



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

St.meld. nr. 37

(2004–2005)

Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering



Innhold

1	Innledning	5	6.5	Omfattende krisesituasjoner i utlandet – særlig om Justisdepartementets rolle	24
1.1	Flodbølgekatastrofen	5			
1.2	Forholdet til tidligere stortingsmeldinger om samfunnssikkerhet	6	6.5.1	Innledning	24
1.3	Enkeltmenneskets opplevelse av katastrofer	6	6.5.2	Strategisk ledelse	24
			6.5.3	Operativ ledelse.....	25
			6.5.4	Særlig om registrering av savnede	26
			6.6	Samordnet internasjonal innsats	26
2	Oversikt over innholdet i meldingen	9	7	Krisehåndtering på strategisk nivå	28
3	Evalueringsutvalgets mandat, hovedkonklusjoner og anbefalinger	10	7.1	Innledning.....	28
3.1	Evalueringsutvalgets mandat og sammensetning	10	7.2	Tiltak for styrket krisehåndtering på strategisk nivå.....	29
3.2	Evalueringsutvalgets temaer.....	10	7.3	Regjeringens kriseråd.....	30
3.3	Utvalgets hovedkonklusjoner og anbefalinger	11	7.3.1	Regjeringens kriseråds sammensetning og oppgaver	30
4	Høring og høringsmøte	13	7.4	Lederdepartementets krisestyring	31
5	Nordmenn på reisefot	16	7.4.1	Utpeking av lederdepartement	31
5.1	Innledning	16	7.4.2	Lederdepartementets oppgaver i en krisesituasjon	32
5.2	Det internasjonale risiko- og trusselbildet.....	16	7.5	Etablering av en krisestøtteenhet.....	33
5.3	Oversikt over norske borgere i utlandet.....	17	7.5.1	Innledning.....	33
5.4	Reiseråd og reiseforsikring	17	7.5.2	Funksjoner som skal legges til en krisestøtteenhet.....	33
5.5	Bistand til norske borgere i utlandet.....	17	7.5.3	Nærmere om organisering av krisestøtteenheten.....	34
5.5.1	Folkerettslige rammer	17	7.6	Informasjonsberedskap	35
5.5.2	Assistanse i utlandet.....	18	7.6.1	Generelt om ansvar for informasjonsberedskap	35
6	Styrket apparat for krisehåndtering i utlandet	20	7.6.2	Nærmere om Regjeringens kriseinformasjonsenhet	35
6.1	Innledning	20	7.6.3	Vurderinger av informasjonsberedskapen i departementene.....	35
6.2	Utenriksstasjoner	21	7.6.4	Ny organisering av arbeidet med informasjonsberedskap	36
6.3	Utenriksdepartementets utrykningsenheter	22	7.7	Tilsyn og øvelser	37
6.4	Styrket strategisk/operativ ledelse i Utenriksdepartementet	22	8	Tiltak for pårørende og berørte	38
6.4.1	Strategisk ledelse	22	8.1	Innledning.....	38
6.4.2	Operativ ledelse	22	8.2	Pårørende	38
6.4.3	Styrket medie- og informasjonsarbeid i Utenriksdepartementet	23	8.3	Overlevende.....	38
6.4.4	Samarbeid med frivillige og private organisasjoner	24	8.4	Nasjonal Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen.....	39
6.4.5	Bistand fra Forsvaret.....	24	8.5	Nasjonal støttetelefon	39
			8.6	Mottaksapparat ved flyplasser	39
			8.7	Identifiseringsarbeidet og øvrig politibistand i Thailand	40
			8.8	Skoler og barnehager	40
			8.9	Minnemarkeringsreiser til Thailand ..	41

8.10	De individuelle minnereisene	41	8.14	Forskning knyttet til oppfølging av pårørende, overlevende og berørte	43
8.11	Minnemarkeringer og mulighet for ettertanke og samtale	42	9	Administrative og økonomiske konsekvenser	44
8.12	Nasjonalt minnesmerke	42	Vedlegg		
8.13	Om støttegrupper: pårørende, overlevende og berørte som ressurs	42	1	Krisehåndtering på ulike nivåer	45
			2	Krisehåndtering i utvalgte land	55



St.meld. nr. 37

(2004–2005)

Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 27. mai 2005,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

1.1 Flodbølgekatastrofen

Jordskjelvet og den påfølgende flodbølgen som rammet Sør-Asia 2. juledag 2004 er en av de mest omfattende naturkatastrofer verden har opplevd i nyere tid. Katastrofen medførte et tap av over 220 000 menneskeliv og den førte til omfattende ødeleggelser med nærmest total ruin av teknisk og sosial infrastruktur i de hardest rammede områdene. Flodbølgen rammet landene i Sør- og Sørøst Asia særlig hardt, men traff også land på Afrikas østkyst.

