



**DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT**

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
201205477

Vår ref.
12/1312

Dato
11.09.2012

NOU 2012:14 Rapport fra 22.juli kommisjonen - Høringsuttalelse

Vi viser til brev av 17. august 2012 fra Justis- og beredskapsdepartementet angående ovennevnte.

Justis- og beredskapsdepartementet ber spesielt om synspunkter på kommisjonens avsluttende konklusjoner og anbefalinger, slik de fremgår av kapittel 19.

Innledningsvis vil vi understreke at 22. juli-kommisjonens rapport framstår som et viktig grunnlag for det videre arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Rapportens konklusjoner og anbefalinger anser vi som tankevekkende og relevante for vår egen organisasjon og sektor, og for offentlige myndigheter generelt.

Samferdselsdepartementet har spesielt merket seg kommisjonens første punkt for tiltak på nasjonalt nivå under kapittel 19.9, som oppfordrer til styrking av grunnleggende holdninger og kultur knyttet til: risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse, og resultatorientert lederskap. Arbeidet med å følge opp kommisjonens konklusjoner og anbefalinger er allerede i gang.

Videre ønsker vi å knytte noen kommentarer til 4. og 5. punkt i kapittel 19.9. Punkt 4 presiserer at planverk må benyttes under reelle hendelser, og at bruk av planverk må øves jevnlig. Samferdselsdepartementet stiller seg bak dette, men ønsker å understreke at minst like viktig som at det øves, er hvordan det øves. Gjennomføring av øvelser må ikke bli et mål i seg selv, men et middel for å øke organisasjonens evne til å håndtere en reell hendelse. Dersom øvelsesfrekvensen blir for stor, kan det for eksempel bli utfordrende å samle flere etater/sektorer for å øve samhandling. På sentralt nivå kan

det kan være mye å hente ved å videreutvikle dagens øvelser, og sikre at det øves riktig.

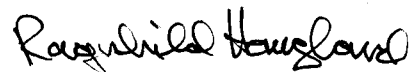
Under 5. punkt, skriver kommisjonen: *Det må etableres gradert samband og rutiner for rask informasjonsflyt til, fra og mellom departementene og deres underliggende etater, også under kriser.* Dette anser også Samferdselsdepartementet som svært viktig, ikke minst etter 22. juli 2011 når det er større geografisk avstand mellom departementene enn før.

Høringsinnspill fra Post- og teletilsynet er vedlagt.

Med hilsen



Lasse Lager (e.f.)
avdelingsdirektør



Ragnhild Kise Haugland
rådgiver

Vedlegg



➔ Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep.
0030 OSLO

Vår ref.:
1204521-3 - 008

Vår dato:
3.9.2012

Deres ref.:
12/1312

Deres dato:
23.8.2012

Saksbehandler:
Stig Solberg / Håkon Styri

www.npt.no

NOU 2012:14 Rapport fra 22.juli kommisjonen - høring

Post- og teletilsynet (PT) viser til brev datert 23.8.2012, hvor det bes om eventuelle merknader til rapporten fra 22.juli-kommisjonen. Den meget korte høringsfristen gjør det imidlertid vanskelig å foreta en uttømmende vurdering av alle forhold som kommer frem i rapporten. PT har derfor begrenset kommentarene i dette brev til de forhold som relaterer seg til PTs tilsynsansvar. Forhold påpekt av kommisjonen som kan ha betydning for PT som organisasjon, har det ikke vært tid til å gå innpå i denne omgang. PT vil imidlertid gjennomgå kommisjonens anbefalinger med tanke på egen organisasjon og beredskap så snart som mulig.

