004), *Motiver for terroranslag mot norsk oljevirksomhet*, FFI/Rapport-2004/01682.

⁵ At landbaserte installasjoner og rørledninger var mer utsatte for terroraksjoner enn installasjoner offshore, var en av konklusjonene i Tore Bjørgos studie fra 1990, *Maritim terrorisme: En trussel mot norsk skipsfart og oljevirksomhet?* (Oslo: NUPI-rapport nr. 146).

kreves ikke bare nødvendig kunnskap om målet, men også maritim ferdighet, nødvendige midler (penger, våpen, utstyr, båt, lufttransport etc.), tilstrekkelig trening til å kunne gjennomføre anslaget og i tillegg evnen til (eventuelt) å slippe unna. For en gruppe som innehar både intensjon og kapasitet, vil imidlertid innretninger offshore også være aktuelle mål. Kapring av offshore oljeplattformer har lenge vært det store skrekkscenariet i norsk anti-terrorberedskap. Rørledninger og landbaserte installasjoner er likevel langt mer sannsynlige mål for sabotasje.

For Europa er den strategiske betydningen av norske gassleveranser viktigere enn vår leveranse av olje. Rundt 14 % av Europas gassforbruk dekkes av norsk gass.⁶ Gassen blir transportert i verdens største offshore gasstransportsystem til norsk fastland, Storbritannia og kontinentet, noe som krever samarbeid mellom myndigheter i flere land. Leveransen er avhengig av en ubrutt transportkjede, og vil, til tross for innebygd fleksibilitet og omrutingsmuligheter, være mer sårbar enn hva tilfellet er for oljetransport.

Tidligere var våre petroleumsleveranser avhengige av et fåtall produksjonsinstallasjoner, enkelte nøkkelpunkter og et begrenset antall rørledninger. Stadig flere produksjonsinnretninger og rørledninger de senere år har imidlertid gitt større robusthet og fleksibilitet. Alle innretninger, både offshore og på land, har beredskapsplaner for å kunne håndtere produksjonsavbrudd. Uavhengig av terroranslag forekommer det minst 600 slike avbrudd i løpet av et år, noe som gir vesentlig erfaring i å utføre raske reparasjoner, samt i å utnytte fleksibiliteten.

2.1.2 Elektrisk kraftproduksjon og -distribusjon

Samfunnet er avhengig av sikker og kontinuerlig forsyning av elektrisk kraft og vannkraft for å kunne opprettholde sine funksjoner og sin virkemåte. Kraftforsyningen er sårbar både overfor direkte (ytre) fysiske påkjenninger og angrep mot interne informasjonssystemer. Sektorens tiltakende IT-avhengighet, privatisering, interne effektivisering og internasjonalisering vil kunne bidra til at denne sårbarheten øker.

Anleggene knyttet til kraftproduksjon er tallrike og i mange tilfeller perifert lokalisert. Dammer, kraftstasjoner og overføringssystemer mellom produksjonssteder og distribusjonsnett er vanligvis relativt lett tilgjengelige. Ødeleggelsespotensialet nedstrøms ved et forsettlig dambrudd kan være meget stort. Visse damtyper er mer sårbare for sabotasje enn andre. Likevel vil det kreves stor slagkraft og samtidighet (et større antall anslag) for at virkningen av et elektrisitetsbortfall skal bli dramatisk for en større region eller landet som helhet. Effektive angrep stiller med andre ord klare krav til aktørkapasitet. Dersom hensikten med sabotasjen er å forårsake bortfall av kraftforsyningen for et større område over lang tid, vil anslag mot knutepunkter i distribusjonssystemet være langt mer virkningsfulle enn anslag mot produksjonsanlegg. Men også her kreves en betydelig aktørkapasitet.

⁶ Fakta 2004, *Norsk petroleumsvirksomhet*, Olje- og energidepartementet.

2.2 Transportsikkerhet

2.2.1 Samferdsel

Sivil infrastruktur, inkludert transportsektoren, har vært lite utsatt for terroranslag i fredstid.⁷ Dette har vært tilfelle til tross for at det her vanligvis befordres store menneskemengder som lett kan rammes. Offentlige transportmidler er ofte konstruert, og har tradisjonelt vært brukt, med fokus på beskyttelse mot ulykker, men ikke på beskyttelse mot vilde skadehandlinger. Dette gjør dem til enkle terror- og sabotasjemål. Et begrenset antall inn- og utganger samt en separat seksjon for personell gjør dem godt egnet som arena for gisseltaking. Regelmessighet i tid gjør de ulike persontransport-systemer forutsigbare med tanke på planlegging av aksjoner og utvelgelse av mål. Generelt vil transportmidlers masse, drivstoffinnhold, kinetiske energi og last kunne gjøre dem til attraktive terrormål eller -midler.⁸

2.2.2 Skipsfart

Ved vurdering av risikoen for maritim terrorisme, vil det være vesentlig å peke på det spesielle forhold at skip i tillegg til å kunne fungere som *mål* for en terroraksjon, også vil kunne fungere som et *middel*, det vil si brukt som våpen for terrorister. 11. septemberangrepene er det fremste eksemplet på at transportmidler er brukt som terrorvåpen. Overført til skipsfarten kan man tenke seg at et skip, fylt med eksplosiv, giftig eller annen farlig last, bevisst styres mot et utvalgt mål. Som eksempel kan nevnes at et stort gasstankskip som bringes til å eksplodere, ved helt optimale betingelser kan ha en eksplosiv kraft som kan sammenliknes med en atombombe.⁹ I praksis er det så mye som skal klaffe at en slik effekt er lite sannsynlig.

Skipsfarten er mindre sårbar enn transport på vei og jernbanebane når det gjelder antall alternative transportruter. All sjøtransport foregår imidlertid fra en havn til en annen, noe som gjør enkelthavner til sårbare punkter. Bilferjer er spesielt sårbare for bilbomber, ettersom kontrolltiltak (spesielt i forbindelse med internasjonal ferjetrafikk) er rettet mot kjøretøyer i det de forlater ferjen, og ikke når de kjører om bord.¹⁰ Oljetankere utgjør særskilte mål. Lasten representerer et potensial for spektakulære aksjoner, samtidig som (internasjonal) oljehandel kan forstyrres (se ovenfor). Norge ble truet med aksjoner fra al-Qaida i et lydbåndopptak av nestleder Ayman al-Zawahiri i mai 2003. Uttalelsen ble tolket som en trussel mot norske interesser i den islamske verden, kanskje særlig innen olje og shipping.

Terrortrusselen mot norske skip i innenriksfart er tradisjonelt vurdert som lav. Dette til tross for skadepotensialet ved frakt av farlig gods og skipenes

⁷ Lia (2003), *Terror mot transport*, FFI/Notat-2003/00731.

⁸ Togkollisjonen på Lillestrøm 5.4.2000 var en ulykke, men den illustrerer likevel skadepotensialet ved slike hendelser: Et godstog lastet med 92 tonn propan kjørte inn i et annet, parkert godstog på Lillestrøm stasjon. Propan lekket ut og ble antent. Brannen varte i fire døgn og eksplosjonsfaren var overhengende. 2000 mennesker ble evakuert, og de stengte toglinjene kunne ikke gjenåpnes før etter 14 dager.