Også Norge ble hardt rammet av flodbølgekatastrofen. 79 nordmenn er identifisert omkommet, og fem personer er fremdeles savnet pr. 23. mai 2005. Dette gjør flodbølgekatastrofen til en av katastrofene som har krevd flest norske liv i nyere tid. Mange av våre innvandrere har familie og venner som mistet livet i land som ble rammet av katastrofen. Et stort antall nordmenn befant seg i de rammede områdene, og over 4000 personer ankom norske flyplasser i dagene etter katastrofen.

Ansvaret for myndighetenes håndtering av flodbølgekatastrofen lå hos Regjeringen. Regjeringen beklager at mange mennesker i en fortvilet situasjon ikke fikk den hjelpen de trengte fra nor-

ske myndigheter, spesielt i de første kaotiske dagene. Blant annet burde både hjelpen til de overlevende i de katastroferammede områdene og informasjonen til pårørende ute og hjemme ha vært langt bedre. Mange ble dessuten påført unødige belastninger ved at enten de selv eller familie og venner feilaktig ble oppført på myndighetenes oversikter over savnede personer.

For å få hjelp til å trekke lærdom av erfaringene, oppnevnte Regjeringen 14. januar 2005 et uavhengig utvalg for å evaluere norske myndigheters håndtering av flodbølgekatastrofen. Utvalget overleverte sin rapport til justisministeren 20. april 2005.

Evalueringsutvalget fikk en krevende oppgave, spesielt i lys av den korte tidsfristen som var satt for arbeidet. Evalueringsutvalget har allikevel gjort et grundig arbeid.

Utvalget har pekt på svakheter ved norske myndigheters håndtering av flodbølgekatastrofen, og kommet med viktige anbefalinger til forbedringer. Regjeringen vil i denne meldingen redegjøre for hvordan utvalgets anbefalinger vil bli fulgt opp. Regjeringen har særlig merket seg at utvalget mener at et viktig prinsipp er å utnytte de samme ressurser som står til rådighet for nasjo-

nale hendelser ved katastrofer, også i utlandet. Dette har vært et viktig utgangspunkt for Regjeringens arbeid med denne meldingen.

Hovedformålet med evalueringsutvalget var å trekke lærdom for bruk i framtidige krisesituasjoner. Regjeringen har derfor ikke lagt vekt på å kommentere, eller gått nærmere inn på utvalgets beskrivelse av hendelsesforløpet, men har i stedet valgt å fokusere på utvalgets anbefalinger og de forbedringspunktene som er trukket fram i utvalgets rapport.

For å styrke evnen til å bistå norske borgere i utlandet i krisesituasjoner vil Regjeringen:

- styrke kriseberedskapen ved utenriksstasjonene
- styrke beredskapen i Utenriksdepartementet
- etablere utrykningsenheter
- i særskilte situasjoner av omfattende og kompleks karakter overføre koordineringsansvaret til Justisdepartementet, jf. Justisdepartementets ansvar for hovedtyngden av rednings- og beredskapsressursene

For å styrke den generelle krisehåndteringsevnen i departementene vil Regjeringen:

- forsterke *krisekoordinering* gjennom opprettelsen av Regjeringens kriseråd
- presisere og klargjøre ansvaret for *krisestyring* i lederdepartementet (det departementet som er mest berørt av krisen)
- etablere ny *krisestøtteenhet* som skal bidra med støttefunksjoner til lederdepartementet og Regjeringens kriseråd i deres krisehåndtering

Statsministeren ga en foreløpig redegjørelse til Stortinget om flodbølgekatastrofen i Asia 10. januar 2005. Stortinget er tidligere forelagt bevilgningsmessige konsekvenser av myndighetenes ulike tiltak gjennom St.prp. nr. 36 (2004-2005), St.prp. nr. 37 (2004-2005) og St.prp. nr. 65 (2004-2005).

