

Nasjonale og internasjonale perspektiver

Begrep og praksis i forskning om samfunnsikkerhet og risiko

J. Peter Burgess

1. Samfunn, sikkerhet og risiko: Om problemstillinger og hovedmål i SAMRISK

Programmet for *Samfunnsikkerhet og risikoforskning* ble lansert i 2006 med følgende hovedmål:

- (1) å øke kunnskap om farer, trusler og sårbarhet,
- (2) å forbygge uønskede hendelser, og
- (3) å styrke krisehåndtering

for slik å kunne ivareta en forbedret sikkerhet og beredskap på tvers av sektorer og aktivitetsområder, og samtidig legge vekt på grunnleggende menneskerettigheter og personvern.

I programplanen deles hovedmålene videre ned i spesifikke målsetninger om:

- (1) å bygge kunnskap,
- (2) å bygge nettverk, og
- (3) å kvalifisere norske forskningsmiljøer.

Programmets ambisjoner er omfattende og påkaller sådan både flere erfaringsfelt og ulike fagområder. Programmet ønsker å utvide viten om den fysiske verden, den menneskelige realitet, samt samfunnets evne til å overleve og håndtere utfallet av kriser. Dette skaper utfordringer for forskning.

Programmet er basert på en forholdsvis ungdommelig, dog global tradisjon som ble lansert i Norge i 1999 ved Stortingets nedsettelse av *Sårbarhetsutvalget*. Utvalgets mandat besto i å beskrive det nye trusselbildet som samfunnet stod ovenfor, for deretter å foreslå tiltak for å bedre beredskapen i samfunnet. I følge utvalget, var det nye risikobildet uensartet og uoversiktlig. Sårbarhetsutvalget hevdet at samfunnet var mer sårbart enn før, og at nye former for risiko og sårbarheter i samfunnet hadde oppstått som følge av et åpnere verdenssamfunn med mer komplekse teknologiske systemer, en avhengighet av elektroniske informasjons- og kommunikasjonssystemer, tett sammenkoblede produksjons- og leveransesystemer for mat, samt økt trafikk tetthet i samferdselssystemene med høyere hastigheter og til slutt et næringsliv i stadig raskere omstilling.

Gjennom beskrivelsen av det nye, norske trusselbildet, og med et bredt spekter av forslag som dekket både forskjellige typer trusler og ulike sektorer i samfunnet, viste *Sårbarhetsutvalget* at

sikkerhet ikke lenger er knyttet til å beskytte den fysiske landegrensen, men i stedet handler om å verne den moderne måten vi lever på. Denne moderne levemåten ble forstått materielt, som kritisk infrastruktur. Slikt sett ble samfunnssikkerhet for Sårbarhetsutvalget forstått som beskyttelse av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner som det moderne samfunnet hadde blitt avhengig av.

Til tross for at *Sårbarhetsutvalget* benyttet samfunnssikkerhetsbegrepet hyppig, er det utslagsgivende at de ikke ga noen konkret definisjon av innholdet i begrepet. Regjeringen fulgte opp Sårbarhetsutvalgets utredning i Stortingsmeldingen *Samfunnssikkerhet: Veien til en mindre sårbart samfunn* der ble det gitt følgende definisjon av samfunnssikkerhetsbegrepet:

Samfunnssikkerhet brukes i denne meldingen for å beskrive den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger (St. meld. nr. 17 (2001-2002 s.4).

Samfunnssikkerhet er altså en evne som samfunnet har, og det som skal beskyttes er borgerne og de kritiske tjenester som samfunnet er avhengig av. Det er altså systemene, ikke selve staten som er i fokus. Samfunnssikkerhetsbegrepet blir brukt i forbindelse med det moderne samfunnets uklare trusselbilde og til tiltak for å forbedre sikkerhet og beredskap i samfunnet. Begrepet er ikke relatert til bestemte trusler eller kriser slik som krig, terrorisme eller naturkatastrofer.

Vårt forskningsarbeid med risiko og samfunnssikkerhet i flere nasjonale og internasjonale prosjekter tester på ulike måter og på ulike nivåer hypotesen om at samfunnssikkerhet er politisk, sosial, etisk og ikke minst psykologisk bestemt.

Siden samfunnssikkerhet dekker ulike nivåer som lokale, nasjonale og internasjonale håndtering av risiko, samt dekker alle sektorer i samfunnet, må man benytte seg av kunnskap fra flere ulike fagdisipliner, som for eksempel samfunnsfag og naturfag. Ettersom slike fag ofte baserer seg på alternative paradigmer, er det ikke sikkert at kunnskapen vil harmonere i forhold til hverandre. Derfor viser det seg å være mye lettere for beslutningstakere i samfunnet å basere seg på de tekniske vitenskapene som gir klare objektive svar, enn på fagdisipliner som bygger på sosiale og humane tilnærminger.

