



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

St.meld. nr. 17

(2001-2002)

Samfunnssikkerhet

Veien til et mindre sårbart samfunn

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 5. april 2002,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

1.1 Et sårbart samfunn

Regjeringen ønsker med denne meldingen å gi en oversikt over tiltak som gjennomføres med sikte på å gjøre det norske samfunnet mindre sårbart og gi retning for det fremtidige arbeidet. Regjeringen Bondevik nedsatte i 1999 det såkalte Sårbarhetsutvalget, som fikk i oppdrag å utrede samfunnets sårbarhet og komme med forslag til tiltak. Sårbarhetsutvalgets arbeid er en viktig premis for arbeidet med denne meldingen og for sikkerhets- og beredskapsarbeidet innen en rekke ulike samfunnssektorer, blant annet innen transport, helse, tele og informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

Terroraksjonene den 11. september 2001 ga et varsel om hvilke utfordringer samfunnet kan stå overfor i fremtiden.

De alvorlige sikkerhetsutfordringer det norske samfunnet vil kunne stå overfor skal møtes på en rasjonell og effektiv måte. Tryggheten for liv, helse, miljø og materielle verdier er uløselig knyttet til velstandsnivået i samfunnet. Arbeidet med samfunnssikkerhet skal bidra til en slik trygghet. Totalforsvaret skal videreutvikles og det skal sikres at samfunnet har en gjennomgående sikkerhet og beredskap. Den enkelte borger skal vite at Norge er et trygt land å bo i, men må også selv ha et bevisst forhold til sin egen trygghet. Ordføreren skal påse at lokalsamfunnet og det lokale tjenestetilbudet er trygt og må bidra til dette sammen med borgerne, øvrige myndigheter og næringsliv. En god lokal beredskap bidrar også til en god nasjonal beredskap.

Staten har blant annet som oppgave å beskytte samfunnet mot de alvorligste trusler det kan stå overfor. Både for å forebygge og når kriser håndteres må alle krefter mobiliseres. En felles innsats gir samfunnet en gjennomgripende sikkerhet.

Samfunnssikkerhetsarbeidet tar utgangspunkt i at samfunnet har en del sårbare trekk. Graden av sårbarhet er gjerne forbundet med hvor lett skader kan oppstå. Skader kan oppstå som følge av naturgitte eller teknologiske fenomener eller som følge av ulykker eller tilsiktede handlinger. Fellesnevneren er at samfunnet settes på prøve og at det er nødvendig med ekstraordinær innsats.

Sårbarhet er en gjennomgripende problemstilling for samfunnet. Sårbarhet kan gjøre seg gjeldende i forhold til den enkelte og for samfunnet som helhet. For eksempel er en rekke husholdninger kritisk avhengige av elektrisitet til oppvarming. Husholdninger baserer seg ofte på en fortløpende tilgang til varer og tjenester, og konsekvensene for husholdningen kan bli stor hvis tilgangen på varer og tjenester svikter.

Alle sektorer i samfunnet er utsatt for sårbarhet. En rekke sektorer kan være svært utsatte overfor relativt små påkjenninger. I juli 2000 ble store deler av teletrafikken på Sørlandet lammet på grunn av et kabelbrudd som oppstod under gravearbeider. Et effektivt samfunnssikkerhetsarbeid må forhindre at

slike situasjoner oppstår, eller sikre at konsekvensene av slike hendelser reduseres til et minimum.

Samfunnets sårbarhet forsterkes av gjensidig avhengighet mellom forskjellige sektorer. For eksempel er telekommunikasjon svært avhengig av kraftforsyning og kraftforsyningen er svært avhengig av telekommunikasjon. Avhengigheten av teknologi og en stadig sterkere forventning om at rett produkt eller tjeneste skal kunne leveres på rett sted til rett tid, er blant de forhold som representerer en særlig beredskapsmessig utfordring for det moderne samfunn. Funksjoner og infrastruktur som samfunnet er svært avhengig av for å kunne opprettholde ordinær drift omtales gjerne som samfunnskritiske funksjoner eller kritisk infrastruktur. Det er en særlig utfordring å arbeide for at sårbarheten innen disse funksjonene reduseres.

Den sikkerhetspolitiske utviklingen, terrortrusselen og trusselen fra organisert kriminalitet, fare for teknologisk svikt, miljøforstyrrelser og klimaendringer stiller på hver sin måte samfunnet overfor utfordringer som må møtes.

Sårbarhetsutvalget ble nedsatt og avga rapport i juli 2000 i en tid med gunstig sikkerhetspolitisk atmosfære. Terrorhendelsene 11. september viser at utviklingen i et moderne samfunn krever en sterkere oppmerksomhet om hvilke trusler vi kan tenkes å stå overfor. For regjeringen er det viktig at det er kontinuitet i arbeidet for å sikre samfunnet, og at tiltak for å sikre samfunnet ikke skal være styrt av inntrufne hendelser, men bygge på vurderinger av farer vi kan stå overfor. Det er derfor viktig at arbeidet med samfunnssikkerhet bygger på erfaringsmateriale og analyser, i form av blant annet statistikk vedrørende ulykker og alvorlige hendelser, sannsynlighetsberegninger, risiko- og sårbarhetsanalyser, trussel- og sikkerhetspolitiske vurderinger.

1.2 Hovedmål

Arbeidet med samfunnssikkerhet tar utgangspunkt i at kriser skal forhindres og at kriser som har oppstått håndteres på en så god måte som mulig. De mest sentrale målsettinger for arbeidet med samfunnssikkerhet er at avbrudd i viktige samfunnsfunksjoner og større ulykker ikke skal medføre alvorlige samfunnsmessige tap.

Hovedmålene med regjeringens arbeid med samfunnssikkerhet er:

1. Effektiv forebygging av kriser og alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner
2. Effektiv håndtering av kriser
3. God organisering av samfunnets beredskapsapparat

I denne meldingen omfatter sikkerhetsbegrepet alle relevante kategorier av tiltak som har til hensikt å unngå uønskede hendelser eller tilstander og begrense konsekvensene om disse skulle inntreffe. Begrepet dekker i prinsipp alle aktuelle virksomheter og systemer i samfunnet, uavhengig av hvilke utfordringer vi ser for oss og hvilke spesifikke hensyn som søkes ivaretatt.

I overordnet nasjonal sammenheng har sikkerhetsbegrepet fått et utvidet innhold etter avslutningen av «den kalde krigen». Den rent militære sikkerhetsdimensjonen er ikke lenger så dominerende. Også utfordringer som retter seg mot det sivile samfunn og tilhørende sivile sikkerhetstiltak har nå fått

en betydelig vekt. Spesielt gjelder dette områdene miljø, internasjonal kriminalitet og kontroll med ressursforvaltningen.

Samfunnssikkerhet brukes i denne meldingen for å beskrive den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger. Samfunnssikkerhetsbegrepet brukes bredt og dekker sikkerhet mot hele spekteret av utfordringer, fra begrensede, naturskapt hendelser, via større krisesituasjoner som representerer omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens.

Samfunnssikkerhetsarbeidet har et forebyggende element ved at sannsynligheten for at uønskede hendelser skal inntre reduseres, såkalt årsaksreduksjon. Videre skal samfunnssikkerhetsarbeidet sikre at konsekvensene i tilfelle en uønsket hendelse inntreffer blir så små som mulige, også kalt konsekvensreduksjon. Årsaksreducerende strategier kan være proaktive tiltak, slik som å bidra til å sikre samfunnsfunksjoner gjennom arealplanlegging, til forebyggende tiltak som varsling. De konsekvensreducerende virkemidlene kan være beredskapstiltak, herunder planer og planlegging, materiell og øvelser og det kan være tiltak for å styrke evnen til å håndtere en hendelse på det operative eller administrative plan.

Arbeidet for styrket samfunnssikkerhet tar utgangspunkt i tre prinsipper både når det gjelder årsaksreduksjon og konsekvensreduksjon:

- *Ansvarsprinsippet* betyr at den som har et ansvar i en normalsituasjon også har et ansvar i tilfelle ekstraordinære hendelser.
- *Likhetsprinsippet* betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser.
- *Nærhetsprinsippet* betyr at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå.

Disse prinsippene må sees i lys av at det vil kunne oppstå kriser eller alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner som den enkelte virksomhet eller sektordepartement ikke kan håndtere alene. Det vil også kunne være tilfeller der ulike sektorer og interesser må ses i sammenheng og det vil kunne oppstå et behov for samordning.

Denne meldingen gir en bred oversikt over tiltak som planlegges for å forebygge kriser og alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner. En effektiv forebygging forutsetter en bredt anlagt satsing. Dette kan gjelde tiltak både for en mer effektiv bekjempelse av terrorisme og tiltak for å sikre samfunnets infrastruktur med sikte på at funksjonssvikt ikke skal oppstå.

På alle områder er det mulig å gjøre noe for å redusere sårbarhet og trusler og å håndtere situasjoner som oppstår. Ansvar for samfunnets sikkerhet påhviler alle forvaltningsnivåer, så vel sentrale, som regionale og lokale. Alle sektorer har ansvar, enten det dreier seg om kraftforsyning, helsevesen eller andre private eller offentlige virksomheter eller bedrifter. Til sist er samfunnssikkerhet også et ansvar for den enkelte borger. En slik helhetlig tilnærming til sikkerhets- og beredskapsarbeidet er viktig fordi sårbarhet i en sektor kan få stor betydning for andre sektorer. Meldingen varsler tiltak for å identifisere den sårbarhet og de trusler og risikoer vi står overfor. Det blir lagt vekt på en videreutvikling av systemer for nasjonale trusselvurderinger, satsing på risikoforskning, felles overordnede mål og strategier og tilsyn med sikkerhet-

sarbeidet. Innen operativ krisehåndtering er målet en mer effektiv ressursbruk for å sikre fleksibilitet, kvalitet og kompetanse. Justisdepartementet vil få et klarere samordningsansvar.

Den lokale beredskap skal styrkes, blant annet gjennom lovpålegg om kommunal beredskap. For den enkelte borger vil kommunen i de fleste sammenhenger være den offentlige myndighet som sikrer befolkningens velferd og viktigste behov i fredstid. Dette gjelder for eksempel vannforsyningen, primærhelsetjenesten, og brann- og redningsetaten.

Når det gjelder konsekvensreduksjon gir denne meldingen en oversikt over hvilke tiltak som planlegges med sikte på en mer effektiv krisehåndtering. Det kan ikke forebygges mot enhver krise eller funksjonssvikt. Kriser som oppstår må kunne håndteres på en mest mulig effektiv måte. Dette krever at samfunnet har et beredskapsapparat som har et tilstrekkelig erfaringsgrunnlag og kompetanse til å kunne møte de utfordringer samfunnet kan stilles overfor.

Regjeringen vil gjennom organiseringen av sikkerhets- og beredskapsarbeidet bedre evnen til å forebygge mot kriser og funksjonssvikt og sikre en effektiv håndtering av kriser som kan oppstå.

Samfunnet kan også i fremtiden bli berørt av svært alvorlige hendelser. Det er viktig å ha godt fungerende krisehåndteringssystemer som bygger på ordinære strukturer og rutiner i forvaltningen.

Sårbarhetsutviklingen kan ikke bare sees i et nasjonalt perspektiv. Begivenheter i verden for øvrig vil kunne ha direkte innvirkning på det norske samfunnets sikkerhet.

Mange av tiltakene som varsles vil styrke samfunnets sikkerhet på en rekke områder. Dette vil også innebære en forbedret evne til å understøtte Forsvaret i krise og krig og derved bidra til å styrke landets totale forsvarsevne.

1.3 Meldingens form og innhold

Kapitel 2 gir et kort sammendrag av meldingens innhold.

Kapitel 3 gir som grunnlag for meldingen en fremstilling av NOU 2000:24 Et sårbart samfunn, NOU 2001:31 Når ulykken er ute og en beskrivelse av tiltak som ble iverksatt som følge av terrorhendelsene 11. september 2001.

Kapitel 4 gir en kort beskrivelse av satsningsområder for perioden 1999-2002 og evaluering av i hvilken grad de målsettinger som ble satt er oppnådd.

Kapitel 5 beskriver utviklingen i trussel og risikobildet med særlig vekt på terrorisme og organisert kriminalitet, en beskrivelse av sårbarhetsutviklingen og en vurdering av hvilke konsekvenser denne utviklingen vil få for samfunnsikkerhetsarbeidet.

Kapitel 6 drøfter sektorvise sårbarhetsreduserende tiltak med utgangspunkt i Sårbarhetsutvalget.

Kapitel 7 vurderer det sivil-militære samarbeidet, med særlig vekt på samarbeid mellom politi og Forsvar og støtteplanleggingen til Forsvaret.

Kapitel 8 beskriver beredskapsarbeidet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå og hvilke tiltak som iverksettes på disse forvaltningsnivåene for å styrke samfunnets sikkerhet.

Kapitel 9 beskriver tiltak som planlegges for å sikre nasjonal krisehåndtering.

Kapitel 10 presenterer de viktigste utviklingstrekk i internasjonale organisasjoner og fora som NATO, EU, FN, OSSE i forbindelse med sikkerhetspolitikk og sivilt beredskap, samt hvilke internasjonale bidrag samfunnssikkerhetsarbeidet kan gi.

Kapitel 11 beskriver redningstjeneste og de ulike beredkapsressurser som politi, brannvesen, arbeidskraft, frivillige organisasjoner og heimevern og tar særlig opp spørsmålet om Sivilforsvarets fremtidige rolle og organisering.

Kapitel 12 gir en fremstilling av forsknings og trusselvurderinger som grunnlag for beredkapsarbeidet.

Kapitel 13 gir en oversikt over økonomiske og administrative konsekvenser.

2 Sammendrag

Arbeidet med samfunnssikkerhet skal ta utgangspunkt i prinsippene om ansvar, nærhet og likhet. Prinsippene skal være styrende for målet om at samfunnet skal kunne forebygge og håndtere kriser på en effektiv måte.

Ansvarsprinsippet betyr at den som har ansvaret i en normalsituasjon også har ansvaret ved ekstraordinære hendelser. Dette prinsippet gjelder alle offentlige og private virksomheter. Den enkelte borger har også et ansvar for egen trygghet. Den som har et ansvar i det daglige har best forutsetninger for å kunne håndtere en kritisk situasjon. Hvert departement har ansvaret for beredskapen i sin sektor. Justisdepartementet har fått et tydeligere samordningsansvar for beredskap og sikkerhetsarbeidet i sivil sektor.

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.

Prinsippet om likhet innebærer at samfunnet må kunne fungere så normalt som mulig, uansett hva det blir utsatt for, og at de ordinære ansvarslinjene ligger fast.

Sikkerheten i samfunnet skal styrkes slik at borgerne opplever hverdagen som trygg. Samfunnet skal i utgangspunktet kunne møte enhver trussel og håndtere enhver situasjon.

Det er viktig å prioritere beredskapsarbeidet i en tid hvor det ikke foreligger konkrete trusler mot samfunnet. Det har de senere år vært arbeidet målrettet med å styrke samfunnets sikkerhet. Hensikten har vært å komme i forkant av utfordringer som kan ramme samfunnet og sikre en gjennomgående beredskap mot et bredt spekter av farer.

For å få en nærmere utredning av tiltak som kan styrke samfunnets sikkerhet nedsatte regjeringen Bondevik i 1999 et utvalg under ledelse av Kåre Willøch (Sårbarhetsutvalget). Sårbarhetsutvalget ga anbefaling om en rekke tiltak, og innstillingen fra dette utvalget inngår som en sentral premisse for denne meldingen. Utvalget har foranlediget en rekke tiltak på samfunnssikkerhetsområdet.

Regjeringen Stoltenberg oppnevnte i 2000 et utvalg under ledelse av lagdommer Lars Jorkjend som har hatt til oppgave å vurdere hvordan de operative rednings- og beredskapsressursene bør organiseres med sikte på best mulig ressursutnyttelse. Anbefalingene fra dette utvalget har vært vurdert i forbindelse med spørsmålet om fremtidig organisering.

Dagens trusselbilde er diffust og sammensatt. Samfunnet står ikke overfor en enkelt trussel, risiko eller sårbarhet, men et mangfold av utfordringer som krever et tilsvarende mangfold av forebyggende og avhjelpende tiltak.

Terrorangrepene 11. september 2001 viser hvor sårbart det moderne samfunn er og at fredstidshendelser kan ha like stort skadeomfang som krigshandlinger. Denne endringen i trussel- og risikobildet, hvor samfunnet må være i stand til å kunne møte et bredt spekter av utfordringer i tillegg til de militære trusler, vil få konsekvenser for innretting og prioritering av det sikkerhetsarbeid som pågår i samfunnet. Landets sivile beredskap er vesentlig styrket som

følge av terroraksjonene. Dette gjelder særlig Politiets sikkerhetstjeneste, Sivilforsvaret og helseberedskapen.

Samfunnssikkerhetsarbeidet må i større grad enn tidligere ta hensyn til at også andre enn statlige aktører kan være i stand til å anrette stor skade. Samfunnets sikkerhet vil derfor i større grad enn tidligere også måtte vurderes i forhold til den trusselen terrorisme og organisert kriminalitet representer. Utviklingen gjør også at det må bygges inn en sikkerhet i samfunnet mot naturgitte og teknologiske hendelser. Samfunnets sårbarhet må vurderes i forhold til hvilke ringvirkninger bortfall i kritisk infrastruktur kan få, slik som for eksempel kraftforsyning og telekommunikasjon.

Mangfoldet i de trusler og risikoer samfunnet kan stå overfor gir en rekke sektorer betydelige sikkerhetsmessige utfordringer. Meldingen gir en oversikt og tilbakemelding på bakgrunn av Sårbarhetsutvalgets anbefalinger på en rekke sektorer. Det skal etableres et senter for informasjonssikring for å møte utfordringer innen IKT-sektoren. Beredskapen innen kraftforsyningen skal styrkes. Transportberedskapen er gjenstand for en bred vurdering og endringer innen næring og skipsfart pågår. Sårbarhetsutvalgets vurderinger og anbefalinger i forhold til trusselen mot petroleumsvirksomheten vært gjenstand for en grundig vurdering. Dette gjelder også beredskapen innen viktige samfunnssektorer som helse, trygd, smittevern, finans, mattrygghet, vannforsyning og atomtrusselen.

Beredskapen i forhold til masseødeleggelsesmidler er skjerpet vesentlig etter terroraksjonene den 11. september 2001 og ytterligere tiltak vil bli vurdert. Planlegging som ledd i forberedelser for eventuell masseankomst av asylsøkere og flyktninger vurderes også. Tiltak for å styrke informasjonssikkerhetsberedskapen er iverksatt.

Meldingen beskriver enkelte sider av oppfølgingen etter transportkatastrofene ved Åsta og Sleipner og togkollisjonen på Lillestrøm stasjon. Enkelte sider ved kystberedskapen blir presentert. Det gis en vurdering i forhold til den koordinering som gjøres med sikte på å styrke samfunnets beredskap i forhold til naturskader. Vern av den materielle kulturarv og tiltak mot organisert kriminalitet er vurdert i et beredskapsmessig perspektiv.

Det sivil-militære samarbeidet er endret etter «den kalde krigens» slutt. Planleggingen av sivil støtte til forsvaret av landet videreføres. Erkjennelsen av at samfunnet kan bli stilt overfor alvorlige trusler som ikke er knyttet til en trussel om invasjon, medfører et behov for å vurdere om prinsippene for samarbeid mellom Forsvaret og politiet er tilpasset de nye utfordringer. Det blir gitt en fremstilling av samarbeidsmønsteret mellom Forsvaret og politiet.

Arbeidet med samfunnssikkerhet er gjennomgripende og beredskapsarbeidet skal styrkes på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Samordningen av samfunnssikkerhetsarbeidet skal styrkes. Justisdepartementet får et tydeligere samordningsansvar. Dette innebærer blant annet at Justisdepartementet også får et ansvar for forebyggende sikkerhetstjeneste i sivil sektor. Det tas sikte på at Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal rapportere (med faglig ansvarslinje) i militær sektor til Forsvarsdepartementet og til Justisdepartementet i sivil sektor.

Regjeringen går inn for å etablere et nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet bestående av Direktoratet for sivilt beredskap og deler av

Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Hensikten er å legge grunnlag for et bredere fagmiljø på samfunnssikkerhetsområdet. Regjeringen vurderer å etablere et beredskaps- og øvingssenter på Luftforsvarets skolesenter, Stavern. Dette anlegget ligger også til rette for administrativ virksomhet. Øvrige spørsmål om lokalisering vil bli avklart som ledd i Regjeringens gjennomgang av de mange og ulike tilsyn, blant annet sikkerhetstilsyn innen transportsektoren. En felles myndighetslinje fra sentralt til lokalt nivå innen brann, redning og beredskap vil gi en mer effektiv ressursbruk og Justisdepartementet et klarere ansvar for de samlede redningsressursene. Sivildforsvaret forankres i det nye direktoratet og organiseres regionalt i 18 kretser. Direktoratet skal være ansvarlig for produksjon av sivilforsvarsstyrker som i fred vil være en sentral ressurs for politiet og de øvrige nødetater, fylkesmannen og kommuner. Politimesteren vil bli fritatt for sin rolle som kretssjef i Sivildforsvaret, men vil som i dag ha tilgang til å bruke Sivildforsvarets styrker blant annet i redningsaksjoner og på skadested. Det er et mål at politiet skal bruke Sivildforsvaret mer.

Fylkesmannens beredskapsinstruksjoner skal gjennomgås med sikte på å styrke fylkesmannens ansvar for samordning av beredskapen i fylket, samtidig som fylkesmannen avlastes for sitt ansvar for Sivildforsvaret i fylket. Kommunenes beredskap er styrket de senere år, ikke minst på grunn at det løft som ble gjort i forbindelse med overgangen til år 2000. I tråd med Sårbarhetsutvalgets anbefaling, går regjeringen inn for at det innføres en lovpålagt kommunal beredskapsplikt.

Samfunnets ledelsesapparat må til enhver tid være forberedt på å kunne håndtere kriser. Ulike krisesituasjoner stiller ulike krav til tiltak og samordning. Utgangspunktet for krisehåndteringen skal være at den som har et ansvar i en normalsituasjon også har et tilsvarende ansvar ved krise og krig. Uansett krisens art og omfang er det behov for å planlegge og øve for å sikre at rutiner for krisehåndtering er innarbeidet.

Samfunnssikkerhetsarbeidet vil legge ytterligere vekt på planlegging og øvelser i tiden fremover. Planleggingen og øvelsene vil i størst mulig grad bli tilpasset det sammensatte risikobildet samfunnet står overfor. Mekanismene for ledelsesapparatets funksjoner under kriser er gjennomgått.

Bruken og samordningen av virksomheten til etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten er gjennomgått. Sekretariatsfunksjonene til Koordinerings- og rådgivningsutvalget for Etterretnings-, Overvåkings- og Sikkerhetstjenesten vil bli styrket ved at det blir opprettet et permanent sekretariat. Det tas sikte på at det utarbeides et felles risiko- og trusselbilde som kan inngå som grunnlag for beredskapsplanlegging innen ulike sektorer.

Det internasjonale samarbeidet om sivil krisehåndtering har fått økt vekt de senere år. Det er kontinuitet i arbeidet i forhold til NATO og samarbeidet i forhold til EU skal styrkes. Det har vært arbeidet systematisk med sikte på å utvikle norske bidrag til internasjonal krisehåndtering. Sivildforsvaret har etablert et internasjonalt støtteam. Arbeidet med å utvikle sivile bidrag til internasjonal krisehåndtering vil bli videreført.

Det vil ikke bli foretatt vesentlige endringer i prinsippene for- og organiseringen av redningstjenesten. Det administrative ansvaret for samordning av redningstjeneste vil fortsatt bli ivaretatt av Justisdepartementet.

Den nåværende dekningen av tilfluktsrom er tilfredsstillende. Nybyggingen av tilfluktsrom blir derfor ikke gjenopptatt. Eksisterende tilfluktsrom skal holdes ved like. Sivildforsvarstiltakene som ivaretas som ledd i næringslivets egenbeskyttelse vil bli videreført.

Det er ikke behov for sivile vernepliktige som fast ekstra mannskapsstyrke i det sivile beredskap i tillegg til de etablerte organisasjonene. Sivile vernepliktige vil fortsatt kunne stilles til disposisjon for Sivildforsvaret.

Opplæringsaktiviteten i politireserven vil bli økt kommende år. Politireserven vil bli mindre, men bedre rustet i forhold til fremtidige utfordringer.

Det legges til grunn at Heimevernets rolle i beredskapssammenheng har fått økt betydning i sammenheng med reduksjonene i Forsvaret for øvrig. Det anses imidlertid ikke å være behov for å etablere nye kategorier vernepliktige for å kunne avhjelpe sårbarheten i samfunnet eller andre sivile humanitære oppgaver. Regjeringen fremholder viktigheten av samarbeidet med frivillige organisasjoner.

Utredninger ved Forsvarets forskningsinstitutt har gitt viktig grunnlag for utviklingen av samfunnssikkerhetsarbeidet de senere år. Det vil bli arbeidet for å se utredningsarbeider, forskning og trusselvurderinger i sterkere sammenheng. Utredningsarbeidet ved Forsvarets forskningsinstitutt skal videreføres i tillegg til at det vil bli satset på en bredere forskningsaktivitet på samfunnssikkerhetsområdet.

Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om økonomiske konsekvenser som ledd i de ordinære budsjettprosesser. Enkelte av de tiltak som vurderes på samfunnssikkerhetsområdet vil kunne ha betydelige administrative og økonomiske konsekvenser. Dette gjelder blant annet spørsmålet om en eventuell utbygging av et nytt radiosamband for nød- og beredskapsetatene. Større satsinger vil fremkomme som ledd i de årlige budsjettprosesser for de ulike ansvarlige departementers vedkommende. Justisdepartementet vil imidlertid kunne ta initiativ til en samordning av budsjettforslag i situasjoner hvor dette ansees nødvendig. En omorganisering av Sivildforsvaret hvor Sivildforsvaret organiseres fylkesvis vil kunne gi en viss innsparing.

3 Grunnlaget for meldingen

3.1 Innledning

St.prp. nr. 45 (2000-2001) Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005, og Stortingets behandling av denne jf. Innst. S. nr. 342 (2000-2001) gir en rekke premisser for denne meldingen. Dette gjelder blant annet i forhold til totalforsvar og annet sivilt-militært samarbeid. Denne meldingen må derfor sees i sammenheng med den gjennomføringsproposisjon som fremlegges samtidig og Justisdepartementets proposisjon om tilleggsbevilgninger i 2002 knyttet til ressursbehovet innen det sivile beredskap og politiets (inkludert Politiets sikkerhetstjenestes) beredskap.

I tillegg har det de senere år vært arbeidet målrettet med sikte på å styrke samfunnets sikkerhet. Forsvarets forskningsinstitutt har gjennomført en serie utredninger på samfunnssikkerhetsområdet (BAS-prosjektene; tele, kraft, transport).

Et utvalg ledet av Kåre Willoch avga i juli 2000 en rapport under tittelen Et sårbart samfunn. Rapporten ble publisert som NOU 2000:24. Utvalgets arbeid og rapport vil i det følgende bli referert til som Sårbarhetsutvalget. Et annet utvalg ledet av lagdommer Lars Jorkjend avga i november 2001 en rapport som senere er publisert som NOU 2001:31 Når ulykken er ute. Utvalgets arbeid og rapport vil i det følgende bli referert til som Redningsberedskap-utvalget.

Sårbarhetsutvalget ga en bred fremstilling av den sårbarhet det moderne samfunn står overfor og foreslo en rekke tiltak, særlig på den organisatoriske side. Redningsberedskapsutvalget har særlig vurdert hvordan de operative rednings- og beredskapsressursene bør organiseres med sikte på å oppnå en best mulig utnyttelse av ressursene.

I tillegg til disse utredningene, har terroraksjonene den 11. september 2001 og kampen mot internasjonal terrorisme, tragediene med Sleipner og ved Åsta og togbrannen på Lillestrøm stasjon, gitt viktige premisser for den fremtidige tilnærming til sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Samfunnet har også blitt stilt overfor andre beredskapsmessige utfordringer, som gir erfaringsgrunnlag for innrettingen av samfunnssikkerhetsarbeidet. Det vises for eksempel til forberedelsene ved overgangen til år 2000, munn- og klovsykeutbruddet i Europa og havariet med Kursk.

I dette kapitlet gis en oversikt over utvalgenes mandat og hovedtrekk i deres anbefalinger og enkelte høringsuttalelser. Oppfølgingstiltak inngår som en del av grunnlaget for meldingen og omtales fortløpende. Kapittel 6 omtaler i stor grad oppfølgingen i forhold til Sårbarhetsutvalget. Det har vært et bredt anlagt arbeid med tilknytning til Sårbarhetsutvalgets innstilling. Stortinget har blant annet fått seg forelagt en stortingsmelding om telesikkerhet og -beredskap i et telemarked med fri konkurranse, St.meld. nr. 47 (2000-2001). Det blir vist til denne meldingen og en rekke andre tiltak i kapittel 6. Redningsberedskapsutvalgets anbefalinger har vært en viktig del av grunnlaget for vurderin-

gene i kapittel 11. I tillegg omtales enkelte av de tiltak som ble iverksatt etter den 11. september 2001.

3.2 Sårbarhetsutvalget

Den 3. september 1999 nedsatte Regjeringen Bondevik et bredt sammensatt utvalg under ledelse av Kåre Willoch. Utvalget hadde tverrpolitisk deltakelse og fikk følgende mandat:

«Utvalget skal utrede samfunnets sårbarhet med sikte på å styrke samfunnets sikkerhet og beredskap.

Arbeidet i utvalget skal ta utgangspunkt i nasjonale og internasjonale utviklingstrekk av betydning for beredskapsarbeidet.

Utvalget skal gi en helhetlig beskrivelse av risikoen for ekstraordinære påkjenninger mot det sivile samfunnet i fred, sikkerhetspolitiske kriser og krig. Dette omfatter vurderinger knyttet til den økende sårbarheten i samfunnet for avbrudd i viktige forsyninger av varer og tjenester som følge av menneskelige feil, tekniske sammenbrudd, naturkatastrofer, terror, sabotasje eller krigshandlinger. Dette innbefatter også en vurdering av risiko, sårbarhet og beredskap på sivil side for å møte omfattende epidemier og uhell med, eller bevisst bruk av, atom-, biologiske eller kjemiske våpen eller materialer. Et felles risikobilde skal danne grunnlag for prioriteringer og anbefalinger om tiltak.

Utvalget skal analysere sårbarhetssituasjonen og gi en prinsipiell vurdering av styrke og svakheter ved dagens beredskapssystemer. På grunnlag av dette skal utvalget gi generelle og prinsipielle anbefalinger til tiltak for å sikre en akseptabel sikkerhet for sivilbefolkningen og kritiske samfunnstjenester i fred, kriser og krig. Utvalget skal herunder vurdere organiseringen av det sårbarhetsreduserende arbeidet.

En sentral problemstilling vil være prioritering av fremtidig innretning av, og oppgaver for, den sivile beredskapen. Utvalget skal foreta en prinsipiell vurdering av om - eventuelt hvordan - beredskapsarbeidet i samfunnet bør endres som følge av grunnleggende nasjonale og internasjonale endringsprosesser.

Utvalget skal vurdere tiltak som kan bidra til styrket folkelig engasjement, mer frivillig innsats og høyere prioritering av beredskapsarbeidet i kommunene og privat næringsliv.

Utvalget skal tilrettelegge for økt offentlig bevissthet, kunnskap og debatt om sårbarhetsproblematikk i samfunnet. Sikkerhet og sårbarhet skal avveies mot ønsket om et åpnere samfunn.

Utvalget skal etablere kontakt og samarbeid med det regjeringssopnevnte forsvarspolitiske utvalg.

Utvalget skal avgi rapport med forslag om hvilken hovedkurs som bør ligge til grunn for arbeidet med å redusere samfunnets sårbarhet og videreutvikle den sivile beredskapen innen 1. juli 2000. Utvalget skal kunne peke på behov for nærmere utredninger på enkelte områder.

Utvalget skal redegjøre for administrative og økonomiske konsekvenser av sine anbefalinger, og følge utredningsinstruksens bestemmelser for øvrig.»

Utvalget hadde en bred tilnærming til arbeidet med å kartlegge og drøfte sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet. Utvalget understreket at et

samfunn helt uten risiko og sårbarhet er så å si en umulighet, både av praktiske og økonomiske årsaker. Spørsmålet blir da hvor terskelen for akseptert risiko bør være. Utvalget fremholdt at det er vanskelig å definere et matematisk akseptnivå som utgangspunkt for utvalgets tilnærming, da både matematiske og kvalitative risikovurderinger ligger til grunn for vurderingene av de ulike fagområdene. I tillegg har problemstillingen «hva kan vi leve med av risiko» et normativt og etisk aspekt som gjør at det er vanskelig å fastsette et entydig allment akseptnivå for risiko.

Utvalgets tilnærming og valg av fokus ble derfor basert på mer kvalitative vurderinger, hvor en har lagt vekt på forhold som har betydning for samfunnet og som truer grunnleggende samfunnsverdier. Med dette som utgangspunkt ble følgende tema valgt ut:

- Informasjons- og kommunikasjonsteknologi.
- Kraftforsyning.
- Transport av mennesker.
- Varedistribusjon.
- Transport av farlig gods.
- Petroleumsvirksomheten.
- Smittevern.
- Matvaretrygghet/næringsmiddelberedskap.
- Vannforsyning.
- Masseødeleggelsesvåpen og atomtrusler.
- Massetilstrømming av flyktninger.
- Informasjon.
- Organisert kriminalitet, terror og sabotasje.

Det ble gitt en rekke forslag til hvordan beredskapen og sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet kunne bedres både i forhold til sektorer og i forhold til hvordan arbeidet organiseres. De viktigste organisatoriske forslagene var at arbeidet for samfunnssikkerhet og beredskap må samles i ett departement som får dette som hovedoppgave, at det blir opprettet et koordineringsorgan for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene (Forsvarets overkommando ved etterretnings- og sikkerhetsstaben og Politiets sikkerhetstjeneste), at organer for tilsyn med sikkerhet på ulike områder blir slått sammen, at det blir foretatt en gjennomgang av landets operative rednings- og beredskapsressurser og at det blir opprettet en felles granskingskomisjon for store ulykker og kriser. Det ble blant annet videre foreslått at kommunene burde pålegges en beredskapsplikt, at ansvar for eierskap og sikkerhetstilsyn blir skilt, at statens beredskapstilsyn med kommunene burde utføres av fylkesmennene og at systemet for nasjonal krisehåndtering burde styrkes.

Utvalget fremholdt at Norge står overfor sikkerhetsutfordringer som er betydelig forandret i forhold til tidligere og la til grunn at dette burde ha som konsekvens at det er nødvendig å ha en bred tilnærming til aktuelle scenarier og stor omstillingsevne. Utvalget fremholdt at «den sivile beredskapen» synes å ville få en stadig viktigere rolle fremover. Utvalget fremholdt videre at endringer i samfunnets styringsformer, internasjonalisering og globalisering fører til at sikkerhets- og beredskapsarbeidet må sikres gjennom andre statlige virkemidler enn før og at de store endringene i trusselbildet må få konsekvenser for prioriteringene innenfor beredskapsarbeidet i det sivile samfunnet.

Den etterfølgende høringsrunden ga en rekke nyttige innspill til den videre prosessen. Det kom inn ca. 100 høringsuttalelser. Det vil bli referert til høringsuttalelser under de enkelte kapitler. Imidlertid har det vært nødvendig å foreta et utvalg i hvilke høringsuttalelser som refereres på grunn av omfanget i tilbakemeldingene. Det understrekes imidlertid at høringsuttalelsene har gitt meget nyttige innspill til oppfølgingen av utvalgets rapport, blant annet som grunnlag for denne meldingen.

Utvalgets sektorvise tiltak har vært gjenstand for en bred oppfølging innen ulike departementers ansvarsområde. I tillegg har spørsmålet om ulike måter å organisere sikkerhets- og beredskapsarbeidet på vært vurdert. Sårbarhetsutvalgets rapport har gitt premisser for en rekke av de tiltak som varsles i denne meldingen og er fulgt opp ved en rekke initiativer. Kapittel 6 er i stor grad viet oppfølging av Sårbarhetsutvalgets sektorvise forslag.

3.3 Redningsberedskapsutvalget

Samfunnet har behov for et rednings- og beredskapsapparat som ivaretar krav til funksjonalitet, kvalitet og samordning. På rednings- og beredskapsområdet er det i dag en rekke etater som har ansvar på ulike forvaltningsnivåer, noe som stiller store krav til samordning både sentralt og lokalt. I tillegg finnes det særskilte beredskapsordninger på særlige områder, som for eksempel innen strålevern og oljevern.

Det har vært ønske om en bred gjennomgang av rednings- og beredskapsområdet med sikte på å få en best mulig tjenesteyting på rednings- og beredskapsområdet ut fra en mest mulig enhetlig organisasjonsform og med basis i et samordnet overordnet lovverk. Behovet for en slik utredning har vært signalisert i flere sammenhenger, blant annet St.meld. nr. 25 (1997-98) om hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999 - 2002 og NOU 1999:4 om utkast til ny lov om brann- og eksplosjonsvern og Stat-skonsults rapport 1999:2 «Helt stykkeveis og delt?» Sårbarhetsutvalget ga også uttrykk for at det var behov for en slik gjennomgang.

Den 10. november 2000 oppnevnte regjeringen Stoltenberg derfor et utvalg for å gjennomgå landets operative rednings- og beredskapsressurser under ledelse av lagdommer Lars Jorkjend. Utvalget fikk følgende mandat:

«For å få til en mer effektiv forvaltningsstruktur, klare ansvarsforhold, en bedret oppgaveløsning ved større ulykker og katastrofer i fred og et styrket samvirke mellom de etater og organisasjoner som utgjør landets rednings- og beredskapsressurser, gis utvalget følgende mandat:

Utvalget skal beskrive dagens ansvarsforhold og oppgaveløsning innen landets operative rednings- og beredskapsressurser. Herunder skal utvalget beskrive ansvars- og myndighetsfordelingen på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Det skal gis en beskrivelse av de gråsoner som eksisterer i forhold til overføring av ansvar mellom redningstjenesten og de ulike akuttetater. Gjennomgangen skal omfatte alle ressurser som kan brukes i redningstjenesten eller i forbindelse med innsats ved katastrofer.

Utvalget skal gi forslag til eventuelle endringer i organiseringen av landets operative rednings- og beredskapsressurser.

Utvalget skal spesielt vurdere om det er hensiktsmessig å utvide redningstjenestens oppgaver til også å omfatte innsats i hendelser som

ikke innebærer fare for liv og helse, og å vurdere gjeldende samvirkeprinsipp og alternative modeller for kostnadsdeling. (Prinsippet for en integrert land-, sjø- og luftredningstjeneste skal videreføres.)

Utvalget skal gi anbefalinger om hvordan Sivilforsvarets oppgaver og ansvar bør ivaretas i fremtiden. Næringslivets egenbeskyttelse som et element i dagens sivile beredskap og det tilhørende administrative system skal inngå i dette. Blant annet under hensyn til erfaringene fra øvrige land i Norden skal utvalget særskilt vurdere om det bør gjennomføres tiltak med sikte på en nærmere integrering av Sivilforsvarets og de kommunale brannvesens samlede ressurser. Utredningen skal rette seg mot ulykker og hendelser i fredstid. Når det gjelder vurderinger av fremtidig ivaretagelse av sivilforsvarsoppgaver, skal forholdet til krigsberedskap også vurderes.

Utvalget skal vurdere politireserven og sivile vernepliktige som en mulig fremtidig beredskapsressurs ved fredstidskatastrofer.

Utvalget skal vurdere eventuelle behov for lovendringer.

Utvalget skal gi en oversikt over de administrative og økonomiske konsekvenser av anbefalingene og fremme plan for gjennomføring av foreslåtte tiltak. Minst ett av forslagene skal innebære uendret ressursbruk på området.»

Utvalget avga sin rapport den 1. november 2001. Utvalget anbefalte ikke noen gjennomgripende omstrukturering av rednings- og beredskapsressursene i Norge. Ansvarsprinsippet - at den som har ansvar for en funksjon under normale forhold også har ansvaret for den i krise og krig - bør være et prinsipp for organisering av all beredskap mot ulykker og katastrofer. I Norge vil det offentliges ansvar for operativ håndtering av ulykker og kriser, i utgangspunktet ligge på de såkalte nødetatene, politi, brannvesen og helsevesen. Kommunene vil også ha et alminnelig ansvar hva angår det som skjer innenfor kommunegrensene. Det offentliges ansvar for redning og annen ulykkesinnsats til havs, hviler i første rekke på redningstjenesten, herunder Hovedredningssentralene (Sør og Nord), Sjøfartsdirektoratet og Statens forurensningstilsyn.

Utvalget anbefalte ikke at det etableres en generell, sentral krisehåndteringsmyndighet som overtar det operative ansvaret når en krise får et visst omfang eller alvor, og heller ikke at det innføres et formelt katastrofe- eller unntakstilstandsbegrep. Dette er ikke til hinder for at det skjer en sterkere samordning på sentralt nivå av statens overordnede funksjoner innenfor så vel ulykkesberedskap som alminnelig samfunnssikkerhet.

Utvalget anbefalte imidlertid at de særskilte operative ordninger for atomulykkesberedskap, redningstjeneste og forurensningsberedskap opprettholdes i hovedtrekk. Dette er ordninger spesielt tilpasset hendelsenes karakter, og de legger i varierende grad operativt ansvar også til sentrale ledd. Det understrekes likevel at kommunale myndigheter har ansvar og funksjoner også ved disse typer hendelser.

Redningstjenesten bør etter utvalgets skjønn fortsatt bygge på prinsippet om samvirke mellom offentlige etater og frivillige organisasjoner og slik at all offentlig virksomhet som har egnede ressurser, plikter å stille disse til rådighet for redningstjenesten. Frivillige organisasjoner vil fortsatt være et ønskelig og nødvendig ledd i redningstjenesten. Et flertall foreslår at redningstjenesten får ansvar for samordning og ledelse av akuttinnsats ved alvorlige ulykker som truer store materielle verdier eller som betyr fare for alvorlig miljøskade,

mens et mindretall mener at redningstjenestens oppgaver fortsatt bør være begrenset til innsats som gjelder liv og helse.

Det samlede utvalg mente det bør utarbeides en egen redningslov der blant annet samvirke- og ansvarsprinsippene nedfelles og der regler som i dag bare gjelder i kraft av instruksjoner blir lovfestet. En slik lov må være samordnet med blant annet helselovgivningen, politiloven og brannvernlovgivningen.

Utvalget anbefalte at staten benytter tjenestepliktige mannskaper som forsterkning for de ordinære rednings- og beredskapsressurser, med tilsvarende oppgaver i fred som i krig. Slike forsterkninger bør i enda større grad enn dagens sivilforsvar være innrettet også mot fredstidshendelser. Det vil gi en bedre utnyttelse av de samlede beredskapsressurser.

Det var delte meninger om den nærmere organisering av forsterkningene. Et flertall foreslo at de organiseres som én enhet som skal forsterke nødetatene og andre offentlige instanser etter behov. Innen dette flertall foreslår ett medlem at forsterkningen organiseres som en egen etat under et fremtidig direktorat som har ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, de øvrige at den blir en enhet innen politiet. Et mindretall foreslår at det opprettes to forsterkningsorganisasjoner, én som en interkommunal brann- og ulykkesforsterkning og en annen som en egen enhet under politiet.

Utvalget anbefalte ikke at sivile vernepliktige tillegges oppgaver som forsterkning for redningsberedskapen. Det samme gjelder politireserven dersom denne opprettholdes som egen enhet. Et flertall åpnet imidlertid for at politireserven kan gå inn i den samlede forsterkningsressurs dersom denne forsterkningsressursen helt eller delvis legges til politiet.

Utvalgets rapport ble sendt på en bred høring.

Høringsrunden avdekker ikke noe ønske om en gjennomgående omstrukturering av redningstjenesten i Norge.

Høringsinstansene ga en rekke supplerende merknader til innstillingen. Som eksempel kan nevnes at Kystverket viser til at redningstjeneste til sjøs står i en særstilling når det gjelder redning og peker på at sjøredningstjenesten med stor sannsynlighet vil stå overfor viktige fremtidige utfordringer i forbindelse med økende tank/gasskipstrafikk fra våre nordlige farvann til kontinentet og transatlantisk, samt en økende lete- og produksjonsvirksomhet av olje og gass i Norske- og Barentshavet. Også andre høringsinstanser har bemerket utvalgets fokus på landredning. Frivillige organisasjoners betydning blir understreket.

Høringsinstansene var jevnt over samstemte i sitt syn på at det er behov for en statlig tilleggsressurs.

Spørsmålet om den fremtidige organisatoriske forankringen av Sivilforsvaret og hovedredningssentralene er kommentert av en rekke høringsinstanser. Disse var også delt i sitt syn på spørsmålet om hvorvidt hovedredningssentralene burde forankres i Politidirektoratet og hvorvidt Sivilforsvaret burde forankres i politiet, eller hvorvidt en annen løsning burde velges. Redningstjenestens personalforening mener dagens organisatoriske forankring av hovedredningssentralene fungerer godt og har for øvrig en rekke innvendinger mot utvalgets rapport. Politidirektoratet anbefaler i sin høringsuttalelse at ansvarslinjene fra Justisdepartementet til hovedredningssentralene foregår

ordinær tjenestevei via politidistriktene og at hovedredningssentralene følgelig bør organiseres under Politidirektoratet.

Utvalgets forslag om en forankring av Sivilforsvaret mot Politidirektoratet støttes blant annet av Politidirektoratet og Politiets fellesforbund, Landsforeningen for sivilt beredskap og Politiembetsmennenes landsforening. Direktoratet for sivil beredskap mener Sivilforsvaret bør videreføres som en egen ressurs under et direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap. Direktoratet for sivil beredskap fryktet at en overføring av ansvaret for Sivilforsvaret til Politidirektoratet ville kunne føre til en nedprioritering av arbeidet. Direktoratet for sivil beredskap foreslo herunder at Sivilforsvaret burde organiseres under fylkesmennene på regionalt nivå. Fylkesmannskollegiet inntok et liknende standpunkt.

Ved vurderingen av hovedredningssentralenes fremtidige organisatoriske forankring er det lagt større vekt på hensynet til en effektiv sjøredningstjeneste enn redningsberedskapsutvalget la til grunn. Sivilforsvarets organisatoriske forankring er likeledes vurdert med en noe større vektlegging av behovet for et forsterkningsapparat under krig og større kriser enn utvalget tok utgangspunkt i. Dette er i det vesentlige bakgrunnen for at regjeringen når det gjelder enkelte organisatoriske spørsmål har kommet til andre resultater enn utvalget. Av tidsmessige årsaker har det ikke vært mulig å behandle alle utvalgets forslag, for eksempel spørsmålet om en redningslov.

3.4 11. september 2001

Terroranslagene den 11. september 2001 og den etterfølgende utviklingen i kampen mot terrorisme markerer et tidsskille. For første gang iverksatte NATO Atlanterhavspaktens artikkel 5 om at et angrep på en av de allierte er å betrakte som et angrep på alle. Dette har helt siden NATO ble dannet vært en grunnvoll for norsk sikkerhet. FN fastslo ved sikkerhetsrådsresolusjon 1368 USAs rett til selvforsvar.

Koordineringen på norsk side ble ivaretatt av Utenriksdepartementet i nær kontakt med berørte departementer og Statsministerens kontor. Bakgrunnen for Utenriksdepartementets koordinering var at hendelsen hadde inntruffet utenfor Norge. Utenriksdepartementets gruppe ble etter kort tid videreført i et mindre format under navnet «beredskapsutvalget». Utvalget foretok løpende vurdering av de sikkerhetspolitiske, utenrikspolitiske og truselmessige aspekter ved situasjonen.

Den nasjonale beredskapen ble ivaretatt av Justisdepartementet som tok initiativ til en kontaktgruppe som besto av de fleste departementer og Direktoratet for sivil beredskap. Hensikten med gruppen var å sørge for at departementene fikk oppdatert og lik informasjon om situasjonen og å skape et forum hvor gjensidig informasjon om beredskapstiltak kan utveksles. Terroranslaget viste at selv kriser i utlandet vil kunne nødvendiggjøre forberedende og forebyggende tiltak i flere departementer og på flere forvaltningsnivåer i det norske samfunnet. Behovet for samordning mellom departementene og mellom de ulike forvaltningsnivåer ble derfor synliggjort.

Terroraksjonene medførte en bred gjennomgang og en viss styrking av nasjonale beredskapstiltak. Beredskapsrutiner og sambandssystemene ble

gjennomgått og i store deler av forvaltningen ble rutiner for krisehåndtering gjennomgått. Det ble iverksatt enkelte umiddelbare tiltak for å styrke beredskapen. Det ble blant annet etablert sambands- og saksbehandlervaktordninger både på militær og sivil sektor. Det ble også iverksatt sikkerhetstiltak rundt trusselutsatte personer og installasjoner. Terrorberedskapen i Forsvaret ble skjerpet og forsvarsministeren fikk fullmakt til å kalle inn heimevernsstyrker. Jagerflyberedskapen ble høynet. Justisministeren fikk fullmakt til å kalle inn politireserven. Sikkerheten på blant annet flyplasser ble skjerpet.

Forsvaret bidro raskt med både personell og utstyr for å styrke nød- og beredskapsetatenes beredskap i forhold til masseødeleggelsesmidler. Sivilforsvaret ble styrket på flere felt.

Det ble raskt iverksatt tiltak for å følge opp internasjonale resolusjoner og andre tiltak rettet mot blant annet terrorisme og økt humanitær bistand. Trusselbildet ble løpende oppdatert. En rekke sikkerhetstiltak og sikkerhetsrutiner ble skjerpet, blant annet innen kommunikasjon, oljeinstallasjoner, vannforsyning, helseberedskap og ABC-beredskap.

For å styrke beredskapen mot masseødeleggelsesmidler ble det anskaffet og gjennomført opplæring på utstyr for å rense personer for forurensing fra nukleære-, biologiske- og kjemiske stoffer, såkalt dekontamineringsutstyr, som er utplassert ved flere sykehus. Det ble også anskaffet flere mobile dekontamineringsenheter som skal benyttes ute på skadested. Det ble iverksatt tiltak for å styrke det graderte sambandet i statsadministrasjonen og i samfunnskritiske virksomheter.

Både regjeringen Stoltenberg og nåværende regjering fremmet forslag til tiltak for å styrke landets beredskap. Etter terroraksjonene i USA 11. september 2001 ble det ansett som nødvendig å iverksette enkelte akutte tiltak for å styrke Norges evne til å:

- stoppe og forhindre terrorangrep
- redusere kritiske samfunnsfunksjoners sårbarhet mot slike angrep
- styrke samfunnets generelle krisehåndteringsevne
- styrke samfunnets evne til å gjenopprette normal drift etter et terroranslag.

Sosial- og helsedepartementet fremmet under regjeringen Stoltenberg St.prp. nr. 3 (2001-2002), jf. Innst. S. nr. 23 (2001-2002) for å styrke den helsemessige beredskapen mot atom-, biologiske og kjemiske våpen. Justisdepartementet fremmet under regjeringen Stoltenberg St.prp. nr. 7 (2001-2002) om tillegg til statsbudsjettet knyttet til beredskapsformål, jf. Innst. S. nr. 9 (2001-2002).

Tabell 3.1: Tilleggsbevilgningsforslag i 2001

Tiltak	Kap.	Post	Beløp
Vakthold og sikring - politi- og lensmannsetaten/ Politiets sikkerhetstjeneste	440	01	6 400 000
Kryptert nett i politiet	440	01	5 000 000
Vakthold og sikring - Oslo politidistrikt	441	01	29 600 000
Opplæring i Sivilforsvaret og nødetatene	451	01	10 000 000
Styrking av den regionale og kommunale kriseberedskapen	451	01	1 000 000

Tabell 3.1: Tilleggsbevilgningsforslag i 2001

Informasjonstiltak overfor sivilbefolkningen	451	01	300 000
Dekontamineringsenheter til bruk på skadested	451	45	25 000 000
Gassmasker for Sivilforsvaret	451	45	5 000 000
Innkjøp av Sivilforsvarsmateriell	451	45	5 000 000
Oppgradering av eksisterende varslingssystem	451	45	5 000 000
Styrking av den helsemessige beredskapen mot atom-, biologiske og kjemiske våpen	797	01	62 000 000
Styrking av sikkerheten i og rundt Regjeringskvartalet	1522	45	5 000 000

I tillegg ble det omdisponert 50 mill. kr fra kap. 1792 Norske styrker i utlandet, post 01 Driftsutgifter til kap. 1760 Nyanskaffelser av materiell og nybygg og nyanlegg, post 45 Større utstyrsanskaffelser i forbindelse med Forsvarets arbeid for utvikling og anskaffelse av krypterte mobiltelefoner for sentralforvaltningen.

Som en oppfølging og delvis videreføring av forslagene i 2001 foreslo regjeringen i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001-2002) en styrking i bevilgningen til politiet og til samfunnssikkerhet og beredskap på 140 mill. kroner til de mest presserende behovene i 2002. Om lag 110 mill. kr var en oppfølging av forslagene som ble fremmet i St.prp. nr. 7 (2001-2002). Videre varslet regjeringen at den ville komme tilbake med en ny vurdering av det samlede ressursbehovet senere.

Tabell 3.2: Styrking av bevilgningen i 2002:

Tiltak	Kap.	Post	Beløp
Sikkerhetstiltak Gardermoen	440	01	3 900 000
Politiets sikkerhetstjeneste - videreføre tiltak i St.prp. nr. 7 (2001-2002)	440	01	9 000 000
Politiets sikkerhetstjeneste - nye påkrevde tiltak	440	01	15 300 000
Oslo politidistrikt - vakthold og andre sikringstiltak	441	01	39 000 000
Øvelser politireserven - kurs, opplæring, utstyr	440	01	10 800 000
Opplæring av sivilforsvarets innsatsgrupper	451	01	15 000 000
Styrking av fylkesmannens informasjonstiltak i forbindelse med beredskap	451	01	4 000 000
Innkjøp av gassmasker for Sivilforsvaret	451	45	3 000 000
Oppgradering av eksisterende varslingssystem	451	45	15 000 000
Innkjøp av sivilforsvarsmateriell	451	45	25 000 000

Regjeringen vil også komme med en rekke forslag til styrking av beredskapen som planlegges gjennomført i 2002 i en egen proposisjon som fremmes parallelt med denne meldingen og som omhandler bevilgninger på totalt 106,5 mill. kr til sivilt beredskap og politiets (inkludert politiets sikkerhetstjenestes) beredskap.

Kongen i statsråd vedtok 5. oktober 2001 en provisorisk anordning om forbud mot finansiering av terrorisme m.m., som gjennomfører Norges folkerettslige forpliktelser etter FNs konvensjon 9. desember 1999 om bekjempelse av

finansiering av terrorisme og Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 (2001). Anordningen utvider straffansvaret for finansiering av terrorisme, blant annet ved å kriminalisere visse handlinger som tidligere ble regnet som straffri forberedelse. I tillegg gir anordningen bestemmelser om frysing av midler som tilhører noen som med skjellig grunn mistenkes for å forberede eller gjennomføre en terrorhandling. På den måten vil man kunne forhindre at penger eller andre formuesgoder brukes til å finansiere ulike former for terrorisme.

Forslag til endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. ble sendt på høring 21. desember 2001, med høringsfrist 15. februar 2002. Forslag til lovendring vil bli forelagt Stortinget om kort tid.

Regjeringen har også fremmet St.prp. nr. 39 (2001-2002) Finansiering av norsk militær deltakelse i Afghanistan, nasjonale sikringstiltak mot terrorisme og etablering av diplomatisk nærvær i Kabul som gir et ytterligere bidrag i kampen mot terrorisme.

Det blir også fremlagt en St.prp. om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002 - 2005 (Gjennomføringsproposisjon) parallelt med denne meldingen.

Terrorhandlingene 11. september 2001 representerer en helt ny sikkerhetssituasjon og innebærer at det må planlegges for også i fremtiden å kunne møte denne typen krisesituasjoner. Dette krever at rutinene for krisehåndtering er intakt til enhver tid. For å ha god beredskap i forhold til slike situasjoner må det stilles store krav til planlegging, samband, innarbeidede rutiner, evne til hurtig omstilling og at man har tenkt gjennom hvilke tiltak som kan og bør settes i verk i tilfelle hendelser inntreffer.

Terroraksjonene den 11. september viste også at det ikke kan legges til grunn at samfunnet vil få varsel i forkant av anslag. Dette krever tilfredsstillende beredskapsopplegg. Det er også behov for bredde i beredskapsforberedelsene. Under «den kalde krigens tenkning» var landets beredskap innrettet i forhold til et fåtall styrende scenarier. Et diffust og sammensatt trussel- og risikobilde innebærer at samfunnet må være forberedt på å kunne møte et bredt spekter av hendelser. NATOs strategiske konsept som ble fastsatt under toppmøtet i Washington i april 1999 slår fast at alliansen må være forberedt på å kunne møte et bredt sett med trusler, blant annet fra terrorisme, sabotasje og organisert kriminalitet samt spredning av masseødeleggelsesvåpen. Faren for alvorlige terrorhendelser og masseødeleggelsesvåpen ble også understreket av Sårbarhetsutvalget. I sum setter de nye sikkerhetsutfordringene store krav til bredden i de nasjonale beredskapsforberedelser.

4 Status - Evaluering av mål og satsingsområder i perioden 1999-2002

4.1 Innledning

I dette kapittel gis en oversikt over en del av de tiltak som er gjennomført på samfunnssikkerhetsområdet i tiden 1999-2002 og er i stor grad en rapportering i forhold til tiltak som ble varslet i St.meld. nr. 25 (1997-98) Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002, jf. Innst. S. nr. 241 (1997-98).

4.2 Satsing på økt robusthet og reduksjon av sårbarhet

St.meld. nr 25 (1997-98) hadde fokus på en økt sårbarhet i det moderne samfunnet. Samfunnsviktige funksjoner (tele/IT, kraftforsyning, ledelse, petroleumsvirksomhet, finanssektoren, helsesektoren, transportsektoren og varehandelen) skulle ha en beredskap som tåler større og akutte påkjenninger.

