

USIKKERHETENS SIKKERHETSPOLITIKK: REGJERINGENS SIKKERHETSDISKURSER I USIKRE TIDER

En analyse relasjonene mellom sikkerhetsdiskurser, geopolitisk konkurranse, klimaendringer og uforutsette trusler.

THE POLITICS OF INSECURITY: ANALYZING GOVERNMENT DISCOURSES IN AN ERA OF UNCERTAINTY

Exploring the interplay between security discourses, Great Power competition, environmental changes and emerging threats.

**MPABR4901/MPAR4900 - Masteroppgave offentlig ledelse og
styring**

2024

Levert av: Sondre Olsen og Espen Ulveseter

Antall ord: 46 049

Vedlegg:

Vedlegg 1 - Dokumentliste

Vedlegg 2 – Eksempel fra kodingsdokument

Forord

Ideene bak denne oppgaven har blitt til under kyndig veiledning av Bent Sofus Tranøy, som ledet våre interessebaserte diskusjoner om revitaliseringen av totalforsvaret inn mot Københavnerskolens teori om sikkerhetisering. Dette viste seg å være et interessant og fruktbart utgangspunkt for å se nærmere på hvilke endringer som skjer i norsk sikkerhetspolitikk, og særlig hvordan stadig flere problemstillinger tilsynelatende omtales i et sikkerhetsperspektiv.

Oppgaven har vært utfordrende, men givende å arbeide med. Det har vært interessant å analysere dokumenter som omtaler problemstillinger vi har opplevd, eller som vi ser og leser om i media og på jobb, på et overordnet nivå i forhold til våre erfaringer.

Oppgaven markerer avslutningen på våre masterutdanningsløp på henholdsvis fire og tre år ved Høgskolen i Innlandet. Utdanningen har gitt verdifull innsikt i politisk orden og samfunnsorganisering, så vel som i organisering av beredskapsorganisasjoner. Særlig vil vi fremheve utdanningsløpets vektlegging av overnasjonale strukturer og faktorer som påvirker organiseringen i Norge - en tilnærming som har bidratt til inspirasjonen for å se nærmere på sikkerhetsfaget i en statsvitenskapelig ramme. Utdanningen har gitt oss gode verktøy og forutsetninger for å ta fatt på et prosjekt av et slikt omfang som denne oppgaven.

Arbeidet med denne oppgaven har tidvis vært svært hektisk, særlig på grunn av hektiske arbeidshverdager i Forsvaret og Forsvarsdepartementet. Vi vil rette en takk til arbeidsgivere, for å ha gitt oss nødvendig fleksibilitet til å kunne prioritere utdanning og ferdigstilling av denne oppgaven. Vi vil takke gode kolleger som har bidratt med sparring og oppmuntring underveis.

Igjen vil vi rette en takk til Bent Sofus, som har vært en formidabel ressurs og vist stor fleksibilitet og velvilje for å bistå oss gjennom analysen og avslutningen av oppgaven.

Særlig vil vi rette takk til Kristi og Sunniva, til familier og til venner, som har vist tålmodighet og gitt oppmuntring og motivasjon til å fullføre dette prosjektet.

Sondre Olsen

Oslo, 15. mai 2024

Espen Ulveseter

Oslo, 15. mai 2024

Forkortelser

Ahus: Akershus universitetssykehus

BUB: Beredskapsutvalget for biologiske hendelser

CBRNE: Kjemiske stoffer, biologiske agens, radioaktive stoffer, Nukleært materiale, eksplosiver med høyt farepotensiale

COE: Center of Excellence

CO₂: Karbondioksid

DSB: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

EKOM: Elektronisk kommunikasjon

E-tjenesten: Etterretningstjenesten

EU: Den europeiske union

EØS: Det europeiske økonomiske samarbeidsområde

FCKS: Felles cyberkoordineringssenter

FFI: Forsvarets forskningsinstitutt

FHI: Folkehelseinstituttet

FN: De Forente Nasjoner

Hdir: Helsedirektoratet

HNS: Host Nation Support

HOD: Helse og omsorgsdepartementet

IPBES: The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change

JD: Justis- og beredskapsdepartementet

KDD: Kommunal- og distriktsdepartementet

Meld. St: Melding til Stortinget

NATO: North Atlantic Treaty Organization

NCSC: Nasjonalt cybersikkerhetssenter

NC3: Nasjonalt cyberkripsenter

NESS: Nasjonalt etterretnings- og sikkerhetssenter

NIPaR: Norsk intensiv- og pandemiregister

Nkom: Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

NordGen: The Nordic Genetic Resource Center

NOU: Norges offentlige utredninger

NSM: Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Prop: Proposisjon til Stortinget
PST: Politiets sikkerhetstjeneste
RCU: Regjeringens covid-19-utvalg
RHF: Regionalt helseforetak
SMK: Statsministerens kontor
St. Meld: Melding til Stortinget
USA: United States of America
WHO: World Health Organization

Definisjoner

Bærekraftsrisiko – «Bærekraftsrisiko er en samlebetegnelse på risiko knyttet til miljømessige, sosiale og styringsmessige forhold.» (Meld. St. 26 (2022-2023), s. 17)

Infrastruktur - «En infrastruktur kan bestå av fysiske elementer, som vannforsyning, undervannsinfrastruktur, installasjoner til havs, havner, flyplasser, eller for det ytre rom (bakkebasert og satellittbasert). Infrastruktur kan også bestå av digitale og mer høyteknologiske elementer som algoritmer og sensorer.» (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 37).

Klimatilpasning – «Klimatilpasning innebærer å forstå konsekvensene av at klimaet endrer seg og iverksette tiltak for å på den ene siden å hindre eller redusere skade, og på den andre siden utnytte mulighetene som endringene kan innebære.» (Meld. St. 26 (2022-2023), s. 6).

Nasjonale sikkerhetsinteresser - landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til:

1. de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet
2. forsvar, sikkerhet og beredskap
3. forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner
4. økonomisk stabilitet og handlefrihet
5. samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet (Lov om nasjonal sikkerhet (Sikkerhetsloven), 2018, referert til i Meld. St. 9 (2022-2023), s. 10)

Policy - «Det politiske systemet produserer (...) beslutninger om tiltak, programmer og reformer som påvirker omgivelsene. Det er «policy», eller innholdet i politikken.» (Vabo, Klausen & Askim, 2020, s. 25). I vår oppgave studerer vi regjeringens forslag til policy. Vi vil derfor omtale forslag til endringer som policy selv om vi ikke omtaler behandlingen av

forslagene på Stortinget. Forslag i NOU-er vil omtales som anbefalinger relatert til policy, ettersom disse ikke er behandlet av Regjeringen.

Verdikjede - «En verdikjede kan forklares som en struktur av leveranser mellom virksomheter. Verdikjeden representerer en avhengighet virksomheter imellom, for å få levert tjenester eller produkter. Slike verdikjeder kan omfatte fysisk infrastruktur, digitale avhengigheter, eierskap og underleverandører. Verdikjedene er ofte komplekse og uoversiktlige med mange avhengigheter, som ofte går på tvers av landegrenser.» (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 30).

Figurer

FIGUR 1: ET MER DYNAMISK KONFLIKTSPEKTER (NOU 2023: 17, S. 41)

FIGUR 2: KRITISKE SAMFUNNSFUNKSJONER (NOU 2021: 6, S. 350).

Tabeller

TABELL 1: UTDRAK AV NIVÅER AV OVERBELASTNING OG KONSEKVENSER FOR HELSETJENESTEN (HOLDEN IV (2022), REFERERT TIL I NOU 2023: 17 (S. 371).

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	VI
Norsk sammendrag	VIII
Abstract	IX
1 Innledning.....	1
1.1 Introduksjon til oppgaven	1
1.2 Formålet med oppgaven	3
1.3 Problemstilling.....	3
1.4 Teoretisk grunnlag.....	5
1.5 Avgrensninger.....	5
1.6 Tidligere forskning	7
1.7 Beskrivelse av forforståelse.....	12
1.8 Oppgavens struktur	13
2 Teoretisk tilnærming	13
2.1 Diskursanalyse	15
2.2 Sikkerhetisering	17
2.2.1 Historisk utvikling	17
2.2.2 Hovedretninger innen sikkerhetiseringsteori.....	19
2.2.3 Et nytt rammeverk.....	19
2.2.4 Et kritisk blikk på sikkerhetiseringsteori	24
3 Metode	27
3.1 Generelt om forskningsdesign og metode	27
3.2 Kvalitativ metode	28
3.2.1 Induktiv, deduktiv og abduktiv tilnærming	29
3.2.2 Dokumentanalyse.....	31
3.3 Diskursanalyse	31
3.4 Forskningsdesign: sikkerhetisering i norsk politikk som casestudie	35
3.5 Datainnsamling og dokumenter i vår studie	36
3.6 Kvalitet i forskningen	37
3.6.1 Pålitelighet.....	38
3.6.2 Troverdighet	38
3.6.3 Overførbarhet.....	39
3.6.4 Bekreftbarhet	40
3.7 Forskningsetikk.....	40

4	Analyse	41
4.1	Diskursenes kontekst.....	41
4.1.1	Verdikjeder	43
4.1.2	Nasjonale sikkerhetsinteresser som referanseobjekt	48
4.2	Trusselen fra sammensatte trusler	51
4.2.1	Definisjon og kontekstualisering	51
4.2.2	Diskurser om sammensatte trusler	53
4.2.3	Delkonklusjon	74
4.3	Trusselen fra klimaendringer.....	74
4.3.1	Definisjon og kontekstualisering	75
4.3.2	Diskurser om klimaendringer	78
4.3.3	Delkonklusjon	90
4.4	Trusselen fra smittsomme sykdommer.....	91
4.4.1	Definisjon og kontekstualisering	91
4.4.2	Diskurser om pandemi	92
4.4.3	Delkonklusjon	110
5	Konklusjon	111
5.1	Hvordan konstrueres trusler og referanseobjekter i situasjoner som omhandler sikkerhet eller sikkerhetspolitikk?.....	111
5.2	Hvordan fremstilles det at samfunns-, statlige- og nasjonale interesser er truet?	113
5.3	Hvordan kan sikkerhets- og politiske virkemidler bidra til eller indikere sikkerhetisering?	115
5.4	Hvordan fremkommer sikkerhetsbegrepet i offisielle norske diskurser om sammensatte trusler, klimaendringer og smittsomme sykdommer, og hvilke endringer i begrepet kan spores?	117
6	Anbefalt videre forskning	119
7	Bibliografi	121

Norsk sammendrag

I denne undersøkelsen vil vi analysere diskurser om sikkerhetsproblemer, i den hensikt å identifisere hvilke tankesett regjeringen har om begrepet og hvordan tankesettet endres av trusler samfunnet står overfor.

Denne undersøkelsen har som problemstilling: Hvordan fremkommer sikkerhetsbegrepet i offisielle norske diskurser om sammensatte trusler, klimaendringer og smittsomme sykdommer, og hvilke endringer i begrepet kan spores?

Undersøkelsen har et alvorlig bakteppe; teknologiske og sosiale endringer er drivende for samfunnets utvikling, og gjør det stadig mer sammenkoblet. Globale og sektorovergrepene kriser viser omfattende avhengigheter på tvers av sektorer, samfunnsfunksjoner og stater.

Utgangspunktet for vår undersøkelse er Københavnerskolens sikkerhetiseringsteori. Teorien gir forståelse for hvordan forståelsen av sikkerhet blir påvirket av trusler, og hvordan sikkerhetspolitiske problemer konstrueres. Buzan, Wæver & de Wilde (1998) forutsetter en åpen agenda for at sikkerhetspolitikk er mer enn militære trusler, men fastsetter klare kriterier for at andre problemer kan sikkerhetiseres.

Studien er kvalitativ, og vi bruker diskursanalyse som verktøy. Sikkerhetiseringsteorien beskriver at sikkerhetisering foregår gjennom «speech acts», og er derfor diskursiv.

Forskningsdesignet bygger på en teoretisk fortolkende casestudie av offentlige dokumenter som kategoriseres som sikkerhets- og beredskapspolitiske.

I analysen undersøker vi diskurser om sammensatte trusler, klimaendringer og smittsomme sykdommer. Dette gjør vi for å finne ut hvordan trusler og referanseobjekter konstrueres, hvordan trusler mot nasjonale interesser representeres, og hvordan politiske virkemidler bidrar til eller indikerer sikkerhetisering.

Våre funn viser at offentlige diskurser har en proaktiv tilnærming til sikkerhetsbegrepet. Sett i sammenheng med tidligere forskning, viser vår undersøkelse at samfunnets sårbarheter operasjonaliseres til anvendelige begreper og fenomener i regjeringens diskurser. Samtidig ser vi stadig økende kompleksitet og usikkerhet i problemene samfunnet står overfor. Dette finner vi at utfordrer større deler av samfunnet enn tidligere i arbeidet med forebyggende sikkerhet.

Abstract

In our thesis, we will analyse governmental discourses on security issues in an effort to identify mindsets pertaining to security, and how mindsets change when confronted by the issues facing society.

The principal object of study in this thesis is how the term *security* is presented in official Norwegian discourses on hybrid threats, climate change and infectious diseases, and what traces of change in its use that can be found.

Our thesis has a grave context. Technological and social changes drive societal development, and are making society increasingly interconnected. Global and cross-sectoral crises expose extensive dependencies across sectors, social functions and states.

The basis for our thesis lies in the Copenhagen School's theory of securitization. The theory provides insight into how perceptions of security are affected by threats, and how in turn security policy issues become constructed. Buzan, Wæver & de Wilde (1998) are «wideners». They argue to allow non-military threats onto the security policy agenda, provided that the issues meet a strict set of criteria necessary to achieve security status.

The research in our thesis is qualitative, and utilises discourse analysis as a research tool. The securitization theory describes that securitization is initiated by «speech acts», and is thereby a discourse. Our research design is an interpretive case study based on official governmental documents categorized as security and readiness policy.

The objects of our analyses are discourses pertaining to hybrid threats, climate change and infectious diseases. Our analyses aim to identify how threats and reference objects are constructed through discourse, how threats against vital national interests are depicted in discourses, and how political instruments affect or indicate securitization in public policy.

Our findings represent a proactive approach to security. When viewed in relation with previous research projects, our study presents an operationalization of perceived vulnerabilities in society. Dependencies and vulnerable systems are compiled into applicable concepts in governmental discourses. We find that increasing complexity and uncertainty in the issues facing society complicates the effort to effectuate a proactive security policy, and challenges greater segments of society.

1 Innledning

1.1 Introduksjon til oppgaven

Verden er i endring, og endringene skjer tilsynelatende hurtigere enn vi tidligere har erfart. I denne oppgaven vil vi undersøke forholdet mellom endringer i våre omgivelser, og utforming av sikkerhetspolitikk i Norge. Teknologisk utvikling og liberalisering har revolusjonert hvordan det samhandles på tvers av landegrenser, og fortsetter å drive store deler av verdens utvikling. Dette påvirker omgivelsene hvor sikkerhetspolitikken utformes. Teknologien har på mange områder intensivert globaliseringen, binder oss tettere sammen og skaper mulighetsrom for alle sektorer, samfunnsfunksjoner og stater. Denne utviklingen påvirker vår forståelse av sikkerhet. Forutsetningene for trusler, sårbarheter og sikkerhetstiltak er endret, og kjente og ukjente avhengigheter gjør at trusler mot enkelte fenomener kan ramme bredt.

Økt bevegelighet av mennesker, ideer, varer, tjenester og kapital på tvers av landegrenser har gitt grunnlag for økonomisk vekst og økt velferd. Når verden har blitt tettere sammenkoblet endres samtidig trussel- og sårbarhetsbildet. Konsekvensene av uønskede hendelser forplanter seg raskt mellom land. (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 9).

Samtidig skjer denne utviklingen med et dystert bakteppe: situasjonen tilspisser seg mellom autoritære regimer på den ene siden, og vestlige demokratier på den andre.

Stormaktene og det internasjonale samfunn er i økende grad uenige om hvilke interesser og fellesgoder som er viktigst, og hvorvidt og hvordan disse må reguleres og deles i felleskap. I en verden der makt i økende grad går foran rett, og der kortsiktige interesser får økt betydning, øker risikoen for konfrontasjon og konflikt. (Prop. 62 S (2019-2020), s. 18).

Verdensordenen utfordres av stormaktsrivalisering, der særlig Kina søker å utfordre USAs dominerende posisjon. Russland viser evne og vilje til å bruke militære kapasiteter til å skape fotfeste i det russiske myndigheter omtaler som en konflikt mot vesten og NATO. Samtidig har Russland og andre fiendtlige aktører vist kapasiteter, i form av sammensatte trusler, som kan påvirke deres motstandere innenfor alle sektorer. Dette skaper usikkerhet. «Vi lever i en beredskapsmessig brytningstid. Trussel-, risiko- og sårbarhetsbildet må forstås på en annen måte i dag enn for bare få år siden.» (NOU 2023: 17, s. 25).

Verden er mer sårbar i dag enn den har vært tidligere. Klimaendringer endrer rammevilkårene for verdenssamfunnets videre utvikling, både gjennom behovet for grønnere teknologi, og gjennom tilpasning til endrede værforhold. Potensielle flyktningsstrømmer, behov for

humanitær bistand og økte lokale, regionale og globale spenninger som følge av knapphet for vitale ressurser er trusler som kan følge av endringene. Globalisering har ført til en verdensorden som baserer seg på global handel. Globale verdikjeder er etablert, der forsyningssikkerheten påvirkes av at monopolister befinner seg i stor geografisk avstand fra mottakere, og gjerne bak lange og komplekse verdikjeder. Utnyttelse av mulighetsrommet som den digitale utviklingen har skapt, har også medført sektorovergrepene avhengigheter til digital infrastruktur for alle samfunnsnivåer. I sum viser dette en kompleks sammensetning av fenomener som påvirker sikkerheten; «Sikkerhets- og forsvarspolitiske utviklingstrekk påvirkes av politisk, teknologisk, økonomisk og demografisk utvikling og av klimaendringer.» (Prop. 14 S (2020-2021), s 34).

I Norge ser vi at truslene vi står overfor rammer flere sektorer, og gjerne samtidig. Vi ser at stadig nye verdier utgjør forutsetninger for opprettholdelse av vårt demokratiske samfunn, og at stadig flere slike verdier er avhengig av eller tilhører andre aktører enn statlige. Dette stiller åpenbart krav til at vi tenker på sikkerhet på en måte som er tilpasset situasjonen, men det er enda mange usikre faktorer som påvirker hvordan dette gjøres. «Tidligere var den dimensjonerende norske sikkerhetsutfordringen klart definert, og fremsto primært som et militært problem. I dag må NATO-land, inkludert Norge, påregne å bli hyppigere utsatt for sammensatt virkemiddelbruk fra både statlige og ikke-statlige aktører.» (Prop. 62 S (2019-2020), s. 19). Dette utgjør vesentlige endringer i rammer og vilkår for videre utvikling av samfunnet, og for hvordan samfunnet må innrettes for ivaretagelse av sikkerhet. «Norsk sikkerhet er inne i en krevende periode der stormaktsrivalisering, press på en regelstyrt verdensorden, rask teknologisk utvikling, sammensatte trusler og en krevende militærstrategisk utvikling er sentrale drivkrefter i en ny sikkerhetspolitisk situasjon for Norge.» (Prop. 14 S (2020-2021), s. 19).

Innebærer dette et økt omfang av sikkerhetsproblemer som kan knyttes til krigføring, eller at sikkerhetsbegrepet må nyanseres for å hensynta nye fenomener i samfunnet? Hvordan kan en differensiere mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet etter fremveksten av trusler som kan ramme hele samfunn? Ser vi at nye sektorer håndterer problemer som karakteriseres som sikkerhetspolitiske, eller må en i flere sektorer ta innover seg sikkerhetsaspekter ved politikken som utspiller seg? Hvilken sammenheng har disse spørsmålene med at sikkerhetsloven er gjort mer omfattende, og at stadig flere aktører i samfunnet underlegges den? Spørsmålene er ikke nødvendigvis de riktige, eller gjensidig utelukkende. Det som ikke er tvil om, er at dette er diskusjoner som må finne sted nå. «Nå er det alvor — Rustet for en

usikker fremtid» er tittelen på Totalberedskapskommisjonens rapport (NOU 2023: 17, s. 1), og den poengterer både et umiddelbart behov for å gjennomføre diskusjonene om sikkerhet, og for å forberede samfunnet på en fortsatt usikker samfunnsutvikling i årene som kommer.

1.2 Formålet med oppgaven

Overordnet har denne oppgaven som formål å bidra til oversikt over sikkerhetsbegrepets utvikling i diskursene om sikkerhet siden 2020. Oppgaven bygger i noen grad videre på tidligere forskning, som presentert i delkapittel 1.6. Derfor kan oppgaven, selv om den ikke kan anses å være en diakron analyse, i noen grad opplyse om videre utvikling etter analysene til eksempelvis Grunnan (2007), Moen (2020), og Rekve (2023). Vi forventer at oppgaven vil gi verdifull innsikt ved sammenligning med andre perioder. I et mer historisk perspektiv kan vår undersøkelse ses som en tverrsnittsundersøkelse, men det fremstår åpenbart at det er en periode der store endringer har funnet sted i sikkerhetspolitikken; «Norge og våre allierte står i en ny sikkerhetspolitisk situasjon, der Norges evne til å opprettholde innflytelse over egen sikkerhet og fremme og beskytte våre verdier og interesser blir viktigere, men også mer krevende.» (Prop. 14 S (2020-2021), s. 19).

Mer konkret er oppgavens formål å identifisere hvilke utfordringer og utviklingstrekk som fortolkes som sikkerhetspolitiske problemer i norsk politikk i perioden 2020-2024, og vurdere hvordan sikkerhetiseringsteorien forklarer hvordan disse problemstillingene flyttes fra den ordinære politikken til sikkerhetspolitikken. Dette vil vi gjøre ved å beskrive forholdene som omtales som sikkerhetspolitisk, og identifisere og redegjøre for hvilke forsøk på sikkerhetisering som kommer fram i offentlige tekster.

1.3 Problemstilling

Problemstillingen for vår oppgave er:

Hvordan fremkommer sikkerhetsbegrepet i offisielle norske diskurser om sammensatte trusler, klimaendringer og smittsomme sykdommer, og hvilke endringer i begrepet kan spores?

Gjennom en analyse av omtale av ulike trusler, vil vi se på hvordan problemstillinger flyttes fra ordinære politikkområder til sikkerhetspolitikken, eller omvendt. Dette gjør vi ved å se på hvordan samfunnsmessige, nasjonale og internasjonale problemstillinger omtales i offentlige dokumenter. Videre undersøker vi hvordan sektorer, politikkområder og trusler omtales som

sikkerhetspolitiske eller ordinære politiske utfordringer, og om det eksisterer motstridende fremstillinger av disse problemstillingene.

Vi har identifisert følgende forskningsspørsmål som vi mener kan bidra til å besvare problemstillingen:

Hvordan konstrueres trusler og referanseobjekter i situasjoner som omhandler sikkerhet eller sikkerhetspolitikk?

Forskningsspørsmålet bidrar til å belyse hvilke forhold som eksisterer ved trusler og verdier som vi finner antydning til sikkerhetisering av. Interessante forhold ved trusler er egenskaper, som eksempelvis om trusselen er umiddelbar eller allerede har skapt en krise, eller om diskursene viser en mer potensialbasert tilnærming. Andre interessante forhold er eksempelvis hvordan menneskeskapte og naturskapte trusler omtales, og hvilke aktører som forårsaker eller forsterker trusselen. Videre er også truslenes relasjoner interessant, som manifesteres gjennom eksempelvis gjensidig påvirkning mellom egenskapene, eller mellom trusselen og ulike referanseobjekter. Tilsvarende interessante forhold for verdier er vektlegging av avhengigheter til fenomenet, eller fenomenets egen funksjon eller verdi. Spørsmålet vil videre belyse om det er forskjeller eller likheter mellom konstrueringen av ulike typer trusler og verdier, om det uttrykkes motstand, hvilke meningsytringer som er dominerende, og kan gi et utfyllende bilde av «spillereglene» for sikkerhetsdiskurser i regjeringen.

Hvordan fremstilles det at samfunns-, statlige- og nasjonale interesser er truet?

Forskningsspørsmålet bidrar til å belyse hvilke verdier og interesser som er aktuelle referanseobjekter som kan føre til at problemstillinger blir konstruert som sikkerhetsproblemer, uten at de nødvendigvis blir sikkerhetisert. Tilsvarende vil spørsmålet også belyse eventuelle problemstillinger som desikkerhetiseres, eksempelvis etter endt krisehåndtering. Slike verdier og interesser har ofte en sterk tilknytning til en eller flere sektorer. Derfor forventer vi at spørsmålet også vil gi grunnlag for å kommentere hvilke sektorer det kan oppstå problemstillinger som kan sikkerhetiseres i. Slik utfyller spørsmålet rammeverket til Buzan, Wæver & de Wilde (1998), som ikke utelukker sektorer fra å kunne bli sikkerhetisert, men som vektlegger enkelte sektorer.

Hvordan kan sikkerhets- og politiske virkemidler bidra til eller indikere sikkerhetisering?

Diskursene om problemstillinger kan variere i innhold, og hvilke forhold som vektlegges. Virkemidler og tiltak som fremmes gjennom forslag til institusjonelle endringer, fordeling av

ressurser og innsatsfaktorer, og innføring av policy sier i mange tilfeller noe om hvilke diskurser som er dominerende. Sikkerhetiseringsteorien hevder at sikkerhetisering kan observeres direkte gjennom formuleringen av en eksistensiell trussel mot viktige referanseobjekter. Spørsmålet utfyller teorien, da det også tar hensyn til at et slikt tankesett kan komme frem av debattene om tiltak, da tiltak er indikatorer for prioritering og dominerende tankesett.

1.4 Teoretisk grunnlag

Oppgaven undersøker sikkerhet med utgangspunkt i Københavnerskolens sikkerhetiseringsteori. Teorien gir grunnlag for å forstå hvilke trusler som kan påvirke sikkerhet, og hvordan disse truslene kan løftes til den sikkerhetspolitiske dagsorden. Det finnes flere måter å tilnærme seg denne problematikken, men en forutsetning i teorien til Buzan, Wæver & de Wilde (1998) er at den sikkerhetspolitiske agendaen er åpen for andre trusler enn militære, samtidig som det foreligger klare kriterier for hvilke problemer som kan bli sikkerhetisert. Teorien beskrives nærmere i kapittel 2.

Sikkerhetisering, som beskrevet av Buzan, Wæver & de Wilde (1998) handler om diskurs. Tilnærmingen er sosialkonstruktiv, som innebærer at sikkerhetisering skjer gjennom diskursene som skaper oppfatningen av et sikkerhetsproblem. Sikkerhet omtales som en talehandling, som vil si at bruk av sikkerhetsrelaterte begreper i seg selv kan være en sikkerhetiserende handling. Vi har derfor benyttet teori om diskursanalyse for å øke analysens kvalitet, og særlig for å fange opp sikkerhetiserende handlinger som ikke møter kriteriene som Buzan, Wæver & de Wilde (1998) beskriver.

1.5 Avgrensninger

Vi har avgrenset vårt forskningsspørsmål tidsmessig til å gjelde perioden fra 2020 til 2024. I starten av 2020 brøt COVID-19 ut, og satt verden i en situasjon der de fleste samfunnsforhold ble stresstestet. Dette synliggjorde en rekke sårbarheter i verdensordenen. Rekve (2023) poengterer bl.a. At «ein i 2021 stod nærare Sårbarhetsutvalgets kritiske forståing for sårbarheitene gjensidige avhengigheiter og globalisering utgjær.» (Rekve, 2023, s. 114). Russlands angrep mot og invasjon av Ukraina i 2022 er en annen hendelse som har påvirket hvordan Norge må tenke på sikkerhet og sikkerhetspolitikk. Rekve (2023) viser til sammensatte trusler (også omtalt som hybride trusler) som et begrep som dukket opp i dokumenter fra sentralt politisk hold rundt 2020. Dette inkluderer «påverknadsoperasjonar

som desinformasjon, påverknad av val eller strategiske oppkjøp og investeringar.» (Rekve, 2023, s. 92). I en situasjon der Russland er i krig i Europa, er dette en særlig trussel mot vestlige verdier. Vår tidsmessige avgrensning til 2024 er rent praktisk, og knyttet til tidspunktet da vi begynte vårt analysearbeid.

Empirisk har vi avgrenset vår oppgave til å omfatte dokumenter utgitt av regjeringen, og som regjeringen har kategorisert innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, eller sikkerhetspolitikk. I dette inngår norske offentlige utredninger (NOU), meldinger til Stortinget (meld. St.), og proposisjoner om lovvedtak (prop. L) og stortingsvedtak (prop. S). Avgrensningen vår er gjort med bakgrunn i at nevnte dokumenter handler om saker som regjeringen bevisst har valgt å sette et sikkerhetsperspektiv, og viser dermed de mest aktuelle problemstillinger som omtales på politisk nivå. Valget av kategorier er en tematisk avgrensning i samsvar med regjeringens valg av kategorier. Vi har også måttet ta kapasitetsmessige hensyn, og har derfor gjort et strategisk utvalg av dokumenter. Basert på titler og innledende analyse har vi valgt dokumentene som fremstår mest relevant for vår oppgave fra de aktuelle dokumentene. Det kan være problemstillinger som tas opp i dokumenter utenfor vår empiriske avgrensning som kunne vært interessant å undersøke, blant annet for å se etter sikkerhetsfaglige begreper i tekster som ikke er kategorisert som samfunnssikkerhetsrelatert eller sikkerhetspolitisk. Det ville også vært interessant å se på problemstillinger som mer eller mindre bevisst ikke er omtalt i et sikkerhetspolitisk lys.

Analytisk har vi avgrenset vår oppgave til problemstillinger som angår norske interesser. Det innebærer at referanseobjektet i spørsmålet om sikkerhetisering er Norge, eller statens sikkerhetsinteresser. Hansen (2013) beskriver eksempelvis sikkerhetisering av problemstillingen ved somaliske pirater, og sentralt for sikkerhetiseringen er at dette truet norske interesser i farvannet. På tilsvarende måte vil vi se etter hvilke norske interesser som fører til at problemstillinger blir, eller ikke blir, forsøkt sikkerhetisert. Underveis i arbeidet med denne oppgaven innså vi at omfanget av vår analyse ble for stort, og vi har derfor strategisk valgt tre konkrete problemer med forskjellige egenskaper som vi vil analysere. Utvalget er basert på at de (i hovedsak) ser ut til å ha sterk tilhørighet til én sektor, selv om de åpenbart påvirker flere. Videre er truslene som manifesteres vesentlig forskjellig. En svakhet i utvalget er at alle problemene vi har valgt er sektorovergrepene - dette er imidlertid en svakhet vi ikke er sikker på om vi kunne unngått.

Vi vil undersøke indikatorer for at problemstillinger blir sikkerhetisert, og hvilke aktører som fremmer problemstillingene som sikkerhetsproblemer, og hvilke referanseobjekter

talehandlingen omhandler. Analysen er generell og innenfor flere sektorer. En svakhet med denne fremgangsmåten er at den ikke nødvendigvis går tilstrekkelig dypt i datagrunnlaget for den enkelte problemstilling til å kunne konkludere om grad av sikkerhetisering. Analysen av begrepsbruk, og hvilke aktører som benytter sikkerhetsrelaterte begreper, kan likevel gi sterke indikatorer for å vurdere dette. Slik sett kan vi finne grunnlag for slike konklusjoner, men erkjenner at det ikke nødvendigvis vil være tilfellet med alle problemstillinger som omtales i vårt datagrunnlag. Ved å inkludere eksempelvis stortingsdebatter, og artikler og uttalelser i media, ville vi hatt bedre forutsetninger for å konkludere med i hvilken grad problemstillinger faktisk har blitt sikkerhetisert, og hvilken effekt dette gir.

1.6 Tidligere forskning

I dette delkapittelet vil vi se nærmere på tidligere forskning på sikkerhetisering av problemstillinger, med hovedvekt på sikkerhetisering i norsk politikk. Hensikten med dette er å oppnå et mer opplyst bilde av hva sikkerhetiserte problemstillinger er, hvilke problemer som har blitt forsøkt eller faktisk sikkerhetisert i Norge, og hvordan disse diskursene har foregått. Dette vil gi oss et bedre grunnlag for å forstå de diskurser vi skal se på, hvilke tidligere konklusjoner disse bygger videre på og hvilke «spilleregler» som er etablert i den offentlige ordlyden i Norge når det gjelder sikkerhetisering av problemer.

Det er internasjonalt, og særlig i autoritære grupperinger og stater, at de klareste eksemplene på sikkerhetisering kan synes. Dette er gjerne naturlig i sosiale organiseringer med autoritære trekk, der sikkerhetspolitikk nyttes for opprettholdelse av politisk og sosial kontroll - og befolkningen har andre forventninger til styring fra sentrale myndigheter. Vi har ikke grunnlag for å generalisere rundt sikkerhetiseringsprosesser i andre stater, men anser det å være på det rene at autoritære ledere har vesentlig annerledes forutsetninger for sikkerhetisering enn demokratiske. Vi anser det derfor ikke naturlig å sammenligne sikkerhetiseringsprosessen i slike stater med den i et fullverdig demokrati, selv om det nok finnes likhetstrekk. De følgende to eksempler viser henholdsvis hvordan problemstillinger som er sikkerhetisert fremstår og opprettholdes i diskurser, og hvordan endrede forhold også kan føre til desikkerhetisering.

Kjølberg (2003) har undersøkt hvorfor islamistiske grupper har sikkerhetisert religion, og hvilke konsekvenser dette gir. «Den sentrale drivkraften bak den såkalte internasjonale terrorisme er *religion*. Islam, slik denne religionen blir oppfattet av radikale islamistiske grupper, blir sett på som truet.» (Kjølberg, 2003, s. 29). I dette legges det at «[religionen]

anses som en så sentral verdi at alle midler må tas i bruk for å forsvare den.» (Kjølberg, 2003, s. 29). Han viser også til koblingen mellom kampen for å bevare deres praktisering av islam, og begrepet *jihad*, hellig krig. «*Jihad* er etter mange islamisters mening en individuell plikt for den enkelte muslim (...)» (Kjølberg, 2003, s. 29), og koblingen kan slik sett fremstå som et retorisk virkemiddel for opprettholdelse av deres religionspraktisering som en sikkerhetisert problemstilling. Kjølberg (2003) redegjør videre for «holdninger som skapes av terroristaksjoner vil kunne virke, eller føles som, diskriminerende overfor muslimer og arabere.» (Kjølberg, 2003, s. 30). Slike holdninger brukes gjerne i islamistisk propaganda, og fungerer som retoriske virkemidler for å opprettholde et bilde av konflikt mellom islamisters sosiale organisering, og (primært) den vestlige verden.

Tilsvarende retorikk beskrives av Åtland (2004) om Barentshavet og nordområdepolitikk i Russland under den kalde krigen. Han beskriver at Nordflåten og forsvarsledelsen i stor grad fikk gjennomslag i sine forsøk på sikkerhetisering av problemstillinger, i stor grad som en følge av spenningsnivået i Arktis og maktkonsentrasjonen i gruppene. «Man forsøkte å maksimere sin sikkerhet gjennom en utvidelse av den sikkerhetspolitiske sfære.» (Åtland, 2004, s. 201). Han beskriver imidlertid en videre utvikling, etter den kalde krigen, der økonomiske interesser ble mer fremtredende, samtidig som «Nato oppleves i mindre grad enn før som en trussel mot Russlands sikkerhet.» (Åtland, 2004, s. 201). Vi må presisere at eksempelet er fra tidlig 2000-tallet, og at situasjonen nok er en annen i dag - likevel gir situasjonen Åtland undersøkte et godt eksempel på desikkerhetisering. Gjennom tre caser i nordområdene, viser Åtland (2004) en utvikling der et nedskalert spenningsforhold, teknologisk utvikling og sivil-militært samarbeid mellom Nordflåten og olje- og gassindustrien åpnet for «at Russland aktivt omformer sine strategiske interesser for å gi mer rom for energiutvinning i nord.» (Åtland, 2004, s. 214).

I Norge er sikkerhetiseringsprosessen i større grad forankret i debatt, og basert på en mer opplyst konsensus enn i de nevnte eksemplene. Det er en naturlig forskjell når en sammenligner autoritære regimer og et fullverdig demokrati, men poengteres likevel. Eksemplene gir verdi til vår undersøkelse ved at de viser klare eksempler på tilfeller av sikkerhetisering og desikkerhetisering. Vi må imidlertid være bevisst på at de vesentlige kulturforskjeller i autoritære regimer og i Norge, og følgelig at sikkerhetiseringsprosessen forventes å fortone seg hurtigere og basert på et snevrere eller annerledes beslutningsgrunnlag i autoritære regimer.

Hansen (2013) undersøkte piratvirksomheten utenfor Somalia, og konkluderte med at «piratvirksomheten utenfor Aden-bukten har blitt sikkerhetisert, samtidig viser undersøkelsen at dette ikke er en prosess som er veldig tydelig.» (Hansen, 2013, s. 42). I prosessen Hansen (2013) beskriver, trekkes norsk sjøfart, som omfatter arbeidernes liv og helse, sjøfartens bidrag til norsk økonomi, og matforsyning, og det økonomiske grunnlaget for næringen i sin helhet, frem som referanseobjekter som er truet. «Piratvirksomheten blir fremstilt som en eksistensiell trussel mot mannskaper og bidrar også til å opprettholde ustabiliteten i Somalia.» (Hansen, 2013, s. 33). Det vektlegges også at sammenligningen mellom piratvirksomheten og terrorhandlinger stod sentralt i diskursen, særlig i media. Hansen (2013) beskriver videre hvordan Norge som en følge av trusselen mot referanseobjektene responderer med ekstraordinære virkemidler i form av militærmakt og væpnet vakthold på fartøy, men også mer ordinære politiske virkemidler som økonomisk støtte. Undersøkelsen viser hvordan et problem som truer norske interesser (referanseobjektet) blir fremstilt som en eksistensiell trussel. «Piratene, aktiviteten og hendelsene blir fremstilt på en måte som skaper aksept for at det er nødvendig å reagere.» (Hansen, 2013, s. 42). Det er verdt å merke seg at undersøkelsen trekker frem en rekke sikkerhetiserende og funksjonelle aktører, både på nasjonal og internasjonal arena, som påvirker sikkerhetiseringsprosessen. Dette kan antyde et skille fra de mer autoritære grupperingene, der det tilsynelatende er færre aktører med større påvirkningskraft i diskursen som styrer den. Et annet spørsmål som er verdt å stille seg er hvorvidt et ytre press om bidrag til en militær operasjon kan ha bidratt til sikkerhetiseringen, og om prosessen hadde til hensikt å skape legitimitet for et militært bidrag.

Moen (2020) undersøkte sikkerhetsforståelse ved utrulling av 5G i Norge, og konkluderte blant annet med at ingen sikkerhetiserende aktører har fremmet påstander om en eksistensiell trussel ifm. 5G-utrulling eller Huawei. Det fremkommer imidlertid «(...) en tendens til PST som en sikkerhetiserende aktør, når det gjelder aktørens rolle innflytelse og legitimeringen rundt bekymringen av Huawei.» (Moen, 2020, s. 81). Med dette henvises det til PSTs sentrale rolle i sikkerhetsarbeidet i landet, og den autoritet de innehar i debatten omkring sikkerhetsutfordringer. Hun beskriver i avhandlingen at «(...) det finnes nyhetsartikler om at både Politiets Sikkerhetstjeneste (...) og Norsk Sikkerhetsmyndighet (...) advarer mot selskapets kinesiske tilhørighet, og risikoen ved å la selskapet levere komponenter til viktige samfunnsfunksjoner i Norge» (Moen, 2020, s. 43). Deres bekymring omkring Huawei og deres koblinger til kinesiske myndigheter tolkes likevel ikke som et sikkerhetiseringsforsøk, men en antydning om en situasjon hvor forebyggende tiltak kan motvirke mer alvorlige

hendelser. «Som kollektive referanseobjekt legges det vekt på norsk suverenitet gjennom at det snakkes om «nasjonal råderett» og «nasjonal kontroll» over kritisk infrastruktur.» (Moen, 2020, s. 54). Dette kan videre tolkes i retning av en nyansering av sikkerhetsbegrepet i debatten; at en problemstilling ikke er enten sikkerhetisert eller ikke, men omgjøres sikkerhetspolitikk uten at det foreligger en umiddelbar eller eksistensiell trussel.

Den samme tendensen synes i debatten rundt cyberdomenet. Grunnan (2007) konkluderer med at «(...) cyberterrorisme har blitt sikkerhetisert og er en del av den sikkerhetspolitiske agendaen, men det har ikke funnet sted en fullstendig sikkerhetisering.» (Grunnan, 2007, s. 113). Fullstendig sikkerhetisering forklares ved nivåene Grunnan (2007) benytter til å analysere sikkerhetisering. «Nivå 1 er «speech acts» med vekt på at det sies at sentrale verdier er truet, mens nivå 2 er fullstendig sikkerhetisering som går på at konkrete tiltak som i andre sammenhenger blir sett på som illegitime iverksettes.» (Grunnan, 2007, s. 10). Det fremheves bl.a. at «(...) politikerne oppfatter kritisk infrastruktur (som referanseobjekt) som truet på grunn av globalisering og avhengighet av informasjonsteknologi» (Grunnan, 2007, s. 116), og at denne forståelsen forsterkes av forskere og media. Grunnan (2007) poengterer at det er potensialet for et angrep, og ikke oppfattelsen av et nært forestående alvorlig angrep som er den dominerende oppfatningen i diskursene rundt cyberterrorisme. «Politikerne tar denne trusselen på alvor gjennom økte sikringstiltak i kritiske samfunnssektorer, men det finnes ikke uttalte politiske ytringer hvor begrepet cyberterrorisme i seg selv blir ansett som en trussel.» (Grunnan, 2007, s. 116). Sentralt for sikkerhetiserte problemstillinger er at det legitimerer tiltak som ellers ville vært sett på som illegitime. «Tiltak som lovgivning kan defineres som ekstraordinære, det er mer uklart om handlingsplaner og andre lignende tiltak kan regnes som tiltak som beviser at en sikkerhetisering har funnet sted. Sistnevnte tiltak kan imidlertid regnes som sikkerhetiserende handlinger.» (Grunnan, 2007, s. 103). Det etterlates altså liten tvil om at cyberterrorisme omtales i et sikkerhetspolitisk lys, og at det i avhandlingen vises en levende debatt om sikkerhetiseringen av problemet. Det kan imidlertid ikke klart konkluderes med at problemet har blitt sikkerhetisert, eller at det ikke har det. Det er verdt å stille seg spørsmålet om dette skyldes en svakhet i teorien, eller at diskursene ikke enda har resultert i tilstrekkelige beslutninger til å konkludere. På den ene siden har fremveksten av hybride trusler skapt en situasjon der trusselbildet er mer tvetydig, noe sikkerhetiseringsteorien kanskje ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for. På den annen side kan denne tvetydigheten være en følge av eksempelvis demokratiske prosesser, der det vektlegges å oppnå enighet gjennom debatt i den tid en alvorlig hendelse ikke forventes å være nært forestående. I vår

oppgave, som ser mer bredt på ulike problemstillinger som omtales i lys av sikkerhetspolitikken, er dette faktorer vi vil reflektere over.

Rekve (2023) har undersøkt hvilke diskurser som har dominert i samfunnssikkerhetsfeltet på politisk nivå i perioden 2000-2021. Hennes funn gir grunnlag for for forståelse av den diskursive praksis på politisk nivå i Norge, og bidrar samtidig til et bakteppe for vår oppgave. Hun konkluderer bl.a. med at «(...) dei politiske dokumanta i fleire tilfelle tuftar vektlegginga av fagleg tilnærming på sentrale omgrep.» (Rekve, 2023, s. 102). Fra et samfunnssikkerhetsperspektiv trekker hun frem en utvikling med noen konstante begreper som *sårbarhet* og *risiko*, men også fremvoksende begreper som havnet i søkelyset i sammenheng med viktige hendelser, som *sikkerhetskultur* etter 22. Juli og *sammensatte trusler* rundt 2020. Rekve (2023) viser samtidig til en utvikling av tilnærmingen til *samfunnssikkerhet* i sin analyse av meld. St. 5 (2020-2021). «I omtalen av omgrepet samfunnstryggleik går regjeringa videre i same spor som førre melding, og knyter det saman med statstryggleik.» (Rekve, 2023, s. 91). Dette synes å ha en sammenheng med særlig globalisering og fremveksten av hybride trusler. Hun viser bl.a. til forsyningskjeder, internasjonale avhengigheter og logistikkprinsippet *just in time* som faktorer som skaper sårbarhet, samtidig som sammensatte trusler vokser frem som begrep i den politiske diskursen. Dette antyder et skifte i diskursen som vi vil se nærmere på, der større deler av samfunnets ordinære bestanddeler har en betydning for den nasjonale sikkerheten enn tidligere. Vi vil i vår undersøkelse utforske dette nærmere, og se etter tendenser til overlapp mellom samfunnssikkerhet og statssikkerhet, eller bevisste valg om overføring av problemstillinger mellom kategoriene.

I dette kapittelet har vi, med henvisning til Kjølberg (2003) og Åtland (2004), beskrevet hvordan sikkerhetisering kan foregå, og hvordan det kan anvendes for å påvirke politikken i en stat. Som poengtert innledningsvis, er det i mer autoritære stater at de klareste eksemplene på sikkerhetisering viser seg. Det forekommer imidlertid også i Norge. Hansen (2013) redegjør for hvordan sikkerhetisering ble gjennomført av bl.a. regjeringen, og at det slik ble skapt legitimitet for militær intervensjon i en konflikt langt fra norske grenser. Moen (2020) redegjør for hvordan sikkerhet omtales i norsk politikktutforming, og gir grunnlag for forventninger om å finne en opplyst debatt omkring problemstillinger som kan være sikkerhetsrelatert i Norge. Grunnan (2007) redegjør i stor grad for de samme tendensene, og viser at den norske debatten i stor grad baseres på vurderinger av hvilke verdier som har betydning for sikkerhet, og en potensialbasert tilnærming til trusler. Diskursene som Grunnan

(2007) analyserte, viste at slike tilnærminger gir rom for forebyggende tiltak, uten at problemstillinger sikkerhetiseres i tråd med Buzan, Wæver & de Wildes (1998) teori. Grunnan (2007) baserer sin analyse på en tilnærming til sikkerhetisering med to nivåer; sikkerhetisering som talehandling, hvor en verdi omtales som truet, og fullstendig sikkerhetisering, hvor tiltak som ellers ville vært ansett illegitime settes i kraft for å motvirke trusselen. Denne tilnærmingen vil vi også benytte i vår oppgave. Rekve (2023) utdyper den diskursive praksisen som norsk politikkutforming baserer seg på, og redegjør for politiske diskurser basert på høy grad av faglig tilnærming og nodalpunkter som diskursene sentrerer rundt. Disse nodalpunktene vil vi anvende i søk etter relevant informasjon i dokumentene vi analyserer. Rekves (2023) funn vil også være interessant å sammenligne med eventuelle nodalpunkter vi identifiserer, for å kunne bidra til en utvidet diakron forståelse.