Rapport fra 22.juli-kommisjonen omtaler flere forhold som gjelder ekomnettens og nødmeldesentralenes håndtering av nødanrop den 22.7.2011. PT ser det som hensiktsmessig at 22. juli-kommisjonens funn vurderes i sammenheng med rapporten «Forslag til fremtidig organisering av nødmeldetjenesten» (112-rapporten) som ble publisert 15.06.2009. Rapporten fra 22.juli-kommisjonen fremmer også forslag som, hvis implementert som foreslått, kan ha innvirkning på ekomnettens og –tjenestens funksjonsevne i krise. PT vurderer det som viktig at det gjøres en samlet og helhetlig vurdering av alle forslag som innebærer at aktører gjøres mer avhengig av offentlige elektroniske kommunikasjonsnett og –tjenester i forbindelse med deres håndtering av kriser. Slike forslag må vurderes opp mot de krav ekomnettene og –tjenestene i dag er underlagt.

Merknader knyttet til nødanrop

Innledningsvis i kap 7.3 (side 113 første spalte) skriver kommisjonen:

«Nordre Buskerud, Søndre Buskerud og Oslo politidistrikter [...] var imidlertid ikke i stand til å dele informasjonen på tilfredsstillende måte. Dette skyldes manglende felles sambandsplattform, manglende direktelinjer mellom operasjonssentralene og manglende system for skriftlig deling av informasjon på taktisk og operativt nivå.»

PT er kjent med at nødmeldesentralene ikke har en felles sambandsplattform. Videre er PT kjent med at et nødanrop som skal overføres fra en nødmeldesentral til en annen, ikke i alle tilfeller medfører at opplysninger om innringers telefonnummer automatisk følger med overføringen. Innringers telefonnummer er nødvendig for å finne abonnentens navn og registrert adresse, og dersom innringer benytter en mobiltelefon, for å kunne gjøre oppslag for å få en geografisk posisjonering av mobiltelefonen innringer benytter. Mottakende nødmeldesentral er da avhengig av at enten innringer selv opplyser om sitt telefonnummer, eller at operatøren som overfører anropet til annen nødmeldesentral informerer om dette manuelt.

I fotnote 18, side 113 står det:

«Ved operasjonssentralen i Hønefoss betjenes to analoge telefonlinjer som brukes til nødanrop. Dersom begge linjene er opptatt, får innringeren opptattsignal. Begge linjene ble bemannet.»

Dette er også omtalt i kap. 8.5 (side 167 første spalte):

«I Nordre Buskerud er den tekniske løsningen en annen. Ved operasjonssentralen i Hønefoss betjenes to analoge telefonlinjer som brukes til nødanrop. Det er ingen automatiske mekanismer etablert for viderekobling ved ikke-svar, opptatt eller ved feil i telenettet. Dersom begge linjene er opptatt, får innringeren opptattsignal.»

PT er kjent med at nødmeldesentralene har forskjellige tekniske løsninger for å håndtere de tilfellene der alle linjer er opptatt. Noen steder får innringer opptattsignal, andre steder fortsetter det å ringe (en er da i en kø), mens det noen steder er slik at en automatisk blir viderekoblet til annen nødmeldesentral.

De underliggende problemstillinger for de forhold som er omtalt over er diskutert i 112-rapportens behandling av temaet «fremtidens nødmeldetjeneste».

Under kap. 7.3 (side 113 annen spalte) skriver kommisjonen:

«Kun sekunder etter at meldingene innkom til NBPD, begynte også operasjonssentralen i Søndre Buskerud politidistrikt (SBPD) å motta nødanrop. Dette skyldtes en teknisk feil som medførte at nødanrop gjort fra telefoner med NetCom-abonnement ble formidlet til nabodistriktet.»

Og, i kap. 8.5 (side 167 første spalte) står det:

«Ved operasjonssentralen hos Søndre Buskerud politidistrikt i Drammen kan de ta imot fire samtaler samtidig. Det er ingen teknisk ordning som viderekobler nødanrop til nabodistrikter. Til tross for dette var det flere ved Utøya som opplevde at deres anrop til 112 ble besvart av alarmsentralen i Søndre Buskerud. Dette kan skyldes to forhold: enten at mobiltelefonen de ringte fra, var koblet til en basestasjon i Søndre Buskerud politidistrikt, eller at mobiltelefonen benyttet et abonnement fra leverandøren NetCom. Det siste skyldes at det i forbindelse med overgang til nye mobilsentraler oppsto en feil i oppsettet slik at samtlige 112-anrop gjort fra slike telefoner ble koblet til sentralen i Drammen. Dette var årsaken til at Søndre Buskerud mottok ekstra mange 112-henvendelser.»

