



Arkivsaksnummer: 24/01023-2
Saksbehandler: Tor Arne Johansen Morskogen

Saksgang	Møtedato	Saksnr
Fylkesutvalg	10.04.2024	
Fylkestinget	24.04.2024	

Svar på høring om endringer i sivilbeskyttelsesloven

Fylkeskommunedirektørens innstilling:

1. Troms fylkeskommune stiller seg bak det fremlagte forslaget til endringer i sivilbeskyttelsesloven.
2. Troms fylkeskommune vil peke på Forsvarskommisjonen av 2021 og Totalberedskapskommisjonens utredninger. Herunder behovet for at kommunene i Troms og Finnmark har tilstrekkelig med ressurser og kompetanse til å ivareta sikkerhet og beredskap i regionen.
3. Fylkeskommunen vil også peke på Totalberedskapskommisjonens forslag punkt 5.5.3 om fylkeskommunenes rolle i beredskapen.
4. Troms fylkeskommune vil også minne om punkt 9.5.1. i Totalberedskapskommisjonens rapport, og minne om at momenter som tas opp i denne høringen kunne vært verdifulle å se i lys av en helhetlig beredskaps-tiltakssone i Troms og Finnmark, slik at regionens behov for arbeidskraft og særlige problemstillinger kan sees på i et helhetlig rammeverk. Troms fylkeskommune bistår gjerne departementet i dette arbeidet.

Tromsø, 02.04.2024

Camilla Bjørn
Fylkeskommunedirektør

Vedlegg

Utrykte vedlegg

[Høringsnotat](#)

[Høringens hjemmeside](#)

[Sivilbeskyttelsesloven](#)

[Fylkestingssak 82/23 – Høringsinnspill til Forsvarskommisjonen \(TFFK\)](#)

[Fylkestingssak 92/23 – Høringsinnspill til Totalberedskapskommisjonen \(TFFK\)](#)

Bakgrunn

Saken fremmes for at Troms fylkeskommune skal komme med høringsvar på *Høring om endringer i sivilbeskyttelsesloven – sivil arbeidskraftberedskap når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare*. Høringsfristen er 15.4. Departementet har innvilget utsettelse, slik at saken kan behandles i fylkestinget.

Beskrivelse

Regjeringen har sendt ut et forslag på høring som tydeliggjør enkelte momenter i sivilbeskyttelsesloven. Denne loven regulerer Sivilforsvaret og andre statsorganers beredskapsoppgaver.

Forslaget som er sendt ut på høring tilfører nye momenter til loven der man kan pålegge sivil arbeidskraftberedskap når rikets sikkerhet eller selvstendighet er i fare. Forslaget følger opp *Forsvarskommisjonen av 2021* punkt 13.5.4. (s. 241 i NOU 2023:14) Dette punktet peker på behovet for at myndighetene i krise og krig bør ha tilstrekkelige hjemler for å kunne pålegge private borgere og bedrifter plikt til å yte nødvendig bistand for å møte nasjonale trusler med samfunnets felles ressurser (totalforsvaret). Punktet er også en oppfølging av NOU 2023:17 *Nå er det alvor* punkt 31.8.2. (s. 421 i NOU 2023:17). Referansene til kommisjonene er gjengitt i sin helhet i slutten av dette dokumentet.

Bakgrunnen for forslaget er å sikre at Regjeringen har tilstrekkelige fullmakter for å mobilisere sivil arbeidskraft. Regjeringen mener at dagens regelverk ikke er til hinder for dette, men at det er uklarheter i regelverket som kan klargjøres ved å endre loven.

For å sikre det overnevnte tas det inn et nytt kapittel VI B i sivilbeskyttelsesloven.

Forslaget som er fremmet er inspirert av den finske reguleringen av samme sakskompleks. Denne reguleringen – og hvordan øvrige sammenlignbare land håndterer spørsmålet – oppsummeres i høringen fra side 8 og utover.