1.7 Beskrivelse av forforståelse

Vår forforståelse av problemstillingen og datagrunnlaget i denne oppgaven er preget av at vi begge har erfaring fra forsvarssektoren, og beredskaps- og sikkerhetsfaglig bakgrunn.

Vi har begge god innsikt i militær sektor, herunder i militære strategier og operasjonelle konsepter, samt trusselvurderinger for taktisk og operasjonelt nivå. Innenfor militære rammer har vi derfor gode forutsetninger for å forstå sikkerhetsutfordringer, og hvordan disse kan påvirke politikken. Vår militære erfaring er supplert med utdanning innen krise- og beredskapsledelse, og ut ifra dette perspektivet er vi godt rustet for å identifisere sikkerhetstrusler og forstå hvordan en på politisk nivå kan reagere på disse.

Vi har også erfaring fra strategisk nivå innen forsvarssektoren, som offiser i Forsvarsstaben og byråkrat i Forsvarsdepartementet. Vår kunnskap om byråkratiske prosesser, beslutningstaking og implementering av forsvarspolitikkk gir oss gode forutsetninger for å forstå hvordan sikkerhetsutfordringer oversettes til politiske handlinger innen byråkratiet.

I sum gir våre bakgrunner og erfaringer gode forutsetninger for å forstå sikkerhetisering i norsk politikk, men vi må være oppmerksomme på skillet mellom militære perspektiver på sikkerhet og byråkratiske realiteter når det kommer til sikkerhetspolitikk. Våre erfaringer baserer seg i stor grad på forberedelser til konkrete operasjoner, og med de ressurser som vi vet vil være tilgjengelig. I dette arbeidet legges det også til grunn at det etableres beredskap for å sikre tilgjengelighet. Dette skiller seg fra det mer langsiktige perspektivet på politisk

nivå, der problemstillingene ofte er mer tvetydige, og ressursene må prioriteres mellom flere problemer med store usikkerhetsmomenter.

Vi må være bevisst på opprettholdelsen av et helhetlig perspektiv på sikkerhetisering; særlig kan dette være utfordrende å frikoble fiendtlig intensjon fra trusselbegrepet, da dette er noe som i sikkerhetiseringsteorien er sosialt konstruert og intersubjektivt forstått. Dette gjør skillet mellom trusler og sårbarheter mer åpent for tolkning, enn det som er tilfellet i en militær og sikkerhetsfaglig tilnærming til sikkerhet.

Vår forforståelse gir oss også et godt grunnlag for å vurdere hva som faktisk er sikkerhetsutfordringer, og hva som faktisk forutsetter en proaktiv tilnærming. Dette skiller seg fra oppgavens målsetning om å identifisere hva som fremstilles som sikkerhetstruende. Vi må derfor være særlig bevisst på vår rolle som forskere, og sette søkelyset på sosial konstruksjon av trusler heller enn egne vurderinger av fenomenet.

1.8 Oppgavens struktur

I kapittel 1 innleder vi med å beskrive den sikkerhetspolitiske situasjonen som danner bakteppet for vår oppgave. Basert på dette utleder vi oppgavens formål, problemstilling og avgrensning. Vi definerer viktige begreper i oppgaven, og redegjør for konklusjoner fra tidligere forskning som vi tar med oss inn i arbeidet. Til slutt beskriver vi vår forforståelse.

I kapittel 2 redegjør vi innledningsvis for teori i generell forstand. Vi redegjør deretter for sikkerhetiseringsteori og diskursanalyse, og drøfter hvordan vi vil anvende teorien.

I kapittel 3 redegjør vi generelt for metode, og for hvilken metode vi vil anvende. Vi operasjonaliserer deretter metoden vi har valgt gjennom presentasjon av forskningsdesignet.

Kapittel 4 inneholder presentasjon av utvalgt empiri, og vår analyse.

I kapittel 5 konkluderer vi, og reflekterer rundt hvordan vår oppgave kan bidra til å besvare problemstillingen vi har jobbet med utgangspunkt i.

Kapittel 6 inneholder forslag til videre forskning, som ytterligere kan belyse hvordan diskursene former sikkerhetsbegrepet i norsk politikk.

2 Teoretisk tilnærming

Det finnes et mangfold av definisjoner av teori. Felles for definisjonene er at det handler om «å gjøre konkrete fenomener allmenne samt å forenkle og skape orden ut fra en kompleks

virkelighet.» (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 37). Johannessen, Tufte & Christoffersen (2016) forklarer videre at lovmessigheter vanskelig kan påvises innen samfunnsvitenskapen. Det kan vanskelig fastslås at spesifikke forklaringer viser «(...) sammenhenger mellom fenomener som antas å ha gyldighet til alle tider og i alle samfunn (...)» (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 39) innen fag som omhandler mennesker og samfunn. Samfunnsvitenskapelig teori må derfor ses på som dynamisk, og med en større grad av usikkerhet enn eksempelvis naturvitenskapelige teorier.

Sikkerhetisering er prosessen der en problemstilling trekkes ut av den vanlige politikken og fremstilles som et sikkerhetsproblem. Dette kan gjøres for å legitimere ønskede tiltak eller prioriteringer, eller skape økt oppmerksomhet mot saken. Dette kan eksempelvis oppstå som en reaksjon på endrede omstendigheter, eller det kan være en del av en bredere kulturpåvirkning for å legge stadig flere problemstillinger innen sikkerhetsdomenet som en følge av frykt eller usikkerhet (Wæver, 1995). Sistnevnte situasjon er verdt å være oppmerksom på i relasjon til det vi beskriver som en utvidet tilnærming til sikkerhetisering, men det kan også trekkes paralleller til autoritære regimer der flere politikkområder håndteres som sikkerhetsutfordringer for å opprettholde større grad av kontroll.

«(...) [I tekstanalyser] studeres tekstene systematisk for å trekke slutninger enten om omkringliggende forhold eller om forfatternes ideer og intensjoner.» (Bratberg, 2022, s. 11). I vår analyse benytter vi tekstanalyse for å forstå hvordan språk og tekst bidrar til å forme og konstruere sosiale virkeligheter; og spesifikt hvordan det kan bidra til at problemstillinger fremstilles slik at de oppfattes som et sikkerhetsproblem. Gjennom bruk av diskursanalyse kan vi utforske hvordan språk og tekst bidrar til å forme og forsterke sikkerhetsdiskurser i vårt datagrunnlag. Fokus på språklig og retorisk utforming, kan bidra til å identifisere underliggende forestillinger, verdier og maktforhold i sikkerhetiseringsprosesser.

Sikkerhetiseringsteori bygger på at sikkerhetiseringsforsøk er en talehandling. Ved å tilby et mer detaljert og kontekstualisert perspektiv på hvordan sikkerhetsdiskurser konstrueres og implementeres, gir diskursanalyse grunnlag for å gå dypere i analysen av språklige og retoriske mekanismer som ligger til grunn for sikkerhetiseringsprosesser. Diskursanalysen lar oss identifisere spesifikke diskursive strategier, som inkluderer narrativ og retoriske grep.

2.1 Diskursanalyse

Diskurs er et begrep som har flere betydninger knyttet til spesifikke fagområder, og blir derfor brukt i ulike fag på ulike måter. Innen bl.a. lingvistikk, idehistorie, filosofi og litteraturvitenskap brukes begrepet til å beskrive tankesett og forståelse. Diskursen beskriver hvordan disse fagområdene ser på verden og forholder seg til den gjennom språk, ideologi, sosialisering og institusjonalisering (Grue, 2021). Bratberg (2022) henviser til Bergstöm og Boréus (2005) og definerer en diskurs som «en samling utsagn i en bestemt sosial kontekst - samt skrevne og uskrevne regler for hva som kan og ikke kan sies i konteksten.» (Bratberg, 2022, s. 39). Diskursanalyse tar for seg både innholdet i en diskurs, altså ordene og ytringene, og forventningene i den sosiale kontekst hvor ytringen finner sted. Bratberg (2022) beskriver en diskurs som «et kognitivt og normativt *fellesskap* som kommer til uttrykk i språk» (Bratberg, 2022, s. 40). Holdninger og synsvinkler i sosiale grupperinger kommer til syne gjennom diskurser. Sjangeren diskursen forholder seg til, vil også påvirke innholdet i den (Skrede, 2017, s. 35). Diskurser innen en sosial gruppering og et fagområde, bygger på den felles forståelsesrammen de har av forskjellige problemstillinger. Bratberg (2022) viser til Neumann, og forklarer at «[d]iskurser er viktige fordi de «ved å innskrive seg i institusjoner og fremstå som mer eller mindre normale er virkelighetskonstruerende for sine bærere.» (Bratberg, 2022, s. 40). Diskurser gir dermed informasjon om eksempelvis verdisyn, idéer, hva som er prioritert og hvilke perspektiver som er dominerende (og som ev. utfordres). Sosialt konstruerte fellesskap er dynamiske, og det ligger i deres natur at indre spenninger kan endre oppfatninger rundt hva som har hegemonisk status. Bratberg (2022) poengterer at slike endringer skjer gradvis; diskursanalyse omhandler å identifisere kollektiv meningsdannelse, og det vektlegges at det i diskursen ligger en struktur som gir «kognitivt og normativt grunnlag for handling» (Bratberg, 2022, s. 41).

Innen diskursanalyse er *fenomen* et sentralt begrep, som refererer til begreper, ideer, ting og alt annet som kan bli gjenstand for forståelse eller tolkning. Teoretiske antakelser om fenomener kan ha en egenskapsbasert eller relasjonsbasert tilnærming. Den egenskapsbaserte tilnærmingen handler om fenomenet i seg selv og dets egenskaper, slik som omfang, struktur og funksjon. Den relasjonsbaserte tilnærmingen baserer seg på forholdet mellom fenomener og hvordan de påvirker hverandre. Dette gjøres for å kunne operasjonalisere fenomenet ved at vi knytter antagelsene til fenomenet og får begreper som forklarer forståelsen av fenomenet (Johannessen, Rafoss, & Rasmussen, 2018, s. 29-30). Et annet sentralt begrep er *representasjon* (Johannessen, Rafoss, & Rasmussen, 2018, s. 58). Begrepene har en

sammenheng ved at en representasjon er en spesifikk fremstilling av et fenomen, med et gitt sett av antakelser lagt til grunn. Representasjon er altså en beskrivelse av fenomenet, men ikke nødvendigvis det samme som fenomenet. En representasjon er sosialt konstruert, og dermed påvirket av subjektive tankesett. Fenomener kan derfor fremstilles gjennom ulike representasjoner, eksempelvis ulike narrativer i en konflikt. Et fellesskaps *standpunkt*, eller forståelse for fenomenet, kan slik påvirkes av representasjoner. (Johannessen, Rafoss, & Rasmussen, 2018, ss. 52-56). I andre tilfeller opprettholdes en representasjons dominans, og når dette ikke utfordres, omtales det som hegemoni.

Bratberg (2022) beskriver en poststrukturalistisk tilnærming til diskursanalyse, der «(...) ord (eller «tegn» i faglig språkdrakt) får sin betydning definert i relasjon til hverandre. Det er mønstre som holdes opp eller som endres gjennom språklig praksis.» (Bratberg, 2022, s. 51). I dette perspektivet foregår endringer av oppfatning av den sosialt konstruerte virkeligheten gjennom diskursenes påvirkning av hvordan ord og uttrykk fortolkes; slik utfordres også hegemoniske tilstander innen diskursen. «(...) et *nodalpunkt* [er] et særlig privilegert tegn som de andre organiseres i forhold til og får sin betydning fra.» (Bratberg, 2022, s. 52). Bruken av nodalpunkter påvirker med andre ord hvilken fortolkningsramme eller diskurs et budskap blir fortolket ut ifra (Bratberg, 2022, s. 51-53).

Sikkerhetisering er en diskursiv prosess. Sikkerhetisering handler om et kollektivt standpunkt om at et fenomen er sikkerhetspolitisk, og hvordan dette standpunktet forsterkes eller motstrides gjennom ulike representasjoner. Som poengtert av Rekve (2023), er nodalpunktene i politiske dokumenter om samfunns- og statssikkerhet forankret i sentrale begreper i faglige innspill til diskursen. I delkapittelet om tidligere forskning viste vi også til at Rekve (2023) konkluderte med en overlapp mellom samfunns- og statssikkerhet, og et situasjonsbilde som tidvis gjør det vanskelig å skille mellom de to. Vi forventer derfor å se de samme trekkene i vår analyse, og vil særlig se etter problemstillinger (eller sektorer) som omtales med bruk av begrepene *sårbarhet*, *risiko* og *sikkerhetskultur*, som Rekve (2023) konkluderte med at var sentrale i diskursene hun analyserte.

I neste delkapittel redegjør vi for sikkerhetisering. Det er sentralt i denne teorien at problemstillinger anses sikkerhetisert i det de oppfattes som truende mot sentrale verdier. Vi vil benytte teori om diskursanalyse for å supplere teorien ved å være oppmerksom på eventuelle andre gjentakende begreper som benyttes i relasjon til eksistensielle trusler mot sentrale verdier.

2.2 Sikkerhetisering

Det finnes et mangfold av definisjoner for begrepet «sikkerhet». Det norske begrepet skiller ikke mellom *safety* og *security*, som kobles til en tilstand av sikkerhet mot hhv. ikke-villede og villede uønskede hendelser (NOU 2006: 6, s. 228). Mange definisjoner er knyttet til en tilstand av sikkerhet (NSM, 2020; Engen et. al., 2016). I andre tilfeller, gjerne knyttet til spesifikke kontekster, handler begrepet gjerne om tiltak eller handlinger for å oppnå en sikkerhetstilstand eller beskytte verdier (NSM, 2019; NSM, 2023). Begrepet har også variasjoner i nivå. Fimreite, Lægreid & Rykkja (2014) referer til Kruke (2005) og beskriver at hendelser som kan true samfunnssikkerheten må «inkludere ett eller flere av de følgende kjennetegnene: «(1) ekstraordinære påkjenninger og tap, (2) høy kompleksitet og gjensidig avhengighet mellom offentlige organisasjoner og (3) potensial til å undergrave tillit til vitale samfunnsfunksjoner.» (s. 17). Begrepet har mange, ofte overlappende, konnotasjoner avhengig av kontekst og perspektiv. Vi vil ikke avgrense begrepet ved å definere det, men vektlegge hvordan begrepets kompleksitet og mangfoldige dimensjoner gjør begrepet kontekstavhengig, og mulig å tolke på forskjellige måter av ulike aktører.

«Sikkerhetisering» har sitt utspring fra Københavnerskolen, og omhandler hvordan innholdet i sikkerhetspolitikk blir til. Sikkerhetisering er den politiske prosessen som leder frem til at et problem blir tilført agendaen for sikkerhetspolitikk (Kjølberg, 2003, s. 10). Gad & Petersen (2012) referer til Wæver (2003), og forklarer at utgangspunktet for sikkerhetiseringsteori var å åpne for «et sikkerhetsbegrep som omfatter mer enn militære forhold, men samtidig beholde et kriterium for å skille sikkerhet fra andre typer politikk.» (s. 329).

2.2.1 Historisk utvikling

Vi ser sikkerhetiseringsteori i sammenheng med utviklingen av sikkerhetsstudier fra tidligere. Engen et. al. (2016) refererer til Åtland (2008) og beskriver en utvikling av europeiske stater på 1600-tallet, der sikkerhet handlet om å forsvare territoriet. Det fremstår naturlig at sikkerhetsbegrepet ble nært koblet til forsvar mot krigshandlinger i de relativt krigsherjede århundrene som fulgte. «På tross av sikkerhetsbegrepets historie var det først i tiden etter andre verdenskrig at det for alvor ble knyttet til statsbegrepet.» (Engen et. al, 2016, s. 34). Engen et. al. (2016) beskriver videre en utvikling der nasjonal sikkerhet og individets frihet tidvis stod i spenning mot hverandre i utviklingen, samtidig som stater erkjente behovet for beskyttelse av bl.a. Kritisk infrastruktur og produksjon i sivil sektor også fra et forsvarsperspektiv. Denne historiske utviklingen viser et klart trekk der sikkerhetsbegrepet

ikke kan adskilles fra trusler som foreligger. Det er derfor ikke en kontrast mellom den historiske tilnærmingen til sikkerhet, og utviklingen vi beskriver videre i kapittelet. Wæver (1995, s. 3-4) beskriver et sikkerhetsbegrep som gradvis nyanseres og utvides i tråd med utvikling av nye trusler og verdier som er viktig for sosiale grupperinger.

«During the 1980s we witnessed a general move to broaden the security agenda.» (Wæver, 1995, s. 1). Det er vanskelig å konkludere med én avgjørende årsak til denne utviklingen, men gitt sikkerhetsbegrepets nære kobling til politikk er det ikke unaturlig at bl.a. endringer i maktforhold, teknologisk utvikling og økt grad av globalisering har gitt ringvirkninger til begrepet. Rekve (2023), med referanse til Engen et. al (2016), viser til en utvikling innen norsk sikkerhetspolitikk der reduksjon av sårbarheter i fredstid var i fokus:

Krigsberedskapen vart tona ned, og medvitet om at samfunnet er sårbart òg i fredstid vart større. «Strategien om at det sivile samfunnet skulle støtte den militære forsvarsevnen, ble gradvis snudd på hodet.» Merksemda vart retta mot korleis militærkapasitetar kunne styrkja tryggleiken i sivilsamfunnet. (s. 11).

«Fra midten av 1990-årene rettet man i langt større grad oppmerksomheten mot ulykker og katastrofer forårsaket av samfunnsmessige utviklingstrekk eller naturfenomener» (Engen et. al., 2016, s. 36). Innholdet i «ulykker og katastrofer» eller «samfunnsmessige utviklingstrekk eller naturfenomener» utdypes ikke, men det henvises som eksempel til at ansvar for håndtering av terrorhandlinger først ble tillagt justissektoren i 2005. Det er på det rene at globalisering, økt kompleksitet i den internasjonale samhandlingen (innen flere sektorer) og teknologisk utvikling henger sammen, og at disse faktorene medførte nye og forsterkede samfunnsmessige problemer, deriblant trusler. Buzan, Wæver & de Wilde (1998) beskriver at dette påvirket tilnærmingene til sikkerhetspolitikk; på den ene siden beskriver de et press om å utvide sikkerhetsbegrepet som en reaksjon på hendelser, bl.a. Relatert til at økonomi, miljø og internasjonal kriminalitet i større grad kom på dagsorden. Dette skapte en motreaksjon, der et argument var at «(...) allowing nonmilitary issues to achieve security status would have undesirable and counterproductive effects on the entire fabric of social and international relations (...)» (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998, s. 2).

Utviklingen av sikkerhetsstudier har fortsatt etter 1998, da Buzan, Wæver & de Wilde (1998) beskrev teorien i den «mest kjente anvendelse [av teorien]» (Gad & Petersen, 2012, s. 329). Det vil derfor være et bakteppe i vår oppgave at nye diskurser og tankesett om sikkerhet ikke nødvendigvis omtales i teorien, og kan bidra til å utfylle den.

2.2.2 Hovedretninger innen sikkerhetiseringsteori

Som en følge av forsøkene på å utvide sikkerhetsbegrepet, oppstod det flere hovedretninger for hvordan sikkerhet skal forstås i relasjon til internasjonale relasjoner. «Two views of security studies are now on the table, the new one of the wideners and the old military and state-centered view of the traditionalists.» (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998, s. 1). De viser også til kritisk sikkerhetiseringsteori som en tredje retning, som vi kommer tilbake til senere i kapittelet.

Den tradisjonelle tilnærmingen til sikkerhetisering er konservativ, og baserer seg i stor grad på den historiske arven som er beskrevet i forrige delkapittel. Det foregår derfor i denne tradisjonen liten eller ingen grad av ytterligere sikkerhetisering; «Identifying security issues is easy for traditionalists, who, broadly speaking, equate security with military issues and the use of force.» (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998, s. 1). Et viktig argument for denne retningen er at et sikkerhetsbegrep som inkluderer andre forhold enn krigføring, kan inkludere alt og dermed ikke lenger kan avgrenses. «Without a general method for distinguishing security issues from merely political ones, it is impossible to pursue the wider agenda coherently.» (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998, s. 195). På den annen side argumenteres det for en utvidet tilnærming ved at andre trusler enn rent militære også utgjør en fare for sikkerheten. Innen en utvidet tilnærming til sikkerhet, er det et bredt spekter av utfordringer som kan underlegges ekstraordinær statlig kontroll, og det ligger til grunn for retningen at håndtering av utfordringer som et sikkerhetsproblem er en ønsket situasjon (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998).

The traditional progressive approach is: 1) to accept two basic premises of the established discourse, first that security is a reality prior to language, is out there (irrespective of whether the conception is «objective» or «subjective», is measured in terms of threat or fear), and second the more security, the better; and 2) to argue why security should encompass *more* than is currently the case (...). (Wæver, 1995, s. 1).

Den tradisjonelle og den utvidede tilnærmingen til sikkerhetisering står altså i et spenningsforhold, og kjernen til dette er hvorvidt sikkerhet kan være avgrenset til én sektor.

2.2.3 Et nytt rammeverk

Buzan, Wæver & de Wilde (1998) legger til grunn det de beskriver som en utvidet tilnærming til sikkerhet, men som står i en mellomposisjon mellom den tradisjonelle og «traditional progressive» (wæver, 1995) tilnærmingen. De beskriver et mål om «(...) keeping the security

agenda open to many different types of threats.» (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998, s. 4), men også å inkludere det tradisjonelle perspektivet. Det legges vekt på historiske konnotasjoner i sikkerhetsbegrepet, og staten som en sentral aktør (både når det kommer til å definere sikkerhetsproblemer, og som verdien som må beskyttes) (Wæver, 1995, s. 1).

Threats and vulnerabilities can arise in many different areas, military and nonmilitary, but to count as security issues they have to meet strictly defined criteria that distinguish them from the normal run of the merely political. They have to be staged as existential threats to a referent object by a securitizing actor who thereby generates endorsement of emergency measures beyond rules that would normally bind. (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998, s. 5).

Rammeverket til Buzan, Wæver & de Wilde (1998) handler om hvordan utfordringer som oppstår utenfor den militære sektoren skal inkluderes i sikkerhetsbegrepet gjennom en prosess. Prosessen omtales som sikkerhetisering, og innledes av en aktør som fremstiller et problem ved bruk av sikkerhetsterminologi og en bestemt struktur; «(...) the designation of an existential threat requiring emergency action or special measures and the acceptance of that designation by a significant audience.» (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998). Det er grunnleggende for teorien at sikkerhet er et sosialkonstruktivistisk begrep; det handler ikke om hva som faktisk er eller oppleves som et sikkerhetsproblem, men om hva som formuleres som og intersubjektivt blir tolket som et sikkerhetsproblem. Sikkerhet blir dermed en talehandling (speech act). «(...) security is not of interest as a sign that refers to something more real; the utterance *itself* is the act.» (Wæver, 1995, s. 7). Vi vil presisere at fordi sikkerhet i denne teorien er intersubjektivt konstruert, er det ikke nødvendig at en trussel er reell. Det er tilstrekkelig at et fenomen fremstilles som truende, og oppfattes slik av det relevante publikum. Det er derfor vanskelig å konkludere objektivt rundt grad av sikkerhetisering av en problemstilling. «(...) security is determined by actors and in this respect is subjective.» (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998, s. 31). Dette kan være problematisk, ettersom opplevelsen av hva som er verdt å beskytte (verdier), hva som er en trussel, og hvordan en trussel oppleves å kunne påvirke verdier, varierer mellom ulike aktører og sosiale grupperinger. Sikkerhetisering i en sosial gruppering kan derfor vanskelig analyseres uavhengig av diskursene som foregår i grupperingen, og grad av sikkerhetisering vil være betinget av hvordan budskapet om både verdi og trussel blir mottatt av grupperingens medlemmer;

Does a referent object hold general legitimacy as something that *should* survive, which entails that actors can make reference to it, point to something as a threat, *and* thereby get others to follow or at least tolerate actions not otherwise legitimate? (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998, s. 31).

Teorien inneholder også desikkerhetisering; en prosess som tar et problem ut av sikkerhets-sfæren, og argumenterer for at det kan løses gjennom ordinære politikkområder. Buzan, Wæver & de Wilde (1998), med referanse til Wæver (1995), presiserer at dette er den beste situasjonen på lengre sikt, ettersom det innebærer at det eksisterer tiltak som beskytter mot relevante trusler som gjør fenomenet sikkerhetstruende (s. 29).

Forståelsen av sikkerhet avhenger av kontekst, og konteksten formuleres av aktøren som ytrer begrepet. Slik kan de fleste problemer formuleres som et sikkerhetsproblem, gitt at det følger den karakteristiske strukturen for sikkerhetsproblemer. Det er tre viktige enheter som inngår i sikkerhetiseringsprosessen:

1. Referent objects: things that are seen to be existentially threatened and that have a legitimate claim to survival.
2. Securitizing actors: actors who securitize issues by declaring something - a referent object - existentially threatened.
3. Functional actors: actors who affect the dynamics of a sector. Without being the referent object or the actor calling for security on behalf of the referent object, this is an actor who significantly influences decisions in the field of security. (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998, s. 36).

Prosessen foregår innen et ontologisk rammeverk som er inndelt i nivå og sektor. Nivåene Buzan, Wæver & de Wilde (1998) benytter, refererer til nivåer av sosial organisering innen internasjonalt politikk. Hovednivåene de benytter er:

1. Internasjonale systemer - de systemer uten et overordnet system og som har global påvirkning.
2. Internasjonale subsystemer - de systemer som kan avgrensnes fra det globale gjennom et avgrenset fokusområde, eller avhengighet eller samhandling med andre systemer. Disse kan, men må ikke være regionale.
3. Enheter - En gruppering av underenheter og/ eller individer som er sammenkoblet i den grad at de må skilles fra de lavere nivåene. Stater faller i denne kategorien.
4. Underenheter - organiserte grupperinger av individer.
5. Individ - Enkeltindivider. (s. 5-6)

Det presiseres at nivåene ikke er teorier i seg selv, men et analytisk rammeverk for å analysere hvor og i hvilket omfang noe foregår. Likeledes er sektorinndelingen et analytisk rammeverk for å gruppere interaksjoner etter typiske egenskaper ved de ulike sektorene. En sektor er i denne teorien et område, eller en dimensjon av aktivitet, som er relevant for internasjonal politikk. Buzan, Wæver & de Wilde viser til militær sektor (maktbruk), politisk sektor (maktforhold), økonomisk sektor (handel, produksjon og finans), samfunnssektor (identitet og samfunnsforhold), og miljøsektoren (klima, og forholdet mellom menneskelig aktivitet og planeten). I tråd med samfunnsutviklingen som har vært, kan det være hensiktsmessig at vi skiller mellom flere sektorer, slik som eksempelvis digitaliseringssektoren (Moen, 2020; Grunnan, 2007), justissektoren (Kjølberg, 2003) og energisektoren (Åtland, 2004).

Teorien har likhetstrekk med kritisk sikkerhetiseringsteori, som også vektlegger sikkerhet som intersubjektivt konstruert. Kritisk sikkerhetiseringsteori beskrives imidlertid som mer normativ. Det vektlegges å definere hva som *faktisk* er sikkerhet, og hvilke sikkerhetsutfordringer som er mest vesentlig. Kritisk sikkerhetiseringsteori har også større innslag av poststrukturalisme, bl.a. Ved en større vekt på individnivået og identitet, og at eksisterende aktører og strukturer også er sosialt konstruert og derfor kan endres. Dette bestrides ikke av Buzan, Wæver & de Wilde (1998), men de vektlegger bl.a. at eksisterende aktører og strukturer er relativt stabile og derfor anvendelig i analyser gjennom en forutsetning om at de vil bestå (s. 35).

Buzan, Wæver & de Wildes sikkerhetiseringsteori anerkjenner kompleksiteten i moderne sikkerhetsutfordringer ved å se på konseptet sikkerhet, og akseptere at sikkerhet kan trues av ikke-militære virkemidler. Samtidig vektlegges det at sikkerhetsbegrepet må være sammenhengende, og må tilfredsstillende spesifikke kriterier for å kunne anvendes i nye kontekster. Teorien inkluderer slik sett det tradisjonelle sikkerhetsperspektivet, og anerkjenner staten som en viktig aktør og et viktig referanseobjekt, og militære trusler som vesentlig for sikkerheten. I stedet for å avgrense sikkerhetsbegrepet til en gitt sektor, vektlegges det at sikkerhet er intersubjektivt og sosialt konstruert. Dermed er prosessen som omgjør et problem til et sikkerhetsproblem det vesentlige. Det ontologiske rammeverket i teorien lar oss analysere hvordan aktører og krefter på ulike nivåer og innen forskjellige aktiviteter (sektorer) påvirker fremstillingen av problemstillinger i relasjon til sikkerhetspolitikken. Dette gjøres ved å se på talehandlinger, eller kriterier som antyder at et problem er sikkerhetspolitisk. Vi har operasjonalisert teorien, og sett den i sammenheng med spørsmål som fremmes i

metodekapittelet. I vår oppgave vil vi benytte følgende spørsmål til å analysere hvordan konstrueringen av problemstillinger antyder sikkerhetisering:

- Hvilke sikkerhetsterminologiske begreper anvendes for å konstruere trusselen?
- Innføres det institusjonelle endringer eller opprettes nye institusjoner for å håndtere et problem eller et sett med problemer innen en sikkerhetskontekst?
- Allokeres det ressurser til å adressere et problem i en sikkerhetskontekst, ved eksempelvis økte bevilgninger til etterretning eller forsvar?
- Innføres policy-endringer som adresserer en problemstilling i et sikkerhetsperspektiv, gjennom eksempelvis lovverk, overvåkning eller maktanvendelse?

Bruken av begreper er viktig for å forstå fremstillingen av fenomener. Buzan, Wæver & de Wilde (1998) legger vekt på at sikkerhetisering oppstår når et viktig fenomen fremstilles som truet av et annet fenomen (s. 25). En trussel eksisterer ikke i et vakuum, men må også ha et potensiale for å påvirke noe som er av verdi. Det kan derfor være mange måter å konstruere en trussel. Det kan eksempelvis knytte seg til iboende sårbarheter i en viktig verdi som må forebygges, egenskaper ved en trusselaktør som skaper nye sårbarheter, relasjoner knyttet til en verdi som gjør at muligheter for påvirkning må utelukkes. Vår tolkning av sikkerhetiseringsteorien er at sikkerhetisering oppstår når en verdi trues ved at sårbarheter kan utnyttes av trusselaktører, og at omstendighetene fremstilles slik at det ikke er et alternativ å ikke innføre tiltak for å motvirke trusselen. Da vi forventer at slike formuleringer vil være sjelden, supplerer vi metoden vår med spørsmål for å se etter konkrete tiltak som innføres eller foreslås og hvor sikkerhet er et avgjørende argument. Vi vil derfor også benytte oss de tre konkrete spørsmålene som ser etter politiske handlinger.

Vi vil altså i vår oppgave ha en bredere tilnærming enn den konkrete formuleringen av et sikkerhetsproblem slik Buzan, Wæver & de Wilde (1998) fremstiller det; at trusselen må fremstilles som eksistensiell, at det krever umiddelbare eller spesielle tiltak som ellers ville vært ansett illegitime, og at fremstillingen aksepteres. Vi vil kunne finne slike fremstillinger, men vi vil også se etter talehandlinger (sikkerhetiseringsforsøk) i diskursene vi analyserer. I tråd med tilnærmingen til Grunna (2007), vil vi se etter referanseobjekter som løftes til den sikkerhetspolitiske sfæren, selv om det ikke formuleres noen eksistensiell trussel mot dem. I vår analyse vil vi se etter sikkerhetiserende talehandlinger som beskriver et referanseobjekts betydning for nasjonal sikkerhet (eller andre verdier som beskrives som avgjørende for statens eller samfunnets overlevelse), og trusler som potensielt kan true avgjørende verdier, tolkes

som delvis sikkerhetiserte. Vi vil også se etter fullstendig sikkerhetisering, slik begrepet fremstilles av Buzan, Wæver & de Wilde (1998), der det fremmes påstander om en eksistensiell trussel som fordrer ekstraordinære tiltak for å ivareta sikkerheten, eller ekstraordinære tiltak innføres.

2.2.4 Et kritisk blikk på sikkerhetiseringsteori

Sikkerhetiseringsteori har, til tross for sin anvendelighet og popularitet innenfor studier av sikkerhetspolitikk, ikke unngått kritikk. I dette delkapittelet vil vi utforske noen av hovedpunktene i denne kritikken, og hvordan den påvirker vår forståelse av sikkerhetisering av problemstillinger.

2.2.4.1 Individnivåets betydning og språkets forrang

Gad & Petersen (2012) viser til Booth (1991), Huysmans (1998), Krause & Williams (1997) og McSweeney (1996), som kritiserte teorien «(...) for å være for statsentrert og ikke sensitiv nok overfor ulikhet og endringer i identiteter, subjektivitet og kontekst (...)» (s. 331). Denne kritikken tok særlig form i sammenheng med kritisk sikkerhetiseringsteori, som i større grad vektlegger mennesker og individer som referanseobjekter for sikkerhet. «Contrary to the orthodox view of security studies, security must make sense at the basic level of the individual human being for it to make sense at the international level.» (McSweeney, 1996, s. 16). Kritikken baserer seg på at i et statsentrert syn på sikkerhet, vil også statsapparatet og enkelte aktører ha en betydelig definisjonsmakt over hva som er sikkerhetsproblemer. Derfor er det et viktig aspekt i teorien å identifisere hvem som har definisjonsmakt til å påvirke konstruksjonen av en sikkerhetstrussel.

2.2.4.2 Sikkerhetiseringsteoriens forklaringskraft

Teoriens forklaringskraft har også blitt kritisert. Gad & Petersen (2012) viser til to hovedargumenter for denne kritikken. For det første kritiseres teorien for å ikke skape tilstrekkelig forståelse for aktører, publikum og kriterier for en vellykket sikkerhetisering (Balzacq, 2005; Roe, 2008; Stritzel, 2006, referert til i Gad & Petersen (2012), s. 332). Kritikken kan ses i sammenheng med de kritiske spørsmål vi stiller til teorien i det innledende kapittelet, der vi henviser til Grunnan (2007) og antyder at konstrueringen av sikkerhet ikke er sensitiv nok til den komplekse og kontinuerlige politiske håndteringen av trusler. En annen kritikk mot teoriens empiriske validitet og forklaringskraft baserer seg på kulturforskjeller, særlig i ikke-vestlige land. Som illustrert i forskningen til Kjølberg (2003) og Åtland (2004) fremstår det som at sikkerhetisering foregår på en annen måte i autoritære regimer enn i

vestlige demokratier, noe som sannsynlig kan forklares med kulturelle og politiske forskjeller. Gad & Petersen (2012) forklarer at dette argumentet retter fokus mot «(...) nødvendige kulturelle forutsetninger for å utføre og analysere en sikkerhetiserende talehandling.» (s. 332, med henvisning til Sheikh (2005), Vuori (2008), Wilkinson (2007) og Yilmaz & Bilgin (2005)). Dette antyder at teoriens forklaringskraft er kulturelt (og følgelig til en viss grad geografisk) betinget. En må derfor være bevisst på de kulturelle forutsetninger som ligger til grunn for sikkerhetisering i en sosial organisering.

2.2.4.3 Sikkerhetiseringsteoriens normative posisjon

Sikkerhetiseringsteorien har et sosialkonstruktivistisk syn på sikkerhetsproblemer, noe som kan være problematisk i enkelte sammenhenger - særlig innen kritisk sikkerhetiseringsteori, som har et mer normativt utgangspunkt for analyse. Det kan eksempelvis rettes et større fokus mot hva som faktisk er legitim politisk aktivitet og handling. Ved å sette søkelyset på hvordan bestemte problemstillinger sikkerhetiseres, kan teorien bidra til legitimering av politiske handlinger som kan være udemokratisk eller i strid mot grunnleggende rettigheter, slik Åtland (2004) eksemplifiserer. Teorien kan også bidra til å forsterke eksisterende maktdynamikker. Gad & Petersen (2012) viser til Aradau (2004), og forklarer at det er «(...) uttrykt normative bekymringer for teoriens påståtte tendens til å reprodusere den liberale orden.» (s. 332). Ved at enkelte grupper eller problemstillinger formuleres som sikkerhetstrusler, kan teorien bidra til å opprettholde hierarkier, eller marginalisere grupper under påskudd av sikkerhetsbegrepet. Gad & Petersen (2012) refererer også til Elbe (2006) og Roe (2004, 2006), og forklarer at det innen fredsstudier har blitt debattert hvorvidt desikkerhetisering kan danne grunnlag for en gjennomførbar strategi for problemløsning. Analyse av slike spørsmål gjennom sikkerhet som nøkkelbegrep kan føre til manglende alternative tilnæringer til konfliktløsning uten bruk av sikkerhetslogikk. (s. 332-333).

2.2.4.4 Eliters rolle i definisjonen av det eksepsjonelle

Et problem med sikkerhetiseringsteorien er definisjonen av hva som er ekstraordinært, som av natur er kontekstavhengig. Dette problemet må ses i sammenheng med de tidligere nevnte kritikker, da problemet er sammensatt av flere aspekter. Gad & Petersen (2012) viser til Didier Bigo (2000), Aradau (2006), Kaliber (2005), McDonald (2008) og Neal (2006), og konstaterer at deres fokus er rettet mot «hvordan statlige eliters uttalelser og praksiser rundt sikkerhet kombineres til å skape skillet mellom 'det eksepsjonelle' og 'det normale'.» (s. 333). Det kan vanskelig objektivt konkluderes rundt hva som er normal og eksepsjonell nytte av eksempelvis begrensninger i rettigheter, maktbruk og overvåkning. Det er videre

problematisk at teorien isolert sett ikke kan fange opp den komplekse byråkratiske prosessen, og den kontinuerlige politiske dynamikken som utspiller seg i debatter, lobbyering og mediaengasjement. Det kreves derfor en grundig forståelse av den byråkratiske praksisen som sikkerhetiseringen foregår i for å få et mer komplett bilde av hvordan sikkerhetsproblemer identifiseres, forstås og håndteres. Gad & Petersen (2012) bemerker også i denne sammenheng at det er debattert hvorvidt et klart skille mellom eksistensielle og ikke-eksistensielle trusler er hensiktsmessig, med henvisning til Huysman (2006) og Williams (2003) (s. 333). Dette kan også ses i sammenheng med Grunnans (2007) konklusjoner, der det kommer frem en tydelig kobling mellom cybertrusler og sikkerhetspolitikk, selv om det ikke formuleres en eksistensiell trussel i datagrunnlaget.

2.2.4.5 Oppsummering

Kritikken mot sikkerhetiseringsteori understreker behovet for en mer nyansert tilnærming til sikkerhetiseringsteori, som tar hensyn til individuelle perspektiver, kulturelle forskjeller, normative implikasjoner og kompleksiteten i sikkerhetsrelaterte prosesser. Det kan også ses i sammenheng med den samfunnsmessige utviklingen som har foregått siden teorien ble formulert, der hybride trusler, globalisering og internasjonale avhengigheter i stor grad har preget utviklingen. Som en følge av denne utviklingen er det mange faktorer som tilsier at dagens verden er mer kompleks enn den var for 30 år siden. Dette må vi være oppmerksomme på i vår undersøkelse, der vi forventer at sikkerhetsproblemer gjerne i enda større grad enn tidligere befinner seg i en gråsoner mellom sikkerhetspolitikk og ordinær politikk (som poengtert av Rekve (2023)). Likevel forventer vi at teoriens vil være relevant for vår undersøkelse. Tilnærmingen til sikkerhet som sosialt konstruert gir et godt grunnlag for å forstå omtale av ulike problemstillinger i den offentlige debatten, og hvordan retoriske virkemidler kan bidra til å forsterke, opprettholde eller motvirke sikkerhetisering av ulike problemer. Med en erkjennelse av politikkenes kompleksitet i grunn, ser vi det derfor hensiktsmessig å utvide vårt søk etter antydninger til sikkerhetisering utover den konkrete fremleggelsen som en eksistensiell trussel som sikkerhetiseringsteorien legger til grunn. Vi vil særlig være oppmerksomme på nodalpunktene som Rekve (2023) identifiserte i sin forskning; *sårbarhet*, *risiko* og *sikkerhetskultur*. Videre vil vi også være oppmerksomme på eventuelle andre begreper som går igjen i omtale av problemstillinger som direkte eller indirekte kan true sentrale verdier.

3 Metode

I dette kapittelet vil vi beskrive metode, forskningsdesign, og kvalitet og etikk i forskningen. Vi vil innlede med å beskrive hvert tema generelt, før vi reflekterer over, beskriver og begrunner våre valg.

3.1 Generelt om forskningsdesign og metode

Et forskningsdesign handler om undersøkelsens utforming, og beskriver undersøkelsens fremgangsmåte fra start til mål. «Forskningsdesign er «alt» som knytter seg til en undersøkelse.» (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 69). En undersøkelse utgjør i denne konteksten hele prosessen i en vitenskapelig undersøkelse, fra formulering av problemstilling, konstruering av undersøkelsens metode og rammeverk, innsamling og analyse av data, til undersøkelsens konklusjon. I forskningsdesignet må det gjøres en rekke valg som påvirker bl.a. hvordan og hvilke data som samles inn, hvor data hentes fra og hvordan disse analyseres. Forskningsdesignet har følgelig også vesentlig påvirkning på forskningens kvalitet, ved bl.a. grad av transparens og troverdighet. Det er også en rekke etiske problemstillinger som må vurderes, og som påvirker hvordan undersøkelsen utformes. Vi vil først se nærmere på valgene som må gjøres i konstrueringen av undersøkelsens rammeverk.

Det finnes mange strategier for å utføre en undersøkelse, og en generelt akseptert distinksjon mellom ulike strategier er inndelingen i kvalitative og kvantitative metoder (Clark et al. 2016, s. 31). Strategiene skilles i hovedsak av typer data som samles inn og tolkes. Kvantitative undersøkelser vektlegger innsamling og analyse av store mengder data, mens kvalitative undersøkelser går ut på mer dyptgående analyse av et snevrere datagrunnlag som ofte er basert på ord og uttalelser. I kvantitative analyser er det vanligvis en positivistisk tilnærming til data som ligger til grunn. «*Positivism* is an epistemological position that argues for the use of natural science methods to study social reality and beyond.» (Clark et al., 2016, s. 23). Dette vil si vektlegging av tallfestede data, fysisk observerbare fenomener og objektivitet i dataanalysen. Kvalitative metoder karakteriseres av et mer sosialkonstruktivistisk syn på virkeligheten, og har derfor en mer hermeneutisk tilnærming til dataanalyse, hvor tolkning av fenomener er sentralt.

Andersen (2021) beskriver case som «intensive studier av en eller noen få enheter.» (s. 14). Det er imidlertid et omdiskutert begrep som i forskjellige kontekster benyttes på forskjellige

måter. Andersen viser bl.a. til at case i noen tilfeller benyttes som en bestemt metodisk tilnærming, og i andre som kategorier for eksempelvis data eller teori. Én definisjon av casestudier som fremheves er at det er «en empirisk undersøkelse (1) «investigating a contemporary phenomenon (2) within its real-life context; (3) when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident, and (4) in which multiple sources of evidence are used.» (Yin, 1989, referert til i Andersen, 2021, s. 24). Andersen (2021) forklarer at definisjonen innebærer at 1) caset har «et mangfoldig og rikt datagrunnlag om fenomen og kontekst», 2) fenomenet som undersøkes må analyseres i sammenheng med andre faktorer og situasjoner i konteksten som påvirker det, 3) fenomenet ikke kan forstås isolert fra konteksten, og 4) at det benyttes et mangfold av datakilder (Andersen, 2021, s. 24-25). Andersen (2021), med referanse til Lijphart (1975), redegjør videre for fire hovedtyper av casestudier, som skilles av to distinksjoner; «en sosialt gitt populasjon eller (...) et teoretisk definert univers (...)» (s. 28), og hvorvidt hensikten med studien er «å fortelle en historie eller å bruke data i en analytisk modell» (s. 28).

Vi vil videre i kapittelet beskrive og forklare våre metodiske valg i undersøkelsen. Undersøkelsen fokuserer primært på å identifisere forsøk på å gjøre fenomener om til sikkerhetsutfordringer, eller å normalisere dem som ordinære politiske saker. Denne tilnærmingen vil gi innsikt i hvordan aktører konstruerer og håndterer trusler, og bidra til å svare på vårt forskningsspørsmål. Gjennom analyse og tolkning av dokumentene i lys av vårt teoretiske rammeverk, søker vi å utforske de underliggende mekanismene for hvordan sikkerhetisering og desikkerhetisering foregår i politiske diskurser og beslutningsprosesser. Vi vil imidlertid også være oppmerksomme på sikkerhetisering som et eget fenomen, og at dette kan benyttes som et politisk verktøy eller strategi for å oppnå definerte målsetninger.

3.2 Kvalitativ metode

Vi har valgt en kvalitativ tilnærming, da forsøk på sikkerhetisering kan forekomme på mange måter og vanskelig kan kvantifiseres når en ser etter både sterke og svake indikatorer. Vi ser bl.a. etter hvordan ulike problemstillinger omtales, hvordan denne omtalen samsvarer med sikkerhetiseringsteori, og om det foreligger andre indikatorer for en sikkerhetiseringsprosess enn den konkrete fremstillingen som Buzan, Wæver & de Wilde (1998) legger til grunn. Ved en kvalitativ tilnærming kan vi være oppmerksomme på omtale og begrepsbruk om problemstillinger som ikke nødvendigvis er omfattet av teorien, men som likevel kan gi indikatorer for sikkerhetisering. Eksempler på tilfeller vi vil se etter kan være bevisste

tilnærminger der fenomener holdes utenfor den sikkerhetspolitiske kontekst, overlapping mellom samfunnsmessige og sikkerhetspolitiske problemstillinger, og forsøk på sikkerhetisering som ikke er tydelig nok forankret i politikken til å kunne kalles sikkerhetisert.