Som fotnote 79 (side 167) er det anført:

«Både Drammen og Nedre [sic] Buskerud politidistrikt meldte om denne feilen i mai 2011, men denne var ikke rettet opp før 22/7.»

Fotnote 79 utdyper ikke hvordan feilen ble meldt, men PT legger til grunn at feilen ble meldt til tilbydereren som er nevnt i den siterte teksten fra rapportens side 167.

PT har flere merknader til det over nevnte forhold:

- Feilruting av nødanrop er dessverre ikke uvanlig, og feilruting kan ha forskjellige årsaker. Et nødanrop rutes avhengig av hvilken basestasjon mobiltelefonen kobler seg opp mot. Det kan forekomme at en mobiltelefon som befinner seg i det geografiske ansvarsområdet til én nødmeldesentral kobler seg opp mot en basestasjon som i hovedsak dekker et geografisk område som sogner til en annen nødmeldesentral. Anropet vil da kunne oppfattes som rutet feil. En annen årsak kan være feil i et av mobilnettene. Det gjøres hyppige oppgraderinger og endringer i mobilnettene, og både menneskelige og tekniske feil kan forekomme.
- For bruk i tilsynsarbeidet har PT etablert en løsning hvor operatører ved nødmeldesentralene også kan gi informasjon til PT om hendelser der nødanrop ikke rutes

til korrekt nødmeldesentral eller det overføres mangelfulle opplysninger i forbindelse med nødandropet. PT har også en e-postadresse (opprinnelsesmarkering@npt.no) som kan benyttes i denne sammenheng.

- Følgende datoer er det registreringer hos PT som kan relateres til TeliaSonera Norge AS' feil i det aktuelle området: 7.5.2011, 16.5.2011, 31.5.2011 og 29.6.2011. Etter dette har ikke PT mottatt noen registreringer som tilsier at det fortsatt var problemer med feilruting i dette området. I ettertid vet vi nå at feilen(e) fortsatt var der 22.7.2011. PT har fått opplyst at feilen oppstod som følge av overgang til nytt kjernenett hos TeliaSonera Norge AS. Feilen hos TeliaSonera Norge AS er per dags dato selvfølgelig rettet opp.

PT deltar i «Samordningsrådet for nødrelaterte problemstillinger». Rådet har 2-3 møter i året og ledes av Justisdepartementet. Direktoratet for nødkommunikasjon har sekretariatet. Mandatet er å være et rådgivende organ innenfor nødrelaterte problemstillinger. Også de tre nødetatene er representert i rådet. PT vil ta opp problemstillinger knyttet til de nevnte hendelser i rådet.

Merknader knyttet til kommisjonens forslag til tiltak

I rapportens kap. 9 (side 187 annen spalte) skriver kommisjonen:

«Kommisjonen mener det er ønskelig med et automatisert system for varsling og tilkalling av ansatte, slik at alle enheter ved behov raskt kan innkalle mer personell. Enkelte virksomheter har allerede etablert slikt system. Meldinger kan da sendes ut, for eksempel som innleste talemeldinger eller SMS til mottakerne, og inneholde en kvitteringsfunksjon som gjør det lettere å holde oversikt over hvem som kommer, og når de kan ventes.»

Under kap. 19.5 (side 454 annen spalte) står det:

«Politiet måtte ty til telefonisk varsling og mobilisering av personell. Verdifull tid ble tatt bort fra arbeid med situasjonsanalyse og styring av operasjonene. Oslo kommunes beredskapsstat hadde etablert SMS-varsling, som krevde liten innsats og raskt ga stort oppmøte.»