Utredningen inneholder også en nyttig gjennomgang av forholdet til øvrig lovverk, herunder beredskapsloven, forsvarsloven, lov om militære rekvisisjoner, helseberedskapsloven, sivilbeskyttelsesloven, tidligere lov om forsynings – og beredskapstiltak og NAV-loven. Man kan også trekke linjer fra NATO sin artikkel tre om egenberedskap/kapasitet til lovforslaget.

Departementet tar opp tre forhold som de eksplisitt ber om tilbakemelding på. Det ene er virkeområdet for bestemmelsene, det andre er terskelen for anvendelse og det siste er grensegangen mot personvernet.

Vurdering

Det fremlagte forslaget representerer en oppdatering av regelverket og en utvikling av totalberedskapskonseptet. Herunder hvem som er omfattet av forslaget.

Høringsnotatet gjennomgår konstitusjonelle og folkerettslige sider av forslaget, samt drøfter forholdet til konstitusjonell nødrett.

Departementet har bedt om tilbakemelding på tre konkrete felt.

Det første er virkeområdet der spørsmålet er hvem som omfattes av loven. Fylkesdirektøren er av den formening at forslaget medfører en klargjøring som har betydning for en region som har mye utenlandsk arbeidskraft i sentrale funksjoner. Av den grunn støtter man departementets vurdering om at loven skal gjelde for alle som til enhver tid har lovlig opphold i Norge. Fylkesdirektøren støtter at tilknytningen til arbeidsmarkedet må være reell, og at kortere opphold ikke er tilstrekkelig – og at turister derfor ikke kan ilegges en slik plikt.

Det andre er terskelen for at den nye bestemmelsen i §24 e kan komme til anvendelse. I forslaget er det klart at dette er når «rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare». Noe som tydeliggjør at krig ikke alene er et kriterium. Dette er klokt gitt at Norge kan være i krig uten at selvstendighet eller sikkerhet er truet.

Det tredje feltet er forholdet til personopplysninger.

Forslaget viser til to konkrete hjemler for behandling av personopplysninger, samt at Kongen vil (§24 k, tredje ledd) få en hjemmel til å gi en forskrift om behandling av personopplysninger. Fylkeskommunedirektøren legger til grunn at Kongen vil forholde seg til gjeldende regelverk innenfor personvernforordningen dersom en slik forskrift utarbeides, og har utover det ingen kommentar til punktet.

Departementets forslag til endringer fremkommer på side 79-84 i høringsnotatet

Fylkeskommunedirektøren vil også peke på at forslaget berører et sakskompleks som ikke er bedt om en tilbakemelding på, forholdet mellom utviklingstrekk i Nord og innretning av beredskapsressurser i Troms. Av den grunn er det tatt inn et noe bredere vedtak enn kun på de

spørsmål som ønskes besvart. Herunder hvordan regionens avhengighet av utenlandsk arbeidskraft gjør at en slik regulering kan ha stor betydning for Troms fylke. Det er også mulig å se forslaget opp mot forslaget om en tiltakssone for beredskap i Troms og Finnmark.

Det er også naturlig at departementet gjøres oppmerksom på den rollen fylkeskommunen kan ha i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i landsdelen, i den anledning er det naturlig å peke på den rollen fylkeskommunen kan ha i å planlegge langsiktig innenfor sektoren hvilken sektor? og sikre og klarer vi å sikre tilstrekkelig kompetanse? at det er tilstrekkelig kompetanse tilgjengelig. I tillegg til dette kommer fylkeskommunens personell, kjøretøy og bygningsmasse som kan være av betydning i beredskapen, gitt en tydelig rolleavklaring fra departementets side.

Dette er også budskapet til Totalberedskapskommisjonen sitt punkt 5.5.3. I den anledning vises det også til tidligere vedtak i gamle Troms og Finnmark fylkesting.