1.2 Forholdet til tidligere stortingsmeldinger om samfunnssikkerhet

Hovedformålet med denne meldingen vil være i lys av erfaringene med flodbølgekatastrofen å gjøre rede for de tiltak Regjeringen vil foreslå for å stå bedre rustet til å håndtere ulike krisesituasjoner i fremtiden. Noen tiltak er allerede iverksatt og andre vil bli gjennomført så snart det er

praktisk mulig. Meldingen har derfor ikke til hensikt å gi en helhetlig fremstilling av sikkerhets- og beredskapsarbeidet nasjonalt eller internasjonalt. Utdypende redegjørelser for sikkerhets- og beredskapsarbeid innen ulike sektorer er nylig gitt i St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet–Veien til et mindre sårbart samfunn og St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt–militært samarbeid. St.meld. nr. 14 (2004-2005) På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap, som ble lagt frem i januar, behandler den forebyggende sjøsikkerheten og beredskapen mot akutt utslipp til sjøs.

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 39 (2003-2004), jf. Innst. S. nr. 49 (2004-2005) fattet Stortinget fem anmodningsvedtak hvorav to omhandler det nasjonale systemet for krisehåndtering. Dette gjelder:

- Anmodningsvedtak nr. 71 datert 30. november 2004, hvor Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om en sentral krisehåndteringsenhet som ved kriser skal ha koordineringsansvar av departementet og etater som må være operative i beredskapsarbeidet, og komme tilbake til Stortinget med saken på egnet måte
- Anmodningsvedtak nr. 74 datert 30. november 2004, hvor Stortinget ber Regjeringen iverksette en evaluering av organiseringen av Regjeringens kriseinformasjonsenhet (Kriseinfo)

Regjeringen har funnet det naturlig å gi sine tilbakemeldinger på disse to anmodningsvedtakene i denne stortingsmeldingen. Dette gjøres i kapittel 7 om krisehåndtering på strategisk nivå. Regjeringen vil senere komme tilbake til de øvrige anmodningsvedtakene som ble fattet 30. november 2004.

En viktig bakgrunn for behandlingen av anmodningsvedtakene er vårt nasjonale system for krisehåndtering. Det er derfor tatt inn en nærmere beskrivelse av dette i vedlegg 1.

Meldingen gir ikke en utdypende omtale av sikkerhetspolitisk krisehåndtering, hvor Forsvaret vil være ett av de sentrale sikkerhetspolitiske virkemidler. De utfordringer vi står overfor i sikkerhetspolitikken er blant annet omtalt i St.prp. nr. 42 (2003-2004) Den videre modernisering av Forsvaret i perioden 2005-2008.

1.3 Enkeltmenneskets opplevelse av katastrofer

Mennesker som rammes av katastrofer vil ofte få endret sitt liv dramatisk. Nære familiemedlemmer

eller venner kan ha omkommet. Berørte som overlever katastrofen kan sitte igjen med ekstreme inntrykk fra hendelsen som må bearbeides. Det er derfor viktig at samfunnet er parat til å yte hjelp, både i den akutte situasjonen og over tid.

Evalueringsutvalget har i sin rapport latt både pårørende og overlevende komme til orde for å fortelle hvordan de opplevde flodbølgekatastrofen og møtet med norske myndigheter. Dette gir nyttige og viktige perspektiver til arbeidet med å forbedre kriseberedskapen.

Også Nasjonal Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen har i sin høringsuttalelse tatt opp forhold knyttet til de pårørendes møte med norske myndigheter. Støttegruppen påpeker at enkeltmennesker ikke må fratras sin integritet selv om de har vært gjennom mye og eventuelt mistet noen. Det er viktig at myndighetene respekterer den enkelte rammedes rett til å foreta egne valg i en krisesituasjon. Støttegruppen gir også uttrykk for at den føler at norske myndigheter ikke evnet å ta i bruk frivillige ressurser i tilfredsstillende grad.

Det ligger i selve definisjonen av katastrofebegrepet at en katastrofe er en hendelse hvor de ressursene som normalt er tilgjengelige, ikke strekker til. Dette betyr blant annet at overlevende, pårørende og etterlatte i praksis ikke alltid vil ha tilgang på den hjelpen som ellers ville ha vært tilgjengelig. Det kan derfor være vanskelig å unngå at hjelpeapparatet i kortere eller lengre perioder oppleves som utilstrekkelig. En viktig målsetting med beredskapsarbeidet er å gjøre slike perioder så korte som mulig.