⁹ Dette er et av de scenarier som drøftes i rapporten *Shipping in the Aftermath of September 11: Markets, Politics, Preparedness and War Insurance* (Oslo: Norwegian Shipowners' Association, 2002), med bidrag fra SIØS/NHH, NUPI, Europa-programmet, Marintek og Det Norske Veritas.

¹⁰ Jf. T. Bjørge: *Maritim terrorisme: En trussel mot norsk skipsfart og oljevirkosomhet?* (Oslo: NUPI-rapport nr. 146, 1990, s. 61–66), Gitte Kjeldsen: *En vurdering av skandinaviske passasjerferjer som et aktuelt mål for terrorisme* (hovedoppgave i sikkerhetsfag ved Høgskolen i Stavanger, 2003).

relativt lave fremdriftsfart, som gjør dem enkle å identifisere og borde, eller ramme med andre fartøy eller eksplosiver. Det er uansett verd å merke seg at flere internasjonale terrororganisasjoner i senere år har utviklet en maritim kapasitet, og vist både evne og vilje til å slå til mot ulike typer skip. Dette er en ny utvikling.

2.3 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) er en nødvendig faktor innenfor de fleste samfunnsfunksjoner i dag. Driftsforstyrrelser innenfor IKT-systemer og tilhørende infrastruktur kan gi alvorlige ringvirkninger og kan lamme viktig virksomhet. Særlig er det stor gjensidig avhengighet mellom IKT-systemer og kraftforsyning.

Utviklingen av Internett har gjort våre informasjonssystemer globale, og de begrenses ikke lenger av nasjonalstatens utstrekning. Åpne nettverk gir god mulighet til innbrudd i andres datasystemer ("hacking") samt manipulasjon med informasjon. Økt kompleksitet og rask teknologiutvikling gjør det vanskelig for beslutningstakerne å opprettholde tilstrekkelig kompetanse til å kunne møte nye trusler. Samlet gjør dette IKT-infrastrukturen svært sårbar.

2.4 Kontroversielle næringer og virksomheter

Norsk næringsliv og andre aktører er involvert i en rekke virksomheter som vekker sterke negative reaksjoner blant ulike politiske aktivistgrupper i inn- og utland. For eksempel er Norge ett av de få landene i verden som fortsatt driver hvalfangst. For enkelte lokalsamfunn (f.eks. Skrova i Lofoten) er hvalfangst en hjørnestensnæring. Flere natur- og dyrevernonorganisasjoner har beskyttelse av hval som flaggsak, og enkelte grupper benytter drastiske sabotasjemetoder, som å senke hvalfangstbåter.

Pelsdyroppdrett forekommer i halvparten av landets kommuner. Norge produserer i dag 10 % av verdens reveskinn og ca 1 % av minkskinnene.¹¹ Næringen har i de senere åra vært utsatt for betydelig sabotasje fra forskjellige dyrevernon- og dyrerettighetsgrupperinger. Anleggene for oppdrett er lokalisert utenfor tettbygde strøk og er gjerne lett tilgjengelig for eventuelle aksjonister. Motivene for denne type ødeleggelse har tradisjonelt vært et ønske om å fjerne lønnsomheten i industrien, en form for økonomisk sabotasje, som regel på bakgrunn av dyrevernmotiver. Dersom sabotører slipper pelsdyr ut i naturen som ikke hører naturlig hjemme der, kan det gi økologiske skadevirkninger.

Det samme gjelder også sabotasje med frislipping av oppdrettsfisk, som har forekommet i bl.a. Storbritannia. I løpet av få år har også oppdrett av fisk og skjell utviklet seg til å bli en av landets viktigste næringer. Til tross for spredt lokalisering og gjennomgående liten beskyttelse av anleggene, har disse i liten grad vært berørt av sabotasjehandling.

Også landbruksnæringen og relaterte virksomheter (slakterier, eggprodusenter, melkeprodusenter og forskningsinstitusjoner som driver dyreforsøk) har vært hatobjekter for dyrevernavtivist. Både sabotasje og forgifting av landbruksprodukter i butikkene (eller trusler om dette) er aktuelle problem-

¹¹ Miljøkrim nr. 1/2003, ØKOKRIM.

stillinger. Dersom noen for eksempel sprøytet gift inn i melkekartonger, ville det kunne få dramatiske konsekvenser for forbrukernes tillit til slike produkter og emballasjetyper.

2.5 Symbolobjekter og -personer

Politiske, religiøse eller særskilte interessegrupper, eller representanter for disse, vil kunne fremstå som attraktive mål for terrorisme. Slike objekter kommer gjerne i offentlighetens søkelys gjennom sterkt engasjement i en følelsesladet debatt eller flagging av kontroversielle standpunkter. Mange av disse aktørene har også en høy medieprofil.

Trusler mot myndighetspersoner som kongefamilien, regjeringsmedlemmer og stortingsrepresentanter fremsettes jevnlig fra ulike aktører. I en undersøkelse gjennomført av Aftenposten, svarte tre av ti stortingsrepresentanter at de har opplevd voldstrusler.¹² Statsminister Kjell Magne Bondevik er den første norske statsminister som har kontinuerlig politivakthold.

Nobels fredspris utdeles årlig i Norge. Dersom mottakeren av prisen fremstår som kontroversiell, vil begivenheten kunne representere et potensielt terrormål. Også tilreisende gjester i anledning prisutdelingen vil kunne fremstå som mulige attraktive symbolmål.

2.6 Utenlandske mål

Utenlandske statsledere på offisielt eller uoffisielt besøk i Norge har gjentatte ganger blitt møtt av demonstrasjoner, også av voldelig karakter. Ambassader og diplomatiske representasjoner i Norge har dessuten i flere tilfeller vært utsatt for terrortrusler, utpressing eller sabotasjehandling og hærverk. Spesielt utsatt har USAs, Israels, Egypts og Tyrkias ambassader vært. Utenlandske eller multinasjonale selskapers engasjement i Norge kan også oppfattes som kontroversielt, eller fungere som symbol for opprinnelseslandet, og dermed gjøre selskapene til mulige terrormål. En rekke slike selskaper (f.eks. Shell og MacDonalds) har gjennom årene vært utsatt for politisk motivert hærverk og sabotasje.

3.0 Forhold og situasjoner som kan øke terrortrusselen mot Norge

Selv om den generelle terrortrusselen mot Norge er lav, er det noen utviklingstrekk, forhold og situasjoner som kan bidra til at trusselbildet blir mer alvorlig, og dermed aktualisere sårbarheter i det norske samfunnet. Noen av disse faktorene er knyttet til langsiktige og vedvarende endringer, mens andre er mer situasjonelle og fører til en akutt, men kortsiktig trusseløkning.

De mer generelle og langsiktige utviklingstrekkene har sammenheng med den økende globaliseringen, at Norge er blitt mer synlig i verden, og at omverdenen er blitt mer synlig og til stede i Norge. Norsk utenrikspolitikk har i senere tid vært mer aktivistisk i noen kontroversielle saker og konfliktområder, samtidig som Norge som en av verdens største olje- og gassleverandører også har blitt en maktfaktor på energifeltet. I tillegg har Norge i

¹² Aftenposten, 10. november 2003.

løpet av de siste tiårene blitt et mindre homogent samfunn demografisk og kulturelt. Nye befolkningsgrupper har kommet til landet som følge av voldelige konflikter ute i verden, og enkeltpersoner og smågrupper kan i noen tilfeller bringe med seg sider ved disse konfliktene hit.