Selv om vi har valgt kvalitativ tilnærming, kan også kvantitative metoder nyttes til undersøkelse av sikkerhetisering. Kvantitative metoder kan bidra til å besvare vår problemstilling med verdifulle data, som eksempelvis forekomst av enkelte nøkkelbegreper, eller omtale av nye sektorer i en sikkerhetspolitisk kontekst. Slike undersøkelser kan gjennomføres som en tverrsnittsundersøkelse som ser på status på et gitt tidspunkt, eller som en longitudinell undersøkelse som ser på utvikling over tid. Det finnes også en rekke andre kvantitative forskningsdesign som kan gi verdifulle data for å se sikkerhetisering i sammenheng med betydningsfulle begivenheter.

3.2.1 Induktiv, deduktiv og abduktiv tilnærming

Det er i hovedsak to tilnærminger til forholdet mellom teori og empiri i forskning; induktiv og deduktiv. I et forskningsprosjektet kan en «(...) use theory as a basis for their research, taking (...) a deductive approach, or it may emerge following their research, known as an inductive approach.» (Clark et al., 2016, s. 19). Forskjellene på tilnærmingene handler i hovedsak om hvorvidt en i forskningsprosjektet skal utlede forutsigelser fra teorien om hva empirien vil vise, eller om en tar utgangspunkt i observasjoner fra empirien for å generalisere og produsere en utvidet teori. Vi vil også beskrive abduktiv tilnærming, som inneholder elementer fra begge tilnærmingene.

Clark et al. (2016) beskriver at en deduktiv undersøkelse baseres på en hypotese, med utgangspunkt i eksisterende teori, som testes mot datagrunnlaget i den aktuelle undersøkelsen. Tilnærmingen er oftest benyttet i kvantitative metoder. Ved formulering av en hypotese, må det defineres konsepter som indikerer samsvar med hypotesen. For å teste disse empirisk må det defineres målbare variabler som innsamlede data kategoriseres under. Kvalitative undersøkelse kan også ha en deduktiv tilnærming, men det er vanskeligere gjennomførbart særlig på grunn av kvalitative datas art. Kvalitative undersøkelser kan vanskelig møte de samme krav til særlig reliabilitet og generaliserbarhet, og det kan derfor vanskelig konkluderes entydig med bekreftelse eller avkreftelse av hypoteser. (s. 19-20).

En induktiv tilnærming går ut på å produsere teori basert på empiri (Clark et al., 2021, s. 20-21). Dette innebærer å studere fenomener, og trekke generelle slutninger ut ifra observasjoner som gjøres. Gjennomføring av en helt teoriløs undersøkelse er i praksis vanskelig, da en alltid

vil ha visse formeninger om fenomenene en undersøker. Det sentrale med tilnærmingen er at innsamlingen av data skjer med hensikt å se etter mønstre eller begreper som gir utgangspunkt for ny teori. (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 47).

De fleste undersøkelser som er enten deduktiv eller induktiv vil inneholde innslag av begge tilnærminger (Clark et al., 2021, s. 19-23). I en undersøkelse med deduktiv tilnærming, vil en kunne formulere ny teori basert på empiri - og det vil være naturlig å reflektere over innhentede data mens de analyseres. I en induktiv undersøkelse er det vanskelig å unngå en viss grad av forutinntatthet, eller tanker om fenomenet som undersøkes. Også andre forhold ved undersøkelsene kan vekselvis inneholde innslag av induktiv eller deduktiv tilnærming. Dette er ikke til hinder for å omtale undersøkelsene som hovedsakelig deduktiv eller induktiv.

En tredje tilnærming baserer seg på en kombinasjon av den deduktive og den induktive. Clark et al., (2021) beskriver dette som en abduktiv tilnærming; «Abductive reasoning starts with an observation (which could be a puzzle or something unexpected) and tries to explain it using the most likely explanation (...).». Dette innebærer å utforske et fenomen uten å nødvendigvis formulere en konkret hypotese, men med en erkjennelse om at det kan oppstå flere plausible forklaringer på et fenomen underveis i undersøkelsen av det. Dette innebærer å analysere teorien og innsamlede data samtidig, og å veksle mellom den deduktive og den induktive tilnærmingen.

I vår oppgave analyserer vi ulike offentlige dokumenter. I denne prosessen vil vi gjennomgå datagrunnlaget, og kontinuerlig kode informasjonen vi finner. I hovedsak vil vår tilnærming til data være induktiv, ettersom vi analyserer data for å kunne trekke konklusjoner om hvilke og hvordan utfordringer forsøkes sikkerhetisert. Vår fremgangsmåte skiller seg imidlertid klart fra den rent induktive tilnærmingen. Vi baserer kodingen og analysen i undersøkelsen på et ontologisk rammeverk av sikkerhetiseringsteori og teori om diskursanalyse. Vi ser også etter forhold som ikke passer helt inn i det rent sikkerhetiseringsteoretiske rammeverket, men som fra et diskursanalytisk standpunkt kan antyde forsøk på sikkerhetisering eller omtale av nye sektorer i relasjon til sikkerhetspolitikken. I dette arbeidet vil informasjonen vi finner kodes fortløpende, og vi vil kontinuerlig foreta analyse av informasjonen vi finner. Dette gjør at vi vil etablere forståelsesrammer underveis i arbeidet, som så vil ses i sammenheng i en mer helhetlig analyse. Dette gjør at vi arbeider abduktivt med datagrunnlaget. Dette valget har vi gjort i hovedsak på grunnlag av samfunnsutviklingen som har foregått siden Københavnerskolens sikkerhetiseringsteori ble formulert. Vi har innledningsvis i denne oppgaven vist til Moen (2020), Grunnan (2007) og Rekve (2023), som alle presenterer en

kompleks sikkerhetstilstand, der flere fenomener vanskelig kan skilles fra sikkerhetspolitikken selv om de ikke representeres som en eksistensiell trussel.

3.2.2 Dokumentanalyse

Denne oppgaven er en dokumentanalyse, som innebærer at vårt datagrunnlag kommer fra eksisterende kilder og ikke egne innsamlede data. «Dokumenter gir oss informasjon om et saksforhold nedtegnet på et spesielt tidspunkt og et spesielt sted, ofte med tanke på spesifikke lesere.» (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 99). Dokumenter er logisk avgrenset, men kan utover det ha svært forskjellige egenskaper. Johannessen, Tufte & Christoffersen (2016) beskriver at dokumenter kan kategoriseres etter type, form og innhold (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 99):

- Med typer menes primærkilder, sekundærkilder og tertiærkilder. Primærkilder er skildringer gjort av de som har erfart eller undersøkt forholdene som blir beskrevet. Sekundærkilder er kilder som oppramser eller refererer til en annen kilde - altså er erfaringen med det beskrevne fenomenet indirekte. Tertiærkilder er kilder der data om et fenomen har blitt tolket (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 100).
- Form viser til hvordan dokumentet er logisk avgrenset. Johannessen, Tufte & Christoffersen viser til skriftlige, visuelle og lyd-dokumenter, som er henholdsvis informasjon som er avgrenset ved tekst, bilde og film, og lyd (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 100).
- «Innholdsmessig skiller vi mellom *meningsytringer (...)*, og *faktainnhold (...)*» (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 100).

I vår oppgave har vi gjort empiriske avgrensninger med utgangspunkt i tematikk, og i noen grad gjort et strategisk utvalgt blant de tematisk avgrensede dokumentene basert på overskrifter og forventet relevans. Vi har videre avgrenset analysen til diskurser om tre problemstillinger.

3.3 Diskursanalyse

Det er flere måter å benytte seg av diskursanalyse som verktøy i forskningen. Johannesen, Rafoss og Rasmussen (2018) peker på tre fellestrekk for de fleste måter å gjennomføre diskursanalyse på. Det første handler om at det er *fokus på tekst*. I diskursanalyse ser vi etter hvilken virkelighetsforståelse som ligger til grunn for måten noe er fremstilt på. Det vi ønsker å finne når vi studerer våre valgte dokumenter er meninger som leder mottakeren av teksten

mot en felles måte å tenke, handle og være på i forhold til sakene som blir beskrevet. I en diskursanalyse leser en ikke teksten for å tilegne seg informasjon og kunnskap slik en vanligvis gjør, men for å analysere hvordan budskapet blir presentert (Johannessen, Rafoss, & Rasmussen, 2018, s. 68-69). Vi knytter dette til anvendelsen av sikkerhetsrelaterte begreper, som setter problemstillingen i en sikkerhetsmessig kontekst. Det er i vårt datagrunnlag allerede i noen grad gjort av regjeringen, ved at tekstene er kategorisert som enten sikkerhetspolitisk eller samfunnsikkerhet og beredskap. Bruk og beskrivelse av begreper som verdi, trussel, sårbarhet eller risiko kan nyansere konteksten som forsøkes formidlet rundt den enkelte problemstilling.

Det andre fellestrekket de trekker frem er at vi behandler *aktive og skapende tekster*. Gjennom å være aktiv og skapende kan teksten gjøre forskjellige ting som vi kan se for oss at den gjør, og dette er det vi vil identifisere når vi skal gjøre analysen. Det vi finner da er hvordan tekst påvirker personer som leser den i forskjellige situasjoner, uten at vi trenger å vurdere om dette er budskapet forfatteren ønsket å fremme gjennom teksten. Gjennom diskursanalysen finner vi ut hvordan tekstene våre får fram de forskjellige diskursene med tilhørende identiteter og praksiser. Basert på det vi da finner i tekstene kan vi også avdekke forskjellige sosiale forståelser av virkeligheten som fremmes. (Johannessen, Rafoss, & Rasmussen, 2018, s. 69-70). I vår undersøkelse vil vi være særlig oppmerksomme på forskjellige fremstillinger av de samme problemene, både der de ev. omtales ulikt i samme typer dokumenter, og om det er forskjeller mellom problemstillingens omtale i eksempelvis en NOU og en proposisjon. Dette vil kunne vise hvordan en problemstilling konstrueres ulikt av forskjellige aktører, og eksempelvis brukes til å vinne politiske poeng, eller å sette særlig fokus på enkelte problemstillinger.

Diskursivt mangfold er det tredje fellestrekket for diskursanalyser som trekkes frem. Her ser vi etter de forskjellige diskursene med tilhørende identitet og praksis som finnes i en eller flere av tekstene vi analyserer. Johannesen, Rafoss og Rasmussen (2018) beskriver videre begrepene *diskursiv orden* og *diskursiv kamp*. Den diskursive ordenen er beskrevet som «(...) et knippe med diskurser anlagt på et gitt fenomen eller felt.» (Johannessen, Rafoss, & Rasmussen, 2018, s. 71) og de beskriver den diskursive kampen som «... en kamp mellom diskurser om eneretten til å definere et fenomen.» (Johannessen, Rafoss, & Rasmussen, 2018, s. 71). Hensikten med den diskursive orden er at vi finner noen av diskursene, gjerne de viktigste, som beskriver et fenomen i tekstene vi analyserer. Finner vi flere diskurser i en diskursiv orden og disse utfordrer hverandre på hvordan et fenomen beskrives har vi en

diskursiv kamp mellom disse. Der det finnes kun en diskurs som beskriver et fenomen har denne det som kalles hegemoni og den er ubestridt (Johannessen, Rafoss, & Rasmussen, 2018, s. 70-71). Vi må i vår undersøkelse være bevisst på at avgrensningen påvirker i hvilken grad vi vil kunne identifisere diskursive ordener og diskursive kamper. Vi forventer et mindre omfang av dette enn om vi hadde analysert et bredere datagrunnlag, eksempelvis som inkluderer spørretimer i Stortinget og medieoppslag. Det vil likevel være noe vi vil være observante for. Som poengtert i forrige avsnitt, kan det forekomme forskjellige innspill til diskurser rundt enkelte problemstillinger i ulike dokumenter og ulike typer dokumenter.

Johannessen, Rafoss, & Rasmussen (2018) beskriver en stegvis fremgangsmåte for å utføre diskursanalyse, som vi baserer vårt prosjekt på:

1. *Finne tekster å analysere.* Dette kan gjøres ved to datainnsamlingsstrategier; Forhåndsutvalgte tekster, eller følge begrep eller konsept i ulike tekster som en «sporhund». I vår analyse har vi valgt å benytte oss av den første strategien ved å ha forhåndsdefinert de tekstene vi vil benytte oss av som datagrunnlag.
2. *Vurdere utvalget fra et kritisk-analytisk perspektiv.* For å gjøre dette må vi innta en diskursteoretisk innstilling til tekst. Det vil si å analysere teksten i seg selv, og ikke budskapet i den. Som beskrevet i teorikapitlet, forutsetter dette en sosialkonstruktivistisk tilnærming til fenomenet som undersøkes. I vår undersøkelse ser vi på problemstillinger som tas opp i en samfunnssikkerhetsmessig eller sikkerhetspolitisk kontekst, og som beskrevet i avgrensningen har vi derfor på forhånd valgt ut dokumentene vi skal anvende basert på en tidsmessig og empirisk avgrensning.
3. *Bli kjent med feltet.* Dette innebærer å gjøre seg kjent med tematikken som undersøkes, eksempelvis ved å lese sentrale tekster og teorier, og tidligere forskning på feltet.
4. *Bli kjent med teksten og konteksten.* En diskursanalyse forutsetter kjennskap både til innholdet i teksten i seg selv, og til konteksten. Kontekst innebærer eksempelvis aktøren som står bak teksten, den sosiale organisering som utgjør rammen for teksten og mottakeren av teksten.
5. *Undersøk hva teksten gjør og hvordan den gjør det.* Det vil være sentralt i vår undersøkelse å finne ut hvilket tankesett som fremmes og hvilke handlemåter som presenteres. Fremmes det ideer om væremåter er det viktig at dette tas med. Det vil også være naturlig å se på samfunnsmessige konsekvenser av fremstillingen av

problemet, der dette kommer frem (Johannessen, Rafoss, & Rasmussen, 2018, s. 72-75).

Videre beskriver Johannessen, Rafoss og Rasmussen (2018) tre sentrale spørsmål som er vanlig å anvende i diskursanalyser:

- «Hva slags tankesett er det som fremmes?» (s. 75).
- «Hva slags handle- og væremåte fremmes?» (s. 75).
- «Hva slags samfunnsmessige konsekvenser har eller kan en slik fremstilling tenkes å få?» (s. 75).

Spørsmålene må sees i sammenheng med operasjonaliseringen vår av sikkerhetiseringsteorien, som vi redegjør for avslutningsvis i kapittel 2.2.3. Tankesett har en sammenheng med sikkerhetsrelaterte begreper som anvendes, og vi vil særlig analysere egenskaper og relasjoner som kommer frem i konstrueringen av trusler og verdier som et uttrykk for tankesett. Spørsmålet om handle- og væremåte er utfordrende å besvare direkte i en analyse av et teoretisk konsept som sikkerhet. Vi vil imidlertid delvis kunne besvare spørsmålet gjennom tolkning av indikatorer som implementerte og foreslåtte tiltak som knytter seg til utforming av institusjoner eller endringer av policy. Det siste spørsmålet er omfattende innenfor sikkerhet; sikkerhetisering av problemstillinger kan medføre betydelige endringer, særlig i akutte faser under krisehåndtering. Vi ser derfor ikke etter å drøfte spørsmålet helhetlig i vår analyse, men vi vil delvis kunne besvare spørsmålet gjennom å vise til indikatorer som institusjonelle endringer (eller etablering av institusjoner), bruk av innsatsfaktorer for å motvirke en trussel, eller policy-endringer som følger av det aktuelle sikkerhetiseringsforsøket. Vi bemerker at vi forventer at de forskjellige spørsmålene vil besvares i varierende grad i analyser av ulike fenomener. Vi forventer også varierende grad av motstridende forestillinger i forskjellige diskursive sfærer; dette vil i tilfelle kommenteres i den enkelte analyse som tar for seg konkrete fenomener.

I vår undersøkelse ser vi på problemstillinger som tas opp i en samfunnssikkerhetsmessig eller sikkerhetspolitisk kontekst, og som beskrevet i avgrensningen har vi derfor på forhånd valgt ut dokumentene vi skal anvende basert på en tidsmessig og empirisk avgrensning. Det er gjennomført flere undersøkelser av sikkerhetisering i Norge. Selv om undersøkelsene ikke er utført på samme måte som vår, eller av de samme fenomener gir disse et godt bilde av hva som kan forventes.

I avgrensningen vår har vi beskrevet at det er andre tekster som kunne vært interessant å undersøke. Dette ville gitt et større omfang av problemstillinger, og et bedre grunnlag for å analysere hver problemstilling dypere. Slik sett kunne vi med en metode som er nærmere snøballmetoden hatt bedre forutsetninger for en enda mer helhetlig analyse, og et grundigere bilde av hver enkelt problemstilling, både hva angår forskjellige innspill til og synspunkter i diskursene, og konsekvenser av rådende fremstillinger.

3.4 Forskningsdesign: sikkerhetisering i norsk politikk som casestudie

Vårt forskningsdesign er en teoretisk fortolkende casestudie, med fokus på offentlige dokumenter som omhandler sikkerhetspolitikk i Norge. Vi har valgt denne metoden på grunn av vår hensikt om å undersøke og forstå sikkerhetisering i norsk politikk som en unik case, i lys av et teoretisk rammeverk bestående av sikkerhetiseringsteori og diskursanalyse. Ved å benytte offentlige dokumenter som datakilder, søker vi å avdekke hvordan sikkerhetisering og desikkerhetisering manifesterer seg i offentlige diskurser.

Vi vil anvende diskursanalyse som tilnærming for å dekonstruere språkbruken i dokumentene, og undersøke hvordan den konstruerer mening rundt sikkerhetsproblemer. Vi vil særlig se etter hvilke ord som benyttes for å beskrive betydningsfulle verdier, og trusler mot slike verdier. Sikkerhetiseringsteori utgjør et konseptuelt rammeverk for å forstå prosessen med å gjøre en problemstilling om til en sikkerhetsutfordring, og vektlegger at slike utfordringer fremstilles som helt nødvendig å gjøre noe med, og gjerne noe som normalt ikke ville vært akseptert innen ordinære politiske rammer. Sikkerhetsfaglig terminologi, som omtalt i teorikapittelet, vil bidra til å se nyanser i sikkerhetiseringen - herunder forsøk på sikkerhetisering eller desikkerhetisering, problemstillinger som er sikkerhetisert eller desikkerhetisert, motstand mot slike forsøk, og nyanser som kan havne mellom disse ulike situasjonene.

I vår analyse vil vi først innsamle data om at referanseobjekter relatert til norsk sikkerhet er truet av konkrete fenomener. I gjennomgangen av dokumentene vil vi se etter nøkkelordene *verdi*, *samfunnssikkerhet*, *statssikkerhet* og *nasjonal sikkerhet* for å se etter referanseobjekter som fremheves som at må bestå, og *trussel*, *sårbarhet* og *risiko* for å se etter trusler som truer disse. Når nøkkelordene kommer frem i en sammenheng som antyder en vesentlig trussel mot en vesentlig verdi for Norge, vil dataene kodes etter hvilken type trussel og hvilke verdier

som er truet. Vi vil videre analysere fenomenene som fremheves som truende. Vi vil se på representasjoner av fenomenet med gjentakende eller ulike relasjonsbaserte eller egenskapsbaserte definisjoner, og hvorvidt fenomenets relasjoner eller egenskaper fremheves i omtalen av trusselen. Denne delen av analysen vil gjøres med utgangspunkt i spørsmålet *hvilke sikkerhetsterminologiske begreper anvendes for å konstruere trusselen?* Vi vil samtidig være observant etter mulige nodalpunkter, eller tegn til at diskurser kan ha hegemonisk status. Videre vil vi se etter svar på følgende spørsmål, som også angitt i kap. 2:

- Innføres det institusjonelle endringer eller opprettes nye institusjoner for å håndtere et problem eller et sett med problemer innen en sikkerhetskontekst?
- Allokeres det ressurser til å adressere et problem i en sikkerhetskontekst, ved eksempelvis økte bevilgninger til etterretning eller forsvar?
- Innføres policy-endringer som adresserer en problemstilling i et sikkerhetsperspektiv, gjennom eksempelvis lovverk, overvåkning eller maktanvendelse?

Disse spørsmålene er mer konkrete og mindre åpne for tolkning. Slike endringer er verdifulle indikatorer for sikkerhetisering av en problemstilling. Indikatorer som omtaler institusjoner kan være eksempelvis konkrete organisasjonsendringer, eller endringer i fullmakter eller hjemmelsgrunnlag. Resurser kan manifesteres gjennom innsatsfaktorer, slik som økte bevilgninger, stillingshjemler eller materielle anskaffelser. Policy-endringer kan manifestere seg gjennom lovverk, regulerende instruksjoner, eller tilbud om kompetanseheving. I sum forventer vi at våre funn i analysen av fenomenene vil gi oss konkrete svar på våre delproblemstillinger. Analysen vil også gi oss tilstrekkelig grunnlag til å vurdere om talehandlinger er anvendt for å omgjøre diskursen fra ordinær politikk til sikkerhetspolitikk, og om problemstillingen kan være fullstendig sikkerhetisert (jf. Kapittel 1.6 og 2.2.3). Dette forventer vi at vil gi tilstrekkelig underlag til å besvare problemstillingen vår om hvordan tendenser til sikkerhetisering og desikkerhetisering kommer frem i norsk politikkutvikling.

3.5 Datainnsamling og dokumenter i vår studie

I denne studien vil vi, som redegjort for i delkapittelet om avgrensning, studere offentlige dokumenter som omhandler sikkerhetspolitikk med Norge eller norske interesser som referanseobjekt. Det empiriske grunnlaget omfatter 26 dokumenter og utgjør omtrent 3815 sider. Dokumentene er utgitt av 9 forskjellige departementer og Statsministerens kontor (SMK). Dokumentene er listet i vedlegg 1. Ved gjennomgangen av dokumentene vil vi finne relevante data, som beskrevet i forskningsdesignet, og kopiere disse inn i kodings skjemaet. I

vedlegg 2 har vi lagt ved et eksempel på utfylt kodingsskjema. Vi begynner slik med en innledende analyse av dataene.

Vi begynte vårt arbeid med koding med et omfattende analysedokument. Vi erfarte raskt at dette var for omfattende, og førte til en ineffektiv analyseprosess. Vi videreførte analysedokumentet, men forenklet det i vesentlig grad slik at data vi hentet ut fra datagrunnlaget ble kodet tematisk. I praksis ble våre funn kategorisert etter hvilken trussel som omtales, hvilken verdi som omtales, hvorvidt utdraget inneholder policy, institusjonelle endringer eller ressursallokering, og ev. andre tematiske kommentarer som vi la til under arbeidet. Slike kommentarer var eksempelvis «talehandling», «usikkerhet» eller «beredskap», som vi ikke hadde noen konkret plan for, men viste seg å være verdifulle kategoriseringer.

I arbeidet med data fokuserte vi på fenomener som angår staten, samfunnet, eller sentrale verdier for deres opprettholdelse som referanseobjekt, og som fremmes i kombinasjon med en konstruert trussel. Dette innebærer at referanseobjektene må være truet av fenomener som kan ha avgjørende konsekvenser, eller at et fenomen kan ha avgjørende betydning for referanseobjektets sikkerhet.

Våre forventninger er at datagrunnlaget vil vise problemstillinger som forbindes med ordinære politikkområder, men som nå har mer vesentlig betydning for statens sikkerhet som en følge av det endrede trusselbildet.

3.6 Kvalitet i forskningen

Kvaliteten i forskningen er avhengig av valgene forskerne tar fra start til slutt for å svare på forskningsspørsmålet. Ved å vurdere disse valgene i forhold til noen kriterier kan vi vurdere i hvilken grad vi tror funnene i forskningen vår vil svare på forskningsspørsmålet vårt. Vi har valgt å gjennomføre et kvalitativt forskningsopplegg med diskursanalyse som verktøy i en casestudie. Kvalitative studier bør ifølge Cuba og Lincoln (1985; 1989) vurderes opp mot fire forskjellige begreper, som er pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og overensstemmelse (referert til i Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 231). En annen tilnærming vil være å holde seg til begrepene valid og reliabel. Da vurderes empirien i forhold til om den er gyldig og relevant (valid), samt om den er pålitelig og troverdig (reliabel) (Jacobsen, 2015, s. 16-17). Ofte blir disse begrepene knyttet til kvalitet i kvantitativ metode, men blir benyttet av Yin (2014) for å beskrive gyldigheten dataene i kvalitative undersøkelser (referert til i Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 231). Basert på dette vil det være mulig å

benytte begge tilnærmingene, gjerne i kombinasjon, for å vurdere kvaliteten i en kvalitativ studie. Dette støtter også Johannessen, Tufte og Christoffersen (2016): «(...) ved kvalitative studier ikke er snakk om enten-eller, men heller både-og.» (s. 231).

3.6.1 Pålitelighet

Pålitelighet (reliabilitet) knyttes til datagrunnlaget som er samlet inn, og hvordan dette har blitt behandlet. Det er ofte problematisk å etterprøve datagrunnlaget i forskning som benytter en kvalitativ metode. Grunnen til dette er at innsamlingsmetoden ofte ikke er strukturert nok. En annen forsker vil ikke klare å gjenskape de samme dataene som den første forskeren samlet inn. Dette fordi innsamlingsarbeidet vil være påvirket av konteksten og verdsettet til forskeren. Det er forskeren selv som er forskningsverktøyet og ingen har helt lik måte å tolke ting på. Derfor vil det bli forskjeller i datagrunnlaget (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 231-232). Vi har i vår datainnsamlingsmetode prøvd å gjøre det strukturert ved å benytte et innsamlingskjema som data ble fylt inn i. Selv om vi har benyttet dette for å øke påliteligheten, ser vi at det er forskjeller i måten vi som forskere har brukt skjemaet på. Under selve datainnsamlingen har vi også gjort justeringer i hvordan vi har hentet inn data for å øke effektiviteten. Dette kan bidra til å redusere påliteligheten til dataene vi har samlet inn. De vanligste feilene i datagrunnlaget oppstår under utvelgelse og senere kategorisering av de (Jacobsen, 2015, s. 245). Dokumentene vi har hentet datagrunnlaget fra er offentlige, og tilgjengelig for andre som ønsker å forske på det samme. Et tiltak som kan benyttes for å styrke påliteligheten til datagrunnlaget er gjennom en beskrivelse av fremgangsmåten som er benyttet på forskningsprosessen (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 232). I oppgaven har vi beskrevet forskningsdesignet, og hvordan datainnsamlingen skal gjennomføres. Dette bidrar til at forskningen lar seg etterprøve av andre som ønsker å forske på samme problemstilling. I denne oppgaven er det gjennomført analyser av tre forskjellige fenomener, og vi ser at det er noen forskjeller i hvordan analysene er gjort og datagrunnlaget er tolket, selv om vi har fulgt den samme forskningsprosessen. Et tiltak som kunne vært utarbeidet for å styrke påliteligheten er en prosedyre for å revidere arbeidet som er gjort fra start til slutt (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 232).

3.6.2 Troverdighet

Troverdigheten (intern validitet) til forskningen når det benyttes kvalitativ metode innebærer at metoden vi benytter undersøker det den skal. Dette handler om hvorvidt forskningsspørsmålene besvares gjennom de funnene som blir gjort ved bruk av et bestemt

forskningsdesign, og om det er representativt for virkeligheten. Samsvar mellom forskningsspørsmål, funn og virkeligheten gir troverdighet til kvalitativ forskning (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016, s. 232). Troverdigheten til den kvalitative forskningen er da avhengig av datagrunnlaget som hentes fra kildene (Jacobsen, 2015, s. 229). Vårt kildemateriale er offentlige dokumenter som er utarbeidet av departementer og ekspertgrupper. Dette gjøres etter mandat eller oppdrag, som ofte har utgangspunkt i et politisk standpunkt eller rådende offentlige debatter. Vårt valg av kilder bidrar derfor til forskningens troverdighet. Det at vi kun har benyttet dokumenter som er offentlige kan gjøre at vi ikke har fått tilgang til all tilgjengelig informasjon som kunne bidratt til å belyse problemstillingen. Dokumentene vi har benyttet i studien er avgrenset ved tidsrommet de er gitt ut, og et utvalg av fagområder de er kategorisert under. Dette kan ha redusert mangfoldet av perspektiver vi vil finne. Flere perspektiver ville bidratt til et enda mer helhetlig bilde av forskningsområdet. I tillegg er innholdet i dokumentene varierende, og de fremstiller problemstillingene fra ulike faglige perspektiver. Dette kan ha ført til at relevant informasjon ikke har blitt oppdaget og dermed ikke er med i datagrunnlaget. Dette kan bidra til å svekke troverdigheten i studien. Funnene som er gjort bygger på gjengivelsen av et mangfold av tekster. Dette styrker troverdigheten for de konklusjonene som blir presentert.

3.6.3 Overførbarhet

Overførbarhet (ekstern validitet) i forskningen handler om hvorvidt funnene i studien kan generaliseres og overføres til andre fenomen enn de som er undersøkt. Teoretisk generalisering egner kvalitativ metode seg godt til, men den er derimot ikke like godt egnet til å generalisere fra et utvalg (populasjon) (Jacobsen, 2015 s.237). I vår oppgave har vi valgt å studere tre forskjellige fenomen for å svare på problemstillingen. Likhetstrekkene til fenomenene er at de oppfattes som trusler mot samfunns-, stats- og andre nasjonale interesser. I tillegg er problemene som fenomenene representerer sektorovergripende. Den teoretiske innfallsvinkelen vi skal benytte er teori om sikkerhetisering. Ut ifra disse forutsetningene mener vi at resultater fra studien ikke direkte er overførbar til andre problemstillinger med samme likhetstrekk som de vi har valgt. Vi forventer å kunne antyde likhetstrekk med utgangspunkt i analysene, men ikke at dette er tilstrekkelig til å trekke entydige konklusjoner om overførbarhet. Funn vi kan knytte til det teoretiske grunnlaget vi benytter, kan ha overførbarhet til andre problemstillinger med like egenskaper som de vi har analysert. Dette fordi vi antar at vi kan vise hvordan fenomener som utgjør en trussel kan avdekkes, og hvordan tiltak kan bidra til at et fenomen eller problemstilling blir sikkerhetisert. Dette er

ifølge Jacobsen (2015) er tegn på overførbarhet; «(...)det vil si å avdekke fenomener, etablere kausalmekanismer og avdekke spesielle forutsetninger for at noe skal ha en effekt.»

(Jacobsen, 2015 s. 237).

3.6.4 Bekreftbarhet

Vår vurdering av studien er at den er bekreftbar (objektiv). Dette fordi vi mener det er mulig for andre forskere som ønsker å forske på samme tema vil kunne få tilnærmet like resultater. Bakgrunnen for dette er at datagrunnlaget kan hentes ut fra samme kilder og disse vil ikke endre seg da de som tidligere beskrevet er offentlige publiserte dokumenter. I vår studie har vi begge gjennomført forskjellige analyser uavhengig av hverandre og vi ser at det er forskjeller, men indikasjonene på funn i forhold til problemstillingen er sammenfallende. Et annet punkt vi mener styrker dette er at datainnsamlingen fra de forskjellige dokumentene også er gjort uavhengig av hverandre, men informasjonen er benyttet helhetlig i analysene. Dette indikerer at våre funn er et resultat av forskningen vi har gjort og ikke egne subjektive holdninger. Dette øker bekræftbarheten til studien (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016 s.234).

3.7 Forskningsetikk

«Etiske vurderinger er forskerens ansvar på alle stadier i forskningsprosessen.» (Høgskolen i Innlandet, u.å.). I utførelsen av forskningsprosjekter er det viktig å være bevisst på implikasjoner forskningen kan ha; ikke bare innen forskningsfeltet og tilliten til forskningen, men også på eventuelle subjekter eller miljøer som kan påvirkes av forskningen. Høgskolen i Innlandet (u.å.) henviser til forskningsetikkloven, og beskriver at «[g]runnleggende forskningsetiske normer dreier seg om:

- Beskyttelse av enkeltpersoner/grupper, dyr og natur.
- Samfunnsansvar; relevans, ressursbruk o.a.
- Uredelighet og diskutabel forskningspraksis.»

Vår analyse inneholder dokumenter som er offentlig tilgjengelig, og annen relevant informasjon som er innhentet fra åpne kilder. Vi anser det derfor ikke relevant i vårt prosjekt å innhente samtykke, eller vurdere hvordan vår forskning fysisk kan påvirke miljøer, personer eller andre forhold. Vi gjennomfører dette forskningsprosjektet som studenter, og råder følgelig ikke over ressurser utover de innsatsfaktorer vi har som privatpersoner. Vi har derfor vurdert at forskningsetiske hensyn som må tas er knyttet til vårt samfunnsansvar som forskere, og vår personlige og faglige integritet.

I kapittel 1 drøfter vi vår forsknings relevans for samfunnet, og i kapittel 4 drøfter vi kvaliteten i forskningen vår. Vi opplever at vår plan for forskningsprosjektet er transparent, og våre konklusjoner er tolket fra relevante utdrag fra tekster som vi har gjengitt i dokumentet. Et eksempel på hvordan vår koding er gjort vises i vedlegg 2.

Vi vurderer oss som habile til utførelsen av dette prosjektet. Vi jobber begge i forsvarssektoren; Sondre i Forsvaret, og Espen i Forsvarsdepartementet. Vi anser ikke det å påvirke vår habilitet, da ingen av oss har tilknytning til utforming av relevant politikk, og ingen av oss har annen tilknytning til noen politisk side utover personlige politiske meninger.

4 Analyse

I dette kapittelet vil vi undersøke hvordan sikkerhetisering manifesterer seg i diskursene knyttet til ulike problemstillinger i vårt datagrunnlag. Vi vil fremstille ytringer i dokumentene der sikkerhet er et avgjørende argument for å gjennomføre en handling og dermed anvendes som en talehandling. Som gjennomgått i teorikapittelet, har omtale av et problem i en sikkerhetskontekst en effekt på hvilke antakelser og forventninger en har til problemet, og har slik en vesentlig betydning for den aktuelle diskursen. Vi vil analysere hvilke trusler og referanseobjekter som konstrueres, og hvordan de blir konstruert. For å analysere disse fenomenene vil vi se etter hvilke påstander, og endringer i institusjoner, ressursallokering og policy, som kan indikere sikkerhetisering.

Innledningsvis i dette kapittelet vil vi redegjøre for konteksten ytringene finner sted i. Videre er kapittelet bygget opp av et delkapittel for hver sektor vi har identifisert antydninger til sikkerhetisering innenfor, og problemstillingene drøftes og analyseres under det delkapittel som omhandler sektoren problemstillingen hører til i.

4.1 Diskursenes kontekst

Dokumentene vi har analysert er utgitt av regjeringen, og kategorisert på regjeringens side under samfunnssikkerhet og beredskap, og/ eller sikkerhetspolitikk. Dette inkluderer Norges Offentlige Utredninger (NOU), meldinger til Stortinget (meld. St.) og proposisjoner (Prop. S, prop. L og prop. LS).

NOU-er er beskrevet av regjeringen som en bestilt utredning om en gitt problemstilling. På Regjeringens nettside beskriver de dokumentet slik: «Regjeringa eller eit departement set ned utval og arbeidsgrupper som greier ut ulike forhold i samfunnet. Ei utgreiing kan anten

komme som NOU (Noregs offentlege utgreiingar) eller som ein rapport.» (Regjeringa, u.å.-a). Stortinget supplerer beskrivelsen på sin nettside, og beskriver NOU som «(...) en grundig utredning av en sak eller et saksområde skrevet av et utvalg nedsatt av regjeringa. Danner ofte grunnlag for en melding eller proposisjon fra regjeringa til Stortinget.» (Stortinget, u.å.). Det ligger i slike utvalgs natur at de må bestå bl.a. av fagekspertar for å kunne oppnå intensjonen om å redegjøre grundig for en sak. Vi forventer større grad av faglig vektlegging, særleg i anbefalinger, i NOU enn i meld. St. og prop. Stortinget (2024) beskriver sammenhengen mellom NOU og meld. St. slik: «Ofte vil departementet med ansvaret for NOU-en etterpå bearbeide innholdet og utforme en melding til Stortinget. Det er meldingen, og ikke selve NOU-rapporten, som danner grunnlaget for Stortingets vidare behandling av saken.».

Regjeringa beskriver på sin nettside at «[m]elding til Stortinget blir brukt når regjeringa vil presentere saker for Stortinget utan forslag til vedtak. Melding til Stortinget blir også nytta når regjeringa vil trekkje eit lovforslag attende.» (Regjeringa, u.å.-b). Stortinget (2024) utfyller beskrivelsen, og beskriver sammenhengen mellom meld. St. og proposisjonar;

Meldingene er en rapport til Stortinget om arbeid som er gjort på et spesielt felt, eller drøfting av framtidig politikk. Meldingene, og behandlingen av dem i Stortinget, danner ofte grunnlaget for en senere proposisjon. Melding til Stortinget benyttes også når regjeringa vil trekke tilbake et lovforslag. (Stortinget, 2024).

Vi forstår meldingar til Stortinget som et bindeledd mellom faglige utredningar i NOUer, og Stortinget, der Regjeringa har bearbeidd og vurdert anbefalinger og informasjon som fremmes.

På regjeringens nettside står det at «Proposisjon blir brukt når regjeringa foreslår at Stortinget skal gjere vedtak.» (Regjeringa, u.å.-c). Stortinget (2024) utfyller beskrivelsen, og skriver at:

Det finnes tre ulike typer av proposisjonar:

- Proposisjon til Stortinget (stortingsvedtak) som inneholder konkrete forslag til vedtak vedrørende alminnelige saker og budsjettsaker.
- Proposisjon til Stortinget (lovvedtak) som inneholder konkrete forslag til vedtak vedrørende lovsaker.
- Proposisjon til Stortinget (lovvedtak og stortingsvedtak) som inneholder konkrete forslag til vedtak vedrørende lovsaker (lovvedtak), alminnelige saker og budsjettsaker (stortingsvedtak).

Proposisjonar er altså konkrete anbefalinger om vedtak eller endringer i lovverket.

Slik vi har avgrenset vår oppgave, vil problemstillinger som tas opp i dokumentene allerede være på den sikkerhetspolitiske agendaen ved at dokumentet er bestilt eller prosessert av regjeringen.

I dette kapittelet vil vi presentere relevante data, og dekonstruere disse med hensikt å analysere hvordan trusler og verdier konstrueres i dokumentene. Dette vil vi gjøre ved diskursanalytisk fremgangsmåte. Vi vil først identifisere hvilke fenomener som omtales som truende eller truet. Vi vil analysere både relasjonsbaserte og egenskapsbaserte teorier om fenomenene som konstrueres som trusler og referanseobjekter. Dette vil gi oss grunnlag for å vurdere i hvilken grad sikkerhet er anvendt som en talehandling om fenomenene, og om fenomenene forsøkes sikkerhetisert. Videre vil vi vise til konkrete eksempler vi finner for at det foreslås eller gjennomføres institusjonelle endringer, prioriteres innsatsfaktorer, eller regulerende endringer gjennom lovverk eller andre statlige reguleringer. Dette vil kunne studeres direkte i teksten og vil i liten grad analyseres. Det vil imidlertid fungere som indikatorer for sikkerhetisering, og vil dermed inngå i vår avsluttende analyse av hvorvidt fenomenet forsøkes sikkerhetisert.

4.1.1 Verdikjeder

4.1.1.1 Definisjon

Underveis i arbeidet vurderte vi å omtale verdikjeder som en trussel. Flere dokumenter vi har analysert omtaler at viktige referanseobjekter er truet av forstyrrelser i verdikjeder. Dette har gjort oss oppmerksomme på det analytiske skillet mellom fenomenet verdikjeder, og sårbarheter i verdikjeder. Vi finner at verdikjeder spiller en viktig rolle i samfunnets funksjon, og vi har ikke funnet omtale av sektorer eller viktige samfunnsfunksjoner som er uavhengig av verdikjeder. Vi omtaler derfor fenomenet overordnet i et eget delkapittel, og vil i de kommende kapitlene om mer sektorspesifikke trusler omtale verdikjeder der det er relevant for den aktuelle trussel. I dette delkapittelet vil vi definere begrepet, og drøfte hvordan verdikjeder som fenomen danner en avgjørende rammefaktor for utformingen av sikkerhetspolitikk.

I dokumentene vi har analysert, finner vi få definisjoner av fenomenet. Meld. St. 9 (2022-2023) forklarer fenomenet som

(...) en struktur av leveranser mellom virksomheter. Verdikjeden representerer en avhengighet virksomheter imellom, for å få levert tjenester eller produkter. Slike verdikjeder kan omfatte fysisk infrastruktur, digitale avhengigheter, eierskap og underleverandører. Verdikjedene er

ofte komplekse og uoversiktlige med mange avhengigheter, som ofte går på tvers av landegrenser.» (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 30).

Beskrivelsen antyder en definisjon, men er ikke entydig; dette oppfatter vi som en presisering av kompleksiteten i begrepet, og hvor ulike verdikjeder kan være. Egenskaper beskrives i form av leveranser av tjenester og produkter, og infrastrukturen verdikjeden kan bestå av. Den beskriver også fenomenets relasjoner som avhengigheter mellom virksomheter, eierskap til deler av kjeden, og involverte aktører. Beskrivelsen fremhever også kompleksitet og mangel på oversikt, men poengterer at dette er egenskaper som verdikjedene kan ha. Dette er faktorer som kan påvirkes, og derfor ikke gjelder for alle representasjoner av fenomenet.

Koronakommisjonen II beskriver at «I en global verdikjede blir de ulike delene av produksjonen av en vare utført forskjellige steder i verden.» (NOU 2022: 5, s. 238), men gir ingen helhetlig definisjon. Vi har gjort et søk utenfor datagrunnlaget, men avgrenset søket til å gjelde dokumenter utgitt av regjeringen, i et forsøk på å supplere definisjonen. I en analyse gjort av Samfunnsøkonomisk analyse AS, utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020), defineres fenomenet slik: «En verdikjede beskriver ressurser, prosesser og aktiviteter som inngår i produksjonen av en vare eller tjeneste. Verdikjeden knytter flere aktører/- ledd sammen som tilbyr og etterspør varer og tjenester mellom seg. I hvert ledd skjer verdiøkende videreforedling.» (Røtnes m.fl., 2020, s. 3).

Definisjonene viser at fenomenets egenskaper utgjøres av deler av produksjonen av et produkt, og fenomenets relasjoner omhandler etterspørselen, samhandlingen mellom ledd i verdikjeden, samhandlingen mellom aktørene som tilbyr eller etterspør produktene, og eierskapet til deler av verdikjeden. Vi finner ikke definisjoner som klart avgrenser hvilket ledd som begynner eller avslutter en verdikjede, eller som konkretiserer transport som en integrert del av verdikjeden. Fenomenet inneholder en vesentlig grad av usikkerhet og kompleksitet, som har betydning for hvordan en skal forstå fenomenet. Koronakommisjonen II siterte assisterende direktør i FHI i relasjon til distribusjon av vaksiner: «Vi etablerte en av de mest avanserte distribusjonsløsningene i verden mtp. kravene ved transport av vaksinen.» (Bukholm, 2021, referert til i NOU 2022: 5, s. 331). Dette illustrerer både hvor viktige verdier som går gjennom en verdikjede, og at ulike verdikjeder krever ulike egenskaper i produksjonen og transporten av produktet. Vi vil derfor i analysen være bevisst på usikkerhetsmomentene som kommer frem av definisjonen av fenomenet.

4.1.1.2 Konstruering av verdikjeder som faktor

Vi finner at de fleste dokumenter knytter verdikjeder til ivaretagelsen av norske verdier. «Trusselaktører kan utnytte sårbarheter i verdikjeder som er viktige for nasjonal sikkerhet.» (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 30). Tilsvarende omtale er gjennomgående, og kan knyttes til de fleste sektorer og fenomener. Vi finner vesentlige likheter i konstrueringer av verdikjeder som faktor, selv om det er enkelte forskjeller i egenskaper ved de ulike verdikjedene som fremheves (som illustrert av Bukholm (2021), referert i kapittel 4.1.1.1.). Vi finner at de fleste representasjoner av fenomenet inneholder både verdikjedenes egenskaper og relasjoner.

Totalberedskapskommisjonen beskriver at «[k]omplekse verdikjeder kan gi avhengigheter og sårbarheter som utfordrer samfunnssikkerheten.» (NOU 2023: 17, s. 17). Sett i sammenheng med andre utdrag, fremstår omtalen tvetydig. Det kan fremstå som at det er verdikjeden i seg selv som forårsaker sårbarhetene og avhengighetene. Dette er et perspektiv på fenomenet, men vi tolker det som et uttrykk for usikkerheten som inngår i en verdikjede der en ikke har kontroll på leddene. I samme dokument fremheves det at «[k]oronapandemien synliggjorde helsesektorens sårbarheter for brå, kraftige økninger i etterspørselen etter kritiske varer når mange land etterspør de samme varene samtidig.» (NOU 2023: 17, s. 372).