PT vurderer det som hensiktsmessig å se dette forslaget i sammenheng med «forslag til konsept for varsling av befolkningen» som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sendte på høring 25.6.2012, og som er basert på DSB-rapporten Befolkningsvarsling utgitt 8.11.2011.

PT vil anføre at i situasjoner hvor innleste talemeldinger og SMS benyttes til befolkningsvarsling, samtidig som nødetatene og andre etater som har oppgaver i forbindelse med krisehåndtering gjennomfører tilkalling av personell ved bruk av tilsvarende systemer, så kan det oppstå ressursknapphet hvis ikke systemene koordineres. Dette er tiltak som må harmoniseres dersom kommisjonens forslag følges opp.

I rapporten kap 14 (side 336 første spalte) skriver kommisjonen:

«Mobiltelefoni og smarttelefon tilbyr også foto- og videokapasitet som politiet åpenbart vil kunne nyttiggjøre, ved å etablere systemer og programmer som kan samspille med teknologien.»

Under kap 19.7 (side 457 første spalte) står det:

«Mobilnettet var for mange det eneste velfungerende samband denne dagen, men noen uker tidligere var det alvorlig svikt i store deler av mobilnettet i østlandsområdet. I samfunnets læring er det viktig å innse at konsekvensene av angrepene ved marginalt andre omstendigheter kunne vært enda mer dramatiske enn marerittet 22/7.»

PT forstår det over nevnte slik at de offentlige mobilnettene og mobilt bredbånd foreslås å skulle supplere nødnettet i krisehåndteringen. PT er kjent med at det i helsesektoren benyttes mobilt bredbånd for kommunikasjon mellom teknisk utstyr i ambulanse og sykehus. Samtidig er mobilnettene viktige for befolkningens mulighet til å få kontakt med nødnummer og til å utveksle informasjon i en nødsituasjon.

Dersom nødetater og annet krisehåndterende personell skal bruke mobilnett og særlig mobilt bredbånd på skadested til krisehåndtering som primær kommunikasjonskanal, kan dette raskere enn i dag medføre at den lokale etterspørselen etter slik kommunikasjon overstiger det lokale tilbudet. Dette vil kunne medføre hel eller delvis sperr i lokal kommunikasjon. PT viser til St.meld. nr. 39 (2003-2004) «Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid» kap. 12.7.2 som omtaler erfaringene med mobilsambandet etter Rocknes-forliset i januar 2004 og Åsta-ulykken i januar 2000.

PT skal sikre at markedsaktørene ivaretar hensynet til nødvendig sikkerhet og beredskap i ekomnett og tjenester. Målsetning er at infrastrukturen er robust nok og har tilstrekkelig kapasitet til å dekke samfunnets behov i krise, fred, og krig. Det er imidlertid nødvendig å planlegge for kapasitetsproblemer og utfall. I enkelte situasjoner kan det være aktuelt å redusere kapasiteten for dataoverføring for å gi prioritet til talesamband og enkle tekstmeldinger (SMS). For tilbydere av mobilnett, og for PT, er det viktig å få tilstrekkelige opplysninger om de faktiske behovene til brukere med samfunnsviktige oppgaver slik at det er mulig å ta riktige beslutninger både forut for og i situasjoner med ressursknapphet. En hendelse som omfatter utfall av elektrisk kraft kan medføre en situasjon med redusert kapasitet i både de offentlige mobilnettene og i nødnettet. PT ser at det kan være behov for at det offentlige mobilnettet i enkelte situasjoner supplerer nødnettet, men dette krever et helhetlig planverk og øvelser, og eventuell forhåndsregulering. PT viser i denne sammenheng til det pågående arbeidet med å innføre trafikkprioritet for visse brukere i mobilnettene. Hvorvidt datakommunikasjon skal kunne gis prioritet vil blant annet avhenge av nødetatenes egne prioriteringer og faktiske behov. Dette spørsmålet vil bli adressert i høringsdokumentasjonen.

Med hilsen

Torstein Olsen
direktør

Brevet er godkjent elektronisk og
ekspedert på papir uten underskrift

Einar Lunde
avdelingsdirektør