Samlet har disse langsiktige endringene generelt sett bare medført en moderat økning i trusselnivået hva gjelder terrorisme og politisk vold i og mot Norge. Men i bestemte situasjoner kan noen av disse forholdene medføre en mer akutt trusseløkning. Særlig er dette i sammenhenger der Norge har valgt mer kontroversielle roller i det internasjonale samfunn:

- Deltakelse i offensive militære operasjoner i utlandet
- Norges rolle som fredsmeglere i konflikter
- Norge som stor olje- og energiproducent
- Norsk hval- og selfangst og oppdrettsnæring.

3.1 Deltakelse i offensive militære operasjoner i utlandet

Etter andre verdenskrig har norske militære styrker deltatt i en lang rekke militæraksjoner i utlandet – hovedsakelig i ulike typer fredsbevarende operasjoner. Dette har i en rekke tilfeller medført angrep på norske FN-soldater, og mange har mistet livet eller blitt alvorlig såret. Men det synes ikke å ha forekommet mer terrorpregede aksjoner eller alvorlige trusler mot norske ikke-militære mål som direkte følge av deltakelse i disse fredsbevarende operasjonene. I noen tilfeller har norske styrker også deltatt i krig, om enn oftest i ikke-stridende roller. Dette kan gi nye spillover-effekter hva gjelder terrorisme.

Norge stilte med militærstyrker i Koreakrigen og i den første Golfkrigen i 1991, hvor et kystvaktskip også var med på å håndheve blokaden av Irak. Det var først under Kosovokrigen i 1999 at norske styrker deltok i offensive militæraksjoner (i NATO-regi), bl.a. med F-16 jagerfly. Her gikk Norge inn i rollen som en militær fiende overfor Serbia.

Under krigen i Afghanistan i 2001–2002 gikk Norge enda lenger i å delta i offensive militæroperasjoner, som del av en internasjonal koalisjon. I tillegg til mineryddere var norske spesialstyrker med i kamphandlinger, og norske jagerfly deltok i bombing av Taliban- og al-Qaida-mål. Her gikk norske styrker i direkte konfrontasjon med internasjonale terrororganisasjoner for å fordrive dem fra deres tilholdssted i Afghanistan.

Derimot stod Norge og norske styrker utenfor koalisjonen som gikk til angrep på Saddam-regimet i Irak i 2003, men har stilt med militære mannskaper for å bidra i gjenoppbyggingen av Irak etter krigen. Det er imidlertid tvilsomt om lokale voldelige grupper skiller like klart når det gjelder rollen til de norske mannskapene i disse to angrepene.

Etter terroraksjonene i Madrid i mars 2004¹³ kan det se ut som om noen terroristgrupper som strategi bevisst søker å ramme spesifikke stater og på den måten redusere disse staters aktuelle eller eventuelle fremtidige innsats i multinasjonale operasjoner.

13 Minst 173 personer ble drept og 600 skadet da flere eksplosjoner rammet minst to lokal-tog på hovedjernbanestasjonen i den spanske hovedstaden Madrid 11.3.2004.

Nedenfor skal vi gjennomgå hvilke spillover-effekter disse krigene fikk på internasjonal terrorisme generelt, og overfor Norge spesielt.

3.1.1 Golfkrigen 1991–92

Saddam Hussein oppfordret til terroraksjoner mot USA og dets allierte i forkant av Golfkrigen i 1991–92. Det skjedde da en betydelig økning av aksjoner. Nesten alle de drøyt 200 aksjonene som ble gjennomført i tilknytning til Golfkrigen, var rettet mot mål tilknyttet stater som deltok i selve krigføringen. Men det meste av dette skjedde likevel i tredjeland som ikke var direkte innblandet i krigen, som Hellas, Italia, Libanon, Filippinene og Peru. Dette var i hovedsak småaksjoner utført av lokale venstreorienterte grupper som gjennom lang tid hadde hatt USA og dets vestlige hovedallierte som felles fiende, uten at de nødvendigvis sympatiserte med Saddam Husseins regime.¹⁴

I hvilken grad var så Norge terrorutsatt under den første Golfkrigen? Sannsynligvis i begrenset grad, iallfall når det gjaldt spesifikt norske mål. Men det var grunn til å regne med en viss fare for at det kunne bli gjennomført aksjoner mot amerikanske, britiske eller franske interesser i Norge. Trusselsignalene før og under krigen var uansett såpass sterke og usikkerheten så stor at det ville vært uansvarlig om ikke norske myndigheter og deler av næringslivet satte i verk beredskapstiltak for å begrense risikoen for mulige terroranslag. Likevel kom det en del klare overreaksjoner på terrortrusselen, både fra myndigheter, næringsliv, media og publikum.

3.1.2 Balkan-krigen 1999

I forbindelse med Balkan-krigen oppfordret visestatsministeren i Serbia, ekstremnasjonalisten Vojislav Seselj, serbere i alle land til å gå til aksjon mot dem som deltok i angrepet på landet, og hevdet at alt vestlig militærpersonell og installasjoner var legitime mål. Norge deltok med jagerfly i støttefunksjoner, men ikke direkte i bombingene av mål i Serbia. Få dager etter den serbiske visestatsministerens utspill ble det likevel i brev form rettet drapstrusler mot familiene til de norske jagerpilotene som deltok i militæraksjonen. Senere ble det også kjent at det var sendt liknende trusler mot statsminister Bondevik og hans familie. Brevene var sendt fra Sverige, og politiets overvåkingstjeneste mente brevene kunne være skrevet av personer med serbisk bakgrunn. Det ble også fremsatt anonyme muntlige trusler. Disse truslene medførte en betydelig skjerpelse av sikkerheten både rundt sentrale regjeringsmedlemmer, berørte familier, flystasjoner og en rekke andre potensielle terrormål i Norge. Liknende trusler har vært fremsatt mot tilsvarende mål i en rekke andre involverte NATO-land.

Det skjedde faktisk en rekke terroraksjoner i tilknytning til Balkan-krigen, men nesten utelukkende i Jugoslavias nærrområde, og da spesielt i NATO-landet Hellas. Her ble det rettet angrep med raketter, skytevåpen og bomber mot den tyske ambassadørboligen, Nederlands ambassade og mot amerikanske, britiske og franske banker og firmaer. Også amerikanske hotel-

¹⁴ Kjøk, Hegghammer, Hansen & Knudsen (2003), *Restoring Peace or Provoking Terrorism?* FFI/Rapport-2003/01547. Det ble registrert bare 17 terrorangrep i Europa i tilknytning til Golfkrigen. Hovedtyngden av disse skjedde i Hellas og rammet vestlig forretningsvirksomhet.

ler og partikontorene til det regjerende sosialistpartiet ble berørt. Men igjen var det i hovedsak lokale venstreekstreme terrorgrupper som stod bak aksjonene mot USA og dets allierte.