Koronakommisjonen II underbygger påstanden; «Myndighetene må rette større oppmerksomhet mot sårbarheter ved Norges internasjonale forsyningslinjer. Globaliseringen de siste tiårene har gjort disse sårbarhetene relevante for mange typer kriser, inkludert en pandemi.» (NOU 2022: 5, s. 456). Tilsvarende konstruksjonen av trusler i relasjon til verdikjeder finner vi innen de fleste sektorer og knyttet til en rekke forskjellige innsatsfaktorer, bl.a. kraftforsyning (som drøftet i Meld. St. 9 (2022-2023), s. 30-32 og Meld. St. 28 (2020-2021), s. 54-55) og digitale løsninger (som drøftet i Meld. St. 28 (2020-2021) og Prop. 109 LS (2022-2023)). Dette viser hvordan uforutsigbare trusler kan oppstå på grunn av en sårbarhet i verdikjeden. Det samme poengteres i prop. 187 L (2020-2021): «Covid-19 påvirker både tilgangen til og forbruket av medisinsk utstyr og personlig verneutstyr.» (s. 6). Vi tolker dette som et uttrykk for at verdikjeder i seg selv ikke utgjør en sårbarhet, men at fenomenets egenskaper og relasjoner kan gjøre det sårbart. I Meld. St. 5 (2023-2024) presiseres spesifikke sårbarheter som er relatert til verdikjeder, men som ikke forårsakes av fenomenet i seg selv: «Manglende oversikt over verdikjedene, lange produksjons- og forsyningslinjer og få alternative leverandører gjør spesielt små land sårbare» (s. 50). Forsvarskommisjonen konstaterer at «[s]ikring av verdikjeder som understøtter viktige

interesser og samfunnsfunksjoner er blitt viktigere.» (NOU 2023: 14, s. 11). Når en konkret verdikjede knyttes til sentrale verdier, påvirker dette åpenbart verdikjedens verdi for Norge.

En representasjon av verdikjeder kan tolkes slik at enkelte verdikjeder i seg selv konstrueres som et referanseobjekt som er truet og må beskyttes. «I de kommende årene vil verdikjedene bli søkt sikret av stater og eiere for å unngå avhengigheter og sårbarheter.» (NOU 2023: 14, s. 122). Det er viktig å presisere at det ikke er sårbarheten i verdikjeden i seg selv som gjør fenomenet aktuelt for sikkerhetisering, men avhengigheten som et sikkerhetisert referanseobjekt har til verdikjeden. Dette kommer ikke alltid like klart frem i dokumentene vi har analysert. I prop. 95 L (2022-2023) beskrives det at «[t]russelaktører bruker bevisst ulike økonomiske virkemidler for å få innpass i verdikjeder, og det er viktig at myndighetene har mulighet til å fange dette opp og gjøre vurderinger av konsekvensene.» (s. 6). Sitatet gir uttrykk for at det er eierskap i verdikjeden som fremheves truende, men uten kobling til verdier som er viktig for samfunnet er det upresist. I et demokrati med åpen økonomi er ikke statlig eierskap en verdi i seg selv. Det fremkommer imidlertid av flere dokumenter at eierskap i verdikjeder uansett kan være problematisk, som vi vil drøfte nærmere i kapitlet om sammensatte trusler. Et annet problematisk element ved verdikjeder er usikkerhet.

Ofte kan sårbarheter knyttet til komplekse verdikjeder være vanskelig å overskue. Dette kom tydelig frem under koronapandemien, da forstyrrelsene i vareflyt og produksjon viste hvor langt tilbake i verdikjedene det var nødvendig å gå for å identifisere konsekvenser av ulike smitteverntiltak. (NOU 2023: 17, s. 204)

Med referanse til DSB (2020) beskriver totalberedskapskommisjonen videre at «[m]ange av tjenestene som er kritiske for samfunnet, som kraftforsyning, kommunikasjonstjenester og helsetjenester, understøttes av digitale verdikjeder. De digitale verdikjedene er komplekse, lite oversiktlige og går på tvers av landegrenser.» (NOU 2023: 17, s. 43). Dette kan ha en sammenheng med tvetydigheten som vi omtalte tidligere, og konstrueringen av verdikjeder som mulige verdier i seg selv. Fenomenet er komplekst og forbundet med vesentlig grad av usikkerhet, og det kan fremstå som at enkelte verdikjeder fremheves som betydningsfulle for sikkerhet med bakgrunn i at det ikke kan utelukkes at de ikke er det. Vi vil også poengtere at det fremstår som at fenomenets kompleksitet gjør at det i enkelte tilfeller omtales generelt, heller enn at konkrete verdikjeder og deres innvirkning på ulike samfunnsfunksjoner analyseres i dybden.

Vi finner enkelte eksempler på at det er innført regulerende tiltak for å motvirke sårbarheter som har oppstått i verdikjeder. Totalberedskapskommisjonen viser til «at grossistene i forbindelse med håndteringen av koronapandemien i forskrift ble gitt meldeplikt for paralleleksport, og at Legemiddelverket fikk hjemmel til å forby paralleleksport av bestemte legemidler.» (NOU 2023: 17, s. 205). Paralleleksport er definert som «eksport av legemidler som er produsert og pakket for det norske markedet.» (Prop. 100 L (2023-2024), s. 20). Eksempelet viser en inngripen i markedet som ordinært ikke er hjemlet. Det fremstår åpenbart at dette normalt ikke ville vært akseptert, og derfor må regnes som et ekstraordinært tiltak i tråd med sikkerhetiseringsteorien. I dette konkrete tilfellet er det identifisert avhengigheter mellom verdikjeden for legemidler og myndighetenes evne til å håndtere en trussel. Prop. 187 L (2020-2021) viser et annet eksempel:

I den midlertidige forskriften (...) er det adgang til å kunne fravike gjeldende lovgivning om medisinsk utstyr og personlig verneutstyr. Formålet er å ivareta Norges tilgang til medisinsk utstyr og personlig verneutstyr da forsyningskjedene for disse produktene er sterkt preget av covid-19. (s. 8)

Dette eksempelet viser at kravene som stilles til egenskapene ved verdikjeden for medisinsk utstyr endres for å bedre evnen til å håndtere trusselen fra covid-19. Som i det forrige eksempelet, er dette ordinært ikke hjemlet eller akseptert, og er dermed et ekstraordinært tiltak iht. sikkerhetiseringsteorien.

Vi finner at verdikjeder konstrueres som en rammefaktor i diskurser om sikkerhet. Fenomenet i seg selv konstrueres ikke som et fenomen med vesentlig betydning for ivaretagelsen av sikkerheten i samfunnet, men det er lett å få inntrykket av dette. Mange verdikjeder har avgjørende betydning for referanseobjekter som er vesentlig for samfunnets sikkerhet, og kan utsettes for trusler som gir konsekvenser for viktige samfunnsverdier. Betydningen av fenomenet er derfor kontekstavhengig. Representasjoner av konkrete verdikjeder som fenomen, og deres betydning i den sikkerhetspolitiske sfæren, fremstår mer fruktbar enn diskursene som fremhever fenomenet generelt. Ved å representere konkrete verdikjeder i en sikkerhetskontekst, fremstår det som at unødvendig sikkerhetisering av verdikjeder i stor grad kan unngås. Sett i sammenheng med usikkerheten rundt verdikjeder kan dette i mange tilfeller være utfordrende. Totalberedskapskommisjonen viser til et generelt eksempel på hvordan fenomenets kompleksitet og betydning anerkjennes generelt i enkelte tilfeller ved «friendshoring», som innebærer «lokalisering av forsyningskjeder til vennligsinnede land med

lav risiko for politisk ustabilitet, er et hovedelement.» (NOU 2023: 17, s. 184). De beskriver at:

Forsyningsutfordringene under koronapandemien og i forbindelse med krigen i Ukraina har gjort at flere land ser på internasjonal handel med nye perspektiver, blant annet såkalt «friendshoring», eller regionalisering av internasjonal handel. (NOU 2023: 17, s. 184).

I helsesektoren fremstår det også som at verdikjeder er godt integrert i planleggingen for ivaretagelse av sikkerhet; Den langsiktige løsningen for robust forsyning av smittevernustyr vil basere seg på det nasjonale beredskapslageret, forskriftsfestede krav om beredskapslagre for sykehus, kommuner, beredskapsavtaler med leverandører og mulige avtaler om nasjonal produksjon. (Prop. 1 S (2022–2023), referert til i NOU 2023: 16, s. 199-200). Tilnærmingen baserer seg på en presis analyse av konkrete verdikjeders betydning, særlig som en følge av kritiske samfunnsfunksjoners avhengighet av den.

4.1.2 Nasjonale sikkerhetsinteresser som referanseobjekt

De fleste dokumenter vi har analysert fremhever at verden er mer sammenkoblet enn noen gang, og at dette skaper avhengigheter. Globalisering og teknologiske fremskritt har gjort det mulig for trusler å utfolde seg på tvers av tradisjonelle grenser. Cyberangrep er en åpenbar trussel som relativt nylig har skapt en ny arena for utøvelse av trusler. Romteknologi er en annen relativt ny arena som mange sektorer har avhengigheter til. Samtidig har globalisering skapt en situasjon der handel, kommunikasjon og økonomi binder verden sammen. Dette bidrar til å skape en kompleks sikkerhetssituasjon, der trusler kan ramme bredt gjennom påvirkning av enkelte fenomener. Dette drøfter vi nærmere i de kommende delkapitlene i analysen. Vi har funnet at denne sammenkoblingen har påvirket konstrueringen av verdier; et begrep, og svært sammensatt fenomen, vi finner i mange dokumenter er *nasjonale sikkerhetsinteresser*. Som drøftet i kapittel 2, legger sikkerhetiseringsteorien til grunn en trussel som har avgjørende følger for sentrale verdier i den sosiale konteksten. I vår analyse ser vi på trusler som påvirker sentrale verdier for staten, og referanseobjekter knyttes følgelig til ivaretagelse av statssikkerheten og samfunnssikkerheten. Forsvarskommisjonen, med henvisning til Justis- og beredskapsdepartementet (2020) forklarer sammenhengen mellom begrepene slik:

Med statssikkerhet menes å ivareta statens eksistens, suverenitet, territorielle integritet og politiske handlefrihet. Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner, og setter liv og helse i fare.

Samfunnssikkerheten er viktig for å ivareta statssikkerheten. Definisjonen av «nasjonale sikkerhetsinteresser» i sikkerhetsloven dekker både statssikkerheten og de delene av samfunnssikkerheten som er av vesentlig betydning for statens evne til å ivareta sine sikkerhetsinteresser. (NOU 2023: 28, s. 28).

Nasjonale sikkerhetsinteresser er et begrep som fremstår å ha oppstått som en følge av regjeringens definisjonsmakt, da begrepet er forankret og definert i sikkerhetsloven. Det er et sammensatt og komplekst begrep. Fenomenets egenskaper er alle funksjoner og verdier som er nødvendig for opprettholdelse av stats- og samfunnssikkerheten, og fenomenets relasjoner handler om egenskapenes samhandling og avhengigheter seg imellom, og til andre fenomener. «Nasjonale sikkerhetsinteresser er avhengige av at visse funksjoner opprettholdes i hele krisespekteret, og en funksjon anses grunnleggende når et bortfall får konsekvenser som truer nasjonale sikkerhetsinteresser (...).» (Prop. 95 L (2022-2023), s. 30). Det er derfor utfordrende å analysere fenomenets egenskaper og relasjoner uavhengig av hverandre. Flere dokumenter viser til et pågående arbeid for å kartlegge hvilke verdier som har betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. «Kartleggingen er kompleks, og viser omfattende gjensidige avhengigheter mellom virksomheter innenfor samme samfunnssektor, på tvers av sektorer og at avhengigheter endres relativt ofte. Særlig gjør dette seg gjeldende for digitale informasjonssystemer og infrastrukturer». (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 6). Fenomenets kompleksitet illustreres ytterligere av mangfoldet av fenomener, herunder tiltak, trusler, verdier og handlinger, som knyttes til det. Det fremkommer klart at det fremdeles foreligger vesentlige usikkerheter i fenomenets konkrete innhold; «Det pekes også på behov for å styrke forskningen på samfunnets sårbarheter og beskyttelse av nasjonale sikkerhetsinteresser.» (NOU 2023: 17, s. 150).

Innen de fleste sektorer benyttes fenomenet i argumentasjonen for å knytte et fenomen eller problem til den sikkerhetspolitiske sfæren. «Av hensyn til grunnleggende norske sikkerhetsinteresser er det avgjørende å støtte Ukraina.» (Meld. St. 8 (2023-2024), s. 10). Her knyttes nasjonale sikkerhetsinteresser særlig til norsk utenrikspolitikk, da det er viktig å motstå russisk aggresjon mot vesten. Påstanden har også et militært aspekt ved at svekking av russisk kampkraft i Ukraina vil svekke Russlands evner til påvirkning av norske interesser. I næringssektoren knyttes fenomenet bl.a. til utenlandske investeringer; «Sikkerhetsunntakene i Norges handelsavtaler gir etter alt å dømme nødvendig handlingsrom til å gripe inn i enkelte utenlandske direkteinvesteringer av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser.» (NOU 2023: 28, s. 69). Som vi vil drøfte nærmere i kapittelet om sammensatte trusler, er imidlertid

økonomiske virkemidler et mer omfattende fenomen enn bare investeringer, og fenomenet i sin helhet fremheves som betydningsfullt for nasjonale sikkerhetsinteresser; «Lovforslaget [om endringer i sikkerhetsloven] har som hovedformål å styrke evnen til å beskytte våre nasjonale sikkerhetsinteresser mot andre staters økonomiske virkemiddelbruk (...)». (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 33). Også andre sektorer knyttes til fenomenet, og som poengtert i forrige avsnitt, er det utfordrende å definere konkret hvilke problemstillinger som har betydning for fenomenet. «Nasjonal sikkerhetsmyndighet (...) viser til at virksomheter som ikke understøtter en grunnleggende nasjonal funksjon likevel kan være av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser.» (Prop. 95 L (2022-2023), s. 30). Grunnleggende nasjonale funksjoner defineres som «(...) tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.» (NOU 2023: 17, s. 50, med referanse til Sikkerhetsloven, Meld. St. 5 (2020–2021) og Standard Norge (2021)).

Fenomenet *nasjonale sikkerhetsinteresser* fremstår å være en viktig kategorisering av verdier for å oppnå oversikt over hvilke referanseobjekter som faktisk er nødvendig å beskytte. Det vektlegges i flere dokumenter at fenomenet er sentralt for utformingen av sikkerhetspolitikken. «Man oppnår nasjonal sikkerhet ved å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser.» (NOU 2023: 28). Operasjonalisering av fenomenet fremstår utfordrende, særlig på grunn av vesentlige usikkerhetsmomenter rundt enkelte verdiers faktiske betydning.

Regjeringen mener det også er behov for å få bedre oversikt over virksomheter og verdier som sikkerhetsloven ikke gjelder for, men som likevel kan ha en betydning for nasjonal sikkerhet. Dette vil dreie seg om virksomheter og verdier som har mindre enn vesentlig betydning for nasjonal sikkerhet, men som samlet sett eller i en gitt kontekst vil kunne ha en slik betydning at det kan være aktuelt å iverksette tiltak. (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 23).

Utviklingen virker å være positiv, da stadig flere referanseobjekter identifiseres som betydningsfulle for nasjonal sikkerhet; dette vil vi redegjøre nærmere for særlig i kapittelet om sammensatte trusler. En slik kartlegging av verdier fremstår imidlertid å være inspirert av, eller å ha inspirert konstrueringen av referanseobjekter knyttet til andre trusler. Det fremstår nødvendig når trusler er sektorovergripende og forbundet med stor grad av usikkerhet, å kunne se ulike verdier i sammenheng. Vi finner at dokumentene omtaler et behov for begreper som definerer en verdis betydning utover internt i sektoren der verdien normalt er, og

nasjonale sikkerhetsinteresser gir mulighet for å se verdier i et slikt sektorovergripende perspektiv.

4.2 Trusselen fra sammensatte trusler

Trusselen fra sammensatte trusler går igjen i de fleste dokumenter vi har analysert. I diskursene representeres fenomenet på to måter med nyanseforskjeller. En representasjon er av fenomenet i seg selv som en trussel. Den andre representasjonen er fenomenet som en samling av andre trusler, bl.a. fra digitale trusler, økonomiske virkemidler og desinformasjon. Rekve (2023) presenterer begrepet som et tilsynelatende nytt fenomen i sin analyse av diskurser i samfunnsikkerhetsfeltet i perioden 2000-2021. I analysen av perioden 2020-2021 poengterer hun at: «[s]ammensatte trusler (sjå òg hybride trugsmål i omgrepsoversynet) er elles eit nytt omgrep og felt i denne samanhengen. Her vert det gitt forklaring på kva det er og døme.» (s. 92). Vi vil innlede dette delkappitlet med å drøfte definisjoner av fenomenet, og beskrive kontekster der fenomenet omtales som truende. Vi vil videre analysere diskursene som omtaler sammensatte trusler som fenomen, og diskursene om de ulike virkemidlene som inngår i fenomenet. Vi vil i denne analysen se på både særegenhetene i diskursene om ulike fenomener, og sammenhenger mellom dem. Videre vil vi analysere konstruksjonen av referanseobjekter i diskursene om sammensatte trusler. Avslutningsvis vil vi analysere hvordan ulike tiltak mot fenomenet indikerer sikkerhetisering av sammensatte trusler.

4.2.1 Definisjon og kontekstualisering

Vi finner begrepet tidligst omtalt i prop. 62 S (2019-2020), og det fremstår som at dette kan være det første regjeringsdokumentet der begrepet er anvendt. Omtalen bærer preg av at fenomenet er nytt: «Sammensatte trusler, sammensatt virkemiddelbruk og hybride trusler er beslektede og delvis overlappende begreper. Det eksisterer ingen ensartet definisjon på sammensatte trusler, men fenomenet innebærer bruk av ulike virkemidler i kombinasjon for å påvirke en motstander med størst mulig effekt.» (Prop. 62 S (2019-2020), s. 65). Også meld. St. 5 (2020-2021) omtaler at «Det finnes ingen ensartet definisjon på begrepene sammensatte trusler og hybride trusler. Begrepene brukes ofte om hverandre og synonymt til å beskrive situasjoner der en aktør bruker ulike virkemidler i kombinasjon for å påvirke oss.» (s. 92). Vi bemerker at omtalen av fenomenet i dette tidsrommet inneholder en ikke ubetydelig grad av usikkerhet, som vi forventer at også påvirker tankesett rundt fenomenet i senere produserte dokumenter.

Det fremkommer tydelig i vårt datagrunnlag at fenomenet i økende grad har blitt konstruert som et alvorlig problem for nasjonal sikkerhet i tiden etter 2019. S sammensatte trusler defineres i flere av dokumentene vi har analysert som:

(...) strategier for konkurranse og konfrontasjon under terskelen for direkte væpnet konflikt som kan kombinere diplomatiske, informasjonsmessige, militære, økonomiske og finansielle, etterretningsmessige og juridiske virkemidler for å nå strategiske målsettinger. Virkemiddelbruken er gjerne distribuert bredt, langsiktig i sin tilnærming og kombinerer åpne, fordekte og skjulte metoder. (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 9; meld. St. 10 (2021-2022), s. 15).

Definisjonen refereres også til av Totalberedskapskommisjonen (NOU 2023: 17, s. 115) og Forsvarskommisjonen (NOU 2023: 14, s. 65). Vi finner ikke antydninger til at denne definisjonen blir utfordret, og vi finner ikke alternative definisjoner som erstatter eller utfyller den i vesentlig grad. Definisjonen av sammensatte trusler har dermed en hegemonisk status i dokumentene vi har analysert.

Valget av begrep som benyttes om fenomenet fremstår bevisst; «Sammensatte trusler omfatter begrep som gråsonerkrig, hybride trusler og hybrid krigføring. Forsvarskommisjonen anvender regjeringens gjeldende begrepsforståelse av sammensatte trusler i rapporten.» (NOU 2023: 14, s. 358). *Sammensatte trusler* er begrepet som hyppigst anvendes som begrep for problemstillingen i dokumentene vi har analysert, selv om *sammensatte virkemidler* og *hybride trusler* også kommer frem. Omtalen av begrepene viser imidlertid en klar sammenheng mellom dem, som illustrert i Forsvarskommisjonens omtale av begrepet. Flere representasjoner viser også at fenomenets egenskaper utgjøres av forskjellige virkemidler og metoder; «Sammensatt virkemiddelbruk innebærer koordinert og samordnet bruk av ulike midler og metoder som understøtter og forsterker hverandre for i fiendtlig hensikt å påvirke en motstander.» (Prop. 62 S (2019-2020), s. 19). I samme proposisjon beskrives også valget om begrepsbruk; «I denne langtidsplanen for forsvarssektoren brukes begrepet *sammensatte trusler* (og ikke hybride trusler) for å understreke nettopp at både trusler og virkemiddelbruk kan være satt sammen av ulike komponenter.» (Prop. 62 S (2019-2020), s. 65). Diskursene i andre dokumenter fremhever likheter, overlappende innhold eller omtaler begrepene som synonyme for samme fenomen. Det fremstår derfor som at valget Forsvarsdepartementet tok i utformingen av proposisjonen, viser en definisjonsmakt og at *sammensatte virkemidler* derfor er representasjonen av fenomenet som senere har blitt et nodalpunkt.

Vi vil fremheve fenomenet *sammensatte truslers* kompleksitet. Definisjonen inneholder både en relasjonsbasert og egenskapsbasert tilnærming til fenomenet, og det kan vanskelig forstås uten å se tilnærmingene i sammenheng. Den vektlegger de ulike typene virkemidler som inngår i begrepet, som utgjør fenomenets egenskaper, og at virkemidlene brukes i en strategi, som indikerer et samspill eller interaksjoner mellom aktører, parter og virkemidler, som viser relasjoner i fenomenet. For å forstå hvordan trusselen fra sammensatte trusler konstrueres, er det viktig å forstå begge sett med teoretiske antakelser; hvordan fenomenet i seg selv utgjør en trussel, og hvordan fenomener som inngår i fenomenet interagerer og påvirker hverandre, samtidig som disse fenomenene i seg selv også utgjør en trussel.

4.2.2 Diskurser om sammensatte trusler

Det er flere sikkerhetiserende aktører som omtaler fenomenet i et sikkerhetsperspektiv. Både NOUer, som er utformet av ekspertutvalg, og meldinger til Stortinget og proposisjoner, som er utformet av regjeringen og departementene, konstruerer fenomenet som en trussel ved å belyse hvordan sårbarheter i samfunnet kan utnyttes. Trusselen konstrueres både potensialbasert, og gjennom handlinger som har blitt gjennomført. Vi finner ikke diskurser som bestrider at fenomenet er en trussel mot sentrale verdier. Sett i sammenheng med den hegemoniske representasjonen som definisjonen gir, kan dette ha en sammenheng med at vi undersøker tematisk overlappende dokumenter, som alle er utgitt av regjeringen innenfor et snevert tidsvindu. Følgelig er det naturlig å forvente likheter i representasjoner og tankesett. Likevel finner vi variasjon i hvordan trusselen konstrueres, og hvilke referanseobjekter og funksjonelle aktører som fremheves i diskursene.

Vi finner at sammensatte trusler er sektorovergripende, og påvirker en rekke aktører. Enkelte virksomheter, og særlig de hemmelige tjenestene, er funksjonelle aktører med relevans for konstrueringen av fenomenet. Som vår analyse viser, er det imidlertid et enormt antall funksjonelle aktører innenfor ulike sektorer som har påvirkningskraft i konstrueringen av trusler - og særlig i konstrueringen av truede referanseobjekter, der diskursene viser avhengigheter til store aktører innen alle sektorer for å oppnå tilstrekkelig oversikt. Vi vil derfor i denne analysen ikke vektlegge å identifisere funksjonelle aktører, da antallet funksjonelle aktører er så omfattende at det vil kreve en nærmere analyse av hver sektor for å kartlegge det helhetlig.

4.2.2.1 Relasjonsbasert konstruering av trusselen

Diskursene med relasjonsbasert tilnærming til sammensatte trusler vektlegger å se ulike virkemidler i sammenheng. De viser hvordan virkemidlene forsterker og/ eller utfyller hverandre, og hvordan fenomenet kan påvirke mer omfattende verdier enn det opprinnelige målet indirekte. Meld. St. 9 (2022-2023) omhandler digital sikkerhet i en nasjonal ramme, og fremhever et perspektiv som vektlegger relasjoner mellom aktører, handlinger og sikkerhetskontekster, og statlige aktører som utøvere av handlingene;

Tradisjonelle skillelinjer mellom fred, krise og væpnet konflikt er blitt mindre tydelige. Statlige aktører som Russland og Kina utøver ofte aktivitet som i utgangspunktet kan være lovlig virksomhet for å fremme egne strategiske mål. Dette fremstår som en del av normalbildet, men samtidig kan aktiviteten skade vår nasjonale sikkerhet. (meld. St. 9 (2022-2023), s. 8).

Totalberedskapskommisjonen omtaler et tilsvarende perspektiv på problemstillingen. Med henvisning til Barnholdt Klepper m.fl. (2023), hevdes det at «Stormaktsrivaliseringen preger risikobildet. (...) rivaliseringen utfordrer vilkårene for et lite land som Norge, og hvordan Russland og Kina utfordrer det vestlige fellesskapet. Sammensatte trusler øker i omfang og betydning, og skillet mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet tilsløres.» (NOU 2023: 17, s. 25). Sammensatte virkemidler kobles også til statlige aktører av Forsvarskommisjonen; «Begrepet «sammensatte trusler» benyttes av norske myndigheter for å omtale fremmede staters kombinerte, militære og ikke-militære virkemiddelbruk som rammer norsk sikkerhet direkte eller indirekte.» (NOU 2023: 14, s. 65). De viser imidlertid også til en nyansing i omtalen av trusselaktører ved å referere til Politidirektoratet (2023), som hevder at også ikke-statlige aktører kan stå bak fenomenet; «[i] politiets virksomhetsstrategi for 2023– 2025 understrekes det at sammensatte trusler fra statlige aktører og organisert kriminalitet må sees i sammenheng. Både de nasjonale, regionale og lokale aktørene må være bedre forberedt på en rekke ulike krisescenarioer. (Politidirektoratet, 2023, referert i NOU 2023: 14, s. 223). Politidirektoratet omtaler også nivåer, og antyder at trusselen er rettet mot flere nivåer og referanseobjekter. Dette kommer vi tilbake til. Nyansen knyttet til trusselaktører omtales også av Totalberedskapskommisjonen. «Kriminelle aktører benytter de samme metodene som statlige aktører, og de kan operere på vegne av eller med støtte eller tillatelse fra statlige aktører.» (NOU 2023: 17, s. 47). Det understrekes også i samfunnssikkerhetsmeldingen Meld. St. 5 (2020-2021) at «[f]remveksten av nye sikkerhetsutfordringer, herunder anslag fra ikke-statlige aktører, kan utfordre både samfunnssikkerheten og statssikkerheten. Aldri før har teknologi som kan true staters sikkerhet vært tilgjengelig for så mange.» (s. 15).

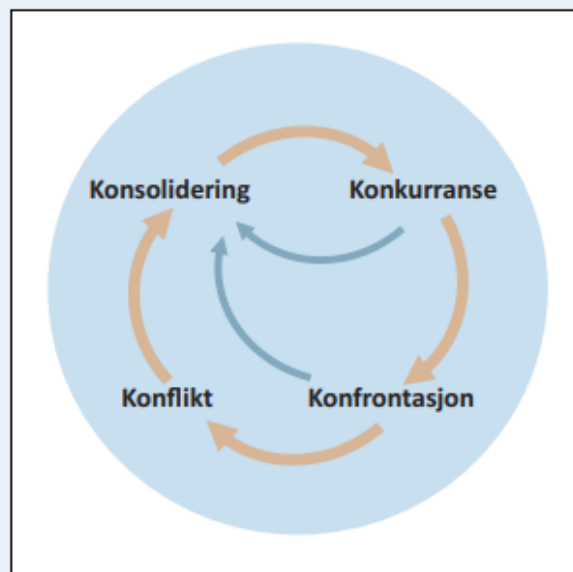
Vi bemerker at den relasjonsbaserte tilnærmingen til fenomenet vektlegger den sikkerhetspolitiske situasjonen tungt. Enkelte diskurser vektlegger at konfliktskalaen, altså skiller mellom fred, krise og krig, har blitt mer uklar. «Risikoen for mellomstatlig konflikt som direkte berører Norge og våre allierte, har økt. Selv om det er et skille mellom fred, krise og krig, har overgangene blitt mindre tydelige og mer dynamiske.» (NOU 2023: 17, s. 40). Konfliktspekteret handler altså om mellomstatlige relasjoner, og spesifikt konfliktnivået mellom stater. Andre diskurser vektlegger at skillet mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet har blitt mer uklart. Totalberedskapskommisjonen setter situasjonene i en klar sammenheng;

Samtidig er trusselbildet i endring. Sikkerhetssituasjonen preges av konkurranse, konfrontasjon og konflikter under terskelen for væpnet konflikt eller krig. Overgangene mellom fred krise og krig blir mindre tydelige og mer dynamiske, og sammensatte trusler tilslører skillet mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet. (NOU 2023: 17, s. 24).

Konfliktskalaen representerer mellomstatlige konfliktnivåer, mens stats- og samfunnssikkerhet referer til situasjoner som påvirker sikkerheten i en statlig ramme. Uavhengig av vektlegging av konfliktskalaen, eller statssikkerhet og samfunnssikkerhet, konstrueres sammensatte trusler som en trussel. Situasjonen kan imidlertid få ringvirkninger for hvordan staten konstruerer trusler; «Totalberedskapskommisjonen legger (...) til grunn et konfliktspekter som ikke skiller absolutt mellom fred og væpnet konflikt, men som i større grad tar inn over seg ulike grader av konkurranse, konfrontasjon og konflikt.» (NOU 2023: 17, s. 25).

Boks 3.1 Et mer dynamisk konfliktspekter

- Konkurransen er en lavintensiv normaltilstand. Her er Norge og alliertes handlingsrom kontinuerlig utsatt for myk påvirkning og press fra omgivelsene sine.
- Konfrontasjon kan raskt variere i intensitet og forekommer i økende grad i det daglige. Norsk og alliert sikkerhet utsettes for direkte eller indirekte påvirkning, press og trusler som krever tydelig håndtering. Situasjonen kan være uoversiktlig og oppleves som krevende.
- Konflikt er en høyintensiv, svært alvorlig og ustabil situasjon. Norge og allierte utsettes for direkte og skadelig påvirkning, anslag og angrep som inkluderer trussel om eller bruk av omfattende destruktiv maktbruk.
- Konsolidering er situasjoner hvor aktørene søker å befeste fordelaktige posisjoner oppnådd i konkurranse, konfrontasjon eller konflikt.



Figur 3.1 Konfliktspekter som reflekterer dagens sikkerhetssituasjon.

FIGUR 1: ET MER DYNAMISK KONFLIKTSPEKTER (NOU 2023: 17, s. 41)

Begrepene som kommisjonen benytter «(...) tar inn over seg at statssikkerheten blir utfordret hver dag gjennom de truslene som vi blir utsatt for, som ikke nødvendigvis kan kalles en krise, og som skjer under terskelen for væpnet konflikt eller krig.» (NOU 2023: 17, s. 40). Vår tolkning av denne representasjonen av de uklare overgangene mellom fred, krise og krig, og mellom samfunns- og statssikkerhet, er at det er et uttrykk for skadepotensialet fra og usikkerheten ved sammensatte trusler. Fremstillingen av konfliktspekteret viser en konstruksjon av sammensatte trusler som utgjør en alvorlig trussel mot statssikkerheten, og vi tolker dette som en talehandling for fullstendig sikkerhetisering.

En slik endring av konfliktspekteret er drastisk, og er foreløpig kun drøftet av Totalberedskapskommisjonen. Konstruksjonen av sammensatte trusler i dokumentet har vesentlig overlapp med den vi finner andre steder, men vi anser det ikke å være tilstrekkelig datagrunnlag til å videre analysere forslaget om et nytt konfliktspekter. Problemstillingen gir et vesentlig rom for videre forskning, og drøftes ikke videre i vår analyse.

Relasjonsbasert tilnærming til sammensatte trusler vektlegger også avhengigheter mellom ulike verdier. Særlig digitale og økonomiske trusler fremstår å være vektlagt som sektorovergrepene trusler, der påvirkning av enkelte verdier kan ha langt mer omfattende

konsekvenser enn bare den direkte påvirkningen av verdien. «De siste årene har trusler knyttet til utenlandske investeringer og oppkjøp som kan benyttes for å få innsikt i og tilgang til teknologi og ressurser av strategisk betydning, blitt tydeligere.» (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 9). Det kommer frem av denne diskursen at verdier som kan tilegnes ved oppkjøp ikke bare er produktet som anskaffes og informasjonen i seg selv; det innebærer også en mulighet for strategisk påvirkning eller utvikling.

I omtale av sammensatte trusler som vektlegger relasjonsbasert teori, fremstår det å være en sammenheng mellom fenomenet og statlige aktører. Det anerkjennes at handlingene kan utføres av kriminelle aktører, men det presiseres at statlige og ikke-statlige aktørers handlinger må sees i sammenheng. Det er nærliggende å tro at denne koblingen baserer seg på at aktører som kan utføre sammensatte trusler, må ha vesentlig kapasitet, ressurser og myndighet. Usikkerheten knyttet til fenomenet må derfor understrekes, da det kan være vanskelig å klart identifisere formålet med en handling. Den relasjonsbaserte tilnærmingen til sammensatte trusler viser at det handler om komplekse og godt koordinerte handlinger. Det omtales ikke eksplisitt i dokumentene, men det følger logisk av dette at den relasjonsbaserte tilnærmingen til sammensatte virkemidler også må ta for seg egenskaper ved trusselaktøren og situasjonen, og ikke bare fenomenet i seg selv. Vi tolker vektleggingen av Russland og Kina, og den tilspissede stormaktsrivaliseringen, som et uttrykk for at den anspente sikkerhetspolitiske situasjonen og sammensatte trusler er tett koblede fenomener. Slik retorikk er gjennomgående i flere dokumenter. Våre funn antyder at flere aktører taler for fullstendig sikkerhetisering av fenomenet iht. sikkerhetiseringsteorien.

4.2.2.2 Egenskapsbasert konstruering av trusselen

De fleste dokumenter omtaler også egenskaper ved sammensatte trusler. Det er variasjoner i hvilke egenskaper som fremheves, men variasjonen har i mange tilfeller en sammenheng med sektoren dokumentet omhandler. Det fremstår naturlig at det virkemiddelet med størst innvirkning på dokumentets hovedinnhold vektlegges, og vi finner derfor ikke grunnlag for å belyse dette som et meningsfullt funn. Det er imidlertid et interessant funn at virkemidlene, selv om de vektas som et eget fenomen som utgjør en trussel, ofte kobles til sammensatte virkemidler; dette understreker fenomenets kompleksitet, og viser at mange trusler har en sektorovergripende påvirkning.

Flere representasjoner av sammensatte virkemidler har en egenskapsbasert tilnærming til fenomenet; «Økt omfang av sammensatt virkemiddelbruk er en utvikling som blant annet

følger av at moderne samfunn og økonomier har blitt langt mer sårbare.» (Prop. 14 S (2020-2021), s. 8). Vi tolker koblingen av fenomenet til samfunnsmessige og økonomiske sårbarheter slik at utviklingen av områdene har gitt muligheter for utnyttelse, og slik viser en sammenheng mellom fenomenet egenskaper og sektorens sårbarheter. I Meld. St. 9 (2022-2023) hevdes det at «[k]artlegging, oppkjøp og investering i viktig infrastruktur kan skape muligheter for infiltrasjon, overvåking og sabotasje.» (s. 37). Økonomiske virkemidler representerer her et eget fenomen, men sett i sammenheng viser de to utdragene en åpenbar sammenheng mellom konkrete handlinger og sammensatte truslers egenskaper. Diskursen tas også opp i Prop. 95 L, om investeringskontroll; «I Meld. St. 9 (2022–2023) (...) er kontroll med utenlandske oppkjøp og investeringer i Norge trukket frem som et område av særlig betydning for å styrke arbeidet mot sammensatte trusler.». Representasjonen forsterkes ved å henvise til faglige innspill; «Etterretnings- og sikkerhetstjenestene (...) har i flere år beskrevet hvordan utenlandske investeringer og andre økonomiske virkemidler kan true nasjonal sikkerhet.» (Prop. 95 L (2022-2023), s. 6). Dette viser en ytterligere komplisering av fenomenet sammensatte trusler, ettersom egenskapene til fenomenet utgjøres av fenomener som i seg selv utgjør en trussel. Dette understrekes også i Meld. St. 5 (2020-2021): «Bruk av digitale virkemidler kan utgjøre en vesentlig del av sammensatte trusler, og arbeidet med nasjonal sikkerhet omfatter både problemstillinger knyttet til digital sikkerhet og sammensatte trusler.» (s. 13). Regjeringen knytter også fenomenets egenskaper til konkrete handlinger, som i seg selv er fenomener som kan utgjøre en trussel; «Desinformasjon, subversjon, militær signalering, oppkjøp av strategiske ressurser, kontroll over energiresurser og utfordringer mot vår rettsorden er eksempler på ulike former for virkemiddelbruk som kan representere slike trusler.» (Prop. 14 S (2020-2021), s. 21). Den egenskapsbaserte tilnærmingen til sammensatte trusler, konstruerer fenomenet med utgangspunkt i handlinger og fenomener som også kan analyseres trusler.

Egenskapene til sammensatte trusler er komplekse. Vi finner enkelte representasjoner som antyder at det kan være utfordrende å vite hvilke egenskaper som faktisk utgjør en trussel. «FFI fremhever (...) viktigheten av presis begrepsbruk. Det vil bidra til mer klarhet dersom for eksempel cyberoperasjoner blir benevnt som cyberoperasjoner og sabotasje, i stedet for med vage ord som hybridangrep (...).» (Bergaust m.fl, 2022, referert til i NOU 2023: 17, s. 119). I meld. St. 5 (2023-2024) kompliseres bildet ytterligere: «Virkemidlene som benyttes kan være av mindre betydning isolert sett, men den totale summen utfordrer norske beslutningsprosesser og våre nasjonale sikkerhetsinteresser.» (s. 41). Vi tolker dette som et

uttrykk for sammensatte truslers komplekse natur, som kan gjøre trusler vanskelig å avdekke og identifisere. Dette ser vi i sammenheng med tiltak som drøftes senere i kapittelet, der behov for kompetanseheving i, og regulering av store deler av samfunnet er dominerende diskurser.

Den egenskapsbaserte tilnærmingen til sammensatte trusler viser at flere aktører kan utføre handlinger som inngår i sammensatte trusler. Dette kompliserer fenomenet. «I dag må NATO-land, inkludert Norge, påregne å bli hyppigere utsatt for sammensatt virkemiddelbruk fra både statlige og ikke-statlige aktører.» (Prop. 14 S (2020-2021), s. 21). Videre utdypes innholdet i «ikke-statlige aktører»: «[D]e fremste [ikke-statlige] aktørene er terrororganisasjoner, voldelige ekstremistiske miljøer og aktører tilknyttet organisert kriminalitet.» (Prop. 14 S (2020-2021) s. 39; Prop. 62 S (2019-2020), s. 37). Vi bemerker imidlertid at dette er ikke-statlige aktører som kan ha tilsvarende tilgang til ressurser og teknologi som stater. Det fremheves av andre at det ikke nødvendigvis er tilfellet. Totalberedskapskommisjonen poengterer, ved omtale om digitale trusler, at «[e]nkelte kriminelle handlinger kan ha et særlig potensial for å direkte ramme samfunnet vårt.» (NOU 2023: 17, s. 47). Det poengteres at det er særlig innen digitale trusler at truende handlinger kan utøves av aktører som ikke tidligere har hatt slike kapasiteter; «Økt digitalisering har gjort kriminelle aktørers handlingsrom større, og kriminelle aktører er dyktige til å skjule egne digitale spor, noe som gjør det vanskelig å avdekke, etterforske og identifisere aktørene.» (NOU 2023: 17, s. 47). Moderne teknologi utgjør imidlertid ikke bare en trussel i det digitale rom, men kan også manifestere seg som en trussel i andre domener. «Skillet mellom sivil og militær teknologi blir mindre, samtidig som stadig flere aktører får tilgang til den samme teknologien.» (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 43).

Selv om den egenskapsbaserte tilnærmingen viser en større variasjon i aktører som står bak truslene, fremheves også statlige aktører som sentrale. «Fremmede stater benytter et stadig bredere virkemiddelapparat for å drive etterretning og påvirkning rettet mot Norge og norske interesser.» (Meld. St. 29 (2019-2020), s. 20). Dette tolker vi også ut av diskursene om mer uklare skiller i konfliktspekteret, som drøftet i forrige delkapittel. «Krigføring har tradisjonelt vært assosiert med domenene land, sjø og luft. Moderne krigføring utnytter mer systematisk de tradisjonelle domene på tvers, så vel som det ytre rom (romdomenet), det digitale rom (cyberdomenet) og det menneskelige domenet (kognitivt og sosialt).» (Prop. 62 S (2019-2020), s. 19). Dette viser at egenskapene til sammensatte trusler er nært koblet til andre staters handlinger i konflikter. «Digitalt forsvar, så vel som forsvar av det ytre rom og operasjoner i

utlandet krever økt innsats. Det blir også tydeligere at alt dette må forsvares i hele konfliktspekteret; fra fred, via krise til krig.» (NOU 2023: 14, s. 48). Det konkretiseres ikke i alle dokumenter, men det er åpenbare likheter i sammensatte truslers egenskaper og representasjoner av handlinger som utøves av trusselaktører i et uklart konfliktspekter; «[t]radisjonelle skillelinjer mellom fred, krise og væpnet konflikt er blitt mindre tydelige. Statlige aktører som Russland og Kina utøver ofte aktivitet som i utgangspunktet kan være lovlig virksomhet for å fremme egne strategiske mål.» (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 8). Avhengig av hvilke aktører som står bak en handling, kan det være uklart hvilket fenomen som faktisk er trusselen i den gitte situasjonen. En kriminell aktør som utsetter et referanseobjekt for en trussel, blir ikke konstruert som en sammensatt trussel før handlingen settes i sammenheng med andre konkrete trusler. Dette skaper usikkerhet, ved at det kan være uklart hvilken aktør som står bak handlingen, og om handlingen bidrar til et overordnet mål.

I dette kapittelet har vi undersøkt egenskapene ved fenomenet *sammensatte trusler*. Vi har funnet komplekse koblinger mellom egenskapene og ulike aktørers handlinger; både statlige og ikke-statlige. Representasjonene varierer, men fenomenet kan ofte kobles til sektorspesifikke sårbarheter med potensiale for sektorovergripende konsekvenser. Dokumentene understreker kompleksiteten i å identifisere og forstå sammensatte trusler, og i å adressere truslene effektivt. Et viktig funn vi har gjort er at fenomenet representeres ved en rekke aktører, og at disse må sees i sammenheng. Dette kompliserer bildet ved at skillet mellom statlige og ikke-statlige aktører blir mer utydelig. Det fremheves også at teknologi spiller en avgjørende rolle i utførelsen av sammensatte trusler, og følgelig må det forventes at fenomenet vil fortsette å utvikle seg og bli tilgjengelig for stadig flere aktører. Samlet sett viser analysen at fenomenet er komplekst, og det krever grundig forståelse for handlinger, teknologi og sektorer for å adressere trusselen. I enkelte tilfeller fremstår det som at de sektorspesifikke truslene forsøkes sikkerhetisert, og særlig de økonomiske og digitale truslene. Dette skjer når fenomenene konstrueres som trusler mot viktige referanseobjekter. I neste delkapittel drøfter vi hvordan referanseobjekter konstrueres, og dette må sees i sammenheng med konstrueringen av trusler, og behovet for tverrsektorielt samarbeid og kompetanseheving som vil redegjøres nærmere for avslutningsvis i kapittelet.

4.2.2.3 Konstruering av referanseobjekter

I konstrueringen av referanseobjekter finner vi at koblingene mellom egenskapsbasert og relasjonsbasert tilnærming til fenomenene er tett. I mange tilfeller inneholder konstruksjonen innslag av begge deler. Vi finner at egenskapsbaserte konstrueringer vektlegger fenomenets

egenverdi eller funksjon. I de fleste tilfeller finner vi imidlertid at det er en relasjonsbasert tilnærming som fremheves, ved ulike virksomheter eller funksjoners avhengighet til det aktuelle fenomenet. Det kan illustreres bl.a. ved omtale av digitale systemer; «Digitale systemer er sentrale for alle samfunnsfunksjoner. Dersom de digitale systemene feiler, vil det kunne medføre store konsekvenser på alle nivåer i samfunnet. Digital sikkerhet er derfor helt avgjørende for å ivareta velferdssamfunnet, viktige samfunnsfunksjoner og nasjonale interesser.» (Prop. 109 LS (2022-2023), s. 7). Representasjonen vektlegger fenomenet *digitale systemers* relasjoner, men kan vanskelig analyseres uavhengig av digitale systemers egenskaper, som at de er bærere for kommunikasjon; «[d]en digitale grunnmuren danner et viktig grunnlag for å ivareta samfunnsikkerheten, blant annet ved å bære stadig viktigere kommunikasjonstjenester for samfunnet.» (Meld. St. 28 (2020-2021), s. 34).

Referanseobjektet konstrueres i det første eksempelet med utgangspunkt i avhengigheter til fenomenet, og i det andre eksempelet med utgangspunkt at fenomenet bærer viktige verdier – som viser både relasjoner og egenskaper. Vi vil imidlertid understreke at det andre eksempelet kunne fremhevet egenskaper i vesentlig større grad om det var hensikten. Sammenhengen mellom representasjonene fremstår åpenbar, og i begge tilfeller kobles digitale systemer til en samling overordnede verdier. Det er et skille mellom de to representasjonene ved at det andre også trekker inn fenomenets egenskaper, og dermed viser en noe mer nyansert representasjon av fenomenet.

Representasjonen av nasjonal sikkerhet eller nasjonale sikkerhetsinteresser som referanseobjekt, som trues av sammensatte trusler gjennom påvirkning av sektorer eller fenomener, kommer frem i flere dokumenter. «Sammensatte trusler utfordrer tradisjonell sikkerhets- og beredskapstenkning. Digital og finansiell sikkerhet, spørsmål om nasjonalt eierskap og forsyningssikkerhet for kraft, vann, mat og elektronisk kommunikasjon, er temaer som må være høyt på dagsorden.» (NOU 2023: 17, s. 24). Totalberedskapskommisjonen konstruerer et bredt spekter av verdier som må sees i sammenheng med sikkerhetsbehov som en følge av sammensatte trusler. Det samme tankesettet finner vi hos Forsvarskommisjonen;

Ulike virkemidler brukes gjerne samtidig og over lang tid, og kombinerer åpne, fordekte og skjulte metoder. S sammensatt virkemiddelbruk omfatter:

- økonomiske virkemidler som oppkjøp, investeringer, lån, sanksjoner og handelstiltak
- politiske virkemidler som forhandlinger og diplomati
- militære virkemidler som krigføring

- bruk av informasjonsdomener som påvirkning via sosiale medier og falske nyheter
- bruk av cyberdomenet som cyberangrep for å innhente informasjon
- en kombinasjon av virkemidler nevnt ovenfor (Waage et al., 2023, referert til i NOU 2023: 28, s. 38).