En viktig strategi har vært å øke kunnskapen om sårbarheten gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser. En rekke tiltak er iverksatt. Regjeringen Bondevik nedsatte i 1999 et utvalg som fikk i oppdrag å utrede samfunnets sårbarhet. Det såkalte Sårbarhetsutvalget har utarbeidet en samlet risiko- og sårbarhetsvurdering på en rekke samfunnsområder som har gitt nyttig kunnskap og bidratt til en ny vurdering blant annet hva gjelder organisering av sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge. Ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har man utarbeidet omfattende sårbarhetsanalyser innenfor telekommunikasjon, kraft og transport. Analysene har blitt lagt til grunn for departementenes behandling av beredskapsspørsmål. Av andre sårbarhetsanalyser innenfor samfunnskritisk virksomhet kan det nevnes en studie fra 1999 av «Robust forsyningsevne i fred og krig» og en rekke studier i forbindelse med forsyninger av matvarer til Nord-Norge, utført i 2000 og 2001. Innenfor helseområdet er det fullført større utredninger innenfor legemiddelberedskap og materiellberedskap som også har fokusert på sårbarhetsforhold.

Direktoratet for sivilt beredskap og fylkesmennene har arbeidet med å innføre risiko- og sårbarhetsanalyser som metode i kommunenes beredskapsarbeid. Innføringen har vært basert på frivillighet og veiledning. Som et resultat av regjeringens oppfølgingsplan for år 2000-problematikken ble det for første gang stilt krav til gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser innenfor alle viktige samfunnsområder. Gjennom arbeidet med år 2000-beredskapen ble det oppnådd en omfattende gjennomgang av beredskapsrutiner og en gjennomgang av hvilke perspektiver det bør planlegges ut fra i tilfelle situasjoner med omfattende teknologisk svikt. Dette arbeidet har bidratt til å høyne landets beredskap på en rekke samfunnskritiske områder.

4.3 Forebyggende og skadebøtende tiltak

Innenfor telesektoren er det i perioden utarbeidet en ny strategi som skal gi bedre sikkerhet i en ny situasjon med flere private selskaper på telemarkedet. Strategien bygger hovedsakelig på FFIs utredning om sårbarhetsreducerende tiltak innen telekommunikasjon (BAS2) og det frittstående prosjektet Teleberedskap i et fritt konkurransemarked (TIFKOM), og ble presentert i St.meld. nr. 47 (2000-2001), jf. Innst. S. nr. 329 (2000-2001). Strategien innebærer oppbyggingen av et sikkerhets- og beredskapsmiljø i Post- og tel-etilsynet, utvikling av regelverk og en rekke tiltak for å bedre sikkerhet og beredskap. Stortinget har i store trekk gitt sin tilslutning til dette. FFI og TIFKOM anslo i sine utredninger at dette ville innebære en investering i sikkerhet og beredskap på over 700 millioner over en tiårsperiode.

Innenfor kraftsektoren er det en kraftig satsing på sikkerhet- og beredskap, blant annet er et av NVEs fire nye hovedmål å ivareta sikkerhet og beredskap innenfor kraftforsyning og vassdragsforvaltning.

Innenfor helse- og sosialområdet er det i planperioden etablert et nytt formelt fundament for beredskapsarbeidet gjennom lov av 23. juni 2000 nr 56 om helsemessig og sosial beredskap. Loven trådte i kraft 1. juli 2001. Samtidig trådte det i kraft beredskapsbestemmelser i den øvrige helse-, sosial og trygdelovgivningen. Det vises for øvrig til behandlingen av helsemessig beredskap under kapittel 6.

4.4 Beredskapsmessige hensyn i samfunnsplanleggingen

Det er utarbeidet en handlingsplan for sikkerhet og beredskap i samfunnsplanleggingen. Målet er å forebygge skader på mennesker, miljø, materiell eller samfunnsviktige funksjoner som følge av tilsiktede eller utilsiktede hendelser. Direktoratet for sivilt beredskap og fylkesmennene har arbeidet aktivt for å stimulere til utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser i kommunene. Det er igangsatt prøveprosjekter og arbeidet med veiledning om hvordan man i samfunnsplanleggingen kan bidra til økt trygghet mot potensielle ulykker, kriser og katastrofer. Fylkesmennene er gitt innsigelsesrett mot planer som er i strid med viktige sikkerhets- og beredskapsinteresser. Det gjøres en vurdering av om plan- og bygningsloven bør utvides med krav til skadeforebyggende tiltak.

Direktoratet for sivilt beredskap har inngått et formelt samarbeid med AREALIS-prosjektet, som er et nasjonalt prosjekt i regi av Miljøverndepartementet. AREALIS-prosjektet har som målsetting å gjøre areal-, ressurs- og planinformasjon lettere tilgjengelig i kommuner og fylker. Det er et mål at resultatene fra AREALIS-prosjektet kan utvides til også å bli et nyttig hjelpemiddel ved beredskapsplanlegging, øvelser og krisehåndtering.

4.5 Redusert IKT-sårbarhet i næringsliv og forvaltning

Det har skjedd en vesentlig fokusering på og arbeid med å redusere IKT-sårbarhet i næringsliv og forvaltning i perioden. Næringslivet og offentlige myndigheter har felles utfordringer for å sikre kritisk infrastruktur. Tiltakene

er basert på prinsippet om partnerskap mellom private og offentlige myndigheter.

År 2000-overgangen førte til en stor satsning på ny programvare og fokus på sikkerhet i IKT-systemene. I 1999 ble det under ledelse av Nærings- og handelsdepartementet igangsatt et IT-sårbarhetsprosjekt. Arbeidet med IT-sårbarhetsprosjektet ble koordinert med Sårbarhetsutvalgets arbeid. Med bakgrunn i dette har Nærings- og handelsdepartementet i samarbeid med Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet høsten 2001 tatt initiativ til oppstart av en nasjonal strategi for informasjonssikkerhet. Det legges opp til at privat sektor skal delta i utviklingen av denne strategien.

4.6 Samordning på sentralt nivå

St.meld. nr. 25 (1997-98) hadde som et av sine mål å styrke Justisdepartementets samordning av den sivile beredskap. Justisdepartementet har som varslet gjennomført en vurdering av sin samordningsrolle. Med bakgrunn i denne vurderingen er departementets samordning av ulike departementers budsjetter på beredskapsområdet opphevet. Justisdepartementet er ved kgl. res. 3. november 2000 om internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene, gitt en ny og tydeligere samordnings- og oppfølgingsrolle på samfunnssikkerhetsområdet. Formålet med instruksjonen er å sikre god kvalitet på beredskapsplanleggingen og en målrettet og effektiv bruk av ressursene til beredskapsformål.

Det er laget prinsipper for krisehåndtering på departementsnivå. Prinsippene baserer seg på ansvarsprinsippet og innebærer at alle departementer har et ansvar for å håndtere kriser innenfor sine områder og å samordne mot andre departementer. Samordningen innebærer særlig informasjonstveksling.

Justisdepartementet skal i henhold til de vedtatte prinsipper ta initiativ til samordning der det er behov og ingen andre departementer tar dette ansvaret. Departementet har ved noen anledninger tatt et slikt initiativ, sist ved 11. september-hendelsene, da det ble etablert en kontaktgruppe for samordning mellom departementene. Det ble i St.meld. nr. 25 (1997-98) signalisert et arbeid med helhetlig vurdering av hvordan landets samlede rednings- og beredskapsressurser er organisert i forhold til målsettingen om en best mulig totalutnyttelse av ressursene. Redningsberedskapsutvalget, ledet av lagdommer Lars Jorkjend ble nedsatt 10. november 2000 og leverte innstilling den 1. november 2001.

4.7 Samordning på regionalt nivå

Retningslinjer for regionalt samordningsansvar ved kriser og katastrofer i fred er fastsatt ved kgl. res. av 12. desember 1997. Fylkesmannen er gitt en samordningsfunksjon ved kriser i fred. Fylkesmannen skal etablere gjensidig informasjon mellom ulike myndigheter, sammenkalle fylkesberedskapsrådet for å skape enighet om tiltak, legge frem saker for Justisdepartementet der det ikke er enighet, videreformidle ressurser og avklare spørsmål. I tillegg skal fylkesmannen føre tilsyn med kriseplanlegging i fylket før en krise inntreffer. Retningslinjene for fylkesmannens samordningsfunksjon er fulgt opp med

utdypende krav fra Direktoratet for sivilt beredskap, blant annet krav om samordnet planverk, internkontroll og beredskapsforberedelser. Direktoratet for sivilt beredskap har også gjennomført øvelser og systemrettede tilsyn med fylkesmennene. Ved utgangen av 2001 hadde Direktoratet for sivilt beredskap ført tilsyn med samtlige fylkesmenn. Tilsynene viser at fylkesmennene synes å være godt forberedt til å håndtere en kritesituasjon. Det er inngått avtaler mellom politiet og fylkesmenn om overføring av samordningsansvaret fra politiet til fylkesmannen under kriser.

Fylkesmannens beredskapsoppgaver og ansvar er gjennomgått i flere sammenhenger, både gjennom Oppgavefordelingsutvalget og ikke minst gjennom Sårbarhetsutvalget og Redningsberedskapsutvalget. Fylkesmannen er og vil fortsatt være en svært viktig aktør i samfunnsikkerhetsarbeidet både hva gjelder forebyggende beredskapsarbeid og ved samordning av krisehåndtering.

Behovet for en lovhjemmel for fylkesmannen til å treffe beslutninger på tvers av myndigheten som tilligger det enkelte fagorgan, ble senest diskutert i forbindelse med overgangen til år 2000. Dagens ordning vurderes å være tilfredsstillende og det ansees ikke å være behov for en slik lovhjemlet plikt.

4.8 Styrking av kommunenes beredskap

Ved utgangen av 2001 har mer enn 85 % av landets kommuner gjennomført eller startet opp første generasjons risiko- og sårbarhetsanalyser. Metoden tar sikte på å kartlegge et bredt spekter av risiki som kan medføre trussel mot liv, helse, miljø og samfunnsviktige funksjoner. På samme tid hadde mer enn 90 % av landets kommuner utarbeidet kriseplaner. Dette må sees i sammenheng med at svært mange kommuner utarbeidet kriseplaner i forbindelse med overgangen til år 2000.

Selv om mange har gjennomført ROS-analyser og utarbeidet kriseplaner, er det fortsatt for svak oppfølging av disse tiltakene i den daglige virksomhet. Risiko- og sårbarhetsanalyser er i stor grad gjennomført som et engangsprosjekt, og blir i liten grad oppdatert og heller ikke brukt aktivt som grunnlag for arealplanlegging. Det er i for liten grad etablert rutiner for å ajourholde og teste kriseplaner.

Behovet for en kommunal planplikt har vært vurdert. Dette blir vurdert i kapitel 8.4.

Det var i perioden en målsetting at Sentralskolen for sivilt beredskap i Heggedal i Asker og de regionale skolene skulle bygge ut sitt kurstilbud overfor kommuner og fredsrettet beredskap. Dette er i stor grad gjort. Skolene arrangerer kurs for nød- og beredskapsetatene lokalt og regionalt og også for næringslivet. Det samarbeides også i økende grad med Forsvarets Overkommando/Sikkerhetsstaben om kurs i forebyggende sikkerhetsarbeid etter den nye Sikkerhetsloven.

I samarbeid med Høgskolen i Stavanger (HiS) er det nå mulig å ta eksamen i krisehåndtering etter intensive studisamlinger ved Sentralskolen. Studiet gir 4 vekttall og inngår som en egen enhet/eksamen i det 2-årige påbygningsstudiet i samfunnsikkerhet ved HiS.

4.9 Kvalitetssikring av beredskapsarbeidet på regionalt og lokalt nivå

Direktoratet for sivilt beredskap har fra 1998 ført tilsyn med fylkesmennene, som en del av direktoratets etatsstyringsansvar. Tilsynene har lagt vekt på embetenes forberedelser for å ivareta sine oppgaver i en krisesituasjon i henhold til kgl. res. av 12. desember 1997 «Retningslinjer for regionalt samordningsansvar ved kriser og katastrofer i fred». Statens strålevern har deltatt ved flere av tilsynene og da fokusert på fylkesmennenes ansvar ved en atomulykke. Tilsynene har vist at fylkesmennene er godt forberedt på å ivareta sine oppgaver ved en krisesituasjon.

Fylkesmennene har siden 1998 gjennomført over 260 systemrettede tilsyn med kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Tilsynene har i første rekke lagt vekt på om kommunene har etablert plan for kriseledelse og har øvd egen kriseledelse, og om kommunen har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser og fulgt opp funn fra disse i konkrete tiltak eller i det ordinære plansystemet. Tilsynene har hatt karakter av veiledning. Direktoratet for sivilt beredskap har gjennomført en rekke opplæringstiltak for fylkesmennene, samt bistått enkelte i de praktiske forberedelsene. Embetene har i dag god kompetanse på gjennomføring av tilsyn. Fra 1999 har det vært et krav at det årlig skal føres tilsyn med en fjerdedel av kommunene i fylket. I de fleste fylker har dette kravet blitt innfridd, men enkelte embeter har ikke prioritert tilsynsaktiviteten høyt nok.

Direktoratet for brann- og elsikkerhet har tilsynsansvar overfor lokale brannvesen. Det vises til St.meld. nr. 41 (2000-2001) Brann- og eksplosjonsvern.

4.10 Utvikling av krisehåndteringskompetanse

Direktoratet for sivilt beredskap har utarbeidet et konsept for styrking av generell krisehåndteringskompetanse på lokalt, regionalt og sentralt nivå.

Direktoratet har videre gjennomført øvelser for et stort antall kommuner, herunder alle store bykommuner, fylkesmenn og departementer. Det er i øvelsen lagt vekt på bevisstgjøring av roller, ansvar og ledelse i en krisesituasjon. Informasjonsberedskap og krisekommunikasjon er det likeledes fokusert sterkt på.

I planperioden er det laget et nytt øvelseskonsept for sivil-militære øvelser som omfatter kompetansebygging og testing av prosedyrer og beslutningsprosesser på sentralt forvaltningsnivå. Hensikten er å danne en forpliktende ramme rundt planlegging, gjennomføring og evaluering av sivil-militære øvelser på sentralt nivå, både interne øvelser i egen organisasjon og i samarbeid med andre sivile og militære myndigheter.

4.11 Samarbeidet med Forsvaret

I perioden har kontakten mellom Forsvaret og den sivile beredskap blitt styrket, slik man hadde målsetting om. Dette har særlig skjedd gjennom den sivil-militære samarbeidsgruppe for logistikk og gjennom kontakt mellom Forsvarsdepartementet, de viktigste forsyningsdepartementene og Justisdeparte-

mentet. Samarbeidet mellom sivile myndigheter og Forsvaret har for øvrig fulgt gjeldende mønster på andre områder. Eksempelvis er samarbeidet mellom Forsvaret og politiet videreført og Forsvaret har gitt bidrag til redningstjenesten i overensstemmelse med innarbeidede samarbeidsmønstre.

4.12 Internasjonalt samarbeid

I perioden har samarbeidet innen sivilt beredskap og sivil krisehåndtering vært et prioritert område både i NATO og EU. Det er en økende forståelse av at både forebygging og håndtering av kriser krever internasjonalt samarbeid. For å koordinere norske standpunkt innenfor sivilt beredskap i internasjonale fora, er det opprettet en planleggingsgruppe i regi av Utenriksdepartementet. NATOs råd vedtok i juli 2000 nye overordnede retningslinjer for sivil kriseplanlegging.

Planleggingen av den sivile beredskap innenfor NATO er i en revisjonsfase, foreløpig har man oppnådd konsensus om et nytt politisk styringsdokument.

Det nord-atlantiske samarbeidsråd (NACC) har blitt erstattet med Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC), som ble etablert i 1997. Et konkret resultat av rådets arbeid er opprettelsen av EADRCC (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Center), som bidrar til å styrke samarbeidet om katastrofeberedskap. Norge var aktiv bidragsyter til dette senteret under overgangen til år 2000. Når det gjelder Norges målsetning om å styrke katastrofe og redningsberedskapen i landene som inngår i partnerskap for fred, har Norge spesielt gitt støtte til de baltiske stater. Blant annet har Siviltforsvaret bidratt med leveranser av overskuddsmateriell, og avviklet kurs ved de regionale skoler for blant annet brann- og redningsmenn og dykkerinstruktører.

Et sentralt samarbeidsland for både Norge og NATO er Russland. I det bilaterale samarbeidet har sivilt beredskap vært et prioritert område, for eksempel gjennom fokus på fellesøvelser i Barentsregionen.

I henhold til EØS-avtalen, protokoll 31, artikkel 10 deltar Norge i EUs samarbeid om sivilt beredskap. Aktiviteten innenfor EU-samarbeidet har vært økende. Så langt har man lagt hovedvekten på kartlegging, forebygging og utveksling av erfaringer.

4.13 Revurdering av sivilforsvarstiltak

Det er i tråd med St.meld. nr. 25 (1997-98) og komiteens innstilling utarbeidet forslag til et nytt konsept for beskyttelse av befolkningen. Det vil bli gjort rede for hvilke konklusjoner som er trukket på bakgrunn av de anbefalinger som er gitt i kapittel 11.

4.14 Forebyggende sikkerhetstjeneste

Den forebyggende sikkerhetstjeneste omfatter i Norge alle tiltak for å sikre skjermingsverdig informasjon og objekter mot sikkerhetstruende virksomhet. Utøvelsen av den forebyggende sikkerhetstjeneste er regulert i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven). Sikkerhetsloven med forskrifter trådte i kraft 1. juli 2001. Det er i medhold av

loven fastsatt fire forskrifter om henholdsvis personellsikkerhet, sikkerhetsadministrasjon, informasjonssikkerhet og sikkerhetsgraderte anskaffelser. Det er i tillegg under utarbeidelse en forskrift om objektsikkerhet. Sikkerhetsloven oppretter en nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). NSM skal koordinere de forebyggende sikkerhetstiltak og føre tilsyn med den militære og sivile forvaltning gjennom inspeksjoner, tekniske sikkerhetsundersøkelser, monitorere/inntrengningsteste informasjonssystemer og utføre personkontroll. NSM er også tillagt myndighet for å sertifisere kryptoutstyr, godkjenne informasjonssystemer og klarere firmaer for sikkerhetsgraderte anskaffelser. Sikkerhetsloven har lagt forholdene til rette for en bred reduksjon av sårbarheten i samfunnet i form av en grunnsikring for skjermingsverdig informasjon og objekter.

4.15 Konklusjon om måloppnåelse

I en periode med gunstig sikkerhetspolitisk atmosfære har det vært en utfordring å opprettholde fokus på alvorlige fredstidshendelser og sikkerhetspolitiske scenarier i beredskapsarbeidet.

Det har i planperioden vært flere situasjoner der samfunnets sikkerhets- og beredskapsarbeid har vært satt på prøve. Flere kommuner har opplevd situasjoner der det har vist seg nødvendig å ha et forberedt og øvet kriseapparat. De senere års vektlegging av risiko- og sårbarhetsanalyser og planer for krisehåndtering i kommunene synes å ha bidratt til en betydelig heving av den kommunale beredskapen.

Overgangen til år 2000, transportkatastrofene (Sleipner og Åstaulykkene), togbrannen på Lillestrøm, forlisene med John R og Green Ålesund, utbruddet av munn- og klovtsyke i Europa, havariet med Kursk og terroraksjonene 11. september 2001 og den etterfølgende kampen mot internasjonal terrorisme, har i tillegg til å foranledige en rekke tiltak bidratt til å bevisstgjøre myndigheter og virksomheter om betydning av sikkerhets- og beredskapsarbeidet. I tillegg har det vært systematiske utredninger av beredskapsmessige utfordringer samfunnet står overfor, ikke minst gjennom sårbarhetsutvalgets arbeid og arbeidet for å følge opp utvalgets anbefalinger.

Som en konklusjon må en si at samfunnet etter denne perioden står med en betydelig høyere kunnskapsnivå om hva som skaper sårbarhet, hvordan vi kan unngå å bygge sårbarhet inn i våre samfunnsviktige virksomheter og hvordan vi kan forebygge skade.

5 Risiko-, trussel- og sårbarhetsutviklingen og konsekvenser for innretningen av samfunnssikkerhetsarbeidet

5.1 Innledning

Samfunnssikkerhetsarbeidet skal både bidra til å redusere alvorlige trusler eller risikoer og redusere den sårbarheten disse truslene eller risikoene retter seg mot. Samfunnet står ikke overfor én trussel eller risiko som kan møtes med ett eller et fåtall motmidler. Det er en rekke forhold som har betydning for samfunnssikkerheten.

Begrepet risiko benyttes til å karakterisere hvor alvorlig en gitt type utfordring mot vår sikkerhet anses å være. Risiko er et produkt av to faktorer: Sannsynligheten for at en sikkerhetsutfordring inntreffer og konsekvensene de vil få dersom den inntreffer. Sannsynlighetsdelen av risikobegrepet vil ofte måtte bestå av et subjektivt anslag på basis av et svært begrenset relevant erfaringsmateriale. Konsekvensdelen, som er en vurdering av forventet negativ effekt, er i prinsipp lettere å kvantifisere og beregne, men beregningene blir ofte svært kompliserte.

Trussel brukes i denne meldingen om produktet av kapasitet og intensjon i en situasjon hvor en kjent statlig eller ikke statlig aktør antas å ha kapasitet og intensjon til å gjennomføre en handling som kan medføre omfattende skader på liv, helse, miljø og materielle verdier. Begrepet benyttes som regel om nåtid eller en nær fremtid, men det kan også anvendes om en mulig fremtidig situasjon, da gjerne i sammenstillingen potensiell/fremtidig trussel.

Sårbarhet betegner en begrenset evne til å tåle påkjenninger eller påvirkninger som kan resultere i betydelige negative avvik fra normal funksjon for det system som den sårbare komponent inngår i. Graden av sårbarhet beskriver hvor lett det er å påføre slik skade. Sårbarhet kan benyttes om enkeltkomponenter i et system eller om systemet som helhet. Det anvendes bredt, fra individnivå, via sektornivå og til samfunnsnivå.

Dette kapitlet gir en oversikt over utviklingen i noen av de trusler samfunnet står overfor. Det gis videre en presentasjon av den sårbarhet disse truslene retter seg mot, og hvilke konsekvenser dette kan få for samfunnssikkerhetsarbeidet.

5.2 Utvikling i risiko- og trusselbildet

5.2.1 Generelt om utviklingen i risiko- og trusselbildet

St.prp. nr. 45 (2000-2001) Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005 belyste hvordan risikobildet for Norge har endret seg dramatisk og fremtrer i dag. Vi står overfor et mye bredere og mer diffust trusselbilde enn tidligere, kjennetegnet av glidende overganger mellom det nasjonale og det internasjonale, og mellom fred, krise, væpnet konflikt og krig. Norge kan i økende grad

bli trukket inn i konflikter i den lavere delen av krisespekteret, og vi kan bli trukket inn i konflikter på en indirekte måte. I sum er de potensielle truslene som vi står overfor som del av en mer global verden ikke blitt borte - de er flere og mer uoversiktlige.

NATOs strategiske konsept fra april 1999 beskriver internasjonal terrorisme som en ny sikkerhetsutfordring for alliansen. På samme måte omtaler St.prp. nr. 45 fremveksten av internasjonal terrorisme som en sikkerhetsutfordring også for Norge. Både NATO og Forsvaret hadde frem til 11. september 2001 i begrenset utstrekning tatt hensyn til denne nye utfordringen i utformingen av styrkemål og militære kapasiteter.

Vår sikkerhetspolitikk vil fortsatt være preget av naboskapet til en stormakt. Et kjennetegn ved de trusler vi ser utvikle seg er at de i stadig mindre utstrekning retter seg mot vårt territorium. Globalisering og våpenteknologisk utvikling innebærer samtidig at vi i fremtiden må være forberedt på at det ikke bare er land i våre nærområder som vil kunne utgjøre en omfattende militær trussel mot Norge.

Truslene vi står overfor behøver heller ikke ha en territoriell eller militær dimensjon. De kan vel så gjerne ha som formål å destabilisere samfunnet. Trusler kan oppstå og utvikle seg meget raskt og uten særlig forvarsel, blant annet fordi også ikke-statlige aktører kan true vår sikkerhet i et helt annet omfang enn vi tradisjonelt har regnet med. Den teknologiske utviklingen innebærer at det blir stadig flere statlige og ikke-statlige aktører som vil inneha et potensiale til å anrette stor skade. Spredning av masseødeleggelsesvåpen og angrep via informasjonssystemer er eksempler på en utvikling som skaper et nytt risikobilde. Trusler fra masseødeleggelsesmidler har allerede fått en mer fremtredende plass i vår nasjonale beredskap, og sårbarheten i informasjonssystemer regnes som en stor utfordring.

Dagens trusselbilde er svært sammensatt uten en bestemt dimensjonerende trussel. Terroranslagene mot USA 11. september 2001 viser hvor sårbart det moderne samfunn er mot slike angrep. Det kan ikke utelukkes at Norge kan bli utsatt for terrorangrep som kan ramme brått og omfattende. Samfunnssikkerhetsarbeidet forholder seg, i motsetning til under den kalde krigen, til et stort mangfold av sikkerhetsutfordringer, som kan oppstå uventet og på uventet vis. Disse utfordringene fordrer bredde og stor grad av fleksibilitet i det arbeidet som gjøres for å sikre samfunnet.

Terrorhendelsene den 11. september 2000 gir et varsel om hvilke trusler vi kan komme til å stå overfor i fremtiden. Sivilbefolkning og det sivile samfunn er utsatt på en annen måte enn tidligere. St.prp. nr. 1 (2001-2002) for Forsvarsdepartementet beskriver den bredden som er nødvendig i arbeidet med å hindre og bekjempe internasjonal terrorisme. Proposisjonen fremhever at NATO gjennom flere år har vektlagt arbeidet med å etablere evne til beskyttelse, deteksjon og forebygging av spredning tilknyttet bruk av masseødeleggelsesvåpen og deres leveringsmidler. Det har vært arbeidet for å gjøre alliansen i stand til bedre å beskytte sitt personell og utstyr og til å motvirke trussel om eller faktisk bruk av masseødeleggelsesvåpen. Etter terroranslaget vil alliert arbeid intensiveres også i forhold til bekjempelse av aksjoner mot sivile mål.

Det minskende skillet mellom nasjonale og internasjonale trusler aktualiserer også behovet for internasjonal forebygging. De internasjonale voldelige

konfliktene Norge må forholde seg til i dag, har ofte opphav i etniske motsetninger innen en stat, forverret av svikt eller bortfall av grunnleggende offentlige funksjoner. De involverer sivilbefolkningen i utstrakt grad. Slike konflikter kan utgjøre et betydelig internasjonalt sikkerhetsproblem. Konfliktene virker destabiliserende ofte på hele regioner. Humanitære hensyn har i større grad enn tidligere blitt en direkte del av sikkerhetspolitikken.

Trusler kan også oppstå uten at formålet er å destabilisere samfunnet. Trusselen fra internasjonal organisert kriminalitet kan få svært alvorlige følger. Det kan derfor ikke utelukkes at vi i fremtiden kan stå overfor omfattende trusler mot liv, helse, miljø og materielle verdier som ikke er utløst i krigs- eller terrorøyemed. Hvis den teknologiske utviklingen gjør at terrorister vil kunne skaffe seg midler til å anrette omfattende ødeleggelser i politisk øyemed, vil vi måtte regne med at også kriminelle vil kunne gripe til tilsvarende midler i kriminelt øyemed.

Risikoen for naturkatastrofer og teknologisk svikt er en stadig viktigere premiss for samfunnssikkerhetsarbeidet. Overgangen til år 2000 var en beredskapsmessig utfordring, uten at den ble representert ved noen ytre trussel. Risikoen for teknologiske hendelser vil være et anliggende for samfunnssikkerhetsarbeidet også i fremtiden. Vi må regne med at vi rammes av naturkatastrofer også i fremtiden og at vi må kunne håndtere slike situasjoner når de oppstår.

Det er også nødvendig å møte en del langsiktige utviklingstrekk som på sikt kan ha en destabiliserende effekt. Befolkningseksplasjon, fattigdom, HIV-epidemien og langsiktige miljøforstyrrelser vil alle kunne være faktorer som vil kunne bidra til fremveksten av fremtidige konflikter og andre trusler mot samfunnets sikkerhet. Vi må være forberedt på at slike forhold vil påvirke oppfatningen av vår egen sikkerhet enten direkte eller som underliggende faktor i stadig sterkere grad i fremtiden.

Endringer i klima vil kunne øke faren for naturkatastrofer. Et tørrere klima kan for eksempel tenkes å gi flere skogbranner. I sin høringsuttalelse til Sårbarhetsutvalget fremholdt Norges vassdrags- og energidirektorat at endrede klimabelastninger i form av økte vindstyrker og større nedbørmengder til nye årstider vil kunne gi flere og større skader på kraftforsyningssanlegg, vassdragsanlegg og skader i og ved vassdragene.

5.2.2 Særlig om terrorisme

Terroranslagene i USA 11. september 2001 representerer en omfattende form for terrorangrep, som også ble ansett som et væpnet angrep i FN-paktens og Atlanterhavspaktens forstand. Hendelsen gir liten tvil om at dette gir den sikkerhetspolitiske utfordringen en større dimensjon enn hva som tidligere er lagt til grunn for så vidt som ikke-statlig terrorisme kan ha et skadeomfang som i ytterste konsekvens kan true nasjonal sikkerhet eller vesentlige samfunnsinteresser. Slik sett representerer terrorisme en bredere sikkerhetsutfordring enn tidligere. Å bekjempe terrorisme er en stor utfordring for verdenssamfunnet. Terroristene utnytter samfunnets sårbarhet slik at uskyldige personer rammes. Den teknologiske utviklingen gir terroristene flere og mer effektive redskaper til å begå terrorhandlinger. Terrornettverk nyter også godt av finansiell støtte fra ulike hold.

Terrorisme representerer en trussel mot vesentlige samfunnsinteresser og vil være premissgivende for hvilke beskyttelsestiltak som iverksettes på en rekke sektorer.

Regjeringen har sendt på høring et forslag om endring i straffeloven og straffeprosessloven. Proposisjonen vil bli fremmet for Stortinget om kort tid.

Etter annen verdenskrig har det skjedd en økning med hensyn til terrorhandlinger, enten som ledd i frigjøringskamp eller i strid mellom ulike religiøse eller politiske grupperinger om hvem som skal styre landområder og stater. I en rekke stater er det interne konflikter på grunn av ideologisk uenighet mellom revolusjonære grupper og regjeringer. Religiøs motivert terrorisme har forekommet i økende grad de seneste ti-årene.

Terrorister er ofte rasjonelle aktører som foretar kost-nytte vurderinger og målutvelgelser ut i fra bestemte mønstre. Bak enhver terrorhandling eller -kampanje finnes tre ledd: Det støttende (som bidrar med ressurser), det planleggende og det utførende. Terroranslagene i USA 11. september 2001 viste at terrorhandlinger kan ha utgangspunkt i terrornettverk organisert på tvers av landegrensene. Dersom en terrorhandling for eksempel involverer individer fra mer enn en stat, dreier det seg om internasjonal terrorisme.

Terroraktører kan deles inn i fire hovedtyper: Ideologiske grupper, etnisk-separatistiske grupper, ekstreme religiøse grupper, og «ensaks-terrorister». Det finnes også hybrider, og da spesielt grupper med en kombinasjon av religiøse og etnisk-separatistiske trekk. Beskrivelsen som gis nedenfor er helt generell og ikke rettet mot norske forhold spesielt.

Med «ideologiske grupper» menes grupper som forfekter en ekstrem politisk ideologi og som bruker terrorisme som en måte å kommunisere sitt ideologiske budskap om samfunnsendring til et statsapparat eller en befolkning.

«Etnisk-separatistiske grupper» søker frigjøring fra et overliggende statsapparat og bruker terrorisme både til å kommunisere sitt budskap til statsapparatet og til å svekke statsapparatets reelle evne til å hindre løsrivelse. Slike grupper har alltid et klart definert geografisk operasjonsområde, og driver i liten grad med internasjonal terrorisme, selv om det finnes eksempler på samarbeid mellom etnisk-separatistiske terrorgrupper og andre typer terrororganisasjoner eller sponsorstater.

«Ekstreme religiøse grupper» er en betegnelse for et bredt spekter av terrorgrupper som har det til felles at de bruker terrorisme til å kommunisere sitt religiøse ideal til en befolkning. Ekstreme religiøse grupper har oftest et globalt perspektiv, men samarbeider i liten grad med andre terrororganisasjoner og bare unntaksvis med stater. Fordi det ligger et religiøst ideal til grunn for handlingene er de i langt mindre grad enn andre grupper redde for å vekke stor avsky, og de har derfor ofte færre hemninger mot bruk av massevold, selvmordsaksjonister eller andre ukonvensjonelle midler.

Såkalte «ensaks-terrorister» har smalt definerte politiske agendaer, og bruker terrorisme til å påvirke politiske prosesser rundt spørsmål som anses av dem for å være moralsk særdeles viktige.

Innenlandsk terrorisme er langt vanligere enn internasjonal terrorisme, men forårsaker generelt mindre skade. I løpet av de siste ti årene kan man se en viss tendens mot økt bruk av massevold. Sett under ett har antallet terroraksjoner gått ned de siste 20 årene, mens den gjennomsnittlige skade-

mengden pr. terrorangrep har gått opp. Dette har dels sammenheng med en gradvis økning i antallet religiøse terroristaktører.

Det har i alminnelighet vært antatt at ikke-statlige terroristorganisasjoner har hatt potensiale til å utrette stor menneskelige og materielle ødeleggelser, men at deres handlinger i liten grad har kunnet ramme i et omfang som kan true nasjonal sikkerhet.

Terroristgrupper vil kunne foreta tre hovedtyper angrep: aksjoner med konvensjonelle våpen, aksjoner med masseødeleggelsesmidler og informasjonsangrep.

I denne sammenhengen er det viktig å påpeke at konvensjonelle våpen, og da spesielt håndvåpen og eksplosiver er de aller mest brukte midlene i forbindelse med terroraksjoner. Disse er billige, lett å få tak i, enkle å bruke, og egner seg godt til målrettet og tilpasset voldsbruk.

Masseødeleggelsesmidler er langt vanskeligere å utvikle, samtidig som de ofte ikke tjener terroristenes formål. Man har imidlertid sett at enkelte grupper gjennom 1990-tallet har gjort gjentatte forsøk på å skaffe seg og bruke kjemiske-, biologiske- eller radiologiske midler. Mulig bruk av slike midler er blant de trusler man må ta høyde for.

Angrep på informasjonssystemer kan skje logisk (f.eks. datavirus) eller fysisk. Vestlige samfunns økende avhengighet av sårbare informasjonssystemer har skapt frykt for slike angrep, selv om det så langt finnes svært få eksempler på alvorlig cyber-terrorisme.

Det finnes viktige faktorer som kan forsterke den konkrete effekten av terrorangrep. Dette er først og fremst bruk av selvmordsaksjoner, men også den kunnskap og «inside information» som en terroraktør måtte besitte om de mål den ønsker å angripe.

Terrortrusselen mot Norge vurderes fortløpende. I dag vurderes denne trusselen som lav.

5.2.3 Særlig om organisert kriminalitet

Spørsmålet om organisert kriminalitet er i det vesentligste et spørsmål om politiets alminnelige kriminalitetsbekjempelse. Imidlertid er det viktig å være oppmerksom på enkelte utviklingstrekk ved den organiserte kriminaliteten som har betydning for trusselbildet for øvrig. Det eksisterer videre forbindelser mellom organisert kriminalitet og terroristorganisasjoner.

Den organiserte kriminaliteten er i sin art mer sofistikert enn tradisjonell kriminalitet. Dette gjør at organisert kriminalitet representerer en langt større trussel mot samfunnet og samfunnsordenen enn tradisjonell kriminalitet samtidig som den er vanskeligere å bekjempe.

Begrepet organisert kriminalitet har ikke noe entydig innhold, og i Norge finnes det ingen lovfestet definisjon av begrepet. Det er imidlertid en grunnleggende forutsetning at det dreier seg om alvorlig nettverksbasert profittmotivert kriminalitet. I det alt overveiende vil det også dreie seg om grenseoverskridende kriminalitet. Kriminalitetsbildet er sammensatt og det kan ikke dras noen klare grenser mellom organisert og annen kriminalitet. Det typiske ved den organiserte kriminaliteten er imidlertid at den er skjult og i liten grad avdekkes gjennom anmeldelser til politiet.

Den organiserte kriminaliteten dekker over et bredt felt av kriminelle aktiviteter som skjer planmessig og til dels parallelt. Hovedsiktemålet med aktivitetene vil ofte være å oppnå størst mulig økonomisk vinning. Den organiserte kriminaliteten kan imidlertid også ha andre motiver, herunder politisk innflytelse og makt, som understøttes av det økonomiske fundament som bygges opp gjennom den kriminelle virksomheten. Den økonomiske gevinsten blir således både et mål og et middel. Stadig flere av de kriminelle nettverkene benytter til dels avansert teknologi og knytter sin illegale aktivitet til virksomheter som er - eller fremstår som - lovlige. I mange tilfelle blir utbytte hvitvasket gjennom tilsynelatende lovlige næringsvirksomhet. Organiserte kriminelle nettverk planlegger og utfører i betydelig grad sine operasjoner på en slik måte at oppdagelsesrisikoen minimeres. Ved å gi kriminaliteten en grenseoverskridende profil, spekuleres det bevisst i det internasjonale samfunns manglende evne til en samordnet og effektiv kriminalitetsbelkjempelse på tvers av landegrensene. Også på nasjonalt nivå søker organiserte kriminelle grupper å vanskeliggjøre politiets og påtalemyndighetens arbeid ved å spre sin aktivitet over flere politidistrikt.

Et ytterligere kjennetegn ved den alvorlige organiserte kriminaliteten er at den blir stadig mer aggressiv og voldelig.

For den kriminelle er det ofte en enkel sak å forflytte seg eller overføre verdier fra et land til et annet. I mange tilfeller vil en overføring av formuesgoder kunne skje meget hurtig, for eksempel ved bruk av elektroniske banktjenester. Den teknologiske utviklingen har videre muliggjort at kriminelle handlinger kan iverksettes i et land, mens virkningen inntreffer i et annet land. Disse forholdene kan utnyttes strategisk av organiserte kriminelle til å fremme den kriminelle virksomheten og for å unngå straffeforfølgning, herunder beslag og inndragning av verdier.

Trekk ved den teknologiske utviklingen åpner også for at kriminelle personer og organisasjoner kan kommunisere mer effektivt og avskjermet og dermed skjule sine spor. Dette gjelder blant annet utbredelsen av Internett og utviklingen innen kryptering. Samtidig har næringsliv, banker og finansinstitusjoner og offentlige virksomheter gjort seg avhengig av datanettverk hvor kriminelle kan skaffe til veie, manipulere og blokkere informasjon, utøve industrispionasje, sabotasje, bedrageri, utpressing og gjennomføre «elektroniske innbrudd.» Det forventes økt fremtidig aktivitet innen blant annet verdipapirhandelkriminalitet, internasjonale bedragerier og IKT-kriminalitet. IKT-utviklingen representerer en risiko i dobbel forstand ettersom den nye infrastrukturen både gir de kriminelle et åsted og et skjulested. Banker og andre finansinstitusjoner, samt offentlige organer som for eksempel skattemyndighetene, benyttes også aktivt av kriminelle nettverk for å hvitvaske utbyttet av straffbare handlinger.

Risikoen for at Norge og norske interesser blir utsatt for grenseoverskridende, organisert kriminalitet må antas å stige i takt med økende økonomisk og teknologisk samarbeid og integrasjon på tvers av landegrensene. Kriminelle grupper benytter seg av de fordeler internasjonale nettverk kan gi, herunder muligheten til å utnytte forskjellen mellom rettsregler i ulike land.

De er et betydelig potensial for økning i den organiserte kriminaliteten. Dette gjelder ikke minst den grenseoverskridende organiserte kriminalitet.

Økningen vil formentlig skje på områder det har vært sterkest økning de senere årene og som medfører store direkte og indirekte skadevirkningene på hele samfunnet (blant annet narkotikakriminalitet, internasjonale bedragerier, IKT-relatert kriminalitet, organiserte tyverier, smugling av gods og mennesker og hvitvasking). Trusselbildet i tiden framover vil også være sterkt preget av «terrorkriminalitet» med de mange forgreninger og linker den har opp mot annen organisert kriminalitet. Samlet sett må disse former for kriminalitet, og utbredelsen av dem, antas å utgjøre en ikke ubetydelig trussel mot samfunnet.

5.3 Sårbarhetsutviklingen

Når de farer samfunnet kan stå overfor skal vurderes, kan det ikke sees isolert på faren for naturgitte hendelser, væpnede angrep eller anslag fra statlige eller ikke statlige aktører. Sårbarhetsutviklingen og sårbarheten i samfunnet reiser beredskapsmessige utfordringer i seg selv, og kan aktualiseres uten noen ytre trussel. År 2000-problematikken var et eksempel i så måte, hvor faren for teknologisk svikt ble sett på som en stor beredskapsmessig utfordring.

Det sårbare samfunn har blitt et hovedtema i beredskapsarbeidet de senere år. St.meld. nr. 25 (1997-98) Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999 - 2002 ga en bred vurdering av sårbarhetsproblematikken. Meldingen fremhevet blant annet at telesektoren og energiforsyningen er særlig sårbare områder. Nedsettelsen av Sårbarhetsutvalget var et viktig grep for å få oversikt over den samlede sårbarhetsutviklingen.

Stadige teknologiske nyvinninger og en økende avhengighet av teknologi har ført til en grunnleggende omstrukturering av samfunnet. Denne omstruktureringen har ført til økt effektivisering og enklere beslutningsprosesser. Den teknologiske utviklingen er også nært forbundet med utviklingen i velstands nivået. På den annen side kan svikt i den teknologien samfunnet er avhengig av forårsake store konsekvenser.

Samfunnets sårbarhet tar gjerne utgangspunkt i at bortfall i enkelte funksjoner kan få store ringvirkninger for andre deler av samfunnet. De funksjoner hvor man står overfor en særlig grad av gjensidig avhengighet omtales gjerne som kritisk infrastruktur. Kraftforsyning og telekommunikasjon er eksempler på slik kritisk infrastruktur.

	Ledelse/informasjon	Kraftforsyning	Telekommunikasjon	Olje og drivstoff	Transport	Arbeidskraft	Vannforsyning	Bank- og pengevesen	Bygg og anlegg	Industri og varehandel	Helse	Ernæring	Brann/redning	Politi/orden
Ledelse/informasjon	X	XX	XX			X			X				X	XX
Kraftforsyning	X		XX	X		X				X			X	
Telekommunikasjon	X	XX			X	X				X			X	
Olje og drivstoff	X	XX	X		XX				X	X			X	
Transport	XX	X	X	XX		XX			XX	X			X	X
Arbeidskraft	X	XX	XX		X		X	XX			X	XX		
Vannforsyning	XX	XX	X							X				
Bank- og pengevesen	X	XX	XX										X	
Bygg og anlegg	X	X	X	XX	XX	XX		XX		X				
Industri og varehandel	X	XX	XX	XX	XX	XX	X	XX					X	
Helse	X	XX	XX			XX	XX			XX		XX	X	X
Ernæring	X	XX	XX			XX	XX	XX		XX				
Brann/redning	XX	X	XX			X	XX		X					XX
Politi/orden	XX	X	XX			X								

Figur 5.1 Tabell over gjensidig avhengighet mellom ulike sektorer.

Tabellen gir en oversikt over den gjensidige avhengigheten mellom viktige samfunnsfunksjoner. To kryss angir sterk avhengighet, mens ett kryss angir en mer usikker avhengighet. Tabellen er utarbeidet av Forsvarets forskningsinstitutt (FFI/RAPPORT-97/01458) og er også publisert i Sårbarhetsutvalgets rapport.

Problemstillingen omkring sårbarhet er også knyttet til hvilken sårbarhet myndigheter, virksomheter og privatpersoner er oppmerksomme på og er villige til å akseptere. Løsningen på sårbarhetsutfordringene er å arbeide systematisk for å kartlegge de sårbare trekkene i samfunnet og iverksette tiltak for å avhjelpe sårbarhet som anses uakseptabel.

Når sårbarhet konstateres, vil denne måtte møtes med tiltak for enten å redusere sårbarheten i forkant eller å iverksette tiltak for å redusere konsekvensene i tilfelle bortfall, eller ved en kombinasjon av virkemidler. Det er en rekke virkemidler som kan brukes for å redusere en slik sårbarhet, sett i forhold til hvilken sektor man befinner seg på. Sårbarhetsreducerende tiltak kan være å forhindre utbygging i områder som er utsatt for naturfenomener som flom og skred. Det arbeides systematisk med sikte på å sikre at tilstrekkelig robusthet bygges inn for eksempel i tele- og kraftnettet. Sårbarhetsreducerende tiltak vil måtte gjennomføres i hele samfunnet. En særlig utfordring blir å identifisere og fastslå hvilken sårbarhet som ikke aksepteres. Vanskelige avveininger vil ofte være forbundet med å identifisere hvilken robusthet man har behov for av hensyn til driftssikkerhet og hvilken robusthet som bør kreves av beredskapshensyn, og hvem som eventuelt kan kreve tiltak gjennomført og finansiere en slik beredskap. En god oppfølging på dette området vil kreve systematiske utredninger og tiltak innen den enkelte sektor i tillegg til sektorovergrepene forskning og utredninger. En særskilt sårbarhetsutfordring er også knyttet til at en rekke sårbare funksjoner ivaretas på områder med fri konkurranse. Dette gjelder for eksempel innen samferdselssektoren, hvor det tidligere Televerket, Postverket og NSB, siden midten av 1990-tallet er blitt omgjort til selskaper. Dette skaper store bered-

skapsmessige utfordringer, som krever andre virkemidler enn de tradisjonelle.

Den teknologiske og markedsmessige utviklingen fører ikke nødvendigvis til økt sårbarhet. Ny teknologi og flere operatører og aktører vil kunne legge til rette for større fleksibilitet og større muligheter for bruk av alternative løsninger for eksempel omruting av teletrafikk og alternative transport- og sambandsløsninger. Ny teknologi kan dessuten også gjøre det lettere å oppdage forhold som innvirker på sikkerheten, slik at en i tide kan foreta varsling og sette i verk nødvendige tiltak og dermed i noen sammenhenger til og med oppnå en styrket sikkerhet og beredskap.

5.4 Konsekvenser for samfunnssikkerhetsarbeidet

Med utgangspunkt i risiko-, trussel- og sårbarhetsutviklingen skal samfunnssikkerhetsarbeidet bidra til at skadepotensialet fra farene samfunnet står overfor blir redusert. Utgangspunktet for arbeidet er faren for store ulykker, kriser og krig. Det skal legges vekt på de alvorligste hendelser samfunnet kan bli stilt overfor. Dette kan eksempelvis være omfattende naturkatastrofer, svikt i kritisk infrastruktur, anslag med masseødeleggelsesmidler og væpnede konflikter.

Visjonen for samfunnssikkerhetsarbeidet er at det ikke skal forekomme større skader på liv, helse, miljø eller materielle verdier som følge av svikt i kritiske funksjoner eller for samfunns- og krigsviktige virksomheter enten svikten skyldes tilsiktede handlinger eller utilsiktede hendelser eller fenomener.

Samfunnssikkerhetsarbeidet skal sikre en systematisk identifisering av truslene mot- og sårbarheten i samfunnet, og iverksette forebyggende tiltak for å forhindre uønskede hendelser og avhjelpe den sårbarhet som er uakseptabel.

Samfunnet skal ha en beredskap som gir god håndtering av omfattende hendelser, uansett art, så vel i fred som under krise og krig. Beredskapen skal være så godt samordnet at de ulike sektorenes tiltak på sikkerhets- og beredskapsområdet fremstår som et hele.

Arbeidet skal ta sikte på å kunne dekke de behov sivilbefolkningen og Forsvaret har for støtte under kriser og krig, både ved Forsvarets operasjoner i Norge og ved mottak av allierte forsterkninger. Samfunnet skal ha et system som muliggjør bruk av norske sivile ressurser ved internasjonale operasjoner og ved internasjonal sivil krisehåndtering og legge til rette for en effektiv utnyttelse av Forsvarets støtte til det sivile samfunn.

Ved å rette oppmerksomheten mot de alvorligste hendelser, avgrenses det mot det løpende sikkerhetsarbeid som foregår på en rekke sektorer i samfunnet. Samfunnssikkerhetsarbeidet foregår imidlertid svært ofte i forlengelsen av dette arbeidet, slik at krisehåndteringen foregår med utgangspunkt i samfunnets normalapparat. Dette er sentralt for organiseringen av samfunnssikkerhetsarbeidet.

Vektleggingen av de alvorligste hendelser danner også grunnlaget for arbeidsmetodene som velges i samfunnssikkerhetsarbeidet. Når alle deler av samfunnet må ta høyde for at kriser kan oppstå, stiller dette krav til at den

enkelte virksomhet og den enkelte borger har et gjennomtenkt forhold til hvordan man selv skal opptre og hva man kan bidra med. Dette må nedfelles i planer og rutiner. Samfunnet må dernest sikre at de planer og rutiner man har samlet sett tar høyde for og gjør samfunnet i stand til å møte de situasjoner man frykter. Dette danner utgangspunkt for hvilke tiltak som iverksettes på samfunnssikkerhetsområdet.

6 Sårbarhetsreduserende tiltak

6.1 Innledning

Dette kapitlet er i stor utstrekning en direkte tilbakemelding på de sektorvise tiltakene sårbarhetsutvalget anbefaler for økt samfunnssikkerhet. Det er enkelte unntak fra denne systematikken. Kapitlet inneholder eksempelvis en fremstilling av beredskapen i forhold til naturkatastrofer, herunder skred. Dette temaet er kommet til på bakgrunn av mottatte høringsuttalelser. Likeledes er for eksempel den materielle kulturarven omtalt særskilt. En rekke av de problemstillinger som reises i dette kapitlet, er også aktuelle for Svalbard, men må i stor grad løses ved bruk av andre virkemidler enn de som anvendes på fastlandet. Beredskapsmessige forhold på Svalbard omtales i kapittel 8.5.

6.2 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

6.2.1 Bakgrunn

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) betegner sammensmeltningen mellom informasjonsteknologi og telekommunikasjon. De siste 10 - 20 år har samfunnets økonomiske vekst og velferdsutvikling i stor grad vært sammenfallende med utviklingen innen IKT. Drifts- og produksjonsapparatet i de fleste samfunnssektorer baserer seg i stor grad på slik teknologi. Denne teknologien har også gjort samfunnet mer sårbart. For eksempel er kraftforsyningen avhengig av velfungerende IKT. Konsekvensene i driftsforstyrrelser i IKT systemer og infrastruktur kan være sammensatte og alvorlige for samfunnets funksjonsdyktighet. Fungerende IKT vil også ha stor betydning for samfunnets evne til å håndtere kriser.

Sårbarhetsutvalgets arbeid med IKT-sårbarhet har vært koordinert mot et prosjekt i regi av Nærings- og handelsdepartementet. Utvalget konkluderer blant annet med at eksisterende tiltak for fysisk sikring av tele og kraftsektoren begynner i en del tilfelle å bli utilstrekkelige og foreslo at den overordnede målsetning for arbeidet med IKT-sårbarhet og kritisk infrastruktur burde være «Å øke robusthetsnivå i IKT-infrastruktur til et nivå som gjør det helt usannsynlig at viktige samfunnsfunksjoner stanses i en normalsituasjon. I en krisesituasjon skal robustheten være tilstrekkelig til å opprettholde kritiske funksjoner.»

Sårbarhetsutvalget ga en rekke konkrete anbefalinger til hvordan sårbarheten på området kunne reduseres, herunder at det etableres et Senter for informasjonssikring (SIS) som bør få i oppgave å koordinere oppgaver innen hendelsesrapportering, varsling, analyse og erfaringsutveksling i forhold til trusler mot IKT-systemer. Utvalget mente også det var behov for å etablere et varslingscenter for trusler mot IKT-tjenester i offentlig virksomhet. Utvalget så også behov for å styrke utdanningen og forskningen innen IKT og at det settes klare sikkerhetskrav i forbindelse med etablering og drift av kritiske

IKT-systemer. Sertifiseringsarbeid er et viktig fundament i dette arbeidet. Utvalget så blant annet også behovet for en nærmere vurdering av behovet for endringer i lover og regler og tiltak for en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Næringslivets hovedorganisasjon ga i sin høringsuttalelse støtte til en rekke av utvalgets vurderinger på dette området, men etterlyste en noe sterkere vektlegging av utfordringene for næringslivet.

Landsorganisasjonen i Norge ga i sin uttalelse en bred vurdering av Sårbarhetsutvalgets innstilling i forhold til IKT og kraftforsyning. Landsorganisasjonen ga uttrykk for at man så behovet for insentiver for å redusere samfunnets IKT-sårbarhet og styrke robusthetsnivået i kritisk infrastruktur. Det ble blant annet pekt på at leverandørene av teletjenester må pålegges ringkjøringsmuligheter i hovedsambandene, og at kabelbruddet i Kristiansand den 17. juli 2000 er et eksempel på nødvendigheten av dette.

Forsvarsdepartementet støttet utvalgets vurderinger knyttet til sårbarheten i IKT-infrastrukturen og kraftforsyningen og så det som svært viktig å øke robustheten på dette området.

Politiets overvåkingstjeneste mente det er grunn til å anta at terrorgruppers interesse for å bruke IKT som terrorvåpen vil øke etter hvert som kunnskapen generelt øker. Politiets overvåkingstjeneste pekte også på at et stort antall aktører også i dag har mulighet til gjennom IKT å påvirke utfallet av politiske og militære beslutninger gjennom fysiske og logiske anslag rettet mot deler av nettverksstrukturen.

En rekke høringsinstanser sa seg enig i forslaget om å opprette et senter for informasjonssikring.

6.2.2 Særlig om gradert samband

I dag eksisterer det en rekke ulike sambandsløsninger for utveksling av graderte opplysninger mellom aktørene i totalforsvaret. Dette gjelder både stasjonære og mobile løsninger. Forsvaret har utviklet krypterte GSM-mobiltelefoner som skal kunne anvendes nasjonalt og internasjonalt og være basert på tilgjengelige kommunikasjonsnett.

At det eksisterer forskjellige typer utstyr for utveksling av graderte opplysninger er ikke et vesentlig problem i det daglige, når mengden gradert informasjon er lav. Derimot settes sambandssystemene under press når kriser oppstår, og mengden av graderte meldinger øker.

Direktoratet for sivilt beredskap har ansvaret for å sikre at sambandspersonell i sivil forvaltning får tilbud om kryptoutdanning. Direktoratet for sivilt beredskap har også ansvaret for rådgiving innen sambandsspørsmål og for samordning av kryptoforvaltningen innen det sivile beredskap. Nasjonal sikkerhetsmyndighet har et helhetlig ansvar for koordinering.

Det er avgjørende at aktørene i totalforsvaret er i stand til å kommunisere sikkert seg imellom. Direktoratet for sivilt beredskap vil derfor få klargjort og presisert sitt ansvar for samband. Dette ansvaret vil blant annet innebære at det føres tilsyn med at de ulike etatene har tilstrekkelig med utdannet sambandspersonell, at sambandsløsningene er oppdaterte, og at det gis råd om hvilke løsninger som bør anskaffes innen de ulike deler av forvaltningen.

Mulighetene til sikker kommunikasjon med e-post skal også vurderes for flere aktører.

6.2.3 Særlig om radiosamband for nød- og beredskapsstatene

Samfunnets behov for telekommunikasjon forsterkes i en krisesituasjon.

Beredskapsapparatet og nødetatenes virksomhet kan ikke basere seg på kommunikasjonssystemer som har en uakseptabel høy sannsynlighet for å svikte nettopp i de situasjoner hvor sambandsbehovet er størst. Godt fungerende radiosamband er en forutsetning for at de mange oppgavene innenfor redning og beredskap skal kunne løses raskt og effektivt. Små og store nød- og krisesituasjoner involverer en rekke aktører. Et godt samarbeid mellom disse aktørene forutsetter gode telekommunikasjonssystemer også mellom etatene.

Dagens sambandssituasjon for nød- og beredskapsstatene er komplisert og uoversiktlig. Årsaken til denne situasjonen er at hver nødetat har hatt ansvar for etablering og drift av sine egne sambandssystemer, og etatene har gjennom tidene utviklet ulike sambandsløsninger. Alderen på en del eksisterende systemer og generasjonsskiftet fra analog til digital teknologi tilsier at de eksisterende systemene vil bli stadig vanskeligere og dyrere å vedlikeholde. Analog teknologi er i ferd med å bli foreldet og i løpet av noen år blir det vanskelig å holde utstyret nødetatene har i dag i drift.

De eksisterende sambandssystemene tilfredsstiller ikke brukernes krav til funksjonalitet. Sambandene har variabel og ufullstendig geografisk radiodekning. Redningsmannskapene kan ikke enkelt snakke sammen på tvers av sine forskjellige radionett og samtalene kan med få unntak avlyttes av uvedkommende.

Nødetatene baserer seg i dag i stor utstrekning på bruk av mobiltelefoner for å supplere sambandssystemene. Dette er meget betenkelig. Mobilnettet har en betydelig innebygget sårbarhet og bryter lett sammen ved belastninger enten belastningen skyldes stor trafikk eller bortfall i strømforsyningen. Mobiltelefonsambandet brøt for eksempel sammen under Åsta-ulykken. Dette gjør at nød- og beredskapsstatene har behov for et nytt samband som er mer robust og bedre tilpasset deres behov enn det som kan tilbys innen kommersielle mobiltelefon tjenester.

På denne bakgrunn er det utviklet en ny digital standard for kommunikasjon innen nød- og beredskapsstatene kalt TETRA-standard. Tolv andre land i Europa har satt i gang aktiviteter med henblikk på utbygging av TETRA-nett for sine nød- og sikkerhetstjenester. Fem land har inngått kontrakter om utbygging av landsdekkende TETRA-nett og sju land har inngått kontrakter om utbygging av ett eller flere pilotsystemer. Landsdekkende statlig finansierte nett er under etablering i Belgia, Finland og Nederland. En rekke andre land arbeider med å få til det samme. I Storbritannia er det inngått langsiktig kontrakt med operatør om kjøp av TETRA-basert radiotjeneste, mens på Island har politiet inngått avtale med privat tjenesteleverandør. Irland, Spania, Sverige og Østerrike gjennomfører piloter som inkluderer alle nødetatene, mens Italia, Portugal og Tyskland har begrenset piloteringen til å gjelde politietaten. Med dagens teknologi kan ikke norske politimyndigheter kommunisere direkte over landegrensene, for eksempel med svenske eller finske kollegaer

da radiosambandene ikke har sammenfallende frekvenser. Schengen-samarbeidets anbefaling av TETRA-standarden og det faktum at flere europeiske land har valgt TETRA-standarden, bør tale for at Norge tilstreber etablering av et radiosamband som tilrettelegger for kommunikasjonsforbindelser mellom landene.