Hovedbildet er likevel at det var langt mindre grad av spillover-terrorisme i forbindelse med Kosovokrigen enn tilfellet var under den første Golfkrigen.¹⁵ Men i begge tilfellene var det i stor grad lokale venstreekstreme terrorgrupper som så sitt verdensbilde bekreftet av det de oppfattet som vestlig og amerikansk aggresjon og imperialisme, som stod bak de fleste av aksjonene. Og denne typen indirekte spillover-terrorisme skjedde først og fremst i land som allerede hadde et etablert problem med venstreterrorisme. Sentrale land i den krigførende koalisjonen som ikke hadde etablerte venstreterroristiske grupper, som Storbritannia (eller for den saks skyld Norge), gikk fri for slik spillover.

3.1.3 *Afghanistankrigen 2001–2002*

I forbindelse med krigen i Afghanistan rettet bin Laden og al-Qaida i flere videoopptak trusler om terroraksjoner mot USA og dets allierte. I november 2001 ble for eksempel USA, Storbritannia, Frankrike, Tyskland, Australia og Canada pekt ut spesielt som mål for aksjoner. De foreløpige oversiktene tyder imidlertid på at det ikke skjedde noen økning i internasjonal terrorisme under selve Afghanistankrigen, snarere en nedgang. Det skyldes neppe manglende vilje, men heller at al-Qaida i Afghanistan var bundet opp i krigen mot USA og dets allierte, og at antiterroriltak ellers i verden var sterkt opptrappet. En rekke lokale grupper og aktivister ble arrestert, og et betydelig antall planlagte aksjoner ble avverget. Men flere store terroraksjoner skjedde likevel i kjølvannet av Afghanistankrigen.

Selve "Operation Enduring Freedom" i Afghanistan hadde som hovedmål å knuse terrororganisasjonen al-Qaida og dens støttespiller, Taliban-regimet. Man lyktes i å fjerne Taliban fra makten og å ødelegge al-Qaidas treningsleirer og infrastruktur i Afghanistan. Dette har trolig bidratt til å redusere al-Qaidas kapasitet til å gjennomføre store og avanserte terroraksjoner av den typen man så 11. september. Mye av den desentraliserte virksomheten til al-Qaida-nettverket består imidlertid, og bin Laden og mange av hans nærmeste medarbeidere er fremdeles på frifot. Og i kjølvannet av Afghanistankrigen gjennomførte al-Qaida-relaterte grupper flere store aksjoner, bl.a. Bali-bomben og angrepet på et hotell og et israelsk fly i Mombasa i Kenya. Godt politi- og etterretningsarbeid har avslørt og stanset et tyvetalls til dels meget alvorlige planer om terroraksjoner i Europa etter 11. september 2001, hvor islamistiske aktivister stod bak.

Det skjedde, som man kan vente, mange aksjoner internt i Afghanistan, rettet både mot militære og sivile mål. Blant annet ble to norske offiserer alvorlig såret av en snikskytter fra Taliban, uten at dette kan karakteriseres som noen terroraksjon. Derimot skjedde det relativt få aksjoner internasjonalt som kan betegnes som direkte eller indirekte spillover fra krigen i Afghanistan. Selv om militærintervensjonen var omstridt i mange land, synes det ikke denne gang å ha blitt gjennomført så mange aksjoner fra

¹⁵ Kjøk, Hegghammer, Hansen & Knudsen, *Restoring Peace or Provoking Terrorism?* Kap. 5.4.

lokale venstreradikale terrorgrupper som under Golfkrigen i 1991 og i Kosovokrigen i 1999.

Her hjemme var norsk deltakelse med F-16 og spesialstyrker i aktive kamppopdrag omstridt. Mange hadde prinsipielle innvendinger mot at Norge skulle delta i offensive militæraksjoner i utlandet. Men flere fryktet også at norsk militær deltakelse på amerikansk side i "Krigen mot terrorismen" ville bidra til at Norge i langt større grad ble identifisert som fiende og mål for islamistiske terroraksjoner. Denne frykten ble ikke realisert verken under selve krigen eller i det påfølgende året. Men det er mulig at oppfordringen fra al-Qaidas nestleder Ayman al-Zawahiri i mai 2003 om å gjennomføre terroraksjoner mot norske interesser i den islamske verden, hadde sammenheng med Norges deltakelse i den USA-ledede krigen mot terrorisme. Om ikke fordi Norge var med i Irak, så kanskje på grunn av deltakelsen i Afghanistan.

3.1.4 Irak-krigen 2003

Det skjedde relativt få internasjonale terroraksjoner under selve krigen mot Irak våren 2003, sammenliknet med hva som skjedde før og etter. Som under tidligere kriger ble det gjennomført en del indirekte spillover-aksjoner, i hovedsak mindre aksjoner utført av lokale personer og grupper under selve krigen. Al-Qaida syntes å ligge i ro så lenge selve krigshandlingene pågikk, men da USA erklærte krigen som over, satte al-Qaida og allierte grupper (men også uavhengige irakiske motstandsgrupper) i verk en terroroffensiv som bl.a. involverte store og samordnede selvmordaksjoner mot amerikanske, jødiske og andre mål med tilknytning til den USA-ledede koalisjonen. De fleste aksjonene skjedde i Irak, men en rekke alvorlige aksjoner har også blitt utført i Saudi-Arabia og andre arabiske land. Aksjonene i Tyrkia (bilbomber mot britiske og jødiske mål i Istanbul) og Spania var av de mest dødbringende, med nærmere 200 dødsofre etter togbombene i Madrid.

Her i Norge skjedde det også én relatert voldsaksjon, dog av langt mindre alvorlig karakter: Natt til 21. mars 2003 knuste ukjente gjerningsmenn vinduet på en McDonalds-restaurant på Furuset i Oslo og kastet inn en molotovcocktail. Skadene var ubetydelige. Aksjonisten(e) etterlot et ark med teksten: "Dette vil ikke hjelpe noe, men en slik aksjon åpner øynene for folket. Før eller senere skal USA nedkjempes!!!" På et annet ark fantes bokstavene USA, hvor S-en var utformet som et hakekors. Mest sannsynlig var det norske krigsmotstandere på den radikale venstresiden som stod bak aksjonen.

3.2 Norges rolle som fredsmegler i konflikter

Vår tiltakende fredsmeglerrolle har bidratt til å sette Norge på kartet internasjonalt. Megling i konflikter kan lett føre til motsetninger som går ut over de stridende parters gjensidige mistillit. Tredjepartsdeltakere kan klandres og rammes. Men så langt har ikke Norges rolle i Oslo-prosessen ført til nasjonale terroraksjoner eller alvorlige trusler mot Norge. Også den norske forhandlerrollen på Sri Lanka har skapt en del aggressive reaksjoner lokalt, uten at dette har gitt internasjonale spillover-effekter.

Likevel, i 1979 gjorde libyske agenter, med norske medhjelpere, forberedelser til å sprengte bilbomber utenfor Israels og Egypts ambassader i Oslo

i kjølvannet av Camp David-avtalen. Når Norge ble valgt som arena, skyldtes det trolig at Begin og Sadat ble tildelt Nobels fredspris nettopp i Oslo. Aksjonen ble avslørt og avbrutt før den ble gjennomført.

Roller som fredsmegler kan på den annen side gi Norge en form for ”amnesti” og beskyttelse, og dermed spare oss for aksjoner fra grupper som føler at vi har forståelse for deres syn.