Tankesettene viser en vektlegging av både egenskaper og relasjoner, og tette koblinger mellom de fleste sektorer. Begge tilnærminger til sammensatte trusler fremstår å ha vesentlig påvirkning på hvilke verdier som konstrueres som truede referanseobjekter. Det er implisitt at et sektorovergripende fenomen som manifesterer seg gjennom trusler mot ulike verdier, vanskelig kan fremheves som truende mot et konkret referanseobjekt. Nasjonale sikkerhetsinteresser er et begrep som er forankret i sikkerhetsloven, og som det henvises til i mange tilfeller. Vi har tidligere omtalt digital sektor, men også næringslivet er fremtredende i konstrueringen av referanseobjekter. Prop. 95 L (2022-2023), som omhandler eierskapskontroll, poengterer at norske virksomheter er «(...) langt fremme i teknologiutvikling, innovasjon og forskning på mange områder» (s. 8). Videre hevdes det at «[d]e kan bli utsatt for direkte eller indirekte forsøk på investeringer eller oppkjøp, og med potensielt svært negative konsekvenser for nasjonale sikkerhetsinteresser.» (s. 8). Vi nevner også i kapittel 4.1.2 at en rekke verdier som ikke omfattes av sikkerhetsloven, også fremheves som betydningsfull for sikkerheten;

Regjeringen mener det også er behov for å få bedre oversikt over virksomheter og verdier som sikkerhetsloven ikke gjelder for, men som likevel kan ha en betydning for nasjonal sikkerhet. Dette vil dreie seg om virksomheter og verdier som har mindre enn vesentlig betydning for nasjonal sikkerhet, men som samlet sett eller i en gitt kontekst vil kunne ha en slik betydning at det kan være aktuelt å iverksette tiltak. Det kan være fysiske, digitale og andre verdier, som for eksempel forskningsinformasjon og kunnskap, infrastruktur, bedrifter, eiendom eller naturressurser. (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 29).

Den samme meldingen viser bl.a. til at konsesjonsloven, som har til hensikt å regulere omsetning av fast eiendom for å verne landbrukets produksjonsarealer, kan kobles til nasjonal sikkerhet (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 16). Meld. St. 17 (2020-2021) utfyller representasjonen ved å redegjøre for «forsvarsindustriens og næringslivets betydning for ivaretagelsen av landets nasjonale sikkerhetsinteresser.» (s. 8). Meldingen viser bl.a. En relasjonell kobling mellom næringsliv og Forsvaret; «[d]en nasjonale forsvarsindustriens eksistens og utvikling er sterkt knyttet til nasjonale sikkerhetsbehov. Forsvaret baserer seg i stor grad på tilgang til ressurser fra det sivile markedet.» (Meld. St. 17 (2020-2021), s. 11). Det samme tankesettet

kommer frem av sektorlovgivning; «[I]oven [om digital sikkerhet] skal forplikte virksomheter som har en særlig viktig rolle for å opprettholde kritisk samfunnsmessig og økonomisk aktivitet, til å overholde digitale sikkerhetskrav og varsle om alvorlige digitale hendelser.» (Prop. 109 LS (2022-2023), s. 5). Proposisjonen viser til støtte fra høringsinstanser, men det kommer frem at «lovforslaget (...) kan være tydeligere på hvilke aktører som faller inn under det saklige virkeområdet som er angitt» (Prop. 109 LS (2022-2023), s. 21-22). Vi tolker dette som et uttrykk for at det er en relasjonell tilnærming til referanseobjektene som fremstår å være utslagsgivende for om fenomenet representeres med sikkerhetiserende talehandlinger, men det fremstår å avhenge av en grundig tilnærming til fenomenets egenskaper for å oppnå vesentlig grad av aksept.

Det fremstår å være nyanseforskjeller i konstrueringen av referanseobjekter. Våre funn indikerer at fremstillingen tilsynelatende baseres på tre nivåer av verdi:

- Referanseobjekter som utgjør grunnleggende nasjonale funksjoner
- Referanseobjekter med avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser eller grunnleggende nasjonale funksjoner.
- Referanseobjekter som kan ha betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser.

Vi finner enkelte kilder som tar til orde for at også verdier av avgjørende betydning for *kritiske samfunnsfunksjoner* skal inn i det andre nivået. Det er ikke en dominerende diskurs, men det fremstår aktuelt. Dette har særlig bakgrunn i tette koblinger som fremheves av totalberedskapskommisjonen:

Kommisjonen har fått opplyst at DSB og NSM, på bakgrunn av de tette koblingene mellom rammeverkene, har utredet om det er mulig å lage et felles rammeverk for kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner. Et felles rammeverk innebærer at utpekingen av kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner skal være sammenfallende. (NOU 2023: 17, s. 87).

Kartlegging og kategorisering av verdier som konstrueres som referanseobjekter er åpenbart komplekst, og krever tverrsektorielt samarbeid. Representasjonen av dette behovet i Totalberedskapskommisjonen oppsummerer i stor grad funn vi har gjort i flere dokumenter:

Arbeidet mot sammensatte trusler handler både om å oppdage, avdekke og forstå truslene, men også om å ha oversikt over verdier som kan være utsatt for sammensatte trusler, og som derfor må sikres. Å forstå normalsituasjonen er avgjørende for å kunne identifisere avvik, og slik kjennskap er størst i de ulike sektorene. (Malerud m.fl., 2021, referert til i NOU 2023: 17, s. 117).

Nivåene vi har konstruert fremstår å ha en sammenheng med hvordan fenomenet kobles til sikkerhetslovens med hensyn til krav om beskyttelse. Verdier som konstrueres som referanseobjekter med bakgrunn i å være grunnleggende nasjonale funksjoner, har per definisjon avgjørende betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Slike fenomener er med andre ord gitt en verdi som defineres av sikkerhetsloven, og som følgelig krever beskyttelsestiltak iht. Loven.

Vår tolkning av representasjoner i dokumentene viser en sammenheng mellom referanseobjekter i det andre nivået, og underleggelse under sikkerhetsloven ved vedtak. «For kritisk infrastruktur som tilhører andre sektorer, men som er av betydning for Forsvarets operative evne, er det viktig at Forsvaret melder inn avhengigheter slik at ansvarlig sektordepartement får lagt den inn under sikkerhetsloven.» (Prop. 62 S (2019-2020), s. 64). Dette innebærer altså fenomener som har avgjørende betydning for utførelsen av grunnleggende nasjonale funksjoner, slik som Forsvarets oppdrag. Dette understrekes også av Totalberedskapskommisjonen; «[k]ommisjonen mener at myndighetene må intensivere arbeidet med å utpeke virksomheter som skal underlegges sikkerhetsloven.» (NOU 2023: 17, s. 195). Som tidligere poengtert, kan det være både fenomenets egenskaper og fenomenets relasjoner, og ofte en kombinasjon av disse, som er avgjørende for å havne i denne kategorien.

I høringsvarene til prop. 95 L (2022-2023), utfyller Samferdselsdepartementet representasjoner av dette nivået ved å argumentere for at «(...) distinksjonen mellom virksomheter som *skal* og *kan* underlegges loven [bør] gjøres på grunnlag av betydningen virksomhetene har for nasjonale sikkerhetsinteresser, ikke på grunnlag av om de understøtter nasjonale sikkerhetsinteresser (...).» (s. 31). Vi tolker argumentasjonen som et uttrykk for at verdier som konstrueres som referanseobjekter i relasjon til det andre nivået, *skal* underlegges sikkerhetsloven. Dette er dermed et uttrykk for et nivå mellom det andre og det tredje nivået i vårt forslag; det blir da to nivåer som skal underlegges sikkerhetsloven, et nivå som skal vurderes å underlegges sikkerhetsloven, og et nivå som krever beskyttelse gjennom annen regulering.

Det tredje nivået fremstår mer tvetydig. Prop. 95 L (2022-2023), som anbefaler en presisering av sikkerhetslovens bestemmelser om eierskapskontroll, argumenterer for at «[o]ppkjøp av norske virksomheter og strategisk plassert eiendom kan (...) være en trussel mot vår nasjonale sikkerhet.» (s. 6). Det fastslås ikke noen avhengighet mellom verdien og grunnleggende nasjonale funksjoner, men at andre egenskaper ved verdien kan ha en påvirkning. Sett i

relasjon med en av proposisjonens målsetninger, «at bestemmelsene [i sikkerhetsloven] kan gjøres gjeldende for flere virksomheter enn i dag.» (Prop. 95 L (2022-2023), s. 5), tolker vi dette som en intensjon om å vurdere verdiens sikkerhetsmessige betydning. Vi tolker at det innebærer en videre analyse av verdiens egenskaper og relasjoner, for å fastslå hvilken kategori det faktisk skal være i. Dette er ikke uproblematisk, som det understrekes eksempelvis i analysen vår av verdikjeder i kapittel 4.1.1.

Det tredje nivået vil vi også se i relasjon med tidligere nevnte omtale om verdier som kan påvirke nasjonale sikkerhetsinteresser, men som likevel ikke kan omfattes av sikkerhetslovens bestemmelser. Vi finner flere representasjoner av tankesett som antyder sikkerhetsbehov også for verdier som vurderes på tredje nivå i kategoriseringen vi foreslår. I Meld. St. 9 (2022-2023) fremkommer det at «*[r]egjeringen har oppnevnt et offentlig utvalg som skal utrede behovet for regelverk eller en ordning for å screene økonomisk aktivitet mot virksomheter som ikke er underlagt sikkerhetsloven.*» (s. 34). Dette tankesettet om behov for beskyttelse av verdier gjennom sektorspesifikke lovverk kommer frem i flere dokumenter. «Regulering er og bør (...) være det primære virkemiddelet for å ivareta forhold av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser, jf. blant annet sikkerhetsloven, kraftberedskapsforskriften og ekomloven.» (Meld. St. 17 (2020-2021), s. 20). Vi finner tilsvarende tankesett i meld. St. 9 (2022-2023): «*Regjeringen vil gjennomgå relevant eksisterende lovverk for å påse at hensyn til nasjonal sikkerhet inngår som vurderingskriterium der det er aktuelt.*» (s. 16). Meld. St. 9 (2022-2023) utdyper også at «*[m]ed tanke på strategisk viktige verdier, bedrifter, eiendom, infrastruktur, naturressurser og teknologi er relevante regelverk som kan vurderes nærmere blant annet konsesjonslovgivning, plan- og bygningsloven, vannfallsrettighetsloven, energiloven, og havne- og farvannsloven.*» (s. 16). Digitalsikkerhetsloven er et annet uttrykk for slik regulering av virksomheter som ikke underlegges sikkerhetsloven:

Loven skal forplikte virksomheter som har en særlig viktig rolle for å opprettholde kritisk samfunnsmessig og økonomisk aktivitet, til å overholde digitale sikkerhetskrav og varsle om alvorlige digitale hendelser. Loven skal bidra med forebyggende sikkerhetstiltak som gjør en virksomhet bedre rustet til å stå imot angrep mot nettverks- og informasjonssystemer de er avhengige av. Videre skal loven sikre planer for håndtering av uønskede hendelser. Loven stiller overordnede krav til sikkerhet og varsling, og virkeområdet er kun angitt i form av hvilke sektorer den gjelder i. (Prop. 109 LS (2022-2023), s. 5).

Vi finner ikke direkte motstand mot tankesettet om å identifisere verdier og konstruere referanseobjekter som har betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser. Det fremstår å være

bred enighet rundt situasjonens alvorlighetsgrad, og eksempelvis «Næringslivets sikkerhetsråd uttaler at gitt forutsetningen for endringsforslaget er dette et nødvendig tiltak.» (Prop. 95 L (2022-2023), s. 27). Vi finner imidlertid en rekke diskurser som presiserer kompleksiteten i et slikt arbeid, og viser et behov for konkretisering av kriteriene for å havne i en slik kategori. Et dominerende tankesett i slike diskurser er at dette vanskelig kan gjøres innenfor avgrensede sektorer, og hos enkelte aktører;

God koordinering mellom ulike sektormyndigheter er svært viktig for å se helheten i trusselbildet. I tillegg eies og driftes en stor andel av kritisk infrastruktur av private aktører, og en rekke norske private og halvstatlige virksomheter utvikler kunnskap og teknologi som kan være av interesse for fremmede aktører. (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 94).

I hørings svarene til prop. 95 L (2022-2023) fremkommer det at «(...) definisjonen av eiendom av sikkerhetsmessig betydning er uklar og at det er krevende for virksomheter å identifisere og vurdere risiko knyttet til dem.» (s. 13). Tilsvarende diskurser finner vi i hørings svar til prop. 109 LS (2022-2023). Flere aktører poengterer at virkeområdet, som er «virksomheter som har en særlig viktig rolle for å opprettholde kritisk samfunnsmessig og økonomisk aktivitet» (Prop. 109 LS (2022-2023), s. 5), er uklart. Skatteetatens svar sier bl.a. At «(...) lovforslaget etter deres vurdering kan være tydeligere på hvilke aktører som faller inn under det saklige virkeområdet (...)» (Prop. 109 LS (2022-2023), s. 21). Dette understreker nok en gang kompleksiteten i fenomenet sammensatte trusler, og i konstrueringen av verdier som kan trues av det.

I denne delen av analysen har vi analysert konstrueringen av referanseobjekter i lys av sammensatte trusler. Diskursene er enhetlig i forståelsen av at fenomenet *sammensatte trusler* kan true aktører og verdier på alle nivåer i samfunnet, og gjennom påvirkning av disse aktørene eller verdiene kan nasjonal sikkerhet påvirkes direkte eller indirekte. I de ulike dokumentene har vi identifisert en rekke likheter i diskursene, som særlig tyder på tette koblinger mellom egenskapsbaserte og relasjonsbaserte tilnærminger til konstrueringen av referanseobjekter. Våre funn antyder at konstrueringen er tett knyttet til beskyttelsesbehovet for verdiene som konstrueres som referanseobjekter, og diskursene rundt ulike referanseobjekter konstrueres tilsynelatende rundt nodalpunktet *nasjonale sikkerhetsinteresser*. *Kritiske samfunnsfunksjoner* fremkommer også i en rekke dokumenter, men er ikke like dominerende som førstnevnte. Vi har også funnet antydninger til at disse overordnede fenomenene må sees i sammenheng. *Grunnleggende nasjonale funksjoner* er et annet begrep vi finner flere referanser til, og dette er direkte underordnet nasjonale

sikkerhetsinteresser. Med dette som utgangspunkt har vi konstruert et forslag til et rammeverk for angivelse av beskyttelsesbehov, som indirekte sier noe om hvordan fenomenet konstrueres som et referanseobjekt. Fenomener som kategoriseres slik vi har skissert, kan vi antyde at har blitt delvis sikkerhetisert gjennom talehandlinger; skillet mellom delvis sikkerhetiserte og fullstendig sikkerhetiserte fenomener fremkommer imidlertid ikke klart av dette rammeverket, og det må derfor sees i sammenheng med den konstruerte trusselen mot fenomenet.

4.2.2.4 Institusjonelle endringer

Som vi har drøftet tidligere i analysen, kommer det klart frem av diskursene om sammensatte trusler at fenomenet er sektorovergripende. Referanseobjekter fra alle sektorer, og som har avhengigheter til og fra andre sektorer, fremheves som truet i ulike diskurser. Mange diskurser omtaler derfor fenomenet generelt, heller enn å vektlegge påvirkningen på et konkret referanseobjekt (som drøftet i analysen av konstrueringen av nasjonale sikkerhetsinteresser). Institusjonelle endringer som omtales i dokumentene, fremhever sammensatte truslers kompleksitet, og viser klare indikatorer for at stadig flere aktører må involveres i koordinering rundt fenomenet.

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) fremhever viktigheten av at ulike sektorer og virksomheter har kunnskap om trusler, hvilken hensikt disse kan ha, og hvilke effekter de som står bak truslene sannsynligvis er ute etter å skape. Det er derfor behov for økt sikkerhetspolitisk forståelse på tvers av sektorer og nivåer. (Sivertsen m.fl., 2021, referert til i NOU 2023: 17, s. 117).

Særlig digitale trusler fremstår å ha vist et behov for omfattende koordinering. Vi finner at det er etablert en rekke nye institusjoner og koordineringsforum som en følge av de digitale truslene staten står overfor. «Høsten 2019 ble Nasjonalt cybersikkerhetssenter (NCSC) etablert. Her samarbeider over 40 offentlige og private virksomheter, og senteret er et stort løft for vår nasjonale evne til å avdekke og håndtere dataangrep.» (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 7). Vi tolker det også som et uttrykk for omfattende digitale trusler at Nkom i 2019 ble tilført myndighet som tilsynsmyndighet etter sikkerhetsloven (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 76-77). Også innenfor helsesektoren er det gjort institusjonelle tilpasninger for å motvirke trusselen: «Helse- og omsorgsdepartementet vil bruke det nyetablerte Helseberedskapsrådet aktivt i dette arbeidet. Samtidig vil departementet legge til rette for et kompetanseløft om sikkerhet, beredskap og forsvar som del av helseberedskapen gjennom utarbeidelse av en kompetanseplan.» (Meld. St. 5 (2023-2024), s. 45).

De hemmelige tjenestene har en sentral rolle i motarbeidelse av digitale trusler, og vi finner at det også er etablert en ny institusjon for koordinering mellom disse;

Felles cyberkoordineringssenter (FCKS) er et permanent, samlokalisert fagmiljø bestående av representanter fra NSM, E-tjenesten, PST og Kripos. Arbeidet til FCKS bidrar til å øke den nasjonale evnen til å motstå alvorlige digitale angrep og vedlikeholde et helhetlig trussel- og risikobilde for det digitale rom. (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 19-20).

Også andre sammensatte trusler forutsetter tett samarbeid mellom nøkkelaktører. Det er derfor også etablert en institusjon for koordinering mellom de hemmelige tjenestene og politiet;

For å bidra til økt informasjonsutveksling og koordinering mellom E-tjenesten og PST i arbeidet med konkrete saker ble samarbeidet ytterligere styrket sommeren 2021, gjennom etableringen av Felles etterretnings- og kontraterrorsenter. I november 2022 besluttet regjeringen å opprette et nasjonalt etterretnings- og sikkerhetscenter (NESS). I NESS skal PST, E-tjenesten, NSM og (det øvrige) politiet samarbeide for å styrke vår nasjonale evne til å oppdage og forstå sammensatte trusler – og våre egne sårbarheter – samt for å sikre god beslutningsstøtte til myndighetene. (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 19).

Vi finner enkelte andre diskurser rundt institusjonelle endringer for å motvirke trusselen fra sammensatte trusler. Vi vil fremheve at utvalget for investeringskontroll anbefaler opprettelsen, eller utnevningen, av én myndighet for vurdering av investeringer. «Etter utvalgets vurdering bør alle saker om investeringskontroll behandles av én myndighet.» (NOU 2023: 28, s. 13).

Vi finner også antydninger til at arbeidet med å skape institusjoner og forum for koordinering i relasjon til sammensatte trusler vil fortsette; «Justis- og beredskapsdepartementet arbeider for at NSM og Norges forskningsråd etablerer Norges nasjonale koordineringssenter for digital sikkerhet. Senteret skal samarbeide med øvrige miljøer i Norge innenfor digital sikkerhet.» (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 20-21).

Samlet sett gir ikke institusjonelle endringer grunnlag for å hevde en fullstendig sikkerhetisering av sammensatte trusler. Endringene er lite inngripende, og som poengtert i Meld. St. 9 (2022-2023, se særlig kapittel 3) er det også andre gunstige effekter av koordineringsarenaer enn å motvirke sammensatte trusler. Vi kan imidlertid antyde at fenomenet er delvis sikkerhetisert, ettersom en rekke offentlige og private aktører har dannet et formelt samarbeid med de hemmelige tjenestene, inkludert sikkerhetsmyndighetene, for å

motvirke trusselen. Også fenomenene digitale trusler og økonomiske virkemidler antydes delvis sikkerhetisert gjennom talehandlinger.

4.2.2.5 Allokering av ressurser

Sammensatte virkemidler fremstår å være en trussel som vanskelig kan motarbeides ved økt ressursbruk. Vi finner i hovedsak at ressursene som avsettes som respons på trusselen er knyttet til koordinering og opplæring. «PST har også jevnlig forebyggende møter med norske teknologimiljøer som vurderes utsatt for fordekte anskaffelser.» (Meld. St. 25 (2019-2020), s. 23). Som også poengtert i forrige del av kapitlet, settes det av vesentlige ressurser for koordinering mellom nøkkelaktører. «Utstrakt samarbeid og informasjonsutveksling mellom etterretnings- og sikkerhetstjenestene våre er grunnleggende for å ivareta nasjonal sikkerhet.» (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 19).

Digital sektor skiller seg ut, ved at angrepene fra sammensatte trusler i stor grad kan forebygges ved en robust infrastruktur. «Det ble investert over 12 milliarder kroner i nett og tjenester i 2019, over fire milliarder kroner mer enn i 2013. Enkelte steder er det ikke grunnlag for kommersielle investeringer, og derfor bidrar også staten med penger (...).» (Meld. St. 28 (2020-2021), s. 97). Det kommer ikke eksplisitt frem av teksten, men vi tolker det som (bl.a.) et uttrykk for at tilstrekkelig utbygging av infrastruktur kan motvirke at ekom trues av fenomenet. Det må imidlertid presiseres at utbygging av slik infrastruktur også har andre viktige funksjoner for samfunnet, og at forebygging mot trusler antakelig ikke er det avgjørende argumentet for ressursbruken. Det understrekes også i andre dokumenter hvor viktig digitale tjenester er, og implisitt fremhever dette også viktigheten av utbygging av infrastruktur for å bære digitale tjenester.

Underinvestering i digital sikkerhet hos virksomheter kan få konsekvenser for større deler av økonomien fordi forbrukere, kunder og andre virksomheter kan bli rammet når det skjer uønskede digitale hendelser. Det er derfor viktig at myndighetene bidrar til å styrke insentivene. Det kan gjøres gjennom juridiske, pedagogiske, organisatoriske og økonomiske virkemidler. (NOU 2018: 14, referert til i meld. St. 5 (2020-2021), s. 80).

Vi vil også fremheve ressurser som legges i faktasjekk, selv om dette ikke omtales som noe regjeringen bruker vesentlige ressurser på; «I Norge er det bare den ideelle organisasjonen Faktisk.no som utfører faktasjekk av samfunnsdebatten og det offentlige ordskiftet, og som følger med på mediebildet for å oppdage desinformasjon.» (NOU 2023: 17, s. 121).

Vi finner ikke tilstrekkelig datagrunnlag for å vurdere hvorvidt allokering av ressurser antyder sikkerhetisering av sammensatte trusler, eller ikke. Dette kan ha en sammenheng med at vi i gjennomgang av dokumentene har vektlagt faglige diskurser, og i mindre grad de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene som fremmes. Eksempler på ressursallokering vi har sett etter, og som kunne antydnet sikkerhetisering, er vesentlige budsjettoverskridelser eller -økninger for målrettet arbeid mot en trussel, anskaffelser utover normale behov og diskurser om ekstraordinære tildelinger av ressurser til funksjoner eller virksomheter. Vi finner antydninger til dette i relasjon til digitale trusler

4.2.2.6 Policy-endringer

Vi har tidligere i analysen referert til flere forslag til policy for å illustrere konstrueringen av trusler og verdier. Diskursene viser at policy er et avgjørende virkemiddel for å motvirke trusselen, som bl.a. tidligere poengtert med referanse til Meld. St. 17 (2020-2021):

«Regulering er og bør imidlertid være det primære virkemiddelet for å ivareta forhold av betydning for nasjonale sikkerhetsinteresser (...)» (s. 20). I denne delen av analysen vil vi drøfte hvorvidt diskurser rundt policy antyder sikkerhetisering av sammensatte trusler. Policy, særlig ved lovregulering, er i seg selv et inngripende virkemiddel som pålegger eksempelvis restriksjoner eller rapportering.

Vi vil fremheve at diskursene om policy gir ringvirkninger hva angår ressursallokering. Det kan være en følge av at tiltak som drøftes i diskursene vi har analysert ikke har manifestert konkrete kostnadsoverslag enda, og at det derfor ikke foreligger. En annen tolkning er at ressursbehov for å motvirke trusselen ikke er vesentlig, men heller effektivitet og kost/ nytte i tiltakene.

Sikkerhet og sikringstiltak kan være kostnadskreven, og de foreslåtte tiltakene i meldingen vil kunne medføre politiske og økonomiske kostnader for det norske samfunnet. Imidlertid kan manglende sikkerhet få svært store samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser. Tiltakene må derfor være forståelige og forholdsmessige og brukes på en slik måte at det bidrar til forutsigbarhet og tillit, avveier ulike hensyn og samtidig bidrar til å ivareta nasjonal sikkerhet. (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 47).

Vi ser klare antydninger til behovet for tiltak, og at tiltakenes effektivitet fremstilles som viktigere enn deres kostnad. Dette tolker vi som en klar indikator for fullstendig sikkerhetisering av fenomenet, da det er en fremstilling som antyder at vi ikke har råd til å ikke treffe nødvendige tiltak for å motvirke trusselen.

Diskursene om policy i relasjon til sammensatte trusler manifesterer seg tilsynelatende i tre sfærer; en for anvendelse av sikkerhetsloven for å beskytte mot fenomenet, en for regulering som motvirker fenomenet i sektorspesifikk lovgivning, og en som omhandler samhandling mellom aktører, både offentlige og private, særlig for å heve kompetanse og skape bevissthet.

Diskursene om policy knyttet til sikkerhetsloven sentreres rundt utvidelse av loven på enkelte området, og særlig knyttet til anskaffelser og digital sikkerhet. «Lovforslaget innebærer at bestemmelsene om eierskapskontroll i sikkerhetsloven kapittel 10 presiseres på enkelte punkter, samtidig som det klargjøres at bestemmelsene kan gjøres gjeldende for flere virksomheter enn i dag.» (Prop. 95 L (2022-2023), s. 5). Proposisjonen underbygges av Meld. St. 9 (2022-2023); «Videre foreslås det å senke terskelen for at erverv i virksomheter må meldes inn til myndighetene, samt at både avhender og virksomheten, i tillegg til erverver er forpliktet til å sende melding om erverv». (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 33).

Vi har drøftet hvordan referanseobjekter konstrueres gjennom diskurser om policy, og utdyper ikke fenomenet i denne delen av analysen. I den diskursive sfære om digitale trusler er diskurser om policy for å sikre digital motstandskraft dominerende. «Dersom de nødvendige ressursene for å sikre de mest kritiske kommunikasjonstjenestene ikke kan underlegges nasjonal lovgiving og kontroll i en krise eller krigssituasjon, kan dette potensielt få alvorlige følger for den nasjonale styringsevnen.» (Meld. St. 28 (2020-2021), s. 177).

Vi finner lite motstand mot argumentasjonen om behov for regulering av større deler av det private næringslivet for å motvirke sammensatte trusler. Motstanden manifesteres i hovedsak i form av innspill som vil begrense reguleringen til det strengt nødvendige; «[k]ontrollen bør begrenses slik at den ikke medfører unødvendige negative konsekvenser for næringsinteresser og det generelle investeringsklimaet.» (Prop. 95 L (2022-2023), s. 6).

I den diskursive sfæren om regulering i sektorlovgivning er den dominerende diskursen at sikkerhet må inkluderes i lovverket, slik at også virksomheter som ikke underlegges sikkerhetsloven imøtekommer nødvendige minstekrav. Som vi tidligere har henvist til, er dette noe regjeringen vil gjennomgå og innføre sikkerhet som vurderingskriterium (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 16). I samme melding konstateres det også at «*[r]egjeringen vil se nærmere på praktiseringen av konsesjonsloven slik at hensynet til nasjonal sikkerhet vurderes før konsesjon gis, der det er relevant.*» (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 36).

Vi har ikke tidligere omtalt geografisk avgrensning av lovverk når det gjelder Svalbard. Dette er et tema vi har funnet i flere av dokumentene, men ikke analysert i dybden. Vi vektlegger

her påstanden som et uttrykk for policyendringer som motvirker sammensatte trusler, men poengterer i kapittel 6 at sikkerhetiseringstrekk ved Svalbardpolitikken er et aktuelt tema for videre forskning.

Fraværet av eksportkontroll på Svalbard har medført at PST ikke har vært i stand til å understøtte Norges internasjonale forpliktelser på feltet med forebygging og etterforskning av teknologi knyttet til spredning av masseødeleggelsesvåpen og brudd på eksportkontrollloven, og forslaget om å utvide eksportkontrolllovens virkeområde vil være et nyttig verktøy for PST i disse sakene. (Prop. 69 L (2020-2021), s. 39).

Vi finner også at diskurser om policy i enkelte tilfeller fremmer økt makt til sikkerhetsmyndighetene:

Justis- og beredskapsdepartementet har i Prop. 31 L (2022–2023) foreslått endringer i politiloven og politiregisterloven om PSTs etterretningsoppdrag og bruk av åpent tilgjengelig informasjon. I proposisjonen foreslås det at PST skal utarbeide analyser og etterretningsvurderinger om forhold i Norge som kan true nasjonale sikkerhetsinteresser. I tillegg foreslås det at PST kan behandle åpent tilgjengelig informasjon dersom det antas å være nødvendig for utarbeidelse av analyser og etterretningsvurderinger, selv om den enkelte opplysning isolert sett ikke er nødvendig. (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 16).

Dette har også institusjonelle trekk ved seg, men vi opplever ikke å ha tilstrekkelig empiri til å kommentere implementeringen av en slik endring. Vi bemerker at prop. 31 L (2022-2023) er kategorisert under lov og rett, og ikke sikkerhetspolitikk eller beredskap og samfunnssikkerhet; dokumentet inngår derfor ikke i vårt datagrunnlag, men det fremstår merkverdig at proposisjonen ikke kobles til sikkerhetsdiskursen.

Vi finner videre at det i sektorlovverk er innført konkrete sikkerhetsbestemmelser:

I lys av energikrisen i 2022 har regjeringen besluttet å innføre en styringsmekanisme som lovfester produsentenes ansvar for å bidra til forsyningsikkerheten for kraft. Den nye styringsmekanismen innebærer at det stilles større krav til produsentene i situasjoner der det er utsikter til at magasinfyllingen kan nå lave nivåer. Gjennom dette kan eksporten begrenses. (Statsministerens kontor og Olje- og energidepartementet (2023), referert til i NOU 2023: 17, s. 218).

Eksempelet utfyller diskursene vi har drøftet tidligere i kapitlet, og viser implementering av et inngripende og konkret tiltak mot en konkret trussel. Det presiseres at policyen er til for situasjoner som krever inngripende tiltak, men vi tolker dette likevel som en talehandling for fullstendig sikkerhetisering. Forslaget viser en situasjon der en forestående krise forårsaker

inngrepene i markedet, som under normale omstendigheter ikke kan anses å være akseptabel.

Avslutningsvis vil vi drøfte våre funn som viser trekk ved policyutvikling som antyder større grad av integrering av private virksomheter, og andre virksomheter som ordinært ikke er involvert i krisehåndtering fra et statssikkerhetsperspektiv. Vi omtaler her ulike fagområder om en annen, da diskursene om kunnskap i og integrering av virksomheter som påvirkes av sammensatte trusler har vesentlig overlapp i diskursene i ulike sektorer. «Kommisjonen mener at det er behov for å etablere kompetansebrønner der myndighetene, academia og næringslivet kan samarbeide.» (NOU 2023: 17, s. 314). Tankesettet om behov for økt kollektiv motstandskraft fremstår hegemonisk.

Regjeringen er i meldingen opptatt av å forsterke innsatsen for å styrke samfunnets kollektive motstandskraft. Kunnskap, kompetanse og bevissthet på alle nivåer i samfunnet er avgjørende for å oppnå dette. Det dreier seg om forståelse av trussel- og risikobildet, hvorfor nasjonal sikkerhet er viktig, hvordan det treffer den enkelte og hvilke relevante tiltak som bør gjennomføres. (Meld. St. 9 (2022-2023)).

De fleste dokumenter omtaler at «[ø]kt kunnskap og kompetanse om hvordan økonomisk aktivitet kan benyttes til sikkerhetstruende virksomhet nasjonalt er viktig for å etablere situasjonsforståelse. (Prop. 95 L (2022-2023)). Dette ser vi i sammenheng med bl.a. Sikkerhetsmåned, som er en offentlig initiert kampanje for å øke kunnskapen om forebyggende sikkerhet i staten som helhet. «Målet med kampanjen er å styrke virksomheters og den enkelte innbyggers kompetanse om digital sikkerhet.» (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 8).

Vi vil også fremheve betydningen av tillit for håndtering av sikkerhetsproblemer, og et eksempel der policy som fasiliterer for koordinering og kompetanseheving knyttes til tillit som fenomen. Dette utreder vi ikke i vår analyse, men omtaler det i kapittel 6 som et aktuelt tema for videre forskning.

Høy grad av tillit gjør oss mer motstandsdyktige mot andre staters påvirkningsoperasjoner, som kan ha som formål å skape politisk og sosial uro. Men også i Norge kan denne tilliten være under press, og den kan være skjevt fordelt mellom ulike grupper i befolkningen. Vi må derfor styrke forståelsen, kunnskapen og bevisstheten om både trusler og tiltak i hele befolkningen. Dersom statens virkemidler ikke er forståelige og forutsigbare, og befolkningen har mangelfull kunnskap, kan det over tid undergrave tilliten til myndighetene. (Meld. St. 9 (2022-2023), s. 8).

I dette kapittelet har vi drøftet endringer i institusjoner og policy, og allokering av ressurser i relasjon til sammensatte trusler. Vår analyse viser klare forsøk på fullstendig sikkerhetisering av fenomenet i seg selv, samt de tilknyttede fenomenene digitale trusler og økonomiske virkemidler. De dominerende diskursene i dokumentene vi har analysert viser et bredt spekter av inngripende og ikke-inngripende tiltak som innføres som direkte responser på en trussel, og med hensikt å beskytte nasjonale sikkerhetsinteresser som referanseobjekt. Vi finner også talehandlinger som tar opp andre fenomener, men opplever ikke å ha tilstrekkelig empiri til en fullverdig analyse av disse enkeltvis. Slike fenomener er informasjon, som omhandler desinformasjon og kontroll av narrativer, og styring av flyktningstrømmer. Det er altså et betydelig rom for videre forskning på sikkeretisering av sammensatte trusler.

4.2.3 Delkonklusjon

Våre funn indikerer at sammensatte trusler forsøkes fullstendig sikkerhetisert gjennom talehandlinger. De dominerende, og i enkelte tilfeller hegemoniske, diskursene om sammensatte trusler som fenomen viser en klar sammenheng mellom omfattende trusler, viktige verdier som konstrueres som referanseobjekter, og omfattende og i noen tilfeller inngripende tiltak for å motvirke trusselen. Fenomenets egenskaper blir i enkelte tilfeller i seg selv forsøkt sikkerhetisert, og i dette kapittelet har vi drøftet talehandlinger for fullstendig sikkerhetisering av digitale trusler og økonomiske virkemidler. Det er flere egenskaper ved fenomenet vi i begrenset grad har omtalt, da disse ikke er like fremtredende i datagrunnlaget; dette gir rom for videre forskning, og er ikke til hinder for å kunne konkludere med at sammensatte trusler konstrueres som en sikkerhetisert trussel etter sikkerhetiseringsteoriens rammeverk.

4.3 Trusselen fra klimaendringer

Klimaendringer blir omtalt som et fenomen som kan utgjøre en trussel i flere av dokumentene som er analysert. I Meld. St. 5 (2020-2021) blir endringene i klima beskrevet som en av de aller største utfordringene vi vil møte i tiden som kommer (s. 23). Forsvarskommisjonen beskriver [k]limaendringene er en grenseoverskridende og langsiktig utfordring. (NOU 2023: 14, s. 105). Truslene som klimaendringene forårsaker følger i hovedsak to representasjoner som underbygges av diskursene i dokumentene. Det er representasjonen som peker på de klimatiske endringene som trusler, og det er representasjonen som peker på konsekvensene av klimaendringene som trusler. Eksempel på klimatiske endringer er global oppvarming og ekstremvær som fører til hetebølger, tropiske stormer og styrtregn. Disse forårsaker

klimatiske konsekvenser som kan være fysiske hendelser i form av tørke, flom og jordras (NOU 2023: 14, s. 105).

4.3.1 Definisjon og kontekstualisering

Ved et raskt tilbakeblikk på stortingsmeldinger og meldinger til Stortinget som omhandler samfunnssikkerhet finner vi at klimaendringer ikke er vurdert som en direkte trussel. Noen av konsekvensene som følge av klimaendringene i diskursene vi har funnet er omtalt som mulige risikoer/trusler mot samfunnssikkerheten i større eller mindre omfang i disse eldre dokumentene. De dokumentene som det ble gjort et raskt søk i var St. Meld. Nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn, St. Meld. Nr. 22 (2007-2008) Samvirke og samordning, Meld. St. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet og Meld. St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn. Når det vises til konsekvenser pekes det på at endring i klima kan bidra til å øke risikoen for at hendelser inntreffer som i St.meld. nr. 17 (2001-2002): «Endringer i klima vil kunne øke faren for naturkatastrofer.» (s. 30). I St.meld. nr. 22 (2007-2008) blir klima noe mer omtalt og behandles under overskriften «Klimaendringer – mer enn dårlig vær» (s. 29). Temaet er gitt halvannen side i meldingen. Hovedbudskapet for å håndtere konsekvensene av klimaendringer er et klimatilpasset samfunn som tar høyde for at det vil skje skred, flom, ekstremvær og store skogbranner (St. Meld.Nr.22 (2007-2008), s. 29-30). Alvorlige naturhendelser får et helt kapittel i Meld. St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn. Kapittel 7 omhandler temaer som regjeringsspolitikk og utfordringer, styrking av samfunnssikkerhet gjennom planlegging, hvordan skadevirkningen av flom og skred skal begrenses ved statlige bidrag, insentiver til forebygging skal bedres, skogødeleggelse skal reduseres gjennom bedre beredskap og til slutt hvordan regjeringen skal bidra aktivt i arbeidet med samfunnssikkerhet internasjonalt. I utgangspunktet er det ingen endring i hva som vektlegges i forhold til at klimaendringer er det fenomenet vår analyse av dokumenter antyder at det er. Boks 7.1 i kapitlet har overskriften «Boks 7.1 Klimaendringer» og der finner vi første indikasjon som peker på at klimaendringer som fenomen er en risiko. «Endringer i klima utgjør dessuten en svært sammensatt og uoversiktlig risiko globalt. Det kan være en «risikoforsterker» som gir indirekte følgeeffekter for samfunnssikkerheten i Norge.» (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 75). Rekve (2023) har funn som viser til at klimasaken har fått større oppmerksomhet som problem gjennom perioden fra 2020-2021 og at det er stor konsensus i de politiske diskursene som omhandler temaet (Rekve, 2023, s. 104). Rekve (2023) peker også på at det har vært en utvikling i diskursene som omhandler klima og at det i de senere ikke lenger er meninger om at klima ikke er et problem; «Klimadiskursen byrjar veikt, men

biletet får skarpere farge av grønt, og til slutt er det jamt over ingen som freistar å trekkja ut dei grøne trådane.» (Rekve, 2023, s. 114).

Basert på tilbakeblikket i noen få, men viktige dokumenter om samfunnssikkerhet og studien til Rekve (2023) mener vi at det kan antydes at klimaendringer ikke er et nytt fenomen, men viktig. Videre kan det antydes at defineringen av klimaendringer som en konkret trussel er av nyere dato. Denne antydningen mener vi støttes av Rekve (2023), hvor klima trekkes fram som noe nytt som kommer inn i den offentlige debatten i perioden studien omfatter (Rekve, 2023, s. 103).

Når klimaendringer har gått fra å være en risiko til å bli en trussel kan vi ikke si med sikkerhet, men på lik linje som med fenomenet sammensatte trusler finner vi de første omtalene av at fenomenet «klimaendringer» utgjør en trussel i Prop. 62 S (2019-2020). Det er ikke en felles definisjon for fenomenet som trussel i datagrunnlaget, men det pekes mot den samme representasjonen av trusler som knyttes til klimaendringene og hvordan disse vil påvirker sikkerhets- og forsvarspolitikken, samfunnssikkerheten, statssikkerhet, nasjonal sikkerhet, sikkerhetsinteresser og beredskap (Prop. 62 S (2019-2020); NOU 2023: 17). I tillegg vil truslene fra klimaendringene skape sikkerhetsmessige situasjoner for stater som vil utfordre kapasiteten til beskyttelse av befolkningen og andre samfunnsverdier (NOU 2023: 14, s.105-106). For Norge kan nasjonal sikkerhet og grunnleggende nasjonale funksjoner bli truet av effektene som klimaendringene kan påvirke kritiske samfunnsfunksjoner med (Meld. St. 26 (2022-2023), s. 60-61).

For fenomenet klimaendringer ser vi at vi, ved å basere oss på fremstillingen av det i dokumentene, kan danne oss teoretiske antagelser basert på egenskapene som tillegges klimaendringer og forholdet det gis til andre fenomener. I tillegg er det beskrivelser av fenomenet som kan knyttes til det, både som egenskap eller forhold til et eller flere andre fenomen. Dette gjenspeiles også i vår vurdering av at det ikke er en entydig felles definisjon av fenomenet. I Meld. St. 25 (2019-2020) blir fenomenet gitt egenskapen ekstremvær som innebærer hyppigere tilfeller av hetebølger, styrtregn og sterk vind og at intensiteten i disse vil være kraftigere. «Klimaendringene gir økt intensitet og hyppighet av ekstremvær som hetebølger, styrtregn og sterk vind.» (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 9). I både Prop. 62 S (2019-2020) og NOU 2023: 14 blir klimaendringer gitt egenskapen trusselmultiplikator som ikke er så veldig forskjellig fra risikoforsterker som vi fant eksempel på at ble benyttet i tidligere dokumenter. «Det er bred enighet om at klimaendringer er en trusselmultiplikator.» (NOU 2023: 14, s. 105). «Klimaendringer kan være en trusselmultiplikator.» (Prop. 62 S (2019-

2020), s. 39). Klimaendringene bidrar da til å forsterke andre trusler eller forårsaker trusler som påvirker sikkerhetsbildet. «Klimaendringene forsterker eksisterende konfliktårsaker, øker spenningen mellom land og forverrer de negative konsekvensene av andre utviklingstrekk.» (NOU 2023: 14, s. 105-106).

I dette ligger det at klimaendringer påvirker faktorer som kan være medvirkende til å skape eller forsterke konflikter, slik som tørke og ørkenspredning, smelting av is og heving av havnivået, flom og uvær, samt knapp tilgang på naturressurser som vann og jord. (Prop. 62 S (2019-2020), s. 39).

Ser vi på Meld. St 26 (2022-2023) kan vi tillegge fenomenet *klimaendringer*, egenskapen at det er menneskeskapt. Vi kan ut av dette antyde at menneskets aktiviteter på jorden forårsaker de klimaendringene som vi nå opplever at utgjør en trussel for samfunns-, stats- og nasjonal sikkerhet. «Menneskeskapte klimaendringer har allerede medført alvorlige og til dels irreversible konsekvenser for natur og samfunn over hele kloden.» (Meld. St. 26 (2022-2023), s. 5).

Ser vi på hvordan fenomenet påvirker og blir påvirket av andre fenomen, er dette med på å forklare hvorfor klimaendringer sees på som en trussel. Ser vi på sitatet fra Meld. St. 26 (2022-2023) beskriver dette også forholdet mellom klimaendringer og fenomenene natur og samfunn. Klimaendringer påvirker disse på en måte. Et annet eksempel på hvordan klimaendringer påvirker andre fenomener finner vi i Prop. 14 S (2020-2021). Der vises det til at klimaendringer har et forhold til fenomenene sikkerhetspolitikk og forsvarspolitikk. I tillegg vises det til at det er et forhold til fenomenet stater. «Klimaendringenes konsekvenser for befolkning, samfunn og maktstrukturer i Europas nærområder kan få omfattende ringvirkninger.» (Prop. 14 S (2020-2021), s. 38). Fra Meld. St. 5 (2020-2021) ser vi at egenskapene vi har gitt klimaendringene påvirker fenomen som flom og skred. Det er da et forhold mellom disse fenomenene hvor klimaendringer sin påvirkning øker effekten av de to fenomenene. «Forandringene i vær og natur forsterker påkjenninger fra naturhendelser som skred og flom.» (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 24).

Det vi har tatt fram her er bare eksempler på hvordan klimaendring som fenomen både gis egenskaper og har forhold til andre fenomener. Ved å knytte disse antagelsene om et fenomen til det, kan vi ved å danne begreper og representasjoner om forskjellige fenomener under analysearbeidet benytte disse til å finne svar på problemstillingen.

4.3.2 Diskurser om klimaendringer

Basert på det vi så langt har presentert om fenomenet klimaendringer mener vi at vi kan antyde at oppfattelsen om at det er en trussel er hegemonisk i diskursene. Dette fordi vi ikke finner representasjoner som fremmer at klimaendringer er noe annet enn en trussel i dokumentene vi har benyttet som datagrunnlag. Denne antydningen mener vi støttes i studien av Rekve (2023) der hun viser til noe av det samme. Hun beskriver at diskursen om klima samler seg om et forankringspunkt og at dette gjør at den blir hegemonisk (Rekve, 2023, s. 103-105). Videre i selve analysen av diskursene vil vi først se etter antydninger som viser om klimaendringer kan utgjøre en eksistensiell trussel for andre fenomener som fremstår som en verdi. I tillegg ser vi etter antydninger om at denne verdien har rett til overlevelse og derfor burde beskyttes. Dette vil bidra til å vise om trusselen fra klimaendringer, mot andre fenomener, i teoretisk forstand er gjenstand for sikkerhetisering eller desikkerhetisering. Vi har definert at klimaendringer er en trussel som vi har mot andre fenomener. Hvilke fenomener dette er, vil variere i dokument avhengig av hvilke problemstillinger de omhandler. Hvordan klimaendringer påvirker andre fenomen har vi beskrevet og eksemplifisert tidligere i kapitlet. Under analysen vil vi se etter tendenser som indikerer om noen fenomener kan være vurdert sikkerhetisert eller desikkerhetisert i forhold til trusselen klimaendringer utgjør. For at et fenomen skal kunne bli vurdert å bli sikkerhetisert må det hevdes at det er eksistensielt truet. Fenomenet må i tillegg ha et rettmessig krav til å eksistere. I en av diskursene vi har funnet blir klimaendringer pekt på som en trussel mot naturmangfoldet. I tillegg handler den om tap av fenomenet biologisk mangfold (Meld. St. 23 (2019-2020)).