Forstudier i Norge tilsier at det er samfunnsøkonomisk gunstig om de tre nødetatene samarbeider om å realisere utbyggingen. Et felles digitalt radiosamband basert på denne standarden vil gjøre det enklere å samarbeide i nødsituasjoner på tvers av etats- og landegrensene, selv under vanskelige forhold. Den nye teknologien vil også gi mulighet for dataoverføring til mobile enheter.

I 1998 innledet nødetatene et samarbeidsprosjekt for å utrede mulig innføring av et felles radiosamband basert på TETRA-standarden. En TETRA pilotinstallasjon er etablert i Trondheimsområdet. Pilotsystemet får ca. 600 brukere innen brannvesen, politi, helsevesen, Forsvar, redningshelikoptere, energiforsyning og Røde Kors. Det er også utvist interesse fra andre beredskapsorganisasjoner. Systemet er nå i operativ bruk. Piloten er hovedsakelig finansiert av samarbeidspartnerne Telenor Mobil og Nokia som resultat av åpen forespørsel. Pilotsystemet skal kvalitetssikre tekniske og økonomiske vurderinger og estimer, ved aktiv brukermedvirkning. Prosjektet er besluttet videreført i 2002 og det skal utarbeides en fullstendig kravspesifikasjon som beslutningsgrunnlag for en eventuell anskaffelse.

Sårbarhetsutvalget ga en kort presentasjon av TETRA i kapitelet om beskyttelse av IKT og kraftforsyning. I sin høringsuttalelse til sårbarhetsutvalget bemerket Politiets fellesforbund blant annet: «Utredningen har etter PFs mening lagt alt for lite vekt på problemene knyttet til at nødetatene pr. dato ikke har tidsmessig radiosamband. (. . .) Dagens manglende sambandsutstyr og utstrakt bruk av mobiltelefoner i det offentlige GSM-nettet av nødetatene, utgjør en stor risiko for total sambandssvikt ved større ulykker, og enda større risiko ved katastrofer. I tillegg er mye av utstyret gått ut av produksjon, slik at det ikke er mulig å få deler.»

Et landsdekkende TETRA-nett skal kunne dekke behovet for mobilt samband for de tre nødetatene, både internt innen hver etat og på tvers av etatsgrensene.

TETRA muliggjør samtidig tale- og datakommunikasjon, er gruppeorientert, vanskelig å avlytte og kan brukes som mobiltelefon. En TETRA-bruker trenger ikke mobiltelefon i tillegg. TETRA har vanlige mobiltelefonfunksjoner, det vil si at det kan sammenkobles med andre telefonsystemer, og muliggjøre samtrafikk med fastnett og mobilnett.

TETRA-standarden støtter dataoverføring. For eksempel kan journaler og andre opplysninger overføres til skadestedet i form av tekst og bilder.

Selv om radiosambandet først kommer til sin fulle rett ved ulykker og katastrofer, vil det bli mest brukt i daglig aktivitet. Er sambandsutstyret så enkelt og effektivt at det benyttes hver dag, blir håndtering av større ulykker bare en naturlig utvidelse av det en ellers gjør og vet fungerer. Daglig bruk gir trygghet.

Brukeren trenger ikke å ha kunnskaper om radiosambandet for å operere sin TETRA-radio. TETRA-systemet tildeler automatisk ledig radiokanal og

radioene er enkle i bruk. Det finnes TETRA-radioer for bilmontasje og annen fast montasje, robuste spesialradioer og lette håndholdte radioer omtrent som dagens små mobiltelefoner.

Det vil bli behov for å ruste opp sambandssystemene til nød- og beredskapssetatene. Et sambandsnett for nød- og beredskapssetater må bygges slik at tilgjengeligheten til radiokommunikasjonen er høy, selv i en krisesituasjon. Aktørene innen redningsarbeidet skal fortsatt kunne kommunisere i situasjoner hvor offentlige nett har brutt sammen. Et beredskapsnett må være svært robust for å kunne tåle ekstraordinære hendelser, som strømbrudd, brutte tel-elinjer eller at enkelte sentrale nettelelementer blir satt ut av funksjon. Forsvarsdepartementet har gitt tillatelse til at TETRA kan benytte Forsvarets digitale nett (FDN) for å ivareta robusthet og redusere sårbarheten i systemet. TETRA-prosjektet vil vurdere om bruk av FDN er hensiktsmessig.

TETRA standarden har en innebygd robusthet ved at en basestasjon vil fungere lokalt selv om forbindelsen til sentralen brytes. Det vil da være mulig å kommunisere med andre brukere innenfor det lokale området.

I og med at TETRA-apparater kan brukes som mobiltelefoner og at nettet er driftssikkert og robust mot ytre påkjenning, vil det være mulig å nytte TETRA-nettet som sambandssystem for regjeringen, fylkesmenn og andre sentrale aktører i Totalforsvaret. I større krisesituasjoner vil disse aktørene ha behov for å kommunisere med hverandre for å få et oppdatert situasjonsbilde, koordinere innsats og treffe avgjørelser.

En bygging av et TETRA-nett vil kunne gi en vesentlig heving av beredskapen i landet i forhold til så vel nødetatenes daglige virksomhet som til samfunnets evne til å kunne motstå krisesituasjoner. Tilgang til robuste og effektive kommunikasjonsmidler med veldefinert funksjonalitet og kvalitet for alle involverte er en helt nødvendig forutsetning for maksimal utnyttelse av samfunnets ressurser i en krisesituasjon.

6.2.4 Vurderinger og tiltak

Næringslivet og offentlige myndigheter har felles utfordringer i å sikre kritisk infrastruktur. Nærings- og handelsdepartementet og Justisdepartementet vil i samarbeid med Forsvarsdepartementet og i forlengelsen av de utredninger som er gjort om sårbarheten innen IKT, ta initiativ til å utarbeide en nasjonal strategi for informasjonssikkerhet. Strategien skal omfatte IKT-sikkerhet i hele samfunnet og favne videre enn Sårbarhetsutvalgets forslag. Arbeidet med strategien skal være bredt forankret i flere departementer og også søke å inkludere privat sektor.

Senter for informasjonssikring er under etablering. Senteret skal bygge tillitsbaserte relasjoner til virksomheter i offentlig og privat sektor for å få tilgang til informasjon om sikkerhetsbrudd og -hendelser. Senteret etableres uavhengig av myndigheter og tilsynsorganer og skal i første omgang organiseres som et treårig forsøksprosjekt under Nærings- og handelsdepartementet. Det er et mål at senteret skal bidra til mer robust IKT-infrastruktur og være et ressurs- og kompetansesenter for offentlige og private aktører som kan ivareta nødvendige funksjoner for informasjonsutveksling, varsling og analyse av sikkerhetsbrudd og trusler.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har under etablering en sertifiseringsordning for informasjonssikkerhet i produkter og systemer. Ordningen forventes å være operativ i første del av 2003. Denne ordningen vil gjøre Norge til et sertifikatproduserende medlem av ARCC (Arrangement on the Recognition of Common Criteria Certificates in the field of Information Technology Security). Hensikten med dette arbeidet er å skape tillit til bruk av IKT.

Det er også etablert en sertifiseringsordning for IKT-sikkerhet i organisasjoner. Norsk Akkreditering bemyndiger (akkrediterer) virksomheter/organer som vil drive sertifisering. Sertifiseringen signaliserer overfor kunder og brukere hvilke forventninger de kan stille til IKT-sikkerheten i organisasjonen/virksomheten.

«Varslingssystem for digital infrastruktur» (VDI) er et forsøksprosjekt i samarbeid mellom Etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene (EOS-tjenestene) og noen offentlige og private virksomheter som har erfaring med beskyttelse av egne datanettverk. Formålet med prosjektet er å yte en sårbarhetsreducerende tjeneste til sentrale aktører i norsk næringsliv og at EOS-tjenestene skal få erfaring med å kartlegge omfanget av trusselen mot sårbar, digital infrastruktur. Varslingssystemet skal evalueres med sikte på å vurdere en eventuell permanent ordning. Det vil være et mål at det systemet som endelig etableres vil kunne tjene både offentlige og private aktører og at det kan bygge på et internasjonalt samarbeid. Det vil bli lagt vekt på at et varslingssystem må være mest mulig åpent både i forhold til hvem som skal kunne være deltakere og brukere og i forhold til at informasjonen skal være mest mulig tilgjengelig. Ansvarsforholdene mellom Senter for informasjonssikring, Varslingssystem for digital infrastruktur, Post- og teletilsynet og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) vil bli vurdert. Det vises i denne sammenheng til omtale i St.meld. nr. 47 (2000-2001) om telesikkerhet og -beredskap i et telemarked med fri konkurranse kap. 5, og Inst. S. Nr. 329 (2000-2001).

Anslag mot eller via IKT-systemer vil ofte være en straffbar handling, gjerne kalt IKT-kriminalitet. Denne kriminaliteten kan rette seg mot IKT-systemene som sådan eller for å oppnå en annen fordel, som for eksempel ved bedrageri. Økokrim er i ferd med å opprette et datakrimsentert. Norge er i dag godt rustet til å oppklare datakriminalitet i form av forskjellige angrep mot IT-tjenester og infrastruktur. Det er viktig å utvikle lovverk og andre tiltak som for best mulig å kunne møte denne type kriminalitet.

Spørsmålet om revisjon av norske strafferegler må ses i sammenheng med internasjonalt samarbeid på området, og da særlig Europarådets «Cybercrime convention», som ble vedtatt 8. november 2001. Norge undertegnet konvensjonen 23. november 2001. Formålet er å etablere en felles internasjonal kriminalpolitikk for å beskytte samfunnet mot IKT-kriminalitet. Konvensjonen stiller opp krav til landenes straffebestemmelser, straffeprosessuelle bestemmelser og bestemmelser om samarbeid, med videre.

- Det er nødvendig å vurdere endringer i norsk lovgivning på dette området. Regjeringen ser behov for en samlet gjennomgåelse av de strafferettslige og straffeprosessuelle spørsmål IKT-kriminalitet reiser, og har oppnevnt et utvalg som skal utrede dette nærmere. Utvalget skal avgi en innstilling om gjennomføringen av cybercrime-konvensjonen innen 31. desember 2002. Utvalget skal dessuten på fritt grunnlag vurdere om det er behov for andre endringer i straffeloven og straffeprosessloven enn de konvensjo-

nen krever. Det fremgår av mandatet at utvalget skal vurdere om det er behov for lovendringer for å styrke det strafferettslige vernet mot terrorangrep mot datainstallasjoner, og for å kunne bruke IKT mer effektivt i etterforskningen av saker om terrorisme. Innstillingen om disse spørsmålene skal avgis innen 31. desember 2003.

- Et annet utvalg skal innen utgangen av 2002 vurdere hvilke metoder politiet bør kunne benytte for å forebygge og avverge kriminalitet, samt gjennomgå gjeldende regler om hvilke metoder politiet kan benytte i sin forebyggende virksomhet. Utvalget skal særlig vurdere om det er behov for å lovfeste bestemte metoder i forebyggende øyemed som for eksempel skjult fjernsynsovervåking og kommunikasjonskontroll, og skal også ta stilling til om det er grunn til å gi mer generelle regler om forebyggende metoder, slik man for eksempel har i den finske politiloven.
- Et tredje utvalg er oppnevnt for å gjennomgå gjeldende regler om forbrytelser mot statens sikkerhet og selvstendighet, og fremme forslag til en ny og tidsmessig lovgivning på dette området. I lys av at trusselbildet mot Norge har endret seg vesentlig siden de aktuelle bestemmelsene ble vedtatt i 1902 og delvis revidert i 1950, skal utvalget også vurdere om det er behov for nye etterforskningsmetoder i saker vedrørende rikets sikkerhet og ved andre terrorhandlinger.

For en effektiv kriminalitetsbekjempelse er det viktig at politiet får gjennomført kommunikasjonskontroll der lovens betingelser for dette er til stede. For å sikre politiets adgang til kommunikasjonskontroll, har man nå gjort nødvendige tilpasninger for avlytting av GSM-nett, mens tilpasning av ISDN-nettet for kommunikasjonskontroll er under arbeid.

Nye kommunikasjonssystemer og nytt utstyr vil søkes tilpasset for kommunikasjonskontroll allerede ved innfasing.

IKT som fag og IKT i fagene i høyere utdanning og videregående opplæring, er for tiden under utredning i forhold til handlingsplanen «IKT i norsk utdanning» for perioden 2000-2003. Utredningen ventes ferdig i løpet av 1. halvår 2002. Utredningen skal danne grunnlag for utviklingen av en nasjonal strategi for å sikre at Norge er på høyden internasjonalt på utvalgte IKT-områder.

Justisdepartementet vil ta initiativ for å sikre at tiltak ved bortfall av IKT, herunder tiltak i forhold til situasjoner hvor det pågår eller er mistanke om angrep via informasjonssystemer blir reflektert i kriseplaner. Justisdepartementets samordnings- og tilsynsansvar på beredskapssektoren, samt faglige ansvarslinje for forebyggende sikkerhet i sivil sektor, jf. kapittel 8, vil også innbefatte et ansvar for å samordne og føre tilsyn med IKT-sikkerheten innen samfunnskritiske funksjoner.

Det nye konseptet for telesikkerhet og -beredskap som beskrevet i St.meld. nr. 47 (2000-2001) Telesikkerhet og -beredskap i et telemarked med fri konkurranse vil innebære at alle teleoperatører vil bli pålagt en del beredskapsforpliktelser, og ikke bare Telenor slik som tidligere. Dette er omtalt i St.meld. nr. 47 (2000-2001) kapittel 12.4.

Post- og teletilsynet har fått ansvaret for å sette krav til telesikkerhet og teleberedskap, og vurdere investeringer i tiltak for å øke robustheten i telenettene, samt føre tilsyn med at pålagte tiltak blir iverksatt. Post- og teletilsynet har også fått ansvar for bevisstgjøring, kompetanseheving og veiledning over-

for operatører, brukere og andre aktører, samt arrangere samøvelser og utvikle samarbeid mellom teleoperatørene.

I takt med økede krav til sikker kommunikasjon og robuste informasjonssystemer, arbeides det aktivt både i privat og offentlig sektor med utvikling og oppfølging av IKT som ivaretar blant annet kravene til konfidensialitet og integritet. Post- og teletilsynet skal påse at en rekke ulike tiltak for å øke sikkerheten og beredskapen i telenettene blir iverksatt. Det vil bli vurdert en innføring av en ny prioritetsordning i telenettene til erstatning for ordningen med viktig prioritert telefon (VPT) som ble nedlagt fra årsskiftet 2000/2001. En ny prioritetsordning må omfatte alle tilbydere av offentlig telefontjeneste både i faste nett og mobilnettene, og skal sikre at forhåndsdefinerte viktige abonnenter, som for eksempel nøkkelpersoner og -etater får prioritet i situasjoner der nettene eller deler av nettene er overbelastet.

Post- og teletilsynet skal også følge utviklingen i utbygging av teleinfrastrukturen nøye og gjennom pålegg og ulike samarbeidstiltak sørge for økt robusthet blant annet gjennom omrutingsalternativer eller reserveløsninger i den enkelte operatørs nett eller mellom ulike operatørers nett i telenettene. Det er i denne sammenheng spesielt viktig å få til et samarbeid mellom operatører med landsdekkende transportnett, med tanke på etablering av flere sammenkoblingspunkter mellom disse nettene.

Det må fortsatt investeres i transportabelt beredskapsutstyr for å styrke telekommunikasjonssektorens reparasjonsberedskap og rehabiliteringsevne. Det er utarbeidet utkast til forskrift om sikring av telekommunikasjonsanlegg mot elektromagnetisk puls. Det vil også bli vurdert å innføre et krav om nasjonal autonomi i telenettene, hvilket vil si at det skal være mulig å kommunisere innenfor nasjonens grenser uten å være avhengig av driftsstøtte fra utlandet.

Dagens regelverk stiller ingen krav som gir teleleverandørene et ansvar om opprettholdelse av tjenester i forbindelse med en konkurs. På grunnlag av erfaringene etter konkursen i et teleselskap vil Post- og teletilsynet i tiden som kommer utrede nærmere tiltak som kan redusere samfunnsmessige konsekvenser som følge av konkurser innen telesektoren. Slike tiltak vil bli utredet i nært samarbeid med teleoperatørene.

Regjeringen vil komme tilbake til TETRA-utbygging i kommende budsjetter.

6.3 Kraftforsyning

6.3.1 Bakgrunn

En sikker kraftforsyning er avgjørende for et moderne samfunn. Mange norske husholdninger er svært avhengige av elektrisk kraft til oppvarming. Norge bruker mer elektrisk energi pr. innbygger enn land det er naturlig å sammenlikne med. Denne avhengigheten gjør oss sårbare for svikt i kraftforsyningen.

Olje- og energidepartementet har det overordnede forvaltningsansvaret for energisektoren og store deler av vassdragsvirksomheten i Norge. Norges vassdrags- og energidirektorat er underlagt Olje- og energidepartementet med ansvar for å forvalte landets vann- og energiresurser. Sikkerhets- og

beredskapsarbeidet i Olje- og energidepartementet og i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er forankret i lovverk, målstrukturer og nedfelt i organisasjonen.

Forutsetningene og utfordringene for beredskapsarbeidet i norsk kraftforsyning har endret seg vesentlig de siste årene. Strømbrydd som følge av antatt ekstremt vær kan komme til å øke i de kommende årene. I tillegg kommer risiko for enkeltstående sabotasjeangrep mot kraftforsyningen enten i form av fysiske anslag eller i form av dataangrep mot en kraftforsyning der IKT-avhengigheten blir stadig sterkere.

Det har de senere årene blitt lagt vekt på å oppnå en bedre reparasjonsberedskap og rehabiliteringsevne i forbindelse med avbrudd i strømforsyningen i fredstid. Det er også etablert en regional rasjoneringsberedskap for å kunne håndtere en eventuell knapphetssituasjon innen regioner og fylker.

Som følge av endringer i energiloven som trådte i kraft 1. januar 2002 er det inntatt en ny generell bestemmelse i loven om rasjonering av elektrisk energi og fjernvarme. I henhold til bestemmelsen kan Olje- og energidepartementet iverksette rasjonering, herunder tvangsmessige leveringsinnskrenkninger eller rekvisisjon, når ekstraordinære forhold tilsier det. 1. januar 2002 trådte også ny forskrift om rasjonering i kraft. Norges vassdrags- og energidirektorat vil være rasjoneringsmyndighet med ansvar for planlegging og administrativ gjennomføring av tiltak i forbindelse med rasjonering.

Direktoratet for brann- og elsikkerhet har blant annet forvaltningen av regelverket som regulerer hvordan el-anleggene skal være konstruert for å være sikre for montører, reparatører og andre. Direktoratet for brann- og elsikkerhet forvalter elsikkerhet i hele verdikjeden fra produksjon, distribusjon og bruk i virksomhet eller i hjemmet. Elektrisitet er et av de få produktene som representerer en fare i seg selv. Berøring av ledere, feil i elektriske anlegg eller feil bruk av elektrisk utstyr er områder som reguleres av Direktoratet for brann- og elsikkerhets regelverk.

Sårbarhetsutvalget anbefalte en gjennomgang og oppdatering av retningslinjene for sikring av kraftforsyningen.

Sårbarhetsutvalget viser til at Norges vassdrags- og energidirektorat har lange tradisjoner for arbeidet med sikkerhet langs vassdragene. Det påpekes at direktoratet er ansvarlig for det offentlige tilsynet med dammer og vassdragsanlegg, og utarbeider forskrifter og retningslinjer i tilknytning til dette. Det vises til at brudd på en av de store kraftverksdammene er regnet som den enkelthendelsen som kan få det største katastrofeomfanget i Norge. På bakgrunn av dette foreslår Sårbarhetsutvalget at arbeidet med kartlegging av risiko for flom og dambrudd må videreføres.

De fleste høringsinstansene er enig i Sårbarhetsutvalgets vurdering av hvilken betydning kraftforsyningen har for samfunnet, og således viktigheten av at denne infrastrukturen blir tilstrekkelig sikret.

Olje- og energidepartementet og Norges vassdrags- og energidirektorat påpeker blant annet at sikkerhets- og beredskapshensyn er en integrert del av energi og vassdragsforvaltningen. Selv om kraftforsyningens reparasjonsressurser er redusert som følge av effektivisering, påpekes det at det ikke er grunnlag for å konkludere med at kraftforsyningens beredskap er vesentlig redusert. Videre anses den stadig økende automatiseringen av kraftsystemet

i tillegg til den økende internasjonaliseringen av markedet, som viktige utfordringer for bransjen. Det vises dessuten til at konsekvenser av klimaendringer ikke er behandlet av Sårbarhetsutvalget, noe som anses som en svakhet ved innstillingen.

Kommunal- og regionaldepartementet støtter forslaget om en gjennomgang og oppdatering av retningslinjene for sikring av kraftforsyningen. Produkt- og elektrisitetstilsynet uttaler: «Produkt- og elektrisitetstilsynet er av den oppfatning at spørsmål rundt sikkerheten med elektrisitet (elsikkerhet) og betydningen av vårt tilsynsarbeid i Norge ikke er tilstrekkelig belyst i rapporten». Tilsynet forvalter el-sikkerheten i hele kjeden fra produksjon av strøm ved kraftverkene, via høyspennings- og lavspenningsanlegg og til elektrisk utstyr.

Energiforsyningens fellesorganisasjon (Enfo) (nåværende Energibedriftenes landsforening (ENL)), viser blant annet til at norsk energiforsyning er en gjennomregulert næring med rammebetingelser fastsatt av myndighetene, og påpeker at rammebetingelsene må justeres dersom bransjen skal påføres strengere retningslinjer i beredskapsøyemed. Energiforsyningens fellesorganisasjon mener at deregulering av el-markedet ikke har medført mindre strenge krav til sikkerhet. Det bemerkes at bransjen har tilpasset seg myndighetenes ønske om lavere nettariiff, utjevning av kraftpris osv til forbruker. Effektivisering og sentralisering er blitt mulig gjennom økt bruk av IKT-systemer. Energiforsyningens fellesorganisasjon understreker at disse tilpasningene hele tiden har skjedd innenfor rammer gitt i lov og forskrift, og påpeker blant annet at endringer i rammebetingelsene må vurderes opp mot nettselskapenes inntektssystem. Organisasjon er enig i at arbeid med kartlegging av risiko i forhold til dambrudd og flom skal videreføres. Det vises til hvilken avgjørende betydning endrede vær/klimaforhold kan ha for dameiere og for samfunnet.

Næringslivets hovedorganisasjon savner en nærmere omtale av hendelser, ut over strømbrudd, innen kraftforsyningen. Det ble blant annet vist til at en hendelse ved et av de større metallverkene vil kunne få større konsekvenser for stabiliteten i kraftforsyningen enn brudd i høyspentnettet.

Landsorganisasjonen påpeker at myndighetens krav til effektivisering gjennom inntektsrammer indirekte er med på å øke den fysiske sårbarheten ved at det da ikke avsettes tilstrekkelige midler til å redusere sårbarheten. Landsorganisasjonen bemerker at høyt belastet nett blir oppfattet som mer effektive enn nett med god kapasitet. Det er i dag ikke noe incitament for å investere i nytt nett med god kapasitet. Det blir derfor ikke den nødvendige økningen av reservekapasiteten. Landsorganisasjonen foreslår en utvidelse av Norges vassdrags- og energidirektorats anledning til å støtte og oppmuntre til beredskapsordninger.

6.3.2 Vurderinger og tiltak

Det er et mål for arbeidet med kraftforsyningsberedskap å sikre en motstandsdyktig og driftssikker energiforsyning under krisesituasjoner i fredstid og i krig gjennom å holde infrastrukturen i form av produksjonsanlegg, transformatorstasjoner, koblingsanlegg og overføringsanlegg intakte. Høy reparasjonsberedskap skal raskest mulig bringe skadede komponenter tilbake til

driftsklar stand. Det settes krav til anlegg for å unngå utfall, herunder krav om reparasjonsberedskap og krav til lagre av reservemateriell.

I en studie foretatt av Forsvarets forskningsinstitutt i samarbeid med Olje- og energidepartementet, Justisdepartementet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Direktoratet for sivilt beredskap («Beskyttelse av samfunnet (BAS) 3 - Sårbarhetsreduserende tiltak i kraftforsyningen» fremlagt i 2001) var en av konklusjonene at kraftforsyningen er sårbar både overfor fysiske påkjenninger og anslag mot informasjonssystemene. Sårbarheten er økende, og dette skyldes blant annet økende IKT-avhengighet, knapphet på personell, effektivisering og internasjonalisering. Da bortfall av elektrisitet anses å ha betydelige konsekvenser for samfunnet, ble det derfor anbefalt å iverksette sårbarhetsreduserende tiltak for å snu denne utviklingen. Det ble anbefalt at man i første omgang sikret kraftforsyningen mot målrettede anslag.

Det ble foreslått sikring av IKT-systemer, satsning på personell og kompetanse, bedre reetablerings- og reparasjonsmuligheter, samt at viktige objekter bør sikres herunder ved bruk av fjellanlegg.

Internasjonaliseringen av kraftforsyningen er en utfordring som er viet lite oppmerksomhet av Sårbarhetsutvalget. Internasjonaliseringen omfatter selskapenes eierskap, det fysiske systemet og kraftmarkedet. Større gjensidig avhengighet kan komme til å forutsette et mer formalisert internasjonalt samarbeid om disse utfordringene i fremtiden. For å møte disse utfordringene er Norges vassdrags- og energidirektorat aktiv i et nordisk forum der sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen drøftes.

Både Sårbarhetsutvalget og BAS 3-prosjektet, beskriver kraftforsyningens sårbarhet. Rapportene peker blant annet på behovet for å forebygge fysiske anslag mot kritiske punkter og forbedre mulighetene til reetablering etter skade. Olje- og Energidepartementet, NVE og kraftforsyningen skal selv følge opp og utbedre de kritiske områdene. Et nytt og helhetlig beredskapskonsept skal omfatte:

- Analyser av trusler og risikoer
- Gjennomføring av forebyggende tiltak
- Planlegging og organisering av ressurser for å håndtere kritiske situasjoner,
- Håndtere kriser og gjenopprette funksjonalitet.

For å imøtekomme disse utfordringene vil beredskapsarbeidet bli styrket gjennom pålegg om, og kontroll med gjennomføring av sikringstiltak ved kraftforsyningsanlegg. Sikringstiltakene skal gjennomgås med sikte på å fremme kostnadseffektive tiltak, tilpasset moderne teknologi og det aktuelle trusselbildet. Det arbeides også kontinuerlig med sikring av data, sambands- og andre elektroniske systemer, herunder også driftsradio.

Som påpekt av Sårbarhetsutvalget har energimyndighetene gjennom det siste tiåret hatt et hovedfokus mot tilrettelegging av effektivt fungerende kraftmarkeder. Kraftforsyningens og leverandørindustriens effektiviseringsbestrebelse i den samme perioden har også ført til reduksjon av kraftforsyningens samlede reparasjonsressurser. Regjeringen vil legge vekt på at en fortsatt effektivisering av virksomheten ikke må gå på bekostning av nødvendig arbeid med sikkerhet og vedlikehold. Det er herunder behov for en langsiktig

analyse med tanke på konsekvensene av mulig ustabil klima i all planleggingsaktivitet, både innen kraftforsyning og vassdragsforvaltning.

Det har vært et behov for å restrukturere og systematisere eksisterende forskrifts- og regelverk innen området kraftforsyningsberedskap. I løpet av 2002 skal Norges vassdrags- og energidirektorat ha foretatt den nødvendige gjennomgang og opprydding i forskrifts- og regelverket.

Flommene i 1995 og 1997 har avdekket forsterknings- og utbedringsbehov på en rekke av de store flomverksanleggene. Det skal gjennomføres tilsyn og kontroll med planer og anlegg for å påse at internkontrollen som er pålagt dameierne fungerer. Det skal foretas en gjennomgang og revisjon av de beredskapsmessige kravene som stilles til dammer og øvrige vassdragsanlegg.

Det skal utføres dambruddsbølgeberegninger for regulerte vassdrag der skadepotensialet ved dambrudd er stort. Ansvaret for varsling av dambrudd i dag er delt mellom dameier og Sivilforsvaret. Ansvarsdelingen vil bli gjennomgått og det vil bli vurdert om ansvaret for varsling av sivilbefolkningen i sin helhet overføres til dameier.

6.4 Finansiell sektor

6.4.1 Bakgrunn

Hovedutfordringen er å sikre at betalingsformidlingen opprettholdes og fungerer tilfredsstillende også under fredskriser og krig slik at samfunnets behov for betalingstjenester dekkes. Betalingsformidlingen er en integrert del av betalingssystemet, som igjen er en sentral funksjon i finansiell sektor. I lys av de sårbarhetsforholdene som gjør seg gjeldende i et moderne betalingssystem, er beredskapsarbeidet på dette området knyttet til finansiell sektor som helhet og basert på et samarbeid mellom sentrale aktører i sektoren.

Sårbarheten i finansiell sektor er i økende grad knyttet til driften av IKT-systemer og kontinuerlig tilgang på telekommunikasjon og strømforsyning. Dette innebærer at driftsproblemer og driftsavbrudd lett vil kunne få store ringvirkninger. Det har de senere år blitt arbeidet med å effektivisere og tilpasse beredskapsapparatet i finansiell sektor til de sårbarhetsforholdene som et moderne betalingssystem innebærer. Som et resultat av dette arbeidet besluttet Norges Banks hovedstyre i oktober 2000 å etablere et nytt beredskapsutvalg for finansiell infrastruktur (BFI). Beredskapsutvalget har to hovedoppgaver:

- 1) Komme frem til og koordinere tiltak for å forebygge og løse krisesituasjoner og andre situasjoner som kan resultere i store forstyrrelser i den finansielle infrastruktur.

- 2) Forestå nødvendig koordinering av beredskapssaker innenfor finansiell sektor, herunder samordne utarbeidelse og iverksettelse av varslingsplaner og beredskapstiltak ved sikkerhetspolitiske kriser og krig.

BFI har ledelse og sekretariat i Norges Bank og deltakere fra myndighetsorganer og sentrale aktører i finansiell sektor. Utvalget har erstattet flere andre beredskapsorganer i finansiell sektor. I tillegg til det løpende arbeidet med beredskapsspørsmål i den finansielle infrastruktur i BFI, er det etablert en arbeidsgruppe for å vurdere alternative betalingsmåter ved krise og krig. Arbeidet i denne gruppen er ennå ikke avsluttet.

Sårbarhetsutvalget identifiserte bank- og pengevesen som en av flere viktige samfunnsfunksjoner som er spesielt avhengig av telekommunikasjon og kraftforsyning. På denne bakgrunn så Norges Bank i sin høringsuttalelse positivt på forslaget om å utvikle en helhetlig strategi med fokus på å redusere samfunnets IKT-sårbarhet og forutsatte at bank- og finansnæringen inviteres til å delta i dette arbeidet.

6.4.2 Vurderinger og tiltak

Regjeringen vurderer beredskapen i finansiell sektor som tilfredsstillende, men er oppmerksom på den rolle kritisk infrastruktur, herunder kraftforsyning og telekommunikasjon, spiller med sikte på å opprettholde en effektiv betalingsformidling. Ytterligere tiltak for å redusere sårbarheten i finansiell sektor vil derfor bli fortløpende vurdert.

Hver enkelt aktør i finansiell sektor, for eksempel banker og datasentraler, har et primæransvar for beredskapsløsninger knyttet til egen drift. Dette innebærer at det skal finnes reserveløsninger for sentrale funksjoner og prosedyrer for å sette disse i verk dersom det oppstår avbrudd og avvik i normal drift.

Det er lagt opp til at arbeidet med beredskapsspørsmål i finansiell sektor i årene fremover vil bli samordnet innenfor rammen av BFI på grunnlag av beredskapsutvalgets mandat. Dette arbeidet omfatter blant annet vedlikehold av arbeidsrutiner ved krisehåndtering, drøfting av sentrale aktørers erfaringer fra løpende drift, identifisering av sårbarhet i finansiell infrastruktur og gjennomføring av jevnlig øvelser av prosedyrer for krisehåndtering. Videre skjer det en løpende oppfølging i BFI av saker knyttet til sivil beredskapsplanlegging og andre beredskapssaker i finansiell sektor. Det legges opp til å utarbeide en årlig rapport om aktiviteten i BFI.

I Norges Bank pågår det et utviklingsarbeid i samarbeid med banknæringen med sikte på å effektivisere og modernisere det sentrale systemet for å overføre fordringer mellom bankene, det vil si Norges Banks oppgjørssystem (NBO). Et av siktemålene med dette arbeidet er å redusere den operasjonelle risikoen i oppgjørssystemet.

Videre følger Norges Bank opp ansvaret som konsesjons- og tilsynsmyndighet for interbanksystemer i henhold til lov om betalingssystemer mv. Formålet med lovens bestemmelser på dette området er å bidra til at interbanksystemer organiseres slik at hensynet til finansiell stabilitet blir ivaretatt. I de konsesjoner som hittil er tildelt operatørene av tre interbanksystemer i Norge, er det blant annet lagt til grunn at systemene har tilfredsstillende beredskapsløsninger. For øvrig har Kredittilsynet et ansvar for å følge opp systemer for betalingstjenester i medhold av lov om betalingssystemer mv. Kredittilsynet fører ellers tilsyn med IT-systemer i finansnæringen i henhold til kredittilsynsloven og den konsesjonen som er tildelt hver enkelt institusjon.

6.5 Transport

6.5.1 Transportsikkerhet

Bakgrunn

Transportsektoren har stor samfunnsmessig betydning. Transport vil være et sentralt vurderingstema både i forhold til ulykker og i forhold til hvilke tjenester som skal ytes i krise og krig. I dette kapitlet vil det bli skilt mellom arbeidet for å hindre storulykker og arbeidet for å sikre en tilstrekkelig beredskap ved kriser og krig.

Arbeidet for å hindre storulykker må ta utgangspunkt i St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011. Her legges det an en nullvisjon i arbeidet med transportulykker:

«Regjeringen vil i det langsiktige arbeidet med sikkerhet innen alle transportsektorer legge til grunn en visjon om at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller livsvarig skadde.»

Sårbarhetsutvalget anbefalte at det bør arbeides for å etablere et klarere skille mellom tilsynsfunksjoner og sektorinteresser, at det etableres et tettere samarbeid eller vurderes å sammenslå tilsynene for transport med fly, båt og jernbane, herunder sørge for uavhengig tilsyn med sikkerheten på vei og i tunneler. Det ble også blant annet foreslått en vurdering av sikkerheten ved transport av farlig gods. Sårbarhetsutvalget anbefalte blant annet også at plan- og bygningsloven må gjøres gjeldende for utbygging av nye tunneler.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet fremhevet i sin høringsuttalelse behovet for en mer samordnet organisering både med tanke på mindre belastning for tilsynsobjektene, et bedre grunnlag for ressursprioritering, bedre kvalitet i tilsynene, og økt kostnadseffektivitet. Næringslivets hovedorganisasjon mente bedre veier vil være den beste investeringen for færre ulykker med farlig gods.

Flere høringsinstanser støttet forslaget om at tilsynsansvaret ikke bør ligge under samme departement som næringsinteressene i den enkelte sektor.

Vurderinger og tiltak

Regjeringen vil som del av arbeidet med modernisering og fornying av offentlig forvaltning igangsatt en bred gjennomgang av de statlige tilsynene. Hensiktsmessigheten av å skille mellom tilsyn og næringsvirksomhet, samt grunnlaget for sammenslåing av tilsyn, herunder samling og forankring vil bli undergitt en prinsipiell vurdering.

Samferdselsdepartementet nedsatte en arbeidsgruppe våren 2001 for å vurdere en sammenslåing/samarbeid mellom Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet. Arbeidsgruppen avga sin rapport i august 2001 og konkluderte med at sikkerheten innenfor henholdsvis jernbanen og luftfarten best ivaretas dersom tilsynsvirksomhetene fortsatt opprettholdes i Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet, organisert som selvstendige etater.

Brannsikkerheten i nye tunneler er for de aller fleste tilfeller tilfredsstillende. Det finnes imidlertid en rekke eldre tunneler med til dels omfattende behov for opprustning. Oppgraderingen må baseres på risikoana-

lyser og vurderes og prioriteres opp mot andre nødvendige sikkerhetstiltak. Ved Ot.prp. 67 nr. (1999-2000) ble det gjort en tilføyelse i brannloven § 25. Direktoratet for brann- og elsikkerhet ble i nytt annet ledd gitt hjemmel til å kunne pålegge eier av veitunnel å etablere egen brann- og ulykkesberedskap, eller bekoste og vedlikeholde nødvendig oppgradering av det kommunale brannvesen. Forutsetningen er at tunnelen utgjør en ekstraordinær risiko for kommunen. I den nye loven om brann- og eksplosjonsvern er denne hjemmelen utvidet til også å gjelde jernbanetunneler.

Kommunal- og regionaldepartementet og Samferdselsdepartementet ga i juli 2000 «Retningslinjer for saksbehandling ved brannsikring i vegtunneler». Disse retningslinjene gir grunnlag for et nært samarbeid mellom Statens vegvesen og brannvernmyndighetene, og skal sikre at brannsikkerheten i tunnelene kan vurderes på et tidlig tidspunkt i planprosessen. Retningslinjene skal evalueres etter de har virket en tid. Arbeid med tilsvarende retningslinjer for jernbanetunneler vil bli igangsatt.

Håndteringen av ulykker som involverer farlig gods forutsetter raskt tilgang på spesialekspertise og spesialutstyr. Ansvaret for å håndtere slike ulykker er blant annet lagt til de kommunale brannvesen. I beredskapssammenheng er det satt i gang et samarbeidsprosjekt mellom transportnæringen og myndighetene for hurtig å få korrekt kunnskap om det farlige godset i tilfellet av et uhell. I dag skal de 34 regionene for beredskap mot akutt forurensing og de regionale 110-sentraler (alarmsentraler) ha oversikt over redningsressurser regionalt. Videre eksisterer det en samarbeidsordning mellom en del større bedrifter, hovedredningssentralen i Sør-Norge, Luftforsvarets 335-skvadron, Direktoratet for brann- og elsikkerhet og Næringslivets sikkerhetsorgansisasjon, kalt RFGA (Ressursbedrifter for gjensidig assistanse). I tillegg arbeides det nå med å etablere en beredskapsordning i regi av Transportbrukernes Fellesorganisasjon og prosessindustriens landsforening. Hensikten er å etablere et nettverk av bedrifter som skal kunne gi rådgivende bistand også til den etablerte offentlige beredskap, 24 timer i døgnet.

På beredskapsområdet vil det fortsatt være nødvendig å videreutvikle de lokale og regionale ressursene i nødetatene og de interkommunale utvalgene mot akutt forurensning.

Undersøkelseskommissjonen etter Lillestrømulykken anbefalte at det burde skje en regulering av transport av farlig gods gjennom tettbygde strøk. Spørsmålet vil bli undergitt en nærmere vurdering i et fellesprosjekt mellom Direktoratet for brann- og elsikkerhet og Vegvesenet. De resultater som fremkommer vil danne grunnlag for nye tiltak som følge av Lillestrøm-ulykken.

6.5.2 Transportberedskap

Bakgrunn

Hovedmålet for samferdselsberedskapen er at samfunnets sivile og militære behov for transport- og kommunikasjonstjenester skal bli dekket tilfredsstillende ved kriser i fred og ved beredskap og krig. I tillegg omfatter samferdselsberedskap forberedelser til de tiltak som er nødvendig for å fylle Norges forpliktelser overfor NATO, herunder å tilrettelegge for videretransport av forsyninger og forsterkninger som vil ankomme Norge under kriser

og krig. For samferdselsberedskapen er det et siktemål at organisasjon, tiltak og planer skal være så fleksible at de kan brukes både i fred og i krig.

Sårbarhetsutvalget ga uttrykk for at transportberedskapen kan være moden for en fundamental gjennomgang. Utvalget fremholdt videre at det understreket viktigheten av å legge til rette for en mest mulig oppdatert transportberedskap.

Samferdselsdepartementet er en av oppdragsgiverne til prosjektet «Beskyttelse av samfunnet 4 - Sårbarhetsreducerende tiltak innen transport» (BAS4) som gjennomføres av Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Prosjektet skal etter planen være ferdig 31. mars 2003 og gi en bred gjennomgang av beredskapstiltak på transportområdet, samt gi forslag til sårbarhetsreducerende tiltak tilpasset det gjeldende trusselbildet. Det vil herunder bli vurdert om det i fremtiden er behov for en egen transportberedskapsorganisasjon for å ivareta samfunnets behov for transporttjenester under kriser, beredskap og krig. Dimensjoneringen av Forsvarets eget transportapparat må sees i sammenheng med dette arbeidet.

Vegvesenets beredskap er basert på planverket for å håndtere hendelser på veg i fredstid. Basert på dette planverket kan det planmessig aktiveres stadig mer omfattende tiltak dersom det utvikler seg større fredskriser eller man kommer i en krigssituasjon.

Vurderinger og tiltak

For å sørge for at det finnes nok reservedeler under kriser, beredskap og krig er det etablert en egen reservedelsordning som Samferdselsdepartementet har ansvaret for og bevilger midler til. Samferdselsdepartementet og Forsvaret vil sammen foreta en nærmere vurdering av behovet for denne ordningen sett i lys av gjeldende trusselbilde.

Reservebroberedskapen er planlagt styrket. Det samme gjelder beredskapen med mobile ferjekaier.

Oppfølgigen av BAS4 prosjektet vil i tiden som kommer være en prioritert oppgave innen transportberedskapen. BAS4 vil danne grunnlaget for en fullstendig og helhetlig gjennomgang av transportberedskapen. For bedre å integrere beredskapsarbeidet med den øvrige forvaltningen av transportsektoren vil det bli vurdert om oppfølgingen av BAS4 hensiktsmessig bør skje som del av Nasjonal transportplan for 2006 - 2015.

6.5.3 Felles havarikommisjon

Bakgrunn

Hurtigbåten MS Sleipners forlis 26. november 1999, Åsta-ulykken 4. januar 2000 og Lillestrøm-ulykken 5. april 2000 aktualiserte spørsmålet om etableringen av en felles havarikommisjon. I NOU 2000:30 «Åsta-ulykken, 4. januar 2000», anbefalte kommisjonen at det vurderes å opprette en fast kommisjon for undersøkelse av alvorlige togulykker, eventuelt med kompetanse til å undersøke ulykker innenfor alle transportsektorer. Det ble påpekt at dette ville gi gevinster i form av økt kvalitet og hurtigere granskning. I denne sammenhengen vil særlig hensynet til hurtighet i granskningsarbeidet være viktig å ivareta.

Sårbarhetsutvalget foreslår at det bør etableres en felles, nasjonal ulykkes- og krisekommisjon med ansvar for å granske større hendelser og ulykker uavhengig av sektor. Etter Sårbarhetsutvalgets vurdering vil dette sikre god og bred oppfølging av erfaringer fra nasjonale og internasjonale ulykker og katastrofer, slik at man kan iverksette riktige virkemidler og tiltak for å hindre tilsvarende hendelser i fremtiden.

I sin høringsuttalelse er Samferdselsdepartementet avventende til forslaget om etablering av en felles havarikommisjon. Samferdselsdepartementet viser til at Havarikommisjonen for sivil luftfart er etablert som et faglig uavhengig forvaltningsorgan, og at Havarikommisjonen for sivil luftfarts sammensetning og oppgaver følger av internasjonale avtaler. Videre viser Samferdselsdepartementet til prosessen for utvidelse av kommisjonens ansvarsområde til å omfatte undersøkelser av hendelser og ulykker i jernbanesektoren. Arbeids- og administrasjonsdepartementet støtter Sårbarhetsutvalgets forslag, i det departementet ser en sammenheng mellom forslaget om felles havarikommisjon og forslaget om samordning av transporttilsynene. Kommunal- og regionaldepartementet og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern uttrykker at senere granskningsarbeid har vist et behov for raskt å kunne opprette granskningskommisjoner med god kompetanse og rutiner.

Kommunal- og regionaldepartementet mener det bør opprettes kommisjoner som sammensettes med relevant kompetanse i forhold til aktuelle ulykker. Særlig Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern støtter forslaget om en felles granskningskommisjon, og viser blant annet til behovet for å lære på tvers av sektorer. Sjøfartsdirektoratet støtter forslaget om en felles enhet for undersøkelser av ulykker innenfor hele transportsektoren, og viser til at direktoratet har behandlet dette spørsmålet tidligere, blant annet i sin høringsuttalelse til NOU 1999:30 Undersøkelse av sjøulykker. Et felles organ vil etter direktoratets vurdering bidra til å øke sikkerheten for hele transportsektoren og sikre en optimal ressursbesparende løsning.

Luftfartsverket mener det bør etableres separate undersøkelsesorgan for de sektorer som ikke er dekket, som etter en bestemt virkeperiode evalueres. I sin vurdering av forslaget påpeker Luftfartsverket nødvendigheten av å ivareta den eksisterende forståelse mellom partene samt samarbeidsklimaet. Luftfartstilsynet mener mulighetene for å slå sammen undersøkelseskommisjoner innenfor transportsektoren bør utredes, og at en slik utredning må sees i sammenheng med forslag fremmet i NOU 1999:30 Undersøkelse av sjøulykker. Jernbaneverket støtter forslaget om etablering av en felles nasjonal ulykkeskommisjon, og viser til at kommisjonen bør etableres utenfor Jernbaneverket. Næringslivets hovedorganisasjon og Norges rederiforbund støtter også Sårbarhetsutvalgets anbefaling om å etablere en felles undersøkelsesenheter. Det fremføres en rekke argumenter for dette, blant annet kvalitetsheving ved erfaringsutveksling, økonomiske og administrative gevinster, reduksjon av forvaltningsmessige enheter, med videre.

Stortinget behandlet spørsmålet om opprettelsen av en felles ulykkeskommisjon for alle større ulykker innen transportsektoren etter forslag fremmet i Dok 8:59 (1999-2000), jf. Innst. S. nr. 122 (2000-2001). Stortinget viste til at dette spørsmålet ville bli behandlet i forbindelse med regjeringens forslag om

opprettelse av en felles havarikommisjon for luftfart og jernbane, jf. St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011.

I Nasjonal Transportplan 2002-2011 ble det tatt sikte på å opprette en felles havarikommisjon til å undersøke ulykker og hendelser innen luftfart og jernbane, og at det vil bli fremmet en proposisjon med forslag til hjemmelsgrunnlag for en forskrift om offentlig undersøkelse av ulykker og hendelser på jernbaneområdet. I denne sammenheng ble det vurdert om en bør opprette en felles ulykkeskommisjon for alle større ulykker og hendelser innen sjø-, luft-, bane- og vegtransport. Stortinget merket seg forslaget, jf. Innst. S. nr. 119 (2000-2001), og sluttet seg til forslaget. Stortinget bemerket at man vil vurdere erfaringene fra en slik felles kommisjon for to transportformer, luftfart og jernbane, med tanke på eventuell senere innføring av en felles ulykkeskommisjon for alle transportformer.

På bakgrunn av dette foreslo regjeringen i Ot.prp. nr. 73 (2000-2001) Om endringer i jernbaneloven, å utvide mandatet for Havarikommisjonen for Sivil luftfart til også å omfatte undersøkelser av ulykker og hendelser i jernbanesektoren. Forslaget ble fremmet uten å avvente en utredning om en generell undersøkelseskommisjon for hele transportsektoren, da en utvidelse av virkeområdet til Havarikommisjonen for sivil luftfart ikke ble ansett å være til hinder for en slik utredning. Stortinget sluttet seg til forslaget om at det etableres en fast kommisjon for jernbaneulykker og at dette skulle gjøres ved en utvidelse av Havarikommisjonen for sivil luftfart, jf. Innst.O. nr. 107 (2000-2001).

Vurderinger og tiltak

Både på bakgrunn av Sem-erklæringen og Sårbarhetutvalget, har spørsmålet om en felles havarikommisjon vært til vurdering. En arbeidsgruppe ledet av Samferdselsdepartementet med deltakelse fra berørte departementer, Havarikommisjonen for sivil luftfart og SINTEF har i februar 2002 fremlagt en rapport om etablering av felles havarikommisjon. Arbeidsgruppen foreslår at det bør opprettes en felles havarikommisjon for sivil luftfart, jernbane-, sjø- og vegtransport med utgangspunkt i den nåværende Havarikommisjonen for sivil luftfart.

Arbeidsgruppen legger til grunn at den foreslåtte felles havarikommisjonens ansvar og mandat skal være avgrenset til å finne årsaksfaktorene til en ulykke eller hendelse, med tanke på å forebygge framtidige ulykker. I likhet med dagens Havarikommisjon for sivil luftfart skal den foreslåtte kommisjonen dermed ikke fordele skyld og ansvar, og den skal ikke utrede straff eller erstatningsansvar.

I arbeidsgruppens rapport blir det vist til at det allerede er bestemt at oppgavene til Havarikommisjonen for sivil luftfart skal utvides til også å omfatte undersøkelse av jernbaneulykker og alvorlige jernbanehendelser. Denne endringen skal settes i verk fra og med 1. juli i år. Arbeidsgruppen anbefaler at det ikke opprettes en egen fast «storulykkeskommisjon», det vil si en kommisjon som skal undersøke alle slags større ulykker, både i og utenfor transportsektoren. Dette begrunnes med at 80 prosent av såkalte storulykker, det vil si ulykker med minst fem omkomne eller med materielle skader for minst 30 millioner kroner, skjer i transportsektoren. For ulykker og hendelser som

ligger utenfor ansvarsområdet til den foreslåtte felles havarikommisjonen for transportsektoren, vil det i utgangspunktet være adgang til å gjøre bruk av de regler som gjelder for oppretting av ad hoc- oppnevnte granskingskommisjoner.

Denne vurderingen vil bli sett i sammenheng med oppfølgingen av NOU 1999:30 Undersøkelse av sjøulykker, hvor det ble foreslått å opprette en fast undersøkelseskommisjon for sjøulykker.

6.6 Næring og skipsfart

6.6.1 Bakgrunn

Næringsberedskapen skal sikre Forsvaret og sivilbefolkningen tilgang til varer og tjenester under krise og krig. Nedbygging av lagre og globalisering av næringslivet har endret forutsetningene for den nasjonale næringsberedskap. For å sikre god beredskap vil det imidlertid også være behov for å iverksette tiltak som reduserer sårbarheten, styrke rammebetingelsene eller sikre at beredskapstiltak kan iverksettes ved krise eller krig. Næringslivets nasjonale og internasjonale virksomhet vil i stadig større utstrekning måtte betraktes som et hele.

Landbruksdepartementet tar i sitt beredskapsarbeid utgangspunkt i de ressurser som finnes innenfor landbruket. I St.meld. nr. 19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon, ble det slått fast at nasjonal matproduksjon må være et hovedelement i å sikre langsiktig matsikkerhet, samtidig som det innenfor rammen av det sivile beredskap må planlegges for beredskapstiltak mot ulike typer kriser som resultat av trusselvurderinger og risiko- og sårbarhetsanalyser.

Sårbarhetsutvalget anbefalte blant annet at forsyningssikkerheten innen kritiske samfunnsområder og i særlig utsatte geografiske områder bør gjøres mer robust ved å bygge inn krav til forsyningssikkerhet i avtaleverk med leverandører. Utvalget pekte også på partnerskap mellom myndigheter og næringsliv som en strategi for å bedre samfunnssikkerheten på forsyningssiden, og anbefalte risiko- og sårbarhetsanalyser for eksempel for matvarer som mulige samarbeidsprosjekter. Det ble videre lagt vekt på å etablere et tettere samarbeid mellom sivile og militære myndigheter med sikte på å forvalte sivile og militære ressurser i sammenheng.

Forsvarsdepartementet bemerket i sin høringsuttalelse at Forsvaret er helt avhengig av støtte fra det sivile samfunn for å kunne fungere tilfredsstillende i krise og krig. Forsvarsdepartementet støttet blant annet utvalgets anbefaling knyttet til å etablere særskilte beredskapstiltak for å sikre forsyning av kritiske produkter. Forsvarsdepartementet understreket også at det vil være naturlig med en grundig gjennomgang av forsyningsberedskapen når Forsvarets nye struktur er avklart. Nord-Norge er spesielt utsatt i forsyningsammenheng, og bør derfor gis særlig oppmerksomhet og prioritet.

Nærings- og handelsdepartementet påpekte i sin høringsuttalelse at Sårbarhetsutvalgets anbefalinger sammenfaller med Nærings- og handelsdepartementets egne vurderinger.

Olje- og energidepartementet uttalte at det allerede er igangsatt en større analyse/vurdering av nasjonal forsyningskapasitet og -systemer/tiltak for krisehåndtering.

6.6.2 Vurderinger og tiltak

Regjeringen sier seg generelt tilfreds med situasjonen innen næringsberedskapen, men understreker at utfordringene på området er store. Sårbarheten for tilgangen på enkelte produkter vurderes som betydelig. Siden det i mange tilfeller dessuten er vanskelig å gi noen god prognose for hvilke produkter det kan bli knapphet på, vil regjeringen fortsatt arbeide for at man gjennom et nært samarbeid med næringslivet innhenter informasjon av betydning for forsyningsberedskapen, foretar risiko- og sårbarhetsanalyser og bygger opp nettverk som kan bidra i planlegging og iverksetting av tiltak for å sikre tilgang av samfunnsviktige varer og tjenester. På en del områder har analysearbeid avdekket at det kan være behov for ordninger myndighetene kan bruke til å påvirke forbruksmønsteret. Det aktuelle risikobildet tilsier imidlertid at disse ordningene må være slik at bruken kan tilpasses den aktuelle situasjonen.

En prosjektgruppe nedsatt av Nærings- og handelsdepartementet og Landbruksdepartementet har gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse for forsyningene av dagligvarer til Nord-Norge. Hovedkonklusjonene viser at den innenlandske fiskeri-, havbruks- og landbruksnæringen danner en god og viktig ressursbase for forsyning av matvarer sammen med fungerende handelssystemer.

Analysen konkluderer med at mobilisering og invasjonforsvar fortsatt synes å måtte være dimensjonerende for forsyningsberedskapen i Nord-Norge. Prosjektgruppens anbefalinger er en kombinasjon av tiltak som skal skape robusthet i den ordinære logistikkstrukturen, planverk for ressursoppbygging i varslingstiden før et mulig invasjonsangrep og nedbygging av lagre som var tilpasset tidligere krisescenarier og næringsstrukturer. Gruppen spesifiserer blant annet hvilke krav som stilles til Forsvarets kompetanse og infrastruktur for at behovene for dagligvarer i kriser skal kunne oppfylles. Den støtter arbeidet med å utvide krisesamarbeidet med flere distributører og leverandører, foreslår innkjøp av lagerhaller og nødstrømsaggregater og anbefaler å fortsette omstillingen av beredskapslagrene fra råvarer til varer som i liten grad krever tilberedning og som er enkle å distribuere til forbrukerne.

På oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet og Direktoratet for sivilt beredskap har et konsulentfirma evaluert virkemiddelapparatet innenfor forsyningsberedskap og analysert beredskapsmessige konsekvenser av internasjonal varehandel. Disse to utredningene vil inngå som en del av grunnlaget når man i tiden som kommer vurderer videreføringen av særskilte beredskapsiltak. Analysene indikerer at det også i framtiden er behov for statlige inngrep i spesielle situasjoner for å sikre tilgang til en del varer. Noen justeringer av rasjoneringssystemet for matvarer er allerede foretatt slik at man nå ikke lenger forhåndsbestemmer hvilke produkter som skal rasjoneres i en krisesituasjon. Rasjoneringsordningen for tekstilvarer og skotøy er opphevet.

Det har i de senere årene vært foretatt en gradvis nedbygging av beredskapslagrene av innsatsvarer til industrien. I en del tilfeller er behovene for slike lagre etter brukernes vurdering ikke lenger er til stede, i andre tilfeller

er forutsetningene for produksjon ikke lenger til stede på grunn av strukturendringer i industrien. Dette betyr at lagrene av enkelte produkter er redusert, og at lagrene for andre produkters vedkommende er avviklet.

Med hensyn til lagerberedskap har også Landbruksdepartementet de siste årene hatt omfattende lager av matkorn og matmel fortrinnsvis i Nord-Norge. For Nord-Norge representerer lagrene i landsdelen rundt 10 måneders forbruk. Landbruksdepartementets beredskapslagre er vurdert i sammenheng med «Risiko- og sårbarhetsanalyse av dagligvareforsyningen til Nord-Norge». Prosjektets anbefalinger om nedlegging av lagrene, samt høringen av rapporten, vil danne grunnlaget for den videre forvaltning av beredskapslagrene. En eventuell nedbygging av beredskapslagrene av matkorn og matmel vil bli vurdert i budsjettssammenheng ut fra gjeldende trusselvurderinger, og sett i sammenheng med den betydelige beredskap som jordbruks- og fiskeriproduksjonen representerer i Nord-Norge.

Nærings- og handelsdepartementet har identifisert noen sektorer der det er nødvendig å øke robustheten ved å formalisere samarbeidet mellom myndighetene og næringslivet når det gjelder informasjonsutveksling og krisehåndtering. Dette gjelder så langt innenfor bygg- og anleggsberedskap og matvareberedskap. Innenfor matvareberedskapet er det inngått samarbeidsavtaler mellom departementet og de fire grossistsammenslutningene. Samarbeidsavtalene innebærer blant annet at de private aktørene deltar i et rådgivende forum for beredskapsplanlegging og at man har definert rammene for samarbeid i krisesituasjoner. I samarbeid med Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet arbeides det med å utvide dette samarbeidet til også å omfatte varer som ikke distribueres gjennom grossistsammenslutningene.

Det er gjennomført en analyse av de eksisterende beredskapsordningene for utenriks skipsfart. Denne er behandlet og det arbeides med omlegging, herunder å erstatte NORTRASHIP som et statsrederi med basis i 2. verdenskrig med en ny organisasjon for skipsfartsberedskap som er mer fleksibel. Organisasjonen skal kunne håndtere situasjoner og transportbehov ved kriser i fredstid, internasjonale operasjoner og krig og bygger på prinsippet om næringsbaserte beredskapssystemer.