Norges gode rykte som fredsnaasjon har imidlertid paradoksalt nok ført til at flykaprere i et par tilfeller tidlig på 1990-tallet valgte å ta det kaprede flyet til Norge ut fra et håp om at de her ville møte større forståelse enn andre steder.

3.3 Norge som stor olje- og energiprodusent

Norges rolle som en av verdens største olje- og gassprodusenter utenfor OPEC har bidratt til å gjøre norske installasjoner til interessante mål for terrorister. Men dette aktualiseres kun i bestemte politiske situasjoner. Da de arabiske oljeprodusentene i 1973 stengte av oljekranene og skapte den første oljekrisen, slo politiet alarm fordi de hadde sterke indikasjoner på at arabiske terrorister var i Norge for å gjennomføre en sabotasjeaksjon mot oljeraffineriet på Slagen. Aksjonen mot oljeraffineriet på Slagen ble avverget, men kort tid senere ble det gjennomført en sprengingsaksjon mot et oljelager i Singapore.

I dagens situasjon er det nærliggende å trekke en parallell til erfaringene fra den første oljekrisen i 1973, da arabiske terrorister forsøkte å forsterke effekten av den arabiske oljeboikotten ved å slå til mot oljeinstallasjoner andre steder i verden. Dersom vi får en ny oljekrise som følge av terror- og sabotasjeaksjoner mot oljemål i Golfstatene, kan dette føre til en sterk økning i oljeprisene, med svært skadelig effekt på USAs og verdens økonomi. I en slik sammenheng er det nærliggende å tenke seg at aksjoner mot oljemål andre steder i verden, for eksempel i Norge, vil kunne forsterke effekten. Ikke nødvendigvis fordi man vil kunne lykkes i å redusere olje- og gassleveransene betydelig, men på grunn av den psykologiske effekten dette vil få i oljemarkedet og på tilhørende politiske og økonomiske prosesser.

Også norsk vannkraftutbygging har i bestemte situasjoner tiltrukket seg interesse fra utenlandske terrororganisasjoner. Under Alta-konflikten i årene rundt 1980 gjennomførte samiske aktivister flere sabotasjeaksjoner for å stanse eller protestere mot denne og andre kraftutbygginger i samiske områder. I denne opphetede perioden ble både Sameaksjonen og andre aktivister kontaktet av personer som representerte nordirske Sinn Fein (den politiske fløyen av IRA). Også vesttyske og baskiske militante aktivister var i kontakt med samiske og norske aktivister med tilbud om bistand og opplæring i sprengingsaksjoner. Tilbudene ble kontant avvist av Sameaksjonens ledelse – gjentatte ganger. Den ikke-voldelige linjen stod sterkt både innen samebevegelsen, Alta-aksjonen og miljøbevegelsen generelt, og man var også på vakt mot at utenlandske ekstremistgrupper skulle forsøke å utnytte samebevegelsen og Alta-saken til egen fordel.¹⁶

¹⁶ Disse hendelsene beskrives og diskuteres inngående i T. Bjørgo: *Norske dammer – i hvilken grad er de aktuelle terror- og sabotasjemål?* (Utredning for EBL Kompetanse, publi-

Hendelsen illustrerer for øvrig en av de viktigste grunnene til at terrorisme *ikke* har slått rot in Norge. I utkanten av radikale grupperinger både på venstresiden, i miljøbevegelsen og samebevegelsen har det figurert personer som har trukket i retning av å ta i bruk politisk vold av mer ekstrem art. Men det har samtidig eksistert sterke motkrefter som har satt foten ned overfor disse tendensene, og fungert som en politisk barriere mot utvikling av terrorisme. Dessuten har norske myndigheter også stort sett opptrådt med såpass sindighet at man har unngått den typen provoserende hendelser som lett kunne utløst en terroristisk reaksjon, f.eks. dersom demonstranter hadde blitt drept eller alvorlig skadd under konfrontasjonene i Alta. Samtidig har man i betydelig grad klart å integrere radikale opposisjonsbevegelser inn i normale politiske prosesser, slik man bl.a. gjorde gjennom opprettelsen av Sameetinget etter at samene led nederlag i Alta-saken.

Selv om sprenging av et damanlegg vil kunne medføre enorme ødeleggelser både menneskelig og materielt, er det vanskelig å tenke seg noen konkrete terroristiske aktører som ville finne det politisk interessant å forårsake et katastrofalt dambrudd i Norge. De aktørene som så langt har vist interesse for sabotasje mot vannkraftinstallasjoner i Norge (særlig radikale miljø- og sameaktivister), ville finne det i strid med sitt verdigrunnlag å forårsake et ødeleggende brudd av en full dam. Derimot kunne noen slike aktører være motivert til å bruke sabotasje for å *hindre fylling* av en slik dam.¹⁷ Lammelse av kraftforsyningen gjennom anslag mot distribusjonsnettet er et noe mer sannsynlig scenario, som kunne ha negative virkninger for de fleste samfunnsfunksjoner. Men også her er det vanskelig å finne meningsfulle politiske koblinger til internasjonale konflikter.

3.4 Norsk hval- og selfangst og oppdrettsnæring

Militante dyrevernavtivistene med tilknytning til organisasjonen Sea Shepherd har i løpet av 1990-tallet gjennomført en rekke sabotasjeaksjoner mot norske hvalfangstbåter, og i noen tilfeller også lyktes med å senke slike fartøyer. Det internasjonale nettverket Animal Liberation Front (ALF), som har stått bak en lang rekke sabotasjehandlinger mot dyreforsøk, pelsoppdrett, kjøttproduksjon og annen aktivitet de mener representerer misbruk av dyr, har også fått lokale avleggere i Norge. Her til lands har det bl.a. blitt gjennomført brannstiftelser mot et slakteri og flere fabrikker for produksjon av for til pelsfarmer. For dyrevernavtister dreier det seg i prinsippet om sabotasje for å sette installasjoner ut av spill, og ikke om terrorisme. Men ALF-aktivister i utlandet har flere ganger gjennomført aksjoner som har rammet mennesker, bl.a. veterinærer involvert i dyreforsøk.

sert som NUPI spesialrapport, april 2003). http://www.nupi.no/IPS/filestore/Terror_motdammer.PDF

¹⁷ Aktuelle aktørers motiver, verdier og aksjonsformer overfor kraftanlegg diskuteres i Bjørgo (2003), s. 21–34.

3.5 Konklusjoner om forhold og situasjoner som kan øke terrortrussele mot Norge

Norsk deltakelse i offensive militæroperasjoner i utlandet vil kunne medføre betydelig økning i trusselnivået når det gjelder terroraksjoner mot norske mål. Dette avhenger imidlertid av hva slags aktører militæraksjonen er rettet mot, og i hvilke roller norske styrker er involvert.

Norges rolle som fredsmegler og -aktør synes i mindre grad å generere noen økt terrortrussel mot Norge, men i enkelte situasjoner kan en forhøyet terrortrussel likevel bli en bivirkning av Norges engasjement i opphetede konflikter.

Norges rolle som stor olje- og gassprodusent kan, særlig i konflikter hvor olje står sentralt, medføre en økt risiko for terror- og sabotasjeaksjoner mot våre installasjoner og distribusjonssystemer. Norge er også en stor produsent av elektrisk kraft, men strøm er langt vanskeligere å knytte til sensitive internasjonale konfliktsituasjoner enn hva tilfellet er med olje.