Den ledende antakelse ved vår forskning både innenfor og utenfor SAMRISK programmet er at risiko er sosialt bestemt. Dette betyr at risiko best forstås ved å studere samfunnet og dets forhold til trusler. Hva som er en trussel for noen, er ikke nødvendigvis det for andre. Risiko er i den forstand en spesiell type kunnskap som krever en spesiell type epistemologi, en epistemologi for det ukjente og det uvisse. Denne teoretiske grunnantakelsen er utslagsgivende for forskning om risiko generelt.

2. PRIOs prosjekt portefølje med relevans for SAMRISK

SAMRISK program

The social determination of risk: Critical infrastructure and mass transportation protection in the Norwegian civil aviation sector (SORISK)

The social determination of terrorist threat: Concepts of threat in Norwegian and E.U. anti-terror law (SORISKSUP)

Understanding 'financial security' in an age of uncertainty

EU 7. rammeprogram

Global border environment (GLOBE)

Converging and conflicting values in the internal/external security continuum in Europe (INEX)

Protection of European borders and seas through the intelligent use of surveillance (PERSEUS)

Mastering the value function of security measures (VALUESEC)

Decision support on security investment (DESSI)

European Science Foundation

The future of security research (Forward look instrument)

Living in Surveillance Society (COST aksjon ISO807)

Systemic Risks, Financial Crises and Credit: The roots, dynamics and consequences of the Subprime Crisis (COST aksjon ISO902)

Utenriksdepartement

The commercialization of security

4. Om samfunnssikkerhet

Forskningsaktiviteter knyttet opp til disse prosjektene har ført til flere resultater. Noen av hovedkonklusjonene kan oppsummeres som følger:

[Samfunnssikkerhet innebærer alltid sosiale, politiske og verdimessige prioriteringer.](#)

Vi lever i et samfunn hvor betydelig politisk press krever at alle tenkelige sikkerhetstrusler minimeres. Naturligvis kan samfunnet aldri sikres mot alle typer trusler, og i og med at man alltid har begrensede ressurser til rådighet, betyr dette at man må prioritere politisk.

Til tross for at de norske myndighetene erkjenner at samfunnssikkerhet også dreier seg om en subjektiv følelse av trygghet, er det ikke denne siden av samfunnssikkerhetsbegrepet som blir vektlagt i myndighetenes dokumenter om samfunnssikkerhet. Videre ligger det i begrepet nasjonal trygghetsfølelse en antagelse om at det norske folk har mer eller mindre den samme

trygghetsfølelsen. Ulike grupperinger i samfunnet kan ha ulike forståelser 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. Globaliseringen av det norske samfunnet har medført at personer med ulike kulturelle verdier er blitt en del av det norske samfunnet.

Samfunnssikkerhet forstått som objektiv evne gir makt til eksperter og myndigheter. For å vurdere samfunnets evne til å håndtere risiko må denne evnen vurderes opp mot en trussel. Dette gjelder enten man er forsker, lekperson eller politiker. Risiko er ikke en objektiv egenskap som kan måles utelukkende objektivt. Når samfunnssikkerhet blir forstått som en objektiv egenskap samfunnet har, betyr dette at eksperter kan fastslå hva det er som skal til for å forbedre samfunnssikkerheten. Samfunnssikkerhetsbegrepet forstått som en objektiv egenskap gir altså makt til eksperter, og dette kan komme til å gå på bekostning av demokratiske diskusjoner om hva de norske borgerne anser som viktige å beskytte eller hva man skal beskytte samfunnet mot. Det diffuse og uklare trusselbildet som det norske samfunnet står ovenfor tilsier at det ikke er gitt hva som skal defineres som relevante trusler. Dette paradokset blir enda klarere i en globalisert verden. I en verden hvor det pågår adskillige kriser og konflikter, er det noen kriser som blir ansett som å ha betydning for norsk sikkerhet. At noen kriser og trusler blir ansett som relevante fremfor andre er ikke et resultat av et objektivt trusselbilde, men snarere ofte avhengig av hvem det er som har makt til å definere en trussel som relevant i det internasjonale samfunnet.

Samfunnssikkerhetsbegrepet legitimerer sammenblanding av forsvars, utenriks og innenriks - politikk. Det at myndighetene benytter både samfunnssikkerhet om alle typer ulykker mens de andre ganger bruker begrepet for å betegne ekstraordinære ulykker eller kriser, viser at begrepet dekker både det som tradisjonelt har blitt forstått innenfor den forsvarspolitiske, utenrikspolitiske, og den innenrikspolitiske sfæren. Grensene mellom disse politiske feltene er dermed blitt hvasket ut. Sikkerheten i samfunnet er ikke lenger utelukkende knyttet til det vi tradisjonelt forbinder med det militære ansvarsområdet, men blir en utvidet del.