Ordningen med krigsforsikring av skip er opprettholdt i planperioden. Denne er basert i skipsfartsnæringen, men Nærings- og handelsdepartementet ser ordningen som et viktig virkemiddel som bidrar til å gjøre næringen i stand til å fortsette sin virksomhet også i kriser. Det arbeides på sivil side i NATO med å opprette en krigsforsikringsordning for skip og Norge støtter dette arbeidet.

Statens varekrigsforsikring ble utredet i perioden 1999 - 2002, og er foreslått videreført med en modernisering av varekrigsforsikringsloven. Ordningen omfatter krigsdekning for varetransport med ulike transportformer. Dette er i tråd med at man ønsker å opprettholde ordinære logistikkssystemer så langt som mulig også i kriser.

Arbeidet med forpliktende bilaterale og internasjonale avtaler som blant annet kan sørge for at handelen går som normalt for eksempel også i situasjoner som i utgangspunktet ligger innenfor rammene av EØS-avtalens unntaksbestemmelser for beredskap, er et viktig sårbarhetsreducerende tiltak i dagens økonomiske virkelighet. Slike avtaler kan i stor grad bidra til å

øke robustheten i forsyningssystemene slik at man i mindre grad må planlegge med særskilte beredskapstiltak. Arbeidet med å få slike avtaler på plass vil derfor bli prioritert.

Anbefalingen fra Sårbarhetsutvalget om sterkere samarbeid med Forsvaret følges opp i flere sammenhenger. Et eksempel på dette er innkjøp og rulling av nødproviant.

Forsvarets oppmerksomhet er i dag i stor grad knyttet til støtte til operasjoner utenfor Norge. Forsyningsspørsmål i denne forbindelse løses stort sett innenfor rammene for ordinær kontakt mellom Forsvaret som kunde eller oppdragsgiver og næringslivet.

Det har både i NATO og nasjonalt vært en økende erkjennelse av behov for økt innsats og mer fleksible løsninger for økt forsvarsevne og mobilitet. Bruk av nasjonal lovgivning for å rekvirere ressurser fra næringslivet er ikke den primære løsning i aktuelle krisesituasjoner. På bakgrunn av NATOs «Defence Capabilities Initiative (DCI)» har Beredskapssekretariatet i Norges Rederiforbund i samråd med Nærings- og handelsdepartementet fått utarbeidet en ekspertrapport, som primært anbefalte beredskapskontrakt(er) mellom myndighetene/Forsvaret og rederi(er), men som også beskrev ulike former for leie, kjøp og befraktning. Forsvarsdepartementet/Forsvarets overkommando har i samråd med Nærings- og handelsdepartementet forhandlet fram og undertegnet en beredskapskontrakt ved årsskiftet 2001/2002. Avtalen skal først og fremst dekke Norges behov for strategisk sjøtransport, men det kan være mulig å benytte kontrakten dersom Norge ønsker å tilby en eller flere av alliansens medlemmer slik sjøtransport. Det arbeides også med fler-nasjonale samarbeidsløsninger innenfor NATO.

6.7 Petroleumsvirksomheten og beredskapsforsyningen av petroleumsprodukter

6.7.1 Bakgrunn

6.7.1.1 Petroleumsvirksomheten

Norge er en stor og stabil leverandør av olje og gass. Petroleumsvirksomheten reguleres gjennom petroleumsloven og et omfattende og tverrsektorielt regelverk, hvor sikkerhet og beredskap er høyt prioritert. Den innebygde driftssikkerheten er meget høy, og industrien har stor kapasitet til hurtig å utføre nødvendige reparasjoner og utbedringer. Selv om det normalt skjer et stort antall driftsforstyrrelser knyttet til produksjonen, påvirker ikke dette leveranseregulariteten. Regulariteten er meget høy, tilnærmet 100%. Det planlegges også for et bredt spekter av potensielle fare- og ulykkessituasjoner. Det faktum at man i stor grad har alternative systemer som kan overta ved bortfall av et ledd i kjeden, gjør at heller ikke enkeltstående terror- og sabotasjehandlingene kan lamme totalleveransene fra Norge.

Det er et høyt prioritert mål å opprettholde en høyest mulig leveransesikkerhet for olje og gass fra norsk sokkel innenfor rammen av forsvarlig virksomhet. Dette mener Olje- og energidepartementet er situasjonen i dag, der hensynet til sikkerheten for gassleveranser til Europa er godt balansert med sikkerhets situasjonen på norsk sokkel.

Olje- og energidepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet er sektoransvarlige beredskapsdepartementer. Oljedirektoratet er administrativt underlagt Olje- og energidepartementet i saker knyttet til ressursforvaltning og til Arbeids- og administrasjonsdepartementet for de helse-, miljø- og sikkerhetsmessige sidene ved petroleumsvirksomheten.

Sikring og beskyttelse av ressursene og leveransene er politiets og forsvarrets ansvar. Det vises til kapittel 7.

Siden olje- og gassvirksomheten startet i Nordsjøen på slutten av 1960-tallet er det, som en del av forvaltningen av petroleumsressursene, lagt vekt på å utvikle en integrert infrastruktur for produksjon og leveranse av olje og gass. Virksomheten utgjør i et komplekst nett av plattformer, transportrør og landterminaler. Det er stor grad av fleksibilitet i systemet som reduserer sårbarheten i den samlede produksjons- og leveransestabiliteten. Olje- og energidepartementet har gjennom Oljedirektoratet og i samarbeid med de største operatørselskapene gjennomført en omfattende analyse av hvilke installasjoner og sammenhenger av installasjoner som er kritisk avgjørende for produksjons- og leveransestabiliteten fra norsk kontinentalsokkel. Denne analysen ligger til grunn for sikringsmyndighetenes arbeide.

6.7.1.2 Beredskapsforsyningen av petroleumsprodukter

Det er Olje- og energidepartementets målsetting å forberede og legge til rette for en krisehåndteringsberedskap som sørger for at samfunnet så langt som mulig sikres behovet for petroleumsprodukter. Beredskapssystemene og -virkemidlene skal også kunne brukes til å dempe uønskede samfunnsmessige virkninger av alvorlige forstyrrelser i oljemarkedet.

Raffinering og leveranser av petroleumsprodukter ivaretas i alle krisesituasjoner av landets markedsførende oljeselskaper. I situasjoner hvor beredskapslovverket ikke har trådt i kraft, fungerer selskapenes øverste ledelse gjennom Oljeberedskapsrådet som OEDs rådgivere. Ved beredskap og i krig legges rådets ansvar og funksjon ned, og den samme ledelsen vil da inngå i Beredskapsorganisasjonen for drivstofforsyningen (BOD), med ansvar for å samordne oljeselskapenes ressurser og logistikksystemer etter prioriteringer gitt av sivile og militære myndigheter.

Petroleumsproduktberedskapen er basert på følgende hovedelementer:

- Statlige produktbeholdninger
- Forskrifter og systemer for begrensninger i forbruket av oljeprodukter
- Beredskapsorganisering av de 4 landsdekkende oljeselskapene.

Samtlige elementer er gjennomgått og vurdert i løpet av de siste årene.

Statens beredskapsbeholdninger består av produktene bensin, gassolje og parafin. Produktene lagres både i statens egne tankanlegg og i tankanlegg leid hos oljeselskapene.

Olje- og energidepartementet har i samarbeid med de markedsførende oljeselskapene og forsvaret gjennomført en kartlegging og analyse av landets samlede nasjonale ressurser i forhold til totalforsvarets anslåtte behov ved beredskap og i krig. Analysen viser underdekning for ett oljeprodukt. Utover det synes den normale nasjonale forsyningskapasitet, sammen med de statlige sivile og militære beredskapsbeholdningene, å være i balanse med behovet.

For å møte underdekningen er det forberedt beredskapstiltak som utløses ved iverksettelse av beredskapslovverket.

Sårbarhetsutvalgets anbefalinger og høringsuttalelser

Sårbarhetsutvalget anbefalte at ansvarlige myndigheter bør foreta en utredning av behovet for å tilpasse og utvikle beredskapsorganisering, beredskapplaner og mobiliseringstiltak i forhold til nye risiko- og sårbarhetsvurderinger. De rådende prinsipper for risikobasert styring og kontroll bør i henhold til utvalget suppleres med grunnleggende sikkerhetskrav om barrierer og redundans ut fra et «føre var»-prinsipp.

Utvalget anbefaler en styrking av samordningen mellom Kommunal- og regionaldepartementets (nå Arbeids- og administrasjonsdepartementets) arbeid med storulykkesrisiko og det arbeidet som Olje- og energidepartementet nedlegger for å forhindre og å begrense konsekvensene av sabotasje, terroraksjoner og militære angrep. Videre foreslo utvalget at Olje- og energidepartementet/Oljedirektoratet bør utrede egnede beskyttelsestiltak for å hindre at personer som innebærer risiko blir engasjert innen olje- og gassindustrien.

Utvalget hevder at den største risikoen for alvorlige, bevisste skadevoldende handlinger innenfor denne sektoren i dag synes å være knyttet til terror- og sabotasjeanslag uten at Norge er direkte truet av krig. Etter utvalgets mening bør derfor Forsvarets evne til overvåkning og forsvar av olje- og gassvirksomheten styrkes.

Sårbarhetsutvalget påpeker at det ikke finnes lovhjemmel som gir oljeselskapene mulighet til å oppdage og forhindre at personer som bruker narkotika får arbeide offshore. Eneste mulighet i dag er bagasjekontroll ved ut- eller innreise til installasjonene. Utvalget har også merket seg at det ikke finnes lovhjemmel som gjør det mulig for selskapene å kreve sikkerhetsklarering eller vandelsattest ved ansettelse eller innleie av personell. Sikkerhetsklarering forutsetter at den som skal klareres vil kunne få adgang til skjermingsverdig (gradert) informasjon. Utvalget mener dette kan være sikkerhetsmessig og beredskapsmessig betenkelig, og anbefaler at ansvarlige myndigheter utreder egnede beskyttelsestiltak for å hindre at personer som antas å innebære risiko blir engasjert innen olje- og gassvirksomheten.

Utvalget foreslår at forsyningssikkerheten innen kritiske samfunnsområder eller i særlig utsatte geografiske områder bør gjøres mer robust, ved å bygge inn krav til forsyningssikkerhet i avtaleverk med leverandører og til beredskap i sektorenes ordinære logistikksystemer. Videre anbefaler utvalget at det foretas en særskilt utredning om behov for større beredskapslagre av raffinerte oljeprodukter.

I sin høringsuttalelse foreslår Forsvarsdepartementet at ansvaret for sikring og beskyttelse av petroleumsvirksomheten offshore i krisesituasjoner med en sikkerhetspolitisk dimensjon ved regjeringsbeslutning bør kunne overføres forsvarsministeren også uten at beredskapslovgivningen har trådt i kraft, noe som vil kreve lovendring. Når det gjelder rollen til Forsvarets spesialkommando (FSK), påpeker Forsvarsdepartementet at FSK er blitt betydelig styrket de senere årene, og trolig vil bli ytterligere styrket i årene som kommer. Forsvarsdepartementet viser til at behovet for maritim overvå-

kning har økt i forbindelse med Schengen-avtalen. Avtalen innebærer at Norge får et utvidet ansvar for overvåkning av norskekysten, som utgjør en yttergrense i Schengen-sammenheng.

Politiets overvåkningstjeneste og Norges rederiforbund deler utvalgets syn om behovet for kontroll med personell på offshoreinstallasjoner. Oljeindustriens landsforening gir sterk støtte til utvalgets anbefalinger om å styrke arbeidet med sikring og overvåkning av anlegg og virksomheter innen olje og gass, både offshore og på land. Oljeindustriens landsforening mener blant annet at industrien bør kunne sikre seg mot at risikopersoner får tilgang til viktige systemer og innretninger ved at det åpnes opp for at selskapene har adgang til å be om politiattest, samt at man får bedre kontrollmuligheter for å hindre personer som misbruker rusmidler, å komme offshore.

6.7.2 Vurderinger og tiltak

6.7.2.1 *Petroleumsvirksomheten*

Sårbarhetsutvalget innstilling inneholder et ikke-uvesentlig antall anbefalinger som er relatert til petroleumsvirksomheten. Etter Olje- og energidepartementets skjønn kan det synes som om utvalgets anbefalinger bygger på mangelfull innsikt i deler av petroleumsvirksomheten og dens utvikling.

For å sikre innretningene på norsk sokkel er det iverksatt en rekke tekniske og operasjonelle tiltak. Ved utskipingsbasene gjennomføres kontroller, og det er etablert prosedyrer for å hindre at ulovlig gods og gjenstander blir transportert ut. Ved helikopterterminalene kontrolleres hver enkelt person, og operatørselskapene har kontroll med og oversikt over de personer som til enhver tid skal reise ut til eller oppholder seg på innretningene. Rundt disse er det opprettet sikkerhetssoner for å hindre adgang for andre fartøyer enn dem som har tillatelse. Det gjennomføres overvåking av havområdene rundt innretningene fra selve innretningen, beredskapsfartøyer eller landterminaler. Plassering av beredskapsfartøy i nærheten av innretningene skal også kunne bidra til å hindre inntrenging. Det er operatørens ansvar å vise bort uvedkommende fartøy fra sikkerhetssonen. Spørsmål om tildeling av politimyndighet i denne sammenheng vil bli vurdert.

For å måle beredskapsnivået blir det jevnlig gjennomført øvelser. Tiltakene er iverksatt for å opprettholde sikkerhetsnivået i petroleumsvirksomheten generelt, men vil også redusere mulighetene for terror-/sabotasjehandlinger

Det pågår for tiden et arbeid under Forsvarsdepartementet som adresserer spørsmål som Sårbarhetsutvalget tar opp i sin innstilling, herunder spørsmålet om sikkerhetsklarering av offshorepersonell. Tilgangen til installasjonene til havs er strengt kontrollert ved sikkerhetskontrollen som er betydelig strengere enn på flyplassene. Adgangen til helikoptertransport og forsyningsskip gis bare til personer som på forhånd er godkjent. Gjennom denne strenge sikkerhetskontroll sikrer en trolig langt på vei de hensyn som sårbarhetsutvalget drøfter. Dette vil adresseres i arbeidet under Forsvarsdepartementet. I dette arbeidet vil det bli tatt hensyn til at virksomheten på sokkelen har eksistert i 30 år uten at det har oppstått problemer med sikkerheten under eksisterende rutiner. En vil videre påse at arbeidet ikke result-

erer i at restriksjoner vil redusere muligheten for å tiltrekke seg kvalifisert personell, senke regulariteten i produksjonen eller øke kostnader uten i vesentlig grad å styrke sikkerheten i systemet.

Det vises for øvrig til St.meld. nr. 7 (2001-2002) om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten, hvor en rekke tiltak for sikring av innretningene på sokkelen omtales.

Sårbarheten i infrastrukturen på norsk sokkel, i forhold til samlet produksjon og leveransesikkerhet, er redusert gjennom oppbyggingen av infrastruktur til havs og på land. I dag finnes det en stor grad av fleksibilitet mht. alternative leveranseveier. Denne utviklingen er resultatet av et samarbeid mellom industrien og myndighetene i anstrengelsen for å gjøre petroleumsvirksomheten så robust som mulig. Norge har i dag et unikt produksjons- og leveransesystem, hvor man har tatt høyde for et vidt spekter av potensielle fare- og krisesituasjoner. Det faktum at man i stor grad har alternative systemer som kan overta ved bortfall av et ledd i kjeden, gjør at de kritiske produksjons- og leveransepunktene er sterkt redusert. Den sikring og beskyttelse av infrastrukturen utover hva industrien selv gjennomfører, ivaretatt av politiet og/eller Forsvaret, anses som fullt ut tilstrekkelig i forhold til dagens trusselbilde.

Utvalgets anbefaling om at forsyningssikkerheten innen kritiske samfunnsområder eller i særlige utsatte geografiske områder bør gjøres mer robust ved å bygge inn krav til forsyningssikkerhet i avtaleverket med leverandører og til beredskap i sektorenes ordinære logistikksystemer er, i den grad den er direkte relatert til petroleumsvirksomheten, uklar. Olje- og energidepartementet vurderer omtalte krav som godt ivaretatt gjennom inngåtte avtaler og gjeldende lov- og forskriftsverk.

Politiet er ansvarlig for beskyttelse og sikring av infrastrukturen offshore mot terrorisme og andre kriminelle handlinger som ikke er å anse som militære angrep. Dette er et ansvar som ligger hos politiet i fred, krise og krig, med mindre annet er bestemt i lov. Forsvaret vil imidlertid kunne bistå politiet i henhold til gjeldende retningslinjer, jf. instruks av 13. februar 1998 nr. 177 om Forsvarets bistand til politiet i fred.

Både de land- og sokkelbaserte installasjonene har beredskapsplaner for hvordan nedstenging eller produksjonsavbrudd skal håndteres, samt planer for hvordan hele eller deler av produksjonen kan gjenopprettes, avhengig av forskjellige avbruddsårsaker. Styrt nedstenging av deler eller hele olje- og gasvirkingsproduksjonen vil kun bli gjennomført i en beredskaps-/krigssituasjon.

Regjeringen mener at lovreguleringen og det tilsynsregime som er bygget opp for petroleumsvirksomheten danner et godt utgangspunkt for å ivareta det forebyggende sikkerhets- og beredskapsarbeidet i petroleumsvirksomheten. Eventuelt behov for ytterligere regulering og utvidet tilsyn må ta utgangspunkt i denne organiseringen.

Olje- og energidepartementet tar derfor sikte på å legge fram forslag til endringer i lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet i første halvdel av 2002. Det foreslås at virkeområdet utvides til også å omfatte innretninger på land for utnyttelse av petroleum og virksomhet i forbindelse med disse. Videre foreslås et tillegg til gjeldende lovs § 9-2 som regulerer som regulerer beredskap mot fare/ulykkessituasjoner som kan tilbakeføres til men-

neskelig svikt, tekniske forhold eller en kombinasjon av dette. Den nye bestemmelsen skal gi myndighetene hjemmel til å sikre at rettighetshavere og andre som deltar i petroleumsvirksomheten opprettholder effektiv beredskap med sikte på å forhindre drifts- og leveranseavbrudd som følge av bevisste anslag i fredstid mot kritiske innretninger for produksjon og/eller leveranse. Olje- og energidepartementet ser for seg at nærmere regulering vil skje ved forskrift.

6.7.2.2 Beredskapsforsyningen av petroleumsprodukter

Hovedtyngden av systemer og virkemidler under petroleumsproduktberedskapen har i stor grad vært relatert til og dimensjonert i forhold til alvorlige sikkerhetspolitiske hendelser. Det har derfor vært nødvendig å foreta en markert forskyvning i planlegging og ressursbruk fra ren krigsberedskap til virkemidler som skal gjøre områdene mer robuste i forhold til hele krisespekteret. Dette innebærer at enkelte rene krigsordninger avvikles, mens andre justeres og tilpasses et bredere spekter av krisesituasjoner.

Beredskapsorganiseringen av de landsdekkende oljeselskapene videreføres.

Det nasjonale oljerasjoneringsystemet for egentildeling og tildeling til prioritert virksomhet ved beredskap og i krig, revidert per 01.01.2001, er en del av NATOs beredskapssystem. Det opprettholdes og oppdateres, dersom den sikkerhetspolitiske situasjonen skulle tilsi det.

Ut fra NATOs krav om forsyningssikkerhet ved beredskap/krig og beregnet å skulle ivareta prioritert sivilt behov i 30 dager, er statens beredskapsbeholdninger av oljeprodukter nå i underkant av kravet. Basert på endrede sikkerhetsforutsetninger har Olje- og energidepartementet lagt til rette for at beholdningene skal kunne brukes ved alle typer kriser, også ved alvorlig svikt i det internasjonale markedet og da i forbindelse med krisehåndtering under Det internasjonale energibyrå (IEA). Forvaltningen av beholdningene, slik at de til enhver tid tilfredsstillere kommersielle standarder og derved miljøkravene, er en høyt prioritert oppgave.

Norge er medlem av IEA under egen avtale. Denne avtalen medfører at Norge deltar fullt ut i arbeidet i IEA, og har forpliktelse til å ha operative systemer og tiltak for krisehåndtering. Norge har imidlertid ikke tiltrådt de deler av IEAs generelle avtale som omhandler plikt til å holde beredskapslager tilsvarende 90 dagers normalforbruk og det automatiske krisehåndteringssystemet. Det innebærer at regjeringen i etterkant vil måtte vurdere og beslutte om Norge skal gjennomføre samme tiltak som øvrige IEA-land etter flertallsvedtak har besluttet å gjennomføre.

I fredstidskriser, dvs. krisesituasjoner hvor beredskapslovverket ikke er trådt i kraft, omfatter Norges tiltakspakke trekk i statens beredskapsbeholdninger, sparekampanjer, restriksjoner i produktleveransene og - som en siste utvei - rasjonering med kort. Tiltakene kan gjennomføres enkeltvis eller i kombinasjon. Forskriftene og systemene for forbruksbegrensning er revidert per 01.01.1999.

Erfaring fra de senere år viser en utvikling bort fra de tradisjonelle tiltakene som for eksempel kortrasjonering og over til raskt gjennomførbare tiltak

som tilførsel i markedet fra myndighetskontrollerte beredskapsbeholdninger. Denne utviklingen vil også Norge tilpasse seg.

Olje- og energidepartementet har derfor satt i gang et arbeide med å analysere og vurdere nasjonal forsyningskapasitet og tiltak for krisehåndtering i forhold til utviklingen i de internasjonale krisehåndteringssystemer. Hensikten er å finne frem til en lagerpolitikk som både ivaretar de nasjonale behov og møter utviklingen i det internasjonale systemet knyttet til IEA-medlemskapet. Sårbarhetsutvalgets anbefaling om å utrede behovet for større beredskapslagre av petroleumsprodukter inngår som element i dette arbeidet.

6.8 Helsesektoren

6.8.1 Bakgrunn

En effektiv helsesektor er en vesentlig forutsetning for begrense skadevirkningene som følge av krise og krig. Helsesektoren har ansvaret for egen drifts- og forsyningsikkerhet (for blant annet legemidler og materiell), personell, samt krisepsykiatri, smittevern, inkludert næringsmiddel- og drikkevannsbårne sykdommer (epidemier), strålevern, akuttmedisinsk beredskap, ambulansetjeneste, nødmeldetjeneste, brann-, gass- og kjemikalieberedskap. Dette gjør at omfattende beredskapsutfordringer er knyttet til helsesektoren. Dette kommer i tillegg til de utfordringer helsevesenet har i det daglige.

Sårbarhetsutvalget ga ingen vurdering av beredskapen innen helsesektoren eller sosialsektoren som sådan, men knyttet sine anbefalinger til sektorvise tiltak innen disse sektorene, slik som for eksempel innen smittevern og atomberedskap. Dette metodevalget ble blant annet kommentert i høringsuttalelsen fra Statens helsetilsyn. For å komplettere redegjørelsen for samfunnssikkerhetsarbeidet anses det nødvendig å knytte merknader til beredskapen i helsesektoren og sosialsektoren.

6.8.2 Vurderinger og tiltak

Beredskapsnivået innen helsesektoren har et godt utgangspunkt og vil for de fleste kjente situasjoner være tilfredsstillende. Dette tilskrives blant annet at helsesektoren i stor utstrekning har beredskap integrert i sin daglige virksomhet.

Lov av 23. juni 2000 nr 56 om helsemessig og sosial beredskap trådte i kraft 1. juli 2001 og erstatter blant annet lov 2. desember 1955 nr. 2 om helsemessig beredskap. Loven pålegger plikt til å utarbeide beredskapsplaner. Kravet om å utarbeide beredskapsplaner skal være oppfylt innen 1. juli 2003. Denne overgangsperioden er lagt inn for å gi kommunene, fylkeskommunene og staten rom for en hensiktsmessig planleggingsprosess, samtidig som det legger til rette for en fleksibel overgang fra fylkeskommunalt til statlig eierskap av spesialisthelsetjenesten. Den 1. januar 2002 ble fylkeskommunens ansvar for spesialisthelsetjenesten, herunder beredskapsansvaret, overført til staten - organisert som regionale helseforetak. Disse helseforetakene skal ha oppfylt lovens krav til innen 1. juli 2003. Denne overgangsperioden er lagt inn for å gi tid til en hensiktsmessig planleggingsprosess, samtidig som det legger til rette for en fleksibel overgang fra fylkeskommunalt til statlig eierskap av spesialisthelsetjenesten.

På 1950-tallet ble det etablert et konsept med nød- og evakueringssykehus og tilhørende lagre av medisinsk materiell for å kunne utvide den sivile medisinske behandlings- og pleiekapasiteten i Norge i tilfelle krig. Konseptet planla for en betydelig utvidelse av behandlings- og pleiekapasiteten. På denne bakgrunn ble det derfor kjøpt inn og lagret betydelige mengder utstyr til dette bruk, fordelt på over 230 lagre tilknyttet både offentlige og private bygg. Konseptet for materiellberedskap og konseptet med beredskapssykehus har vært til vurdering. Mange av de kirurgiske instrumentene som er på lager er identisk med det som brukes på norske sykehus i dag. Ut over de kirurgiske instrumentene er det mye «gammelmodig» utstyr på disse lagrene. Det utstyret som har begrenset holdbarhet har sjelden en holdbarhet som overstiger 5 år. For å følge opp utstyr som er gått ut på dato vil det kreves en del ressurser på kassasjon av utstyret slik det ligger i dag. Dersom en skal erstatte det som er utgått på dato med nytt utstyr, må en i tillegg til anskaffelsesverdien ta i betraktning økte fremtidige rulleringskostnader. Dersom utstyret oppgraderes, vil enhetene likevel ikke kunne dekke alle funksjonene til et moderne sykehus - og derved ikke kunne fungere som et komplett autonomt sykehus i forhold til dagens utfordringer og kvalitetskrav. Utstyret kan høyst dekke funksjonen som et feltsykehus med begrenset kapasitet og begrenset omfang med hensyn til hvilke typer operasjoner som kan gjennomføres. Dersom de gamle lagrene avvikles, vil det fortsatt være en forsvarlig beredskap hva gjelder feltsykehus gjennom de enhetene som ble anskaffet på 80 og 90-tallet. Konseptet med evakueringssykehus, slik det ble bygget opp etter krigen, synes derfor ikke å være tilpasset de utfordringer dagens helsevesen står overfor. Den teknologiske utviklingen innenfor dagens sykehus vil for eksempel, selv ved en oppgradering av utstyret som er på de gamle lagrene, gjøre det vanskelig å etablere autonome sykehus i de bygningene som er tiltenkt en slik funksjon. Konseptet med nød- og evakueringssykehus med tilhørende lagre av medisinsk materiell i den form og formål de har siden 50-tallet vil derfor bli avviklet. Det materiellet som ikke er utgått på dato, og som er i god stand, tilbys kommuner, fylkeskommuner/staten og sykehusene.

Det vil bli arbeidet videre med å fastlegge omfang og innretning av den materiellberedskap staten sentralt bør ha ansvaret for. Dette for å sikre en tilfredsstillende total nasjonal beredskap innenfor sektoren. Den løpende forsyning av helsemateriell er sårbar. Det vil derfor bli arbeidet med å få bygget inn en større forsyningssikkerhet i avtaleverk og i sektorens ordinære logistikksystemer. I tillegg er det behov for å forbedre beredskapsplaner og utstyr. Det er en del typer materiell som i liten grad benyttes til daglig og som det anses lite praktisk eller samfunnsøkonomisk forsvarlig at alle deler av helsetjenesten skal ha ansvar for. Det anses naturlig at staten sentralt tar et ansvar for at dette materialet er tilgjengelig.

Legemiddelberedskapen hviler på at tilbydere av helse- og sosialtjenester selv sørger for å kunne fortsette sin virksomhet dersom en krise eller katastrofe skulle inntreffe. I tråd med dette er det gjennom den fylkeskommunale innkjøpsordning for legemidler etablert et beredskapslager hvor legemidlene lagres og rulleres gjennom avtaler med produsenter og grossister. Innenfor legemiddelberedskapen er det oppgaver som er av en slik karakter at staten må ta et sentralt ansvar. Den statlige legemiddelberedskapen er i dag

samlet i et beredskapslager hos Norsk Medisinaldepot. I St.prp. nr. 46 (1998-99) om salg av aksjer i Norsk Medisinaldepot AS fremgår det at Sosial- og helsedepartementet skal legge ansvaret for etablering og drift av et eget beredskapslager ut på anbud blant grossistene. Etter oppdrag gitt fra departementet, har Statens helsetilsyn startet den videre anbudsprosessen.

I Forsvaret og Sivilforsvaret finnes det også medisinske lagre med utstyr som har tidsbegrenset varighet. Alle medisinske lagre representerer store verdier og det må legges til rette for en rullering av utstyr mellom de forskjellige brukere slik at utstyr ikke må destrueres på grunn av at det er gått ut på dato. Erfaringer fra internasjonale krisesituasjoner viser at det er behov for å ha nasjonale lagre av legemidler. Under kriser og krig vil behovene for legemidler (og materiell) øke betydelig, samtidig som tilgangen på legemidler blir mer usikker blant annet fordi produksjonen i stor grad foregår i andre land. Dette krever at det finnes nasjonale beredskapslagre av legemidler og materiell.

Den sivile helsetjeneste skal yte støtte til Forsvaret. Forsvaret utgjør også med sitt personell, utstyr og kompetanse en viktig ressurs for det sivile samfunn ved kriser og katastrofer, også for helse- og sosialtjenestene. Det fremtidige forsvar vil bli mindre og mer mobilt. Dette vil medføre nye utfordringer for den sivile støtten til Forsvaret ved at det stilles krav til større fleksibilitet. Lov om helsemessig og sosial beredskap med forskrifter legger til rette for å møte disse utfordringene. Lov om helsemessig og sosial beredskap gir ikke hjemmel for å beordre personell eller rekvirere utstyr med sikte på bidrag i internasjonale operasjoner i fredstid. Det tas sikte på at det blir utarbeidet et nytt konsept for sivil støtte til Forsvaret i situasjoner der beredskapslovgivningen ikke kan anvendes. Hensikten må være å legge til rette for en fleksibel sivil støtte med kort reaksjonstid. Et slikt konsept må utvikles i nært samarbeid med andre departementer som har fagansvar for levering av ressurser til Forsvaret.

Det skal i samarbeid med Forsvaret vurderes alternative innretninger for samarbeid om forvaltningen av blant annet beredskapen av legemidler og medisinsk materiell, i tråd med St.prp. nr. 45 (2000-2001). I dette arbeidet skal man også se på Sivilforsvarets lagre av legemidler for å få en best mulig ressursutnyttelse og rullering av lagret materiell.

Som følge av terroraksjonene i USA den 11. september er det blitt satt i verk strakstiltak for å styrke den helsemessige beredskap med tanke på atom-, biologiske og kjemiske våpen (ABC-våpen). Det vises i denne sammenheng til St.prp. nr. 3 (2001-2002). Tiltakene omfatter blant annet anskaffelse av legemidler til behandling av pasienter som er utsatt for biologiske eller kjemiske midler, herunder antidoter, antitoksiner, antibiotika, vaksiner med videre. Opplæring av personell i bruk av utstyr og håndtering av pasienter inngår også i tiltakene. Som oppfølging av disse tiltakene har Folkehelse utarbeidet en foreløpig plan for anskaffelse av et beredskapslager av legemidler mot B- og C-stridsmidler. Ut over disse strakstiltakene har Folkehelse også fått i oppdrag å komme med forslag til en oppfølgingsplan for innkjøp av legemidler for behandling av pasienter som er utsatt for ABC-våpen. På bakgrunn av den oppståtte situasjon etter den 11. september 2001 har Folkehelse drevet et utstrakt informasjons- og rådgivningsarbeid overfor den kommunale

og fylkeskommunale helsetjenesten, samt andre myndigheter med behov, herunder politiet. Det er satt i verk strakstiltak for å styrke materiellberedskapen med tanke på hendelser med ABC-våpen. Statens helsetilsyn har gått til anskaffelse av deteksjonsutstyr for påvisning av kjemiske midler, samt utstyr for å rense personer som er forurenset av radioaktivitet eller kjemiske midler - dekontamineringsenheter, samt vernedrakter for å beskytte innsatspersonell. Slikt utstyr er også anskaffet til Sivilforsvaret til bruk for nødetatene ute på skadested. Hendelsene har også aktualisert behovet for å ha en god og gjennomarbeidet beredskap. Alle landets kommuner, fylkeskommuner og statlige helseinstitusjoner er derfor anmodet om at oppfølgingen av lov om helsemessig og sosial beredskap gis prioritet av de myndigheter og virksomheter som omfattes av loven. Det er også anmodet om at eksisterende beredskapsplanverk gjennomgås og ajourføres.

6.9 Trygdeberedskap

6.9.1 Bakgrunn

Trygdeetaten har ansvaret for livsoppholdet for en stor del av den norske befolkningen og ivaretar derfor oppgaver av stor samfunnsmessig betydning. I tillegg behandles store mengder sensitiv informasjon i datasystemene. Trygdeetaten fokuserer derfor sterkt på at samfunnet har tillit til at forvaltningen av ytelser og informasjon skjer på en sikker og kvalitetsmessig god måte.

Sikring av pensjons- og stønadsutbetalinger er en hovedutfordring og etaten er avhengig av sikre IT-systemer for å levere rett ytelse til rett tid. På dette området gjelder de samme krav enten landet er i en normalsituasjon eller det er krigs- eller krisetilstand. Som ledd i satsingen på trygdeberedskap, vedtok Stortinget beredskapsbestemmelser i folketrygdloven §§ 25-16 og 25-18 (lov 21. desember 2000 nr. 125). Det ble her blant annet lovfestet planplikt, unntaksbestemmelser ved kriser, informasjonssikkerhet og beordringsbestemmelser.

6.9.2 Vurderinger og tiltak

I forbindelse med år 2000-problematikken intensiverte Rikstrygdeverket beredskapsarbeidet ytterligere. Etatens datasystemer ble grundig testet og gjennomgått. Det er laget omfattende planer på hele beredskapsområdet, med stor vekt på bevaring og beskyttelse av informasjon, planer for videreføring av normal drift så lenge som mulig i en krise og håndtering av situasjoner hvor normal drift er umuliggjort, men hvor deler av virksomheten kan opprettholdes. I tillegg er det lagt planer om hvordan befolkningen skal informeres i en krisesituasjon, med vekt på god og riktig informasjon.

6.10 Smittevern

6.10.1 Bakgrunn

Et godt alminnelig smittevern er en forutsetning for å kunne håndtere en krise, enten det er en naturlig forekommende smittsom sykdom, eller et terroranslag med biologiske stridsmidler.

Smittsomme sykdommer kan være en betydelig beredskapsutfordring. Sykdommer kan smitte både ved naturlige utbrudd og som følge av bruk av biologiske midler. Utbredelsen av smittsomme sykdommer skyldes ikke bare nye og modifiserte smittestoffer, men vel så mye endringer i livsstil og miljø.

Sårbarhetsutvalget ga en bred vurdering av smittevern og anbefalte blant annet en styrking av smittevernarbeidet i kommunene, styrking av meldingssystemet for smittsomme sykdommer, en styrking av laboratoriekapasiteten og en gjennomgang av tilgangen på enerom ved sykehus.

I sin høringsuttalelse anfører Sosial- og helsedepartementet at en vesentlig utfordring ligger på det lokale smittevernarbeidet, og varslet at man ville se disse utfordringene i sammenheng med fastlegereformen. Høringsuttalelsen støttet også utvalgets anbefaling om å innføre et elektronisk meldingssystem for smittsomme sykdommer. Sosial- og helsedepartementet ga i sin høringsuttalelse uttrykk for at spørsmålet om isolering av pasienter er et tema for diskusjon idet det er ulike oppfatninger om behovet for isolasjonskapasitet ved ulike smittsomme tilstander.

6.10.2 Vurderinger og tiltak

Det pågår et systematisk arbeid for å styrke beredskapen innen smittevern, blant annet i kommunene og som oppfølging av anbefalingene fra Sårbarhetsutvalget. Styrking av det lokale smittevernarbeidet anses å være det viktigste tiltaket som kan gjennomføres i forhold til smittevernberedskapen. På bakgrunn av Sårbarhetsutvalgets anbefaling vil Helsedepartementet blant annet se nærmere på en styrking av smittevernarbeidet ved blant annet å etablere et interkommunalt samarbeid.

En viktig del av smittevernarbeidet skjer ved internasjonalt samarbeid og deltakelse i internasjonale overvåkingssystemer. Gjennom meldingssystem for smittsomme sykdommer, EUs overvåkingsnettverk, og samarbeidet med smitteverninstituttene i de østlige nærområdene har det vært mulig å tilpasse beredskapen til risikobildet. Et resultat av dette er blant annet at ressurser er blitt omprioritert til fordel for oppklaring av utbrudd med næringsmiddelbårne sykdommer og bekjemping av epidemier, blant annet av hepatitt blant stoffmisbrukere. Det er igangsatt et arbeid for å innføre elektroniske meldinger for å formidle meldinger om smittsomme sykdommer. Regjeringen vil prioritere arbeidet med en videre utbygging.

I januar 2001 ble det fastsatt en Nasjonal beredskapsplan for influensaepidemier. Beredskapsplanen har som mål å redusere sykkelighet og død, legge til rette for å kunne ta hånd om et stort antall syke og døende pasienter, opprettholde nødvendige tjenester og gi nødvendig informasjon til alle deler av samfunnet. Denne planen vil kunne være relevant ved utbrudd av også andre typer smittsomme sykdommer.

Som følge av terroraksjonene i USA den 11. september har Nasjonalt folkehelseinstitutt hatt en sentral rolle i arbeidet med økt smittevernberedskap og informasjon. Dette omfatter blant annet anskaffelse av legemidler til behandling av pasienter som er utsatt for biologiske eller kjemiske midler, for eksempel antidoter, antitoksiner, antibiotika vaksiner med videre. Kompetansetiltak for personell i bruk av utstyr og håndtering av pasienter inngår også i tiltakene. Det er også utarbeidet en foreløpig plan for anskaffelse av et

beredskapslager av legemidler mot biologiske og kjemiske midler. Ut over disse strakstiltakene har Folkehelsa også fått i oppdrag å komme med forslag til oppfølgingsplan for innkjøp av legemidler for behandling av pasienter som er utsatt for ABC-våpen.

Det er derfor igangsatt kursvirksomhet for smittevernleger i alle landets fylker. Denne kursvirksomheten vil fortsette.

Et norsk overvåkingssystem for resistens hos mikrober er under oppbygging og koordineres fra Regionsykehuset i Tromsø. Det har pågått et arbeid med å vurdere isolasjonskapasitet og hvordan denne kan utnyttes ved ulike smittsomme tilstander. Statens helsetilsyn, i samarbeid med blant annet Nasjonalt folkehelseinstitutt arbeider med å slutføre et utkast til retningslinjer for bruk av isolering for å forebygge smittespredning i helseinstitusjoner.

Spørsmålet om organisering av eller eierskap til laboratoriene ble drøftet av Sårbarhetsutvalget. Problemstillingen blir tatt opp og sett i sammenheng med statliggjøringen av sykehusene. I den sammenheng vil også fordelingen av funksjoner mellom landets sykehuslaboratorier og Nasjonalt folkehelseinstitutt bli tatt opp.

Spørsmålet om isolering av pasienter i smittevernøyemed vil bli undergitt en ytterligere vurdering.

6.11 Mattrygghet

6.11.1 Bakgrunn

Samfunnet kan ikke fungere uten både matvaresikkerhet, at mat er tilgjengelig, og matvaretrygghet, at maten er trygg å spise. Hygienisk svikt som følge av enten feil eller skadevoldende handling, kan lett føre til store sykdomsutbrudd.

Sårbarhetsutvalget vurderte tiltak innen matvaretrygghet og anbefalte at lovene på næringsmiddelområdet samles i en lov, at det etableres et felles uavhengig tilsyn for matvarekontroll og at det ble arbeidet for å skille mellom helse- og næringsinteressene i næringsmiddelarbeidet.

6.11.2 Vurderinger og tiltak

Mattryggheten vurderes i utgangspunktet som tilfredsstillende. Sårbarhetsutvalgets anbefalinger på området er i stor utstrekning under oppfølging og dette vil bidra til en ytterligere styrking av mattryggheten.

I St.prp. nr. 1 (2001-2002) (Landbruksdepartementet) ble Stortinget orientert om hovedprinsippene for arbeidet med å modernisere den offentlige matforvaltningen. Arbeidet som startet opp i oktober 2001, ledes av departementsrådene i de tre berørte departementene - Helsedepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet, og er organisert i seks delprogram. Helsedepartementet har ansvaret for tre delprogram som omfatter utarbeidelse av ny matlov, grenseflaten mellom det nye Mattilsynet og det miljørettede helsevern i kommunene og etablering av en ny vitenskapskomité. Fiskeridepartementet har ansvaret for to delprogram; organiseringen av tilsyn med marine produkter og sjukdomsforvaltningen av akvatiske dyr i oppdrett «sjømattilynet». Landbruksdepartementet har ansvaret for ett delprogram;

organiseringen av et nytt statlig mattilsyn utenom tilsyn med marine produkter. Det er etablert en felles referansegruppe for arbeidet i de seks delprogrammene.

Det viktigste målet i norsk matpolitikk er å sikre forbrukerne trygg mat. Dessuten er det et helt sentralt mål at maten skal oppleves som trygg. Regjeringens viktigste målsetting med omorganiseringen av matforvaltningen er å etablere et tilsynsredskap som er tilpasset den nye virkeligheten på matområdet, der roller knyttet til fag, forvaltning og politikk er klart definert. Under Landbruksdepartementet skjer dette ved at de nåværende tilsynsetatene Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn og Statens næringsmiddeltilsyn slås sammen til én organisasjon - Mattilsynet. Samtidig skal de kommunale og interkommunale næringsmiddeltilsynene statliggjøres og bli en integrert del av Mattilsynet. Med dette etableres et organ som tar opp i seg de samlede tilsynsoppgavene langs hele produksjonskjeden. Grunnlaget for et helhetlig statlig tilsyn fra jord til bord blir dermed lagt, noe som også vil være et viktig sårbarhetsreducerende tiltak. Det fremtidige sjømattilsynet skal som i dag utføres av Fiskeridirektoratet, jf. St.prp. nr. 1 (2001-2002) for Fiskeridepartementet. Tilsynet legges opp etter en strategi hvor en sikrer trygghet og kvalitet ved sjømat gjennom innsats i hele produksjonskjeden fra fjord til bord. Samarbeidet mellom mattilsynene skal utvikles slik at man sikrer et helhetlig og enhetlig tilsyn.

Til grunn for all krisehåndtering så vel i krig som i fredstid vil hensynet til befolkningens liv og helse være det overordnede mål for Mattilsynets prioriteringer. I dette utvidete helsebegrepet ligger også betydningen for folkehelsen av å sikre dyrepopulasjonen mot alvorlige smittsomme sykdommer samt å verne planter og innsatsfaktorer i landbruksproduksjonen og innen sjømatproduksjonen mot skader som truer næringsmidlenes helsemessige trygghet.

Selv om det ikke er noen tvil om at hensynet til befolkningens liv og helse bør være første prioritet for tilsynet, bør det også reflekteres over skader på materielle verdier og ikke minst samfunnsmessige viktige funksjoner.

Å opprettholde og sikre befolkningens tilgang til helsemessig «trygg mat - friske dyr og planter» i krise eller krig er en viktig samfunnsmessig oppgave som forutsetter fagkompetanse samt kunnskap om sårbarhetsreducerende tiltak, gode beredskapsplaner og tilstrekkelig øvelse. Å innpasse beredskapsmessige hensyn i den ordinære planleggingen er derfor et vesentlig bidrag til å redusere sårbarheten, styrke driftssikkerheten, høyne omstillingsevnen og forebygge skader på enkeltindivid eller ødeleggelser på lokalsamfunnet som helhet.

6.12 Vannforsyning

6.12.1 Bakgrunn

Vann er en vesentlig faktor både for at samfunnet skal fungere og i forhold til den enkeltes overlevelsessevne og sunnhet.

Sårbarhetsutvalget foretok en bred vurdering av vannforsyningen og ga en rekke forslag til hvordan sikkerheten på området kunne styrkes. Dette gjelder både med hensyn til beredskapsplaner og tilsyn/kontroll. I rapporten fra Sårbarhetsutvalget heter det: «Med tanke på befolkningens helse og van-

nverkenes sikkerhet og beredskap må det settes større kraft bak arbeidet for at kravene i drikkevannsforskriften blir oppfylt ved alle landets vannverk.»

6.12.2 Vurderinger og tiltak

Sårbarhetsvalgets anbefalinger er for tiden til vurdering, blant annet i Helsedepartementet.

I den nye drikkevannsforskriften fastsatt av det daværende Sosial- og helsedepartementet i 2001 videreføres bestemmelsene om leveringssikkerhet og beredskap fra forskriften av 1995. Vannverkseier skal gjennomføre nødvendige tiltak og utarbeide driftsplaner for å kunne levere tilstrekkelige mengder av drikkevann under normale forhold. Vannverkseier skal videre gjennomføre nødvendige beredskapsforberedelser og utarbeide beredskapsplaner for å sikre tilstrekkelige mengder drikkevann også under kriser og katastrofer i fredstid, og ved krig. Et vannverk som disponerer flere hovedkilder, vil kunne være bedre rustet til å motstå driftsproblemer også i beredskapssituasjoner. Vannverkens beredskapsplaner ble testet som en del av forberedelsene til år 2000. I forbindelse med forberedelsene til Nobeljubileet i desember 2001, ble vannforsyningssystemene i Oslo kommune gjennomgått.

Arbeidet med laboratoriestrukturen har blitt noe forsinket, men blir vurdert i forbindelse med etableringen av det nye mattilsynet, jf. kapittel 6.11.2.

Lov 17. mars 1978 nr. 6 om samordnet næringsmiddelkontroll § 2 annet ledd åpner for at fylkesmannen kan innkalle en eller flere på forhånd utpekte personer ved næringsmiddelkontrollen i fylket til tjeneste hos fylkesmannen når det er nødvendig ut fra beredskapsmessige hensyn.

Det er i hovedsak økonomiske grunner til at mange vannverk fortsatt har problemer med å fylle forskriftens kvalitetskrav til drikkevannet. Program for vannforsyning ble etablert i 1995. Det innbefatter en statlig tilskuddsordning til vannverk. Denne ordningen er viktig for at flere vannverk skal kunne oppfylle kravene i forskriften.

Tilsynet med vannverkene er tenkt inngått i det nye statlige Mattilsynet. Dette vil rette opp det Sårbarhetsutvalget påpeker som en svakhet; at kommunene har en dobbeltrolle som godkjenningsmyndighet og tilsynsorgan.

I vedtaket om en gjennomgang av organiseringen av den offentlige matforvaltning er det lagt til grunn at vann skal betraktes på linje med andre næringsmidler. Spørsmålet om den framtidige plasseringen av tilsynet med drikkevann som næringsmiddel vil derfor inngå i prosjektene om utarbeidelse av ny matlov og organisering av det fremtidige Mattilsynet. For øvrig vil vann være omfattet av tilsyn etter kommunehelsetjenesteloven. Det er viktig at så vel næringsmiddelfaglig som medisinskfaglig kompetanse er til stede i det samlede tilsynet med drikkevann. Dette fordi drikkevannets anvendelse omfatter så vel vann som næringsmiddel og vann til hygienisk bruk og husholdningsformål. Denne kombinasjonen av kompetanse blir spesielt viktig ved vurderinger som foretas i forbindelse med ulike beredskapssituasjoner for å kunne vurdere hvilke råd som bør gis befolkningen med hensyn til bruk av vannet og råd eller pålegg overfor vannverkseier.

Sikker vannforsyning er svært viktig for at samfunnet skal fungere. Vannforsyningen er sårbar så vel overfor naturgitte som tilsiktede hendelser. Justisdepartementet vil derfor vurdere igangsetting av et forskningsprosjekt om

sikkerhet i vannforsyningen under BAS-prosjektene ved Forsvarets forskningsinstitutt.

6.13 Atomtrusselen

6.13.1 Bakgrunn

Atomtrusselen dekker et bredt spekter av utfordringer knyttet til radioaktivitet, fra trussel fra kjernefysiske og radiologiske våpen til faren for atomulykker ved kjernekraftverk. Atomtrusselen retter seg mot så vel helse, som miljø og materielle verdier og kan ha sin årsak i ulykker eller skadevoldende handling. Atomulykker skiller seg fra de aller fleste andre typer ulykker ved potensiale for internasjonale konsekvenser som krever en internasjonal håndtering gjennom omfattende informasjonsutveksling, koordinering av tiltak og bidrag i form av assistanse. En sentral utfordring er herunder å arbeide for å hindre spredning av kjernefysisk materiale. Dette kapitlet vil kun omhandle generelle tiltak for å hindre spredning av og vern mot kjernefysisk materiale. Når det gjelder bruk av kjernefysisk materiale i masseødeleggelsesøyemed, vises det til kapittel 6.14 om beredskap mot masseødeleggelsesmidler.

Sårbarhetsutvalget gir en bred vurdering av atomtrusselen. Utvalget foreslår en rekke tiltak både innen forebygging og beredskap. Utvalget anbefalte blant annet at samarbeidet mellom norske myndigheter og over landegrensene utdypes og videreutvikles slik at risikoen for illegal handel og smugling av radioaktive og spaltbare materialer til eller fra Norge reduseres. Det anbefalte herunder at grensekontrollen styrkes. Utvalget anbefalte videre at beredskapsorganisasjonen mot atomulykker sikres tilstrekkelig ressurser til å ivareta og videreutvikle atomberedskapen. Det fremholdt videre at varslings- og vaktordningene for den nasjonale beredskapen på området videreutvikles og at personell som vil ha oppgaver i akuttfasen av en atom- eller strålingsulykke gis nødvendig opplæring. Sårbarhetsutvalget har påpekt at det er viktig at Norge er en pådriver i internasjonalt beredskapsarbeid.

Utenriksdepartementet sa seg enig i utvalgets understrekning av behovet for styrket samarbeid nasjonalt og internasjonalt for å hindre illegal handel og for å styrke beredskapen mot ulykker. Sosial- og helsedepartementet uttalte at det er helt nødvendig at ressurser gjøres tilgjengelig for beredskapsetatene på sentralt og regionalt nivå. Beredskapsorganisasjonen må sikres tilstrekkelig ressurser til å ivareta og utvikle atomulykkeberedskapen. Statens strålevern vektlegger særlig betydningen av innsats både for å forebygge atomulykker og for å hindre spredning av radioaktivt og spaltbart materiale.

6.13.2 Vurderinger og tiltak

Atomberedskapen i Norge er i store trekk tilfredsstillende når det gjelder organisering og tiltak. Beredskapsapparatet har gjennom håndtering av hendelser og ulykker vist at det er i stand til å håndtere de situasjoner den er blitt stilt overfor. Det foregår et bredt anlagt arbeid som betyr at Sårbarhetsutvalgets anbefalinger gis en hensiktsmessig oppfølging.

Det er utarbeidet en helhetlig langtidsplan for utskiftning og fornying av atomulykkesberedskapens målerressurser. Utskifting i henhold til en slik plan

vil være en høyt prioritert oppgave. Disse problemstillingene skal løses innenfor den koordinerende embetsgruppen for atomulykkesberedskap. Det enkelte ansvarlige departement vil, på bakgrunn av gruppens anbefalinger, ha et ansvar for å bidra til å sikre midler slik at nødvendig utstyr kan anskaffes eller fornyes innenfor den tidsplan embetsgruppen setter opp. En gjennomgang av embetsgruppens oppgaver og mandat vil bli gjennomført for å bli tilpasset dette koordineringsansvaret.

Norges pådriverrolle innen atomberedskap er blitt fulgt opp ved at det er satt et betydelig større fokus på internasjonalt arbeid. I tillegg satser Norge betydelige ressurser på økt atomsikkerhet i Nordvest-Russland.

I 2001 ble det igangsatt et prosjekt for å vurdere behovet for å styrke kommunenes atomulykkesberedskap.

Politiets sikkerhetstjeneste har i samarbeid med lokalt politi ansvaret for å forebygge og etterforske smugling og illegal handel med radioaktivt og spaltbart materiale. Det er også etablert internasjonalt samarbeid mellom ulike lands sikkerhetstjenester når det gjelder smugling og illegal handel med spaltbart materiale.

I nordisk regi leder Statens strålevern et prosjekt som samler internasjonale konsekvensvurderinger av det totale trusselbildet.

Regjeringen vil øke innsatsen på utplassering av deteksjonsutstyr og vil vurdere å utplassere slikt utstyr ved de største grenseovergangsstedene.

Norge har lagre av jodtabletter. Slike tabletter beskytter skjoldbruskkjertelen mot stråleskade ved radioaktivt nedfall. Det vil bli arbeidet for å rullere dette lageret.

Et viktig arbeid framover vil blant annet være å videreutvikle planverk, beredskapsverktøy og kommunikasjon mellom sentrale og det regionale ledd. Fra norsk side har det dessuten vært lagt vekt på å få etablert avtaler, prosedyrer og rutiner for en bedre internasjonal kommunikasjon og utveksling av resultater fra ulike overvåknings- og varslingsystemer. Dette arbeidet skal videreutvikles.

Det har vært gjennomført en begrenset strålemedisinsk undervisning ved utvalgte sykehus og utstyripakker er anskaffet til alle sykehus med akuttansvar. Gjennom nordisk samarbeide arbeides det for en kostnadseffektiv arbeidsdeling innenfor den strålemedisinske beredskapen.

I tråd med at krigsberedskapen innenfor atomulykkesberedskapen nå formelt er tilpasset fredstidsorganiseringen vil det være en prioritert oppgave å få implementert en hensiktsmessig krigsberedskap tilpasset dagens fredsulykkesorganisasjon. Denne implementeringen medfører anskaffelse av utstyr, uttesting og øvelser. Statens strålevern vil delta i NATO-møter som omhandler dette temaet. Regjeringens målsetting er at denne implementeringen skal være avsluttet i løpet av 2002.

Regjeringen har ikke til hensikt å endre organiseringen knyttet til atomulykkesberedskapen. Det er et overordnet mål at vi skal ha en høy atomulykkesberedskap som innebærer at landets innbyggere skal føle seg trygge på at det er gjort det som er mulig både for å forebygge ulykker og minimalisere skadene dersom en ulykke skulle inntreffe. Dette medfører at det beredskap-sarbeidet som er påbegynt skal videreføres og det skal settes ytterligere fokus på de tiltak og forhold som er nevnt ovenfor.

6.14 Beskyttelse mot masseødeleggelsesmidler

6.14.1 Bakgrunn

Masseødeleggelsesmidler omfatter kjemiske, biologiske, radiologiske og kjernefysiske stridsmidler. I tillegg inkluderes farlige kjemiske, biologiske og radiologiske substanser som er fremstilt for andre formål enn våpenformål, men som har stort skadepotensiale. Kjemiske stridsmidler er først og fremst nerve-, hud- og blodgasser. De er ekstremt giftige, og selv små konsentrasjoner vil kunne føre til skade eller død hvis de pustes inn eller man kommer i berøring med dem. Biologiske stridsmidler sprer sykdomsfremkallende smittestoffer eller biologisk fremstilte giftstoffer for å skape sykdom og død hos mennesker, dyr eller planter. Kjernevåpen er våpen som detonerer ved kjerneeksjon, mens radiologiske våpen sprer radioaktivt materiale for eksempel ved bruk av konvensjonelt sprengstoff. Masseødeleggelsesmidler har potensiale til å anrette omfattende skade på liv, helse, miljø og materielle verdier. Trusselen fra masseødeleggelsesmidler har fått økt betydning. Nylige funn i Afghanistan samt situasjonen i USA med forsendelser av miltbrannbakterier har vist at masseødeleggelsesmidler kan være mulig å fremstille og spres, også av ikke-statlige aktører.

Beredskap mot masseødeleggelsesvåpen er en del av Sivilforsvarets beredskap. Sivilforsvaret har ca. 250.000 vernemasker tiltenkt sivilbefolkningen og 17.000 vernebager tiltenkt barn. Det finnes 100.000 gassmasker som er tiltenkt sivilforsvarets innsatsstyrker). Gassmaskene er av høy alder. Forsvarets forskningsinstitutt har nylig gjennomført kontroll av masker tiltenkt sivilforsvarets innsatsstyrker. Til tross for den høye alderen var 85% av maskene i godkjent stand. Vernemasker for sivilbefolkningen er for tiden til undersøkelse ved Forsvarets forskningsinstitutt. På bakgrunn av de anbefalinger som blir gitt av Forsvarets forskningsinstitutt, vil maskene av mindre god kvalitet bli faset ut.

I januar 2001 fastsatte Sosial- og helsedepartementet en beredskapsplan for pandemisk influensa. Planen beskriver oppgavefordelingen mellom ulike deler av helsetjenesten, herunder på sentralt statlig nivå. Den kan anvendes også for andre smittsomme sykdommer.

Det er foretatt flere vurderinger av den helsemessige beredskapen med tanke på kjemiske og biologiske stridsmidler, blant annet i regi av Statens helsetilsyn og Statens institutt for folkehelse (Nasjonalt folkehelseinstitutt).

Utviklingen i internasjonal terrorisme gjør at man i fremtiden må legge til grunn at ikke-statlige grupperinger vil ha kapasitet til å skaffe seg masseødeleggelsesmidler og intensjon om å bruke dem. Utviklingen av et kunnskapsbasert samfunn vil medføre at de ressurser som kreves for å kunne fremstille masseødeleggelsesmidler i fremtiden vil bli stadig lavere. Derved settes stadig flere personer og grupperinger i stand til å fremstille slike midler. Det er også grunn til å frykte at det også i fremtiden vil være grupperinger som vil ha vilje og ressurser til å gjennomføre angrep med slike midler. Dette innebærer at beredskapen mot masseødeleggelsesmidler bør holdes på et høyt nivå i fremtiden.

Sårbarhetsutvalget mente at risikoen forbundet med kjemiske og biologiske stridsmidler er så høy at en viss beredskap må planlegges. Utvalget vurderte landets beredskap mot kjemiske og biologiske stridsmidler som lav og

anbefalte en rekke tiltak for å styrke beredskapen på området. Det anbefalte herunder å gi kunnskap omkring kjemiske og biologiske stridsmidler i de aktuelle utrykningsetaters programmer for opplæring og videreutdanning, å vurdere en vaksinerings av førstelinjepersonell og at sykehusene inkluderer scenarier for angrep med kjemiske og biologiske stridsmidler i sine kriseplaner. Sårbarhetsutvalget anbefalte at Utenriksdepartementet fortsatt bør være en pådriver i å videreføre det internasjonale arbeidet med å styrke konvensjonene mot kjemiske og biologiske våpen. Utvalget anbefalte videre at det bør etableres et aktivt bilateralt samarbeid med Russland på dette området.