4.0 Utfordringer for norsk "sårbarhetsforvaltning" og terrorismeforskning

Kritiske spørsmål for beredskapsplanlegging med hensyn til samfunnsårbarhet er gjerne "hvordan, når og hvor?". Det er med andre ord ikke bare trusselbildet som er dynamisk. Beredskap og sårbarhet er også generiske størrelser. Videre fordrer minimalisering av sårbarhet blant annet optimalisert trussel- og innsatsforståelse.

I det følgende presenteres derfor, i kortform, noen grunnleggende utfordringer for norsk "sårbarhetsforvaltning" og terrorismeforskning. Stikkord i denne forbindelse er:

- Sårbarhet og trusselopplevelse
- Sårbarhet og beredskapsoptimalisering
- Sårbarhet og forebygging
- Sårbarhet og relativisering av trusler
- Terrorbekjempelse gjennom årsaksfokus
- Politiske kostnader og etiske dilemmaer ved terrorbekjempelse
- Rollefordelingen mellom politi og forsvar i terrorbekjempelse.

Nevnte "størrelser" er alle gjensidig avhengige. Forskning og analyse på disse områdene bør understøttes som del av den nasjonale sårbarhetsforvaltningen og beredskapsutviklingen. NUPI (og FFI) kommer gjerne i tettere dialog med DBS om dette.

4.1 Sårbarhet og trusselopplevelse

Terrorisme er intet nytt fenomen. Men plutselige og alvorlige terrorhandlinger kan gi ny giv til kollektive mentale prosesser og prioriteringer knyttet til sikkerhet. Trusselbilder – og dermed sårbarhetsopplevelser – oppstår ikke i et vakuum. I krisesituasjoner spiller gjerne terroristene og mediene sammen og formidler truende budskap. Nye trusler kan også benyttes politisk for

opinionsdanning (sympati) eller for å generere nytt politisk handlingsrom (aksept), både nasjonalt og internasjonalt.¹⁸

Overdrevne trusselbilder – og tilhørende overreaksjoner som kan gå på bekostning av individets rettigheter og demokratiske idealer – kan ikke bare hjelpe terroristene til å nå sine målsetninger. Det kan også lett komme til å prege responsen og responsvilligheten: Risikopersepsjon genererer risiko-respons. Som Beck formulerer det: ”What is politically decisive is not so much risks as the *perception* of risks. What men fear to be real is real in its consequences.”¹⁹

Ikke bare trusselforståelse, men også trusselopplevelser bør med andre ord inngå som del av sentrale beredskapsmyndigheters prioriteringer og vurderinger. Fordi myndighetsresponsen må være så nøye avstemt i forhold til den faktiske trussel og virkelig sårbarhet, blir også kunnskap og kompetanse om forholdet mellom trussel, persepsjon og respons sentralt. Men i dag er trusselpersepsjon både på det individuelle og det kollektive plan – og effektene av dette – et underfokusert felt innen beredskapsplanlegging og sårbarhetsforståelse.

Fordi risikopersepsjon i så stor grad styrer policy og ressursbruk, finnes det et stort forskningsbehov med potensielt meget anvendbare resultater innenfor dette feltet. Det er nærliggende å anta at historiske erfaringer og ulik kulturell og politisk bearbeidelse av terrorisme er en viktig variabel når det gjelder spørsmålet om i hvilken grad og eventuelt hvordan terror får prege hverdagen og kollektive prioriteringer. Geografi og demografi kan være andre viktige faktorer.

Sentrale spørsmål kan være i hvilken grad og hvordan ulike befolkningsgrupper og myndigheter i Norge, Europa og USA oppfatter og fortolker stor-skalaterrore som en sentral og reell trussel mot sikkerheten til stat, samfunn og befolkning. Er det grunnleggende forskjeller mellom europeiske og amerikanske forståelser og handlingstilbøyeligheter i tilknytning til terrorisme? Hva forklarer i så fall disse forskjellene i risikopersepsjon og respons? Hvorfor dimensjoneres terrorismeproblemet så forskjellig, og ikke nødvendigvis i samsvar med hvor utsatt landets innbyggere er for å bli rammet av terroristisk eller annen vold?

Generelle, kvalitative faktorer av betydning for befolkningens engstelse for trusler kan bidra til å forklare individuell opplevelse av terrorhandlinger.²⁰ Tilsvarende kan komparative studier, eksempelvis mellom Europa og USA, bidra med nyttig viten om kollektive trusselopplevelser og tilhørende sårbarhetsrespons.

4.2 Sårbarhet og beredskapsoptimalisering

(Nye) trusler er bare en del av sårbarhetsbildet. Som omtalt i seksjon 1.1, kan sårbarhet også være et produkt av et samfunns evne til å møte og håndtere spesifikke trusler. Optimal beredskap og krisehåndtering er avgjørende, samtidig som det igjen må være proporsjonalitet mellom trussel og respons.

¹⁸ Ulrich Beck (2003), *Globalisering og individualisering*, Abstrakt Forlag.

¹⁹ Ulrich Beck (2002), ”Terror and Solidarity” i Mark Leonard (red.) *Re-ordering the World*. London: The Foreign Policy Centre.

²⁰ Se eksempelvis Paul Slovic (1996), ”Perception of Risk from Radiation”, *Radiation Protection Dosimetry*, vol. 68, no.3/4.

Ifølge Justisdepartementet er ulykkesberedskap også terrorberedskap. Mens dette et stykke på vei godt kan stemme, er det også viktige forskjeller mellom intenderte og ikke-intenderte handlinger. Selv om de materielle og medisinske effektene av ulykker og terrorisme kan være like, er det helt forskjellige årsaker og prosesser som ligger bak. Terrorismen handler om målrettede aktører som har en bevisst intensjon om å forårsake ødeleggelse og frykt, mens ulykker er ikke-villede hendelser som forårsaker skade og ødeleggelse. Ulykker, herunder naturkatastrofer og menneskeskapte katastrofer, representerer gjerne andre scenarier med en annen dynamikk enn terrorhandlinger, sabotasje og vandalisme. Effektene av hendelsen, så vel som den nødvendige responsen, kan være tilsvarende forskjellige. Krisedynamikken og reaksjonene blir svært ulike.

Dette gjør også at risikoanalyser som forsøker å beregne sannsynlighet for hendelser, blir grunnleggende helt forskjellig når man står overfor vilde handlinger og ikke-villede hendelser. Men både terror og ulykker kan ramme noen av de samme typer objekter og funksjoner, for eksempel kommunikasjonssystemer, bygninger, produksjonsanlegg eller mennesker, og kan begge ta form av eksplosjoner, brann eller utslipp av skadelige stoffer. Det er også i stor grad de samme institusjoner og etater som må handle når ulykker og terroraksjoner skjer. En del av beredskapstiltakene vil derfor være sammenfallende, men det finnes også store ulikheter.