For ordens skyld refereres også punktene det vises til i Totalberedskapskommisjonen og Forsvarskommisjonen i sin helhet under

Totalberedskapskommisjonen:

5.5.3 Fylkeskommunens ansvar og oppgaver må tydeliggjøres og ressurssettes

Flere fylkeskommuner opplever at det er uklart hva som ligger i samfunnssikkerhetsansvaret deres. Kommisjonen erfarer i tillegg at flere tillagte oppgaver ikke synes å bli fulgt opp i tilstrekkelig grad. Dette kan få negative konsekvenser for beredskapen lokalt, regionalt og nasjonalt.

For å styrke det regionale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap mener kommisjonen at ansvaret til fylkeskommunen må avklares, tydeliggjøres og kommuniseres internt og overfor kommuner, andre regionale aktører og departementene. Fylkeskommunene må deretter ressurssettes slik at de kan utøve oppgaver i tråd med forventningsavklaringen. Se også nærmere vurdering av fylkeskommunenes oppgaver innenfor trafikk- og transportberedskap i kapittel 18.

9.5.1 Behov for styrket beredskap i nord

For å ivareta norske interesser i nordområdene er det avgjørende å opprettholde bosetting i vår nordligste landsdel. Befolkningsgrunnet er en avgjørende faktor for beredskapen, og stabil bo-setting i nordområdene er fremhevet som viktig av så vel distriktpolitiske som av sikkerhetspolitiske grunner.

Med tanke på de særskilte beredskapsutfordringene i Nord-Norge og den sikkerhetspolitiske betydningen av området, vil kommisjonen understreke viktigheten av at ulike sektormyndigheter planlegger ut ifra en helhetlig forståelse av utfordringene i regionen. Et eksempel er sektorvise beslutningsprosesser om lokalisering av statlig tjenesteproduksjon, og statlige anskaffelser som innrettes på måter som gjør det vanskelig for lokalt næringsliv å vinne kontrakter.

Kommisjonen mener at sterke lokalsamfunn i nord må prioriteres, ikke minst ut fra sikkerhetspolitiske og beredskapsmessige hensyn. Kommisjonen mener at den enkelte sektor, og særlig Forsvaret som vil øke sitt avtrykk i landsdelen fremover, har et særskilt ansvar for å utvikle en politikk som får ansatte til å bosette seg der de jobber. Dette må skje gjennom en samordnet nordområdepolitikk.

Et virkemiddel for et mer strukturert regionalt samarbeid er utarbeidelse av felles strategier og prioriteringer for å sikre bevissthet og felles ansvar for viktige beredskapshensyn i hver enkelt region og kommune. Kommisjonen mener dette bør ses i sammenheng med en tydeligere retning og struktur for beredskapsarbeidet bredt.

Nasjonal tiltakssone i Troms og Finnmark

Kommisjonen mener at utviklingen i utfordringsbildet tilsier at det er behov for en nasjonal og helhetlig innsats for beredskapen i Troms og Finnmark og i nordområdene generelt. Økt økonomisk aktivitet skaper grunnlag for mer stabil bosetting og vekst. Tilrettelegging for næringsutvikling og statlige arbeidsplasser er derfor viktig. Sivile ressurser i regionen har også betydning for totalforsvaret. Dette gjelder også for helseberedskapen.

Kommisjonen mener derfor at det er behov for en nasjonal tiltakssone i Finnmark og Nord-Troms. En slik tiltakssone må inkludere en økonomisk tiltakspakke som kan legge til rette for å styrke offentlig sektor, infrastruktur, forskning, utdanning og næringslivet i regionen.

Kommisjonen mener at det er nødvendig med en satsing på tvers av sektorer for å stimulere til aktivitet, og for å styrke beredskapen i området. Økt økonomisk aktivitet gir grunnlag for mer stabil bosetting og vekst.