I sin høringsuttalelse mente Sosial- og helsedepartementet at beredskapen mot disse truslene må bygge på den ordinære beredskapen i helsesektoren. Sosial- og helsedepartementet fremholdt videre at utbygging av generell infrastruktur, lokalsamfunnenes og sykehusenes krisehåndteringsevne samt det allmenne smittevern i seg selv vil være et gode med tanke på å møte trusselen fra disse stridsmidlene. Sosial- og helsedepartementet opplyste videre at det hadde gitt det daværende Statens helsetilsyn i oppdrag å vurdere oppfølgingstiltak. Forsvarsdepartementet understreket i sin høringsuttalelse at Forsvarets kapasiteter på området primært er tilrettelagt og dimensjonert for militære behov. I fred vil beredskapen i stor grad være avhengig av de til enhver tid tilgjengelige personellressurser og den varslingstiden som blir gitt.

6.14.2 Vurderinger og tiltak

6.14.2.1 Utgangspunkt

Regjeringen understreker at beredskapstiltak mot kjemiske og biologiske midler i størst mulig grad bør integreres i den daglige løpende virksomhet. En god og vel fungerende alminnelig beredskap er en forutsetning for også å kunne håndtere situasjoner med bruk av masseødeleggelsesmidler. Utbygging av generell infrastruktur, lokalsamfunnenes, nød- og beredskapssetatenes og sykehusenes krisehåndteringsevne samt det allmenne smittevernet vil derfor i seg selv være et gode med tanke på å møte trusselen fra disse midlene. Videre utvikling av beredskapen bør følgelig knyttes til eksisterende beredskapsopplegg. Beredskap med tanke på kjemiske midler er i den sammenheng en naturlig del av nødetatens beredskap, som en integrert del av redningstjenesten. Beredskap med tanke på biologiske midler bygger på den alminnelige smittevernberedskapen og de planer og systemer for overvåking, avdekking av sykdommer, varslings- og meldingssystemer, samt behandlingssopplegg som inngår i smittevernberedskapen.

6.14.2.2 Spredning

Sårbarhetsutvalgets anbefalinger på dette området er i stor utstrekning imøtekommet. Utenriksdepartementet arbeider aktivt for å styrke konvensjonene mot masseødeleggelsesvåpen. Russland deltar også i disse prosessene og samarbeider med Norge på dette området. I tillegg til disse tiltakene deltar en rekke etater i eksportkontrollarbeidet for å hindre spredning av masseødeleggelsesvåpen. Tiltak for å hindre spredning og bruk av masseødeleggelsesvåpen er tema i en rekke internasjonale fora, herunder i NATO, og de multilaterale eksportkontrollregimene Australia-gruppen, Mis-

sile Technology Control regime, Nuclear Suppliers Group og Wassenaar-samarbeidet.

6.14.2.3 Deteksjon

En viktig faktor i beredskapen mot masseødeleggelsesmidler er evnen til å påvise utslipp. Rask varsling kan gi muligheter til avstengning og evakuering av områder, gi tidlig varsel til folk, varsle innsatspersonell om mulige farer, stenge klimaanlegg med videre. Når det gjelder kjemiske midler har man i dag kommet langt i utviklingen og vurdering av utplassering av stasjonært deteksjonsutstyr. Slikt utstyr har vært i bruk i Forsvaret i lengre tid, som mobile enheter eller fastmontert i for eksempel båter. Forsvaret har i forbindelse med de norske avdelingene i Bosnia brukt et stasjonært system som er betegnet som tilfredstillende.

Det vil bli vurdert hvorvidt et slikt system bør etableres i Oslo. Oslo er den eneste norske byen med et omfattende underjordisk kommunikasjonssystem og er også et nasjonalt kommunikasjonssknutepunkt. I tillegg er sentrale statlige administrasjoner etablert i og rundt byen. Et slikt system har ingen teoretiske begrensninger og kan bygges opp med et stort antall sensorer.

Det er anskaffet rensestasjoner for rengjøring av personer som er forurenset av biologiske-, kjemiske og radioaktive substanser (dekontamineringssenheter). Dekontamineringsenhetene og redningsetatene er relativt godt utstyrt til å detektere kjernefysiske eller kjemiske midler. Det er i dag få eller ingen av de aktuelle redningsetater som er utstyrt for å kunne detektere mikroorganismer.

6.14.2.4 Planlegging

Det er opprettet en kontakt-/arbeidsgruppe for beredskap mot masseødeleggelsesmidler. Direktoratet for sivilt beredskap har ledelsen og sekretariatet for gruppen. I gruppen sitter representanter for departementer, Forsvaret og fagmiljøer, som for eksempel Politiets sikkerhetstjeneste og Statens strålevern, som har ansvar for tiltak av særlig relevans for beskyttelse mot masseødeleggelsesmidler. Arbeidet i gruppen bidrar til økt kompetanse og til at de ulike fagmiljøer har kjennskap til hverandre. Dette vil bidra til bedre rutiner, lette kommunikasjon mellom de berørte aktører og derved sikre en mer effektiv krisehåndtering. Tiltak for å ytterligere styrke beredskapen vil bli vurdert også i tilknytning til resultatene fra arbeidet i denne gruppen.

I tillegg til arbeidet i kontakt-/arbeidsgruppen, vil det bli arbeidet for at problemstillinger og tiltak knyttet til masseødeleggelsesmidler blir en del av planleggingen til de mest berørte departementer og etater.

6.14.2.5 Hevning av beredskapen fra høsten 2001

Høsten 2001 ble det lagt frem en tilleggsproposisjon fra Sosial- og helsedepartementet, St.prp. nr. 3 (2001) og en tilleggsproposisjon fra Justisdepartementet, St.prp. nr. 7 (2001) om blant annet tiltak for å styrke landets beredskap mot masseødeleggelsesmidler. Dette gjaldt blant annet anskaffelse og fordeling av utstyr, herunder dekontamineringsutstyr, materiell og legemidler samt kompetansefremmende tiltak. Det ble videre foreslått midler til innkjøp av gas-smasker for Sivilforsvarets mannskaper. St.prp. nr. 1, Tillegg nr. 4 foreslo inn-

kjøp av gassmasker. Stortinget vedtok disse forslagene. Det vises til Innst. S. nr. 9 (2001-2002) og Budsjettinnst. S. nr. 7 (2001-2002). Dette danner utgangspunkt for en høyning av beredskapen.

Forsvarets ABC-vernskole har igangsatt et opplæringsprogram for personell i nød- og beredskapsetatene. Hensikten med opplæringen har vært å gi opplæring i hvordan man opptrer på et forurenset skadested, om hvordan førstehjelp kan gis og om beskyttelse av redningspersonellet. Det har også vært avholdt et kurs for Sivilforsvaret. Frem til årsskiftet 2001/2002 var det utdannet ca 1000 personer i nød- og beredskapsetatene ved Forsvarets ABC-vernskole. Det vil bli foretatt en vurdering av hvordan opplæringen av personell i nød- og beredskapsetatene kan videreføres, herunder om Sivilforsvarets skoler bør forestå videre opplæring. Nødvendig hjelpe- og verneutstyr er utplassert ved utrykningsstasjoner i Oslo, og noen av de andre største byene.

Sivilforsvaret har anskaffet og utplassert 16 mobile dekontamineringsenheter. Disse bemannes i hovedsak av tjenestemenn fra etaten og tjenestepiktig personell som er gitt opplæring i etablering og drift av dekontamineringsenhet. Forvaltningen og anvendelsen av de ressurser som er tilført Sivilforsvaret for å oppgradere beredskapen mot masseødeleggelsesmidler må samordnes med nødetatene. De mobile dekontamineringsenhetene er transportable enheter med mulighet for å rense personer som er forurenset av radioaktive partikler og forurensingskilder, bakteriologisk forurensing og smittekilder, kjemiske midler, samt industrigasser og farlig gods.

Dekontamineringsenhetene som er anskaffet til sykehusene og til bruk på skadested er utplassert etter samråd mellom Helsetilsynet, Politidirektoratet og Direktoratet for sivilt beredskap og etter råd fra fylkesmennene, for å sikre at utplasseringen gir den best mulige samlede beredskapen.

Gassmasker vil være et relevant vernetiltak i krig. I krig vil befolkningen i utsatte områder kunne tildeles gassmasker. Utviklingen i internasjonal terrorisme kan aktualisere behov for gassmasker også andre steder, for eksempel på steder med stor befolkningstetthet. For at gassmasker skal være et relevant vernetiltak må disse være tilgjengelige for publikum og tilpasning og opplæring for bruk må være foretatt. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmålet om hvorvidt gassmasker er et egnet beskyttelsestiltak for befolkningen og vil vurdere utskifting i samsvar med dette.

6.14.2.6 Helseberedskap

Med utgangspunkt i utviklingen etter den 11. september 2001 har Helsedepartementet forsert oppfølgingen av helseberedskapen med tanke på masseødeleggelsesmidler.

Statens helsetilsyn har inngått avtale om anskaffelse av deteksjonsutstyr for påvisning av kjemiske midler, utstyr for å rense personer som er forurenset av radioaktivitet eller kjemiske midler - dekontamineringsenheter, samt vernedrakter for å beskytte helsepersonell. Utstyret er anskaffet for å ivareta helsetjenestens ansvar for å rense pasienter før behandling kan iverksettes. Det kommer således i tillegg til redningstjenestens utstyr til bruk på skadestedet.

Trusselen fra biologiske våpen vurderes i dag ikke som så høy at det kan begrunne en systematisk vaksinerings av førstelinjepersonell, blant annet på bakgrunn av faren for bivirkninger ved vaksinasjon. Vaksinelagrene størrelse er imidlertid til vurdering med tanke på et mulig fremtidig behov for vaksinerings av innsatspersonell og befolkningen for øvrig. Statens institutt for folkehelse har utarbeidet en foreløpig plan for anskaffelse av et beredskapslager av legemidler mot kjemiske og biologiske stridsmidler. Folkehelsa har fått i oppdrag å komme med et forslag til oppfølgingsplan for innkjøp av legemidler for behandling av pasienter som er utsatt for masseødeleggelsesmidler.

Det er igangsatt en mer omfattende utredning av landets helseberedskapsressurser med tanke på masseødeleggelsesmidler, for å få en oppdatert oversikt over eventuelle behov for mer langsiktige tiltak for å styrke helseberedskapen på dette felt. Det kan bli aktuelt å komme tilbake til Stortinget med forslag om bevilgninger for en ytterligere styrking av den helsemessige beredskap på området.

6.15 Asylsøker og flyktningeberedskap

6.15.1 Bakgrunn

Norge må være forberedt på at det kan komme et stort antall flyktninger og asylsøkere til landet i løpet av kort tid.

Det har vært arbeidet med beredskapsplaner på området siden 1990/91. Dette omfatter tiltak innenfor ulike etaters ansvarsområder, slik at et stort antall asylsøkere og flyktninger blant annet kan tas i mot og innkvarteres. Den eksisterende planen omfatter tiltak for å ivareta de flyktninger som kommer, uavhengig av antall eller fluktårsak. Planen bygger på en forutsetning om at Utlendingsdirektoratet skal kunne motta 50 000 flyktninger per år. Planen er avgrenset til å omfatte forhold knyttet til ankomst til landet og til tiden flyktningene oppholder seg i statlige mottak herunder registrering, kost og losji.

I år 2000 ble asylintervjuene overført fra politiet til Utlendingsdirektoratet. Dette innebærer at Kommunal- og regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet har fått ansvaret for en større del av oppgavene, også i en situasjon med masseankomst. I utviklingen av beredskapsplaner ved masseankomster må en effektiv håndtering og registrering og intervjuer vies særlig oppmerksomhet, herunder oppgavefordeling mellom instansene.

En massetilstrømning av asylsøkere og flyktninger kan også stille krav om en velfungerende helsetjeneste med smittevern, diagnostikk og ernæring som vesentlige elementer.

Sårbarhetsutvalget vurderte flyktningeberedskapen. Utvalget ga blant annet en anbefaling om at ansvarsforholdene på området burde klargjøres, at planleggingsforutsetningene burde gjennomgås, at beredskapen burde koordineres bedre og at Utlendingsdirektoratets fullmakter til å skaffe mottaksplasser ved masseankomst burde vurderes. I sin høringsuttalelse fremholdt Forsvarsdepartementet at Forsvaret ikke har noe primæransvar knyttet til bistand ved massetilstrømning i fredstid og har ikke øremerket ressurser til denne type virksomhet. En eventuell bistand vil derfor alltid måtte baseres på tilgjengelige ressurser og infrastruktur som primært skal løse andre oppgaver. Forsvaret har imidlertid relativt betydelige ressurser innenfor flere

områder som etter anmodning kan stilles til rådighet for de sivile myndigheter. Kommunal- og regionaldepartementet bemerket at man ved flere anledninger har invitert sentrale aktører herunder fylkesmennene for å diskutere og avklare fylkesmennes ansvar på beredskapsområdet i forhold til blant annet Utlendingsdirektoratet. Dette er et område som ikke synes å være avklart i tilstrekkelig grad. Fylkesmannen i Finnmark etterlyste i sin høringsuttalelse en klargjøring av fylkesmannens ansvar i forhold til utlendingsmyndigheter og politiet.

6.15.2 Vurderinger og tiltak

Gjeldende rammeplan forutsetter et videre arbeid med ytterligere sentrale og regionale planer. Dette er delvis fulgt opp, blant annet med en regional plan for massetilstrømming av flyktninger i nord. Eksisterende planverk vil bli gjennomgått i nær fremtid. Behovet for en gjennomgang er blant annet begrunnet i at ansvaret for den juridiske behandlingen av asyl- og andre utlendingssaker er overført fra Justisdepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet. Det er også behov for en gjennomgang og revisjon av planene for å sikre en klar ansvarsdeling mellom berørte departementer, direktorater og forvaltningsnivåer. Dette arbeidet vil bli igangsatt i 2002. Gjennomgangen og revisjonen av beredskapsplanene for masseankomster vil også vurdere hvordan man kan løse behovet for økte personellressurser i en situasjon med så store ankomster av flyktninger at man utløser behov for å benytte beredskapsplanverket. I den senere tid har en også opplevd en ny trend som er vanskeligere å håndtere; at man opplever en relativt stor tilstrømming av asylsøkere fra mange forskjellige land. Dagens planverk må derfor videreutvikles med tanke på å kunne utnyttes mer fleksibelt og tilpasses ulike situasjoner. I denne sammenheng er det viktig at planforutsetninger gjennomgås, vurderes og differensieres med sikte på å etablere felles planforutsetninger for ulike aktører. I tillegg må en vurdere å styrke Utlendingsdirektoratets muligheter til sikre tilstrekkelig mottakskapasitet i en krisesituasjon.

I en masseankomstsituasjon er det viktig å ha tilstrekkelig kapasitet med hensyn til registrering av asylsøkeres eller flyktningers identitet. På denne bakgrunn vil oppgave- og ansvarsdelingen mellom sentrale aktører på flyktningsfeltet, blant annet mellom politiet, Politiets sikkerhetstjeneste og Utlendingsdirektoratet bli gjennomgått.

6.16 Informasjonsberedskap

6.16.1 Bakgrunn

God informasjonsberedskap og en effektiv krisekommunikasjon er en forutsetning for god krisehåndtering. Dette stiller krav til at det gjennomføres tiltak for å sikre at befolkningen får den informasjon de har behov for, sikre effektiv bruk av kanaler og at den informasjonen som gis er korrekt. God informasjonsberedskap er også en forutsetning for god risikokommunikasjon, noe som også kan bidra til effektiv forebygging eller reduksjon av konsekvenser.

Sårbarhetsutvalget anbefalte blant annet at det innføres lovpålegg om informasjonsberedskap i kommunene med basis i en standard for god beredskap og som en integrert del av en mer omfattende plikt til beredskapsplanlegging. Utvalget tok også til orde for regelmessig kartlegging av informasjons-

beredskapen med utgangspunkt i en profesjonell standard for god informasjonsberedskap. Dagens oppgave- og ansvarsdeling mellom departementene kan bli en hemske i forhold til å håndtere fremtidige kriser og Sårbarhetsutvalget foreslo derfor at ett departement gis hovedansvaret for myndighetenes informasjonsberedskap. Utvalget foreslår at det departement som tillegges hovedansvar for statlig informasjon i krisesituasjoner, bør ta initiativ til drøftelser med mediene om hvordan man kan styrke deres muligheter for å fortsette sin virksomhet under mulige brudd i strømforsyning og datasystemer.

Flere høringsinstanser peker på viktigheten av god informasjonsberedskap for å møte de utfordringer som kan komme i forbindelse med krisehåndtering. Regjeringens kriseinformasjonsenhet og Statens informasjonstjeneste (senere Statskonsult) viser også til behovet for en styrking av innsatsen på dette området. Statens informasjonstjeneste mener det er naturlig at de gis ansvar for å utvikle en profesjonell standard for informasjonsberedskap. De ser også at de har en rolle i forhold til regelmessige kartlegginger av informasjonsberedskapen eventuelt i samarbeid med andre. Statens informasjonstjeneste, Nærings- og handelsdepartementet og Forsvarsdepartementet er positive til et lovpålegg om informasjonsberedskap, mens Arbeids- og administrasjonsdepartementet er imot dette forslaget ut fra en vurdering av det pågående arbeidet med fornyelse av offentlig forvaltning. Fylkesmannskollegiet anbefaler at utdypende forskrifter om informasjonsberedskap bør vurderes knyttet til en eksisterende lovbestemmelse. Statens informasjonstjeneste, Nærings- og handelsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet er enig i Sårbarhetsutvalgets forslag om å legge det overordnede ansvaret for informasjonsberedskapen til ett departement. Norsk pressforbund og Norsk Redaktørforening advarer mot all form for sensur eller kontroll med mediene i en unntakssituasjon, og legger til grunn at utvalget i sine forslag forutsetter en fri og uavhengig presse.

6.16.2 Vurderinger og tiltak

Målsetningene og hovedlinjene i dagens informasjonsberedskap, det vil si at hvert departement har ansvaret for informasjonsberedskapen innen sitt ansvarsområde og at øvrig beredskapssamarbeid mellom staten og media skjer via avtale, vil i hovedsak bli videreført. Kriser vil normalt ramme en rekke sektorer i samfunnet, som alle vil få utfordringer i forhold til informasjonsberedskap. Det er derfor ikke hensiktsmessig å konsentrere informasjonsansvaret ved kriser. Informasjonsberedskapen må organiseres etter behov. Det vil bli arbeidet for en styrking av en gjennomgripende informasjonsberedskap i samfunnet, fremfor å velge en løsning hvor ansvaret for informasjonsberedskap blir samlet på ett sted. Informasjonsberedskap og informasjonshåndtering er en viktig del av samfunnssikkerhetsarbeidet. Informasjonshensyn og informasjonsoppgaver vil derfor bli innarbeidet som en del av planlegging og øvelser. Det tas sikte på at presse- og informasjonselementet blir øvet på en mest mulig realistisk måte. Det vil bli lagt vekt på at publikum og presse får oppdatert og korrekt informasjon om sikkerhets- og beredskapsspørsmål.

Informasjonsberedskapen skal styrkes. Sårbarhetsutvalgets forslag om å innføre en lovbestemmelse om informasjonsberedskap er bare en av flere måter å sikre at myndighetene har god informasjonsberedskap. Økt bevissthet, blant annet gjennom rådgivning, kurs og øvelser, kan være alternative

måter å oppnå det samme. Et viktig fundament når det gjelder informasjonsberedskap må uansett være prinsippene i informasjonspolitikken.

Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet arbeider for tiden med en revisjon av forskriften om virksomheten i Norsk rikskringkasting under beredskap og krig. Regler for beredskapsansvaret for TV og beredskapssamarbeidet mellom TV2 og NRK for perioden 2003-2009 vil fremkomme av konsesjonsvilkårene til TV2 for neste konsesjonsperiode. Tilsvarende regler for konsesjonæren for riksdekkende reklamefinansiert radio vil fremkomme av konsesjonsvilkårene for neste konsesjonsperiode.

Avtalen mellom regjeringen, Telenor AS, Norkring AS og Norsk lokalradioforbund om samarbeid med lokalradioene ved kriser og krig er revidert. Avtalen regulerer forholdet mellom avtalepartene ved lokale og regionale kriser og katastrofer, først og fremst i fredstid. Når slike kriser i tid faller sammen med sikkerhetspolitiske kriser, beredskap og krig, underordnes avtalen bestemmelser og avtaler som regulerer regjeringens presse- og informasjonstjeneste samt Norsk rikskringkastings virksomhet under beredskap og krig.

Statskonsult og Direktoratet for sivilt beredskap skal styrke sitt samarbeid innen informasjonsberedskap og søke å utvikle kunnskapsgrunnlaget om informasjonsberedskap og kriseinformasjon. Samarbeidet skal omfatte evaluering av informasjonsoppgaver, kurs, veiledningsmaterieell og forskning.

Det vil bli arbeidet for å etablere en standard med kvalitetsindikatorer for informasjonsberedskap. Deretter blir det tatt initiativ til kartlegginger av informasjonsberedskapen både på lokalt, regionalt og statlig nivå. Statskonsult skal, med støtte fra Direktoratet for sivilt beredskap, følge opp med rådgivning og veiledning i de tilfellene hvor det er mangler ved informasjonsberedskapen.

6.17 Transportkatastrofene og landtransport av farlig gods

6.17.1 Bakgrunn

Sleipnerulykken og Åsta-ulykken medførte et bredt anlagt arbeid for å sikre at slike katastrofer ikke inntreffer igjen. En omfattende vurdering av hendelsesforløpet ble også igangsatt etter Lillestrøm-ulykken. Disse hendelsene hadde et omfang og en karakter som gjør at de må vurderes i et samfunnssikkerhetssperspektiv. Et omfattende redningsapparat ble igangsatt og hendelsene aktualiserte problemstillinger knyttet til flere sårbare trekk i samfunnet. Generelt innebærer unnlattelse av varsling i den innledende fase (akuttfasen) unødig tap av tid og manglende eller dårligere redningsinnsats. Svikten i mobiltelefonforbindelsen ved Åsta er blant annet illustrert som en problemstilling i kapittel 6.2 om kommunikasjonssikkerhet og behov for godt nødsamband i nødetatene. Nødetatens alarmsentraler har som oppgave å skaffe til veie nødvendige ressurser til skadestedet så raskt som mulig. Sleipner-ulykken og Åsta-ulykken avdekket mangler ved varsling og koordinering. Våren 2001 ble det startet en interdepartemental utredning for å vurdere dagens organisering av nødmeldetjenesten (jf. kap. 11.3).

6.17.2 Sleipner-ulykken

Undersøkelleskommissjonens utredning etter Sleipner-havariet ble avgitt i form av NOU 2000:31, Hurtigbåten MS Sleipners forlis 26. november 1999. Blant annet som følge av havariet er det satt i gang en rekke tiltak for å bedre sikkerheten til sjøs. Det er opprettet en egen prosjektorganisasjon i Sjøfartsdirektoratet som skal følge opp aktuelle anbefalinger gitt i NOUen, og dette arbeidet foregår i nært samarbeid med det maritime miljø, herunder aktuelle sjøfartsorganisasjoner og produsenter. Videre arbeider Kystdirektoratet blant annet med bedring av leden for hurtigående fartøyer, herunder bedre merking og belysning. NOU 2000:31 gjennomgikk også redningsaksjonen og konkluderte med at «Hovedredningssentralens ledelse av redningsaksjonen skjedde i samsvar med regelverket og var profesjonell og effektiv under de rådende forhold, med de ressurser som var tilgjengelige.»

Kommisjonen fremmet anbefalinger når det gjaldt redningshelikoptrenes reaksjonstid, og om at hovedredningssentralene burde få anledning til å avlytte kystradioenes nødkanaler. Kommisjonen understreket at redusert reaksjonstid for redningshelikoptrene vil kunne få stor betydning for utfallet av sjøulykker, og anbefalte på denne bakgrunn innført krav om 15 minutters reaksjonstid for redningshelikoptrene.

Redningshelikoptrenes reaksjonstid er omtalt i St.meld. nr. 44 (2000-2001) om redningshelikoptertjenesten i fremtiden. I meldingen, som er oversendt Stortinget, foreslås det å innføre døgnkontinuerlig tilstedevakt på redningshelikopterbasene på fastlandet. I dag er kravet til reaksjonstid 60 minutter døgnet rundt. Ordningen med døgnkontinuerlig tilstedevakt vil redusere reaksjonstiden ned mot 15 minutter.

Havariet med MS Sleipner aktualiserte spørsmålet om hovedredningssentralene burde ha tilgang til å lytte på nødkanal 16 på VHF. Slik «medlytt» har for øvrig vært etterlyst fra hovedredningssentralene siden Scandinavian Star-ulykken, og Justisdepartementet hadde allerede før Sleipner-ulykken dialog med Telenor om betingelsene for etablering av medlytt. Medlytt ble etablert og satt i operativ drift sommeren 2000.

6.17.3 Åsta-ulykken

Undersøkelleskommissjonen etter Åsta-ulykken avga sin utredning i form av NOU: 2000:30 Åsta-ulykken, 4. januar 2000. NSB og Jernbaneverket har igangsatt et omfattende arbeid for å følge opp de forbedringsforslagene som er anbefalt av undersøkelleskommissjonen. En rekke anbefalinger er gjennomført, mens andre er under gjennomføring.

Kommisjonen understreket blant annet viktigheten av i ettertid å kunne kartlegge i størst mulig grad hva som har skjedd. Viktige kilder for slik informasjon er den kommunikasjon som har skjedd til og fra nødetatens alarmsentraler. Kommisjonen gikk ikke dypt inn i arbeidet i LRS på Elverum, men var av den oppfatning at redningssentralen ble etablert raskt og fungerte godt under hele redningsarbeidet. Kommisjonen anbefalte at det ved nødetatens alarmsentraler skal være utstyr for opptak av alle samtaler over nødnumrene 110, 112 og 113, samt alt radiosamband til og fra sentralene. Anbefalingen er fulgt opp fra Justisdepartementets side ved at departementet videreførte anbefalingen i brev til nødetatene av 6. mars 2001.

Samferdselsdepartementet la frem sine tilrådinger om oppfølging av Åstakommisjonens anbefalinger i St.prp. nr. 76 (2000-2001), jfr. Innst. S. Nr. 327 (2000-2001).

6.17.4 Lillestrøm-ulykken

Den regjeringsoppnevnte kommisjonen som undersøkte ulykken på Lillestrøm 5. april 2000 konkluderte med at det var få minutter fra at en tank med 45 tonn propangass revnet. Dette ville medført en brennende ildkule av luft/propan (BLEVE) som kunne tatt livet av et stort antall mennesker, og lagt store deler av Lillestrøm sentrum i ruin.

Utgangspunktet for ulykken var at et godstog på vei fra Alnabru ikke hadde tilstrekkelig bremskraft til å stoppe for rødt lys i hellingen ned mot Lillestrøm stasjon. Toget stoppet ikke før det i en hastighet på 62 km/t kjørte inn i et godstog som allerede sto på stasjonen. De to fremste vognene i det påkjørende toget førte hver sin tank med ca. 45 tonn propan.

Den eneste grunnen til at katastrofen ikke inntraff, var at brannvesenet iverksatte kjøling av tankene tidsnok til at det ikke oppsto materialbrudd. God beredskap, tilstrekkelig kunnskap, god vannforsyning, et lett tilgjengelig skadested og egnet utstyr var medvirkende faktorer til at katastrofen ble forhindret.

Konsekvensene ved slike ulykker som var nær ved å inntreffe på Lillestrøm vil kunne være så store at tiltak for å forhindre denne type ulykker må være omfattende, og det må bygges opp barrierer først og fremst gjennom forebyggende tiltak. Det er etter Lillestrømulykken iverksatt omfattende tiltak for å forhindre at en tilsvarende ulykke skal kunne skje på nytt. Både NSB Gods som transportør, Jernbaneverket som infrastruktureier og gasselskapene som produsentelgere har gått igjennom alle sider ved denne type transport. Videre har Direktoratet for brann- og elsikkerhet, som nasjonal fagmyndighet, både ved tiltak nasjonalt og ved sitt internasjonale engasjement i fora som utarbeider regelverk for transport av farlig gods, fulgt opp de tiltak som ble påpekt i undersøkelseskomisjonens rapport.

Det er ønske om å styrke erfaringsgrunnlaget som følge av ulykker. Det vises i denne sammenheng til kapittel 6.6 som blant annet omhandler havarikommisjoner.

Ulykken viste også at lokalsamfunn kan bli stilt overfor store beredskapsmessige utfordringer også i fred og at de derfor må ha oppdaterte kriseplaner som kan iverksettes på kort varsel. Det må også legges til rette for at brannvesenets ressurser kan tilføres store ekstrapasiteter ved kriser. Dette stiller krav til så vel organisering som samordning, opplæring og øvelser.

6.18 Kystberedskap

Skipsfart er i utgangspunktet en sikker og miljøvennlig transportmåte, men når ulykken først er ute, kan konsekvensene bli store både ved tap av menneskeliv og gjennom skader på miljøet. Havariene med blant annet «Sleipner» og «Green Ålesund» minner oss om at sikkerheten og beredskapen langs kysten må vurderes løpende med sikte på forbedringer. Regjeringen har som mål å redusere faren for ulykker og følger opp handlingsplanen for økt sikkerhet

og beredskap langs kysten, fremlagt av regjeringen Stoltenberg. Som ledd i oppfølgingen har Forsvarsdepartementet ledet en arbeidsgruppe med deltagelse fra berørte etater, som har vurdert mulige tiltak for bedre samordning av foreliggende sivile og militære kystovervåkningsressurser. Det vil likevel ikke være mulig helt å unngå forlis, grunnstøting og andre ulykker langs vår værharde kyst. Fare for skader på mennesker, miljø og naturressurser, blant annet de levende marine ressurser, som følge av ulykker, særlig ved eventuelle atomulykker, er et felles anliggende for Russland og Norge. Russland er i ferd med å endre lovverket for å tillate import av brukt kjernebrensel for gjenvinning og lagring i Russland. Det er fremkommet planer om transport av brukt kjernebrensel gjennom den nordlige sjørute fra Japan til og fra gjenvinningsanleggene i Frankrike og Storbritannia. I tillegg vil det bli igangsatt sjøveis frakt av olje fra produksjonsområdene i nord til markedene i Europa. Også utviklingen i Østersjøregionen kan medføre trafikkøkning. Alt tyder på at det vil bli en stadig økende frakt av farlig last i farvannene utenfor hele norskekysten.

Barentshavet vil fortsatt være øvings- og operasjonsområde for den russiske marine. Samtidig kan man regne med økt økonomisk aktivitet i nordområdene. Det blir derfor viktig å påse at varslingsrutinene følges.

Det er etablert et norsk-russisk samarbeid om varslings- og redningssamarbeid på bakgrunn av intensjonsavtalen som ble inngått i 2000, jf. kap. 11.2. En bedring av varslingsrutinene til også å omfatte sjøtransport av farlig last som kan anrette store miljødeleggelse i tilfelle av ulykke, vil være av stor betydning. Det vil bli tatt initiativ for å inkludere dette.

Regjeringen viser også til den nylig fremlagte stortingsmeldingen St.meld. nr. 12 (2001-2002) «Rent og rikt hav» som blant annet berører en rekke spørsmål om sikkerhet langs kysten. Herunder organisatoriske forslag for å styrke beredskapen langs kysten.

6.19 Koordinering av beredskapen i forhold til naturskader

6.19.1 Bakgrunn

Naturskader er skader som inntreffer som følge av naturulykker, definert som flom, storm, skred, stormflo, jordskjelv, vulkanutbrudd eller lignende.

Statens naturskadeordnings erstatning for naturskader er en rettighetsordning rettet mot grunneier, for «fast gods i Norge» som blir skadet ved en naturulykke. Ordningen omfatter ikke skader på objekter som kan forsikres gjennom alminnelige forsikringsordninger, eller objekter som er i offentlig eie. Ordningen tilskudd til sikringstiltak bygger på det kommunale ansvaret for å ta forholdsregler mot naturskader i sitt plan- og reguleringsarbeid hjemlet i plan- og bygningsloven. Kommunen har videre en rolle i å gjennomføre nødvendige sikringstiltak. For slik fare for naturskader hjemler naturskadeloven at staten ved naturskadefondet kan gi tilskudd til (kommunale) sikringstiltak. Søknader fra kommuner med svak økonomi og stort sikringsbehov prioriteres. Ordningen administreres under Landbruksdepartementet, der Statens landbruksforvaltning er sekretariat for styret for Statens naturskadefond.

For sikring mot naturfarer som truer kommunikasjonsårer har Samferdselsdepartementet, ved Jernbaneverket og Vegdirektoratet ansvar. For natur-

skader knyttet til vassdrag (hovedsakelig flomfare) har Olje- og energidepartementet v/Norges vassdrags- og energidirektorat et ansvar. Miljøverndepartementet v/Statens kartverk har ansvar for produksjon av skredfarekart. Nærings- og handelsdepartementet v/Norges geologiske undersøkelser har et delansvar for kunnskapsproduksjon knyttet til skredfare. Justisdepartementet v/Direktoratet for sivilt beredskap har ansvar for tilrettelegging og stimulans til kommunal, regional og nasjonal beredskapsplanlegging i forhold til blant annet naturfarer. Norges vassdrags- og energidirektorat har tatt initiativ til farekartlegging tilknyttet kvikkleire.

Ansvarsprinsippet medfører at det ikke vil være hensiktsmessig å samle ansvaret for beredskap i forhold til naturskade til ett organ.

Det vil bli arbeidet for at fylkesmannen gjennom sin tilsyns- og veiledningsrolle i forhold til beredskapen i kommunene også skal vektlegge planlegging i forhold til risiko for naturskade.

Videre legges det stor vekt på at kunnskap og materiale om fare for naturskader med videre gjøres tilgjengelig for alle beslutningstakere, på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå.

6.19.2 Skredberedskap

I Norge er store naturkatastrofer tidvis knyttet til skred. I tillegg til de skadene som påføres direkte i de områdene som sklir ut eller de områdene som blir begravd i skredmassene, kan flodbølger i fjorder eller innsjøer og oppdemninger av elver som følge av skredet, forårsake store skader. Foruten tap av menneskeliv, fører skred ofte til store materielle skader og økonomisk tap.

Norges geologiske undersøkelse oppfordret i sin høringsuttalelse til Sårbarhetsutvalgets rapport Justisdepartementet om å vurdere beredskapen i forhold til skred i forbindelse med oppfølgingen av Sårbarhetsutvalget, og påpekte at det ikke var noen på departementsnivå som har et særskilt ansvar i forhold til dette. Det ble videre fremholdt at man så det som et problem at det er såvidt mange aktører som har ansvar på området.

6.19.3 Vurderinger og tiltak i forhold til skredfare

På grunnlag av høringsuttalelsen fra Norges geologiske undersøkelse, har Justisdepartementet tatt initiativ til at berørte departementer har kommet sammen for å gi gjensidige orienteringer om hvilke initiativ som tas i forhold til skredproblematikk innen de respektive departementers ansvarsområde. Dette har medført at de forskjellige aktører ytterligere er gjort oppmerksom på hverandres virksomhet, og er følgelig satt bedre i stand til å koordinere sine initiativ.

Miljøverndepartementet arbeider med et prosjekt som omhandler «Hvordan bedre tilgangen til planer for publikum og offentlig forvaltning». Målet er å etablere et landsdekkende informasjonssystem som gir brukeren innsyn og tilgang til gjeldende planer og som muliggjør kobling av kart, tematisk informasjon, eiendomsinformasjon og andre registre. Forvaltningsløsningene på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå må spille sammen, for å sikre kvalitet, unngå dobbeltlagring av informasjon og uklarhet om versjoner.

Det er iverksatt et fellesprosjekt mellom Miljøverndepartementet, Norges geologiske undersøkelser, Norges geotekniske institutt, Norges vassdrags-

og energidirektorat, Statens Kartverk, Statens vegvesen, Forsvaret, Jernbaneverket og Statens naturskadefond om utvikling av et skredatlas. Formålet med et skredatlas er å lette tilgjengeligheten til faresonekart/risikokart for beslutningstakere, og ha data om tidligere skred. Det nasjonale skredatlas vil gi kommuner, beredskapsmyndigheter og andre bedre kunnskap om skredrisiko i ulike deler av landet.

Styret for Statens naturskadefond under Landbruksdepartementet har tatt initiativ til å kartlegge ansvarsforholdene med videre for sikringstiltak mot naturskader. Oppdraget vil omfatte en utredning om risikoanalyse som grunnlag for kunnskapsbaserte politiske prioriteringer av blant annet sikringstiltak mot naturskader, en kartlegging av hvilke institusjoner som i dag har ansvar for sikring mot naturskader, og identifisering av eventuelle gråsoner og uavklarte ansvarsforhold på sikringsområdet. Arbeidet vil bli brukt som grunnlag for videre regelverksutvikling, og styrke beslutningsgrunnlaget for prioritering av kommunale søknader om sikring mot naturskader.

Det foreligger retningslinjer for prioritering av sikringstiltak langs vassdrag. Ras og flomsikring langs bebyggelse har høy prioritet. Av de mer langsiktige sikringsarbeider langs vassdragene fremheves arbeidet for en mer systematisk prioritering av sikringstiltak mot skred i kvikkleireområder, og det pågående arbeidet med flomsonekart.

Leirskred vurderes å representere et alvorlig skadepotensial i deler av Norge. Norges vassdrags- og energidirektorat har iverksatt et program for økt sikkerhet mot leirskred. Programmet omfatter risikoklassifisering av kartlagte kvikkleireområder i Trøndelag og på Østlandet, kartlegging av utvalgte kvikkleireområder i Nord-Norge, informasjon om rasfarlige områder og gjennomføring av forebyggende sikringstiltak langs vassdrag i områder med høy risiko.

Berørte departementer vil drøfte om det kan være behov for ytterligere samordning på området.

6.20 Den materielle kulturarven

6.20.1 Bakgrunn

Regjeringens visjon for samfunnssikkerhetsarbeidet tar blant annet sikte på å verne om materielle verdier. Materielle verdier behøver ikke utelukkende sees i sammenheng med vår velstand. Kulturarven, som omfatter både gjenstander og objekter i museer og samlinger, faste kulturminner og kulturmiljøer, skrevne og trykte dokumenter i arkiv og biblioteker, billedmateriale, fotografier og kunstverk, utgjør også materielle verdier som det er viktig å sikre. Hvis deler av den materielle kulturarven blir ødelagt, forsvinner deler av samfunnets kollektive hukommelse. Sårbarhetsutvalgets rapport tar ikke opp spørsmål rundt kulturarven i et beredskapsperspektiv. I NOU 2002: 1 Fortid former framtid. Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk understrekes det at også kulturminner og kulturmiljøer må inngå som del av framtidens beredskaps- og sårbarhetsplanlegging (kap. 12.3).

I et beredskapsperspektiv er det særlig fire trusler som er knyttet til den materielle kulturarven: Brann, flom, skadeverk, og våpenbruk i krig. Kulturminner i form av bygninger, infrastruktur som veier, bruer, elektrisitetsforsyn-

ing, telekommunikasjon og andre typer anlegg, kan rammes og viktige samfunnsfunksjoner kan dermed bli lammet. I tillegg kan ødeleggelser i byer og andre områder med tett bebyggelse få store materielle og økonomiske konsekvenser. En vurdering av kulturarvens sårbarhet har derfor også betydning når en skal analysere samfunnets sårbarhet.

Tidligere beredskapsplanlegging var knyttet til krigsfare og basert på Forsvarets risikovurderinger. Beredskapen var særlig knyttet til museer og deres gjenstandssamlinger, og ikke mot verdifulle faste kulturminner, så som bygninger og arkeologiske lokaliteter. Planene gikk ut på at museenes samlinger skulle evakueres til trygge oppbevaringssteder, blant annet i gruver. Dette konseptet ble i stor grad benyttet under siste verdenskrig. Etter krigen ble beredskapsarbeidet forberedt på full evakuering av museer og samlinger til et trygt sted dersom trusselbildet tilsa evakuering. Det viste seg at dette ville bli svært ressurskrevende, fordi det i en evakueringssituasjon ville bli vanskelig å få tilgang på tilstrekkelig med både personell og transportkapasitet. Beredskapstiltaket har derfor ikke blitt opprettholdt, og man vurderer fortløpende andre mindre ressurskrevende tiltak. Situasjonen er parallell innenfor andre beredskapsområder. Det har vært tilsvarende planer for evakuering av arkiver fra depotinstitusjonene i Arkivverket (Riksarkivet og statsarkivene).

I dag legger Riksantikvaren flere beskyttelsesmåter til grunn i sitt beredskapsarbeid. Prinsippene ble utarbeidet på 1980-tallet, og er i hovedsak knyttet til løse kulturminner. Det ble konkretisert tre sikringsalternativer:

1. Evakuering til trygt lager
Gjenstandene pakkes og transporteres til utpekte lagre.
2. Oppbevaring
Gjenstandene forblir i sine vanlige lokaler. Sikringstiltak iverksettes.
3. Kombinasjon av evakuering og oppbevaring
Høyt prioriterte gjenstander *søkes flyttet til utpekte lagre*, mens resterende gjenstander blir værende. Sikringstiltak må iverksettes.

Alternativ 3 prioriteres i beredskapsarbeidet for løse kulturminner.

Beredskapsplanlegging bør imidlertid ikke utelukkende omfatte løse kulturminner. Hele den fysiske kulturarven må innbefattes og dekke tiltak både i tilfelle krig og i fredstid. Når det gjelder faste kulturminner og kulturmiljøer, er det viktig at beredskapen omfatter tiltak mot både brann, flom og skadeverk. All erfaring har for øvrig vist at brann, tyveri og skadeverk er vel så vanlige skadetrusler under krigshandlinger som konsekvenser av våpenbruk. Tilsvarende gjelder for arkivmateriale.

I Norge har tre vært det tradisjonelle byggematerialet, og kulturminner i tre er derfor særlig brannutsatt. Norge har over 50 historiske trebyer, som omfatter rundt 13 000 bygninger. Kjente eksempler er Røros Bergstad og en rekke av trehusmiljøene på Sørlandet. Hvis uhellet først er ute og vindforholdene er uheldige, kan hele kulturmiljøer gå med i én brann.

Også ved flom har det vist seg at arkiver, museumssamlinger, kulturminner og kulturmiljøer er særlig utsatt for skade, noe som ble anskueliggjort under flommen på Østlandet i 1995.

6.20.2 Vurderinger og tiltak

Generelt sett er det viktig at beredskapstenkning og - planlegging inngår i alt forvaltningsarbeid, og ikke kun iverksettes når det oppstår en krisesituasjon. Det er viktig at alt sikringsarbeid, både i fredstid og i krig og i forhold til brann, flom, skadeverk og våpenbruk, sees i sammenheng.

Den fysiske kulturarven må inngå som en naturlig del av de risiko- og sårbarhetsanalyser som gjennomføres på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

I forhold til offentlige arkiver er sikringsarbeidet satt i system gjennom forskriften til arkivloven. Der beskrives farene og hva som må gjøres for å hindre at arkivene blir skadet eller ødelagt eller kommer på avveie. Ansvarsnivåene beskrives også. Riksarkivaren er i gang med å analysere innkomne planer for forbedring av arkivlokaler i statlige og kommunale organer basert på prosedyrer fastsatt i arkivforskriften.

I et beredskapsperspektiv er det viktig å ha gode og ajourførte registre som sier hvilke typer kulturminner det dreier seg om, hvor de befinner seg og hvilken tilstand de er i. Det er også helt sentralt at relevante instanser på de ulike forvaltningsnivåene har tilgang til registrene. Det forutsettes at kommunen og brannvesenet samarbeider med eier og kulturvernmyndighet. Når det gjelder museer og samlinger, bør disse på selvstendig grunnlag ta initiativ og gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser.

På bakgrunn av analysene vil det fremkomme konkrete tiltak. Enkelte tiltak vil kunne implementeres forholdsvis enkelt, mens andre vil kreve en ny og mer omfattende tilrettelegging

I forhold til sentralt, regionalt og lokalt nivå må følgende avklares:

- Klargjøre hovedansvar og sektoransvar
- Avklare gråsoner mellom fagmyndigheter og fastsette hvem som dekker disse
- Fordele oppgaver mellom myndigheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå og legge opp rutiner for samarbeid
- Klarlegge omfanget av det plan- og analysearbeidet som skal utføres, herunder avklare behov for ekstern bistand.

Regjeringen vil på denne bakgrunn arbeide for at beskyttelse av den fysiske kulturarven inngår som del av beredskapsarbeid på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Som et særskilt tiltak vil brannsikring av trehusbebyggelsen i verdensarvområdet på Røros bli vurdert. Det vises også til St.meld. nr. 41 (2000-2001) Brann- og eksplosjonsvern, hvor et nasjonalt mål er å rette fokus på den risiko som er forbundet med brann i vår nasjonale, uerstattelige kulturarv, som stavkirker, andre bygninger med kulturhistorisk verdi, museer, store kunstsamlinger, sentrale arkiv- og bibliotekssamlinger og lignende. Regjeringen vil vurdere å innføre enkelte kulturverdier i «Det internasjonale register for kulturgjenstander under spesiell beskyttelse» i henhold til reglene nedfelt i konvensjonen av 14. mai 1954 om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle av væpnet konflikt, jfr. St.prp. nr 114 (1958).

6.21 Tiltak mot organisert kriminalitet

Trusselen fra organisert kriminalitet er beskrevet i kapitel 5.

I St.prp. nr. 98 (2000-2001) fremmet regjeringen forslag om inngåelse av en avtale mellom Norge og den europeiske politienheten Europol om samar-

beid om bekjempelse av alvorlige former for internasjonal kriminalitet. Stortinget gav sitt samtykke til avtalen høsten 2001, og avtalen trådte i kraft 24.12.01. En rekke kriminalitetsområder omfattes av avtalen, blant annet ulovlig narkotikahandel, handel med nukleære og radioaktive stoffer, smugling av innvandrere og menneskehandel, samt forfalskning av penger og betalingsmidler, herunder hvitvasking av penger i forbindelse med disse formene for kriminalitet.

For å møte trusselen fra den organiserte kriminaliteten ble Rådet for samordnet bekjempelse av organisert kriminalitet (ROK) opprettet i 2000. Rådets oppgave er å bidra til at bekjempelsen av organisert kriminalitet som begås i flere politidistrikter, undergis en samordnet og tilstrekkelig effektiv innsats. I 2001 ble prosjekt «CATCH» iverksatt. Prosjektet er innrettet mot den alvorlige organiserte kriminalitetens bakmenn.

Sårbarhetsutvalget foreslår å styrke kriminaletterretningen på nasjonalt og internasjonalt plan, at denne sees i sammenheng med etterretning knyttet til rikets sikkerhet, samt at det utvikles modeller for partnerskap mellom det foreslåtte Råd mot organisert kriminalitet, Næringslivets sikkerhetsråd og Senteret for informasjonssikring med det formål å utveksle trusselinformasjon.

Samarbeidslinjene mellom Senteret for informasjonssikring og andre aktører er beskrevet ovenfor i kap 6.2. Samarbeidet mellom kriminaletterretning og etterretning forbundet med rikets sikkerhet reiser særskilte problemstillinger, blant annet om bruk av overskuddsinformasjon. Dette vil kreve særskilt vurdering utenfor rammen av denne meldingen.

Ut over Sårbarhetsutvalgets forslag, mener Justisdepartementet at det internasjonale samarbeidet må styrkes ytterligere. Bekjempelse av den grensoverskridende organiserte kriminaliteten krever et bredt internasjonalt samarbeid på flere områder. En grunnleggende forutsetning er at internasjonale konvensjoner og avtaler følges opp på nasjonalt nivå. Dette vil sikre den harmonisering mellom de enkelte jurisdiksjoners regelverk som er nødvendig for effektivt å kunne avdekke og rettsforfølge denne kriminaliteten.

Samarbeidet mellom politi/påtalemyndigheter og kontrollatene må videreutvikles. Den organiserte kriminaliteten er ofte blandet sammen med lovlig virksomhet. Kontrollatene (fylkesskattekontor, ligningskontorene, kemner og tolletaten) vil gjennom sitt arbeide kunne gi vesentlige bidrag til avdekking av organisert kriminell aktivitet. Justisdepartementet finner grunn til å nevne at det internasjonale samarbeid mellom skatte- og avgiftsmyndighetene er en viktig dimensjon i bekjempepelsen av den organiserte kriminaliteten.

Finansieringsvirksomhetslovens § 2-17 pålegger banker og andre finansinstitusjoner å sende meldinger om mistenkelige transaksjoner til ØKOKRIM (Hvitvaskings- og etterretningsenheten). Enheten mottar ca. 900 slike meldinger pr. år. Enheten samarbeider med lokale politidistrikt og andre lands hvitvaskingsmyndigheter. ØKOKRIMs behandling av meldingene skjer innenfor strenge regler om taushetsplikt.

Etter departementets syn tilsier kriminalitetsutviklingen at reglene for behandling av hvitvaskingsmeldinger undergis en fornyet vurdering. Det er naturlig at en slik vurdering foretas i forlengelsen av Norges oppfølging av

FNs finansieringskonvensjon, sikkerhetsrådets resolusjon 1373 og gjennomføringen av endringene i hvitvaskingsdirektivet (91/308/EØF) av 19.01.01 og det pågående arbeid i FATF (Financial Action Task Force).

Den 13. desember 2000 undertegnet Norge FNs konvensjon mot transnasjonal organisert kriminalitet. Konvensjonen er foreløpig undertegnet av 140 stater, og forventes å bli et viktig folkerettslig instrument i kampen mot organisert kriminalitet i tiden fremover. Justisdepartementet har som prioritert oppgave å utarbeide forslag til lovendringer som vil gjøre det mulig å ratifisere konvensjonen i 2003.

Avdekking av organisert kriminalitet vil til dels kreve annen kompetanse enn den politi og påtalemyndighet tradisjonelt besitter. For eksempel kan det være aktuelt med ekspertise innen økonomi, revisjon, IKT, språk, kultur og teleteknikk. Betydelig heving av kompetanse med hensyn til internasjonal etterforskning synes påkrevet. Det er etter departementets syn viktig å foreta en ytterligere vurdering og grenseoppgang mellom politidistriktene og særorganenes oppgaver.

Forsvarets etterretningstjeneste kan i henhold til lov 20. mars 1998 blant annet innhente informasjon om internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen og tilstøtende forhold i den utstrekning det kan bidra til å sikre viktige nasjonale interesser.

7 Sivilt-militært samarbeid

7.1 Innledning

I dette kapitlet gis en fremstilling av samarbeidsmønsteret innen rammen av totalforsvarskonseptet og annet sivilt-militært samarbeid. Mønsteret i det sivilt-militære samarbeidet er endret de senere år. De tradisjonelle skillene mellom fredskriser, sikkerhetspolitiske kriser og krig er blitt utfordret blant annet fordi også trusselen fra ikke-statlige aktører må møtes. Dette medfører et behov for å vurdere hvordan nye utfordringer for det sivilt-militære samarbeidet kan ivaretas.

Forsvarskonseptet er basert på følgende pillarer:

- et nasjonalt, balansert og fleksibelt forsvar
- alliert militært samvirke og internasjonalt forsvarssamarbeid
- totalforsvaret og annet sivilt/militært samarbeid
- verneplikt

På samme måte som forsvaret av norsk territorium og suverenitet forblir Forsvarets mest fundamentale oppgave, utgjør totalforsvarets mekanismer for sivil støtte til Forsvaret i slike situasjoner den mest grunnleggende form for sivilt-militært samarbeid. I denne meldingen brukes totalforsvarsbegrepet om mekanismene for den sivile støtten til det militære forsvar av norsk territorium. Benevnelsen sivilt beredskap vil fortrinnsvis bli brukt om de forberedelser som foregår på sivil side med sikte på å kunne støtte forsvaret av norsk territorium eller sikre det sivile samfunn og sivile funksjoner ved krise og krig. Benevnelsen sivilt-militært samarbeid inkluderer de samarbeidsmønstre som etableres for å løse oppgaver som kommer i tillegg til de oppgaver som skal løses med utgangspunkt i beredskapslovgivningen.

Terror- og sabotasjeaksjoner, herunder statsdirigert terror/sabotasjevirk-somhet, har alltid vært betraktet som særlig alvorlig. Bekjempelse av kriminalitet er en definert politioppgave, og det generelle ansvaret for anti-terrorberedskap i fred er lagt til politiet.

Gjeldende retningslinjer og instruksjoner for bistand fra Forsvaret til politiet klarlegger blant annet ansvars- og kompetansespørsmål. I henhold til disse er det politimesteren som har det overordnede operative ansvar, selv om gjennomføringen kan skje som en militær operasjon. Politimesteren kan derfor i prinsippet på et hvert stadium av innsatsfasen stoppe den militære delen av operasjonen, på samme måte som enhver politioperasjon.

Det er utarbeidet et eget terror- og sabotasjeplanverk for politiet. Planverket er en ramme for de tiltak som politiet skal planlegge for og iverksette ved terror/sabotajesituasjoner. Innsetting av Forsvarets spesialkommando krever en politisk beslutning. Forsvarets spesialkommando vil bli gitt politimyndighet, og politiets våpeninstruks og øvrige instruksjoner vil gjelde for den aktuelle aksjon.

Beredskapslovgivningen er fortrinnsvis utformet med tanke på en krig, og fullmaktene til å rekvirere sivile ressurser i medhold av beredskapslovgivningen vil ikke nødvendigvis komme til anvendelse i alle typer krisesituasjoner. I

krisesituasjoner hvor beredskapslovgivningen ikke er trådt i kraft forutsettes samhandlingen mellom Forsvaret og sivile leverandører i stor utstrekning å basere seg på vanlige kommersielle vilkår. Utfordringen blir å finne et konsept for sivil støtte som kan gi forsvaret en sikkerhet for leveranser, samtidig som at dette må foregå innenfor et privat marked.

7.2 Samarbeid politi og forsvar

7.2.1 Bakgrunn

I et beredskapsperspektiv vil politiet stå overfor store utfordringer. Dette gjelder både i forhold til tilgjengelige ressurser og i forhold til kompetanse. Det har hittil ikke vært reist innvendinger mot at det i nødvendig utstrekning gjøres bruk av Forsvarets bistand til løsning av politioppgaver etter nærmere fastsatte retningslinjer.

Sårbarhetsutvalget var særlig opptatt av problemstillingen med felles sivil-militær ressursbruk og utvikling av forholdet mellom politi og forsvar, og presenterte forslag som åpner opp for i større grad å bruke militære ressurser i situasjoner i fredstid. Utvalget mente eksisterende regelverk og beslutningsprosedyre for bistand fra Forsvaret til politiet i fred bør gjennomgås med sikte på at man i kritiske situasjoner så raskt som mulig vil kunne sette inn militære ressurser som støtte til politiets krisehåndtering. I tillegg kan det være aktuelt med en ny drøfting av beredskapslovgivningen. Utvalget mente videre at det bør foretas en grundig utredning for å vurdere om kommandoforholdene mellom politiet og Forsvaret er hensiktsmessig i forhold til de trusler samfunnet kan risikere å stå overfor. Sårbarhetsutvalget anførte også at rutinen knyttet til dagens ordning for bistand til politiet er for byråkratiske, og kan bidra til for lang beslutningsprosess.

7.2.2 Gjeldende ordning og ansvarsforhold

I fredstid og før beredskapslovgivningen er trådt i kraft baserer samfunnets maktutøvelse seg på politimyndighet. Forsvaret har i dag politimyndighet på enkelte avgrensede områder, som i medhold av lov 20. mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i det militære forsvar (blant annet politimyndighet for militærpolitiet og militær vakt på militært område), og lov 13. juni 1997 nr. 42 om kystvakten. Personell i Forsvaret kan også tildeles begrenset politimyndighet etter lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet. Grensevaktstyrkene i Garnisonen i Sør-Varanger har fått tildelt slik myndighet.

Det kan være aktuelt for Forsvaret i forståelse med den sentrale politiledelse å opprette midlertidige militære områder utenfor militære leire og anlegg, for eksempel for å sikre vakthold i tilknytning til øvelser der politiet ikke tar ansvar for det bevæpnede vaktholdet.

Prosedyrer for Forsvarets bistand til politiet er regulert i instruks for Forsvarets bistand til politiet i fred, vedtatt ved kongelig resolusjon av 13. februar 1998. Forutsetningen for bistanden er at politiets egne personell- og/eller materiellressurser ikke strekker til, og instruksjonen bygger på resonnetet om at bistand som kan oppfattes å være kontroversiell bør besluttes av politiske myndigheter ved Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet.

Instruksjonen omfatter to bistandstyper:

- Alminnelig bistand
- Bistand i ekstraordinære faresituasjoner

Med «alminnelig bistand» forstås større ulykker og naturkatastrofer, samt bistand i forbindelse med uskadeliggjøring eller fjerning av eksplosiver med videre. I slike tilfeller skal politimesteren rette sin anmodning om bistand til Forsvarskommando Sør-Norge eller Forsvarskommando Nord-Norge. Med «bistand i ekstraordinære faresituasjoner» forstås bistand til politiet i forbindelse med pågriping av farlige forbrytere eller farlige sinnslidende når det er nødvendig for å avverge nærliggende fare for liv eller helse, samt bistand ved «nærliggende fare for anslag av omfattende eller av annen årsak særlig skadevoldende karakter rettet mot vesentlige samfunnsinteresser, og til avverging og bekjempelse av slike». I disse tilfellene skal politimesteren rette sin anmodning til Justisdepartementet, som eventuelt vil fremme bistandsanmodningen overfor Forsvarsdepartementet.

Annen bistand fra Forsvaret til politiet enn bistand som omfattes av ovennevnte instruks, eller som er særskilt regulert i annet regelverk, kan bare ytes etter beslutning av Forsvarsdepartementet. Politimesteren må i slike tilfeller rette sin anmodning om bistand til Justisdepartementet. Justisdepartementet vil etter vurdering eventuelt anmode Forsvarsdepartementet om at Forsvaret yter nærmere angitt bistand. Forsvarsdepartementet meddeler Forsvarssjefen hvilken bistand som skal ytes.