Ikke minst i forbindelse med intendert bruk av såkalte ”masseødeleggelsesvåpen” kan troen på en felles ulykkes- og terrorberedskap utfordres. Dagens atomulykkesberedskap kan tjene som eksempel. Eksisterende strukturer er etablert for å redusere konsekvensene av atomulykker, gjerne i områder langt unna Norges grenser. For en atomterrorhandling på norsk jord kan tidsforløpet, herunder varslingsstid og situasjonsbeskrivelse, vise seg drastisk annerledes. Det kan også kontaminerings-, dose- og eksponeringsprofiler og, følgelig, også mottiltakene være. Situasjoner hvor førstelinjeaktører enten ikke er skikket til eller nekter å utføre sitt arbeid, grunnet manglende trening, utstyr og kompetanse, kan ikke utelukkes.

På engelsk skiller det gjerne mellom ”safety” og ”security”, ofte med referanser til henholdsvis ikke-intenderte og intenderte handlinger.²¹ En slik grenseoppgang synes ikke skikkelig definert i norsk sårbarhetsarbeid. Spesifikt bør det, gjerne med basis i den eksisterende ulykkesberedskap, utarbeides terrorspesifikke sjekklister og prosedyrer.

4.3 Sårbarhet og forebygging

I tillegg til å forbedre terrorresponsen, kan samfunnsårbarheten også reduseres ved å fjerne eller begrense trusselen. Særlig i forbindelse med spredning og mulig bruk av såkalte ”masseødeleggelsesvåpen” kan forebyggende arbeid være en viktig komponent.

Noen terrorhandlinger er så spesialiserte at de krever særskilt kompetanse, kvalifikasjoner og materialer.²² Det er dessuten svært vanskelig – ja,

²¹ Se eksempelvis Jan Hovden, ”Coping with Vulnerabilities of the Modern Society”, Den norske atlantehavskomiteé, Security Policy Library, 5 - 2004.

²² Atomterror er et eksempel. Uten tilgang til uran eller plutonium, ingen kjernevåpen, og følgelig ei heller kjernefysisk terror. Morten Bremer Mærli, *Crude Nukes on the Loose? Preventing Nuclear Terrorism by Means of Optimum Nuclear Husbandry, Transparency,*

selv ikke ønskelig – å ha optimalisert beredskap mot alle terrorformer – eksempelvis terroristers mulige bruk av kjernevåpen. Samtidig kan konsekvensene bli katastrofale hvis slike terrorhendelser faktisk skulle skje.

Tiltak for å redusere sårbarheten bør følgelig baseres på en analyse av så vel preventive som responsive tiltak, etter eventuelle angrep. For spesifikke terrorformer kan en slik totalvurdering komme til å vise at de mest kostnads-effektive tiltakene er knyttet til å hindre terrorister tilgang til respektive terrormidler. Tradisjonelle sårbarhets- og beredskapsanalyser står i fare for ikke å kunne fange opp dette, og bør utvides til også å se på mulige preventive tiltak – spesielt hva gjelder intendert bruk av radiologiske, kjemiske, biologiske og kjernefysiske midler.²³

4.4 Sårbarhet og relativisering av trusler

Som nevnt (seksjon 1.1.) forstås gjerne risiko som en funksjon av sannsynlighet og konsekvens. Sannsynligheten for spesifikke terrorhandlinger er videre et produkt av aktørenes intensjoner og kapasiteter. Fravær av ondsinnede intensjoner eller, tilsvarende, de nødvendige kapasiteter betyr at sannsynligheten – og dermed risikoen – for at en spesifikk gruppe skal gjennomføre terrorisme, er liten. Tilsvarende er trusselen stor når gruppene er motiverte så vel som kapable.

Men selv om gruppene innehar den nødvendige motivasjonen, vil deres tekniske evne til å gjennomføre aksjoner variere. Samtidig som det eksempelvis er enklere å gjennomføre radiologisk terror enn fullskalert kjernefysisk terror, blir konsekvensene av førstnevnte aksjonsform mindre. Tilsvarende betraktninger av nødvendig kapasitet og ventelige effekter kan gjennomføres for kjemisk, biologisk så vel som konvensjonell terrorisme: Mens gjennomføringen av biologisk terror eksempelvis kan være mer utfordrende enn kjemisk terror, vil konsekvensene av ”suksessrike” bioangrep være mer alvorlige for samfunnet og individene som rammes.

Slike enkle vurderinger av sannsynlighet og konsekvens kan med andre ord danne grunnlag for å estimere relative risikoer mellom henholdsvis radiologisk, kjemisk, biologisk, nukleær samt konvensjonell terror. Relative trusselvurderinger kan mao. representere nyttige bidrag til samfunnsmessige sårbarhetsanalyser og sørge for at beredskapsmidler og tiltak settes inn der effekten er størst.

4.5 Terrorbekjempelse gjennom årsaksfokus

I hvilken grad er det mulig å forebygge og bekjempe terrorisme gjennom å gjøre noe med årsakene til terrorisme? Det å angripe årsakene til terrorisme i stedet for bare å bekjempe symptomene eller uttrykksformene, er en sympatisk tanke – ofte i tråd med både utbredte politiske ønsker og sunn fornuft.

and Non-Intrusive Fissile Material Verification, Dissertation for the Degree of Dr.Philos., Faculty of Mathematics and Natural Sciences, University of Oslo, Norway, March 2004. http://www.nupi.no/IPS/filestore/MBM_dissertation2004.pdf

²³ Forebygging er essensielt, og sannsynligvis enda viktigere for terroristers mulige bruk av kjernevåpen enn for øvrige ”masseødeleggelsesvåpen”, hvor det finnes rom for avhjelpende tiltak (medisinering, isolering, beskyttelse, evakuering).

Mange ser på det å gjøre noe med årsakene som det viktigste alternativet til en ensidig militær og repressiv strategi i ”krigen mot terrorismen”.

Det gis imidlertid ingen enkle svar på hva som er terrorismens hovedårsaker. Terrorisme er et sammensatt fenomen, med stor variasjon i hvem som utøver terrorismen, hva som motiverer dem til å gripe til terrorisme, hvilke politiske saker de kjemper for og hva slags samfunn terrorismen springer ut av eller rammer. Terrorisme skjer i fattige så vel som i rike land, i udemokratiske stater så vel som i stabile demokratier, i tradisjonelle så vel som moderne samfunn.

Terrorisme bør betraktes som et sett av handlingsstrategier og metoder, ikke en bestemt politisk bevegelse eller ideologi. Det er gjort en del forskning for å kartlegge hva som er de grunnleggende årsakene til at politiske grupper og aktivister griper til terrorisme, og hvilke samfunnsmessige, politiske og psykologiske forutsetninger som skaper grobunn for dette.²⁴ Videre forskning på terrorens årsaker kan bidra til å forstå utløsende mekanismer og spillover-effekter for internasjonal terrorisme, og kan således betraktes som en langtidsinvestering i norsk beredskap og sårbarhetsforvaltning.

Sentrale forskningsspørsmål kan være hva som får individer til å slutte seg til grupper som utøver terrorisme, eller selv begå terrorhandlinger. Hva får opposisjonelle individer og grupper til å radikaliseres i en slik grad at de griper til (ekstrem) vold? Hva opprettholder terrorismen, dvs. får grupper til å fortsette å bruke terrorisme, selv om årsakene til at de startet med terrorisme ikke lenger er til stede, eller selv etter at de har innsett at terrorisme ikke fører frem til målet? Hva kjennetegner samfunn hvor bestemte typer terrorisme har grobunn? Hva skaper forutsetninger for fremvekst av terrorisme, og hvilke typer hendelser og omstendigheter utløser terrorisme? På hvilke måter påvirker statlige aktørers handlinger fremvekst og utvikling av terrorisme? Hva er forholdet mellom motivasjon og kapasitet når det gjelder terrorisme med kjemiske, bakteriologiske, radiologiske eller nukleære midler? Hva består de psykologiske og tekniske barrierene i, og hvordan kan disse barrierene forsterkes?