Dersom samfunnssikkerhet er en objektiv evne som samfunnet har til å respondere på ulike typer kriser som kan ramme samfunnet, hvordan skal man da kunne klare å fastslå når det er nok samfunnssikkerhet? Å gjøre samfunnet i stand til å håndtere alle slags kriser krever store ressurser og det er ikke mulig og heller ikke ønskelig å sikre samfunnet mot alle typer trusler som kan komme til å inntreffe. Dersom samfunnssikkerhet blir ansett som en objektiv evne ved samfunnet, har risikoanalyser og kost-nytte-analyser en viktig rolle å spille. Problemet med slik analyse er at de kun er verktøy som ikke kan gi annet enn vurderinger om fremtiden, og at de kn aldri kan beskrive et objektivt risikobilde eller en objektiv evne til å håndtere kriser og trusler. Dersom samfunnssikkerhet brukes snevert, altså trusler med lav sannsynlighet og store

konsekvenser, er det desto viktigere i et demokratisk samfunn at man har debatter om hva som er viktig å beskytte og hvor mye ressurser som egentlig skal benyttes. Å forholde seg til risiko innebærer at man må gjøre vurderinger om fremtiden, og samfunnssikkerhet må derfor ses som verdier om hva man skal ønske å beskytte samfunnet mot.

5. Om risikoforskning

Å studere risiko som sosialt fenomen innebærer en subjektiv mer enn objektiv tilnærming til trusler. Det vi ikke er redd for kan ikke gjøre oss usikre. Oppfatningen om at verden er blitt farligere har bare delvis med objektive farer å gjøre. Viktigere enn faktiske forhold er hvordan samfunnet opplever farer, og derved mobiliserer politiske og økonomiske krefter. Denne subjektiveringingen vokser ut av sosialt bestemte forestillinger og forutsetninger. Sikkerhet og usikkerhet er utenkelig utenfor en viss sosial ramme. All sikkerhet er derfor samfunnssikkerhet.

At risikobegrepet er rettet mot fremtiden skaper spesielle utfordringer, både praktisk og konseptuelt. Risikoforskning tar form av en leting etter kunnskap om det ukjente. Fullstendig kunnskap om hva som kan kunne skje i fremtiden tilsvarer samfunnets uopnåelige sikkerhet. Risiko har derved en politisk og sosial funksjon som ikke kan frakobles mer objektive tilnærminger. Offentligheten, og ikke minst næringslivet, har store forventninger om et sikkert og risikofritt samfunn. Risiko brukes mer og mer som et analytisk verktøy som skaper en kunstig sikkerhet ved å simulere kunnskap.

Risikoanalyse innebærer ikke en passiv forståelse av virkeligheten. Den påvirker sikkerhetslandskapets mottakere og bidrar til å opprettholde statens monopolfunksjon som samfunnets beskytter. Sikkerhet blir ikke lenger oppfattet som en passiv form for samfunnets beskyttelsesfunksjon. Sikkerhet er blitt til en fremtidsrettet funksjon. Sikkerhet er ikke lenger en holdning overfor hva som er der ute, men mye mer en holdning overfor hva som *kan* være der ute. Å drive med sikkerhet er derfor også å til stilling til spørsmålet om hva som er verdifullt for mennesker og for samfunnet. For å reagere på forventningen om stadig bedre sikkerhet overfor ukjente trusler er myndighetene nødt til å henvende seg til mer og mer risiko analyse.

Risiko er en type regjering. Formålet med klassisk risikoanalyse er å rasjonalisere risiko. Det klassiske synet på risikoanalyse vokser ut av makroøkonomien og forsikringsindustrien. Det har som hensikt å internalisere ukjente farer (risiko i vanlig forstand) i økonomiske og sosiale systemer slik at de kan bli en del av en rasjonell, redelig sosial eller politisk diskurs. Risikoanalyse er i den forstand en transformasjonsmekanisme. Den transformerer usikkerhet til en regjerbar rasjonalitet. Rasjonaliserbar risiko er i en viss forstand ikke lenger risikofullt. Slik

sett representerer risikoforskning en regjeringsprosess, en prosess som regjerer farer for samfunnet, en prosess som gjør det farlige trygt for business-as-usual.

Risiko er en type etikk. Risikovurdering forutsetter uunngåelig et sett menneskelige verdier, normer og standarder som uttrykker hva som er viktig eller uviktig for mennesker, hvilken sosial pris ting har, hva vi er villige til ofre for den, og hva en trussel mot en slik ting ville innebære for visse mennesker i visse sammenhenger, i visse kulturer til enhver tid.

Risiko er preget av globalisering. Som sagt, er det på ingen måte opplagt at verden er blitt farligere, eller mer risikofull. Det som er klart er imidlertid at globaliseringsprosesser har ført til en intensivering av vårt forhold til farlige hendelser. Hvorfor opplever vi denne inflasjonen i refleksjonen omkring samfunnssikkerhet og risiko akkurat nå? Problematiskeringen av forholdet mellom samfunnssikkerhet og risiko er et ledd i den samme moderniseringsprosessen som har skapt de moderne 'risikoene'.

DO NOT CITE WITHOUT PERMISSION