Øst-Finnmark har den største utfordringen i nasjonal sammenheng ettersom det er her grensen mot Russland ligger. Vekst, utvikling og beredskap i Øst-Finnmark er ikke isolerte finnmarksforhold, men omhandler nasjonal sikkerhet og suverenitet. En viktig faktor er det russiske bastionforsvaret og konsekvensene hvis Russland velger å øke kontrollen innenfor bastionen. En nasjonal tiltakssone må derfor ta utgangspunkt i NATOs syv grunnleggende forventninger til samfunnssikkerhet og samfunnets motstandsdyktighet. Disse forventningene er nærmere omtalt i kapittel 10 om totalforsvaret. Det er derfor viktig at staten investerer i Øst-Finnmark. Samfunnssikkerhets- og statssikkerhetshensyn gjør seg begge gjeldende, og må bli tatt hensyn til innenfor en nasjonal ramme.

Kommisjonen har merket seg at mange ulike aktører etterlyser dimensjonerende scenarioer for beredskapen. Problemstillingen gjelder generelt og er noe kommisjonen behandler flere steder i rapporten, spesielt knyttet til felles planforutsetninger og forsyningssikkerhet i kapittel 13. Den sikkerhetspolitiske betydningen av nordområdene og de lange avstandene gjør det spesielt viktig at det utarbeides felles planforutsetninger.

Kommisjonen vil fremheve helseberedskap som et område som krever spesiell oppmerksomhet i nordområdene, både som følge av regionens avhengighet av flytransport, og regionens sikkerhetspolitiske betydning. I kapittel 25 om helseberedskap fremheves den beredskapsmessige betydningen av transport av både personell og pasienter. Forutsetningene for dette er ulikt for ulike regioner i Norge. Dette skyldes både at geografisk avstand mellom helsetjenester er ulik, at transportsystemet er ulikt, i tillegg til at avhengigheten til utenlandske vikarer, så vel som av pendlere som ikke er bofaste, er ulik mellom helseregioner. Dette kan

skape en sårbarhet dersom innreiserestriksjoner, værforhold, eller andre faktorer gjør at planlagt reservekapasitet ikke kan komme til anvendelse. Flere av disse sårbarhetsfaktorene gjør seg spesielt gjeldende i Nord-Norge. Dette viste seg blant annet under koronapandemien, da det ble vanskelig å rekruttere midlertidig helsepersonell fra Finland, Sverige og andre land. Når det gjelder den sikkerhetspolitiske betydningen, vises det til at Norge kun har én samlet helsetjeneste. Forsvarets økte aktivitet og avtrykk i regionen, sammenholdt med den sikkerhetspolitiske utviklingen, kan også få konsekvenser for det sivile helsetjenestetilbudet. Utfordringer knyttet til underdimensjoneringen av den sivil-militære helseberedskapen omtales også nærmere i kapittel 25.

31.8.2 Beredskapslovgivningen må dekke hele krisespektret

Totalberedskapskommisjonen vil peke på viktigheten av å ha en beredskapslovgivning som dekker hele krisespektret – fra de mindre hverdagskrisene til de større sektorovergrepene og krig. Totalberedskapskommisjonen vurderer at det i lys av den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen og risikobildet fremover er grunn til å gjennomgå beredskapsregelverket nærmere, og vil i det følgende komme med noen anbefalinger til hvordan dette bør gjøres.

Kommisjonen mener at regjeringen må sikre et hjemmelsgrunnlag for krisehåndtering på forhånd der det er mulig. Alle behov det er påregnelig at vil dukke opp i en krisesituasjon bør være utredet og regulert på forhånd. Både for beredskapsplanleggingen og krisehåndteringen er det en fordel å ha et gjennomtenkt kriselovverk på forhånd. Dersom hjemmelsgrunnlaget ikke er på plass før krisen inntreffer, kan man komme i en krisesituasjon hvor man må handle på grunnlag av nødrett. Dette mener kommisjonen så langt som mulig bør unngås, blant annet fordi det vil kunne svekke befolkningens tillit til myndighetene både i krisehåndteringen og på lengre sikt.