Klimaendringene og tap av biologisk mangfold er i dag de største globale miljøutfordringene vi står overfor. (...). Klimaendringene er også en trussel mot naturmangfoldet. For å snu denne utviklingen er det behov for endringer i hvordan vi tenker for å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av våre ressurser og hvordan vi klarer å opprettholde sunne og produktive økosystemer. (Meld. St. 23 (2019-2020), s. 9).

Ser vi på første del av diskursen kan denne tolkes til at klimaendringene fører til globale miljøutfordringer, og at disse igjen fører til tap av biologisk mangfold. I tillegg er naturmangfoldet truet av klimaendringer. I Meld. St. 23 (2019-2020) er biologisk mangfold behandlet i kapitlet om naturmangfold. Dette underbygger trusselen mot biologisk mangfold. Basert på den videre diskursen kan det antydes at de delene av det biologiske mangfoldet som kan forsvinne, står overfor en eksistensiell trussel. Det rettmessige kravet

fenomenet har til å eksistere kan tolkes ut av siste del av diskursen. Diskursen kan tolkes til at endringer må til, for å snu utviklingen som fører til klimaendringer. Fordi klimaendringene er en eksistensiell trussel mot det biologiske mangfoldet, legitimeres retten til overlevelse ved at utviklingen skal snus. «NordGen har også ansvaret for den daglige driften av Svalbards globale frøhvelv. Arbeidet bidrar til å sikre biologisk mangfold.» (Meld. St. 23 (2019-2020), s. 13). Diskursen kan tolkes til at sikringen av det biologiske mangfoldet bidrar til å forhindre at klimaendringene fører til tap av det. Dette støtter fenomenet rett til eksistens ved at det er iverksatt tiltak for å bevare det biologiske mangfoldet.

Meld. St. 23 (2019-2020) Nordisk samarbeid er lagt fram av Finansdepartementet for Regjeringen som har godkjent denne. Basert på diskursen kan det da antydes at Finansdepartementet er aktøren som fremmer at fenomenet biologisk mangfold er eksistensielt truet av klimaendringer fordi at de har utarbeidet meldingen. I forhold til sikkerhetiseringsprosessen oppfylles da det andre kriteriet i denne ved at det er en aktør som hevder at referanse fenomenet, biologisk mangfold, er eksistensielt truet, som antydnet gjennom diskursen.

Det siste som vi skal se etter i sikkerhetiseringsprosessen er de som blir omtalt som funksjonelle aktører. Dette er andre som påvirker, i dette tilfellet Finansdepartementet, med tankesett og handle- eller væremåter om biologisk mangfold.

De siste årene har både Klimapanelet (IPCC) og Naturpanelet (IPBES) lagt frem rapporter som viser at det skjer store klimaendringer og tap av naturmangfold i en skala som vil gjøre det umulig å oppnå FNs bærekraftsmål dersom de ikke stoppes. Derfor haster det med konkret handling. (Meld. St. 23 (2019-2020), s. 12).

I denne diskursen har vi to aktører, Klimapanelet (IPCC) og Naturpanelet (IPBES), som begge omtaler store klimaendringer og tap av naturmangfold. Dette kan tolkes som at det er de store klimaendringene som fører til tap av naturmangfold. Dette indikerer også at de stiller seg bak at klimaendringer også fører til tap av biologiske mangfold. For å forhindre at dette skjer må det handles hvis ikke er konsekvensen at FNs bærekraftsmål ikke nås. Handlingene kan da tolkes til å være at klimaendringene må stanses da dette er trusselen som fører til tap av det biologiske mangfoldet. Dette er også i tråd med FNs bærekraftsmål 13 «Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem.» (Meld. St. 23 (2019-2020), s. 7) og 15 «Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse

tap av artsmangfold.» (Meld. St. 23 (2019-2020), s. 7). Begge aktørene blir tatt med i dokumentet og det kan tolkes som om det er lagt vekt på deres meninger. Meningene er sammenfallende med de som fremmes av Finansdepartementet i dokumentet og på bakgrunn av dette kan vi antyde at IPCC og IPBES opptrer som funksjonelle aktører i forhold til sikkerhetiseringsprosessen. Dette fordi at de er aktører som ikke beslutter om fenomenet bør sikkerhetiseres. IPCC og IPBES er heller ikke fenomener som er gjenstand for sikkerhetisering.

I en annen diskurs vi har funnet pekes det på at endringene i klima vil kunne skape problemer for stater knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap fordi samfunnet og befolkningen i staten blir truet av klimaendringene (NOU 2023: 14). «Klimaendringene utfordrer i økende grad staters evne til å beskytte samfunn og befolkning, og vil kunne skape sikkerhetsmessige utfordringer.» (NOU 2023:14, s. 11). Her kan diskursen tolkes til at klimaendringer fører til at stater ikke er i stand til å beskytte egen befolkning og konsekvensen blir et samfunn hvor det er mindre trygt å leve. I et sikkerhetiseringsperspektiv antyder diskursen at det er en trussel mot staters befolkning på grunn av klimaendringer, men det fremkommer ikke at den er eksistensiell. Det antydes heller ikke i diskursen at gruppen som har skrevet NOU 2023: 14 fremmer at klimaendringer er en eksistensiell trussel mot staters befolkning. Det kan antydes at diskursen fremmer at det er behov for å vurdere konsekvensene trusselen har for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Konsekvensene av det som fremmes i diskursen kan være at egen befolkning blir mer bekymret for trusselen fra klimaendringer.

FNs klimapanelts sjette hovedrapport viser at global oppvarming truer menneskenes livsgrunnlag og planetens tilstand. Rapporten viser videre at ødeleggelse av økosystemer øker menneskers sårbarhet, og at lite bærekraftig arealbruk svekker økosystemers, samfunns og individers evne til å tilpasse seg klimaendringene. Klimaendringene er anerkjent som en alvorlig trussel mot fred og stabilitet i verden og kan være et hinder for fattigdomsbekjempelse globalt. Klimaendringene kan også påvirke likestilling negativt. (Meld. St. 26 (2022-2023), s. 16).

Denne diskursen er hentet fra Meld. St. 26 (2022-2023) og den antyder at livsgrunnlaget for menneskeheten er truet. Dette kan tolkes som om trusselen fra klimaendringer kan bidra til å utrydde menneskeheten. Dette vil da være en eksistensiell trussel mot menneskeheten. Tolker vi dette videre og ser på det fra Norges befolknings synsvinkel, vil klimaendringene kunne være en eksistensiell trussel mot den. Fremstillingen i diskursen vil kunne medføre større usikkerhet i befolkningen rundt statens evne til å beskytte de hvis det skulle skje noe som

skylde klimaendringer. Som vi ser kan vi tolke at denne diskursen peker på en mulig eksistensiell trussel mot borgere av Norge. Staten har et ansvar for å beskytte egne borgere og i et sikkerhetiseringsperspektiv har vi da borgere som kan være eksistensielt truet, men de har en rett til å overleve. FNs klimapanel har laget rapporten som informasjonen er hentet fra. FN er en internasjonal organisasjon som Norge er medlem av og i denne sammenhengen kan det antydes at FNs klimapanel gjennom sin rapport har påvirkningskraft på norske styresmakter og Klima- og miljødepartementet. FN vil da i denne diskursen være en funksjonell aktør i forhold til en sikkerhetiseringsprosess for å beskytte norske borgere.

I denne delen av analysen har vi sett etter tendenser for at klimaendringer eller truede fenomen kan være gjenstand for å bli sikkerhetisering eller desikkerhetisering i teoretisk forstand. Basert på diskursene over kan det antydes at det er fenomener som er truet av klimaendringer som tilfredsstillende det teoretiske grunnlaget for å bli sikkerhetisert, men dette er ikke entydig. Det disse diskursen underbygger er at klimaendringer er en sikkerhetsutfordring og kan være en eksistensiell trussel for fenomener som blir påvirket av klimaendringer.

Vi vil videre i analysen se på problemstillinger forårsaket av klimaendringer og hvordan disse fremstilles som trussel ved bruk av sikkerhetsterminologi. Om problemstillingene påvirker samfunnsmessige-, nasjonale- eller internasjonale interesser vil kunne bidra til å belyse om trusselen har betydning for samfunnssikkerhet, statssikkerhet eller nasjonal sikkerhet.

Klimaendringene påvirker Norge direkte, for eksempel med mer nedbør som fører til hyppigere flom, skred og overvannhendelser, som medfører skade på bygninger og infrastruktur, matjord, friluftsområder og kulturmiljø. I alvorlige tilfeller kan det innebære fare for liv og helse. Andre eksempler er hyppigere perioder med langvarig tørke som gir utfordringer for landbruket, og hetebølger som kan utgjøre en helsefare for sårbare grupper.» (Meld. St. 26, (2022-2023), s. 16).

En av egenskapene til klimaendringer er ekstremvær som vi viste tidligere da vi forklarte hvordan et fenomen ble gitt egenskaper. I diskursen over kan vi anta at det er denne egenskapen som forårsaker mer nedbør og hetebølger. Disse egenskapene kan føre til de samfunnsmessige negative virkningene som flom, skred og tørke. Truslene som forårsakes av klimaendringene må vi anta medfører seg behov for tiltak. Dette kan vi anta at også innebærer forskjellige sikringstiltak. I denne diskursen kan vi antyde at det er på nasjonalt nivå problemet omtales, men de påvirker også samfunnsmessige interesser. Vi kan derfor antyde at

trusselen må håndteres med tiltak som kan knyttes til både samfunnssikkerhet og nasjonal sikkerhet.

Klimaendringene har allerede ført til redusert matsikkerhet i verden. Matsikkerhet defineres som at alle mennesker, til enhver tid, har fysisk og økonomisk tilgang til nok, trygg og næringsrik mat som dekker deres ernæringsmessige behov og matpreferanser slik at de kan leve et aktivt og sunt liv. Matsikkerheten påvirkes av klimaendringene ved at global oppvarming svekker matjordens egenskaper, øker presset fra planteskadegjørere og dyresykdommer, reduserer mengden dyreliv på land og i havet og svekker viktige økosystemtjenester som pollinering. Verdens matsikkerhet trues også av tørke, flommer, hetebølger og et stigende havnivå. (Meld. St. 26 (2022-2023), s. 23).

I denne diskursen antydes det at fenomenene global oppvarming og klimaendringer reduserer forsyningssikkerheten til mat. De samfunnsmessige konsekvensene kan vi tolke til å være at ikke alle mennesker har tilgang på tilstrekkelig med mat der de holder til. Diskursen antyder at problemene som forårsaker redusert matsikkerhet skjer hyppigere som følge av klimaendringene. Problemstillingen som blir presentert gjennom diskursen ligger på et internasjonalt nivå. Det kan likevel antydes at problemet også kan ramme nasjonalt på grunn av generell nedgang i tilgjengeligheten til forskjellige matvarer. Den påfølgende diskursen underbygger trusselen klimaendringer har for matsikkerheten.

Klimaendringene virker også på tvers av landegrenser. Klimarelatert risiko overføres mellom land, blant annet gjennom handel og globale verdikjeder, finansielle systemer og felles økosystemer. For eksempel kan klimaendringene føre til at verdens matvareproduksjon reduseres, noe som kan øke risikoen for forsyningssvikt og høyere priser på matvarer som vi er avhengig av å importere til Norge. (Meld. St. 26 (2022-2023), s. 17).

Denne diskursen underbygger at klimaendringene er en internasjonal problemstilling og det kan antydes at det er tette koblinger mellom stater som gjør at det er risiko for at trusler i en stat overføres til andre stater. For Norge sin del kan vi antyde at dette kan være en trussel mot statssikkerheten i tillegg til at det kan føre til problemer for den nasjonale sikkerhet. Det kan også antydes at truslene fra klimaendringer er sektorovergrep fordi at problemene antydes å følge flere samfunnsområder som handel, verdikjeder, finansielle systemer og økosystemer. En annen diskurs som antyder sammenheng mellom sikkerhet og internasjonale problemer knyttet til klimaendringer finner vi i NOU 2023: 14 «Klimaendringer, sikkerhet og sikkerhetsinteresser henger stadig tettere sammen. Klimaendringer kan lede til konfrontasjon og konflikt i seg selv, forsterke eksisterende konfliktlinjer og bidra til å destabilisere

samfunn.» (NOU 2023: 14, s. 14). I denne diskursen antydes det at konsekvensene av klimaendringer påvirker sikkerhet og sikkerhetsinteresser mer enn tidligere. Dette innebærer at problemene klimaendringene forårsaker må være en del av vurderingen som gjøres rundt sikkerhet og sikkerhetsinteresser. Diskursen antyder også at problemene knyttet til klimaendringer kan forårsake konflikter eller konfrontasjoner. Dette kan antas å være problemer som kan oppstå både internasjonalt og nasjonalt innenfor flere politikkområder. I den neste diskursen vi tar fram er klimaendringene relatert til at den nasjonale sikkerheten antydes å være truet på grunn av problemer endringene bidrar til å skape. Vi kan også antyde ut fra diskursen at trusselen fra klimaendringene er sektorovergripende. «Etter hvert som naturkatastrofer, ekstremvær og klimaendringer rammer befolkning, samfunn, økonomier, handel og trygghet, blir klimatilpassing og håndtering i større grad et spørsmål om nasjonal sikkerhet.» (NOU 2023: 14, s. 105). Diskursen antyder at klimaendringene kan gå på bekostning av den nasjonale sikkerheten om ikke problemene blir håndtert på nasjonalt nivå. I tillegg antyder diskursen at klimatilpassingen av samfunnet også handler om nasjonal sikkerhet. «Klimaendringer er i økende grad anerkjent som en alvorlig trussel mot fred og stabilitet i verden, først og fremst som en trusselmultiplikator som vil kunne forverre og forsterke allerede eksisterende trender.» (Meld. St. 10 (2021-2022), s. 14). I denne diskursen antydes det at fred og stabilitet er truet på grunn av de samfunnsmessige konsekvensene klimaendringene har. Diskursen peker på at konsekvensene påvirker allerede eksisterende konflikter og negative trender som også ble nevnt i diskursen hentet fra NOU 2023: 14. Den største konsekvensen vi kan antyde at diskursen peker på, er at klimaendringene kan være årsaken til en eventuell krig. Dette kan da både være krig mellom nasjoner eller kriger internt i stater. Vi kan, basert på dette, antyde at klimaendringer i et slikt tilfelle kan være en trussel mot statsikkerheten. Antatte meninger som understøtter dette, finner vi i påfølgende diskurs.

Høy befolkningsvekst i Afrika og Midtøsten kombinert med klimakrise kan medføre enda større migrasjonsbølger i fremtiden. I tillegg til at krig og konflikt kan hemme veksten i verdensøkonomien, kan økte migrasjonsstrømmer, ustabile matvarepriser og matmangel, forsyningsavbrudd og endrede produksjons- og handelsmønstre bli viktige risikokilder for internasjonal økonomi. Et stadig tettere sammenvevd verdenssamfunn gjør at regionale kriser kan få større ringvirkninger, og hendelser langt unna kan ramme hardere, raskere og på nye måter. (NOU 2023: 14, s. 105).

I denne diskursen antydes både nasjonale og internasjonale problemstillinger som kan knyttes opp mot sikkerhet. Krig og konflikt er trusselen som diskursen benytter som årsak til

problemene som ramses opp, men diskursen antyder at en del av den bakenforliggende årsaken er klimakrise og det kan knyttes til klimaendringer. Her har vi to diskurser som viser til at klimaendringer direkte eller indirekte påvirker krig og konflikt på en negativ måte.

I de foregående diskursene har vi analysert hvordan samfunnsmessige-, statlige- og nasjonale interesser kan være truet av forskjellige problemstillinger relatert til klimaendringer. Det vi kan antyde er at problemstillingene blir både direkte og indirekte knyttet til trusselen fra klimaendringer gjennom bruk av sikkerhetsterminologi og at disse truslene kan påvirke alle sikkerhetsdomenene, samfunn-, stats- og nasjonal sikkerhet. Vi kan i tillegg antyde at truslene fra klimaendringer er sektorovergripende ved at de rammer flere samfunnsfunksjoner i forskjellige sektorer.

Videre i analysen vil vi se etter hvilke aktører som er representert i diskursene. Vi ser da etter om de omtaler sektorer, politikkområder og trusselen som sikkerhetspolitiske- eller ordinære politikutfordringer. Dette vil kunne bidra til å underbygge blant annet antydningene om at problemer knyttet til klimaendringer er sektorovergripende. I dokumentene vi har analysert finner vi flere aktører som omtales i sammenheng med klimaendringer. Departementene og ekspertgruppene som har skrevet de forskjellige dokumentene har omtalt utfordringene i dem, og det er ikke departementene og ekspertgruppene vi setter søkelys på i denne delen av analysen. Det er de diskursene hvor andre aktører kan antydes å fremme tankesett, handle- eller væremåter og om disse fremstillingene kan føre til samfunnsmessige konsekvenser.

En av aktørene som blir nevnt i flere av dokumentene er NATO. «NATO understreker at klimaendringer er vår tids viktigste overordnede utfordring, med stor innvirkning på sikkerheten til de allierte. Klimaendringene kan forverre konflikter og geopolitisk konkurranse, forstyrre samfunn og undergrave sikkerheten vår.» (Meld. St 26 (2022-2023), s. 32). I denne diskursen kan det antydes at NATO hevder at medlemslandenes sikkerhet er truet av klimaendringer. I tillegg antydes det at sikkerheten undergraves på grunn av klimaendringers påvirkning på andre problemer NATO følger med på. I denne konteksten kan det antydes at NATO ser på klimaendringer som en sikkerhetspolitisk problemstilling fordi NATO er et sikkerhetssamarbeid i konteksten en for alle, alle for en. Det kan også antydes at denne diskursen underbygger trusselmultiplikator egenskapen som tillegges vårt fenomen klimaendringer. Politikk områdene som det kan antydes at vil berøres av denne fremstillingen er forsvars- og sikkerhetspolitikk.

På NATO-toppmøtet i juni 2021 ble alliansen enige om å etablere et Centre of Excellence (COE) for klimaendringer og sikkerhet. Senteret skal bidra til å utvikle og dele kunnskap om hvilke sikkerhetsimplikasjoner klimaendringene har, utvikle løsninger for klimatilpasning og for hvordan alliansen kan bidra til å redusere klimaavtrykket fra militære aktiviteter. (Meld. St. 26 (2022-2023), s. 74).

I den forrige diskursen antydte vi at NATO så på klimaendringer som et sikkerhetspolitisk problem. Denne antydningen underbygges i diskursen hvor NATO i 2021 kom til enighet om å etablere et Center of Excellence (COE) for klima og sikkerhet. Den antydede hensikten er at senteret skal utvikle kunnskap om sikkerhetsutfordringer som klimaendringene forårsaker. Det antydes også at senteret skal bidra til utviklingen av klimatilpasningsløsninger som kan benyttes av alliansen for å redusere trusselen fra klimaendringene. Denne formuleringen antyder både løsninger som kan benyttes for å redusere sikkerhetspolitiske og ordinære politiske utfordringer. Den siste delen av diskursen underbygger antydningen om at løsningene kan brukes på ordinære politiske utfordringer, da det antydes at den militære aktivitetens klimaavtrykk kan bli redusert. Politikkområdene det kan antydes at blir påvirket av fremstillingen i diskursen kan være klimapolitikk og forsvarspolitik, i tillegg til sikkerhetspolitikk. FN er en organisasjon som går igjen i diskurser i datagrunnlaget og er nevnt i flere av dokumentene som vi benytter i vår analyse. FN er i flere av tilfellene knyttet til organisasjonens bærekraftsmål, klimamål og FNs klimapanel.

Forsvarsteknologi er også en del av kjerneteknologien i nye løsninger som er viktige for å gjennomføre det grønne skiftet og realisere FNs bærekraftsmål. Eksempler på dette er autonome elektrifiserte skip, undervanns- og sensorteknologi som kartlegger mikroplast i havet, og lavkostløsninger for oppskyting av satellitter for miljøovervåking. Klimakrisen og det grønne skiftet får også konsekvenser for Forsvaret og norsk industri. Det vil kreve stor omstilling av samfunnet for å nå klimamålene i Parisavtalen. Regjeringen vil føre en politikk som bidrar til at næringslivet vil utvikle og ta i bruk ny teknologi som reduserer klimaavtrykket og i mindre grad belaster miljøet. (Meld. St. 17 (2020-2021), s. 20).

I denne diskursen vises det til Regjeringen og det kan antydes at den er basert på regjeringens holdning til klimaendringer. FNs bærekraftsmål blir omtalt i sammenheng med forsvarsteknologi og teknologien antydes å være en del av løsningen for å nå målene. I denne diskursen kan vi antyde at problemene knyttet til klimaendringer er politisk ordinære. Politikkområdene diskursen antyder at det kan gjøres tiltak innenfor, er klima-, industri-, nærings-, samfunns- og forsvarspolitik. FN er ikke direkte involvert i diskursen, men klimamålene som FN har gitt ut påvirker den. Diskursen antyder også at det vil være krevende

å nå målene fordi det antydes at det må samfunnsmessige endringer til som kan oppleves negativt.

Klimaendringene er en av vår tids aller største utfordringer. Ifølge FNs klimapanel har økende utslipp av CO₂ og andre klimagasser fra blant annet kraftproduksjon, industri, jordbruk, biler og fly bidratt til at atmosfærens innhold av CO₂ er høyere enn noen gang de siste 800 000 år. (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 23-24).

I denne diskursen kan det antydes at utslipp av CO₂ og klimagasser er en medvirkende årsak til problemene klimaendringer forårsaker. Politikkområdene som vi kan antyde at er påvirket av utsagnet er nærings-, industri-, landbruks- og samferdselspolitikk og det er innenfor disse det må gjøres tiltak for å redusere utslippene. Basert på dette kan vi antyde at diskursen ikke peker i retning av sikkerhetspolitiske utfordringer, men at dette er ordinære politiske utfordringer.

I de foregående diskursene har vi sett på noen av aktører som er nevnt i datagrunnlaget og analysert hvordan de omtaler sektorer, politikkområder og trusselen i forhold til om problemene behandles som sikkerhetspolitiske- eller ordinære politiske problemer. I diskursene vi har benyttet kan vi vise til at det er flere aktører, som ikke direkte kan pekes på som forfatter av dokumentet diskursen er hentet fra, som er omtalt. De aktørene vi har sett på som eksempler i analysen er NATO, FN og Regjeringen. Basert på diskursene kan vi antyde at NATO ser på klimaendringer som et problem som både må løses med sikkerhetspolitiske virkemidler og ordinære politiske virkemidler. De har for å kunne skille på truslene fra klimaendringene opprettet et eget senter som skal jobbe med klimaendringer og sikkerhet. De sikkerhetspolitiske problemene som eventuelt blir identifisert vil da treffe innenfor sikkerhet- og forsvarspolitikken og tiltak må utformes innenfor disse politikkområdene. Videre kan vi basert på diskursene som omhandler FN antyde at problemene som klimaendringene fører til må løses med ordinært besluttede politiske handlinger innenfor flere politikkområder. Basert på analysen av diskursen som omhandler regjeringen kan det antydes at problemene som er forårsaket av klimaendringer i dette tilfellet kun dreier seg om de som påvirker næringslivet. I den sammenhengen kan det basert på diskursen antydes at regjeringen ikke anser dette som et sikkerhetspolitisk problem.

Videre i analysen vil vi undersøke om det finnes indikasjoner på foreslåtte endringer eller om diskursen antyder forslag til endringer av policy eller institusjoner, samt om det er indikasjoner på at eventuelle tiltak ressurssettes. Eventuelle funn kan være indikatorer som

antyder at en problemstilling i noe grad er sikkerhetisert. Diskursen vi benyttet tidligere fra Meld. St. 26 (2022-2023) dekker alle tre områdene.

På NATO-toppmøtet i juni 2021 ble alliansen enige om å etablere et Centre of Excellence (COE) for klimaendringer og sikkerhet. Senteret skal bidra til å utvikle og dele kunnskap om hvilke sikkerhetsimplikasjoner klimaendringene har, utvikle løsninger for klimatilpasning og for hvordan alliansen kan bidra til å redusere klimaavtrykket fra militære aktiviteter. (Meld. St. 26 (2022-2023), s. 74).

Etablering av senteret for klimaendringer og sikkerhet viser hvordan en antydning til endringer av institusjoner kan fremstilles i diskursene. Oppgavene senteret skal utføre for NATO antyder at det vil utvikle ny policy for hvordan medlemslandene skal forholde seg til trusler fra klimaendringer i tillegg til policy for hvordan reduksjoner av klimautslipp kan gjennomføres. Senteret skal også drive med utdanning og fordi det skal tilby dette kan vi antyde at dette er en policy endring for NATO. Vi har ikke funnet konkrete antydninger om at senteret er blitt realisert, men vi mener vi kan antyde at NATO har tenkt å tilføre ressurser for å etablere senteret. Totalt sett mener vi at vi kan antyde at dette er et eksempel på at NATO sikkerhetiserer klimaendringer for sin organisasjon.

4.3.2.1 Institusjonelle endringer

I den påfølgende diskursen antydes det at forsvarssektoren skal bidra til å redusere klimaendringene gjennom aktivt å redusere sine klimautslipp. «Forsvarssektoren skal være en aktiv bidragsyter i det nasjonale arbeidet med utslippskutt og skal samtidig tilpasse seg et potensielt endret trusselbilde drevet frem av klimaendringer.» (Meld. St. 10 (2021-2022), s. 15-16). Dette antyder at forsvarssektoren må gjøre endringer i måten de trener og øver på for å redusere sine utslipp i forbindelse med dette. Vi tolker diskursen som en antydning til at forsvarssektoren må gjøre institusjonelle endringer for å få til dette. I den påfølgende diskursen er det statsforvalteren og Sysselmesterens rolle og ansvar knyttet til klimatilpasning av arbeidet som regjeringen skal tydeliggjøre.

Regjeringen vil tydeliggjøre både statsforvalterens og Sysselmesterens ansvar for og samordningsrolle i arbeidet med klimatilpasning, i lys av politikken som er lagt frem i denne stortingsmeldingen. Departementene vil vurdere nærmere hvordan dette skal konkretiseres gjennom sin styringsdialog med statsforvalterembetene og sysselmesteren. (Meld. St. 26 (2022-2023), s. 49).

Med utgangspunkt i denne diskursen kan vi antyde at det skal gjøres institusjonelle endringer innenfor statsforvalterembetene og sysselmesteren. Videre kan det antydes at dette blant annet innebærer at funksjonene skal få et større ansvar for det helhetlige arbeidet knyttet til klimatilpasninger i samfunnet på tvers av sektorene. Grunnen til antagelsen er at det antydes at det er flere enn et departement som skal gi føringer om hvilket ansvar som skal gis statsforvalter og Sysselmester.

4.3.2.2 Allokering av ressurser

Bevilgninger av ressurser til tiltak for å redusere truslene fra klimaendringer er det ikke mange diskurser som omtaler konkret. «I Norge og andre høyinntektsland vil ekstremvær kreve økte avsetninger til klimatilpasning og beredskapsplanlegging. Forsvaret kan i større grad enn i dag bli bedt om å bistå sivil sektor i forbindelse med naturkatastrofer.» (NOU 2023: 14, s. 108). Denne diskursen antyder at Norge må forvente å benytte større ressurser for å forberede samfunnet på truslene fra klimaendringer. Vi antar at dette vil omfatte bygging og/eller sikring av infrastruktur, samt innkjøp av beredskapsmateriell som kan benyttes hvis en hendelse skulle inntreffe. Siste del av diskursen kan antydes å både omfatte en allokering av ressurser og en endring i policy. Forsvaret vil i større grad være forberedt på å bistå under hendelse som er forårsaket av klimaendringer og når dette inntreffer benyttes Forsvaret og derfor kan det antydes at ressursen allokeres. Policy-endringen kan vi antyde at er justering i oppdraget til Forsvaret om større deltagelse under håndtering av hendelser på grunn av klimaendringer.

4.3.2.3 Policy-endringer

I den påfølgende diskursen kan det antas at EU gjennomfører en policy endring innenfor politikkområdet økonomi for å håndtere trusler fra klimaendringer mot finansnæringen. «Det pågår omfattende regelverksutvikling innenfor bærekraftig finans i EU for å legge til rette for finansiering av omstillingen til en bærekraftig økonomi og håndtering av finansiell risiko knyttet til klimaendringer og strammere klimapolitikk.» (Meld. St. 26 (2022-2023), s. 70). Det at det utvikles nye regelverk som skal bidra til å håndtere finansiell risiko knyttet til klimaendringene kan indikere et forsøk på å sikkerhetisere virkningen av truslene som kan skade finansnæringene i Europa. På den annen side kan det hevdes at dette er ordinær endring av den finansielle politikken i EU fordi politikken må samsvare med andre politikkområder. I denne sammenhengen kan dette antas å være klimapolitikk. Vi har gjennom de tidligere diskursene vist at det er tette koblinger mellom politikkområdene og mellom stater fordi samfunnet er mer sammenvevd enn tidligere. Når EU endrer sitt finansielle regelverk kan det

antas at Norge som medlem av EØS vil påvirkes av dette. Vi kan derfor anta at dette vil ha en påvirkning på forsvarspolitikken som knyttes til økonomisk bærekraft i påfølgende diskurs. «Den teknologiske utviklingen, klimaendringer, og bærekraft i økonomien er tre områder som er tett sammenkoblet og som i økende grad utgjør viktige premisser for utviklingen av forsvarspolitikken.» (Meld. St. 10 (2021-2022), s. 14). Diskursen peker på at blant annet klimaendringer vil være en viktig premissgiver for utviklingen av fremtidens forsvarspolitikk. Vi har tidligere antydnet at truslene fra klimaendringer mot Forsvaret er sikkerhetisert. Av de tre tett sammenkoblede områdene som vil være viktige premisser for utviklingen av forsvarspolitikken, antar vi at klimaendringer er alene om å fremstå som en trussel. Ved å knytte de tre områdene sammen kan dette være med på å redusere trusselen fra klimaendringene og vi kan da antydes at dette kan være et forsøk på å desikkerhetisere trusselen fra klimaendringer mot Forsvaret. Vi har tidligere vist at NATO har gjennomført endringer som kan knyttes mot policy endringer og at disse antyder en sikkerhetisering av klimaendringer. «NATO har satt seg mål om å bli den ledende internasjonale organisasjonen for å forstå og tilpasse seg klimaendringenes effekt på global sikkerhet.» (Meld. St. 10 (2021-2022), s. 16). Denne diskursen mener vi støtter antydningene om at NATO har sikkerhetisert trusselen fra klimaendringer. Hvis NATO ikke anså truslene for alvorlige, hadde de jo ikke hatt behov for å være ledende innenfor globale sikkerhetsutfordringer på grunn av klimaendringer. Som tidligere omtalt er trusler fra klimaendringer grenseoverskridende og diskursen som følger omhandler et nordisk samarbeid om samfunnssikkerhet og beredskap.

Det nordiske samarbeidet om samfunnssikkerhet og beredskap er forankret i Hagsamarbeidet. De nordiske ministrene med ansvar for samfunnssikkerhet har vedtatt utviklingsmål for samarbeidet i perioden 2022–2024 med tre prioriterte områder: 1) styrking av sivil beredskap i lys av erfaringene fra pandemien og andre nylige hendelser, 2) utfordringer knyttet til klimaendringer, og 3) bedre tilrettelegging av mottak av og bidrag til støtte for å sikre effektiv operativ støtte over grensene («Host Nation Support», HNS). (Meld. St. 16 (2022-2023), s. 12).

For perioden 2022-2024 viser diskursen at ett av tre prioriterte områder er problemene som klimaendringer fører til. Da det er vedtatt målsetninger for samarbeidet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, kan vi antyde at dette er policy-relatert til samfunnssikkerhet og beredskap. Vi mener da at det kan antydes at dette peker i retning av en sikkerhetisering av klimaendringer som trussel. I den påfølgende diskursen er det utviklingen av militærmakten som er tema. Sammenhengen det sees på er kravene til klimahensyn opp

mot militærmakten som verktøy. I de andre diskursene vi har sett på er det klimaendringer som har vært trusselen. «Kravene til klimahensyn i utviklingen av militærmakt som instrument blir viktigere. Norske myndigheter må også være forberedt på økt behov for militær støtte og innsats i områder som er rammet av konsekvensene av klimaendringer.» (NOU 2023: 14, s. 105). I denne diskursen kan det antydes at utviklingen av militærmakt er problematisk i forhold til klimakrav som fremmes innenfor klimasektoren. Basert på de tidligere diskursene antyder vi at klimakrav kan tolkes til å være tiltak mot klimaendringer. Videre kan det antydes at det er viktigere å overholde hensynet til klima enn å utvikle militære kapasiteter. Ser vi på den andre delen av diskursen, antyder den et økt behov for å kunne benytte militære kapasiteter for å håndtere truslene fra klimaendringer. Vi kan da på den ene siden antyde at hensynet til klimakrav er en desikkerhetisering av militær kapasitetsutvikling fordi hensynet til klima antydes å være det viktigste av militær kapasitet og klima. På den andre siden kan vi antyde en sikkerhetisering av problemene klimaendringer skaper fordi det antydes at disse i større grad skal løses ved bruk av militære kapasiteter. Vi antydte tidligere i avsnittet en sikkerhetisering innenfor EUs finanspolitikk for håndtering av truslen fra klimaendringer.

I Meld. St. 12 (2021–2022) Finansmarkedsmeldingen 2022 varslet regjeringen at den vil bidra til at stresstesting av klimarisiko brukes som verktøy i arbeidet med finansiell stabilitet.

Finanstilsynet og Norges Bank arbeider med å videreutvikle analyser for å øke kunnskapen om klimarelatert risiko i norske finansforetak og betydning for finansiell stabilitet. (Meld. St. 26 (2022-2023), s. 71).

Diskursen over mener vi det kan antydes en tilsvarende dreining innen norsk finanspolitikk i når det gjelder å håndtere truslene fra klimaendringer mot sektoren. Ved at det skal innføres tiltak og verktøy for å redusere konsekvensene av trusler fra klimaendringer, gir oss grunnlag for å antyde en sikkerhetisering av den norske finanssektoren.

4.3.3 Delkonklusjon

Gjennom redegjørelsen og analysen av trusselen fra klimaendringer mener vi å kunne antyde at det er en hegemonisk oppfattelse om at klimaendringer er en trussel. Klimaendringer er også en trussel som i teoretisk forstand kan sikkerhetiseres. Videre viser gjennomgangen av diskurser fra dokumentene at klimaendringer utgjør en trussel mot samfunns-, stats-, nasjonal- og internasjonal sikkerhet. Analysen viser videre at det er flere aktører som omtales i dokumentene og de bidrar som meningsbærere av representasjonene i diskursene. Funnene vi

har viser også at truslene fra klimaendringene er sektorovergripende ved at de truer flere sektorer samtidig. Vi ser at det er antydninger til at problemene knyttet til klimaendringer både fremsettes som sikkerhetspolitiske problemer og ordinære politiske problemer. Analysen viser videre at det er antydninger som viser at klimaendringer er gjenstand for for sikkerhetisering innenfor flere sektorer. Med bakgrunn i det utvalget vi har tatt ser vi tydeligst tegn til forsøk på sikkerhetisering innenfor områdene samfunnssikkerhet, finans og forsvar. Vi finner også antydninger som viser forsøk på desikkerhetisering av truslene fra klimaendringer hvor diskursen omhandler klima- og forsvarssektoren.

4.4 Trusselen fra smittsomme sykdommer

I arbeidet med denne oppgaven hadde vi forventet å finne større vektlegging av pandemi i dokumentene. Det er litt over to år siden forskriftsfestede tiltak mot covid-19 ble opphevet i Norge, og omtrent et halvt år siden covid-19 ble erklært å ikke lenger være en allmennfarlig smittsom sykdom. (Regjeringen, u.å.-d). Vi finner at flere dokumenter trekker frem erfaringer fra pandemihåndteringen, og omtaler helseberedskap og dens betydning for statens totale beredskap. I enkelte dokumenter omtales også hvilke trusler som kan true helseberedskapen; «Eksempler på hendelser som kan utfordre helseberedskapen, er større naturhendelser, terrorangrep, krig, pandemier, atomhendelser og brann om bord i cruiseskip.» (NOU 2023: 17, s. 368). Det fremstår imidlertid som at smittsomme sykdommer ikke lengre i samme grad anses å være en fremtredende trussel, i hvert fall ikke i det omfang det var under covid-19-pandemien. Denne analysen vil derfor vektlegge covid-19 og håndteringen av den spesifikke pandemien. Vi vil gjøre generelle betraktninger der det er mulig. Datagrunnlaget for denne analysen er også noe snevrere enn for de andre analysene, og Koronakommisjonens rapporter vil vektlegges tungt. Innledningsvis i denne analysen vil vi definere fenomenet, før vi analyserer konstrueringen av trusler og referanseobjekter i relasjon til pandemi i dokumentene. Videre vil vi se på institusjonelle og policy-endringer, samt ressursallokeringer, som har blitt gjort for å redusere trusselen fra eller øke motstandsdyktigheten mot pandemi. Til slutt vil vi konkludere, og reflektere rundt hvilken overførbarhet antydninger til sikkerhetisering i denne analysen har til smittsomme sykdommer generelt.

4.4.1 Definisjon og kontekstualisering

Vi finner omtale om covid-19 både som epidemi og som pandemi, og dette er åpenbart sentrale begreper. Ettersom de ikke defineres i dokumentene, har vi sett utenfor datagrunnlaget og funnet at «[e]pidemi (...) er en smittsom sykdom hos mennesker som sprer

seg raskt, men er lokalisert til mindre lokale og regionale områder[.] Hvis sykdommen er verdensomspennende (global) kalles den en pandemi.» (Universitetet i Oslo, 2024). Dette er i samsvar med annen omtale av fenomenet vi fant ved et søk med google etter «pandemi definisjon». Definisjonen er klart egenskapsbasert, og viser at fenomenets egenskaper handler om spredning både mellom mennesker og områder. Dette antyder at fenomenets relasjoner ikke avgjøres av fenomenet i seg selv, men er kontekstavhengig - noe vår drøfting av hvordan trusselen konstrueres underbygger. Vi har derfor ikke adskilt analysen av egenskapsbasert og relasjonsbasert konstruering av trusselen, men kommenterer relasjonsbaserte tilnærminger der det er naturlig.

Smittsomme sykdommer er åpenbart sektorovergripende. Fenomenet er knyttet til samhandling mellom mennesker, noe som i dagens samfunn åpenbart vanskelig kan unngås. Avhengig av sykdommens egenskaper vil påvirkningen av ulike fenomener og sektorer variere. Dette gjør håndteringen av fenomenet komplekst, da faktorer ved den eller det enkelte sykdom, samfunn og stat, i tillegg til styresmaktens risikoaksept, og lokale, regionale og globale forhold påvirker relasjonelle trekk ved den enkelte epidemi eller pandemi.

4.4.2 Diskurser om pandemi

Som poengtert, hadde vi forventet å finne et større mangfold av diskurser om pandemi. Vi finner at diskursene i de fleste dokumenter refererer til Koronakommisjonens rapporter og Koronautvalget, og at covid-19 og erfaringene fra håndtering av pandemien preger diskursene.

Vi finner at pandemi åpenbart er en sektorovergripende problemstilling. Som vi vil drøfte nærmere i analysen, finner vi at det er flere sikkerhetiserende og funksjonelle aktører som påvirker forståelsen av trusselen. Vi finner sterke antydninger til at forforståelse fremstår å ha hatt en sterk påvirkning på konstrueringen av trusselen, og at tankesettene rundt trusselen i vesentlig grad har endret seg underveis mens pandemien spredte seg.

4.4.2.1 Relasjonsbasert konstruering av trusselen

Koronakommisjonen I omtaler en trusselforstråelse fra før utbruddet av covid-19 som baserte seg på at «en pandemi var den nasjonale krisen som var mest sannsynlig, og som ville ha de mest negative konsekvensene.». De poengterer videre at myndighetene likevel ikke var forberedt, og at nødvendige planverk ikke i tilstrekkelig grad var øvd på. (NOU 2021: 6, s. 26). Dette antyder en forforståelse for at pandemi er en alvorlig trussel, men fenomenet var

åpenbart ikke sikkerhetisert da det i begrenset grad var gjort noen tiltak for å motvirke en eventuell trussel.

I følge den nasjonale pandemiplanen [fra 2014] skulle store deler av befolkningen bli smittet uten at myndighetene skulle vedta inngripende tiltak. Kommunene og samfunnet for øvrig har derfor ikke hatt mulighet til å forberede seg på at smitte skulle slås ned og holdes nede over lang tid. (NOU 2021: 6, s. 26).

Det fremstår åpenbart at policyen er basert på en erkjennelse av at tiltak mot en pandemi er svært inngripende både overfor befolkningen og næringslivet. Vår tolkning av policyen er imidlertid at den fremstår basert på konsekvensene av tiltak, og i liten grad tar hensyn til forskjellige relasjoner og egenskaper ved mulige pandemier. Dette poengteres av Koronakommisjonen I: «Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa passer best for en pandemi som likner svieinfluensaen Norge var rammet av i 2009.» (NOU 2021: 6, s. 63). Dette kan ha bidratt til den innledende (eller innledningsvis manglende) konstruksjonen av trusselen fra covid-19.

Konstruksjonen av trusselen fra covid-19 fremstår å ha foregått i faser, og baseres åpenbart på tilgjengelig informasjon. I den innledende fasen, som fremstår å ha vært i perioden fra myndighetene ble oppmerksom på viruset til tidlig mars, var viruset representert som en lite betydningsfull trussel mot Norge. «I nåværende fase er hovedvekten på å forebygge import med reisende, oppdage og isolere tilfeller tidlig, oppsporing og oppfølging av kontakter og gode hygieniske smitteverntiltak i befolkningen. Tiltak for å redusere kontakthypighet er mest relevant når epidemien kommer i gang.» (Høie, 2020, referert til i NOU 2021: 6, s. 16). Dette tankesettet dominerte også etter at viruset ble funnet i Norge; det ble vektlagt at «[f]ortsatt er ingen i Norge blitt så syke av covid-19 at de er lagt inn på sykehus.» (NOU 2021: 6). Hos flere viktige aktører fremstår slike representasjoner å ha preget diskursene til og med 11. Mars 2020. Likevel fremkommer uenigheter tydelig. FHI omtalte før smitten kom til Norge at strategien burde baseres på å forsinke starten av smitten i Norge, og deretter bremse spredningen. CBRNE-senteret responderte at

Dette er vi helt uenig i. Primærmålet er å hindre ukontrollert spredning i Norge. Om det kommer ut av kontroll i store deler av verden vil vi også måtte gi tapt, og vi må over til mitigation. Men er vi for lite strikte nå, både i Norge og andre land, blir dette en selvoppfyllende profeti. (CBRNE-senterert, 2020, referert til i NOU 2021: 6, s. 130).

11. mars uttaler Helsedirektør Guldvog «at situasjonen er alvorlig.» (NOU 2021: 6, s. 17). Senere samme dag «har WHO erklært at covid19-utbruddet er en pandemi. Høie innleder [pressekonferansen] ved å si at han i dag inviterer til dugnad for å hindre smittespredning: Holde seg hjemme når man er syk. Vaske hendene. Ikke klemme eller håndhilsing.» (NOU 2021: 6, s. 17).

Diskursene om trusselen i den innledende fasen ser ut til å ha vært preget av forskjellige grader av risikoerkjennelse og risikoaksept. Vi finner ikke tilstrekkelig datagrunnlag til å kommentere konstruksjonen av disse ulike diskursene, men blant representasjonene av trusselen og diskursene om epidemien (og senere pandemien) er det klart at tankesettet hos funksjonelle aktører utviklet seg i ulikt tempo, og at det var vesentlige forskjeller. Representasjoner fra andre land synes også å ha påvirket flere diskurser, som illustrert av opposisjonen til regjeringen;

«Støre etterlyser en tydeligere linje fra regjeringen og kraftigere nasjonale tiltak. Støre viser til Danmark, der tiltakene er kraftigere og frontes av statsministeren. Han sier at «det er bedre å gjøre litt for mye tidlig enn å komme bakpå.» (NOU 2021: 6, s. 19).

Det fremstår som at flere aktører innså et større trusselpotensial. Vi tolker iverksettelsen av forberedende tiltak for å sikre beredskapen som et uttrykk for dette;

Allerede i begynnelsen av februar 2020 meldte Ahus om forsyningssvikt for smittevernutstyr. Da pandemien brøt ut, hadde sykehuset utstyr for bare noen dager. (...). St. Olavs hospital opplevde, som de andre sykehusene, en truende mangel på smittevernutstyr ved utbruddet av pandemien. (NOU 2022: 5, s. 155).

Denne situasjonen drøfter vi nærmere avslutningsvis i kapitlet. Det er uklart i hvilken grad sykehusene var en funksjonell aktør i konstruksjonen av trusselforståelsen på politisk nivå, men vi finner flere antydninger til risikoerkjennelse, selv om alvorlighetsgraden i tankesettene ikke samsvarte med situasjonen som senere utspilte seg. 31. januar fikk Helsedirektoratet delegert nasjonal koordinering av helse- og omsorgssektorens innsats. (NOU 2021: 6, s. 268). Sett i sammenheng med variasjonene i diskurser i dette tidsrommet, fremstår dette å antyde et tankesett som vektlegger at usikkerheten forutsetter at det gjøres forberedende tiltak. Vi ser dette særlig i sammenheng med tankesettet som formet Folkehelseinstituttets (FHI) representasjoner av trusselen.

Tirsdag 28. januar publiserte FHI sin første risikorapport om viruset (FHI 2020a). Budskapet var at sykdommen hadde «moderat spredningspotensial og alvorlighet, kanskje omtrent som

influenza». Samme dag ble FHI og Helsedirektoratet enige om å be Helse- og omsorgsdepartementet om at covid-19 skulle defineres som en allmennfarlig smittsom sykdom. (NOU 2021: 6, s. 126).