Dersom bistand fra Forsvaret til politiet gis, skal politimesteren definere, spesifisere og avgrense bistandsoppdraget, og den politimester som mottar bistand skal påse at de midler som tas i bruk ikke overskrider rettslige eller andre grenser som er satt for politiets virksomhet. Den militære leder har ansvar for at den militære personellressurs har de nødvendige faglige kvalifikasjoner og for øvrig er skikket for, og tilfredsstillende orientert om, det oppdrag politimesteren har gitt.

Politimesteren har den overordnede ledelse av operasjonen, herunder ansvar for fortløpende kontroll med at bistandsenheten gjennomfører oppdraget etter politimesterens retningslinjer. Den militære sjef viderefører politimesterens beslutninger gjennom ordre på militær side.

Bistand fra Forsvaret kan ytes fra de regulære enheter, for eksempel Heimevernet, eller fra Forsvarets spesialkommando. Sistnevnte skal være forberedt på å bistå med bekjempelse av terrorisme på oljeinstallasjoner og fartøyer på sjøen innenfor norsk kontinentalsokkel.

Grunnlovens § 99 annet ledd gir indirekte uttrykk for et grunnprinsipp om at det under normale forhold bare er politiet som er bemyndiget til å benytte tvang overfor norske borgere. Opprettholdelse av ro og orden på norsk territorium og i områder under norsk jurisdiksjon, er en ren politioppgave. Dette gjelder også i forhold til beskyttelse av norske olje- og gassinstallasjoner offshore. Fra dette utgangspunktet oppstiller bestemmelsen i grunnloven to unntak: Slik maktbruk kan anvendes dersom den er hjemlet i formell lov, eller dersom en forsamling forstyrrer den offentlige ro og orden og ikke oppløser seg selv etter at straffelovens opprørsparagrafer er blitt opplest av politiet. Opprørsalternativet forutsetter en situasjon hvor det dreier seg om oppløp av større dimensjoner enn de relativt beskjedne forstyrrelsene som teoretisk sett kan rammes av straffeloven. «Opprør» er videre av offensiv karakter og forut-

setter aktivitet, noe som gjør at det neppe kan brukes militærmakt mot en forsamling som forstyrrer den offentlige ro og orden ved ren passivitet.

Det er lagt til grunn at det ikke kreves særlig lovhjemmel for militær maktbruk mot terrorister og andre i situasjonen som er beskrevet i bistandsinstruksens bestemmelser om «nærliggende fare for anslag av omfattende eller av annen årsak særlig skadevoldende karakter rettet mot vesentlige samfunnsinteresser».

7.2.3 Samarbeid mellom politiet og Forsvaret på kontinentalsokkelen

Trusselen mot petroleumsinfrastrukturen er i dag lav, men det sikkerhetspolitiske bildet kan fort endre seg. En fremtidig trussel blir vurdert til å være endret fra en risiko for massivt angrep mot infrastrukturen til angrep av mer begrenset type, for eksempel utført av mindre spesialstyrker eller statsstøttede irregulære styrker.

De etablerte ansvarsforhold og det eksisterende planverk på dette felt reflekterer i en viss grad situasjonen på 1970- og 80-tallet. Forsvaret har betydelige ressurser som anvendes i forbindelse med sikring og beskyttelse av infrastrukturen. Blant annet kan nevnes fartøyer og fly, samt kommando og kontrollapparatet over disse, og aktive og passive overvåkningskilder. Den spisse enden i antiterroroperasjoner utgjøres av Forsvarets spesialstyrker med tilhørende støtteapparat. Forsvarets rolle og oppgaver vedrørende sikring og beskyttelse av infrastrukturen offshore har i lengre tid vært under utredning, og særlig har ansvarsforholdet mellom politiet og Forsvaret vært diskutert. Ut fra dagens ansvarsforhold er politiet ansvarlig for beskyttelse og sikring av infrastrukturen offshore mot terrorisme og andre kriminelle handlinger som ikke er å anse som militære angrep. Dette ansvaret tilligger politiet både i fred, krise og krig, med mindre annet bestemmes i medhold av lov. Forsvaret vil imidlertid kunne bistå politiet i henhold til gjeldende retningslinjer, jf. instruks 13. februar 1998 nr. 177 om Forsvarets bistand til politiet i fred. Politiet vil i slike situasjoner også være ansvarlig for aksjoner rettet mot fartøyer med videre som i områdene rundt installasjonene mistenkes for å forberede terroranslag eller liknende. Forsvarets innsats må i slike tilfeller skje som bistand til politiet etter anmodning fra ansvarlig politimyndighet, og under politiets ledelse og instruksjonsmyndighet. Ansvarsforholdene endres i prinsippet ikke selv om en situasjon skulle endre seg fra et enkeltstående terroranslag e.l. til (trusler om) flere anslag samtidig eller nær samtidig mot ulike deler av infrastrukturen.

I en sikkerhetspolitisk krisesituasjon kan imidlertid (trusler om) anslag hvor ulike typer aktører direkte eller indirekte kan stå bak, skape usikkerhet om man står overfor en kriminell handling eller anslag av militær karakter. I slike tilfeller bør det på forhånd være avklart prosedyrer for når eventuelt Forsvarets ansvar begynner og politiets slutter. Ett scenario kan i en sikkerhetspolitisk spent situasjon være omfattende sabotasjeaksjoner fra statsstøttede irregulære grupper (ikke-militære) mot flere objekter på norsk kontinentalsokkel samtidig, med det formål å presse norske myndigheter til å handle på en bestemt måte. I utgangspunktet vil norske myndigheter betrakte anslagene som en særskilt alvorlig form for kriminalitet, og ikke som et væpnet angrep rettet mot Norge.

En overføring av ansvaret fra politiet til Forsvaret kan etter gjeldende rett besluttes av Kongen når vilkårene i beredskapsloven § 3 er oppfylt; det forutsetter bl. a. at «riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare». Dette er skjønnsmessige kriterier hvor regjeringen langt på vei vil ha et betydelig spillerom til å vurdere situasjonen.

Sårbarhetsutvalget har i kapittel 9 i sin innstilling (NOU 2000:24) behandlet olje- og gassvirksomheten. Utvalget anbefaler at Forsvarets evne til overvåking og forsvar av olje- og gassvirksomheten må styrkes. Utvalget har også drøftet samarbeidet mellom politi og forsvar under kriser, og anbefaler blant annet at det «bør foretas en grundig utredning for å vurdere om kommandoforholdene mellom politiet og Forsvaret er hensiktsmessige i forhold til de trusler samfunnet kan risikere å stå overfor».

7.2.4 Vurderinger og tiltak

Regjeringen mener at prosedyrene i forbindelse med Forsvarets bistand til politiet ikke bidrar til eller medfører et uheldig tidsbruk, slik Sårbarhetsutvalget antyder. Parallelt med de politiske vurderinger vil alltid operative ledd være forhåndsvarslet, og man unngår derved forsinkelser. Erfaringen er også at behandlingen av disse saker foregår meget raskt i departementene. Det er igangsatt en evaluering av gjeldende instruks for Forsvarets bistand til politiet i fred. I denne evalueringen vil blant annet prosedyrene i forbindelse med bistandsanmodninger og behovet for flere bistandskategorier, bli vurdert.

Bruk av militære styrker mot sivile personer bør alltid være underlagt politisk styring og kontroll. Endringer i rutinene gjøres fortløpende ved behov. I denne sammenheng vises det også til at det nylig er etablert en samarbeidsavtale mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet om Kystvakten, og at det arbeides med å fastsette en særskilt instruks for samarbeidet mellom Grensekommissæren, politimesteren og Forsvaret vedrørende grenseoppsynet og grensekontrollen langs landegrensen mot Russland.

Politiets kapasitet til å møte enkelte former for krisesituasjoner er begrenset, og i noen tilfeller vil det være nødvendig å innhente bistand fra Forsvaret. Regjeringen understreker derfor behovet for å videreutvikle samarbeidet mellom politiet og Forsvaret gjennom utvikling av koordinerte planverk, prosedyrer og regelmessige samøvelser.

Forsvarsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Justisdepartementet vil i samarbeid iverksette et arbeid med sikte på å utrede ulike scenarier i forbindelse med terror- og sabotasjesituasjoner offshore, herunder foreta en vurdering av ansvarsforholdene mellom politiet og Forsvaret i ekstraordinære situasjoner. Det kan være aktuelt å tildele personell i Forsvaret politimyndighet i gitte situasjoner, for eksempel for å avverge terrordanslag. En eventuell beslutning om overføring av myndighet fra politiet til Forsvaret vil uansett måtte fattes av Kongen.

7.3 Støtteplanlegging til Forsvaret

St.prp. nr. 45 (2000-2001) om Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005 pekte på behovet for helhetlig utnyttelse av sivil og militære ressurser for å ivareta norsk sikkerhet og norske interesser. Innst. S. nr. 342 om omleggingen

gen av Forsvaret i perioden 2002-2005 legger vekt på at Forsvarets fundamentale oppgave er forsvar av norsk territorium og suverenitet og at adgangen til å skaffe til veie ressurser gjennom fullmaktene i beredskapslovene ikke svekkes. Etter avslutningen av «den kalde krigen» har støtteplanleggingen til Forsvaret endret karakter, fra å basere seg på omfattende detaljplanlegging til å kunne møte Forsvarets behov for støtte ved en invasjon til å vurdere hvordan Forsvarets behov for sivil støtte kan ivaretas også i situasjoner hvor beredskapslovgivningen ikke er trådt i kraft.

Beredskapslovgivningen vil også i fremtiden utgjøre et grunnlag for det sivil-militære samarbeidet. Beredskapslovgivningen med sine omfattende muligheter til rekvisisjon av sivile ressurser vil imidlertid kun være relevant for et fåtall av de situasjoner samfunnet må planlegge i forhold til. Nye sikkerhetspolitiske utfordringer, endringene i forsvarsstrukturen og metodikk innen forsyningsplanleggingen innebærer et redusert volum og redusert detaljeringsgrad innen planlegging av forsyningsstøtte til Forsvaret. For å sikre den nødvendige støtte til Forsvaret uten at beredskapslovgivningen har trådt i kraft vil også andre muligheter og virkemidler enn dem som fremgår av beredskapslovgivningen bli vurdert.

Uansett om beredskapslovgivningen er trådt i kraft eller ikke vil tendensen i den fremtidige sivil-militær samhandling kunne sies å bevege seg fra kvantitet til kvalitet, fra planlegging til operativitet og fra det nasjonale til det internasjonale. I sterkere grad enn tidligere må det sivile støtteapparat være forberedt på å kunne levere et bredere spekter produkter, på kortere tid og over større avstander enn man har planlagt for tidligere. Dette stiller andre krav til det sivil-militære samarbeidet enn hva som har vært tilfelle i forhold til tidligere planlegging.

Forsyningsplanlegging til Forsvaret forutsetter et nært samarbeid på alle nivå vedrørende sivil støtte til Forsvaret og at behovene for sivil støtte fastsettes av Forsvaret i samarbeid med sivile leverandører og berørte fagdepartementer. Behovet for å støtte Forsvaret med forsyninger av olje og drivstoff, mat og andre forsyninger løses for de fleste forsyninger best gjennom operative beredskapsorganer i tilknytning til en eksisterende bransje. Systemene for støtte til Forsvaret vil derfor i størst mulig grad bli bygget på virksomhetene og den enkelte bransjes organisering og infrastruktur. Kun for de alvorligste tilfellene vil det være behov for ekstraordinære beredskapsordninger, som beredskapslagre i utsatte områder og for spesielle produkter.

Det tas sikte på å videreføre og videreutvikle beredskapsordninger innenfor blant annet logistikk og forsyning for å ivareta Forsvarets behov for fleksibel støtte i fred, krise og krig. Aktuelle støttebehov antas å ligge innenfor områdene transport, sanitetstjeneste, forsyning og samband/kommunikasjon. Avhengig av situasjon og geografisk område (særlig Nord-Norge i en alvorlig krisesituasjon) kan andre støttebehov være proviant, materiell, drivstoff, reparasjonstjeneste, transport, infrastruktur og kraftforsyning.

Nye oppgaver som krever større fleksibilitet, mobilitet og reaksjonsevne, redusert nasjonal forsvarsstruktur som øker behovet for å flytte avdelinger hurtig mellom landsdeler og større ambisjoner om beredskap for en reaksjonsstyrke til internasjonale operasjoner, gjør at det også i fremtiden vil være behov for en transportberedskapsordning. Forsvarets nye struktur og

forhåndsdefinerte transportbehov vil legge grunnlaget for utforming av den fremtidige transportberedskapsordningen.

For å tilfredsstillere kravene til kort reaksjonstid må de mest operative delene av Forsvaret selv ivareta store deler av sitt logistikkbehov. Avdelinger som driver fredsoperativ virksomhet antas i stor grad å være selvforsynt og kan dekke sitt behov ved normale kanaler ved en mindre omfattende krise. Dette vil også gjelde HV-styrker.

I framtiden vil Forsvaret måtte forholde seg mer direkte til næringslivet også for beredskap og vil inngå kontrakter med aktuelle leverandører. Fagdepartementene vil imidlertid også i fremtiden kunne bistå i prinsipielle saker og i forbindelse med behov for særskilt opplegg for logistikkplanlegging til Forsvaret.

På sentralt nivå arbeider en sivil-militær samarbeidsgruppe oppnevnt av Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet for å styrke kontakten mellom sivile og militære logistikksektorer. I henhold til mandatet skal gruppen arbeide for en helhetlig og samordnet logistikkplanlegging. Det forutsettes videre at det er direkte kontakt mellom Forsvarsdepartementet, Forsvarssjefen og fagdepartementene om aktuelle logistikkspørsmål.

Det nye fellesoperative militære hovedkvarter ved Jåtta skal blant annet utarbeide operative behov og fremme disse til Forsvarssjefen som stiller krav og følger disse opp vis á vis styrkeprodusenter og støttevirksomhet, og være overordnet landsdelskommandoene. Etableringen av en egen felles logistikkorganisasjon forutsettes ikke å endre ansvarsfordelingen mellom Forsvaret og det sivile beredskap.

Det vil også i framtiden være behov for gode samarbeidsordninger mellom sivile og militære myndigheter og virksomheter både på sentralt og regionalt nivå. Det vil bli arbeidet med å tilpasse disse samarbeidsordningene til den sikkerhetspolitiske situasjon og nye strukturer på sivil og militær side. Endringer i den nasjonale militære kommandostrukturen og nye utfordringer knyttet til sivilt-militært samarbeid på landsdelsnivå og regionalt nivå har ført til at Forsvarsdepartementet i samråd med Justisdepartementet har igangsatt vurdering av gjeldende instruks for totalforsvarnemndene, der man blant annet vil se på formål, rapporteringslinjer og representasjon. Justisdepartementet vil styrke fylkesmannens ansvar og virksomhet i forhold til sivilt-militært samarbeid.

7.4 Ordningen med fritak fra fremmøte ved mobilisering

Dagens fritaksordning innebærer at personell i nøkkelfunksjoner fritas fra fremmøte ved mobilisering. Nøkkelpersonell kan for eksempel gjelde enkelte ansatte i departementene og personer i nøkkelfunksjoner i næringslivet. Utviklingen går i retning av et mindre forsvar med økende grad av spesialisering. Dette innebærer en reduksjon i antallet personer som mobiliseringsdisponeres. Samtidig har mobiliteten i det sivile arbeidslivet blitt større. Samfunnsstrukturer preget av sterk gjensidig avhengighet kan gjøre det vanskeligere å avgjøre hvilke funksjoner i samfunnet som er nøkkelfunksjoner, samtidig som mobiliteten blant ansatte kan gjøre det vanskeligere å holde en oppdatert oversikt over hvem som må regnes for å være nøkkelpersoner. Dette reiser

spørsmålet om hvorvidt fritaksordningen bør opprettholdes i sin nåværende form.

I Innst. S. Nr. 342 (2001-2002) merket komiteen seg at regjeringen har vurdert fritaksordningen i forbindelse med mobilisering ut fra hensynet til økt sivilt ansvar og redusert behov for personell i Forsvarets oppsetninger. Komiteen understreket i denne forbindelse betydningen av at Forsvarets behov ikke svekkes gjennom utvidelse av fritaksordningen, særlig i forhold til vernepliktig befall og spesialister.

Det er på denne bakgrunn tatt initiativ til at fritaksordningen gjennomgås med tanke å redusere administrasjon og forenkle prosedyrer. Det er mulig at Forsvarets mobiliseringsstyrke i fremtiden vil utgjøre en så vidt liten del av landets samlede arbeidskraft at det ikke lengre er nødvendig å opprettholde fritaksordningen som sådan. På lengre sikt vil det derfor være behov for en bred vurdering av fritaksordningen.

7.5 Kystovervåking og beredskap

I Kystvaktloven av 1997 er Kystvakten pålagt å bidra i søk og redningsaksjoner som en av primæroppgavene, og ved faresituasjoner og ulykker til sjøs kan Kystvakten treffe nødvendige tiltak for å opprettholde ro og orden i redningssområdet. Kystvakten skal videre rapportere om og eventuelt uskadeliggjøre drivende gjenstander som representerer en fare for mennesker, fartøyer eller miljøet, samt yte bistand til politiet og andre statsetater som har behov for fartøyer under utførelsen av sin virksomhet.

Sårbarhetsutvalget påpeker betydningen av overvåking i Norges maritime interesseområder, og mener at denne kapasiteten ikke må bygges ned. Regjeringen er enig i at Norge som en kystnasjon med suverene rettigheter i store havområder må ha god evne til maritim overvåking.

Forsvarsdepartementet har sammen med berørte departementer og etater, vurdert mulige tiltak for å bedre samordningen av sivile og militære kystovervåkingsressurser. Etablering av en felles billedoppbyggingssentral som vil kunne dekke både sivile og militære behov, er pekt på som et mulig fremtidig tiltak, jf. kapittel 11.2.2. En slik eventuell sentral vil være avhengig av informasjon og ressurser fra alle berørte instanser.

8 Beredskap på sentralt, regionalt og lokalt nivå

8.1 Innledning

For at samfunnet skal ha en tilfredsstillende beredskap i krise og krig, må det stilles krav til beredskapsforberedelsene på alle forvaltningsnivåer. Dette nødvendiggjør at ulike myndigheter må planlegge for å håndtere ekstraordinære situasjoner innenfor eget ansvarsområde. Det er behov for at det planlegges etter et felles mønster, og at de tiltak som iverksettes er koordinerte. God beredskap stiller derfor krav til at beredskapsarbeidet er godt samordnet.

I tillegg er det nødvendig å vurdere om rednings- og beredskapsressursene kan organiseres på en slik måte at det ligger til rette for en bedre tjenesteyting og ressursutnyttelse.

I dette kapitlet redegjøres det for beredskapsarbeidet på sentralt, regionalt og lokalt nivå, nye utfordringer på beredskapsområdet og organisatoriske tiltak.

8.2 Sentralt nivå

8.2.1 Bakgrunn

Som nevnt i kapitel 1, bygger samfunnssikkerhetsarbeidet på prinsippene om ansvar, nærhet og likhet.

Dette innebærer at alle departementene er ansvarlige for beredskapsforberedelser og tiltak innenfor sine forvaltningsområder.

Justisdepartementet har i henhold til kongelig resolusjon av 16. september 1994 et samordningsansvar for planleggingen av den sivile beredskapen. Dette innebærer ansvaret for å utarbeide overordnede retningslinjer, tilrettelegge rammebetingelser og treffe prinsippavgjørelser med hensyn til det sivile beredskap. Departementene har en plikt til å informere Justisdepartementet som viktige saker innenfor beredskapsområdet. Dette endrer ikke fagstatrådenes konstitusjonelle ansvar for beredskapsarbeidet innen eget virksomhetsområde. Direktoratet for sivilt beredskap understøtter Justisdepartementets samordningsrolle og er et ressurs- og kompetansesenter for generell kriseberedskap på sentralt, regionalt og lokalt nivå og leder Siviltforsvaret.

I henhold til kgl. res. 3. november 2000 om internkontroll og systemrettede tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene skal Justisdepartementet motta rapporter og føre tilsyn med departementene og utarbeide rapporter om status for den sivile beredskapen. Det stilles krav til departementene om et systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Instruksen legger vekt på at departementene har styringssystemer for ivaretagelse av samfunnssikkerhet og beredskap internt i departementene og i underlagte ledd, rutiner for resultatoppfølging, og planer for å kunne håndtere ekstraordinære situasjoner, sikkerhetspolitiske kriser og krig. Departementene skal gjennom styringsdialogen få på plass en god oppfølging av sikker-

hets- og beredskapsoppgavene overfor underliggende virksomheter. Det er lagt opp til en rapporteringsordning til Justisdepartementet.

I fred er det etablert tre faste beredskaporganisasjoner på sentralt nivå. Disse er Justisministerens rådgivende stab i forbindelse med terror- og sabotasjesituasjoner, beredskapsorganisasjonen i forbindelse med atomulykker bygget opp rundt kriseutvalget ved atomulykker hvor Helseministeren er ansvarlig, og Statens forurensingstilsyns beredskapsstab i forbindelse med akutt forurensing, hvor Miljøvernministeren er ansvarlig.

Mange departementer har kommet langt med sitt systematiske sikkerhets- og beredskapsarbeid. Viktige tiltak som risikokartlegging og kriseplaner er på plass, og det er utviklet rutiner i forhold til vedlikehold av sikkerhetsarbeidet både internt i departementene og i forhold til underlagte etater.

Sårbarhetsutvalget mener at arbeidet med sikkerhet og beredskap er for fragmentert, og foreslår at det blir opprettet et eget departement der en rekke sikkerhetstilsyn og direktorater underlegges. Utvalgets forslag er knyttet til målsettingen om å samle og styrke arbeidet med sikkerhet og beredskap. Det anbefales å legge særlig viktige aspekter ved samfunnets sikkerhets- og beredskapsarbeid til ett departement med autoritet og gjennomslagskraft for samfunnssikkerhet i bred forstand. Hensikten er å gi dette arbeidet økt politisk fokus og tyngde, øke mulighetene for å se helheten i beredskapsarbeidet og sikre en bedre ressursutnyttelse. En rekke tilsyn og direktorater foreslås av Sårbarhetsutvalget lagt inn under et departement for sikkerhet og beredskap, blant annet Politidirektoratet, Politiets overvåkingstjeneste (nå Politiets sikkerhetstjeneste), Direktoratet for sivilt beredskap, Direktoratet for brann og eksplosjonsvern (nå Direktoratet for brann og elsikkerhet), hovedrednings-sentralene og fylkesmennenes beredskapsenheter. Utvalget foreslår også at Forsvarets sikkerhetstjeneste blir delt. Forsvarssjefen bør beholde de elementer som er nødvendige for å ivareta de militære sikkerhetsoppgaver, mens den delen av Forsvarets sikkerhetstjeneste som får oppgaven som nasjonal sikkerhetsmyndighet etter sikkerhetsloven skilles ut og legges under samme departement som Politiets overvåkingstjeneste. Andre virksomheter som utvalget mener bør vurderes underlagt styring fra samme departement er blant annet Oljedirektoratets sikkerhetsavdeling, Statens strålevern, Produkt- og elektrisitetstilsynet og transporttilsynene. Utvalget gir klare anbefalinger om å utvikle en samlet strategi og metode for tilsynsvirksomheten. Det foreslås at som hovedregel må sikkerhets- og beredskapstilsyn legges inn under et annet departement enn det departement som har forvaltningsansvaret for respektive sektor, og at dette bør være et departement med hovedansvar for sikkerhet og beredskap. Et departement eller direktorat bør gis rett og plikt til å vurdere sikkerhets- og beredskapsmessige svakheter i andre departementer, og på tvers av sektorene.

I forbindelse med programmet for fornyelse av offentlig sektor tok Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet i 2001 initiativ til en gjennomgang av sikkerhetstilsyn og direktorater. Formålet var et styrket sikkerhetsarbeid, mer effektiv ressursbruk og å forenkle tilsynet for brukerne. De forslag til sammenslåinger man her kom fram til var i stor grad sammenfallende med Sårbarhetsutvalgets syn. Regjeringen viderefører dette arbeidet med forenkling og modernisering, blant annet gjennom gjennomgan-

gen av statlige tilsyn. Arbeidet vil være ferdigstilt innen utgangen av 2002 og vil blant annet foreta en samlet vurdering av de tilsyn som er opprettet for å forebygge alvorlig samfunnsmessige påkjenninger (for eksempel store ulykker). Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en stortingsmelding høsten 2002.

8.2.2 Vurderinger og tiltak

8.2.2.1 Departementsnivå

Forebyggende arbeid for økt samfunnssikkerhet og beredskap vil bli prioritert. Det vil bli stilt klare forventninger til statlige virksomheters arbeid, i form av forventninger om utarbeidelse av kriseplaner, risiko- og sårbarhetsanalyser og sårbarhetsreducerende tiltak.

Samfunnssikkerhetsarbeidet skal med utgangspunkt i ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet legge til rette for at samfunnet i størst mulig grad har en gjennomgripende sikkerhet og beredskap. I tillegg til at sikkerhets- og beredskapsarbeidet skal være gjennomgripende og at enhver har ansvar for sikkerheten og beredskapen på eget ansvarsområde, skal samordningsfunksjonene styrkes. De ressursene som settes inn når en hendelse har inntruffet skal i større grad enn i dag samles under Justisdepartementet.

Justisdepartementets samordnings- og tilsynsrolle på sikkerhets- og beredskapsområdet skal videreutvikles og styrkes, særlig i forhold til samfunnskritiske funksjoner. Justisdepartementet er tillagt et samordnings- og tilsynsansvar for beredskapsarbeidet i sivil sektor og skal fastsette overordnede retningslinjer og rammer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementene. Departementene skal på bakgrunn av de overordnede målsettinger operasjonalisere arbeidet innenfor sine sektorer og utforme konkrete mål. Justisdepartementet vil på dette grunnlag holde en samlet oversikt.

Justisdepartementets nye samordnings- og tilsynsrolle vil gi en helhetlig oversikt og gi muligheter til å se forebyggende sikkerhetsarbeid og beredskap i alle sektorer samlet, herunder samfunnssikkerhetsmessige viktige funksjoner som transportsektoren, petroleumsvirksomheten og energiforyningen. Arenaer for dialog og mulighet for erfaringsoverføring mellom samfunnsviktige områder vil kunne etableres. Justisdepartementet skal utvikle sin rolle som service- og tilretteleggende departement for de øvrige departementene på beredskapsområdet. Samordningen av planleggingen skal styrkes slik at alvorlige beredskaps- og sikkerhetsutfordringer reflekteres i de tiltak som planlegges iverksatt ved kriser. Dette kan for eksempel gjelde en samordnet vurdering av hvilke tiltak som bør iverksettes i tilfelle alvorlig svikt i IKT, særlig knyttet til samfunnskritiske funksjoner.

Redningstjenesten samordnes i dag under Justisdepartementet, og politiet er en sentral aktør i den utøvende redningstjenesten. Den operative sikkerhetstjenesten (Politiets sikkerhetstjeneste) er allerede forankret i Justisdepartementet. Regjeringen har vurdert ulike organisatoriske endringer for å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Regjeringen ønsker å holde fast på at hver statsråd har ansvaret for beredskapen i sin sektor. Regjeringen ønsker å følge opp Sårbarhetsutvalget og Sem-erklæringen ved å etablere et nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet bestående av Direktora-

tet for sivil beredskap og deler av Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Regjeringen går videre inn for at Justisdepartementets ansvar for sivil sikkerhet vil bli utvidet ved at Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal få en faglig ansvarslinje til Justisdepartementet.

Grensesnittet mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet på sikkerhetsområdet vil bli vurdert.

8.2.2.2 Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Regjeringen Stoltenberg foreslo i St.prp. nr. 45 (2000-2001) at Stortinget skulle beslutte at Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) skulle opprettes som et eget direktorat direkte underlagt Forsvarsdepartementet. Opprettelsen skulle først og fremst skje gjennom en overføring av ressurser fra Forsvarets overkommando/Sikkerhetsstaben. Forsvarskomiteen ba i Innst. S. nr. 342 (2000-2001) regjeringen komme tilbake til Stortinget med spørsmålet i stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet.

Den forebyggende sikkerhetstjeneste i Norge står i årene som kommer overfor en rekke nye oppgaver og utfordringer. Dette skyldes flere forhold, herunder den samfunnsmessige, sikkerhetspolitiske og teknologiske utvikling, men i særlig grad tjenestens utvidede ansvar og oppgaver i den sivile forvaltning. Det vil i den forbindelse være en særlig utfordring å få på plass en effektiv styring og kontroll av tjenesten. Det er regjeringens oppfatning at Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal ha ansvar for forebyggende sikkerhetstjeneste etter sikkerhetsloven i sivil og militær sektor. Det vil sikre en helhetlig tilnærming til sikkerhetsarbeidet på tvers av militær og sivil sektor, og sikre en effektiv utnyttelse av ressursene innenfor forebyggende sikkerhet. Etter regjeringens oppfatning tilsier imidlertid Nasjonal sikkerhetsmyndighets ansvarsområde, særlig innenfor sivil sektor, at Nasjonal sikkerhetsmyndighet organiseres utenfor Forsvarets militære organisasjon. Det anses i den sammenheng som naturlig og hensiktsmessig at Nasjonal sikkerhetsmyndighet etableres som et direktorat rett under et fagdepartement. Regjeringen går inn for at Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal opprettes som et eget direktorat administrativt underlagt Forsvarsdepartementet. Videre legges det opp til at Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal rapportere (med faglig ansvarslinje) i militær sektor til Forsvarsdepartementet, og til Justisdepartementet i sivil sektor.

Ved denne beslutningen har man unngått å splitte det fagmiljø som er etablert innenfor kryptologi og tekniske sikkerhetsundersøkelser og nærheten til Forsvaret som største bruker av slik teknologi. Dagens trusselbilde krever også en sivil-militær tilnærming og samarbeid. Det er behov for en tettere kobling mellom alle IKT-sikkerhetsmiljøer, både sivile og militære. Det er også muligheter for synergier med tilsynsoppgaven Justisdepartementet og direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet vil utføre.

8.2.2.3 Etablering av et nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet

Regjeringen går inn for å etablere et direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet under Justisdepartementet bestående av Direktoratet for brann- og elsikkerhet med unntak av den næringsrettede delen av tilsynsvirk-

somheten, og Direktoratet for sivilt beredskap. Ytterligere styrking av dette direktoratet kan bli aktuelt som konsekvens av regjeringens bebudede gjennomgang av tilsyn særlig i forhold til svært farlige produkter, transport av farlig gods og storulykker. Spørsmål om lokalisering vil bli avklart som ledd i regjeringens gjennomgang av de mange og ulike tilsyn, blant annet sikkerhetstilsyn innen transportsektoren. Næringslivets sikkerhetsorganisasjons organisatoriske forankring vurderes i sammenheng med dette.

Det vil bli vurdert etablert et fremtidig beredskaps- og øvingsssenter for politiet, øvrige nødetater og Sivilforsvaret på nåværende Luftforsvarets skolesenter i Stavern. Anlegget i Stavern ligger også til rette for administrativ virksomhet for politiet og Sivilforsvaret.

Etableringen av et direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet vil gi en felles myndighetslinje fra sentralt til lokalt nivå innen brann, redning og generell beredskap og gi et felles operativt og samordnende fagmiljø for hendelser på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Direktoratet skal videre legge grunnlaget for at Sivilforsvarets forsterkningsressurser videreutvikles i tett relasjon til de kommunale redningsressurser, og ha et tverrsektorielt perspektiv med vekt på store ulykker og ekstraordinære situasjoner hvor det offentlige må ha en beredskap. Det vil bli lagt vekt på å kunne se brannvesenets og Sivilforsvarets skolevirksomheter i en nærmere sammenheng. En annen viktig oppgave er å være nasjonal fagmyndighet på brannvernområdet og føre tilsyn med kommunale brannvesen. Direktoratet vil ha ansvaret for sivilforsvarstiltak som varsling, tilfluktsrom og evakuering. Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet vil også være Sivilforsvarets øverste ledelse.

Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet skal videreføre arbeidet rundt de avtaler som er truffet i forbindelse med Sivilforsvarets internasjonale katastrofebistand.

Direktoratet vil dessuten ha ansvar for administrative og praktiske oppgaver på beredskapsområdet, slik som samband, planverk og utarbeidelse av øvelseskonsepter i forhold til de sannsynligste sikkerhetspolitiske og antatt farligste hendelser samfunnet kan stå overfor. Arbeidet skal utføres i tett samarbeid med militære myndigheter innen rammen av totalforsvars konseptet. I planleggingsarbeidet skal direktoratet videre koordinere planleggingen mot øvrige direktoraters planleggingsarbeid og sørge for koordinering mellom nasjonal planlegging og planlegging i enkelte etater med sikte på at beredskapsplanleggingen tar høyde for et bredt spekter av scenarier og at øvrige direktorater får støtte i sitt planleggingsarbeid i den grad de har behov for det.

Direktoratet skal legge grunnlaget for et godt forebyggende arbeid og beredskapsforberedelser innenfor offentlig forvaltning og samfunnskritisk virksomhet og være fagmyndighet innenfor brannvern og sivilforsvar. Direktoratet vil ha ansvaret for utvikling av fagområdet og for regelverk og ha en samordnings- og servicefunksjon med ansvar for informasjon til befolkningen, utredning og dokumentasjon, koordinerte administrative løsninger innen samband, nasjonale planverk og sivil-militære øvelser i forvaltningen. Direktoratet kan tillegges administrative fellesoppgaver, herunder innen krisehåndtering og oppgaver for fagdepartementene. Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet skal gjennom utredninger, dokumentasjon og evalueringer gi faglig råd og beslutningsgrunnlag for Justisdepartementets politikkutforming og prioriteringer innenfor samfunnssikkerhetsområdet.

Direktoratet skal videre ha en støtte- og tilsynsfunksjon overfor kommuner og private gjennom brannetatene, sivilforsvarskretsene og fylkesmannen. På det lokale plan er det viktig at brannvesenet i arbeidet med å forebygge branner med elektrisk årsak har et nært samarbeid med de lokale eltilsyn. Tilsynet baserer seg på prinsippene for systematisk HMS-arbeid og omfatter i hovedsak gjennomgang av dokumentasjon brannvesenet er forpliktet til å utarbeide og vedlikeholde. Det legges særlig vekt på å klarlegge kommunenes oppfølging av forebyggende arbeid både med hensyn til omfang og kvalitet, hvordan potensialet for samarbeid mellom kommunene er utnyttet og andre forhold som beredskap, kompetanse, øvelse og opplæring, alarmering og samband. Totalt er det omtrent 36 500 objekter hvor brannvesenet skal gjennomføre tilsyn (brannsyn). Direktoratet skal ha etatstyringsansvaret for fylkesmannen på beredskaps- og samfunnssikkerhetsområdet. Forholdet mellom direktoratet og fylkesmannen skal vurderes særskilt med sikte på at fylkesmannen skal være kontaktleddet mot kommunene på samfunnssikkerhetsområdet, jf. kap. 11.5.2.

Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet skal være etablert fra 1. januar 2003.

8.3 Regionalt nivå

8.3.1 Politiets ansvar etter politilovens § 27 mv.

Politiet er i politilovens § 27 tredje ledd gitt en klar hjemmel for, og en plikt til, å iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade i forbindelse med ulykkes- og katastrofesituasjoner som rammer materielle verdier. Bestemmelsen innebærer at politiet er gitt et akutt sektorovergripende operativt ansvar ved ulykker og katastrofer i fred innenfor alle samfunnsområder. Vedkommende politimester har med andre ord i en akutfase myndighet til å fatte beslutninger som også berører andre myndigheters ansvarsområde, inntil ansvaret overtas av ansvarlig myndighet.

Fylkesmannen kan beslutte å overta den regionale samordningsfunksjon fra vedkommende politimester etter akutfasen. Nærmere retningslinjer for regionalt samordningsansvar ved kriser og katastrofer i fred er gitt ved kgl. res. av 12. desember 1997 med tilhørende retningslinjer og kommentarer.

For øvrig er politiet ansvarlig for å iverksette og gjennomføre etterforskning i forbindelse med ulykker og katastrofer, og har et ansvar for kontakt med og underretning overfor pårørende. Politiet er også gitt et særskilt ansvar for å lede og iverksette søk etter omkomne, samt å ta hånd om lik.

Politiet har sentrale oppgaver og ansvar ved eventuell masseankomst av flyktninger og i forbindelse med atomulykker. Særskilte rammeplaner for flyktningberedskap- og atomulykkesberedskap er utarbeidet.

8.3.2 Fylkesmannens beredskapsoppgaver

Bakgrunn

Staten har det overordnede ansvar for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og fylkesmannen er statens representant på regionalt nivå. Fylkesmannens beredskapsoppgaver er hjemlet i kgl. res. av 21.09.1979, instruks for

fylkesmannens beredskapsarbeid. Instruksen slår fast at fylkesmannen skal samordne og føre tilsyn med alt beredskapsarbeid i fylket. I dette ligger det at han skal påse - og aktivt påvirke - at kommunene og fylkeskommunene gjennomfører nødvendige tiltak for å sikre sine innbyggere mot aktuelle risiki og farer. Fylkesmannen har et regionalt samordningsansvar under kriser og katastrofer i fred, jf. kgl. res. av 12.12.1997, og har også et særskilt ansvar for planmessig koordinering i tilfelle atomulykke, jf. kgl. res. av 26.06.1998.

Fylkesmannen har en viktig rolle som veileder og pådriver overfor regionale statlige etater, fylkeskommunen og kommunene. Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og ved behov støtter og veileder kommunene i deres arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser og systematisk samfunnssikkerhet. Videre sikrer fylkesmannen at kommunene har evne til å håndtere større hendelser og ekstraordinære situasjoner, gjennom øvelser og veiledning i utarbeidelse av kriseplaner. Fylkesmannen har også innsigelsesrett i henhold til plan- og bygningsloven i forhold til planer som er i strid med viktige sikkerhets- og beredskapsinteresser.

Fylkesmannen har på regionalt nivå den overordnede ledelse av sivile beredskapstiltak ved beredskap og i krig. Som et ledd i forberedelsene til å kunne utøve denne funksjonen har fylkesmannen et nært samarbeid med de regionale militære ledere. Fylkesmannen har i dag et overordnet ansvar for Sivilforsvaret i fylket.

Fylkesmannens ansvar innenfor forsyningsberedskap er i stor grad beskrevet i «Retningslinjer for fylkesmennene innen Nærings- og handelsdepartementets forsyningsberedskap» som ble gjort gjeldende fra 1. februar 2001. Disse retningslinjene innebærer en forenkling av fylkesmennenes beredskapsorganisasjon og en reduksjon av oppgaveporteføljen, men gir samtidig det enkelte fylkesmannsembete større ansvar for tilrettelegging og dimensjonering av forsyningstiltakene ut ifra behovene i eget fylke.

Landbruksdepartementet fastsatte i 1998 faglig beredskapsdirektiv for fylkesmennenes beredskapsoppgaver innenfor landbrukssektoren. Dette direktivet vil bli revidert med bakgrunn i behovet for en ytterligere justering til gjeldende trusselvurderinger. Hovedfokus framover må være at fylkesmennene gjennom sitt arbeid skal bidra til at eksisterende landbruksproduksjon så langt som mulig kan være ressursbase for matvareforsyning også i en kritesituasjon.

Politiet har ansvar for å organisere og koordinere hjelpeinnsatsen ved ulykkes- og katastrofesituasjoner i fred inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet, jf. politiloven § 27 tredje ledd. Fylkesmannen kan beslutte at samordningsansvaret for innsatsen overføres fra politiet til fylkesmannen. Dersom fylkesmannens samordningsfunksjon iverksettes, innkalles fylkesberedskapsrådet hvor en rekke statlige og kommunale etater deltar. Instruksjonen for fylkesmannens samordningsfunksjon forutsetter at man ved uenighet deltakerne imellom skal tilstrebe å oppnå en felles løsning. Hvis dette ikke fører frem, skal problemstillingen forelegges Justisdepartementet.

Sårbarhetsutvalget anbefalte at regelverket for samordning på regionalt nivå under kritesituasjoner i fred bør gjennomgås, og uttalte blant annet at man ikke er overbevist om at dagens ordning for samordning på regionalt nivå er tilfredsstillende i forhold til kravet om raske beslutninger. Fylkesmannskollegiet tok i sin høringsuttalelse til orde for en revurdering av spørsmålet om

fylkesmannens adgang til å treffe beslutninger på tvers av myndighetsgrensene. Fylkesmannskollegiet mente det var viktig at en slik fullmakt er klarlagt, og fremholdt i tillegg at mangel på beslutningsrett kan skape problemer for en effektiv krisehåndtering ved uenighet på regionalt nivå. Arbeids- og administrasjonsdepartementet var i sin høringsuttalelse av en annen oppfatning, og uttalte blant annet at «en eventuell lovfestet adgang for fylkesmennene til å treffe sektorovergripende beslutninger i en krisesituasjon vil (dessuten) være en fullmakt som p.t. er uten sidestykke i norsk forvaltning i fredstid. En eventuell slik fullmakt reiser derfor viktige prinsipielle spørsmål blant annet av juridisk og forvaltningsmessig karakter, og vil kreve omfattende utredning før eventuell beslutning tas. Før et slikt arbeid starter opp, bør det være bred enighet om behovet for en eventuell hjemmel.»

Vurderinger og tiltak

I tråd med nasjonale prioriteringer og retningslinjer har fylkesmennene de siste årene prioritert arbeidet med å styrke kommunenes evne til å forebygge og kunne håndtere hendelser med store samfunnsmessige konsekvenser. Dette har gitt en positiv utvikling av arbeidet med samfunnssikkerhet og kriseberedskap på lokalt nivå. Det vil bli arbeidet for å legge til rette for at fylkesmannens rolle som beredskapsmyndighet og rolle innen samfunnssikkerhetsarbeidet på regionalt nivå tillegges ytterligere vekt.

Instruks for fylkesmannens beredskapsarbeid, kgl. res. 21. september 1979 vil bli revidert.

Når det gjelder spørsmålet om fylkesmannens adgang til å treffe beslutninger på tvers av myndighetsgrensene, mener regjeringen at innføring av en slik beslutningsrett reiser så store prinsipielle utfordringer at det ikke anses hensiktsmessig å arbeide videre med spørsmålet. En slik beslutningsrett vil blant annet innebære at ordinære ansvarslinjer settes til side, og vil være et brudd med de prinsipper som ligger til grunn for samfunnssikkerhetsarbeidet (i sær ansvars- og likhetsprinsippet). Det er ved vurderingen av hvorvidt en slik manglende beslutningsrett vil kunne virke negativt inn på krisehåndteringen, også sett hen til at det ikke har vært dokumentert noen situasjoner hvor en beslutningsrett har vært etterlyst eller hvor mangelen på en slik beslutningsrett har påvirket et hendelsesforløp i negativ retning. På denne bakgrunn, vil regjeringen ikke arbeide videre med å lovfeste en adgang for fylkesmannen til å treffe beslutninger på tvers av myndighetsgrenser.

Kapitel 11 omhandler de organisatoriske tiltak som foretas i Sivilforsvaret. Endringene i Sivilforsvarets organisasjon innebærer at fylkesmannen fritas for det administrative ansvaret for Sivilforsvaret i fylket. Sivilforsvaret skal fremdeles være en operativ rednings- og beredskapsressurs til bruk for politi og øvrige nød- og beredskapsetater, fylkesmann og kommuner. Landsdelsberedskapsfylkesmannens funksjon har vært gjenstand for en vurdering i perioden. Beslutning om landsdelsberedskapsfylkesmannens rolle vil bli tatt med bakgrunn i denne utredningen og i lys av ny kommandostruktur i Forsvaret.

8.3.3 Fylkeskommunen

Fylkeskommunenes beredskapsansvar er knyttet til det ansvaret man i dag har innenfor de ulike sektorer, primært samferdselssektoren og skolesektoren.

Fylkeskommunenes ansvar for å innarbeide sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn i fylkesplanleggingen skal tydeliggjøres. I et rundskriv om nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen, utgitt av Miljøverndepartementet i august 1998, er det presisert at «..sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn skal inn som en sentral del av all samfunnsplanlegging..». Det forventes at jevnlig oppdaterte risiko- og sårbarhetsanalyser legges inn som en selvstendig faktor i enhver samfunnsplanprosess.

8.4 Lokalt nivå

8.4.1 Bakgrunn

Kommunene stilles overfor krav til sikkerhet og beredskap på en rekke områder. Dette gjelder for eksempel krav til helse, miljø og sikkerhet som kommunene er ansvarlig for i kraft av å være arbeidsgiver. På andre områder stilles eksplisitt krav til sikkerhet, for eksempel kommunenes plikter i henhold til lov om helsemessig og sosial beredskap og plikten til å ha beredskap mot akutt forurensing. Sikkerhetsloven med forskrifter gjelder også for kommuneforvaltningen. Iverksettelsen av loven ble formidlet til brukerne gjennom landsomfattende regionale konferanser i regi av Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvarsdepartementet.

Kommunene skal under kriser og krig i størst mulig grad holde sin virksomhet og tjenestetilbud i funksjon. Kommunene har i tillegg forpliktelser som ledd i landets beredskap mot krig, hvor man blant annet er pålagt plikter når det gjelder rasjonering i henhold til lov 14. desember 1956 nr. 7 om forsynings- og beredskapstiltak.

Styrking av kommunenes beredskap har de senere år vært et satsingsområde i det sivile beredskapsarbeidet, og i perioden 1999 - 2002 ble det lagt opp til en bred satsing for å legge forholdene til rette for en bedret kommunal beredskap. Myndighetenes vektlegging av samfunnssikkerhet og beredskap i forbindelse med tusenårsskiftet, førte også til en omfattende planlegging av beredskapstiltak i den enkelte kommune.

Ved utgangen av 2000 har 85 % av landets kommuner gjennomført eller startet opp med risiko- og sårbarhetsanalyser. Det er imidlertid store forskjeller i status mellom fylkene. Risiko- og sårbarhetsanalyse er en metode for å kartlegge et bredt spekter av risiki som kan medføre trussel mot liv, helse, miljø og samfunnsviktige funksjoner. På samme tidspunkt hadde ca. 90 % av kommunene utarbeidet kriseplaner.

Et sentralt virkemiddel for å sikre oppfølging og kontinuitet i beredskapsarbeidet har vært å innføre internkontroll som arbeidsmetode. Direktoratet for sivilt beredskap utarbeidet våren 2001 en veileder i systematisk sikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunen basert på internkontrollmetoden. Her vektlegges i stor grad hvordan sikkerhet og beredskap kan følges opp og integreres i det ordinære plan- og styringssystemet. I tillegg har Direktoratet for

sivilt beredskap utviklet et nytt konsept for øvelse av kommuneledelsen. Tema for øvelsene er krisekommunikasjon og ledelse.

For å understøtte kommunenes innføring av internkontroll, har fylkesmennene siden 1998 ført systematisk tilsyn med kommunene på området samfunnssikkerhet og beredskap.

8.4.2 Vurderinger og tiltak

Kommunen er en bærebjelke i beredskapsarbeidet. En god kommunal beredskap er en forutsetning for en god nasjonal beredskap. Kommunene har kommet godt i gang med å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser, samt kriseplaner. Dette innebærer en betydelig forbedring i kommunenes arbeid for å trygge lokalsamfunnet. I tillegg til kommunenes egeninnsats, har den aktive veiledning, motivering og støtte fra fylkesmennene og Direktoratet for sivil beredskap bidratt til de resultater som er oppnådd.

Regjeringen mener det er viktig å trekke videre på de erfaringer som ble gjort i forbindelse med overgangen til år 2000. For å sikre at det gode nivået på kommunenes beredskap videreføres, legges det opp til en ytterligere styrking av kommunenes arbeid på samfunnssikkerhetsområdet. I denne sammenheng vil det blant annet bli arbeidet med å styrke bredden og kvaliteten i kommunenes risiko- og sårbarhetsanalyser, og det er et mål at kommunene gjennomfører regelmessige beredskapsøvelser. Det vil også bli arbeidet for at sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn i den ordinære kommuneplanleggingen blir ivaretatt, med sikte på å forebygge skader på mennesker, miljø og materielle verdier.

8.4.3 Særlig om kommunal beredskapsplikt

Spørsmålet om motivasjonsskapende og tilretteleggende tiltak er tilstrekkelig, eller om kommunene bør pålegges en generell plikt til å drive beredskapsplanlegging, har vært et gjennomgangstema siden omleggingen av det sivile beredskap tok til. I St.meld. nr. 24 (1992-93) om det fremtidige sivile beredskap ble det signalisert at spørsmålet om en slik beredskapsplikt skulle vurderes nærmere. I St.meld. nr. 25 (1997-98) varslet regjeringen at man skulle ta stilling til spørsmålet om lovfestet kommunal beredskapsplikt etter at det var utarbeidet en ramme for hva denne plikten konkret består i. Komiteen bemerket i Innst. S. nr. 241 (1997-98) følgende:

«Komiteen er videre kjent med at Justisdepartementet vurderer å fremme forslag om en generell kommunal beredskapsplikt. Komiteen er enig i at dette i større grad vil sette kommunene i stand til å takle uforutsette hendelser, men vil peke på at tiltak for å motivere politisk og administrativ ledelse til å erkjenne disse utfordringene og derigjennom innarbeide gode rutiner i det daglige arbeidet, kan ha like god effekt som lovpålegg.»

Ved forberedelsene til overgangen til år 2000 ble spørsmålet om en kommunal beredskapsplikt vurdert igjen. Etter en samlet vurdering, ble det besluttet å ikke innføre en slik plikt som ledd i år 2000-beredskapen.

Sårbarhetsutvalget anbefalte at kommunene pålegges en plikt til beredskapsplanlegging. Utvalget mente kommunene bør få en plikt til å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser og kriseplaner, herunder plikt til å ha en

kriseledelse, informasjonsplan, varslingsliste og en oversikt over samarbeidsavtaler med frivillige organisasjoner og andre kommuner mv. Sårbarhetsutvalget har videre påpekt at man fra utvalgets side ikke ser for seg at en slik planleggingsplikt skal medføre noen forpliktelse for kommunene til å gjennomføre særskilte beredskapstiltak. Utvalget synes å ha lagt til grunn at kommunene selv vil iverksette nødvendige skadeforebyggende tiltak i tilfelle risiko- og sårbarhetsanalysene avdekker særlige risiki.

En rekke av høringsinstansene til Sårbarhetsutvalget knyttet merknader til spørsmålet om innføring av en generell kommunal beredskapsplikt. Høringsrunden ga imidlertid ikke entydige anbefalinger om hvorvidt en slik plikt bør innføres. Arbeids- og administrasjonsdepartementet pekte blant annet på at det er en sentral målsetting å redusere den statlige styring av kommunesektoren, og at innføring av en generell beredskapsplikt ville gå i motsatt retning av regjeringens mål. Sosial- og helsedepartementet og Forsvarsdepartementet støttet derimot Sårbarhetsutvalgets anbefaling. Fylkesmannskollegiet ga uttrykk for at innføring av en kommunal beredskapsplikt vil bidra til en generell heving av beredskapsarbeidet i kommunene, og ba Justisdepartementet vurdere om en slik plikt kan knyttes til eksisterende lovverk, i første rekke kommuneloven og plan- og bygningsloven.

Det store antallet av kommuner som har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser, viser etter regjeringens vurdering at satsingen på motivasjonskapende og tilretteleggende tiltak har gitt gode resultater.

I St.meld. nr. 31 (2000-2001) om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune fremgår det at detaljstyrende virkemidler som blant annet plankrav, rapporteringskrav og statlig tilsyn, må reduseres vesentlig. Parallelt må det utvikles nye styringsformer basert på veiledning og dialog. Komiteen sluttet seg til dette, jfr. Innst. S. nr. 307 (2000 - 2001).

Det arbeid som har pågått overfor kommunene på beredskapsfeltet de senere år føyer seg inn i en slik strategi. Regjeringen har likevel, i tråd med Sårbarhetsutvalgets anbefaling, kommet til at det bør innføres en generell beredskapsplikt. Det vil være klargjørende for kommunene, og vil lette arbeidet med å sikre at kommunene har en gjennomgående beredskap. Det vil medføre at kommunenes ulike forpliktelser på beredskapsområdet i større grad kan sees i sammenheng. Det vil bli lagt vekt på at de positive sider ved dagens ordning viderebringes og at det legges til rette for interkommunale løsninger. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med et lovforslag på et senere tidspunkt.

8.5 Særlig om Svalbard

Forholdene på Svalbard skiller seg fra fastlandet på mange måter. Blant annet geografisk beliggenhet og store avstander, klima, bosettingsstruktur, organisatoriske og geopolitiske forhold gjør at utfordringene når det gjelder samfunnssikkerhet må løses på andre måter enn på fastlandet.

Svalbardtraktaten av 09.02.1920 gir rammen for norsk myndighetsutøvelse på Svalbard. Det er derfor kun et meget begrenset militært nærvær på Svalbard, ved at Kystvakten bidrar som en ressurs for Sysselmannen i redningsammenheng.

Sivilforsvaret er ikke representert på øygruppen, og det er heller ikke opprettet politireserve. Sysselmannen er så vel politimester som fylkesmann, og ivaretar i praksis mange av de oppgaver som på fastlandet er spredt på ulike etater. Svalbard er heller ikke inndelt i kommuner, og ulike oppgaver når det gjelder samfunnssikkerhet, ivaretas i de ulike bosettingene av ulike aktører.

Lovgivningssituasjonen på Svalbard er også spesiell. Utgangspunktet er svalbardloven § 2 hvor det framgår at norsk privatrett, strafferett og lovgivningen om rettspleien gjelder for Svalbard når annet ikke er fastsatt, mens andre lovbestemmelser ikke gjelder med mindre det er særskilt bestemt. Det betyr at svært mange av lovene og forskriftene på sikkerhets- og beredskapsområdet ikke gjelder på Svalbard. Det kan nevnes at det for tiden pågår et arbeid med å vurdere strålevernlovens anvendelse på Svalbard, med deltakelse fra blant annet Sysselmannen og Polaravdelingen.

Det har vært et mål for norske myndigheter å opprettholde bosetning på Svalbard, og samfunnsforholdene i Longyearbyen har etter hvert blitt mer normalisert. Det har gitt behov for mer demokratiske styringsformer, og Longyearbyen lokalstyre ble opprettet fra 01.01.2002. Samfunnsutviklingen i Longyearbyen er blitt mer sammensatt, med endringer i befolkningstruktur, næringsvirksomhet og infrastruktur, jf. St.meld. nr. 9 (1999-2000) Svalbard.

Alle disse forholdene gjør at problemstillinger når det gjelder samfunnssikkerhet på Svalbard i mange tilfelle løses særskilt, med tiltak og virkemidler som er tilpasset de enkelte utfordringene. Det kan herunder nevnes at det arbeides med risiko- og sårbarhetsanalyse for Svalbard.

9 Nasjonal krisehåndtering

9.1 Bakgrunn

Ledelsesapparatet står med jevne mellomrom overfor situasjoner som krever særskilt oppmerksomhet eller håndtering. Erfaringene blant annet fra krisen i Kosovo 1999, overgangen til år 2000, utbruddet av munn- og klovsyke i Storbritannia og på kontinentet 2001, terroraksjonene den 11. september 2001 og den etterfølgende krigen mot internasjonal terrorisme, viser at ulike situasjoner skaper ulike behov for håndtering og samordning. Målsettingene for prinsippene for nasjonal krisehåndtering vil derfor være å sikre at grunnlaget for god krisehåndtering er lagt gjennom god planlegging, innarbeidede rutiner og avklarte ansvarsforhold. Dette kapitlet omhandler prinsipper for krisehåndtering mellom departementene, planlegging og øvelser, samt omtale av koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten.

9.2 Prinsipper for krisehåndtering mellom departementene

9.2.1 Beskrivelse av gjeldende organisering

I pkt. 1.2 er det redegjort for de overordnende prinsippene for arbeidet med samfunnssikkerhet. Disse prinsippene gjelder også for krisehåndtering mellom departementene.

Utgangspunktet er at sektorprinsippet og prinsippet om linjeansvar følges (ansvarsprinsippet). Dette betyr at den enkelte fagstatsråds konstitusjonelle ansvar videreføres også i en krisesituasjon. Det er det enkelte departement som har ansvaret for å håndtere en krisesituasjon som berører eget ansvarsområde og sørge for samordning med andre departementer for å sikre nødvendig krisehåndtering.

Det gjelder videre et prinsipp om at krisen skal håndteres på lavest mulig nivå (nærhetsprinsippet). I de fleste tilfeller vil en krise av lavere alvorlighetsgrad bli håndtert av det ansvarlige fagdepartementet, eventuelt av et departement i samråd med andre, involverte departementer. Ved alvorlige kriser eller katastrofer vil imidlertid også regjeringen bli engasjert i håndteringen.

Organiseringen under kriser skal være mest mulig lik den organiseringen en opererer med til daglig (likhetsprinsippet). Samordningen mellom departementene skal tilpasses den aktuelle situasjonen. Det er derfor lagt til grunn at en ikke skal ha en permanent samordningsgruppe for krisehåndtering i fredstid med fast utpekte medlemmer. Alle departementer kan ta initiativ til å etablere midlertidige samordningsgrupper. Utgangspunktet vil være at det er det departementet som ut fra sektoransvaret er mest berørt av krisen, som får hovedansvaret for å ivareta samordningen. Normalt vil dette være det departementet som har best tilgang til informasjon om krisens omfang og utvikling. Ved usikkerhet om hvilket departement som er ansvarlig for å samordne, avklarer Justisdepartementet dette med de aktuelle departementer. Ved uenighet

om ansvarsforhold legges saken frem for regjeringen. Inntil regjeringen har behandlet saken, tar Justisdepartementet de nødvendige initiativ for å sikre en effektiv samordning av sivil krisehåndtering på sentralt nivå.

Statsministerens kontor vil dessuten alltid kunne ta initiativ til å fastsette en særskilt organisering av samordningen.

Når det gjelder krig, når krig truer eller når den sikkerhetspolitiske situasjonen har som konsekvens at de normale beslutningssystemene ikke fungerer, er det utarbeidet egne krisehåndteringssystemer.

9.2.2 Vurdering av gjeldende prinsipper for krisehåndtering mellom departementene

Sårbarhetsutvalget foreslår at ansvaret for å forberede og gjennomføre samordning av krise- og konsekvenshåndtering mellom departementer så langt som mulig bør legges til ett departement med sikkerhet og beredskap som hovedområde. Utvalget foreslår videre at dette departementet bør etablere en egen enhet for å tilrettelegge for og forberede en god håndtering av ulike krisesituasjoner. Det foreslås at enheten får en fast kjerne med spesialister på krisehåndtering og koordinering, og at enheten ved behov forsterkes med utpekte representanter fra relevante departementer.