Beredskapsloven gir vide fullmakter til regjeringen til å gi bestemmelser av lovgivningsmessig karakter, men terskelen for å anvende loven er høy. Beredskapsloven gjelder bare ved krig og krigsfare mv. Kommisjonen har ikke foretatt en nærmere vurdering av beredskapsloven, da den uansett har et snevert anvendelsesområde som bare dekker kriser øverst i krisespektret. Kommisjonen vil peke på viktigheten av gode beredskapsbestemmelser for kriser lavere i krisespektret. Dette er regulert i sektorlovgivningen, og dette mener kommisjonen er fornuftig. Sektor-lovgivningen må ha beredskapsbestemmelser som hjemler aktuelle tiltak for påregnelige krisesituasjoner. Hvilke krisesituasjoner som er påregnelige vil endre seg over tid, og sektorlovgivningen må derfor utvikles i takt med endringer i trusselbildet. Kommisjonen har ikke selv kunnet foreta en gjennomgang av alt beredskapsregelverk, men har fortløpende i utredningen pekt på enkelte regel-verksendringer det anses å være behov for. Kommisjonen mener at hvert departement må vurdere om sektorlovgivningen det har ansvar for, har tilstrekkelige hjemler for å håndtere kriser i egen sektor og konsekvenser av kriser i andre sektorer.

Samtidig stiller kommisjonen spørsmål ved om sektorregelverket er tilstrekkelig for de større krisene, og da særlig kriser som har tverrsektorielle konsekvenser og medfører behov for tiltak på tvers av sektorer.

Beredskapshjemmelutvalget anbefalte en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse og hjemmel for suspensjon av enkeltpersoners rettigheter. Terskelen for anvendelse av krisefullmaktsloven som Beredskapshjemmelutvalget anbefalte, er høy.

Beredskapshjemmelutvalgets forslag er foreløpig ikke fulgt opp. Totalberedskapskommisjonen mener at Beredskapshjemmelutvalgets forslag vil dekke et behov for håndtering av kriser som ligger noe lavere i krisespektret enn beredskapsloven, men terskelen for anvendelse er likevel svært høy.

Totalberedskapskommisjonen mener også at situasjonen har endret seg mye siden Beredskapshjemmelutvalget leverte sin utredning i 2019, både som følge av krigen i Ukraina og koronapandemien. Totalberedskapskommisjonen mener at regjeringen bør nedsette et lovutvalg som får i oppdrag å foreta en helhetlig utredning av hvordan beredskapslovgivningen bør innrettes for å kunne håndtere dagens utfordringsbilde og forventet utvikling i et tverrsektorielt perspektiv. Vurderingen kan for eksempel ta utgangspunkt i noen utvalgte scenarioer. Utvalget bør vurdere om behovet best dekkes gjennom en tverrsektoriell krisefullmaktslov eller gjennom regulering i sektorlovgivningen. Totalberedskapskommisjonen mener den finske beredskapsloven er noe man bør se hen til i dette arbeidet, og også erfaringer fra koronaloven. Begge disse lovene setter rammer for hvilke reguleringer som kan gjøres og hvilke bestemmelser det er aktuelt å gjøre unntak fra. Utredningen bør også omfatte spørsmålet om hvilke fullmakter regjeringen bør ha i tilfeller hvor Stortinget er forhindret fra å samles, men hvor dette ikke skyldes krig eller krigsfare, som allerede dekkes av beredskapsloven.

Kommisjonen mener at det i tillegg bør utarbeides noen felles retningslinjer som bør være førende for utformingen av fullmaktsbestemmelser i sektorlovgivningen, slik at sektorlovgivningen blir mer enhetlig og at fullmaktsbestemmelser ikke utformes videre enn nødvendig. Retningslinjene bør inkludere føringer for å utarbeide vilkår og skranker for fullmaktsbestemmelser. Eksempler kan være terskelen for anvendelse av fullmaktsbestemmelsene, hvem som bør ha beslutningsmyndighet og forholdet til menneskerettighetene og andre rammer, slik som krav om at tiltakene som skal iverksettes må være nødvendige og forholdsmessige.