4.6 Politiske kostnader og etiske dilemmaer ved terrorbekjempelse

Hvilke politiske kostnader og etiske dilemmaer kan oppstå ved forebygging og bekjempelse av terrorisme? Både frihet og sikkerhet er grunnleggende demokratiske verdier, men realiseringen av dem vil måtte innebære avveining og kompromisser. Dette blir spesielt aktuelt i forbindelse med terrortrusselen, hvor ingen av verdiene kan gis absolutt forrang. Absolutt sikkerhet gir ingen frihet, mens absolutt frihet gir ingen sikkerhet.

Hvilke konsekvenser får det nye fokuset på terrorbekjempelse for norsk og europeisk minoritetspolitikk? Etterretning og overvåking har vist seg å være et av de viktigste virkemidlene for å forebygge terroraksjoner på kort sikt. Etter 11. september 2001 har det kun blitt gjennomført én større terroraksjon i Europa av islamistiske grupper (Madrid). Men et tyvetalls planlagte

²⁴ NUPI stod sommeren 2003 for den hittil mest omfattende kartleggingen av årsaker til terrorisme gjennom et internasjonalt ekspertmøte, på oppdrag fra norsk UD og Statsministerens kontor. Et utvalg av bearbejdede innlegg er nå under utgivelse som bok på forlaget Routledge. For en oppsummering av hovedfunnene, se http://www.nupi.no/IPS/filestore/Root_Causes_report.pdf.

aksjoner – til dels av meget stort omfang – har blitt avslørt og forhindret ved hjelp av etterretning og godt politiarbeid. Dette viser at etterretning og overvåking redder svært mange menneskeliv. Samtidig kan slike metoder ha en kostnadsside ved at et stort antall uskyldige individer blir kontrollert og overvåket uten å ha gjort noe galt eller ha noen onde hensikter. Kontrollen kan ramme skjevt, diskriminerende og stigmatiserende.²⁵

En annen negativ konsekvens av ”krigen mot terrorisme” på det internasjonale plan gjelder det tilbakeslaget dette har medført for menneskerettigheter og demokratibyggning i en rekke land i verden. Bush-regjeringens oppfordringer til å styrke de nasjonale sikkerhetsapparatene rundt om i verden for å bekjempe terrorisme, og politisk støtte fra USA til de statene som gjør dette, har også medført at en rekke ulike regimer har brukt ny politisk ryggdekning (se seksjon 4.1) til å slå hardt ned på lokale opposisjonsgrupper, etter at disse er ”omdefinert” som terrorister.²⁶ I deler av verden kan ”krigen mot terrorisme” forårsake større skader på den politiske og sosiale utviklingen enn de skader terrorismen i seg selv påfører samfunnet.²⁷

Analysen av den politiske retorikken og diskursen rundt ”krigen mot terrorisme” er viktig for å forstå både dynamikken i myndigheters politikk, men også hvordan fenomenet terrorisme vokser frem og utvikler seg. Terrorismen representerer et høyst reelt sikkerhetsproblem, men merkelappen ”terrorismen” har også blitt myndigheters sterkeste legitimeringsgrunnlag for makt- og overgrep, undertrykkelse og brudd på menneskerettighetene. Dette er i seg selv noen av de viktigste årsakene til ny fremvekst av terrorisme. Dermed kan mottiltakene bidra til å forsterke de problemene man hevder å ville bekjempe. Det er en viktig forskningsmessig oppgave å kunne dokumentere, analysere og forklare disse sammenhengene.

4.7 Rollefordelingen mellom politi og forsvar i terrorbekjempelse

Hvordan og hvorfor endres rollefordelingen mellom politi og forsvar i bekjempelsen av terrorisme? På hvilke måter beveger Forsvaret seg inn på politiets tradisjonelle enemerker, og i hvilken grad er politiet i ferd med å bli en sikkerhetspolitisk hovedaktør? Terrorismen blir av amerikanske myndigheter primært sett på som en form for (asymmetrisk) krigføring, og USA møter denne trusselen i hovedsak med militære virkemidler. De fleste europeiske land – også de landene som selv har mye dyrekjøpt erfaring med terrorisme på hjemmebane – ser terrorismen primært som en form for kriminalitet, og gir politi og strafferettssystemet en hovedrolle i bekjempelsen av denne trusselen.

Tidligere var det først og fremst fiendtlige stater som utgjorde trusler mot rikets sikkerhet. Og det var primært det militære forsvaret som hadde hoved-

²⁵ De som utsettes for denne belastningen, tilhører ofte minoritetsgrupper, særlig personer med muslimsk bakgrunn eller utseende som tilsier en mulig opprinnelse i Midtøsten eller Nord-Afrika. Problemet er at de personene som har vist seg å ha intensjoner om å gjennomføre storstilte terroraksjoner i Europa, nettopp har en slik bakgrunn. Selv om de utgjør et mikroskopisk mindretall blant de mange i den befolkningskategorien de tilhører, er det vanskelig å unngå at hele kategorien (eller iallfall betydelige deler av den) vil bli gjenstand for særlige kontroll- og overvåkingstiltak fra myndighetenes side.

²⁶ Eksempler er Russland (i forholdet til tsjetsjenerne), Kina overfor muslimske minoritetsgrupper, Israel overfor palestinerne, og en rekke afrikanske stater.

²⁷ Dette er et av hovedfunnene fra en regional Afrika-konferanse i Addis Abeba nylig om ”Transformations in Multilateral Security Institutions”, hvor NUPI var medarrangør.

oppgaven med å beskytte samfunnet mot slike ytre trusler. Etter den kalde krigens slutt har dette trusselbildet blitt kraftig endret. De viktigste truslene kommer ikke lenger fra stater, men fra ikke-statlige grupper – særlig terrororganisasjoner og organisert kriminalitet – og, indirekte, fra svake og sammenbrutte stater som gir slike grupper handlingsrom, eller hvor borgerkrig og fattigdom fører til ukontrollerbare folkeforflytninger. Dette langt mer sammensatte trusselbildet kan bare i begrenset grad håndteres med militærmakt. Dermed vil andre aktører enn Forsvaret – først og fremst politiet, som er mer egnet for å ta hånd om slike oppgaver – få langt mer fremtredede roller i sikkerhetspolitikken.

Samtidig skjer en utvikling hvor Forsvaret, som har mistet mange av sine oppgaver med territorialforsvar, forsøker å finne nye oppgaver innen terrorismebekjempelse. Heimevernet spesielt og Forsvaret mer generelt blir i økende grad fokusert mot å møte trusselen fra terrorister. Rolle- og oppgavefordelingen mellom politi og forsvar i bekjempelse av terrorisme inneholder mange spenninger og uavklarte områder. Denne situasjonen innbyr dermed til kamp om revir og ressurser. Omdefinering av oppgaver og nye grenseoppganger synes å være en viktig del av beredskapsutviklingen og sårbarhetsforvaltningen.