Spørsmålet om etablering av permanente samordningsorganer for krisehåndtering ble også drøftet i etterkant av flommen på Østlandet i 1995. Den daværende regjeringen nedsatte den gang en midlertidig samordningsgruppe under ledelse av Justisdepartementet for å sikre gjensidig informasjonsutveksling og kontakt mellom departementene. Av St.meld. nr. 37 (1995-96) ble det uttalt at det også i fremtiden kunne bli aktuelt å nedsette en midlertidig samordningsgruppe mellom de berørte departementene. Stortingets forsvarskomite ba Justisdepartementet vurdere å etablere en permanent samordningsgruppe for omfattende krisesituasjoner, jf. Innst. S. nr. 246 (1995-96).

For å skape nødvendig klarhet om ansvar og behov for særskilt organisering av samordning mellom departementene i kriser i fred, nedsatte Justisdepartementet våren 1998 en samordningsgruppe med deltakelse av de mest berørte departementer, Statsministerens kontor og Direktoratet for sivilt beredskap. Konklusjonen på dette arbeidet var at det ikke etableres en permanent samordningsgruppe, men at hvert departement skal være forberedt på å ivareta et samordningsansvar.

Erfaringene f.eks. fra situasjoner som tilstrømmingen av flyktninger fra Kosovo i 1998 (samordningen ble ledet av Justisdepartementet), utbruddet av munn- og klovsyke i Europa i 2001 (samordningen ble ledet av Landbruksdepartementet), og tiden rundt og etter 11. september (samordningen ble ledet av Justisdepartementet innenriks og Utenriksdepartementet utenriks), har vært at håndteringen av kriser og samordningen mellom departementene har fungert tilfredsstillende. Dette skyldes ikke minst at det raskt har blitt tatt kontakt mellom de berørte departementene og Statsministerens kontor.

Erfaringene fra disse ulike hendelsene viser også at ledelsen og organiseringen av arbeidet med håndtering av kriser må tilpasses den aktuelle situasjonen. Regjeringen mener at det er de medarbeiderne som har ansvaret for å bistå regjeringen og den enkelte fagstatsråd til daglig, som også har de beste forutsetningene for å utføre arbeidsoppgavene i en krisesituasjon. Regjerin-

gen mener derfor at det ikke er grunn til å fravike ansvarsprinsippet, nærhetssprinsippet og likhetsprinsippet i forbindelse med håndteringen av kriser, og at de etablerte prinsippene fortsatt bør legges til grunn. Regjeringen vil derfor ikke foreslå at ansvaret for å forberede og gjennomføre samordning av krise- og konsekvenshåndtering legges til en egen enhet med spesialister på krisehåndtering for å bistå regjeringen og statsrådene i krisesituasjoner.

9.3 Planlegging og øvelser

Hendelsene den 11. september 2001 understreket behovet for at samfunnet har en beredskap som holder et jevnt høyt nivå, selv om den internasjonale situasjon vurderes som stabil. Samfunnets ledelsesapparat må planlegge aktivt for hvilke tiltak det kan være naturlig å iverksette dersom kriser oppstår og at det sikres at ledelsesapparatet vil være i stand til å håndtere kriser. Øvelser er et viktig og kosteffektivt bidrag til å holde en slik høy grad av aktsomhet. Erfaringer fra de hendelsene som er nevnt ovenfor gir også en del av grunnlaget for å videreutvikle planer og systemer.

Under den kalde krigen var hovedhensikten med planleggingen rettet inn mot at samfunnet måtte kunne legges om fra fred til krig. Den nåværende situasjon som preges av et diffust og sammensatt risikobilde gjør det nødvendig å ha et gjennomtenkt og en systematisk tilnærming til hvordan man skal kunne møte et bredt spekter av kriser. Hensikten med en gjennomgripende og koordinert planlegging er blant annet å sikre at forvaltningen kan iverksette tiltak som gir samfunnet en gjennomgripende og koordinert beredskap når kriser oppstår. Erfaringen etter den 11. september 2001 understreker betydningen av å ha gode planer og gode rutiner for samordning.

Øvelser er et virkemiddel for å teste og forberede en organisasjons evne til å håndtere kriser og et virkemiddel for å etablere ny kompetanse og å videreutvikle eksisterende kompetanse.

Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet har utarbeidet et nytt øvelseskonsept for departementene med underlagte etater. Konseptet retter seg først og fremst mot sivil-militært samarbeid i forbindelse med håndtering av sikkerhetspolitiske kriser, og Forsvarets støtte til det sivile samfunn i fred. Rene sivile eller militære øvelser som finner sted innenfor en sivil-militær ramme, og interne øvelser i departementene, kan imidlertid også dekkes av konseptet. Målgruppen for øvelser er primært ledelsenivået, men også saksbehandlere innen sikkerhet, beredskap og krisehåndtering.

De øvelser som blir gjennomført på nasjonalt nivå kan være av ulik art, fra mindre diskusjonsbaserte øvelser til større øvelser i felt og stabsøvelser hvor bredden i det nasjonale ledelsesapparatet simulerer håndteringen av et krisesenario, herunder ved å teste utstyr og rutiner. Sivile myndigheter skal også i fremtiden bidra ved Forsvarets øvelser i felt for å utvikle og holde de sivil-militære samarbeidsmønstre ved like. I tillegg til øvelsene som retter seg mot forvaltningens krisehåndteringsevne, er det også sivil deltakelse ved øvelsene som har til hensikt å øve allierte forsterkninger av Norge - Strong Resolve. Det tas sikte på at den sivile delen av totalforsvaret også i fremtiden legger til rette for sivil deltakelse i denne type øvelser. Sivile organisasjoner deltar også på

øvelser i Partnerskap for freds ånd i forbindelse med fredsstøttende operasjoner.

Det avholdes jevnlig krisehåndteringsøvelser i NATO og andre internasjonale samarbeidsorganer. Hensikten med disse øvelsene er blant annet å øve konsultasjons- og beslutningsprosessen mellom nasjonene. Internasjonale krisehåndteringsøvelser kan også brukes som utgangspunkt for nasjonale øvelser.

For å vedlikeholde krisehåndteringskompetansen skal de mest sentrale beredskapsdepartementer og de mest sentrale beredskapsetater gjennomføre minst én øvelse hvert år. Det skal veksles mellom å gjennomføre interne øvelser og fellesøvelser med andre sivile og militære myndigheter. De ulike departementer og etater plikter å gjensidig understøtte hverandre ved gjennomføring av øvelser. Øvelser for sentralforvaltningen planlegges for fire år om gangen, og nedfelles i et øvingsprogram.

Justisdepartementet gjennom Direktoratet for sivilt beredskap og Forsvarsdepartementet gjennom Forsvarets Overkommando har ansvar for å samordne øvingsprogrammet og å samordne sivil-militære øvelser.

Direktoratet for sivilt beredskap har fått i oppdrag å intensivere arbeidet med å sikre at planleggingen for kriser og krig vedlikeholdes og oppdateres. Dette arbeidet vil bli koordinert mot Forsvaret.

9.4 Koordinerings- og rådgivningsutvalget for Etterretnings-, Overvåkings- og sikkerhetstjeneste

Instruks for Koordinerings- og rådgivningsutvalget for Etterretnings-, Overvåkings- og Sikkerhetstjeneste er fastsatt ved kgl. res. av 19. august 1994. I instruksen fremgår følgende med hensyn til utvalgets oppgaver og sammensetning:

«Utvalgets oppgaver er å koordinere arbeidsoppgavene mellom de tre tjenester, samt å være et rådgivningsorgan i spørsmål av relevans for de tre tjenestene. Utvalget består av 6 medlemmer og skal ha følgende sammensetning: Ekspedisjonssjefen i Politisk avdeling i Utenriksdepartementet, ekspedisjonssjefen i Sikkerhetspolitisk avdeling i Forsvarsdepartementet, ekspedisjonssjefen i Politiavdelingen i Justisdepartementet, sjefen for Etterretningsstaben i Forsvarets overkommando, sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste og sjefen for Sikkerhetsstaben i Forsvarets overkommando.»

Sårbarhetsutvalget foreslår å styrke koordineringen mellom etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene (EOS-tjenestene) ved å etablere et permanent sekretariat for Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste. Utvalget mente dette kunne være et virkemiddel for å sikre at koordinering og drøfting av prioriteringer mellom EOS-tjenestene skjer fortløpende og bygger på et fast system.

Det konstateres at behovet for samarbeid og koordinering mellom EOS-tjenestene i den senere tid har økt, og at det sannsynligvis vil øke ytterligere i tiden fremover. Dette skyldes blant annet at tjenestene gjennom lovgivning har fått tildels overlappende oppgaver, og at det foreligger en økning i grenseoverskridende sikkerhetsutfordringer. Det er ikke like lett som tidligere å skille mellom rikets ytre og indre sikkerhet, mellom statlige og ikke-statlige

aktører og mellom aktive og passive sikkerhetstiltak. Koordinering i den enkelte sak vil gå direkte mellom de berørte tjenester, men det er behov for en møteplass mellom tjenestene og sentrale departementer for å drøfte spørsmål av generell karakter og for å sikre at ansvarlige statsråder får tilstrekkelig innsikt i tjenestenes virksomhet.

En svakhet har vært at utvalget ikke har hatt et permanent sekretariat. Regjeringen vil, i samsvar med Sårbarhetsutvalgets anbefaling, styrke Koordinerings- og rådgivningsutvalgets rolle ved å etablere et permanent sekretariat for utvalget for å følge opp saker som behandles i utvalget. Dette vil være avgjørende for å kunne styrke utvalgets rolle og sikre nødvendig utredningskapasitet. Utvalget skal fortsatt være et koordinerende og rådgivende organ, og utvalgets oppgaver skal blant annet være koordinering av prioriteringer og mål, nasjonale etterretningsbehov og rådgivning til sentrale beslutningstakere. I konkrete krisesituasjoner vil utvalget blant annet kunne benyttes i forbindelse med koordinering av trusselvurderinger. Dagens medlemmer skal fortsatt utgjøre kjernen i et styrket fremtidig Koordinerings- og rådgivningsutvalg. For øvrig legges det opp til at deltakelsen i utvalget gjøres mer fleksibel avhengig av hvilke saker som drøftes, og andre departementer og virksomheter må kunne møte ved behov. Justisdepartementet, Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet vil veksle mellom å ha ledelses- og sekretariatsfunksjonen, og ny instruks for Koordinerings- og rådgivningsutvalget vil bli utarbeidet. Justisdepartementet vil starte med ledelsen av sekretariatet.

10 Internasjonalt samarbeid om sivil krisehåndtering

10.1 Innledning

Konflikter gjør ofte sivilbefolkningen til sine fremste ofre og representerer ofte et internasjonalt sikkerhetsproblem. En sentral utfordring for Norge er å bidra til å forebygge konflikter i andre land ved å støtte økonomisk og sosial utvikling, demokratisering og beskyttelse av grunnleggende menneskerettigheter. I en rekke situasjoner har man dessuten behov for omfattende sivil eller militær bistand for å opprettholde ro og orden og et sikkerhetsnivå som gjør det mulig å ta de sivile virkemidlene i bruk.

Konfliktenes art i dagens sikkerhetspolitiske bilde stiller større krav til samordning av sivile og militære virkemidler enn det man tradisjonelt har lagt til grunn. Dette er en utfordring som i de senere år har preget virksomheten i en rekke internasjonale organisasjoner.

Dette kapitlet gir en beskrivelse av utviklingen i det internasjonale samarbeidet og gir en beskrivelse og en vurdering av hvilke sivile bidrag Norge gir i dag og bør kunne gi i fremtiden på samfunnssikkerhetsområdet.

10.2 Utviklingen i NATO, herunder samarbeidet med partnerlandene

De grunnleggende endringer NATO har gjennomgått de siste ti år for å tilpasse organisasjonen til en ny sikkerhetspolitisk situasjon, er reflektert i det strategiske konseptet som ble vedtatt av NATOs toppmøte i Washington i 1999. Krisehåndtering og partnersamarbeid kom her inn som grunnleggende oppgaver i tillegg til de tradisjonelle funksjonene knyttet til ivaretagelsen av alliansens samhold, samråd og det kollektive forsvar. I tillegg behandler det strategiske konseptet de nye globale sikkerhetsutfordringene, blant annet internasjonal terrorisme, spredningen av masseødeleggelsesvåpen og grenseoverskridende kriminalitet.

NATOs fredsoperasjon i Kosovo er et godt eksempel på de utfordringer NATO i dag står overfor, ikke minst når det gjelder det sivilt-militære samarbeidet. Ved siden av å opprettholde den indre sikkerheten i Kosovo, har den NATO-ledede Kosovo Force (KFOR-styrken) støttet den internasjonale sivile FN-administrasjonen (UNMIK). Styrken har blant annet assistert UNMIK-politiet med patruljering og kriminalitetsbekjempelse og har bistått sivilbefolkningen gjennom transport av vitale forsyninger, reparasjon av infrastruktur og behandling på KFORs sykehus. Et viktig aspekt ved NATOs operasjoner i Kosovo og Bosnia er også at de involverer partnerlandene i utstrakt grad.

Sivilt beredskap er det største ikke-militære programmet innen NATOs samarbeidsprogram mellom NATO og individuelle partnerland, Partnerskap for fred (PfP), og omfatter blant annet katastrofeberedskap, lovgivning og sivile aspekter ved krisehåndtering, humanitær hjelp og sivilt-militært samarbeid. Partnerne oppfordres til å delta i arbeidet i NATOs komité for sivil bered-

skap, Senior Civil Emergency Planning Committee. Direktoratet for sivilt beredskap representerer Norge i komiteen.

I lys av endringene i de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene, vedtok NATOs råd i juli 2000 nye overordnede rammer for den sivile kriseplanlegging. Her er det definert fem hovedområder for virksomheten til Senior Civil Emergency Planning Committee med underliggende fagkomiteer:

- Sivil støtte til det militære i henhold til artikkel 5 i Atlanterhavspakten som slår fast at et angrep på ett NATO-land er å anse som et angrep på alle.
- Sivil støtte til militære krisehåndteringsoperasjoner som ikke omfattes av artikkel 5
- Støtte til nasjonale myndigheter i sivile kriser
- Håndtering av konsekvensene av bruk av masseødeleggelsesvåpen
- Samarbeid med partnerlandene

10.3 Utviklingen i EU, FN og OSSE

Den Europeiske Union (EU) har flere kapasiteter å spille på i forbindelse med internasjonal krisehåndtering. Nødhjelp, utviklingsbistand, handelspolitiske virkemidler, diplomati og økonomiske sanksjoner kan alle i gitte situasjoner være potensielle virkemidler. Gjennom nittiårene har EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeid fått større tyngde. Amsterdamtraktaten, vedtatt i 1997, definerte EUs forsvarspolitiske dimensjon: Humanitære operasjoner og redningsoperasjoner, fredsbevaring, fredsopprettelse og annen militær krisehåndtering. EU besluttet i 1999 å utvikle sin krisehåndteringsevne, også ved å utvikle en egen militær krisehåndteringsevne. Det er opprettet en sikkerhetspolitisk komité der alle EU-land er representert, og dessuten en militærkomite med stab og en sivil krisehåndteringskomité som begge rapporterer til den sikkerhetspolitiske komiteen. Toppmøtet i Helsingfors i desember 1999 fastsatte målet om at det innen 2003 skal kunne mobiliseres en militær styrke for krisehåndtering på inntil 60 000 personer. Det faktiske omfang og sammensetning av en slik styrke vil måtte vurderes i forhold til den situasjonen der den skal anvendes. Som i annen internasjonal krisehåndtering vil det i et gitt tilfelle være opp til hvert enkelt land å ta stilling til hvilket bidrag de vil gi. Hele EUs militære krisehåndteringsapparat er bygget opp i forhold til det mellomstatlige samarbeid i Rådet.

De sivile aspektene ved EUs sikkerhets- og forsvarspolitik har gradvis fått større betydning, både i form av strukturer for beslutningstaking og når det gjelder utvikling av kapasiteter. En styrke på 5000 politifolk skal etableres innen 2003, hvorav 1000 skal kunne utplasseres i løpet av en måned. Man har også besluttet at inntil 200 tjenestemenn innen 2003 skal kunne bistå politiet med sivil krisehåndtering på det strafferettslige området. Det skal etableres en ekspertbase for sivil administrasjon som skal kunne utplasseres på kort varsel, og man skal kunne sette inn personellteam på inntil 2000 personer innen området sivil beskyttelse.

EU og NATO har det siste året samarbeidet nært om den konkrete håndteringen av konfliktene på Balkan, og det er avholdt en rekke fellesmøter på ulike nivå. Det gjenstår imidlertid vesentlige avklaringer med hensyn til betingelsene for EUs bruk av NATOs ressurser, og samarbeidsforholdet for øvrig. Det er utarbeidet konsultasjonsordninger i forhold til EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske organer både i forhold til de seks europeiske NATO-land

som ikke er medlemmer av EU, og i forhold til EUs 13 kandidatland, samt Island og Norge. Disse vil intensiveres i en krisesituasjon og suppleres med egne ordninger for deltakelse i operasjoner. Dette vil gi grunnlag for et godt samarbeid om krisehåndtering. Imidlertid er det EUs råd som vil beslutte iverksettelsen av og ha den overordnede styringen med sivile og militære EU-ledede operasjoner.

FN har i dag ikke egne ordninger for ivaretagelse av sivil krisehåndtering og sivilt beredskap. Samtidig er dette i stadig større grad viktige aspekter ved prosjekter og programmer i FNs regi. FNs operasjoner i Øst-Timor, Etiopia/Eritrea og i Den demokratiske republikken Kongo er eksempler på operasjoner der sivilt-militært samarbeid står helt sentralt, ikke minst når det gjelder demobiliserings-, avvæpnings- og reintegrasjonsprosesser. I tillegg driver en rekke FN-organer sivil krisehåndtering i mer tradisjonell forstand, med FNs koordinasjonskontor for humanitære spørsmål, FNs høykommisær for flyktninger og FNs barnefond som de fremste organer.

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) har i løpet av nittiårene styrket sin evne til å håndtere et økende antall oppgaver innenfor organisasjonens kjerneområder, for eksempel tidlig varsling av potensielle konflikter, konfliktforebygging, krisehåndtering og institusjonell gjenreisning. OSSE har en omfattende feltstruktur med sendelag i en rekke land i Sørøst-Europa, Baltikum, Kaukasus og Sentral-Asia, og sendelagenes oppgaver omfatter blant annet politiopplæring, fremming og styrking av menneskerettigheter, organisering og overvåking av valg og oppbygging av demokratiske institusjoner. I tillegg er det blant annet opprettet et døgnbemannet situasjonsrom ved OSSEs sekretariat i Wien for å styrke beredskapen ved krisesituasjoner. OSSEs ulike institusjoner, som Høykommisæren for nasjonale minoriteter og Kontoret for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter, arbeider i samspill med sendelagene. Både sentralt og i felt samarbeider OSSE nært med andre internasjonale organisasjoner som FN, EU, NATO og Europarådet. Det er for eksempel et nært samarbeid med FN i Kosovo, der OSSE-sendelaget utgjør en sentral del av den overordnede FN-administrasjonen.

10.4 Norske ressurser i internasjonal sivil krisehåndtering

Norge har vært en pådriver for moderne konsepter for internasjonal krisehåndtering. Et nært samarbeid med det sivile samfunn og mellom militære og sivile deler av en fredsoperasjon er sentralt. Viktigheten av å innarbeide humanitære hensyn og beskyttelse av menneskerettighetene i mandatene for fredsbevarende operasjoner har også vært sentrale prioriteringer fra norsk side.

Samtidig har det vært arbeidet systematisk med å utvikle konkrete norske ressurser for sivil såvel som militær krisehåndtering. Direktoratet for sivilt beredskap har bygget opp internasjonale støtteteam, som opereres av sivilforsvaret. Støtteteamene har deltatt i Albania i 1999 for World Food Program (WFP) i forbindelse med flyktningestrømmen fra Kosovo, i Guinea i 2001 for UNHCR i forbindelse med flyktningestrømmen fra Sierra Leone og i Tadjikistan i 2002 for WFP i forbindelse med krigen i Afghanistan. Sivilforsvaret inngår

sammen med frivillige norske og internasjonale organisasjoner i et beredskapssamarbeid som allerede er etablert i United Nations Disaster Assessment and Cooperation sitt støtteteam. Dette teamet har hatt et oppdrag i Eritrea i 2000. Dette dreier seg blant annet om samarbeid mellom Utenriksdepartementet og organisasjoner som Flyktningerådet og Institutt for menneskerettigheter om rekruttering av personell til internasjonale operasjoner. Disse beredskapssystemene strekker seg fra ren nødhjelp til bistand i demokrati- og institusjonsbygging. Siden opprettelsen i 1991 har mer enn 3000 personer deltatt i operasjoner i ca. 50 land over hele verden, og faste samarbeidsavtaler er inngått med de mest sentrale FN-organene.

I tillegg kommer politiets deltagelse i internasjonale operasjoner. Nær en prosent av den operative norske politistyrken deltar til enhver tid i FNs og OSSEs operasjoner. Norske politifolk har meget høy kompetanse og har særlig vært brukt i forbindelse med ledelses- og utdanningsoppgaver, blant annet på Balkan.

Norge har erklært seg rede til å bidra i EU-ledede krisehåndteringsoperasjoner. På militær side er det Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner man vil trekke på. På sivil side er det meldt inn 80 norske polititjenestemenn og kvinner av ulike tjenestekategorier. Det vises i denne sammenheng til St.meld. nr. 18 (1999-2000). Konkret deltagelse i en operasjon vil som for EU-landene selv måtte vurderes fra sak til sak. I februar 2002 ga norske myndigheter til kjenne at man ønsket å delta i EUs politioperasjon i Bosnia, dersom denne ble besluttet etablert som etterfølger til FNs eksisterende politistyrke (som Norge lenge har deltatt i) når mandatet for denne gikk ut ved årsskiftet 2002/2003. Operasjonens utforming og omfanget av et norsk bidrag gjenstår imidlertid å avklare.

10.5 Vurderinger og tiltak

De internasjonale aspekter ved samfunnssikkerhetsarbeidet vil få en mer fremtredende plass i årene som kommer. Justisdepartementet vil i samarbeid med Utenriksdepartementet gi prioritet til dette arbeidet. Norge ivaretar egen sikkerhet ved aktivt å bidra til fred og stabilitet i våre nærområder og andre konfliktområder. Regjeringen tar sikte på å videreutvikle Norges evne til å bidra til NATOs krisehåndteringsarbeid og til å støtte NATOs øvrige fredsarbeid, blant annet innenfor sivilt beredskap.

Det vil også bli arbeidet for å delta i den videre utviklingen av sivile ressurser i EUs sikkerhets- og forsvarspolitik. Deltagelsen i utviklingen av EU-ledede politioperasjoner står her sentralt. Man vil vurdere å utvikle en nasjonal ressursbase for internasjonal krisehåndtering for personell innen andre deler av rettskjedens politiet. Bedre systemer for rekruttering og opplæring av slikt personell vil styrke våre muligheter til å bidra til såvel EU-ledede operasjoner som operasjoner i OSSE- eller FN-regi. Det kan her være snakk om så vel ren kriseinnsats som mer langsiktig samfunns- og demokratibyggning. I mange sammenhenger kan det være hensiktsmessig å trekke på tilsvarende arbeid i nærstående land.

11 Rednings- og beredkapsressursene

11.1 Innledning

Hensikten med dette kapitlet er å foreta en vurdering av en del av de ressurser som kan settes inn ved krig eller alvorlige hendelser i fred. Avgrensingen av beredkapsressursene i dette kapitlet er av to grunner ikke komplett. For det første er det vanskelig å foreta en eksakt avgrensing mellom hva som er beredkapsressurser og hvilke ressurser som brukes for å styrke organisasjoner på generell basis, for eksempel ved bruk av overtid eller innleide mannskaper i en krisesituasjon. For det annet finnes det betydelige forsterkingsressurser som ikke omtales i dette kapitlet. Dette gjelder for eksempel personell som blir beordret ved kriser og krig, for eksempel i medhold av lov om helsemessig og sosial beredskap.

Norge har rikelig tilgang på personellressurser ved redning og under kriser i fred. Ved krig vil alle landets ressurser bli mobilisert. Dette har vært stilt spørsmål om man har for mange ressurser til rådighet. Dette kapitlet gir en oversikt over de ulike beredkapsressursene og deres oppgaver.

11.2 Redningstjenesten

11.2.1 Bakgrunn

Med redningstjeneste forstås den offentlig organiserte virksomhet som utøves i forbindelse med øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som ikke blir ivaretatt av særskilt opprettede organer eller ved særlige tiltak. Tjenesten er integrert, dvs. at den omfatter alle typer redningsaksjoner (sjø-, land- og flyredning). Organisasjonsplan for redningstjenesten er fastsatt ved kgl. res. av 4. juli 1980, og gir utfyllende bestemmelser om hvordan redningstjenesten i Norge er organisert.

Da den offentlige redningstjenesten skulle organiseres i slutten av 60-årene, ble det gjort en vurdering av hvilke behov som forelå i Norge, og hvordan andre land hadde organisert sin tjeneste. Man valgte å ta utgangspunkt i en historisk forankret dugnadsånd. Den grunnleggende idé er at alle ressurser i vårt land - statlige, fylkeskommunale, kommunale, private og frivillige - som er egnet for akuttinnsats for å redde liv, skal kunne mobiliseres for innsats i redningstjenesten. Den offentlige redningstjenesten er således organisert som et samvirke mellom en rekke offentlige etater, private og frivillige organisasjoner. Selv om de fleste offentlige etater er etablert med tanke på andre primæroppgaver enn redningstjeneste, vil likevel mange av dem kunne yte en viktig innsats i redningstjenesten.

Redningstjenesten er således ikke en organisasjon, men en funksjon, og i tillegg til offentlige etater og virksomheter, utgjør de frivillige organisasjonene en av grunnpilarene i redningstjenesten.

Justisdepartementet har det overordnede administrative samordningsansvar for land-, sjø- og flyredningstjenesten.

Redningstjenesten er operativt organisert med to hovedredningssentraler (HRS) og 28 lokale redningssentraler (LRS), som tilsvarer antallet politidistrikter, herunder Sysselmannen på Svalbard, samt 16 flyredningssentraler.

Den øverste operative samordning og ledelse av redningstjenesten tilligger de to hovedredningssentralene i Stavanger og Bodø.

HRS består av en kollektiv ledelse med representanter for aktuelle offentlige etater, utpekt av de respektive departementer. Sjøforsvaret, Luftforsvaret, politiet, Telenor, helsevesenet og lufttrafikkjenesten er representert i redningsledelsen, og politimesteren i henholdsvis Stavanger og Bodø er tillagt oppgaven som formann i redningsledelsen. Ved hovedredningssentralene er det fast ansatt sivilt personell som, etter fullmakt fra redningsledelsen, ivaretar den daglige ledelse og koordinering av søks- og redningsaksjoner. Ved større aksjoner innkalles redningsledelsen.

Etter samme mønster som ved hovedredningssentralene, er det organisert lokale redningssentraler. De lokale redningssentralene leder normalt alle landredningsaksjoner i politidistriktet etter fullmakt fra vedkommende hovedredningssentral. Redningsledelsen består av representanter for aktuelle myndigheter, og politimesteren er formann i redningsledelsen. Dersom redningsledelsen ikke innkalles, ledes og koordineres redningsaksjonen av politiet etter fullmakt fra redningsledelsen. Også i slike situasjoner er og utgjør aksjonsledelsen, dvs. politiet tilknyttet setet i aktuelt politidistrikt, pr. definisjon lokal redningssentral.

Politiet er ansvarlig for ledelse og koordinering på skadestedet (landredning) gjennom sin funksjon som skadestedsleder.

11.2.2 Vurderinger og tiltak

Alle offentlige etater med ressurser egnet for redningsformål plikter å delta i redningstjenesten, og de utgifter som påløper til personell, materiell, planlegging, øvelser m.v. dekkes av den enkelte etat over eget budsjett. Dette samvirkeprinsippet, så vel faktisk som økonomisk, bygger på en tilråding i St.meld. nr. 86 (1961-62), jf. Innst. S. nr. 170 (1962-63). Praxis er at offentlige virksomheter, både forvaltningsorganer og fristilte virksomheter, ikke bare dekker egne utgifter i forbindelse med en redningsaksjon, men også stiller ulike rådgivningsfunksjoner og redningsrelevante data mv. kostnadsfritt til disposisjon overfor hovedredningssentralene og de lokale redningssentraler. Dette prinsippet har i de senere år medført en del utfordringer da flere offentlige etater er omgjort til A/S (Telenor med videre). Regjeringen ønsker ikke endringer i forhold til dagens ordning, og viderefører derfor samvirkeprinsippet.

Redningsberedskapsutvalget foreslår å legge ansvaret for hovedredningssentralene til Politidirektoratet. Dette begrunnes bla med at Politidirektoratet således vil ha det overordnet ansvar for at politidistriktene ivaretar sine samlede oppgaver i redningstjenesten på en tilfredsstillende måte. Hovedredningssentralens rolle og oppgaver vis-a-vis lokal redningssentraler tilsier etter utvalgets oppfatning at HRS legges under Politidirektoratet.

De aller fleste høringsinstanser berører ikke spørsmålet vedrørende hovedredningssentralenes forankring, men Fylkesmennene, Hovedredningssent-

ralens personalforening og Kystradioen mener at HRS fortsatt bør ligge direkte under Justisdepartementet, mens blant annet Politidirektoratet og Politiorganisasjonene mener at HRS bør organiseres under Politidirektoratet.

Regjeringen har vurdert spørsmålet om hovedredningssentralenes administrative forankring. Det har vært lagt avgjørende vekt på at Hovedredningssentralene fungerer godt i dag. Den direkte tilknytning til departementet understreker HRS spesielle funksjoner i redningstjenesten, med fokus på samordning og samvirke.

Dagens organisering av redningstjenesten vil derfor bli videreført. Det administrative ansvaret for samordning av norsk redningstjeneste vil fortsatt bli ivaretatt direkte av Justisdepartementet. Det samme gjelder administrasjon av hovedredningssentralene. For å bidra til at politimesterens ansvar for de administrative oppgavene ved hovedredningssentralene ivaretas på en best mulig måte, vil det derfor bli vurdert å styrke ledelsen av henholdsvis Rogaland og Salten politidistrikter

Etter noe tid vil det bli foretatt en ny vurdering av organiseringen av hovedredningssentralene.

Politireform 2000 Et tryggere samfunn (St.meld. nr. 22 2000-2001), som innebar reduksjon i antall politidistrikter fra 54 til 27 fra og med 01.01.02, har gjort det nødvendig å vurdere antall LRS fra samme tidspunkt. Antallet er satt til 27, tilsvarende politidistriktene. De sammenslåtte distriktene er dermed blitt større.

Denne reduksjonen av politidistrikter antas å ha en positiv effekt for utøvelse av redningstjeneste, da det vil bli flere redningsaksjoner innen LRS sitt ansvarsområde, noe som igjen gir mer erfaring og dermed større profesjonalitet.

Det er viktig å holde samvirkeelementet i hevd. Det tilsier at man styrker det kollektive element i redningsledelsen. I forlengelsen av dette ligger et behov for å legge til rette for gode samhandlingsrutiner hvor lokal redningssentral informerer og eventuelt involverer kommune og Fylkesmann.

Et flertall i redningsberedskapsutvalget foreslår å utvide dagens redningstjenestebegrep, og foreslår følgende formulering :

«Det er også redningstjeneste når en slik organisert og koordinert innsats iverksettes i en akutfase for å avverge eller begrense skade på materielle verdier eller alvorlig skade på miljø som følge av en ulykkesituasjon, så lenge situasjonen er slik at objekteier, kommune eller fagmyndighet ikke kan løse oppgaven.»

Med bakgrunn i erfaringene med redningsaksjoner til havs, for eksempel i forbindelse med havariene til fartøyene John R og Green Ålesund, har det vært diskutert om hovedredningssentralene skal kunne påta seg koordineringsoppgaver i tilknytning til oljesøl på vegne av ansvarlig myndighet og inntil denne overtar. Å endre de eksisterende prinsipper kan imidlertid skape uklare grenser for redningstjenestens oppgaver, dvs. ansvaret for å berge menneskers liv og helse. Prinsippet om at alle aktører som bidrar i redningstjenesten selv skal dekke egne kostnader kan også virke mindre legitimt dersom ikke liv og helse står på spill. Regjeringen mener derfor at dagens redningstjenestebegrep ikke bør endres. Det er derimot nødvendig å vurdere om dagens grensesnitt i forholdet mellom hovedredningssentralene og Forsvarets kyst-

beredskap og aksjonsledelse (KYBAL) er optimalt, og det vil tatt initiativ til en slik gjennomgang. I dag foreligger det avtaler mellom henholdsvis Statens forurensningstilsyn og Kystvakten og mellom Sjøfartsdirektoratet og Kystvakten som regulerer Forsvarets bidrag med hensyn til ressurser og aksjonsledelse i forbindelse med miljøkatastrofer.

Landsdelskommando Sør (LDKS) og Landsdelskommando Nord (LDKN) skal være i stand til å føre kommando over territorialforsvaret i henholdsvis Sør-Norge og Nord-Norge. Hovedoppgaver i fred vil inkludere operativ planlegging og ledelse med vekt på sikring og sikkerhetstjeneste, overordnet koordinering mellom de militære og sivile deler av totalforsvaret, samt tilrettelegging for mottak og innsetting av allierte forsterkningsstyrker. LDKN som lokaliseres på Reitan i Bodø har et særlig ansvar i overvåkning av båt- og flytrafikken i nordområdene. Kommandoen spiller således et viktig bidrag til Hovedredningssentralens ledelse av redningsoperasjoner i dette omfattende havområdet og muliggjør at Forsvaret etter KYBAL-avtalen med Miljøverndepartementet kan lede maritime aksjoner etter miljøutslipp. Denne overvåkningsfunksjonen gjør at LDKN er gitt en større personelloppsetning enn LDKS. Forsvaret vurderer å etablere Forsvarets billedoppbyggingssentral (FOBOS) for å integrere informasjon fra sivile og militære kilder til ett maritimt situasjonsbilde. I denne sammenheng er Reitan ett av flere mulige lokaliseringssalternativer.

Forsvarets redningshelikoptertjeneste er en særskilt ressurs som stilles til disposisjon for hovedredningssentralene. Tjenesten ble etablert tidlig på 1970 tallet, og Forsvaret har siden 1973 vært hovedoperatør av tjenesten, som er organisert under Luftforsvarets 330-skvadron.

I St.meld nr. 44 (2000-2001) Om redningshelikoptertjenesten i fremtiden foreslås det en rekke operasjonelle og organisatoriske endringer. Meldingen er til behandling i Stortinget.

Selv om redningstjenestebegrepet ikke utvides arbeides det for å sikre en god samordning mot annet redningsrelatert arbeid. Dette gjelder blant annet beredskap i forhold til skogbranner. Ved skogbranner som innebærer fare for menneskers liv eller helse vil innsatsen være redningsaksjoner. Det er det kommunale brannvesenene som har ansvar for slokking av skogbranner. Som et supplement til den generelle brannberedskapen har Direktoratet for brann- og elsikkerhet fra 1986 hatt avtale med helikopterselskap om innsats ved skogbrann. Et helikopter er i perioden 1. mai-31. august fast stasjonert i det mest tørkerammede område. Ytterligere helikoptre kan påkalles ved behov. Rekvirering og bruk av denne tjenesten er styrt gjennom Hovedredningssentralen på Sola, og er regulert i et eget instruksverk fra Direktoratet for brann og elsikkerhet.

Foruten brannvesenet bidrar Sivilforsvaret og Forsvaret med betydelig mannskaps- og materiellressurser ved skogbranner. En frivillig organisasjon, Norsk Aero Klubb med sine flyklubber, driver både forebyggende skogbrannarbeid ved sin skogbrannovervåking og deltar i skogbrannbekjempelse.

Det Norske Meteorologiske Institutt har utviklet egne skogbrannindekser basert på et sett meteorologiske data målt ved et nett av værstasjoner. Det Norske Meteorologiske Institutt bidrar også helt sentralt i informasjonsvirksomheten ut mot allmennheten gjennom NRK blant annet ved at varsel om fare for skogbrann inngår som en del av værmeldingen.

11.2.3 Internasjonalt redningssamarbeid

Den norske redningstjeneste deltar i et omfattende internasjonalt samarbeid. Norge er blant annet part i en rekke internasjonale overenskomster og bi- og multilaterale avtaler, herunder det nordiske redningstjenestesamarbeidet NORDRED. Samarbeidet bygger på en rammeavtale fra 1989 mellom Danmark, Finland, Sverige og Norge om samarbeid over territorialgrensene for å hindre eller begrense skader på mennesker, eiendom eller miljø ved ulykkeshendelser. Justisdepartementet inngikk i 1999 en sjøredningsavtale med Danmark som blant annet angir en ny felles fly- og sjøredningsgrense mellom Danmark og Norge. For øvrig har Norge ratifisert en rekke internasjonale konvensjoner innen redningstjenesten. Hovedredningssentralene er store aktører innen satellittkommunikasjon til sjøs. Hovedredningssentralen i Nord Norge har bla ansvar for videresendelse av nødmeldinger fra COSPAS - SARSAT - systemet til de nordiske land samt Baltikum. Hovedredningssentralen i Sør Norge har ansvar for nødmeldinger som kommer fra INMARSAT-systemet. Disse oppgavene medførte at hovedredningssentralene i 2000 mottok og koordinerte ca. 500 redningsaksjoner i fjerne farvann utenfor norsk redningsområde. Ansatte ved hovedredningssentralene er aktivt med i flere internasjonale fora hvor internasjonal redningstjeneste diskuteres. Norge fremstår som en betydelig aktør i internasjonal sjøredningstjeneste.

Basert på en sjøredningsavtale mellom Norge og Russland blir det årlig gjennomført redningsøvelser med Russland. Russland har tatt initiativ til å utvikle samarbeidet til også å gjelde redning og katastrofelignende hendelser på fastlandet, og norske myndigheter har stilt seg positivt til dette. Den russiske statsministerens besøk til Norge høsten 2000 bidro til å styrke det russisk-norske samarbeidet om varsling og redningssamarbeid, herunder samarbeid ved fare for skade på miljø og naturressurser. Hovedredningssentralen i Nord-Norge etableres som et kontaktpunkt for å bedre varslingsrutinene mellom Russland og Norge. Norske og russiske myndigheter har blitt enige om etablere en arbeidsgruppe med representanter fra norsk og russisk side for å bedre varslingsrutinene mellom landene. Gruppen har allerede hatt ett møte og neste møte er avtalt i Murmansk i juni.

11.3 Helhetlig nødmeldetjeneste og nødkommunikasjon

Norge har i dag tre nødnumre, henholdsvis 110 ved brann, 112 til politi og 113 for ambulanse/medisinsk- nødhjelp. De tre nødetatene har pr. i dag til sammen ca. 150 nødmeldesentraler for mottak av anrop over nødnumrene.

Som eksempel har Finland valgt å innføre det felleseuropeiske nødnummeret 112 som det eneste nødnummeret i landet, og samlokalisere alle tjenestene i 14 felles integrerte nødsentraler innen utgangen av 2005. I Sverige er det etablert 20 sentraler, mens en i Danmark planlegger å etablere 7 sentraler.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Samferdselsdepartementet og Justisdepartementet har igangsatt en vurdering av dagens nødmeldetjeneste. Gruppen har følgende mandat:

- a) Utredningen skal utrede fordeler og ulemper med dagens organisering av nødmeldetjenesten, herunder kartlegge ressursbruken, og vurdere en eventuell overgang til ett nødnummer, 112.
- b) Utredningen skal uansett konklusjon over, utrede behovet for dagens ca. 150 nødmeldesentraler og vurdere løsning(er) for reduksjon i antall sent-

- raler, eventuelt ved samlokalisering av nødmeldesentraler for brann, politi og helse.
- c) Utredningen skal spesifisere behov for og krav til nettilknytning og leveranser av teletjenester, samt eventuelle tilleggssytelser.
 - d) Utredningen skal på bakgrunn av ovennevnte avdekkede behov undersøke og vurdere kostnadene knyttet til realisering av punkt C).

Forøvrig skal utredningen vurdere fagkyndighetsmessige, operative, rutinerelaterte, organisatoriske, teletekniske, økonomiske, administrative, rettslige, regionalpolitiske og sysselsettingsmessige sider.

11.4 Nasjonalt ressursregister for redning og beredskap

Effektiv innsats i rednings-, og beredskapssituasjoner fordrer tilgang til og oversikt over oppdatert informasjon om de ressursene og institusjonene som skal delta eller på annen måte bidra i det operative arbeidet. Dette aktualiserer spørsmålet om det er behov for en nasjonal standard for beskrivelse av hvilke kapasiteter de ulike ressurser og institusjoner besitter.

På oppdrag fra Justisdepartementet ble det i år 2000 i samarbeid med nødetatene, hovedredningssentralene og de frivillige redningsorganisasjonenes sammenslutning FORF, iverksatt et forprosjekt med temaet nasjonalt ressursregister for redning og beredskap. Konklusjonen var at arbeidet med å realisere et nasjonalt ressursregister bør videreføres. Deler av registeret er operativt i dag, herunder oversikten over frivillige redningsressurser. Justisdepartementet arbeider med oppfølgingen av prosjektet, som vil være et viktig bidrag til å bedre totaloversikten og dermed koordineringen av landets totale rednings- og beredskapsressurser i forbindelse med større ulykker og katastrofer. Ved de to hovedredningssentralene er det nylig utarbeidet et kart- og beslutningsstøtteverktøy som fungerer tilfredsstillende, og Justisdepartementet er i dialog med aktuelle nødetater for å vurdere om dette verktøyet også kan nyttes av andre nød- og beredskapssetater.

11.5 Sivilforsvaret

11.5.1 Bakgrunn

Sivilforsvarets organisasjon og virksomhet er landsdekkende og er regulert i lov 17. juli 1953 nr. 9 om Sivilforsvaret. Sivilforsvarets oppgave er å planlegge og iverksette tiltak av ikke militær art, som tar sikte på å forebygge skade på sivilfolket ved krigshandlinger eller råde bot på slik skade og som ikke ved særskilt bestemmelse er lagt til annen myndighet. Sivilforsvaret skal også, etter nærmere retningslinjer, hjelpe til med å forebygge og råde bot på skader som ikke skyldes krigshandlinger.

Sivilforsvaret baserer seg på tjenestepliktig personell som enten har avtjent førstegangstjeneste i Forsvaret eller avtjent siviltjeneste. I tillegg har Sivilforsvaret gjennom Sivilforsvarsloven hjemmelsgrunnlag for å pålegge kvinner tjenesteplikt og rekrutterer derfor også kvinner til tjenesteplikt i Sivilforsvaret.

Sivilforsvaret består i dag av totalt 56.823 personer inklusiv reserver, som fordeler seg på fredsinnsettsgrupper (FIG), innsatsgrupper (IG), støttegrup-

per (STG), radiacmåletjeneste, luftvarslingstjeneste, egenbeskyttelse (EB) og stab. En tredjedel av denne styrken gis i dag opplæring og øvelse. Den resterende to-tredjedelen vil utgjøre en krigsreserve (KR), som aktiviseres i en beredskaps-/krigssituasjon. Personellet i krigsreserven gis ikke opplæring og øvelser.

Sivilforsvarsorganisasjonen består av tre nivåer med myndighet lagt slik:

- Direktoratet for sivilt beredskap
- Fylkesmennene
- Politimestre som kretssjefer for 40 sivilforsvarskretser med fast personell

For øvrig består organisasjonen av:

- 3 regionale skoler (Sandnes, Starum og Trondheim)
Skolene sorterer direkte under direktoratet
- 5 sivilforsvarsleire
Leirene er underlagt dels direktoratet, dels fylkesmannen og dels sivilforsvarskretsen
- 1 hovedmagasin for personlig utrustning, materiell og utstyr for sivilforsvarsoppsetningene
Hovedmagasinet er underlagt direktoratet.

Sivilforsvarets viktigste oppgaver er hjemlet i sivilforsvarsloven. Disse er:

- Hjelpstyrker
- Varsling
- Tilfluktsrom
- Krigsutflytting/evakuering
- Informasjon.

Sivilforsvarsvirksomheten faller inn under tilleggsprotokoll nr. 1 til Genevekonvensjonene av 1949. Sivilforsvarets personell, materiell, bygg og anlegg er derfor behørig merket med det internasjonale kjennemerket, blå trekant på orange bunn, som er foreskrevet i protokollen.

Redningsberedskapsutvalget, NOU 2001:31 Når ulykken er ute, hadde blant annet som mandat å gi anbefalinger om hvordan Sivilforsvarets oppgaver og ansvar bør ivaretas i fremtiden. Utvalget skulle blant annet under hensyn til erfaringene fra øvrige land i Norden særskilt vurdere om det bør gjennomføres tiltak for en nærmere integrering av Sivilforsvarets og de kommunale brannvesens samlede ressurser.

Utvalget fastslår at dersom nødetatene og kommunene også i krigstid eller ved omfattende kriser i fred får et primæransvar, vil de være avhengige av betydelige ressurser. Dette må være en forsterkning der mannskaper har plikt til å tjenestegjøre. Utvalget mener at også i fredstid vil kommuner og nødetater ha behov for bistand av forsterkninger til ulike funksjoner. I forbindelse med omfattende ulykker vil man innenfor brann og teknisk redning, evakuering og søk, helse/sanitet og diverse oppryddingsoppgaver ha behov for en forsterkningsressurs.

Offentlige forsterkningsressurser kan tenkes organisert på flere måter. Ett alternativ er å samle dem i en felles organisasjon som da utgjør forsterkningen for aktuelle brukere. Et annet alternativ er at mannskaper dedikeres de enkelte fagmyndigheter og nødetater, som da administrerer og har ansvaret for sine egne forsterkningsressurser.

Redningsberedskapsutvalget ser det ikke som hensiktsmessig at hver etat som har behov for forsterkninger i sin totale beredskap, skal ha og administrere sin egen ressurs. Men utvalget har delt seg i synet på om det bør være en felles ressursorganisasjon eller to, der den ene innebærer en samordning av statlige og kommunale brannvernressurser på regionalt nivå. Det er også delte oppfatninger med hensyn til ressursorganisasjonens organisatoriske forankring.

Et flertall i Redningsberedskapsutvalget bestående av 7 utvalgsmedlemmer foreslår å legge en samlet forsterkningsorganisasjon til politiet, dvs sentralledelsen til Politidirektoratet og kretsene til de 27 politidistrikter. Hovedargumentene er at de operative behov vil ivaretas best når ansvaret legges til den etat som også har ansvaret for redningstjenestens operative ledelse, at politiet er største bruker og at en forsterkningsorganisasjon som er underlagt samfunnets ordensmakt vil ha autoritet og legitimitet.

Et mindretall bestående av 3 utvalgsmedlemmer foreslår at de oppgaver Sivildforsvaret i dag utfører som bistand til brannvesenet, blir lagt til en interkommunal brann- og ulykkesressurs som kalles Statens brannforsterkning. Resterende oppgaver legges til en enhet som kan benevnes Statens politi/helseforsterkning, som skal ha ansvar for forsterkning av redningsinnsats som ikke dekkes av brannforsterkningen eller de frivillige organisasjoner. Dette gjelder for eksempel evakuering, fellesfunksjoner som forsyning og annen logistikk eller større søk etter savnede. Politi/helseforsterkningen må også dekke helsevesenets behov for samleplasser og annen bistand ved omfattende ulykker. I tillegg vil politi/helseforsterkningen ha ansvar for sivilforsvarsoppgaver som ikke legges til brannforsterkningen. Politi/helseforsterkningen vil hovedsakelig være innrettet mot de store ulykker og krigstid, der redningstjenestens behov ikke blir dekket gjennom ordinære enheter og de frivillige organisasjonene.

Statens brannforsterkning forelås underlagt brannvernmyndighetene og politi/helseforsterkningen foreslås underlagt politiet. Hovedargumentene er at modellen vil øke mulighetene til å løse kriser på et lavest mulig nivå og at ansvarsprinsippet blir fulgt bedre opp for begge organisasjoner, det vil si at den myndighet som har ansvar til daglig også har ansvaret for å iverksette tiltak i kriser og krig. Samordning av statlige og kommunale ressurser for brann og teknisk redning er den mest ressurseffektive løsning og øker utnyttelsesgraden. Kommunenes behov for forsterkninger i andre beredskapsfunksjoner enn redningstjeneste vil bli best dekket av en interkommunal ressurs.

Et mindretall bestående av 1 utvalgsmedlem anbefaler en felles forsterkningsressurs som videreføres som egen etat under betegnelsen Sivildforsvaret og legges under et nytt direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap med fylkesmennene som ansvarlige på regionalt nivå. Hovedargumentene er at en slik modell legger til rette for et mer samordnet og enhetlig miljø og krisehåndteringsapparat på regionalt nivå og styrker fylkesmannen i en slik rolle. Videre tilrettelegges det for en erfaringsoverføring mellom operativ innsats og forebyggende virksomhet. Modellen sikrer at samfunnets behov for beredskap for katastrofer, kriser og krig ivaretas på en god måte.

Utvalget foreslo at en del oppgaver som Sivildforsvaret utfører i dag legges til andre instanser. Dette gjaldt bistand til kommuner, andre offentlige

instanser og næringslivet ved planlegging og øvelser i form av kompetanseutvikling og rådgivning, dambruddsvarsling og informasjon til befolkningen om private beredskapstiltak.

Utvalget peker på at det må vurderes om Sivilforsvarets skoler, Politihøgskolen og Norges brannskoles samlede kapasitet overstiger det behov offentlige etater har for utdanning innen redningsfag og krisehåndtering.

Høringsuttalelsene deler seg langs de samme linjene som redningsberedskapsutvalget. Politiet ønsker at Sivilforsvaret legges til politiet. Forsvaret og helsemyndighetene støtter også anbefalingen om en forsterkningsressurs under politiet. Det gjør også Landsforeningen for sivilt beredskap og Norges sivilforsvarsforbund samt Landsorganisasjonen i Norge. Det er imidlertid flere av de samme høringsinstansene som peker på behovet for et nytt direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap og at fylkesmannens rolle i forbindelse med tilsyn, samordning og faglig oppfølging må styrkes. Flere av høringsinstansene ønsker videre at Sivilforsvaret bør bli en egen etat under politiet.

Brannmyndighetene og Norsk brannbefals landsforbund ønsker at Sivilforsvaret forsterker brannvesenet og at Sivilforsvar og brannvesen samordnes i en internkommunal modell. Kommunenes sentralforbund støtter også en slik modell.

Direktoratet for sivilt beredskap, fylkesmannskollegiet, redningstjenestens personalforening og Akademikerne anser at å legge Sivilforsvaret under politiet fører til ytterligere fragmentering og nedprioritering av beredskapsarbeidet og slutter seg til modellen om Sivilforsvaret forankret i et direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap og på regionalt nivå fylkesmannen. Sivilt beredskaps tjenestemannslag mener at den statlige forsterkningsressursen kan ligge i Politidirektoratet eller i Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet.

11.5.2 Fremtidig organisering av Sivilforsvaret

Sivilforsvaret skal videreføres og videreutvikles med utgangspunkt i dagens oppgaveportefølje. Sivilforsvaret er en viktig del av landets beredskap mot krig og omfattende kriser. Samfunnet kan bli utsatt for så store ødeleggelser at nødetatenes ressurser på langt nær strekker til. Erfaringer fra omfattende hendelser i fredstid tilsier at det bør finnes særlige forsterkningsressurser som kan bistå ved redningsaksjoner og ved annen katastrofeinnsats. En organisasjon som kan utgjøre en forsterkning ved et bredt spekter av hendelser vil gi større slagkraft og innebære en god ressursutnyttelse for samfunnet som helhet. Det vil bli arbeidet for at Sivilforsvaret utvikler sin kompetanse med sikte på å kunne være en reell ressurs også ved kompliserte teknologiske ulykker og branner, herunder at det utvikler spesialkompetanse i forhold til enkelte alvorlige scenarier som for eksempel terroranslag med masseødeleggelsesmidler. Hovedtrekkene i organiseringen av sivilforsvarets personelloppsetting i kategorier med ulik utdanning og operativ status vil bli videreført. Antallet rulleførte vernepliktige vil imidlertid bli vurdert med tanke på reduksjon.

En videreføring av Sivilforsvaret forutsetter en grunnleggende organisatorisk gjennomgang. Sivilforsvaret har i dag for komplekse og uklare administrative ansvarslinjer, for eksempel ved at både politimester og fylkesmann har

et ansvar i tillegg til det ansvar som ligger på direktoratsnivå. En omorganisering vil gi rasjonaliseringsgevinster, i tråd med regjeringens moderniseringsprogram for offentlig virksomhet.

Redningsberedskapsutvalgets flertall, NOU 2001:31 Når ulykken er ute, foreslo å legge Sivilforsvaret til politiet, mens et mindretall foreslo å legge det til fylkesmannen. Et tredje mindretall foreslo en løsning med vekt på kommunene.

Regjeringen har vurdert alle alternative forslag i Redningsberedskapsutvalget og er kommet frem til at Sivilforsvarets oppgaver best ivaretas ved å legge Sivilforsvaret under det nye direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet med Justisdepartementet som overordnet myndighet. Dette direktoratet vurderes som best egnet til å ivareta oppgavene for å forebygge og være forberedt til omfattende krisesituasjoner, det vil si både forvaltningsoppgavene knyttet til varsling, tilfluktsrom og beskyttelsesplanlegging generelt og oppgavene knyttet til innsatsstyrker, særlig opplæring og øvelser. Det vises her for øvrig til kapittel 8. Direktoratet vil i tillegg få et fagansvar i forhold til de kommunale brann- og redningsetatene og slik vil man få en enklere myndighetslinje fra sentralt til lokalt nivå og slik at brannvesenets og Sivilforsvarets ressurser bedre kan sees i sammenheng.

Opplæring og øvelser er en av de mest sentrale oppgaver innenfor beredskap og redning. Redningsberedskapsutvalget påpekte at nød- og beredskapsetatenes opplæring innen de samme fag, for eksempel innen skadestedsledelse, førstehjelp og brannfag må være enhetlig, slik at aktører med kurs fra forskjellige skoler kan samvirke uten problemer. Regjeringen deler dette syn og har som målsetting å se utdanningen i Sivilforsvaret i sammenheng med annen opplæringsvirksomhet på beredskapsområdet og å konsentrere og styrke opplæringsvirksomheten i Sivilforsvaret. På bakgrunn av dette ønsker Justisdepartementet å vurdere etablering av et beredskaps- og øvings-senter i Stavern, ved nåværende Luftforsvarets skolesenter. Sivilforsvarets øvrige skoler, samt sentralskolen i Heggedal vil bli vurdert i sammenheng med dette og det kan bli aktuelt å legge ned en eller to skoler, inkludert sentralskolen i Heggedal.

Som et ledd i regjeringens arbeid med modernisering og effektivisering av forvaltningen vil dagens sivilforsvarskretser reduseres fra 40 til 18 og organiseres fylkesvis. Det er en særskilt målsetting å oppnå best mulig synergier mellom Sivilforsvaret og øvrige nød- og beredskapsetater. I forbindelse med etableringen av Sivilforsvaret som egen regional etat med direkte styringslinje til direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet opphører dagens ordning med politimesteren som kretssjef for Sivilforsvaret. Daglig leder ved kretsen vil være ansvarlig og skal avgjøre om Sivilforsvaret kan yte hjelp og på hvilken måte. Ved uklarhet avgjøres dette på direktoratsnivå.

Det skal legges særlig vekt på bistand til politiet. Politiet leder samordningen innen redningstjenesten og er leder av lokal redningssentral når slik er opprettet. Politiet skal fortsatt ha full tilgang til å rekvirere bistand fra Sivilforsvaret til enhver tid for sin oppgaveutførelse innen redningstjeneste, rednings- og søkoperasjoner og skadestedsledelse. Det er et mål at politiet i større grad enn i dag utnytter Sivilforsvarets ressurser til slike formål. Samøvelser og samarbeid skal prioriteres. Sivilforsvaret skal fortsatt stå til rådighet for de

øvrige nødetater, fylkesmann og kommuner, men dersom det er prioriteringskonflikter skal ressursbruken alltid prioriteres i forhold til beskyttelse og redning av liv og helse.

Det tas sikte på at Sivilforsvarets forsterkningsressurser videreutvikles i tett relasjon med både politiet og de kommunale brann- og redningsressurser.

På fylkesnivået innebærer den valgte organisasjonsmodell at direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap får to styringslinjer: Et direkte styringsansvar for Sivilforsvaret og et fagansvar i forhold til fylkesmennes beredskapsarbeid. Det er en utfordring å samordne dette arbeidet slik at det fremstår som helhetlig. Det skal utvikles samarbeidsrutiner mellom fylkesmannen og Sivilforsvaret, med sikte på gjensidig utnyttelse av kompetanse og ressurser innenfor forebygging, beredskap og krisehåndtering. Det ansees ikke hensiktsmessig at fylkesmannen innehar et tilsynsansvar for sivilforsvarsetaten da etaten nå får en klar styringslinje til direktoratet. Den beredskapsfaglige kontakten mellom Sivilforsvaret og kommunene skal foregå via fylkesmannen.

11.5.3 Varsling

Beskyttelseskonseptet består av tiltak som blir ivaretatt av Sivilforsvaret. Dette inkluderer tiltak som tilfluktsrom, varsling, evakuering, krigsutflytting og gassvern, hjelpestyrker og informasjon. Varsling er en av sivilforsvarets kjerneoppgaver. Det finnes rundt 1.900 varslingsanlegg i Norge, hovedsaklig trykkluftdrevne sirener. Det finnes også enkelte elektroniske varslingsanlegg. Drøye 1.000 er i drift, mens resten er satt på mobiliseringsstatus. Anleggene på mobiliseringsstatus er i stor grad så gamle at en permanent utfasing må vurderes i løpet av få år.

Hensikten med varsling har tradisjonelt vært å gi varsel om viktig informasjon fra myndighetene og å gi varsel ved luftangrep, slik at befolkningen får anledning til å søke beskyttelse, herunder oppsøke tilfluktsrom. De siste årene er Sivilforsvarets varslingstjeneste også ment å skulle kunne gi varsel i tilfelle fredstidskatastrofer. I tillegg er dambruddsvarsling etablert i to vassdrag. Anleggene styres via linjer som leies av Telenor.