Kommisjonen vil peke på at fullmaktsbestemmelser har både fordeler og ulemper. En ulempe er at det med vide fullmaktslover er krevende å på forhånd vurdere hvilke inngrep borgerne kan bli ut-satt for. Samtidig er det på forhånd vanskelig å ta stilling til alle nyansene i reguleringsbehovet som vil oppstå i større kriser. Uforutsigbarheten i kriser gjør at det trolig uansett vil bli nødvendig med situasjonsbestemte vurderinger og reguleringer. Koronaloven ble av mange sett på som et forsøk på at regjeringen skulle få vide fullmakter til å innføre tiltak. Men koronaloven kan også ses på som et forsøk på å skaffe seg demokratisk grunnlag for tiltakene. Et lovverk som gir vide fullmakter, gir en demokratisk forankring i forkant og vil være bedre enn å basere seg på ulovfestet nødrett. En for-håndsforankring av sentrale problemstillinger og avveininger som kan gjøre seg gjeldende, vil også kunne føre til at arbeidet med nærmere reguleringer underveis i kriser får et bedre utgangspunkt. Dersom det allerede foreligger demokratisk forankring av de mest sentrale juridiske forutsetningene, kan man raskere sikre gode prosesser for å forankre krisetiltakene når krisen inntreffer. Som pekt på ovenfor vil det også være viktig at fullmaktsbestemmelser ikke gjøres videre enn nødvendig.

Forsvarskommisjonen:

13.5.1 Det sivile samfunnets støtte er avgjørende for forsvarsevnen

Forsvarets avhengighet av understøttelse fra det sivile samfunn har økt og vil fortsette å øke de neste 10–20 årene. Behovet er ikke avgrenset til krise og krig, men er også omfattende i fredstid. Det er ikke bare behov for støtte i form av varer og tjenester, men også motstandskraft og egenbeskyttelse for at sivile systemer skal fungere så lenge som mulig ved forhøyet spenning.

Boks 13.5 Strategiske avtaler

Forsvaret har de senere år inngått flere større, kommersielle avtaler med strategisk viktige aktører for å sikre understøttelse av Forsvarets virksomhet i fred, krise og krig. Slike strategiske avtaler har den fordel at Forsvaret og den sivile aktøren allerede i fredstid har et løpende og daglig samarbeid. Forsvaret og den private leverandøren kan inngå en avtale som løper på kommersielle betingelser i fredstid, og som implementerer rekvisisjons- og beredskapslovgivningen som grunnlag for leveranseplikten i krise og krig. Det vil bero på en konkret helhetsvurdering hvilken avtalestrategi som skal velges, og i hvor stor grad avtalen skal inneholde beredskapsklausuler eller mekanismer for sømløs overgang til rekvisisjon. Prinsippene for totalforsvaret bygger på en grunnleggende gjensidighet hvor hele samfunnets ressurser skal kunne nyttes i håndteringen av situasjoner som utfordrer samfunns- eller statssikkerheten. Med dette som utgangspunkt ligger det en iboende forpliktelse hos alle offentlige aktører om å bistå når andre myndigheter anmoder om det. En rekke av oppgavene og rollene de sivile myndighetene støtter Forsvaret med vil dreie seg om å opprettholde tjenester som er relevante for samfunnssikkerheten.

Dette er oppgaver som disse sivile myndighetene vanligvis har i sin ansvarsportefølje. Slik sett dreier sivile myndigheters støtte til Forsvaret seg om å løse et felles og gjensidig samfunnsansvar på best mulig måte. Det må løses innenfor de rammene man vanligvis opererer med, selv om det også eksisterer særavtaler og lovgivning som har som sitt hovedformål å virke i de øvre delene av krisespekteret. Bruk av beredskapslovgivning vil være særlig aktuelt ved væpnet konflikt eller en svært alvorlig hendelse. Det er spesielt viktig for å sikre tilgang til ressurser fra privat sektor.