Vi tolker dette som et uttrykk for at usikkerheten, og til en viss grad potensialet, knyttet til trusselen påvirket diskursen. «Alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom er «et utbrudd eller fare for utbrudd som krever særlig omfattende tiltak», jf. definisjonen i smittevernloven § 1-3 nr. 4.» (NOU 2021: 6, s. 258). Dette tankesettet vedvarte tilsynelatende gjennom hele den innledende fasen. Det kommer frem av Koronakommisjonen I at FHI og Hdir hadde store uenigheter. Hdir ga smitteforebyggende råd i begynnelsen av mars, og «FHI støttet ingen av disse rådene» (NOU 2023: 6, s. 131). Uenigheten understrekes på et møte 8. mars: «FHI-direktør Camilla Stoltenberg advarer mot å sette inn tiltak for tidlig: «Vi må huske på at vi med stor sannsynlighet skal stå i denne situasjonen i lang tid fremover».» (NOU 2021: 6, s. 15).

Tankesettene i den innledende fasen fremstår preget av usikkerhet, og ulike tolkninger av trusselen. «Det er kommisjonens vurdering at sentrale helsemyndigheter i stor grad har sett pandemi som synonymt med influensapandemi.» (NOU 2021: 6, s. 71). De mest sentrale funksjonelle aktørene fremstår å være Hdir, FHI og HOD, og diskursene preges av stor grad av uenighet. Representasjonene av viruset er klart egenskapsbaserte. FHIs representasjoner av viruset fremstår å forsterke forforståelsen som drøftet innledningsvis, og gjør at tankesettene i stor grad preges av sammenligning med egenskapene til influensa. Ingen representasjoner av covid-19 indikerer sikkerhetisering.

Noe skjedde med representasjonene av covid-19, og diskursene om trussel, i dagene før nedstengningen 12. Mars. «[...] vår tenking, i hvert fall min, utviklet seg ekstremt raskt den uken. Vi diskuterte den typen tiltak 10., 11. og 12., men før det hadde vi sett på dem som mindre relevante på dette stadiet i epidemien [...]» (Camilla Stoltenberg, 2021, sitert i NOU 2021: 6, s. 137). Det er uklart eksakt når de ulike aktørenes tankesett ble endret, men det er flere forhold knyttet til trusselens egenskaper som fremstår å ha vært særlig betydningsfull for endringen. Det ene er at den italienske legen og professoren Giacomo Grasselli blir en funksjonell aktør gjennom sin deltakelse på et webinar, der han forteller at «tusener kommer til å dø dersom de ikke stopper spredningen av viruset. I løpet av få dager blir presentasjonen sett av over 6 000 personer.» (NOU 2021: 6, s. 15). Et annet er to utviklinger som FHI-direktør Stoltenberg formidler til BUB:

Det ene er at det nå er oppdaget smitte som ikke kan spores tilbake til utlandet. Det andre er at det kommer stadig sterkere dokumentasjon på at personer som er smittet av viruset, kan spre smitten videre før de selv får symptomer. Det betyr at viruset vil bli vanskelig å stoppe.» (NOU 2021: 6, s. 16).

Andre forhold som kan ha påvirket endringen i tankesettene er at WHO erklærte viruset å være en pandemi, og at Danmark stengte ned. Vi finner ikke tilstrekkelige data om diskursene til å vurdere hvilke forhold som var avgjørende. Det fremkommer imidlertid klart at nye innsikter i trusselens egenskaper førte til etableringen av et dominerende, kanskje hegemonisk, tankesett om at trusselen var alvorlig, og at folkehelsen var truet. Vi ser bl.a. Tydelige spor av representasjonene til Grasseli i diskursene i tiden som fulgte; i forberedende analyser for å etablere en strategi mot trusselen fremkommer det at «[å] sette inn tiltak når det var betydelig smitte i samfunnet, ville innebære kollaps i helsetjenestene og at svært mange mennesker ville dø. (NOU 2021: 6, s. 149). Det kommer frem av Koronakommisjonen Is undersøkelser at

Flere aktører pekte på at de brått ble klar over at smitten var mer utbredt og spredte seg raskere enn de hadde sett for seg. Det hadde sammenheng med at smitteutbredelsen i Europa viste seg å være vesentlig høyere enn de innrapporterte tallene tilsa. Dermed var også importsmitten høyere. (NOU 2021: 6, s. 142).

Endringen i tankesett illustreres av daværende statsminister Solbergs stabssjef, i en e-post til daværende helse- og omsorgsminister Høie: «Tid for å trykke på den store knappen». (NOU 2021: 6, s. 18). Diskursene endrer fokus til å handle om tiltak, som vi vil drøfte nærmere i delkapittelet om policy. Diskursene om pandemien som en vesentlig trussel mot folkehelsen er dominerende, og uenigheter kommer i hovedsak frem rundt forventede effekter eller legitimiteten rundt tiltak heller enn trusselforståelse. Vi forstår disse diskursene å være sideordnet eller alternative, heller enn motstridende.

For å slå utbruddet tilbake og deretter holde smitten på et lavt nivå, har myndighetene satt inn flere tiltak som har grepet vesentlig inn i borgernes private sfære og rettigheter. Ingen vestlige land hadde sett for seg å håndtere en pandemi på en slik måte. Det er et paradigmeskifte. (NOU 2021: 6, s. 27).

I prop. 187 L (2020-2021) representeres covid-19 som en trussel som samsvarer med et forsøk på fullstendig sikkerhetisering; «Utbruddet av covid-19 har gjort det nødvendig å raskt iverksette tiltak for å begrense smittespredning, for å beskytte liv og helse og for å sørge for opprettholdelse av samfunnskritiske funksjoner i Norge.» (s. 6). Tilsvarende representasjoner

finner vi i diskurser knyttet til forsvarssektoren: «En større smittespredning innad i en militær leir eller en operativ avdeling vil kunne få store konsekvenser for Forsvarets evne til å ivareta sin samfunnsfunksjon.» (Prop. 91 L (2020-2021), s. 6). Representasjonene vektlegger tydelig virusets egenskaper, selv om fenomenets relasjoner ved påvirkning på samfunnsfunksjoner også fremkommer. Vi ser den samme egenskapsbaserte konstrueringen i omtale av strategien som etter hvert ble etablert; «[d]et ble enighet i regjeringen om formuleringen «Målet med tiltakene er at den som er smittet, ikke smitter andre.» (NOU 2021: 6, s. 152).

I tiden etter den første nedstengingen finner vi flere antydninger til desikkerhetisering. Vi analyserer ikke hver nedstengning og gjenåpning i dybden, men kommenterer denne fasen generelt. Som vi vil drøfte i analysen av hvordan referanseobjekter konstrueres, gikk denne fasen ut på å holde smittenivået på et nivå som ikke overbelastet helsevesenet. R-tallet, «en betegnelse som benyttes til å uttrykke hvor mange personer en smittet person smitter videre» (NOU 2022: 5, s. 17) ble et nodalpunkt i diskurser om å lette og stramme inn tiltak. Det ble tidlig i håndteringen klart at tiltakene ikke skulle være mer inngripende enn det som var faglig vurdert nødvendig. «7. april 2020 annonserte statsministeren at samfunnet skulle åpnes «gradvis og kontrollert»» (NOU 2021: 6, s. 160). Flere av policyene som ble innført underveis bar også preg av at trusselen skulle møtes med så mye tiltak som var nødvendig; «10. juli 2020 annonserte regjeringen et «trafikklys»-system for å kategorisere smittenivå i land og regioner.» (NOU 2021: 6, s. 167). Vi tolker dette som et uttrykk for desikkerhetisering, som innebærer at beskyttelsen mot trusselen er tilstrekkelig til at fenomenet går ut av den sikkerhetspolitiske sfæren og tilbake til ordinær politikk.

Diskursene i denne fasen, om at trusselen var omfattende og måtte møtes med de tiltak som helsefaglige råd tilsa, fremstår å ha vært hegemonisk. Finansminister Scheel siteres i NOU 2021: 6, og gir uttrykk for det vi tolker som støtte til tross for eventuelle uenigheter: «[v]i så på det som en fordel at de hadde noen økonomer inne i kjernen der smitteverntiltak ble vurdert. Finansdepartementet kunne ha vært trukket mer inn i vurderingene, men jeg var opptatt av å ikke provosere.» (s. 161). Hele befolkningen var til en viss grad funksjonelle aktører i denne fasen. Dette er delvis basert på representasjonen av tiltakene mot pandemien som en dugnad, men også fordi det fremstår som at oppslutningen rundt tiltakene fremstår å ha vært en vesentlig faktor for opprettholdelse av representasjonen av pandemien som en trussel. Koronakommisjonen II poengterer at befolkningens oppfatning av behovet for tiltak i stor grad samsvarte med myndighetenes. Vi tolker dette som et uttrykk for en hegemonisk trusselforståelse:

I perioden mai–oktober 2020 og april–september 2021 stilte Koronamonitoren følgende spørsmål: «Myndighetene ønsker å åpne opp samfunnet igjen, gradvis og kontrollert. Synes du at åpningen av samfunnet går for fort, i riktig tempo eller for sakte?» Snittet for de to periodene var at 54 prosent syntes at gjenåpningen gikk i riktig tempo, 34 prosent syntes det gikk for fort, og 12 prosent at det gikk for sakte. (...). Andelen som syntes åpningen gikk for sakte var aldri høyere enn 20 prosent (april 2021). (NOU 2022: 5, s. 439).

Vi finner lite datagrunnlag om avslutningen av krisen. «Den 13. august (2021) kunngjorde regjeringen at trinn fire i gjenåpningsplanen skulle iverksettes tre uker etter at alle voksne over 18 år hadde fått første vaksinedose.» (NOU 2022: 5, s. 30). Andre vesentlige faktorer i relasjon til avslutning var da forskriftsfestede krav ble tatt ut av kraft, og covid-19 etter hvert ble erklært å ikke være en allmennfarlig sykdom. Vi vil likevel reflektere noe rundt dette. Vi baserer våre refleksjoner på denne analysen, og at regjeringen 30. Juni 2023 beskrev på sin nettside at

[e]tter tre år med pandemi har vi høy vaksinasjonsdekning og mange har gjennomgått infeksjon. Dette gjør at befolkningen nå er godt beskyttet mot å utvikle alvorlig sykdom av covid-19, og det er derfor vesentlig mindre behov for tiltak for å begrense smitte. (Regjeringen, u.å.-d).

Samlet sett tolker vi diskursene som kommer frem i analysen slik at regjeringen til enhver tid har hatt en målsetning om å tilbakeføre helseberedskapen til normal politikk, og slik gjennomføre en gradvis desikkerhetisering av fenomenet. Også desikkerhetiseringen baseres på en egenskapsbasert tilnærming til trusselen, der det vektlegges at andelen som har vært smittet og som er vaksinert tilsier en vesentlig beskyttelsesgrad mot viruset.

Etter en initial fase med diskurser preget av vesentlig usikkerhet rundt trusselen fra pandemien, antyder vår analyse at det hurtig foregikk en sikkerhetisering av fenomenet like før nedstengningen av samfunnet. Vi finner videre at regjeringen kort tid etter la planer som antyder desikkerhetisering, men i et tempo som samsvarte med faglige råd basert på beskyttelsesgraden mot smittefaren, som fremstår å ha vært et nodalpunkt for en egenskapsbasert representasjon av trusselen. Avslutningen av krisen er i liten grad omtalt i dokumentene, noe vi tolker å være i samsvar med at trusselen på dette tidspunktet var desikkerhetisert - og som følgelig kan ha en sammenheng med at fenomenet ikke lengre er fremtredende i dokumenter som omhandler sikkerhetspolitikk.

4.4.2.2 Konstruering av referanseobjekter

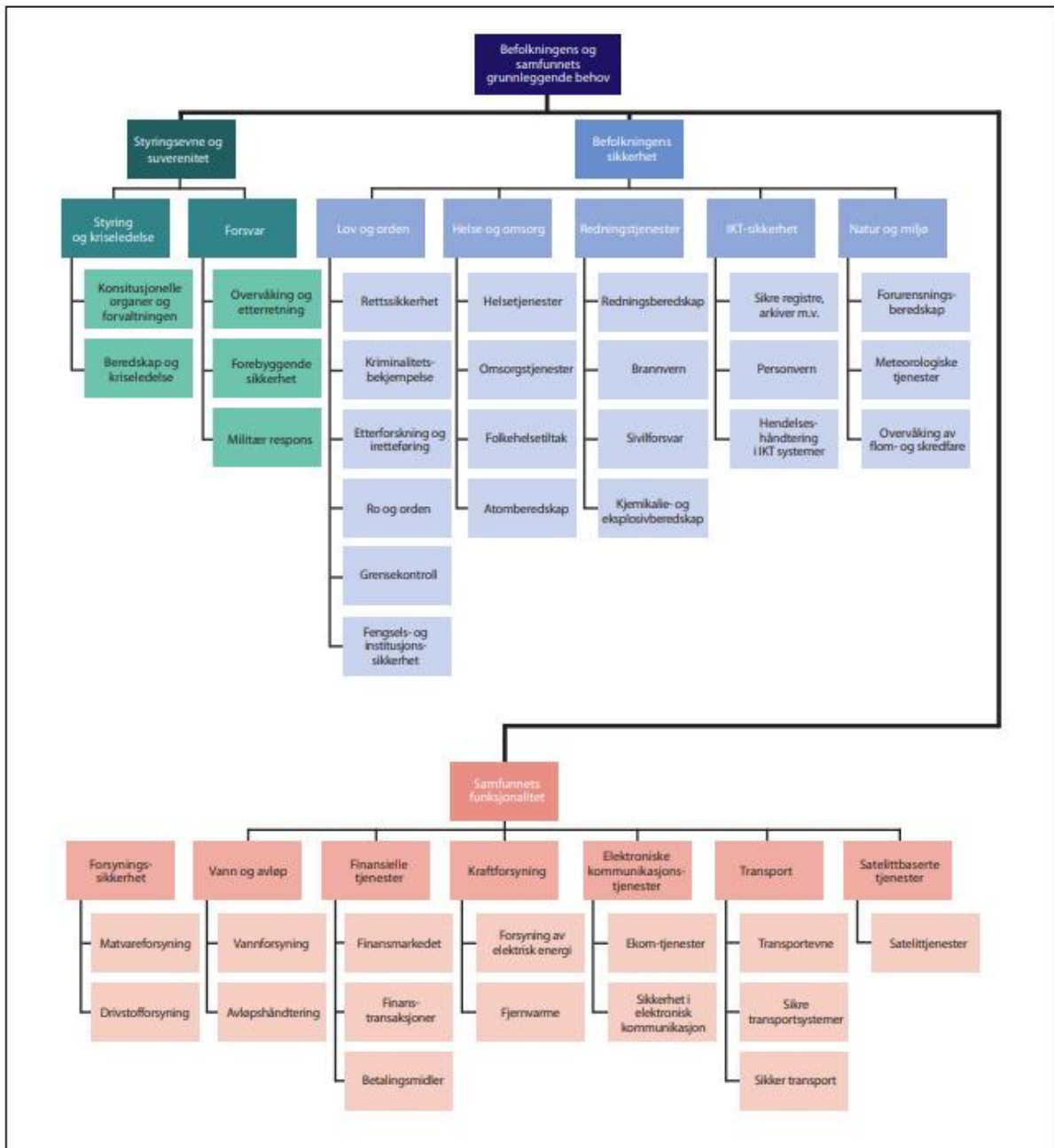
Konstrueringen av referanseobjekter fremstår i denne krisen å være gjort i forkant og forankret i lov. Det fremkommer, kanskje åpenbart, ikke diskurser i dokumentene om hvorvidt personers liv og helse skal beskyttes i møte med alvorlige trusler. Prop. 187 L (2020-2021) referer til forarbeidene til helseberedskapsloven, og beskriver at loven kan komme til anvendelse når det «er stor sannsynlighet for at en ekstraordinær krise eller katastrofesituasjon vil oppstå i nærmeste fremtid, og konsekvensene for befolkningens liv og helse er meget alvorlige om situasjonen oppstår.» (s. 7-8). Koronakommisjonen I understreker også at «Det er viktig å minne om at smitteverntiltakene som innføres skal beskytte andre viktige rettigheter for innbyggerne: retten til liv og helse.» (NOU 2021: 6, s. 262). Kommisjonen viser videre til bl.a. Grunnloven, som fastslår at liv er en grunnleggende rettighet, og at staten har en plikt til å beskytte innbyggernes helse.

Prop. 187 L (2020-2021) poengterer også opprettholdelse av samfunnskritiske funksjoner; «Utbruddet av covid-19 har gjort det nødvendig å raskt iverksette tiltak for å begrense smittespredning, for å beskytte liv og helse og for å sørge for opprettholdelse av samfunnskritiske funksjoner i Norge.» (s. 6). Dette tolker vi som et uttrykk for behovet for en samlebetegnelse for nødvendige verdier som må beskyttes i møte med sektorovergripende trusler, som drøftet i relasjon til nasjonale sikkerhetsinteresser i kapittel 4.1.2. Vi finner tilsvarende representasjon av referanseobjekter i prop. 91 L (2020-2021): «[a]v hensyn til nasjonal sikkerhet kan ikke Forsvaret risikere at et flertall av soldatene er i karantene eller blir smittet samtidig.» (s. 6). Dette poengteres også i lovens formål, som var «å sikre at Forsvaret kan opprettholde operativ evne, beredskap og styrkeproduksjon gjennom covid-19-pandemien.» (Prop. 91 L (2020-2021), s. 5). Departementsråden i JD oppsummerer hensikten med inndelingen i kritiske samfunnsfunksjoner, og viser ved dette hvordan trusselen truer ulike deler av samfunnet samtidig:

JD sitt hovedarbeid har vært å ta vare på det sivile samfunn i en krisesituasjon. Selve smittehåndteringen ligger til HOD, men konsekvensene for det sivile samfunn av smitteverntiltakene ligger til JD. Da har vi brukt disse 14 samfunnskritiske funksjonene som et utgangspunkt for å gjøre vurderingene av hvordan det går, og om det er noen sider ved det sivile samfunn som blir ikke-fungerende på grunn av sykdom, karantinerings eller smitteverntiltak (...). (Heggenes, 2021, referert til i NOU 2022: 5, s. 61).

Trusselen mot kritiske samfunnsfunksjoner fremstår altså både å være covid-19 direkte, men også indirekte gjennom samfunnets håndtering av krisen. Dette antyder en sikkerhetisering av

kritiske samfunnsfunksjoner, på samme måte som med nasjonale sikkerhetsinteresser i kapittel 4.1.2. Dette gir en kompleks dynamikk der kritiske samfunnsfunksjoner også kan ha blitt en rammefaktor for diskursene rundt covid-19, noe som kan ha bidratt til å legitimere eksempler som vist i prop. 91 L. (2020-2021).



FIGUR 2: KRITISKE SAMFUNNSFUNKSJONER (NOU 2021: 6, s. 350).

Det fremstår som at referanseobjektene i møte med covid-19 ble operasjonalisert gjennom en egenskapsbasert tilnærming til referanseobjektet «liv og helse» eller «folkehelse», men dette må sees i sammenheng med det vi tolker som en sikkerhetisering av kritiske samfunnsfunksjoner. En forutsetning for å beskytte liv under pandemien var tilgang til

intensivplasser, og at helsevesenet ikke ble overveldet. Det fremkommer klart av diskursene i Koronakommisjonens rapporter at intensivplasser er et omdiskutert fenomen i helsevesenet uten en klar definisjon, men egenskapene kan tolkes ut ifra definisjonen av en intensivpasient. «Ifølge definisjonen som NIPaR bruker, er intensivpasienter pasienter med truende eller manifest (inntruffet) akutt svikt i en eller flere vitale organfunksjoner.» (NOU 2022: 5, s. 133). Hva et overveldet helsevesen innebærer ble definert av

Trinn 4. Overveldet kapasitet.	Hvis det ikke er planlagt for hvordan man skal møte en stor tilstrømning, vil det kunne bli ukoordinert, urettferdig og lite effektivt, og dermed føre til større reduksjon av behandlingskvalitet.
--------------------------------------	---

TABELL 1: UTDRAK AV NIVÅER AV OVERBELASTNING OG KONSEKVENSER FOR HELSETJENESTEN (HOLDEN IV (2022), REFERERT TIL I NOU 2023: 17 (S. 371).

I relasjon til r-tallet, som omtalt i analysen av hvordan trusselen ble konstruert, er vår tolkning at helsevesenets kapasitet og tilgjengelige intensivplasser dominerende representasjoner for beskyttelse av liv og helse.

4.4.2.3 Institusjonelle endringer

Det er en naturlig følge når samfunnet er preget av pandemi, at det gjøres tilpasninger for å opprettholde drift i den grad det er forsvarlig. Det ble gjort svært mange tilpasninger og endringer hos alle aktører under pandemien. Fra myndighetenes side ble det etablert flere forum, rapporteringslinjer og grupper for å styre spesifikke oppgaver. I dette kapittelet vil vi fokusere på det vi oppfatter å være de mest sentrale institusjonelle endringer som kan antyde sikkerhetisering. Vi har lagt til grunn at disse er direkte relatert til håndteringen av pandemien, og at de innebærer en vesentlig endring i styring, myndighet, risiko, er vesentlig kostnadsdrivende, eller under andre omstendigheter kan oppfattes illegitime.

Regjeringen innførte tidlig i håndteringen et nytt formelt drøftingsmøte. «Statsministerens beslutning om å opprette regjeringens covid-19-utvalg (RCU) og å endre saksbehandlingsprosedyrene for saker relatert til covid-19, gjorde at regjeringen raskt og effektivt kunne behandle disse sakene i RCU og regjeringskonferanser.» (NOU 2021: 6, s. 208). Kommisjonen undersøkte anvendelsen av RCU, og fant at «regjeringen har hatt en pragmatisk tilnærming og lagt behandlingen av saker relatert til koronapandemien til det møtet som har passet tidsmessig best – uavhengig av om det har vært RCU eller regjeringskonferanse.» (NOU 2021: 6, s. 212). Dette underbygges i Koronakommisjonen II:

«RCU var et tilskudd til ordinære regjeringskonferanser som skulle bidra til å styrke regjeringens samlede evne til solid kriseledelse.» (NOU 2022: 5, s. 45). Daværende statsminister Solberg forklarte til kommisjonen at:

Vi forsøkte at de store, prinsipielle spørsmålene, slik som strategivalg, skulle tas i regjeringskonferanse. Slik at alle er med. Men det er ikke et veldig klart skille. Det er mest hasteelementet som har vært avgjørende for hvor saker har blitt behandlet, mer enn at det har vært en prinsipiell grense mellom de to tingene. (NOU 2021: 6, s. 213)

Det poengteres videre at i mange RCU-møter har samtlige statsråder vært til stede.

«Deltakerne i RCU skulle være partilederne samt helse- og omsorgsministeren, justis og beredskapsministeren og finansministeren. (...). Øvrige statsråder som hadde saker, eller som var særlig berørt, skulle inviteres til å delta.» (NOU 2021: 6, s. 211). Vi tolker det som en vesentlig endring at regjeringen oppretter et nytt møte for behandling av politiske spørsmål. Det fremkommer ikke kritikk av denne løsningen; tvert imot fremheves det som en god beslutning som skapte effektivitet. Vi stiller oss kritiske til at en slik ordning, der politiske beslutninger drøftes uten regjeringsmedlemmer som normalt skal være til stede, ville vært like akseptert under normale omstendigheter. Vi tolker tiltaket derfor som en antydning til fullstendig sikkerhetisering.

En annen vesentlig endring vi finner i regjeringen, er beslutningen om at JD overtok som lederdepartement tidlig i håndteringen av pandemien. Departementsråd Larsen forklarte til Koronakommisjonen I at: «[v]i kan nok lede en krise som har store samfunnsmessige konsekvenser, men vi erkjente veldig fort at det å håndtere pandemien og smittevernarbeidet egentlig var en avgrenset andel av det å håndtere situasjonen samfunnet sto i.» (NOU 2021: 6, s. 216). Kommisjonen beskriver, i tråd med ansvarsprinsippet, at «[n]år det gjelder kriser og hendelser som berører én sektor i vesentlig større grad enn andre, kan det være aktuelt å legge lederdepartementsansvaret til det departementet som er mest berørt.» (NOU 2021: 6, s. 215). Endringen sier derfor noe om omfanget av trusselen, og hva som er truet. Vi ser dette særlig i relasjon til opprettholdelsen av kritiske samfunnsfunksjoner, som drøftet i analysen av referanseobjekter. Det fremstår som at bytte av lederdepartement var velbegrunnet og legitimt. Vi tolker dette likevel som en antydning til sikkerhetisering, da både begrunnelsen og byttet i seg selv antyder en trussel mot flere verdier som må beskyttes, og en vesentlig alvorlighetsgrad.

Også innenfor spesifikke sektorer kommer det frem vesentlige institusjonelle endringer som følge av økt behov for fleksibilitet. «Ved en større smittespredning innad i Forsvaret, vil det være behov for en større grad av fleksibilitet i forvaltningen av personellet enn det som kan hjemles i arbeidsgivers alminnelige styringsrett.» (Prop. 91 L (2020-2021), s. 5). Vi vil poengtere at slik fleksibilitet i forvaltningen av personell utover arbeidsgivers styringsrett åpenbart må anses illegitimt under normale omstendigheter. Også i politiet var behovet for fleksibilitet stort, særlig fordi deres normale funksjon i stor grad måtte håndteres i tillegg til nye oppgaver som oppstod som følge av pandemien. Endringene for å sikre tilstrekkelig fleksibilitet var imidlertid i politiet nærmere knyttet til ressurser enn policy, og det ble foreslått tildeling av ressurser for ansettelse av 100 ekstra politiutdannede (Prop. 211 S. (2020-2021), s. 1).

Det er i helsesektoren vi finner de mest omfattende endringene og justeringene for å sikre tilstrekkelig fleksibilitet. «Det er behov for å styrke helse- og omsorgstjenestens fleksibilitet og omstillingsevne. Tilgang på nok helsepersonell med riktig kompetanse, og særlig sykepleiere, er en strukturell utfordring som har påvirket beredskapskapasiteten i helse- og omsorgstjenesten under pandemien.» (NOU 2023: 16, s. 189). Det ble opprettet en database som personer med helsefaglig kompetanse kunne registrere seg i, og som således ble tilgjengeliggjort som ressurser i krisehåndteringen. (NOU 2022: 5, s. 107).

Det ble åpnet for å gi lisens som helsepersonell til studenter, lærlinger og elever som var under helse- og sosialfaglig utdanning. Covid19-forskriften § 20 åpnet for at det kunne gis lisens for å kunne gi helsehjelp som helsepersonell utenfor helsefaglig opplæring «i arbeidet mot covid19». (NOU 2021: 6, s. 87).

Det ble hentet inn en rekke personer, med varierende kompetanse, til å utføre oppgaver i helsesektoren. «[P]er 5. juni 2020 var det 2 169 studenter som hadde fått slik lisens [som omtalt i forrige sitat].» (NOU 2021: 6, s. 87). I tillegg ble «helsesykepleiere, sykepleiere som jobbet administrativt i andre deler av kommunen, pensjonerte sykepleiere og andre yrkesgrupper til å sette vaksinene.». (NOU 2022: 5, s. 333). Det ble også opprettet 100 nye stillinger for intensivsykepleiere (NOU 2022: 5, s. 23). Manglene på spesielt intensivsykepleiere var markant, og «[s]ykehusene måtte derfor raskt omdisponere, lære opp og forsøke å rekruttere personell.» (NOU 2022: 5, s. 148). Det ble også innført tiltak for å rasjonere og gjenbruke smittevernutstyr (NOU 2022: 5, s. 155). Dette skapte bekymringer i helsevesenet, som illustrert ved et sitat fra en anestesioverlege Koronakommisjonen II intervjuet: «Vi var jo bare en flylast fra katastrofen med tanke på at vi ikke hadde

smittevernutstyr. I hvilken grad ville de ha pålagt eller forventet av oss at vi hadde jobbet uten smittevernutstyr?» (NOU 2022: 5, s. 154-155).

Tiltakene fremstår å være utformet for å håndtere situasjonen på så forsvarlig vis som mulig. Vi finner ikke eksempler på åpenbart uforsvarlige endringer, men enkelte tiltak fremstår å innebære høyere grad av risikoaksept enn det som normalt ville vært tilfellet. Tiltakene har forskjellig innhold, men i sum viser institusjonelle endringer klare tendenser til at institusjonene måtte tilpasses for å kunne løse nødvendige oppdrag med de innsatsfaktorer som var tilgjengelig. Vi tolker dette som en indikator for delvis sikkerhetisering. Vår oppfatning er at normale rutiner og forvaltningskrav så langt det lot seg gjøre ble fulgt, men fremstår som at det var vesentlig aksept for å fravike ordinære krav når dette var nødvendig for håndteringen og ikke drastisk økte risiko.

4.4.2.4 Allokering av ressurser

Diskurser som omhandler ressurser er i dokumentene i hovedsak knyttet til institusjonelle endringer og behov, eller til policy. Vi har imidlertid gjort et interessant funn som vi vil drøfte nærmere. Det fremstår å være vesentlige forskjeller i håndteringen av potensielle mangler knyttet til legemidler og smittevernutstyr.

Koronakommisjonen I beskriver at «[p]å det første møtet i Helsedirektoratets kriseutvalg den 29. januar 2020 ble legemiddelmangel drøftet. Av referatet fra møtet går det fram at det ble besluttet å kartlegge kapasitetsutfordringer i helsetjenesten.» (NOU 2021: 6, s. 96). I samme rapport ble det videre vurdert at «Kun en marginal andel av legemidlene som forbrukes i Norge produseres i Norge. De nasjonale beredskapslagrene som skal sikre at vi har legemidler på norsk jord er hovedsakelig konsentrert på det sentrale Østlandet, og har også mangelfullt innhold.» (NOU 2021: 6, s. 96). Dette kan ha påvirket konstrueringen av legemiddelmangel som en utfordring, uten at en direkte kobling blir presisert i teksten. Utredningen om legemidler viste senere at det eksisterte en beredskap for legemidler. I en rapport fra 2019, utarbeidet av Helsedirektoratet og Statens legemiddelverk, ble det konstatert at «[m]ange aktører med forskjellig ansvar for legemiddelberedskap i Norge gjør landskapet uoversiktlig.» (referert til i NOU 2021: 6, s. 95). Det ble innført endringer i policy for å motvirke den potensielle sårbarheten;

Gjennom kongelig resolusjon den 28. februar 2020 ble Helse- og omsorgsdepartementet delegert myndighet til å fastsette forskrifter med hjemmel i smittevernloven for å begrense mangel på legemidler og utstyr. Forslagene om å kunne pålegge rasjonering av legemidler og forbud mot

parallelsport som allerede var på høring, kunne dermed vedtas som midlertidig forskrift den 6. mars 2020. (NOU 2021: 6, s. 96, med referanse til FOR-2020-03-06-239).

Koronakommisjonen I beskriver videre at det ble etablert beredskapslagre for legemidler, i tillegg til en oversikt over legemidler det var viktig å sikre ekstra tilgang til, omtalt som «covid-19-listen». «Den 13. mars 2020 ble det ved kongelig resolusjon gitt fullmakt til at bevilgningene i statsbudsjettet for 2020 kunne overskrides for å dekke utgifter knyttet til håndteringen av koronavirusutbruddet. Dette ga mulighet til å finansiere legemiddellagrene.» (NOU 2021: 6, s. 97).

I mangel på innsikt i helheten av diskurser som førte til tiltakene, er det vanskelig å analysere konstrueringen av trusler og referanseobjekter i dybden. Vi finner imidlertid tilstrekkelig med indikatorer i teksten til å hevde at eksempelet illustrerer at mulig legemiddelmangel ble konstruert som en beredskapsmessig utfordring innen helsesektoren. Rapporten som ble utarbeidet et år før hendelsesforløpet, tilsier at den mulige sårbarheten allerede var kjent i Helsedirektoratet. Håndteringen av situasjonen fremstår også å ha funnet sted innen helsesektoren, uten at problemstillingen i vesentlig grad ble konstruert som sikkerhetspolitisk. Vi bemerker at midler til håndteringen, har kobling til den overordnede trusselen fra covid-19. Enkelte av virkemidlene (som begrensning av parallelsport) tolker vi også som særlig inngripende i markedet, på et vis som normalt ikke ville vært akseptert. Det finnes derfor antydninger til sikkerhetisering i eksempelet. Vi finner imidlertid ikke at tiltaket ble anvendt, men planlagt for. Det konkrete fenomenet legemiddelmangel ble i stor grad konstruert som et tema for ordinær helsepolitikk, men usikkerheten rundt pandemiens videre utvikling påvirket håndteringen. Denne tolkningen opplever vi at forsterkes av Koronakommisjonen Is vurdering av saken; «Tiltak ble satt inn, og svikten i markedene skulle vise seg å ikke bli så stor som fryktet.» (NOU 2021: 6, s. 99). Vi tolker derfor eksempelet slik at fenomenet legemiddelmangel ble håndtert innenfor rammene av ordinær politikk og ikke sikkerhetisert, selv om det finnes antydninger til at fenomenet ble satt i en sikkerhetskontekst. Følgene av fenomenet kunne påvirke evnen til håndtering av covid-19, og det ble derfor planlagt med beredskapstiltak som kunne bli nødvendig.

Et annet eksempel som omhandler en prinsipielt lik problemstilling, men knyttet til smittevernutstyr, utspilte seg i samme tidsrom. Også denne utfordringen var belyst i tidligere risikovurderinger og evalueringer (NOU 2021: 6, s. 103). Koronakommisjonen I viser til sosial- og helsedirektoratet (2006), DSB (2009) og Helsedirektoratet (2015), og oppsummerer prinsipielt lignende påstander om at «Evalueringer fra tidligere hendelser har indikert at

mangel på utstyr kunne komme til å bli en utfordring» (NOU 2021: 6, s. 102). En mulig betydningsfull forskjell er at «En gruppe la [på møtet 29. Januar 2020] fram et notat for kriseutvalget hvor de identifiserte mangel på smittevernutstyr som en trussel i den videre krisehåndteringen.» (NOU 2021: 6, s. 103). Trusselbegrepet kan ha bidratt til at problemstillingen ble konstruert annerledes. Også denne problemstillingen ble det besluttet å utrede. Til Helse- og omsorgsdepartementet beskrev Helsedirektoratet (2020) at «lagersituasjonen i RHFene er noe begrenset.» (referert til i NOU 2021: 6, s. 103).

I denne situasjonen anbefalte Helsedirektoratet økt innkjøp, rasjonering, bruk av alternativt materiell og begrensning av eksport. Direktoratet opprettet så ukentlig rapportering fra beholdningen i helseforetakene og hos grossistene. Som en oppfølging av denne kartleggingen ble helseforetakene bedt om å begrense bruken av smittevernutstyr. (NOU 2021: 6, s. 103).

Kommisjonen beskriver videre et omfattende rapporterings-, prioriterings- og kontrollregime for smittevernutstyr, som påla helseforetak merbelastninger i forhold til den vanlige situasjonen. Videre beskrives det at «(...) Helsedirektoratet [fikk] i oppdrag å ta initiativ til ekstraordinære anskaffelser av smittevernutstyr.» (NOU 2021: 6, s. 103). Vi bemerker at handlingene som ble innført i denne perioden ikke fremstår å være i samsvar med retorikken som er anvendt om problemstillingen, og fremstår heller å være i tråd med håndteringen av en sikkerhetisert trussel. Vi opplever at vår tolkning forsterkes av etableringen av et tverrsektorielt kriseteam for håndtering av smittevernutstyr;

Et eget kriseteam for flyfrakt ble etablert i Helse Sør-Øst RHF for å håndtere transporten av varer fra andre deler av verden. Helse Sør-Øst RHF, Avinor, Utenriksdepartementet og to spedisjonsfirmaer samarbeidet om egen flyfrakt til Norge hvor de chartret egne transportfly til oppdragene. (NOU 2021: 6, s. 105).

Situasjonen ble ytterligere problematisert da EU innførte forbud mot eksport av smittevernutstyr ut av EUs indre marked, som Norge ikke er en del av. «Utenriksminister Ine Eriksen Søreide gikk selv inn i saken og hadde telefonsamtaler om problemet med EU-kommisjonens president Ursula von der Leyen og ansvarlig kommissær for handel Phil Hogan.» (NOU 2021: 6, s. 106). Norge ble unntatt fra forbudet ikke lenge etter.

Vi mangler innsyn i diskursene som fant sted i forkant av og underveis i håndteringen av problemstillingen. Vi tolker representasjonen av mangel på smittevernutstyr med trusselbegrepet, de omfattende tiltakene som ble implementert, og de omfattende ressursene som ble lagt inn i håndteringen som indikatorer for at situasjonen kan ha blitt sikkerhetisert.

En vesentlig forskjell på denne situasjonen, og situasjonen med legemidler, kan ha vært manifesteringen av problemet. «Vi var ikke forberedt på at det kunne skje at vi ikke kunne kjøpe ting for penger på vanlig måte.» (Larsen, 2021, sitert i NOU 2021: 6, s. 108).

Koronakommisjonen I konkluderte med at det i realiteten ikke var en mangel på legemidler, men poengterer at

[k]ommisjonen har ikke grunnlag for å slå fast alle konsekvensene mangelen på smittevernutstyr fikk i 2020. (...) Gitt rasjoneringen på utstyr og antallet utbrudd i norske sykehjem er det sannsynlig at mangel på smittevernutstyr har ført til smitte som kunne vært forebygget. (NOU 2021: 6, s. 107).

Det er interessante forskjeller i håndteringen av de forskjellige hendelsene, og de indikerer at den ene problemstillingen kan ha blitt delvis sikkerhetisert (smittevernutstyr), men ikke den andre (legemidler). De vesentlige forskjellene vi har funnet er indikatorer. For konstrueringen av trusselen fant vi at kun mangel på smittevernutstyr ble fremstilt som en trussel på møtet 29. Januar 2020, at oversiktsbildet over problematikken rundt legemidler var bedre, og at produksjonen av legemidler i stor grad var lokalisert i Europa, mens smittevernutstyr i hovedsak måtte leveres fra Kina. Konstrueringen av verdier fremstår å ha vært tilnærmet lik i begge tilfeller. Det ville vært interessant å analysere diskursene om disse problemstillingene nærmere for å gi et mer opplyst bilde av hvilke trusler og verdier som faktisk ble konstruert.

4.4.2.5 Policy-endringer

Som poengtert i de tidligere delanalysene, var det nødvendig å sikre tilstrekkelig fleksibilitet ved håndteringen av pandemien. «Utbruddet av covid-19 har ført til at Norge er i en krisesituasjon som regelverket ikke fullt ut tar høyde for. Det har derfor vært nødvendig å gjøre tilpasninger og unntak fra gjeldende regelverk som følge av pandemien.» (Prop. 187 L (2020-2021), s. 6). De mest inngripende tiltakene i fredstid i Norge innført som en direkte reaksjon på den forestående trusselen. Dette i seg selv er en klar indikator for fullstendig sikkerhetisering iht. sikkerhetiseringsteorien. I dette kapitlet vil vi analysere hvilke tankesett og dominerende diskurser som representeres gjennom policy.

Et interessant funn i dokumentene er at det i liten grad fremkommer motstand mot den overordnede strategien for å håndtere trusselen, som drøftet i analysen av konstruering av trusselen. Policyens egenskaper, i form av konkrete tiltak, ble imidlertid møtt med varierende grad av motstand. Et av de mer kontroversielle tiltakene var «hytteforbudet»: «(...) 19. mars, ble det besluttet at «hytteforbudet» skulle tre i kraft. Hytteforbudet innebar et midlertidig

forbud mot å overnatte på fritidseiendom utenfor egen kommune. Det uttalte formålet var å hindre overbelastning på den kommunale helsetjenesten, men tiltaket ble omstridt.» (NOU 2023: 16, s. 19). Senere ble det også innført karanteneplikten etter opphold på hytter i utlandet. «I den såkalte «hyttesaken» gikk norske hytteeiere til søksmål mot staten om lovligheten av karanteneplikten som ble utløst av å overnatte på egen fritidseiendom i utlandet.» (NOU 2022: 5, s. 238). Flere tiltak var omdiskutert, og ved de fleste tiltak oppstod det diskurser som representerte tiltakene som mer inngripende enn nødvendig, eller uhjemlet. Dette kan ha en sammenheng med et av Koronakommisjonen IIs funn:

Granskingen har vist at regjeringens beslutningsgrunnlag for disse avveiningsspørsmålene i mange tilfeller var mangelfullt. Det vil alltid være mangel på kunnskap under en pandemi, men vi mener likevel at myndighetene kunne tatt grep for å sikret et bedre beslutningsgrunnlag, særlig utover i pandemien. (NOU 2022: 5, s. 452).

Et klart eksempel er bruksforbudet mot appen «smittestopp», som ble utviklet for å bidra til elektronisk smittesporing. «Datatilsynet varslet vedtak om midlertidig forbud mot å behandle personopplysninger i appen 12. juni 2020 (...).» (NOU 2021: 6, s. 274). Et annet slikt eksempel er innføringen av besøksforbud i boliger. «Det er alvorlig at mange norske kommuner ser ut til å ha innførte besøksforbud i omsorgsboliger (...) uten å ha hjemmel til det eller å ha foretatt de nødvendige juridiske vurderingene i forkant.» (NOU 2021: 6, s. 291). Mange av tiltakene som ble iverksatt var svært inngripende i alle deler av samfunnet, også den private sfære. Koronakommisjonen I poengterer at:

[r]yggmargsrefleksjonen til myndighetene burde (...) være å forsikre seg om at pandemihåndteringen skjedde innenfor de rammene som Grunnloven og menneskerettighetene setter. Det skjedde åpenbart ikke i begynnelsen av koronapandemien. (NOU 2021: 6, s. 304).

Vi ser dette også i sammenheng med diskursene knyttet til det første utkastet til koronaloven.

Regjeringens lovforslag innebar en nærmest uavgrenset fullmakt til regjeringen i seks måneder og ville langt på vei suspendert Stortinget som lovgivende makt i den aktuelle perioden. Lovforslaget ville medført en historisk maktkonsentrasjon hos regjeringen, hvis det hadde blitt vedtatt. (...). (NOU 2021: 6, s. 294)

I sum viser dette et åpenbart forsøk på fullstendig sikkerhetisering iht. sikkerhetiseringsteorien. Vi vil presisere at datagrunnlaget viser at makten i samfunnet ikke ble monopolisert; Koronakommisjonene omtaler tvert imot at kontrollfunksjonen til både rettssystemet og Stortinget ble opprettholdt på tilstrekkelig vis med de nødvendige

tilpasninger som situasjonen krevde. Det vi vil fremheve er at tankesettet som fremkommer viser et tydelig inntrykk av at håndteringen av trusselen tok presedens over andre forhold, inkludert etablerte normer og regler.

Det fremkommer av policyene, og diskursene omkring policyer, at håndteringen av trusselen mot helse og samfunnskritiske funksjoner var prioritert over ivaretagelse av andre samfunnsforhold. I analysen av konstrueringen av trussel refererte vi til finansministerens ønske om å «ikke provosere» i NOU 2021: 6. Tilsvarende fremkommer av et notat fra næringsministeren, fiskeriministerens og olje- og energiministerens (2020):

De negative økonomiske konsekvensene vil vare lenger enn den akutte trusselen mot folkehelsen. [...] Smitteverntiltakene er vurdert av helsemyndighetene og er naturlig nok besluttet på helsemessig grunnlag, uten at vi nå har tilstrekkelig oversikt over de samfunnsmessige konsekvensene. Det er naturlig all den tid tiltakene ble innført med stor hast. (referert til i NOU 2021: 6, s. 161)

Finansministeren uttalte også, tidlig i pandemiens utvikling, at:

Vi bør ikke nå binde oss til et smitteverns mål som kan vise seg å kreve svært kraftig virkemiddelbruk, med tilsvarende negative effekter på norsk økonomi og andre samfunnsområder. Målet bør være å sørge for at smittespredningen begrenses slik at det er mulig å gi et forsvarlig helsetilbud til befolkningen samtidig som negative samfunnsvirkninger minimeres. (siteret i NOU 2021: 6, s. 151-152).

Koronakommisjonen I poengterer også at «Regjeringen har foretatt risikovurderinger i hver sektor uten å fange opp hvordan risikoene i hver av sektorene påvirker hverandre gjensidig.» (NOU 2021: 6, s. 63). Dette forsterker inntrykket av at diskursene i regjeringen har vært preget av en egenskapsbasert tilnærming til pandemien, uten å ta tilstrekkelige hensyn til en relasjonsbasert tilnærming til trusselen og tiltakene. Vi vil imidlertid presisere at, som flere utdrag i denne analysen viser, relasjonsbaserte tilnærminger til tiltakene og pandemien var til stede, og ble tidvis tatt hensyn til. Samarbeidet med arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene fremheves av Koronakommisjonen I:

I innspill [til] kommisjonen har flere organisasjoner trukket fram trepartssamarbeidet som en styrke under pandemien. LO har overfor kommisjonen understreket betydningen av å ta arbeidslivsorganisasjonene med på råd. Fellesforbundet pekte på at det var eksempler på arbeidsplasser i andre land som måtte stenge fordi myndighetene ikke hadde tillit til at smittevernet ville bli ivaretatt. I Norge var det en slik tillit, og tiltak som forskyving av spisetider og arbeidstider gjorde det mulig å opprettholde drift. (NOU 2021: 6, s. 161).

Policyene som ble diskutert, og diskursene knyttet til dem, viser klare indikatorer for fullstendig sikkerhetisering. Policyen i seg selv gir fullmakter, pålegger restriksjoner og bruker ressurser på en måte som åpenbart må anses å være illegitim under ordinære omstendigheter. Diskursene rundt policy bærer preg av at trusselens egenskaper har vært dominerende, men at relasjonsbaserte tilnærminger til både trusselen og tiltakene ble tatt opp i diskurser som inkluderte relevante funksjonelle og sikkerhetiserende aktører. Disse fremstår imidlertid å ha blitt tatt hensyn til i den grad det ikke var på bekostning av tiltakenes motvirkning av trusselens egenskaper.