Ved fredstidshendelser vil politimesteren kunne sende ut varsel. I beredskapssammenheng er varslingen knyttet opp mot den overvåking av luftbildet som utføres av Forsvaret. Det vil bli lagt opp til at Luftforsvaret i fremtiden får anledning til å løse ut varsel i hele eller deler av landet.

Større investeringer i varslingsanlegg er ikke foretatt de siste 10 årene. I forhold til Danmark og Sverige bruker Norge lite midler på varsling. Sverige har et system som likner meget på det norske, men har investert et større beløp i et radiostyringssystem. Danmark valgte for noen år siden å bygge ut et helt nytt elektronisk system. Ferdig utbygget beløp dette systemet seg til ca. kr 300 mill.

Etter terrorangrepene den 11. september 2001 foreslo Justisdepartementet en oppgradering som innebærer at enkelte gamle varslingsanlegg erstattes med nye, at vedlikeholdet bedres og at man går over fra å styre anleggene via telefonlinje til radiostyring. Justisdepartementet la til grunn at dette kan skje innenfor de eksisterende rammer, ved en gradvis prosess over flere år. Justisdepartementet anbefalte at arbeidet med oppgraderingen av dagens var-

slingssystem forseres og foreslo derfor i St.prp. nr. 7 (2001-2002) en tilleggsbevilgning på 5 mill. kr i 2001 til oppgradering av varslingsystemet. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001-2002) foreslo en tilleggsbevilgning på 15 mill. kr som en videreføring av arbeidet med en forsert oppgradering.

Sivilforsvaret skal også i fremtiden kunne varsle befolkningen i tilfelle fare for krigshandlinger og ved kriser i fred. Dette forutsetter investeringer. Investeringenes størrelse vil variere med hvilket konsept som velges. Forslag til oppgradering av Sivilforsvarets varslingsanlegg vil bli fremmet i forbindelse med de årlige budsjettproposisjoner.

11.5.4 Tilfluktsrom

Tilfluktsrom er delt inn i kategoriene offentlige og private tilfluktsrom. De offentlige er beregnet på publikum generelt, mens de private er oppført av byggherrene for å beskytte dem som normalt er til stede i byggene. Offentlige tilfluktsrom kan eksempelvis være større fjellanlegg, slik som svømmehallen på Holmlia. Private tilfluktsrom kan ligge i næringsbygg, boligblokker og i skoler. St.meld. nr. 25 (1997-98) varslet stans i nybyggingen av tilfluktsrom i påvente av utredningen av et nytt beskyttelseskonsept. Forslag til nytt konsept er utarbeidet av Direktoratet for sivilt beredskap. Vurderingen ble forelagt Sårbarhetsutvalget. Sårbarhetsutvalget ga ikke svar på om man fra utvalgets side mente det burde bygges nye tilfluktsrom eller ikke.

Tilfluktsrom skal fortsatt være en del av den beskyttelse samfunnet skal kunne gi borgerne under krig. Dekningen av tilfluktsrom er god. Det finnes i dag ca. 2,7 millioner tilfluktsromsplasser spredt ut over landet. I dag er det derfor ikke behov for å gjenoppta byggingen.

Tilfluktsrom har en gjennomsnittlig levetid på ca. 50 år. Dette innebærer at byggingen av tilfluktsrom må gjenopptas en gang i fremtiden om tilfluktsrom fremdeles skal være en del av konseptet for å beskytte sivilbefolkningen mot krigshandlinger. Når byggingen eventuelt må gjenopptas og hvor den evt bør gjenopptas vil bli løpende vurdert. Denne vurderingen må ta hensyn til utvikling i våpensystemer, utviklingen i trusselbilde og eventuelt nye trusler mot samfunnet.

Terrorhandlingene den 11. september viste at det også er behov for å tenke gjennom hvordan samfunnet kan beskytte sivilbefolkningen mot andre hendelser enn krig. Ved atomulykker og terrorhandlinger med masseødeleggelsesvåpen må andre virkemidler enn tilfluktsrom brukes for å beskytte befolkningen. Slike midler vil blant annet kunne være varslings- og evakuering. Det er viktig å ha et gjennomtenkt konsept for å beskytte befolkningen også mot slike situasjoner, og at dette blant annet blir reflektert i Sivilforsvarets oppgaveportefølje.

De eksisterende tilfluktsrommene representerer en betydelig samfunnsøkonomisk verdi. Eksisterende tilfluktsrom skal derfor vedlikeholdes.

11.5.5 Krigsutflytting og evakuering

Sivilforsvaret har siden 1950-årene hatt planer for krigsutflytting og evakuering av befolkningen i større befolkningskonsentrasjoner og rundt militære installasjoner. I dag omfatter planene 36 byer og tettsteder med til sammen omtrent en halv million mennesker. Sivilforsvaret har ansvaret for selve flyt-

tingen av befolkningen. Mottak av den utflyttede befolkningen er et kommunalt ansvar.

Det har de senere år vært brukt lite ressurser på å planlegge for krigsutflytting. Arbeidet som pågår i dag begrenser seg i stor grad til å holde allerede etablerte planer oppdatert.

Ettersom det ikke foreligger noen invasjonstrussel mot Norge, tas det sikte på at arbeidet med planlegging av krigsutflytting gis lav prioritet. Når det gjelder evakuering, vil dette kunne være et relevant tiltak også under kriser i fred. Det finnes allerede evakueringsplaner for de fleste områder hvor evakuering kan være relevant. Videreføring av evakueringsplanleggingen vil derfor ikke kreve store kostnader og vil inngå som en del av Sivilforsvarets ordinære virksomhet.

11.5.6 Næringslivets egenbeskyttelse

Lov 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret gir bestemmelser om egenbeskyttelsestiltak i bedrifter, - industrivern. Denne egenbeskyttelsen er risikobaserte tiltak for beskyttelse av person, eiendom og drift gjennom forebygging, beredskap, håndtering av nødsituasjoner og forberedte tiltak for å normalisere situasjonen. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon under Næringslivets hovedorganisasjon er gitt oppgaven med å organisere og føre tilsyn med egenbeskyttelsen ved bestemte bedrifter. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon er også tilsynsmyndighet etter blant annet internkontrollforskriften av 12. juni 1996 og storulykkeforskriften av 8. oktober 1999, i tillegg til å utføre en del oppgaver som etterspørres av næringslivet. Dette gjør at Næringslivets sikkerhetsorganisasjon dels regnes som et organ under Næringslivets hovedorganisasjon og dels som en av myndighetene på Helse-, miljø- og sikkerhetsområdet.

Utgangspunktet for egenbeskyttelse er at den som har risikoen er den nærmeste til å håndtere den. Den som er ansvarlig for virksomheten skal sørge for at egenbeskyttelse planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes. Bedriftens egenbeskyttelse skal bidra til å forebygge og håndtere hendelser og tilstander som kan føre til tap. Krav til forebyggende tiltak innebærer kartlegging og oppfølging av mulige uønskede hendelser, og med bakgrunn i kartlagte mulige hendelser dimensjoneres en beredskap. Dimensjonering av beredskapen innebærer at bedriften organiserer et tilpasset industrivern med ledelse og mannskaper. Industrivernet er på bedriften, kjenner denne og er forberedt på korrekt og rask innsats for å håndtere uønskede hendelser. Videre må bedriften anskaffe materiell og utstyr og sørge for opplæring og øvelser for industrivernet. Sivilforsvarsloven gir kretssjefen rett til å nytte bedriftens industrivern utenfor bedriftens område, for å yte annen bedrift hjelp, samt bistå det lokale sivilforsvars utrykningsstyrker. I tillegg til de lovpålagte oppgaver er Næringslivets sikkerhetsorganisasjon også et service- og tilretteleggende organ for næringslivets samlede arbeid på sikkerhetsområdet. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon organiserer og følger opp et samarbeid mellom 10 store prosessbedrifter, Hovedredningssentralen Sør-Norge og Luftforsvarets 335 skvadron. Bedriftene har inngått avtale om å støtte hverandre ved større hendelser som trenger store mengder utstyr og personell med spesialkunnskap. Utstyr og personell kan ved behov flys inn mot berørt bedrift. Som en del av Næringslivets sikkerhetsorganisasjons funksjon foregår

også rådgivning innen sikkerhet mot blant annet spionasje, sabotasje og kriminelle handlinger med bistand av et eget rådgivende organ, Næringslivets Sikkerhetsråd. Rådet består av representanter fra sikkerhetsmyndighetene, organisasjoner og virksomheter.

Det har vært diskutert hvorvidt oppgavene Næringslivets sikkerhetsorganisasjon utfører burde vært ivaretatt av et statlig organ eller om den mest hensiktsmessige er at disse oppgavene fremdeles ivaretas av næringslivet selv. De prinsipielt uheldige sidene ved å gi en privat sammenslutning myndighetsoppgaver har vært fremhevet på den ene side. På den annen side har det vært fremholdt at Næringslivets sikkerhetsorganisasjon ivaretar en rekke oppgaver som ikke er offentlige og at det kan fryktes at disse oppgavene blir nedprioritert om de oppgaver Næringslivets sikkerhetsorganisasjon utfører i henhold til lov legges til et statlig organ.

Redningsberedskapsutvalget vurderte problemstillingen og mente at til tross for den sammenheng det er mellom Næringslivets sikkerhetsorganisasjons oppgaver etter lover og forskrifter og organisasjonens arbeid vedrørende kriminalitet rettet mot industrien, at Næringslivets sikkerhetsorganisasjons forvaltningsoppgaver i forbindelse med næringslivets egenbeskyttelse bør overføres til det foreslåtte direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap. Utvalget mente dette også burde gjelde Næringslivets sikkerhetsorganisasjons oppgaver etter internkontrollforskriften og etter storulykkesforskriften. Landbasert industris ordinære ulykkesberedskap, storulykkesberedskap og krigsberedskap ville etter utvalgets mening da bli samordnet på en hensiktsmessig måte.

I en prinsipiell og bredt anlagt høringsuttalelse fremholdt Næringslivets hovedorganisasjon blant annet at den beste løsningen synes å være at statens samlede engasjement med hensyn til sikkerhet og beredskap både i det offentlige rom og i virksomheter samles i en felles og entydig styringsstruktur. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon burde, på visse premisser, kunne inngå i et slikt helhetlig statlig engasjement forutsatt at dagens krav og håndtering videreføres.

Næringslivets sikkerhetsorganisasjon utfører sine myndighetspålagte oppgaver på en meget god og effektiv måte. Næringslivets sikkerhetsorganisasjons oppgaver og ansvar er nært forbundet med Justisdepartementets ansvar på samfunnssikkerhetsområdet. Sivilforsvarslovens bestemmelser som retter seg mot industrivernet og Næringslivets sikkerhetsorganisasjons virksomhet vil bli vurdert for å sikre en best mulig ivaretagelse og koordinering av de oppgaver som er pålagt. Det vil også bli arbeidet for at krav om egenbeskyttelse for virksomheter sees i størst mulig sammenheng med andre pålegg og krav til næringslivet på sikkerhets- og beredskapsområdet.

11.6 Brannvesenet

Brannvesen og feiervesen er kommunale oppgaver. Det finnes ca 420 brannvesen ved forskjellige kommuner over hele landet. De siste årene har det vært et prioritert mål at man søker interkommunale løsninger.

Brannvesenet representerer en vesentlig lokal ressurs ved ca 2600 heltidsansatte og ca 10 000 deltidsansatte brannfolk. Brannvesenet innehar bran-

nbiler og redningsbiler av forskjellige typer, tungt redningsutstyr og røydykkermateriell og utrykningsteam for brannbekjempelse på skip. De operative oppgavene er knyttet til brannbekjempelse og rednings ved transport- og industriulykker og skogbrannbekjempelse. RITS-grupper ved utvalgte brannvesen (Oslo, Larvik, Kristiansand, Bergen og Bodø), er etablert ved avtale mellom staten og de fem brannvesen for å bidra med innsats ved branner til sjøs. Disse brannvesenet er styrket med utstyr og opplæring til mer krevende innsatser. Det er også opprettet kjemikalieberedskap ved 34 regioner som nå er samordnet med oljevernberedskapen. Ett brannvesen innen hver region er blitt oppsatt med særskilt utstyr og kompetanse for innsats ved uhell med kjemikalier eller olje.

Å opprettholde en døgnkontinuerlig beredskap er meget kostnadeskrevende for kommunene. Det er derfor viktig å tilpasse beredskapen til den foreliggende risiko og å samle og utnytte ressursene best mulig. Forskriften som regulerer dimensjonering og utrusting av brannvesenene er utformet slik at befolkningen skal være sikret en minimumsberedskap og kommunene er pålagt å gjennomføre risikoanalyser.

I forhold til brannvesenets hovedoppgaver er det forebyggende arbeid likestilt med de operative oppgavene. Gjennom St.meld. nr. 41 (2000-2001) legges i enda større grad vekt på forebyggende arbeid og at det settes av ressurser til dette i kommunene. Totalt er det omtrent 36 500 objekter hvor brannvesenet gjennomfører tilsyn (brannsyn). Ved 23 500 av disse gjennomføres tilsyn hvert år. Brannsynene gjennomføres hovedsakelig som systemrettede tilsyn

Når det gjelder feiervesenet åpner regelverket for at tjenestene kan kjøpes fra private. I de siste årene har flere kommunene kjøpt slike tjenester fra private; pr. 1998 gjaldt dette 76 kommuner.

Gjennom etableringen av et direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet vil det bli satset på en nærmere integrering av utdanningen for personell i henholdsvis de kommunale brann- og redningsvesen og Sivilforsvaret. Det vil også kunne være betydelige synergier i forholdet mellom brannvesenets forebyggende oppgaver og øvrige kommunale beredskapsoppgaver. I tillegg er det et mål å styrke samordningen og samarbeidet med øvrige redningsetater i tillegg til at det skal legges bedre til rette for at brannvesenet kan forsterkes med statlige ressurser ved større hendelser, jf. kap. 8.

11.7 Sivile vernepliktige

11.7.1 Bakgrunn

Norge har i dag lovbestemt verneplikt for alle mannlige statsborgere. Verneplikten sikrer stabil tilgang og hensiktsmessig fordeling av personell til landets nasjonale forsvar, og godt rekrutteringsgrunnlag for internasjonale operasjoner. Alle menn er vernepliktige fra de fyller 19 år til utgangen av det året de fyller 44 år. I fredstid består verneplikten av førstegangstjeneste, repetisjonstjeneste og eventuelt tjeneste ved beredskap. Militær førstegangstjeneste er i hovedsak på 12 måneder. Etter endt førstegangstjeneste blir mannskapene, så fremt de ikke er mobiliseringsdisponert, overført til Heimevernet, Sivilforsvaret og politireserven etter konkret forespørsel fra disse.

Vernepliktige som er fritatt for militærtjeneste i henhold til lov av 19.03.1965 nr. 3 (militærnektekløven) avtjener sivil verneplikt. I år 2000 var det 2364 søkere til siviltjeneste, hvorav 99,6 % ble overført. I år 2001 var det noe færre søkere. Sivile vernepliktige gjennomfører en førstegangstjeneste på 14 måneder. Etter tjenesten stilles også disse mannskapene til disposisjon for Siviltforsvaret, og benyttes i den grad Siviltforsvaret har behov for dem.

Spørsmålet om sivile vernepliktiges rolle i forhold til sivil beredskap ble senest tatt opp i St.meld. nr. 22 (1995-96) «Om sivil tjenesteplikt», i kapitlet om innholdet i tjenesten. Departementet fremhevet behovet for å fastsette et overordnet mål for tjenesten og mente at den burde være samfunnsnyttig og herunder vernerelevant i forhold til den alminnelige verneplikten. De sivile vernepliktige skulle ansees som en ressurs for totalforsvaret og, som en følge av dette, søkes krigsdisponert til sivile oppgaver. For å ivareta dette foreslo man blant annet å konsentrere arbeidsoppgavene om få utvalgte hovedsektorer; helse- og sosialsektoren, natur- og miljøsektoren og krigs- og kriseberedskap i inn- og utland.

I Innst. S. nr. 177 (1995-96) sluttet Stortinget seg i stor grad til departementets syn og fastslo at prinsippet om allmenn verneplikt må innebære at også sivile vernepliktige som hovedregel skal plikte å delta i landsvern i videste forstand i krigs- og krisesituasjoner. Siviltjenesten skulle ta utgangspunkt i forebyggende fredsarbeid og behovet for forberedelse til krig og krise. Det arbeidet mannskapene utfører i fredstid skulle innebære en forberedelse til den funksjonen de var tiltenkt i en krigs- eller krisesituasjon. Flertallet støttet departementets inndeling i hovedsektorer og ville i tillegg at «fredsarbeid» skal være en egen sektor. Stortinget vedtok etter votering at departementet skal legge følgende målformulering til grunn for innholdet i tjenesten: «Siviltjenesten er en del av den alminnelige verneplikten. Den skal være vernerelevant i forhold til fredsskapende arbeid og i forhold til å forberede mannskapene på en mulig beredskapssituasjon. Det bør legges vekt på konfliktforebyggende, fredsbevarende og samfunnsnyttig arbeid i tjenesten.»

Justisdepartementets forslag og synspunkter i St.meld. nr. 22 (1995-96) var på dette punktet for en stor del basert på det såkalte «Vernepliktutvalget» sine konklusjoner. I årene mellom 1979, da dette utvalget fremla sin innstilling, og 1995 ble det ikke gjennomført en ny utredning av spørsmålet om krigs- og krigsdisponering av sivile vernepliktige.

I St.prp. nr. 1 (2000-2001) orienterte departementet Stortinget om at man ville vurdere innholdet i oppdragskategorien krigs- og kriseberedskap og etterbruken av mannskaper på nytt. Det ble vist til at tilgangen på mannskaper fra Forsvaret og siviltjenesten er større enn Siviltforsvarets behov og uttalt at man derfor ikke så behov for å etablere en ny rulleførende enhet, som foreslått i St.meld. nr. 22.

I St.prp. nr. 1 (2001-2002) er det kort orientert om hvordan innholdet i siviltjenesten foreløpig er tilpasset den vedtatte målformuleringen: «I forbindelse med målformuleringen har Justisdepartementet gjennomført forsøksvirksomhet for å utvikle tjenesteformer. Dette har vært spesielt rettet mot arbeidsformer innen kriminalitetsbekjempelse, særlig voldsforebyggelse blant unge» . . . «Resultatene er positive og departementet vil innarbeide voldsforebyggende tjenesteformer på fast basis» . . . «For å gjøre innholdet i tjenesten mer

samfunnsnyttig, søker Justisdepartementet etter samfunnssektorer hvor sivile vernepliktige kan gjøre særlig nytte for seg.»

I mandatet for Redningsberedskapsutvalget ba departementet om at utvalget også vurderte de sivile vernepliktige som en mulig beredskapsressurs ved fredstidskatastrofer.

Utvalget fastslår i sin innstilling at sivile vernepliktige er vernepliktige mannskaper som i utgangspunktet skal utføre annen tjeneste enn rednings- og katastrofeinnsats. Ved spørsmålet om de bør være en «katastroferessurs» har utvalget derfor tatt utgangspunkt i hvilke oppgaver det er behov for å løse, ikke hva personellressursene kan egne seg til. Utvalgets syn er slik (utredningen, s 163): «Som påpekt under ovenstående punkt, finner utvalget det ikke ønskelig at nye statlige organisasjoner inngår i redningsberedskapen i tillegg til særlige forsterkningsledd, heller ikke som en særlig krigsreserve. Det vil medføre en ytteligere fragmentering av beredskapsorganisasjonen. Utvalget mener imidlertid at sivile tjenestepliktige bør overføres til statlige forsterkningsorganisasjoner etter endt siviltjeneste, på samme måte som overføring til Siviltforsvaret skjer i dag. Det må være forsterkningsorganisasjonenes behov som må være styrende ved en slik ordning.»

Det var ikke merknader knyttet til disponeringen av sivile vernepliktige i høringsrunden.

11.7.2 Vurdering og tiltak

Sivile vernepliktige skal benyttes på den måten som er best for samfunnet. Hvis det arbeidet de utfører er klart samfunnsnyttig vil tjenesten også oppleves meningsfull, noe de vernepliktige selv legger stor vekt på. Samfunnet er best tjent med at deres arbeidskraft benyttes der det er størst behov for den. Departementet legger til grunn at det i dag ikke er behov for sivile vernepliktige som en fast ekstra mannskapsstyrke i den sivile beredskap, i tillegg til de etablerte organisasjonene, blant annet Forsvaret og Siviltforsvaret. En slik organisasjon ville også kreve en egen administrasjon og organisering og bli svært kostnadskreven. Det er heller ikke praktisk å la siviltjenesten være et opplæringssted for etterfølgende overføring til ulike beredskapsorganisasjoner. Departementet anser det derfor ikke som den mest hensiktsmessige løsningen i dag å utvikle innholdet i siviltjenesten i samsvar med intensjonene i St.meld. nr. 22 (1995-96) og Innst. nr. 177 (1995-96).

I stedet ønsker departementet å konsentrere seg om å avgi mannskapene til oppgaver innenfor helse- og sosialsektoren, natur- og miljøsektoren og fredssektoren, hvor de kan gjøre en samfunnsnyttig innsats under førstegangstjenesten. Departementet arbeider kontinuerlig med å finne frem til og konsentrere tjenesten om områder hvor det er mest behov for ressursene, for eksempel i helse- og sosialsektoren og i voldsforebyggende arbeid blant barn og unge.

Selv om den sivile førstegangstjenesten ikke har et direkte beredskapsformål bør mannskapene, som vernepliktige, fortsatt kunne anvendes i sivil beredskap. Departementet mener dette mest hensiktsmessig bør foregå som i dag, ved at de stilles til disposisjon for Siviltforsvaret etter fullført samfunnsnyttig siviltjeneste. Dermed er det Siviltforsvarets eget behov for mannskaper som styrer bruken av sivile vernepliktige i sivil beredskap. Det må også være opp til dem å gi eventuell opplæring, avhengig av hvilken funk-

sjon mannskapene er tiltenkt i en beredskapssituasjon. Avhengig av Sivilforsvarets behov kan også enkelte sivile vernepliktige, som i dag, avtjene førstegangstjenesten i Sivilforsvaret.

Departementet foreslår derfor å legge følgende omformulerte hovedmål til grunn for innholdet i siviltjenesten: «*Siviltjenesten er en del av den alminnelige verneplikten. Den skal være samfunnsnyttig, og vernerelevant i forhold til fredsskapende og konfliktforebyggende arbeid.*»

11.8 Politiets beredskap

I henhold til politiloven § 2 annet ledd skal politiet gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes retssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. Dette innebærer også at politiet har et beredskapsansvar.

Med spesiell politiberedskap menes den beredskap som er eller blir etablert for å møte spesielle oppgaver under terror- og sabotasjeaksjoner, krig, redningstjeneste eller andre ekstraordinære situasjoner.

Politiet innehar blant annet spesialkompetanse innen forhandlingsteknikk, livvaktjeneste og eksplosiv-, søke- og etterforskningstjeneste. I tillegg er det etablert utrykningsenheter (UEH-lag) i samtlige politidistrikter. Disse har kompetanse og utstyr for å beherske oppgaver innenfor spesiell politiberedskap, og utgjør bemanningsmessig en styrke på totalt ca. 720 polititjenestemenn og kvinner.

I beredskapssammenheng har Oslo politidistrikt et landsdekkende bistandsansvar ved at beredskapstroppen på landsbasis er politiets spesielle innsatsavdeling ved gissel- og terroraksjoner og andre alvorlige og kompliserte politioppdrag.

Politireserven ble etablert ved lov av 21. november 1952 som en forsterkning av politiet ved militær mobilisering eller ved behov for å avverge/begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker i fred. Politireserven består i dag av 5450 vernepliktige som har avtjent militær førstegangstjeneste, og som er overført til politireserven for den resterende pliktjenestetiden. Politireservens hovedoppgaver er å bistå med vaktjeneste/objektvakt hold, masjetjeneste, trafikktjeneste og patruljetjeneste. For å kunne utføre disse oppgavene må mannskapet gjennomføre et grunnkurs på ca. 125 timer.

Politireserven har de senere år i liten grad gjennomført grunn- og etterutdanning. I tillegg har politireserven behov for materiellanskaffelser i form av uniformer, verneutstyr og våpen mv. På denne bakgrunn tas det i inneværende år, og i årene fremover, sikte på å øke opplæringsaktiviteten i politireserven og investere i nytt materiell. Blant annet vil det i 2002 bli gjennomført en ukes etterutdanningskurs for 600 politireservister fra Oslo, og et 3-ukers grunnkurs for 600 politireservister fra Agder, Rogaland, Sør-Trøndelag, Troms og Oslo planlegges iverksatt i 2003.

Den fremtidige politireserven vil bli mindre, men bedre rustet i forhold til fremtidige ufordringer. Det vil derfor bli foretatt en vurdering av hvilket antall politireservister det vil være behov for i fremtiden. Formålet er å sikre en fremtidig operativ, godt utdannet og utstyrt politireserve.

11.9 Heimevernets bidrag til redningstjenesten

HV-styrkene er en viktig ressurs i redningstjenesten. I henhold til heimevernloven har Heimevernet som en sentral oppgave å begrense eller avverge naturkatastrofer og andre alvorlige ulykker som måtte oppstå i fredstid. HV kan stille store styrker på kort varsel og vil fortsatt ha en mobiliseringsstyrke. Reduksjonene i forsvarstrukturen og omfattende nedleggelse av garnisoner og leire innebærer at det vil bli færre tilgjengelige militære ressurser til bruk i redningssammenheng. HV-styrkene har derfor fått økt betydning i redningssammenheng.

11.10 En tredje kategori verneplikt

Ved Forsvarskomiteens behandling av St.prp. nr. 45 om endringer i Forsvaret, ba komiteens flertall regjeringen vurdere om det bør opprettes en tredje kategori vernepliktige, såkalt samfunnstjeneste, se Inst. S. 342 (2000-2001) punkt 4.

Komiteen viste dels til alminnelige rettferdshensyn og dels til mulige behov knyttet til samfunnets sårbarhet, dagens sivildforsvar og sivile humanitære oppgaver ellers.

Redningsberedskapsutvalget ga i sin rapport uttrykk for at samfunnet, som i dag, fortsatt bør ha en sivil offentlig beredskaps- og forsterkningsstyrke, bemannet med vernepliktige. Utvalget betegnet imidlertid dette først og fremst som en omorganisering av det eksisterende Sivildforsvaret. Ved vurderingen av hvordan den ressursen de sivile vernepliktige utgjør best kan utnyttes, uttalte utvalget eksplisitt at det ikke bør opprettes nye separate statlige organisasjoner som skal gå inn i redningsberedskapen, se pkt 13.2. Utvalget begrunnet sitt standpunkt med at opprettelse av nye organisasjoner vil føre til en fragmentering av beredskapsorganisasjonen.

Regjeringen deler utvalgets oppfatning om at det ikke bør opprettes nye, separate organisasjoner i redningsberedskapen og mener for øvrig at det hverken er behov for å styrke Sivildforsvaret ved tilførsel av flere vernepliktige eller å opprette stående forsterkningsstyrker bemannet med vernepliktige.

Det som da eventuelt gjenstår er utskrivning til mer alminnelig arbeid i helse og sosialsektoren og annet samfunnsnyttig arbeid. Det kan reises spørsmål om en mer alminnelig bruk av utskrevne mannskaper i arbeidslivet vil være i samsvar med våre internasjonale forpliktelser. Det vises til den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 artikkel 4, FN konvensjon 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter artikkel 8 som forbyr tvangsarbeid, og til ILO-konvensjon nr. 29 av 28. juni 1930 om forbud mot tvangsarbeid. I tillegg vil en slik ordning etter alt å dømme medføre høye kostnader. Basert på kostnadsnivået i siviltjenesten (militærnektene) er driftskostnader et sted mellom 1,3 og 2 milliarder kroner pr. år meget vel tenkbart. I tillegg kommer investeringer. Skal kvinner omfattes, er det mulig at driftskostnadene vil ligge opp mot eller over 5 milliarder pr år. Tjenesten vil også være komplisert å administrere og vil kunne føre til betydelige forstyrrelser i arbeidslivet. Utskrivning til tvungen tjeneste innebærer uansett et så sterkt inngrep i borgernes sfære at dette utelukkende bør benyttes i situasjoner der statens eller samfunnets absolutt helt essensielle interesser står på spill.

Ønsket om lik fordeling av byrde overfor borgerne i vernepliktig alder, ønsket om også å la kvinner gjøre samfunnsgagnlig tjeneste og ønsket om å øke velferdsnivået i samfunnet er både isolert sett og samlet viktige hensyn, men de er neppe tilstrekkelig tungtveiende til at man bør tillate et slikt inngrep overfor den enkelte.

11.11 Arbeidskraft

Under krise og krig skal Aetat på alle nivå gjennomføre regulering av arbeidsmarkedet med sikte på å dekke samfunnsprioriterte virksomheter og næringer med den arbeidskraft som til enhver tid er påkrevet. Om nødvendig kan Aetat gjennomføre tvungen formidling ved omdisponering og utskrivning av arbeidskraft. Under kriser i fred skal Aetat på anmodning fra oppdragsgivere bistå med sivil arbeidskraft ved bruk av registrerte arbeidsledige og frivillige som melder seg til Aetat. Arbeidet med innhenting av arbeidskraftplaner og registrering av arbeidskraftbehov under krise og krig ved prioriterte bedrifter og virksomheter er i de senere år prioritert ned.

Også i den rådende sikkerhetspolitiske situasjon er det hensiktsmessig å registrere arbeidskraftbehovet ved prioriterte bedrifter og virksomheter. Aetat har ansvar for å utvikle og opprettholde systemer for kartlegging av samfunnsviktige bedrifter. Omfanget av registreringen må tilpasses dagens situasjon.

11.12 Frivillige organisasjoner og andre private sammenslutninger

Frivillige organisasjoner og private sammenslutninger, slik som for eksempel redningsselskapet, har spilt og vil spille en viktig rolle i rednings- og beredskapsammenheng. Redningsberedskapsutvalget, NOU 2001:31, pekte på at en satsing på å utnytte frivillige organisasjoner er en rimelig investering, samtidig som en utnyttelse av frivillige organisasjoner i redningssammenheng også vil kunne skape synergier i forhold til de frivillige organisasjonenes forebyggende arbeid. Utvalget fremholdt at en best mulig utnyttelse av frivillige organisasjoner blant annet er betinget av at ansvarlige myndigheter kjenner til den frivillige organisasjonen, at organisasjonen kan forplikte seg med hensyn til å stille ressurser til rådighet, at varslingsrutiner er avtalt og øvet, at det offentliges og de frivilliges ressurser er samordnet og at samspillet med redningsledelsen og andre innsatsstyrker må være øvet. Utvalget pekte også på at hensynet til motivasjon og rekruttering også gjør det viktig at organisasjonene blir brukt.

I sin høringsuttalelse mente Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum at spesifikk krav til de frivillige vil bedre samspillet mellom de offentlige og private ressursene. Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum pekte for øvrig på en klargjøring av grensesnittet mellom Sivilforsvaret og de frivillige organisasjonene.

Det tas ikke sikte på omfattende endringer i samarbeidsmønsteret med frivillige organisasjoner og private sammenslutninger på rednings- og beredskapsområdet. Det vil bli satset på en fortsatt tilrettelegging og utvikling av samarbeidet mellom offentlige og private ressurser og særlig utvikle samarbeidet mellom Sivilforsvaret og de frivillige organisasjonene.

11.13 Ansvar for egen trygghet

Beredskap er ikke utelukkende et spørsmål om hvilke ressurser det offentlige skal stille til rådighet for å verne samfunnet. Den enkelte borger har også et ansvar for sin egen trygghet. Løpende tilgang på varer og tjenester er uløselig knyttet til vårt velstandsnivå. Det kan imidlertid ikke gis noen garanti for at alle funksjoner i samfunnet, som for eksempel elektrisitetsforsyningen eller varetilgang, er i funksjon til enhver tid. Dette fordrer at hver enkelt borger har et reflektert forhold til hvilke forholdsregler vi ønsker å ta i tilfelle noen av samfunnets funksjoner faller bort eller forsyningsbrist inntreffer. En slik oppfordring er ikke utelukkende knyttet til den enkeltes behov for beskyttelse under kriser, men også til å redusere den usikkerhet mange av oss opplever ved kriser. Å redusere den opplevde risiko kan ofte være vel så viktig som behovet for å avverge en faktisk fare, da en reduksjon i opplevd risiko kan redusere risikoen for forstyrrelser i samfunnet, som kan oppstå hvis panikk oppstår.

Det vil verken være hensiktsmessig eller ønskelig å gi pålegg eller retningslinjer for hvilke tiltak den enkelte bør iverksette for å ivareta egen sikkerhet. Det vil heller ikke være hensiktsmessig å gi råd om hvilke typer hendelser den enkelte bør kunne være beredt på å møte. Det vil fortsatt bli arbeidet for at befolkningen får informasjon om hvilke forholdsregler som kan være fornuftige å iverksette for å ivareta egen trygghet i tilfelle kriser. Dette vil blant annet bli gjort gjennom utvikling og distribusjon av informasjonsmateriell.

12 Forskning og trusselvurderinger som grunnlag for beredskapsarbeidet

12.1 Bakgrunn

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har etter initiativ fra Direktoratet for sivilt beredskap og i samarbeid med berørte departementer siden 1994 hatt oppdrag knyttet til å gi sentrale beslutningstakere bedre og mer konkret innsikt i sårbarheten i samfunnet, og å identifisere og konkretisere kosteffektive tiltak som kan redusere sårbarheten. Dette arbeidet pågår fremdeles i de såkalte BAS-prosjektene (Beskyttelse av samfunnet). Det første BAS-prosjektet pekte på generelle trekk ved samfunnets sårbarhet under et vidt spekter av utfordringer og kartla sårbarheten innen og sammenhenger mellom de ulike samfunnssektorer. Fire sektorer ble fremhevet som spesielt kritiske for samfunnet ut fra risiko- og sårbarhetsvurderinger: Telekommunikasjon, kraftforsyning, transport og ledelse/informasjon. Arbeidet ble på dette grunnlag videreført i form av en serie av fordypningsprosjekter, nemlig prosjektet BAS2 - Sårbarhetsreduserende tiltak innen telekommunikasjon, BAS3- En sårbar kraftforsyning og i det pågående prosjektet BAS4 - Sårbarhetsreduserende tiltak innen transport, som sluttføres i 2003.

BAS-prosjektene har vært spesielt nyttige fordi de har fokusert på konkrete sårbarhetsreduserende tiltak som kan inngå i helhetlig prioriterte, sektorvise strategier for å motvirke sårbarhetsutviklingen. Aktuelle kombinasjoner av tiltak er utredet med hensyn til både effektivitet og kostnad. Både innen telekommunikasjons- og kraftforsyningssektoren er konkrete planer for sårbarhetsreduksjon under utarbeidelse og delvis vedtatt.

Innsikten fra BAS-prosjektene var en viktig medvirkende faktor til at Sårbarhetsutvalget ble nedsatt. Prosjektene ga også en rekke innspill til utvalgets arbeid. En viktig forutsetning for prosjektenes bidragsførhet har vært den nære tilknytningen til det øvrige forsknings- og utredningsmiljøet på FFI, med dybdekunnskap innen sentrale teknologiområder og lang erfaring innen planleggingsanalyser.

Forskningen om terrorisme har i Norge vært relativt sporadisk. I lys av denne utfordringens alvor og viktighet igangsatte Forsvarets forskningsinstitutt i 1999 et grunnleggende forskningsprosjekt under tittelen «Terrorisme og asymmetrisk krigføring» (TERRA). Prosjektets målsetting var å fremskaffe kunnskap om fenomenet internasjonal terrorisme; årsaker, aktører og ytringsformer. Videre ble det gjort flere trendstudier og analyser av spesifikke terrororganisasjoner og terrorvirksomheter. Prosjektet ble sluttført medio 2001, og konkluderte blant annet med å påpeke klare trender i retning av mer dødelig terrorvirksomhet - muligens med bruk av masseødeleggelsesvåpen, utført av internasjonale terroristnettverk ofte med en religiøst relatert motivasjon. Selv om tilgjengelig empiri tilsier at land som Norge har en lav sannsynlighet for terroranslag, ble det anbefalt å legge økt vekt på terror som en reell trussel også mot norsk sikkerhet.

Med dette utgangspunktet ble oppfølgingsprosjektet TERRA II igangsatt med en todelt målsetting. Dels skulle det grunnleggende forskningsarbeidet om den internasjonale terrorismens organisering og ytringsformer videreføres, dels skulle det arbeides med utforming av et spektrum av terrorscenarier hvor Norge og norske interesser er direkte berørt. Disse scenariene er ment brukt i første omgang som grunnlag for FFIs eget arbeid med konkret målrettet forskning om terrorisme. På lenger sikt var det forventet at utvalgte scenarier ville gå inn som grunnlag for den nasjonale utredning og planlegging av tiltak mot terrorisme. Terroranslagene mot USA førte til at forskningen under TERRA II-prosjektet ble noe justert i målsetting. Videre ble også den teknologiske forskningen ved FFI med relevans for tiltak mot terrorisme forsterket og fokusert.

Kommunal- og regionaldepartementets forskningsprogram «Risiko og sårbarhet» ble avsluttet i 1998. Dette programmet hadde som ett hovedmål å gjøre moderne risikotenkning og metodikk for konkrete risikoanalyser tilgjengelig for små og mellomstore bedrifter og offentlige etater. Kommunal- og regionaldepartementet har senere tatt initiativ til en prosess for utvikling av ny, sektorovergripende, generisk kunnskap som kan bidra til å møte de nye sikkerhetsutfordringene i samfunnet. Kommunal- og regionaldepartementet mente at Norges forskningsråd hadde en naturlig plass i utviklingen av nye sektorovergripende prosesser innenfor sikkerhetstenkning og forskning. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har overtatt Kommunal- og regionaldepartementets ansvar på dette fagområdet. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har fulgt opp forslaget og tatt ansvar for å finansiere et strategisk prosjekt kalt «Risk and uncertainty», som skal bygge opp sektorovergripende kompetanse innen fagområdet. Dette forutsetter imidlertid medvirkning fra andre departementer på noe sikt. Det strategiske prosjektet er i gang.

Hvert år utarbeider Politiets sikkerhetstjeneste en samlet trusselvurdering. I arbeidet med trusselvurderingen samarbeider Overvåkingssentralen med andre fagmiljøer som for eksempel Forsvarets overkommando (sikkerhetsstaben og etterretningsstaben), Forsvarets forskningsinstitutt, Norsk utenrikspolitisk institutt og Utenriksdepartementet. Avhengig av den aktuelle trusselsituasjon, innhentes også bidrag og kommentarer fra andre forskningsmiljøer og aktuelle departementer mv.

Sårbarhetsutvalget anbefalte en ny giv for norsk sikkerhetsforskning for å holde tritt med teknologi- og samfunnsutviklingen, og påpekte at sikkerhetsforskningen i Norge har vært på «sparebluss» siden midten av 1980-tallet da de store «Sikkerhet på sokkelen»-programmene ble faset ut. Utvalget understreket at man har hatt en trend innen forskningen som har medført en tyngdepunktsforskyvning mot frittstående, kortsiktige og situasjonsbestemte problemstillinger innenfor snevert avgrensede systemer eller sammenhenger, bort fra den meget betydningsfulle oppgaven som består i samlende, bred og langsiktig kunnskapsoppbygging, som kan gi det nødvendige fundament for utforming av koordinerte, kosteffektive tiltak mot den økende samfunnsårbarheten. Utvalget mente at Norges forskningsråd må innta en initierende og koordinerende rolle for å fremme sikkerhetsforskningen. Norges forskningsråd bør gis et spesielt ansvar for å sørge for at teknologitrender av betydning for risikobildet blir kartlagt, analysert og tilført det politiske system

som en viktig del av underlaget for konkrete utredninger av alternative tiltak og for beslutninger. I dette mente utvalget at en systematisk deltakelse i internasjonal trendovervåkning burde inngå. Utvalget anbefaler at informasjons-sikkerhet og IKT-sårbarhet bør vies spesiell oppmerksomhet innen sikkerhetsforskningen. Utvalget påpeker videre viktigheten av gode kost-nytte-analyser av ressursinnsats for økt sikkerhet og nødvendigheten av godt oppdatert fenomenkunnskap innen relevante områder som blant annet brann og eksplosjon og kjernefysiske, kjemiske og biologiske våpen.

Siden forskning og utredninger knyttet til samfunnssårbarhet og -sikkerhet ofte er knyttet til ivaretagelse av betydningsfulle samfunnsproblemer som det ikke er et marked for, anser utvalget det avgjørende at det finnes en betydelig offentlig finansiert sikkerhetsforskning. Det anbefales derfor at ett departement tar hovedansvar for at sikkerhetsforskning inngangsettes, vedlikeholdes og videreutvikles. Det bør søkes løsninger som gjør at sektordepartementer med stort ansvar for sikkerhet og beredskap går sammen med næringslivet i et forpliktende partnerskap for sektorovergripende forskningsprogram.

Flere av høringsinstansene er enig i at det er behov for økt innsats innen forskning og utvikling på sikkerhet og beredskap, blant annet Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, Norges forskningsråd, SINTEF, Direktoratet for brann og eksplosjonsvern, Direktoratet for sivilt beredskap og Statskonsult. Nærings- og handelsdepartementet viser til at departementet har et ansvar for tilskudd til næringsrettet forskning i Norges forskningsråd, mens ansvaret for problemstillinger knyttet til sikkerhetsforskning hviler på flere departementer. I relasjon til dette påpeker Norges forskningsråd at hovedproblemet for sikkerhetsforskningens fornyelse har vært at finansieringsvolumet har vært for lavt.

Det synes å være bred enighet om behovet for bedre koordinering og helhetstenkning i forhold til sikkerhetsforskningen, i form av mer sektorovergripende og strategiske forskningsprogrammer. Flere av høringsinstansene påpeker at Norges forskningsråd må få en sentral rolle i dette arbeidet. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Norges forskningsråd er dessuten enig med utvalget i at ett departement må ta hovedansvaret for forskningsinnsatsen på overordnet nivå.

12.2 Vurderinger og tiltak

Terroranslagene mot USA den 11. september 2001 demonstrerte at terrortrusselen er en reelt og alvorlig sikkerhetsutfordring som det må tas hensyn til i arbeidet for økt sikkerhet. Forskningen innen TERRA-prosjektene vil således utgjøre en premiss i planleggingen av den bredt orienterte sikkerhets- og beredskapsforskningen i Norge.

Trusselvurderinger gir også premisser for innrettingen av sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Slike vurderinger er blitt særlig viktige i tiden etter den kalde krigen, hvor man står overfor et diffust og sammensatt risikobilde. Trusselvurderinger har også betydning for organiseringen av EOS-tjenestene, hvilke fullmakter og oppgaver man skal ha, prioriteringen oppgavene imellom

mm. De kan også bidra til å gi legitimitet til tjenestenes disposisjoner og innretningen av virksomheten gjennom fastsettelse av overordnede rammebetingelser og prioriteringer. Det vil derfor bli satt ytterligere kraft i arbeidet med å sikre at trusselvurderingene gis en formell og institusjonell form, og at behovet for samfunnsmessig bredde i vurderingene understrekes.

Risiko- og trusselvurderinger vil være av sentral betydning for en rekke etater og institusjoner med beredskapsansvar. Det tas sikte på å tilrettelegge grunnlaget for bredt anlagte trussel- og risikovurderinger og at det tas sikte på at det utvikles et felles og kommunisert trussel- og risikobilde som kan inngå som grunnlag for beredskapsplanlegging innen ulike sektorer.

I tillegg til trusselvurderinger er det behov for å styrke forsknings- og utredningsaktivitetene på samfunnssikkerhetsområdet. Det legges opp til følgende tredeling av aktivitetene:

- a) Et bredt orientert, sektorovergripende forskningsprogram for produksjon av generell, allmenngyldig basiskunnskap
- b) Fordypende forskning innen utvalgte, spesielt viktige og krevende sektorer for å følge utviklingen og forutse trender av strategisk betydning inne det teknologiske, organisatoriske og merkantile området
- c) Analyser og utredninger for å konkretisere og tallfeste det samlede sårbarhets- og konsekvensbildet og fremlegge alternative, kost- nytte- baserte tiltaksstrategier som grunnlag for planlegging og beslutning.

Innen område a) vil det bli arbeidet for en løsning hvor Norges forskningsråd og Forsvarets forskningsinstitutt i fellesskap blir anmodet om å utarbeide et forslag til program for den sektorovergripende, grunnleggende sikkerhetsforskningen. Programmet bør være modulært bygget opp, tverrfaglig anlagt for å sikre bred deltagelse og innrettet mot å sikre et best mulig grunnlag for den løsnings- og tiltaksorienterte forsknings- og utredningsaktiviteten.

Fordypningsforskningen under område b) vil til enhver tid være konsentrert om et lite antall utvalgte sektorer, for å sikre nødvendig fokus og fremdrift. Det tas ikke sikte på å opprette nye permanente forskningsenheter for dette formål. De prioriterte forskningsaktiviteter vil bli søkt organisert med en kjerneaktivitet tilknyttet et egnet, eksisterende forskningsmiljø og delbidrag fra andre relevante miljøer etter behov. Ett slikt prioritert område er IKT-sårbarhet/sikkerhet. Norges forskningsråd og Norsk regnesentral er av Nærings- og handelsdepartementet gitt i oppdrag å kartlegge relevante forskningsmiljøer og foreslå innretting og konkrete, tidsavgrensede mål for denne forskningen. Ytterligere ett eller to andre prioriterte forskningsområder av denne typen vil bli valgt ut og initiert i tillegg til IKT-forskningen. Finansiering av denne kategorien forskning forutsettes å skje ved en kombinasjon av bevilgninger fra det/de berørte fagdepartement(er) og eventuelt bidrag fra berørte deler av næringslivet.

De analysene og utredningene som har vært foretatt av FFI i BAS-prosjektene har gitt svært nyttige innspill til sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Det tas derfor sikte på at det konsekvens- og tiltaksorienterte analyse- og utredningsarbeidet under område c) i hovedsak vil bli videreført etter modell av BAS-prosjektene ved Forsvarets forskningsinstitutt. Tiltak for å sikre nødvendig fremdrift og tyngde i arbeidet vil bli vurdert. Departementet vil avklare en hen-

siktsmessig praktisk organisering og finansiering i samråd med berørte parter.

Resultatene fra utredningsarbeidet innen transportsektoren vil i nær fremtid gi grunnlag for valg og implementering av prioriterte tiltak. Departementet vil gi prioriteringer for det videre utredningsarbeid. Det vil etter dette bli tatt initiativ til studier av andre sektorer.

Justisdepartementet vil ta initiativ til en styrket samordning av utrednings- og forskningsarbeidet på samfunnssikkerhetsområdet. Det vil skje i nært samarbeid med de respektive fagdepartementer med sektoransvar innen sikkerhets- og beredskapsarbeid, og nær kontakt med involverte forskningsinstitusjoner.

13 Administrative og økonomiske konsekvenser

13.1 Bakgrunn

Frem til 2001 var det seks departementer som fikk bevilget midler til beredskapstiltak over programområde 05 Sivilt beredskap; Justisdepartementet, Kulturdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet. I St.meld. nr. 25 (1997-98) Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002, ble budsjettorganiseringen vurdert å medføre uklar ansvarsfordeling og å være administrativ uhensiktsmessig. Det ble ansett å være svært vanskelig å vurdere utgiftene til sikkerhet og beredskap adskilt fra utgifter til ordinær driftssikkerhet og robusthet. På bakgrunn av dette ble det foreslått og vedtatt å utvikle sivilt beredskap som eget programområde fra budsjetterminen 2001.

Midlene ble overført til programområder under det enkelte fagdepartement. Det ble gjennomført som prinsipp at de enkelte fagdepartementene håndterer bevilgningsforslag til sivilt beredskap innenfor eget ansvarsområde. De administrative og økonomiske konsekvensene av forslagene i denne meldingen omtales derfor innenfor det enkelte departements sektoransvar.

13.2 Konsekvenser for Justisdepartementet

Det er behov for en utredning av de økonomiske og administrative konsekvensene av opprettelsen av et direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet. Herunder må omstillingskostnadene utredes. Omstillingskostnadene vil blant annet være avhengig av direktoratets lokalisering, antall stillingshjemler, organisasjonsform og opprettelsestidpunkt.

Etter at sammenslåing av virksomhetene er gjennomført, antas de totale driftsutgifter å bli redusert.

Det er foreslått å etablere Sivilforsvaret som en selvstendig etat underlagt et nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet, og at antall sivilforsvarskretser reduseres fra 40 til 18 kretser. Oppgaven som kretssjef vil bli overført fra politimestrene til Sivilforsvaret. Det er beregnet en reduksjon på mellom 40-50 stillinger som følge av denne omstillingen. Det er beregnet lønnsmessige innsparinger på ca. 285 000 kr pr. stilling (inkl. arbeidsgiveravgift). Disse beregningene er gjort med grunnlag i dagens lønnsnivå. Når det gjelder innsparing av variable lønnsutgifter, antas dette å være marginalt. Det er beregnet en innsparing på ca. 60 000 kr pr. stilling i øvrige driftsutgifter. Innsparingene varierer mellom 50 - 90 000 kr pr. stilling for de ulike tjenestestedene. Basert på erfaring fra tidligere omorganiseringsprosesser, er det ingen automatikk i at de administrative kostnadene går ned når stillinger fjernes. Mange av utgiftene kan være nesten de samme uavhengig av antall tilsatte, herunder kan f.eks. nevnes utgifter til telefonsystemer, husleie, reiser m.m.

I perioden 1999-2001 har sivilforsvarskretsene hatt en samlet kostnad på mellom 90-120 mill. kr.

På bakgrunn av ovennevnte kan det legges til grunn en innsparingseffekt i størrelsesorden 10-15 mill. kroner som følge av endringer i kretsstrukturen fra 40 til 18 kretser. Det må skilles mellom administrative og operative driftsutgifter. En ikke uvesentlig del av sivilforsvarskretsens driftsbudsjett går til operative driftsutgifter som varsling, vedlikehold av bygg og anlegg m.m.

Det er lagt opp til at oppgraderingen av varslingssystemet skal skje over en periode på 3 år fra og med 2001, med en total kostnad på 30 mill. kroner. I 2001 ble det bevilget 5 mill. kroner til dette formålet, mens det er bevilget 15 mill. kr i 2002.

I meldingen foreslås det å styrke det kommunale beredskapsarbeidet gjennom en lovbestemt kommunal beredskapsplikt og at fylkesmennenes tilsynsfunksjon styrkes. Det vil bli foretatt en særskilt vurdering av de administrative og økonomiske konsekvenser som ledd i lovarbeidet.

Det er bevilget 30 mill. kr til TETRA i 2002. Midlene skal benyttes til utarbeidelse av anbudsunderlag samt til gjennomføring av en rekke tester i pilotprosjektet. Anbudsunderlaget er planlagt ferdigstilt i desember 2002. Det legges opp til at utbyggere og driftsoperatør velges på grunnlag av anbudskonkurranse. Regjeringen vil vurdere en evt. utbygging av TETRA i forbindelse med arbeidet med den ordinære budsjettprosessen.

De foreslåtte tiltak knyttet til øvrige lov og utredningsarbeider innenfor Justisdepartementets ansvarsområde vil trolig medføre mindre økonomiske og administrative konsekvenser.

13.3 Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Det er ikke foreslått nye tiltak knyttet til olje- og gassektoren som vil få økonomiske konsekvenser for Arbeids- og administrasjonsdepartementet. For øvrig vises det til St. meld. nr 7 (2001-2002) Om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten kapittel 8.

De tiltak som er iverksatt for å forhindre at ytterligere transportulykker skjer, forventes dekket innenfor de eksisterende budsjetttrammer.

Når det gjelder transportberedskap, vises det til ny lov om brann- og eksplosjonsvern, hvor hjemmelen til å kunne pålegge eier av objekt kostnader ved opprusting av den kommunale beredskapen, utvides til også å gjelde jernbanetunneler. De administrative og økonomiske konsekvenser av dette tiltaket er beskrevet i Ot.prp. nr 28 (2001-2002) kapittel 15.

13.4 Miljøverndepartementet

De beredskaps- og sårbarhetsreducerende tiltak som foreslås i forhold til den fysiske kulturarven vil ikke ha direkte økonomiske konsekvenser. Tiltakene krever i første rekke bedre og mer effektive samarbeidsrutiner mellom forvaltningsnivåene nasjonalt, regionalt og lokalt.

13.5 Landbruksdepartementet

Samordningen av de tre tilsynene på matområdet under Landbruksdepartementet er gjenstand for en egen meget omfattende prosess, og har ikke sitt

utgangspunkt i denne Stortingsmeldingen. Det vises i denne sammenhengen til St.prp. nr. 1 (2001-2002) for Landbruksdepartementet. En helhetlig omtale av økonomiske og administrative konsekvenser vil bli lagt fram i en senere fase i prosjektet.

Når det gjelder departementets arbeid på matvareberedskapsområdet, vil vi vise til omtalen under Nærings- og handelsdepartementet.

13.6 Nærings- og handelsdepartementet

Forslagene til tiltak medfører ikke større administrative og økonomiske konsekvenser for NHD. Det tas forbehold om at det kan bli aktuelt med en del kostnadskrevende tiltak som følge av de utredningene som foreligger til behandling i departementet. Det dreier seg i første rekke om risiko- og sårbarhetsanalysen av dagligvarer i Nord-Norge og ECONs analyse av virkemidlene innenfor forsyningsberedskap.

I Nord-Norge-rapporten ligger det inne forslag som kan koste opp til i underkant av 16 millioner kroner i etableringskostnader og i underkant av 2 millioner kroner i årlig drift på NHDs og LDs områder sett under ett. Denne rapporten vil bli sendt ut på høring i løpet av kort tid.

ECONs rapport om virkemidler behandles for tiden i NHD. Skulle dette arbeidet munne ut i en større omlegging av virkemiddelbruken kan dette føre til noe økte kostnader.

13.7 Kultur- og kirkedepartementet

Revisjonen av forskrift om virksomheten i Norsk rikskringkasting under beredskap og i krig vil ha ubetydelige administrative konsekvenser for Kultur- og kirkedepartementet og Samferdselsdepartementet.

I konsesjonene til analogt riksdekkende reklamefinansiert fjernsyn for periodene 1991-2003 og 2003-2009 er TV 2 AS forpliktet til å treffe særskilte beredskapstiltak og å samarbeide med Norsk rikskringkasting om beredskapsplanlegging. Disse forpliktelsene har visse administrative og økonomiske konsekvenser for TV 2. P4 Radio Hele Norge har liknende forpliktelser i sin konsesjon til analog riksdekkende reklamefinansiert radio for perioden 1993-2004.

13.8 Helsedepartementet

I forbindelse med behandling av St.prp. nr. 3 (2001-2002) bevilget Stortinget 62 mill kr til styrking av den helsemessige beredskap mot ABC-hendelser. I tillegg ble det omdisponert 3 mill kr innenfor Sosial- og helsedepartementets budsjett. Enheter for dekontaminering (rensing av personer) er innkjøpt og utplassert ved utpekte sykehus. I tillegg er vernedraktsett for innsatspersonale innkjøpt og utplassert ved norske sykehus med akuttfunksjon. Personell blir opplært i bruken av utstyret. Det arbeides med innkjøp av en del legemidler til behandling av personer som har vært utsatt for biologiske og kjemiske stridsmidler. Dette er legemidler som ikke er hylleware og som derfor i mange tilfeller må spesialbestilles. Legemidlene er følgelig svært dyre i innkjøp. Mange har i tillegg kort holdbarhet. Et foreløpig anslag går ut på at det vil

koste ca 15 mill kr i året å opprettholde lageret. Helsedepartementet arbeider med et nordisk samarbeid på dette området som kan medføre noe reduksjon i utgiftene. Departementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med fremtidige budsjettproposisjoner til Stortinget.

I forbindelse med sykehusreformen er beredskap definert som en av hovedsatsingsområdene for videre oppfølging. Det vil i denne sammenheng være aktuelt med en oppgradering av de regionale helseforetakenes beredskap, blant annet innenfor forsyningssikkerhet.

Helsedepartementet vil eventuelt komme tilbake til behov for oppfølging og videreføring på dette området for 2003 og senere år.

I den stortingsproposisjon som fremmes om tilleggsbevilgninger i 2002 knyttet til ressursbehovet innen det sivile beredskap og politiets (inkludert Politiets sikkerhetstjenestes) beredskap er det fremmet flere forslag til styrking av helseberedskapen mot terror, herunder atomberedskap, og beredskap mot anslag med biologiske og kjemiske stridsmidler. Helsedepartementet vil eventuelt komme tilbake til behov for oppfølging og videreføring av de foreslåtte tiltakene for 2003 og senere år.

Helsedepartementet vil fremme forslag til nødvendig fornyelse og oppgradering av utstyr, herunder måleutstyr, til atomberedskapsorganisasjonen.

13.9 Øvrige departementer

Det forventes ikke nevneverdige økonomiske og administrative konsekvenser på øvrige departementers områder forbundet med tiltakene som varsles i meldingen.

13.10 Ressursbehovet i 2002

Justisdepartementet vil parallelt med denne melding fremme en egen proposisjon om ressursbehovet innen det sivile beredskap og politiets beredskap samtidig med Forsvarsdepartementets varslede proposisjon om omleggingen i Forsvaret. Justisdepartementet har anmodet samtlige departementer, Direktoratet for sivilt beredskap, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste om å foreta en kritisk vurdering av ressursbehovet i 2002 for å møte de nye utfordringene etter 11. september 2001. Departementene har blant annet vurdert tiltak knyttet til det som oppfattes som kritiske funksjoner innen sine samsfunnssektorer. Det er avdekket behov for nødvendige bevilgningsøkninger innen arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, utover den styrkingen som allerede er innarbeidet i budsjettene for 2002. Ressursbehovet har bygget seg opp over tid, og omfatter både styrkinger av driftsbevilgningene og investeringsbevilgningene.

13.11 Det fremtidige ressursbehovet

Det tas forbehold om i hvilken takt de nye satsninger og tiltak i denne meldingen kan gjennomføres. Med bakgrunn i den økonomiske situasjonen, vil det være det enkelte sektoransvarlige departementents ansvar å vurdere hvordan satsningene skal finansieres i de årlige budsjettprosessene.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 5. april 2002 om samfunns-
sikkerhet blir sendt Stortinget.