Samtidig kan sivile aktører, både offentlige og private, tilføre Forsvaret ressurser, kapasitet og fleksibilitet i et omfang som Forsvaret aldri vil evne å stille alene. Dette skaper betydelige muligheter til å øke den samlede forsvarsevnen og motstandskraften gjennom effektivt samarbeid. Forsvarskommisjonen mener at Forsvaret bør prioritere og konsentrere seg om operativ virksomhet og militære kjernefunksjoner. Ulike støttetjenester, ikke minst på forsyningsiden, blir hensiktsmessig levert fra sivile aktører. Arbeidet med å planlegge og legge til rette for den sivile støtten til Forsvaret må fortsette. Bruk av sivile leverandører og kontraktører ligger allerede inne i totalforsvarskonseptet, hvor ulike mekanismer bidrar til opprettholdelse av sivil støtte til Forsvaret. Slike mekanismer innbefatter beredskaps- og rekvisisjonslovgivning, bruk av forhåndsrekvisisjon, si-vil-militære samarbeidsfora og strategisk samarbeid med kommersielle aktører.²¹⁷

Forsvaret må i tillegg fortsette å trekke på sivile leverandører i fredstid, både i form av rent kommersielle leveransekontrakter som logistikk og forsyning, men også ulike former for beredskaps-avtaler og strategiske partnerskap som skal understøtte den operative evnen. Dette gir Forsvaret tilgang til langt mer robuste forsynings- og verdikjeder enn man ville kunne utvikle

alene. Arbeidet med å forhåndsrekvirere sivile ressurser er også gjenopptatt de senere år. I et mer komplekst samfunn og næringsliv er det likevel utfordringer ved det å lene seg utelukkende på evnen til å rekvirere i krise og krig. Forsvaret bør derfor ha mer fleksible mekanismer å trekke på i samarbeidet med sivile.

Sivil støtte til militære styrker er avgjørende for forsvarsevnen. Arbeidet med beredskapsplaner og tiltak for å sikre slik støtte må derfor fortsette. Forebygging og beredskap for samfunnssikkerheten må ses i sammenheng med statsikkerheten. Forsvarskommisjonens inntrykk er at Forsvarets behov i krise og krig ikke synes å være tilstrekkelig avklart. Forsvaret må også være tydeligere i sine forventninger til sivil sektor. Planforutsetningene er ikke tilstrekkelig avklart, og det er få eller ingen arenaer for næringslivet å koble seg på for å motta informasjon eller bidra til å videreutvikle total-forsvarskonseptet. Dette skaper behov for økt profesjonalisering og formalisering av beredskapsordninger og -avtaler. Dette gjelder særlig i situasjoner der beredskapslovgivningen ikke trer i kraft, men hvor det likevel er hensiktsmessig med tanke på forutsigbarhet og tilgjengelighet.

Norge besitter store maritime ressurser som må forsvares, og tilgangen til kysten vil bli avgjørende i en eventuell krig. Det maritime Norge har store ressurser som kan bli avgjørende både for det norske Forsvarets operasjoner og for tilrettelegging for eventuelle NATO-forsterkninger. Forsvarets og andre myndigheters strategiske avtaler med sentrale maritime aktører, muligheten for rekvisisjon og beredskapsavtalen med Rederiforbundet og Nortraship-ledelsen er sentrale totalforsvarsordninger i denne sammenhengen.

En forutsetning for at det maritime totalforsvaret skal fungere i praksis, er at relevante aktører besitter kunnskap om ressursene og rammeverket for å utløse dem. Videre må planverk være oppdatert, man må øve på å bruke ressursene, og sivil side må opprettholde god beredskapskultur.