4.4.3 Delkonklusjon

En alvorlig og umiddelbar trussel mot folkehelsen og kritiske samfunnsfunksjoner fremstår å ha ført til institusjonelle endringer, ressursallokering og policy, med utgangspunkt i dominerende diskurser om trusselens egenskaper. Vi oppfatter at konstrueringen av trusler og referanseobjekter, og de konkrete handlingene og tiltakene som fremkommer i materialet, gir klare antydninger til at covid-19 ble sikkerhetisert. En interessant nyanse er at kritiske samfunnsfunksjoner fremstår å ha blitt sikkerhetisert ikke bare på grunn av potensiell påvirkning fra covid-19, men også med bakgrunn i påvirkningen som tiltakene mot covid-19 kunne ha på funksjonene. Videre viser vår analyse, og muligens det manglende datagrunnlaget i seg selv, at covid-19 ble desikkerhetisert ved implementering av avslutningsplanen. Planen baserte seg på en gjenåpning av samfunnet når alle personer over 18 år hadde fått første vaksinedose, og det fremstår som at dette var det regjeringen anså å være tilstrekkelige tiltak til å desikkerhetisere problemet. Diskursene viser også at relasjoner ved trusselen og tiltakene ble vurdert av myndighetene, og at krisehåndteringen i hovedsak ble gjennomført med utgangspunkt i et så opplyst og helhetlig situasjonsbilde som var mulig. Denne analysen er mer preget av covid-19 enn vi opprinnelig hadde ønsket, men den gir likevel et opplyst bilde av hvordan pandemi konstrueres som et sikkerhetsproblem i den politiske sfæren. Vi vil særlig belyse at analysen viser verdien av å ha et godt utarbeidet planverk for aktuelle trusler, som lar seg tilpasse til den aktuelle trusselens egenskaper og relasjoner. Analysen har vist at håndteringen av pandemien krevde ekstraordinær regulering, og utarbeidelse av dette underveis i håndteringen var tidvis illegitim. Sannsynligvis var dette en følge av tidspress og stor grad av usikkerhet. Diskursene vi har fremhevet viser at predefinerte referanseobjekter, som samfunnskritiske funksjoner, og beredskapshjemler i lovverk som angir rammene for myndighetsutøvelse, bidrar til å skape legitimitet og forutsigbarhet. Trusler som covid-19, som medfører en alvorlig og sektorovergripende risiko

mot viktige samfunnsverdier, fremstår åpenbart å være aktuelle problemstillinger for sikkerhetsisering iht. et utvidet sikkerhetsiseringsperspektiv. Vår analyse har vist hvordan dette ble gjort med covid-19, og hvordan erfaringer fra håndteringen kan bidra til å effektivisere sikkerhetsiseringsprosessen ved eventuelle tilsvarende sikkerhetsproblemer som kan oppstå. Diskursen om smittsomme sykdommer fortsetter i enkelte dokumenter, og vi tolker dette som at fenomenet er delvis sikkerhetsisert.

5 Konklusjon

Sikkerhet er fremdeles et komplekst begrep. Kompleksiteten forventes å øke i takt med samfunnsutvikling, ettersom ny teknologi, endrede samfunnsforhold og -verdier, og endringer i internasjonal samhandling skaper forutsetninger for utvikling av nye sårbarheter og trusler. Verden blir mer sammenkoblet, og setter ulike aktører tettere opp til og mot hverandre. Nye måter å påvirke verdier på oppstår. I vår undersøkelse har vi funnet at problemer som oppstår ofte påvirker flere sektorer, og at tverrsektorielle eller sektorovergripende tiltak ofte må til for å møte sikkerhetsproblemer. I dette kapittelet vil vi trekke sammen og konkludere om våre funn. Vi har strukturert kapittelet med utgangspunkt i problemstillingen og forskningsspørsmålene våre.

5.1 Hvordan konstrueres trusler og referanseobjekter i situasjoner som omhandler sikkerhet eller sikkerhetspolitikk?

Vi finner at konstrueringen av referanseobjekter tilstrebes før det foreligger konkrete trusler mot dem. Dette samsvarer med antydningene vi fant innledningsvis, med referanse til Moen (2020) og Grunnan (2007). Overordnede begreper som samler flere verdier i ett fenomen er nodalpunkter i diskursene, særlig for å fange opp tverrsektorielle avhengigheter. De konstruerte samlingene av verdier vi har funnet er *nasjonale sikkerhetsinteresser*, *grunnleggende nasjonale funksjoner* og *kritiske samfunnsfunksjoner*. Konstruering av disse fenomenene er åpenbart komplekst, og vil antakelig vedvare over lang tid. De individuelle verdiene som kategoriseres i disse fenomenene har relasjoner seg i mellom, eller til referanseobjekter som må bestå for å ivareta staten eller samfunnet. Dette indikerer en utvikling i retning av å identifisere nødvendige funksjoner og verdier i et mer helhetlig nasjonalt sikkerhetsperspektiv. Dette er i samsvar med funnene til Rekve (2023), som konkluderer med at «[d]et er meir søkjeljos på forebyggande «nasjonal sikkerhet» i meldinga frå 2020, og det vert definert, slik eg finn i analysen.» (s. 103). Talehandlinger som setter

verdier i et sikkerhetsperspektiv uten at det foreliggende en manifestert trussel viser et fokus på forebyggende sikkerhet, og etablering av beredskap før trusler oppstår. Dette tolker vi som utfyllende for konstrueringen av referanseobjekter iht. sikkerhetiseringsteorien.

Grunnan (2007) antyder i sin konklusjon at «[m]an kan kanskje si at det er cyberterrorismens *potensiale* som skaper rom for at trusselen blir gjort til et sikkerhetsanliggende.» (s. 116). I våre analyser finner vi tilsvarende tankesett i konstrueringen av trusler. Selv om de fleste av truslene i diskursene vi analyserte har manifestert seg i Norge eller internasjonalt tidligere, finner vi at potensialet for trusler mot referanseobjekter ofte fremheves. I analysen om smittsomme sykdommer fant vi imidlertid at problemet ble sikkerhetisert plutselig, basert på drastiske endringer i kunnskapsgrunnlaget om trusselen og effekten av tiltak. Det ble tidlig erkjent at epidemien i Kina var noe nytt og usikkert, men diskursene var preget av en forforståelse basert på mindre alvorlig sykdom. Manglende kunnskap om trusselens egenskaper kan derfor ha hindret en potensialbasert tilnærming. Dette viste viktigheten av tilpasningsdyktige virksomheter og regelverk.

Analysen av trusselen fra smittsomme sykdommer viser en interessant dynamikk. Kritiske samfunnsfunksjoner, som vi konkluderte med at ble sikkerhetisert, trues ikke bare av den forestående trusselen, men også av tiltakene som skal motvirke den. Vår analyse viser at trusselen fra covid-19 var mer prekær i diskursene, enn ivaretagelsen av kritiske samfunnsfunksjoner. Beskyttelsen av kritiske samfunnsfunksjoner ble implementert i rammeverket for håndteringen av trusselen, og det ble implementert særlover for å tilpasse driften av funksjonene til situasjonen. Dette viser hvordan prioritering av referanseobjekter kommer frem i diskursene. Det viser verdien og effekten av at referanseobjekter er konstruert før krisen bryter ut, slik at det dannes forutsetninger for en relasjonsbasert tilnærming til konstruering av trusler.

Rekve (2023) konkluderer med at sammensatte trusler fremstår som et nodalpunkt (s. 102) i meld. St. 5 (2020-2021), som er blant de senest daterte dokumentene i hennes analyse. Vi ser at denne utviklingen fortsetter, og at sammensatte trusler utgjør et nodalpunkt som bl.a. digitale og andre trusler legges under. Vår analyse viser imidlertid at fenomenet, og dets egenskaper, er svært komplekst. Fenomenets egenskaper, slik som digitale og økonomiske virkemidler, konstrueres som trusler i seg selv. Kriminelle aktører kan påvirke sikkerheten i Norge gjennom angrep på funksjoner som inngår i kritiske samfunnsfunksjoner eller grunnleggende nasjonale funksjoner, enten selvstendig eller på oppdrag fra statlige eller større

ikke-statlige aktører. Statlige aktører gjør også tiltak for å hindre at deres intensjoner blir tydelig. Det er derfor vanskelig å konkludere entydig om en handling er utført som en del av sammensatte trusler, eller er en mer avgrenset trussel.

Våre funn indikerer at både referanseobjekter og trusler konstrueres i norsk politikk med utgangspunkt i potensialet for påvirkning av referanseobjektet, eller konsekvenspotensialet av trusselen. Dette gjør at akutte kriser ikke oppstår i et vakuum, slik covid-19 tilsynelatende gjorde i Norge, men blir delvis sikkerhetisert før de inntreffer. En slik tilnærming til sikkerhet anerkjenner usikkerheten og kompleksiteten i potensielle trusler, og bidrar slik til forebygging mot negative konsekvenser. Når det gjelder referanseobjekter, finner vi at det er krevende å avdekke komplekse og omfattende avhengigheter. Det kan derfor ikke forventes at dette gjøres på kort tid i møte med en akutt krise. Konstruering av referanseobjekter før de faktisk er truet er derfor et forebyggende tiltak som kan bidra til å oppnå tilstrekkelig grunnsikring, og identifisere konsekvenspotensial ved påvirkning. Fullstendig sikkerhetisering forekommer gjennom diskurser når en oppfattet trussel sannsynliggjør at et referanseobjekt vil påvirkes.

5.2 Hvordan fremstilles det at samfunns-, statlige- og nasjonale interesser er truet?

Rekve (2023) fant at «(...) dei politiske dokumenta i fleire tilfelle tuftar vektlegginga av fagleg tilnærming på sentrale omgrep.» (s. 102). Som nevnt i kapittel 1.6, fremheves begrepene *risiko, sårbarhet, sikkerhetskultur, forebyggende sikkerhet, objektsikkerhet og nasjonal sikkerhet*. I vår undersøkelse har vi sett etter diskurser der disse begrepene, samt andre sikkerhetsrelaterte begreper som *trussel* og *krise*, kommer frem. Våre funn underbygger Rekves (2023) konklusjoner, og viser at diskurser i dokumentene vi har analysert i stor grad baserer seg på faglige tilnærminger til problemstillinger. «Sentrale teoretiske omgrep som tette koplingar og kompleksitet er viste til ved fleire høve, og dei vert òg sette i samband med motsetnader mellom tryggleik og økonomisk orientert effektivitetslogikk (...)» (Rekve, 2023, s. 102). Vi finner mindre referanser til tette koblinger, men kompleksitet går igjen gjentatte ganger i de fleste dokumenter. Avhengigheter synes å være en operasjonalisering av de tette koblingene mellom sektorer og fenomener. Dette viser at en faglig tilnærming til sikkerhet vektlegges i utformingen av sikkerhetspolitikk.

Våre funn viser at fremstillingen av referanseobjekter og trusler baserer seg på så godt kunnskapsgrunnlag som mulig. Dette er de samme tendensene som antydes av Moen (2020)

og Grunnan (2007). Det er stor variasjon i hva som vektlegges av fenomeners egenskaper og relasjoner i diskursene om trusler og referanseobjekter. Dette kommer av en analyse av problemet, og hvilke faktorer som er betydningsfulle for relevante referanseobjekter. Vi tolker eksempelvis diskursene under pandemien som vektla pandemiens egenskaper, men også fremhevet kritiske samfunnsfunksjoner, som et uttrykk for dette.

Regjeringen vektlegger nodalpunkter som *nasjonale sikkerhetsinteresser* i diskurser om trusler og verdier. Nodalpunktene tar hensyn til at trusler ofte har sektorovergripende påvirkning, og at verdier ofte er tverrsektorielle. Dette har en sammenheng med tette koblinger og kompleksitet i dagens samfunn. Vi tolker dette som en anerkjennelse av samfunnets sårbarhet.

(...) kor sårbare vi er, går att som en raud tråd i den politiske talen om tryggleik gjennom heile perioden, frå stortingsmeldinga som følgde Sårbarhetsutvalget – (St. meld. nr. 17 (2001 2002), til den siste samfunnstryggleiksmeldinga så langt (Meld. St. 5 (2020-2021) (...)). Såleis kan ein seia at vi har ein sårbarheitsdiskurs som dannar ei kollektiv forståingsramme, og der ein innanfor politisk styring talar i tråd med diskursen, jf. L. E. F. Johannessen et al. (2018). (Rekve, 2023, s. 101).

Våre funn indikerer at nodalpunktene vi har identifisert utfyller denne forståelsesrammen. Avhengigheter mellom referanseobjekter og sektorer, og til sårbare verdikjeder, skaper sårbarheter for samfunnet. Vi tolker nodalpunktene for referanseobjekter som en operasjonalisering av samfunnets sårbarheter, og slik gjøre det anvendelig for planlegging og utvikling av sikkerhetspolitikk.

Analysen av smittsomme sykdommer viser et mål om desikkerhetisering, og at dette fremkommer tidlig i planleggingen. Vi har ikke grunnlag for å konkludere om dette er overførbart til håndteringen av andre problemer, men det er naturlig i håndteringen av en krise å gjenopprette samfunnets normale funksjon. Vi ser imidlertid, selv om covid-19 ble desikkerhetisert etter tilstrekkelig vaksinerings av befolkningen, at smittsomme sykdommer som fenomen er videreført som det vi anser å være et delvis sikkerhetisert problem. Diskursene i dokumentene viser at fokuset på tilpasning av lovverk og institusjoner, bl.a. ved etablering av beredskapshjemler og utvikling av fleksibilitet i helsevesenet. Vi ser tilsvarende tendenser i analysen av sammensatte trusler, der diskurser knyttet til regulering antyder en økning i samfunnets grunnsikring. Det vil være interessant å se i tiden som kommer, om vi vil se en desikkerhetisering av smittsomme sykdommer; og i så fall om fenomenet aktivt tas bort fra

den sikkerhetspolitiske dagsorden fordi beredskapen mot det er tilstrekkelig robust, eller om det forsvinner fra diskursene fordi trusselen ikke lengre oppleves substansiell.

Sikkerhetiseringsteorien definerer et sikkerhetsproblem blant annet ved at «a security problem is something that can undercut the political order within a state and thereby «alter the premises for all other questions»» (Wæver, 1995). Analysen av smittsomme sykdommer viser at dette skjedde under covid-19-pandemien. Integreringen av private aktører i nasjonal sikkerhet antyder det samme. I fremstillinger av truede fenomener, vektlegger regjeringen at «Tiltakene må (...) være forståelige og forholdsmessige og brukes på en slik måte at det bidrar til forutsigbarhet og tillit, avveier ulike hensyn og samtidig bidrar til å ivareta nasjonal sikkerhet.» (Meld. st. 9 (2022-2023), s. 47). Likevel ser vi at dette ikke alltid er tilfellet, som illustrert av illegitime tiltak under pandemien som vi refererte til. Vi ser i dokumentene vi har analysert tendenser til at det søkes å etablere strukturer og regulering som legger til rette for effektiv sikkerhetisering når trusler manifesteres, og effektiv regulering basert på legitime beredskapshjemler som er definert i forkant. Vår undersøkelse antyder at dette har en nær sammenheng med at regjeringen fremstiller trusler og referanseobjekter ved både potensialet for negativ påvirkning, og usikkerheten rundt fenomenene.

5.3 Hvordan kan sikkerhets- og politiske virkemidler bidra til eller indikere sikkerhetisering?

I meld. St. 5 (2020-2021) konstateres det at «[t]ruslene mot nasjonale sikkerhetsinteresser opptrer i ulike former. Sikkerhetslovens samlebetegnelse er sikkerhetstruende virksomhet (...).» (s. 71). Selv om samme melding også viser til en mer nyansert tilnærming, vil vi likevel fremheve utdraget. *Sikkerhetstruende virksomhet* innebærer en handling med en intensjon. Dette tankesettet antyder derfor at ivaretagelse av nasjonale sikkerhetsinteresser er knyttet til motvirkning av villedte handlinger. Dette underbygges til dels av vår undersøkelse. Vi ser imidlertid gjentatte eksempler på at usikkerhet, sektorovergripende konsekvenser og avhengigheter på tvers av sektorer og verdier, krever et mer nyansert perspektiv. Regulering er et effektivt verktøy for å fastsette og konkretisere hvilke verdier som har behov for et gitt sikkerhetsnivå, men det forutsetter at reguleringen er tilpasset de dynamiske og komplekse situasjoner som kan komme til å oppstå. Vår analyse viser at reguleringen knyttet til smittsomme sykdommer ikke var tilstrekkelig tilpasset før fenomenet ble sikkerhetisert. Beredskapsplaner var et hinder for situasjonsforståelsen, og motvirket at sikkerhetisering kunne skje. Etter en plutselig endring i situasjonsforståelsen, ble produksjon og justering av

lovverk en del av diskursene om trusselen. Vi ser tilsvarende tendenser til tette koblinger mellom regulering og truende fenomen i diskursene om sammensatte trusler og klimaendringene. Mange diskurser om disse truslene omhandler tilpasning av lovverk og annen regulering, med hensikt om å oppnå et tilstrekkelig sikkerhetsnivå mot dem.

Vår undersøkelse viser et bredt spekter av trusler som kan påvirke både stats- og samfunnssikkerheten, gjennom påvirkning av verdier som er konstruert som vesentlig eller avgjørende for stats- og/eller samfunnssikkerheten. Analysene våre viser at regulering er det viktigste verktøyet regjeringen har for håndtering av sikkerhetiserte problemer. Dette viser en sammenheng mellom inngripende regulering, og sikkerhetiserte problemer. Dette fører til at inngripende regulerende tiltak i lovverk blir en indikator for at et problem er, eller har vært sikkerhetisert. Det er viktig å presisere at en forutsetning for å bruke reguleringen som indikator, er at den ville vært oppfattet som illegitim om det ikke var for omstendighetene. Det er trusselen eller referanseobjektet som fører til behovet, og aksepten, for innføring av slik regulering. Bruk av et referanseobjekts betydning for å legitimere inngripende regulering må sees særlig i sammenheng med våre analyser av sammensatte trusler, og av konstrueringen av nasjonale sikkerhetsinteresser som referanseobjekt.

Vi vil poengtere at våre analyser av ressursallokeringer og institusjonelle og regulatoriske endringer, tilsynelatende bygger opp under en av Rekves (2023) konklusjoner. «Temaet sikkerheitskultur står i eit klart intertekstuelte forhold til 22. juli-kommisjonen, og funna om dette i meldinga frå 2016 tolkar eg som forsøk på å operasjonalisera omgrepet, noko eg oppfattar som nytt.» (Rekve, 2023, s. 102-103). Vi ser dette i sammenheng med etablering av arenaer for koordinering, endring eller etablering av formelle strukturer og institusjoner, og policy som knytter seg til både sikkerhetslovens utvidelse og sikkerhetskrav utenfor sikkerhetslovens rammer. Vi tolker våre funn som en videre operasjonalisering av sikkerheitskultur, som vi nå oppfatter at operasjonaliseres gjennom formelle endringer. Dette oppfatter vi at understreker sikkerhets- og politiske virkemidler som indikator for sikkerhetisering.

5.4 Hvordan fremkommer sikkerhetsbegrepet i offisielle norske diskurser om sammensatte trusler, klimaendringer og smittsomme sykdommer, og hvilke endringer i begrepet kan spores?

Våre funn indikerer at det er en sammenheng mellom kriser, eller situasjoner der det «trykkes på den store knappen» som under pandemien, og sikkerhetisering av problemer. Det er imidlertid åpenbart at enhver krise ikke kan medføre sikkerhetisering.

Sikkerhetiseringsteorien etterlater lite tvil om at et sikkerhetsproblem, som er så prekært at det setter andre hensyn til side, innebærer en krise. Det er dermed individuelle faktorer ved en krises egenskaper eller relasjoner til verdier, som gjør at problemet blir sikkerhetisert. Slik vi har operasjonalisert teorien, der vi ser etter talehandlinger som setter problemer i et sikkerhetsperspektiv uten å formulere en forestående eksistensiell krise, finner vi vesentlig samsvar mellom sikkerhetiseringsteorien og sikkerhetisering av problemene vi har analysert. Vi har funnet at det er et stort fokus på å konstruere referanseobjekter, og mulige trusler som kan påvirke disse, i utformingen av norsk sikkerhetspolitikk. Dette viser en forebyggende tilnærming til sikkerhet, og en videreføring av et perspektiv på sikkerhet som anerkjenner samfunnets sårbarhet. Perspektivet operasjonaliseres ytterligere gjennom sikkerhetloven. Vi ser også antydninger til tilsvarende operasjonalisering i annet lovverk. Denne forståelsen av sikkerhet forklarer også det vi har omtalt som fullstendig sikkerhetisering, som vist ved sammensatte trusler og smittsomme sykdommer. Konkrete trusler har manifestert seg, og vist seg å kunne utgjøre en eksistensiell trussel, selv om vi i våre analyser ikke har funnet disse eksakte ordene. Våre funn antyder videre at fullstendig sikkerhetisering ikke nødvendigvis forutsetter at en trussel fremstilles som eksistensiell. Vår tolkning er at inngripende tiltak i form av regulering eller andre politiske virkemidler også er observerbare indikatorer for en slik forståelse av en trussel, dersom de er innført som et tiltak mot en trussel, og tiltaket under normale omstendigheter ikke ville blitt akseptert.

I 1998 var internett i sin spede begynnelse. Datamaskiner var populært, men ikke allemannseie. Mobiltelefoner hadde i hovedsak anrops- og meldingsfunksjon, og ikke mye annet. Kunstig intelligens og kvantedatamaskiner var, for de fleste, science fiction.

Sikkerhetiseringsteorien er formulert i et samfunn som var vesentlig annerledes enn det vi lever i. Teoriens grunnleggende prinsipper går ut på at sikkerhetsproblemer konstrueres når en

aktør ytrer at en viktig verdi er truet av en eksistensiell trussel, og denne påstanden aksepteres av det relevante publikum. Dette er gyldig uavhengig av tid. Våre funn, særlig i analysen av sammensatte trusler, viser hvor hurtig slike trusler kan oppstå og utvikle seg i dagens samfunn. Vi oppfatter ikke at dette tas hensyn til av teorien, og det er den primære årsaken til at vi har operasjonalisert teorien i nivåer. Teorien krever ikke at en trussel faktisk manifesterer seg; bare at en aktør omtaler den som en eksistensiell trussel mot viktige verdier. Et slikt perspektiv fremstår imidlertid overdrevent i et forebyggende perspektiv. Vår undersøkelse antyder at det er behov for en nyansering av teorien, for å bedre dens forklaringskraft i et samfunn som har gjennomgått omfattende teknologiske og sosiale endringer siden den ble formulert.

Når det gjelder desikkerhetisering, har vi begrenset med empiri for å kunne konkludere. Kun en av analysene våre har vist det vi tolker å være desikkerhetisering. I analysen av klima ser vi antydninger til delvis desikkerhetisering av problemet, uten at vi opplever å kunne konkludere om det. En analyse som i større grad tok for seg avsluttede kriser ville nok gitt bedre vurderingsgrunnlag. Likevel vil vi konkludere med at vår analyse antyder at desikkerhetisering er et mål for regjeringen, og at motstand mot sikkerhetisering øker i takt med økt grunnbeskyttelse mot en sikkerhetisert trussel.

Vi kan ikke utelukke at teoriens noe begrensede relevans for problemene vi har analysert, er konsekvens av at vi har sett etter yringer for fullstendig sikkerhetisering på feil sted. Vi har begrenset grunnlag for å vurdere dette. Vi vil imidlertid bemerke at Grunnan (2007), som analyserte diskurser i media, fra fagpersoner og i politikken, fant at «cyberterrorisme har blitt sikkerhetisert og er en del av den sikkerhetspolitiske agendaen, men det har ikke funnet sted en fullstendig sikkerhetisering.» (s. 113). Vi vil også fremheve at få andre sikkerhetiserende aktører enn politikere innehar nødvendig myndighet til å beslutte at makt eller andre inngrepene skal iverksettes. Det er diskursene og tankesettene omkring en problemstilling, ikke tiltakene som skal motvirke den, som er avgjørende for sikkerhetisering. Handlingen har imidlertid begrenset verdi uten myndighet til å innføre tiltak eller påvirke det politiske nivået.

Til slutt oppsummerer vi med at sikkerhetiseringsteorien har gitt oss gode forutsetninger for å analysere hvordan sammensatte trusler, klima og smittsomme sykdommer har blitt satt inn i en sikkerhetskontekst. Teorien har imidlertid noen svakheter. Vi savner særlig en mulighet for nyansering der vi skiller ut sikkerhetsproblemer som har blitt tilstrekkelig anerkjent til at trusler og referanseobjekter blir flyttet til den sikkerhetspolitiske agendaen, uten at de blir

fullstendig sikkerhetisert. Vi mener undersøkelsen har vist at sikkerhetisering ikke bare kan observeres direkte i diskurser, men også i regulerende lovverk og andre implementerte tiltak. Vår oppfatning er at slike supplementer til teorien vil utfylle den. Hvilken påvirkning dette kan ha på eventuell «utvanning» av sikkerhetsbegrepet, er det muligheter for å forske videre på. Vi oppfatter imidlertid at et utvidet perspektiv på sikkerhetisering er nødvendig for å opprettholde teoriens relevans i et så tett sammenkoblet samfunn, med så komplekse problemer i en så usikker verden som vi lever i nå.

6 Anbefalt videre forskning

Det er flere retninger en videre forskning av vårt arbeid kan gå. Under arbeidet med studien har det vært mange spørsmål som har vært oppe til refleksjon og vurdering. Noen er sikkert besvart helt eller delvis av tidligere forskning, men dette har vi ikke grunnlag for å si noe om. Vår forskning har tatt for seg tre delproblemstillinger som har gitt oss noen relevante funn i forhold til vår problemstilling. For å komplettere vår studie kunne det være naturlig å gjennomføre studien med flere problemstillinger, for å se etter likheter eller forskjeller i resultatene. En annen retning kan være å gå videre med en av problemstillingene for å kunne gå dypere inn i den offentlige diskursen, og se om et bredere datagrunnlag gir andre funn. Dette vil gi et mer nyansert bilde på om det er underliggende meningsytringer i diskursene som vi ikke har fanget opp.

Mange av problemstillingene som regjeringen og Stortinget har på dagsorden er kjent i store deler av befolkningen. I analysen av sammensatte trusler ble vi overrasket over hvor bred enigheten det var rundt regjeringens diskurser om utvidede sikkerhetstiltak utenfor sikkerhetslovens rammer. Det kunne være interessant å følge denne problemstillingen videre for å se om det er en sammenheng mellom tiden vi er i og aksepten for å bli utsatt for inngripende tiltak under en krise.

Vi har i vår studie sett på etablering av policy. I noen av sikkerhetsdiskursene har vi sett hvordan samfunnet har blitt påvirket av innførte tiltak for å håndtere sikkerhetiserte problemstillinger. Dette kunne vært interessant å studere hvordan sikkerhetisering av problemstillinger påvirker samfunnet og hvilke politiske dilemmaer oppstår i forbindelse med innføring av tiltak.

Vi har sett flere tendenser til at internasjonale avtaler og -forpliktelser blir dimensjonerende for norsk politikktutforming innenfor samfunnssikkerhet, beredskap og sikkerhet (security). Et

eksempel er FNs bærekraftsmål. Det kunne være interessant å gjennomføre en studie som tok for seg hvordan FNs bærekraftsmål påvirker utformingen av politikk innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. En annen tilnærming som kunne være interessant er om FNs bærekraftsmål bidrar til sikkerhetisering av politikkområder.

Etter å ha gjennomført studien var mener vi at begrepet sikkerhetisering er ugunstig i en norsk sammenheng. Grunnen til at vi mener det kan være ugunstig skyldes mangel på begrep i det norske språket til å differensiere meningsytringene i de forskjellige diskursene om sikkerhet. Tankesettene bak meningsytringene kan være vidt forskjellige, men fremstår som tilnærmet like. Det norske ordet sikkerhet dekker både *safety* og *security*, som gjør at det blir utfordrende å skille mellom sikkerhetsproblemene. Det kan derfor være interessant å utforske mulige nyanseringer av sikkerhetsbegrepet.

I analysen om pandemi mener vi det kan være utelatte diskurser om covid-19 håndteringen som burde kommet fram i dokumentasjonen. Vi finner ikke diskurser om konstruering av trusler eller referanseobjekter, eller utforming av policy, som representerer fenomener tilpasset ulike tankesett i et mangfoldig samfunn. Vi finner at diskurser tar hensyn til kommunikasjon med innvandrere som ikke er norskspråklige, og som benytter andre medier enn regjeringen kommuniserte på. Diskursene om policy inneholder imidlertid ikke representasjoner av smittevern som er tilpasser andre kulturers normer og tradisjoner. Dette leder oss til en mulig studie om hvordan mangfoldsperspektivet bør håndteres under ledelse av en krise.

Det er åpenbart et mangfold av problemstillinger som kan undersøkes nærmere når det kommer til sikkerhet, og det vil komme nye sikkerhetsproblemer som igjen utfordrer våre forståelser av fenomenet. I dette kapitlet har vi formulert noen av tankene vi har hatt underveis i arbeidet, til mulige innfallsvinkler for videre forskning på temaet.

7 Bibliografi

- Andersen, S. S. (2021). *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring (2. utg)*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bratberg, Ø. (2022). *Tekstanalyse for samfunnsvitere (3. utg)*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Clark, t., Foster, L., Sloan, L., & Bryman, A. (2016). *Bryman's social research methods (5. utg)*. Oxford: Oxford University Press.
- Engen, O. A., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., Olsen, O. E., & Pettersen, K. A. (2017). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Fimreite, A. L., Lango, P., Lægred, P., & Rykkja, L. H. (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gad, U. P., & Petersen, K. L. (2012). Samtaler om Københavnerskolen – Begreper om politikk i studier av sikkerhetisering. *Internasjonal politikk - årgang 70 nummer 3*, ss. 329-352. Universitetsforlaget <https://www.idunn.no/doi/full/10.18261/ISSN1891-1757-2012-03-04>.
- Grue, J. (2021, Januar 21). Diskurs. Store Norske Leksikon. <https://snl.no/diskurs>.
- Grunnan, T. (2007). Cyberterrorisme : fakta eller fiksjon? [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/14512>.
- Hansen, T. (2013). Piratvirksomheten i Aden-bukten. En analyse av hvordan piratvirksomheten i Aden-bukten har blitt et sikkerhetspolitisk problem i Norge [Masteroppgave]. Universitetet i Tromsø. <https://munin.uit.no/handle/10037/12951>.
- Høgskolen i Innlandet. (u.å.). Forskningsetikk i praksis ved HINN. Hentet 10.5.2024 fra <https://www.inn.no/bibliotek/forskningsstotte/personvern-og-forskningsetikk/forskningsetikk/>.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode (5. utg)*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannessen, L. E., Rafoss, T. W., & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjølbberg, A. (2003). Når religionen blir truet : årsaker til og konsekvenser av islamistiske grupperes sikkerhetisering av religion. Forsvarets forskningsinstitutt. <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/nar-religionen-blir-truet-arsaker-til-og-konsekvenser-av-islamistiske-grupperes-sikkerhetisering-av-religion>.
- McSweeney, B. (1999). *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*. Cambridge University Press. <https://catdir.loc.gov/catdir/samples/cam032/99011332.pdf>.
- Meld. St. 10 (2016–2017). Risiko i et trygt samfunn — Samfunnssikkerhet. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/>.

- Meld. St. 10 (2021–2022). Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20212022/id2908167/>.
- Meld. St. 16 (2022–2023). Nordisk samarbeid. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20222023/id2969938/>.
- Meld. St. 17 (2020–2021). Samarbeid for sikkerhet — Nasjonal forsvarsindustriell strategi for et høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-17-20202021/id2838138/>.
- Meld. St. 23 (2019–2020). Nordisk samarbeid. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-23-20192020/id2699337/>.
- Meld. St. 25 (2019–2020). Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2019, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-25-20192020/id2706092/>.
- Meld. St. 26 (2022–2023). Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn. Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-26-20222023/id2985027/>.
- Meld. St. 28 (2020–2021). Vår felles digitale grunnmur — Mobil-, bredbånds- og internettjenester. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20202021/id2842784/>.
- Meld. St. 29 (2011–2012). Samfunnssikkerhet. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/>.
- Meld. St. 29 (2019–2020). Politimeldingen – et politi for fremtiden. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20192020/id2715224/>.
- Meld. St. 5 (2020–2021). Samfunnssikkerhet i en usikker verden. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/>.
- Meld. St. 5 (2023–2024). En motstandsdyktig helseberedskap — Fra pandemi til krig i Europa. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20232024/id3015776/>.
- Meld. St. 8 (2023–2024). Nansen-programmet for Ukraina. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-8-20232024/id3023633/>.
- Meld. St. 9 (2022–2023). Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet — Så åpent som mulig, så sikkert som nødvendig. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-9-20222023/id2950130/>.
- Moen, M. (2020). 5G-sikkerhet: En kvalitativ studie av sikkerhetsforståelsen ved 5G-utrollingen i Norge [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/84366>.
- NOU 2006: 6. (2006). Når sikkerheten er viktigst — Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2006-6/id157408/>.

- NOU 2021: 6. (2021). Myndighetenes håndtering av koronapandemien — Rapport fra Koronakommisjonen. Statsministerens kontor.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-6/id2844388/>.
- NOU 2022: 5. (2022). Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2 — Rapport fra Koronakommisjonen. Statsministerens kontor.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-5/id2910055/>.
- NOU 2023: 14. (2023). Forsvarskommisjonen av 2021 — Forsvar for fred og frihet. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-14/id2974821/>.
- NOU 2023: 16. (2023). Evaluering av pandemihåndteringen — Rapport fra Koronautvalget. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-16/id2982388/>.
- NOU 2023: 17. (2023). Nå er det alvor - Rustet for en usikker fremtid. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-17/id2982767/>.
- NOU 2023: 28. (2023). Investeringskontroll — En åpen økonomi i usikre tider. Nærings- og fiskeridepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-28/id3016161/>.
- NSM. (2019, Mars 12). Hva er personellsikkerhet?
<https://nsm.no/fagomrader/personellsikkerhet/hva-er-personellsikkerhet-1/>.
- NSM. (2020, Mai 5). Veileder i fysisk sikkerhet. <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/veiledere-og-handboker-til-sikkerhetsloven/om-denne-veilederen-3/>.
- NSM. (2023, August 15). Sikkerhetsfaglig råd - et motstandsdyktig Norge (web).
<https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rapporter/sentrale-begreper/>.
- Prop. 100 L (2023-2024). Endringer i legemiddeloven og apotekloven (styrket legemiddelberedskap m.m.). Helse- og omsorgsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-100-l-20232024/id3037216/>.
- Prop. 109 LS (2022–2023). Lov om digital sikkerhet (digitalsikkerhetsloven) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutninger nr. 21/2023 og 22/2023 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv (EU) 2016/1148 og forordningene (EU) 2018/151 og (EU) 2019/881. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-109-ls-20222023/id2975558/>.
- Prop. 136 L (2019–2020). Endringer i sivilbeskyttelsesloven (innhenting og behandling av opplysninger, gjennomføring av tjeneste, sanksjoner mv.). Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-136-l-20192020/id2714650/>.
- Prop. 14 S (2020–2021). Evne til forsvar – vilje til beredskap Langtidsplan for forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-14-s-20202021/id2770783/>.

- Prop. 187 L (2020–2021). Midlertidige endringer i helseberedskapsloven (forlengelse av midlertidige endringer for å avhjelpe negative konsekvenser av utbrudd av covid-19). Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-187-l-20202021/id2846594/>.
- Prop. 211 S (2020–2021). Endringer i statsbudsjettet 2021 under Justis- og beredskapsdepartementet (økonomisk tiltak i møte med pandemien). Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-211-s-20202021/id2857093/>.
- Prop. 59 L (2020–2021). Endringer i forsvarsloven (klageadgang og foreldelse i erstatningssaker og Forsvarets bistand til offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører). Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-59-l-20202021/id2791081/>.
- Prop. 62 S (2019–2020). Vilje til beredskap – evne til forsvar Langtidsplan for forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-s-20192020/id2697623/>.
- Prop. 69 L (2020–2021). Lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven). Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-69-l-20202021/id2814705/>.
- Prop. 91 L (2020–2021). Midlertidig lov om forvaltning av personell i Forsvaret for å avhjelpe konsekvenser av covid-19. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-91-l-20202021/id2835168/>.
- Prop. 95 L (2022–2023). Endringer i sikkerhetsloven (eierskapskontroll og lovens virkeområde). Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-95-l-20222023/id2969542/>.
- Regjeringen. (u.å.-a). NOU-ar. Hentet 3. mai 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/nou-ar/id1767/>.
- Regjeringen. (u.å.-b). Meldingar til Stortinget. Hentet 3. mai 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/meldst/id1754/>.
- Regjeringen. (u.å.-c). Proposisjonar til Stortinget. Hentet 3. mai 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/prop/id1753/>.
- Regjeringen. (u.å.-d). Tidslinje: myndighetenes håndtering av koronasituasjonen. Hentet 9. mai 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/folkehelse/tidslinje-koronaviruset/id2692402/>.
- Rekve, B. (2023). Tale om tryggleik Dominerande diskursar i styringa av samfunnstryggleiks-feltet på sentralt politisk nivå [Masteroppgave]. Høgskolen i Innlandet. <https://brage.inn.no/inn-xmllui/handle/11250/3098736>.
- Røtnes, R., Steen, J., Kordt, A. H., & Flatval, V. S. (2020). Verdikjeder i Norge: Rapport 16-2020. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/verdikjeder-i-norge/id2702471/>.
- Skrede, J. (2017). *Kritisk diskursanalyse*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

- St.meld. nr. 17 (2001-2002). Samfunnssikkerhet. Justis- og beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2001-2002-/id402587/>.
- St.meld. nr. 22 (2007-2008). Samfunnssikkerhet — Samvirke og samordning. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-22-2007-2008-/id510655/>.
- Stortinget. (2024, Mars 13). Om regjeringens publikasjoner.
<https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Regjeringens-publikasjoner/>.
- Stortinget. (u.å.). Ordbok. Hentet 3. mai 2024 fra
<https://www.stortinget.no/no/Stottemeny/Ordbok/?diid=>.
- Universitetet i Oslo. (2024, februar 6). Epidemi.
<https://www.mn.uio.no/ibv/tjenester/kunnskap/plantefys/leksikon/e/epidemi-.html>.
- Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. I R. D. Lipschutz, *On security* (ss. 46-87). New York: Columbia University Press. Hentet fra
<https://www.libraryofsocialscience.com/assets/pdf/Waever-Securitization.pdf>
- Åtland, K. (2004). Russisk oljeindustri og Nordflåten – interessekonflikt eller strategisk partnerskap? *Internasjonal Politikk Volume 62 | Issue 2*, ss. 199-214. NUPI
<https://www.idunn.no/doi/abs/10.18261/ISSN1891-1757-2004-02-04>.

Vedlegg A – Dokumentliste

Benevning	Utgitt dato	Ant. sider	Kategori	Utgitt av (dep)
NOU 2023: 28: Investeringskontroll — En åpen økonomi i usikre tider	28.10.2023	183	Sikkerhetspolitikk	Nærings- og fiskeri
NOU 2023: 17: Nå er det alvor — Rustet for en usikker fremtid	05.06.2023	464	Samfunnssikkerhet og beredskap	Justis- og beredskap
NOU 2023: 16: Evaluering av pandemihåndteringen - Rapport fra Koronautvalget	02.06.2023	254	Samfunnssikkerhet og beredskap	Kunnskap
NOU 2023: 14: Forsvarskommisjonen av 2021 - Forsvar for fred og frihet	03.05.2023	364	Samfunnssikkerhet og beredskap	Forsvar
NOU 2022: 5: Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2 — Rapport fra Koronakommisjonen	26.04.2022	481	Samfunnssikkerhet og beredskap	SMK
NOU 2021: 6: Myndighetenes håndtering av koronapandemien — Rapport fra Koronakommisjonen	14.04.2021	456	Samfunnssikkerhet og beredskap	SMK
Meld. St. 8 (2023–2024) Nansen-programmet for Ukraina	02.02.2024	83	Sikkerhetspolitikk	Utenriks
Meld. St. 5 (2023–2024) En motstandsdyktig helseberedskap — Fra pandemi til krig i Europa	24.11.2023	74	Sikkerhetspolitikk	Helse- og omsorg
Meld. St. 26 (2022–2023) Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn	16.06.2023	84	Sikkerhetspolitikk	Klima- og miljø
Meld. St. 16 (2022–2023) Nordisk samarbeid	31.03.2023	54	Samfunnssikkerhet og beredskap	Utenriks
Meld. St. 9 (2022–2023) Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet — Så åpent som mulig, så sikkert som nødvendig	09.12.2022	52	Samfunnssikkerhet og beredskap	Justis- og beredskap
Meld. St. 10 (2021–2022) Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren	08.04.2022	55	Samfunnssikkerhet og beredskap	Forsvar
Meld. St. 28 (2020–2021) Vår felles digitale grunnmur — Mobil-, bredbånds- og internettjenester	09.04.2021	187	Samfunnssikkerhet og beredskap	Kommunal- og distrikt

Meld. St. 17 (2020–2021) Samarbeid for sikkerhet — Nasjonal forsvarsindustriell strategi for et høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar	12.03.2021	56	Sikkerhetspolitikk	Forsvar
Meld. St. 5 (2020–2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden	16.10.2020	172	Samfunnssikkerhet og beredskap	Justis- og beredskap
Meld. St. 29 (2019–2020) Politimeldingen – et politi for fremtiden	23.06.2020	74	Samfunnssikkerhet og beredskap	Justis- og beredskap
Meld. St. 25 (2019–2020) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2019, eksportkontroll og internasjonalt ikke- spredningssamarbeid	12.06.2020	86	Sikkerhetspolitikk	Utenriks
Meld. St. 23 (2019–2020) Nordisk samarbeid	24.04.2020	44	Begge	Finans
Prop. 109 LS (2022–2023) Lov om digital sikkerhet (digitalsikkerhetsloven) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutninger nr. 21/2023 og 22/2023 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv (EU) 2016/1148 og forordningene (EU) 2018/151 og (EU) 2019/881	05.05.2023	150	Sikkerhetspolitikk	Justis- og beredskap
Prop. 95 L (2022–2023) Endringer i sikkerhetsloven (eierskapskontroll og lovens virkeområde)	31.03.2023	70	Sikkerhetspolitikk	Justis- og beredskap
Prop. 211 S (2020–2021) Endringer i statsbudsjettet 2021 under Justis- og beredskapsdepartementet (økonomisk tiltak i møte med pandemien)	04.06.2021	2	Samfunnssikkerhet og beredskap	Justis- og beredskap
Prop. 187 L (2020–2021) Midlertidige endringer i helseberedskapsloven (forlengelse av midlertidige endringer for å avhjelpe negative konsekvenser av utbrudd av covid-19)	30.04.2021	16	Samfunnssikkerhet og beredskap	Helse- og omsorg

Prop. 91 L (2020–2021) Midlertidig lov om forvaltning av personell i Forsvaret for å avhjelpe konsekvenser av covid-19	19.02.2021	16	Samfunnssikkerhet og beredskap	Forsvar
Prop. 69 L (2020–2021) Lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven)	18.12.2020	68	Sikkerhetspolitikk	Utenriks
Prop. 14 S (2020–2021) Evne til forsvar – vilje til beredskap Langtidsplan for forsvarssektoren	16.10.2020	143	Samfunnssikkerhet og beredskap	Forsvar
Prop. 62 S (2019–2020) Vilje til beredskap – evne til forsvar Langtidsplan for forsvarssektoren	17.04.2020	127	Samfunnssikkerhet og beredskap	Forsvar

Vedlegg B – Kodingsdokument

Utklippet viser kodingen vår av data fra NOU 2023: 16, som eksempel.

Tekstutdrag	Institusjon, policy, ressurser	Egenskap, relasjon	Aktør(er)	Referanseobjekt	Trussel	Kommentar
Gjennom hele koronapandemien hadde myndighetene som mål å beskytte landet mot pandemiers trussel samtidig som samfunnet ikke skulle rammes hardere enn nødvendig av smitteverntiltakene.		Begge	Myndighetene	Landet	Pandemi	
I likhet med andre kriser er en pandemi i sin natur komplisert å håndtere, og konsekvensene er store både for samfunnet og for enkeltmennesket (...).						
Pandemier rammer hele samfunnet, og derfor må også hele samfunnet være en del av pandemiberedskapen.	policy, ressurser			Samfunnet	Pandemi	Kompleksitet
Vi vet ikke hva slags krise eller pandemi som inntreffer neste gang, men vi vet at den vil bli annerledes enn den vi nå har gått gjennom.		Begge			Pandemi	Usikkerhet
Da WHO erklærte at verden var rammet av en pandemi, hadde Norge beredskapslover som kunne benyttes til umiddelbare smitteverntiltak. (...)						
Smitteverneloven og helseberedskapsloven var sentrale for myndighetenes håndtering av pandemien blant annet fordi lovene gir fullmakter til å vedta smitteverntiltak på både lokalt og nasjonalt nivå.	Policy		Myndighetene, WHO		Pandemi	Beredskap
Nedstengningen innebærer en rekke ulike typer av tiltak for å hindre smittespredningen. Blant annet ble utdanningsinstitusjoner og andre virksomheter stengt, og det ble innført karantene ved mistanke om smitte og ved innreise til landet.	Policy	Egenskap		Folketehelse	Pandemi	
19. mars, ble det besluttet at «hytteforbudet» skulle tre i kraft. Hytteforbudet innebærer et midlertidig forbud mot å overnatte på fritidseiendom utenfor egen kommune. Det uttalte formålet var å hindre overbelastning på den kommunale helsejelsestesen, men tiltaket ble omstridt.	policy	begge	Myndighetene		Pandemi	Motstand
Før påskeferien, 7. april, konstaterte Folkehelseinstituttet (FHI) at utbruddet var slått ned. Regjeringen startet deretter en gradvis gjenåpning gjennom våren og sommeren 2020.			FHI		Pandemi	Desikkerhetsisering
For å kunne lette på den nasjonale tiltaksbyrden prioriterte regjeringen i økende grad geografisk målrettede tiltak. Fra og med 12. oktober 2020 lettet regjeringen på noen av de nasjonale tiltakene. (...). En forutsetning for de nasjonale lettelsene var at kommuner med mye smitte fortsatt skulle ha ekstra lokale tiltak.	Policy	Begge	regjeringen	Ulike kommuner	Pandemi	Desikkerhetsisering