Nærings- og fiskeridepartementet har etablert formelt samarbeid med næringer som samfunnet er spesielt avhengig av i kriser. Eksempler er Rådet for matvareberedskap, Rådet for drivstoffberedskap og Rådet for bygg- og anleggsberedskap. Gjennom næringsberedskapsrådene får departementet råd og utveksler informasjon om aktuelle sikkerhets- og beredskapsspørsmål med de aktørene som kjenner sektorene best. Disse samarbeidsorganene bidrar til at næringene er bedre rustet til å håndtere kriser. De kan iverksette hensiktsmessige tiltak for å forebygge eller håndtere forsynings-problemer.²¹⁸

Det vil være avgjørende at sivile aktører har kunnskap om, og ser verdien av, å utvikle produkter som kan ha militær nytteverdi. Det er behov for langsiktige og troverdige strategiske partnere som kjenner Forsvarets behov, og som har kompetent og sikkerhetsklarert personell. Statlige, sivile og private aktører vil være helt avhengige av tett samarbeid. Forholdet mellom industri, myndigheter og Forsvaret må tilpasses den økte innovasjonshastigheten for å rekke å ta i bruk relevant teknologi. Her vil Forsvaret i større grad enn i dag være avhengig av sivil kapasitet og kompetanse. Dette omtales nærmere i 13.6.

Det er viktig å holde oversikt over sårbarheter og avhengigheter i kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner. Det forebyggende sikkerhetsarbeidet må derfor også i større grad rettes mot næringsliv og industri. Forsvaret må identifisere hvilke leveranser man er avhengig av, hvilke samarbeidsformer som utløser størst effekt, og om man har de nødvendige strategiske avtalene, partnerskapet og planverk som understøtter dette. Forsvaret må forstå sine avhengigheter av sivile leverandører, og det må vurderes om det er sårbarheter i eksisterende avtaler eller behov for å inngå nye avtaler.

Forsvaret må sikre at partnerne har nødvendig beredskapsevne og kan gi den påkrevde produksjons- og leveransesikkerheten. Videre må det sikres at avtalene ivaretar krav i krigens folkerett på en måte som ikke går på akkord med Forsvarets faktiske behov eller sikkerheten til ansatte hos de private leverandørene. Slike vurderinger må omfatte hvilke tjenester og leveranser Forsvaret selv må bygge opp, og hva som kan settes ut.

Forsvarskommisjonen anbefaler en grundig gjennomgang av hele systemet med strategiske avtaler og partnerskap. Her må utgangspunktet og den dimensjonerende faktoren være å sikre Forsvarets operative evne, med utgangspunkt i krigens krav. Til dette hører også en prinsipiell og løpende vurdering knyttet til avhengighet av leveranser fra utenlandskeide selskap. Som underlag for en slik tilnærming må Forsvaret ha tilstrekkelig kunnskap om både mulighetsrom og eventuelle begrensninger i mer operative former for sivilt-militært samarbeid. Her kan man også trekke på alliertes erfaringer.

Sivilt-militært og offentlig-privat samarbeid skaper samtidig mer komplekse verdikjeder og avhengigheter. Globale konkurranseforhold gjør oss mer sårbare. Vi blir stadig mer globalt avhengige og sårbare innen samfunnsmessige, teknologiske, økonomiske og finansielle områder. Politikkområder som tidligere ikke har blitt vurdert som avgjørende for nasjonal sikkerhet, vil kunne få større betydning. Det blir mer utfordrende å avdekke trusler og verne egne verdier. Også i kriser og konflikt er vi avhengig av at åpne markeder, produksjon og forsyningslinjer går som normalt. Ukraina-krigen viser hvor avgjørende kritiske samfunnsfunksjoner er, deriblant elektronisk kommunikasjon, kraftforsyning samt drivstoff-, mat- og vannforsyning. Spesifikke former for utenlandsk eierskap eller for dyp avhengighet av internasjonale verdikjeder på kritiske områder, kan skape utfordringer for samarbeid med private aktører i beredskaps- og forsvarssammenheng.

Kommisjonen er opptatt av at fellesskapets midler skal gi størst mulig effekt, også innenfor forsvarsektoren. Samtidig må det tas hensyn til de helt spesielle oppgavene Forsvaret har, med de ekstreme kravene som vil bli stilt i en krig. Kommisjonen har ikke noe grunnlag for å hevde at den ene eller andre modellen er mer kostnadseffektiv. Vi tar utgangspunkt i at den valgte modellen må virke over tid og under ekstremt press, altså må funksjonelle krav veie tyngre enn økonomiske.