Personer som direkte eller indirekte har vært berørt av en katastrofe, vil ha ulike reaksjoner, både i den akutte fasen og på lang sikt. Reaksjonene vil variere fra person til person. Mens enkelte vil få så sterke reaksjoner at de vil trenge medisinsk hjelp, vil andre kunne bidra aktivt i redningsarbeidet og i det etterfølgende støttarbeidet. Etter en katastrofe vil det kunne være svært mange pårørende og berørte som kan ha behov for ulik hjelp og bistand. Det er viktig at hjelpepersonellet og representanter for norske myndigheter i størst mulig utstrekning forsøker å se hvert enkelt menneske og dets individuelle behov. I nettopp slike situasjoner, hvor hjelpebehovet er stort, er det viktig å utnytte den ressurs som pårørende og berørte kan være.

Som det fremgår av punkt 8.14 har Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) fått i oppdrag å utføre forskning knyttet til flodbølgekatastrofen. Denne forskningen skal

blant annet omfatte stressbelastning, reaksjoner og tilpasning hos personer som har vært i katastrofeområdet. Dette arbeidet vil kunne gi myndighetene bedre kunnskap om hvordan en best mulig kan bistå personer som direkte eller indirekte er berørt av en katastrofe.

I lys av erfaringene fra flodbølgekatastrofen, vil Regjeringen i det videre arbeidet med å styrke kriseberedskapen blant annet fokusere på økt bevissthet om følgende punkter:

Innsats- og hjelpepersonell

I tillegg til livreddende innsats- og akuttmedisinsk skadebehandling og sikring av grunnleggende fysiske behov, vil innsats- og hjelpepersoner som kommer til et katastrofested måtte gi prioritet til gjenforening av splittede familier og informasjon om de berørtes skjebne. Personellets holdninger må være preget av respekt for behovene den enkelte berørte uttrykker, enten det er behov for å yte innsats, lete etter sine nærmeste eller behov for omsorg og nærhet. Personellet må forvente og tolerere sterke krav og kritikk, og møte dette på et måte som utviser tillit og respekt.

Informasjon til pårørende og berørte

Både overlevende og pårørende/etterlatte vil ha stort behov for informasjon i de ulike fasene etter en katastrofe. Informasjonen bør generelt omhandle utviklingen av selve katastrofeforløpet og ulike praktiske forhold. Det er spesielt viktig med løpende informasjon om redningsarbeidet dersom det er savnede og omkomne. Usikkerhet og utrygghet øker med manglende informasjon. Det å ikke vite om ens nærmeste har overlevd, oppleves som en ekstrem belastning og kan føre til at overlevendes første aktivitet vil være å lete etter sine savnede. Ved katastrofer bør det derfor etableres et informasjons- og støttesenter så raskt som mulig, ute og hjemme.

Pårørende og berørte som ressurs

Fra tidligere katastrofer vet vi at en del berørte har utgjort en viktig ressurs i redningsarbeidet og i bistanden til andre katastroferammede. Det skjedde også under flodbølgekatastrofen i Thailand selv om innsats fra berørte og pårørende kunne ha blitt utnyttet i større utstrekning enn det som faktisk skjedde. I tillegg til å gjøre en viktig innsats for fellesskapet, vil dette også kunne ha en positiv effekt for den berørte.

Også i det senere forløpet etter en katastrofe vil overlevende og pårørende kunne være en ressurs i informasjons- og støttearbeidet. Erfaringene med Nasjonal Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen bekrefter også inntrykket etter tidligere katastrofer om at pårørende, etterlatte og overlevende har behov for å organisere seg for å ivareta sine interesser, ha en profil utad og yte hverandre medmenneskelig støtte og oppmerksomhet. Pårørende, etterlatte og overlevende har gitt uttrykk for at dette er av stor betydning og at det blant annet har lettet løsningen av flere praktiske spørsmål.

Det er viktig å trekke lærdom av erfaringene og legge til rette for ordninger som raskt kan gi pårørende, etterlatte og overlevende et tilbud. Enhver katastrofe av et stort omfang er unik og vil ha særskilte kjennetegn, utfordringer og belast-

ninger både for pårørende, etterlatte og overlevende. Overføringsverdien av kunnskap fra en katastrofe til en annen er til stede, selv om kunnskapen må tilpasses forholdene. Praktiske og emosjonelle behov i etterkant av en katastrofe vil ofte ha mange fellestrekk. Det er derfor viktig å ha en beredskap for raskt å mobilisere et støtteapparat når noe skjer.

Erfaringer fra tidligere katastrofer og fra flodbølgekatastrofen har understreket hvor viktig det er å anerkjenne den ressursen som de ulike grupper berørte representerer. Ved framtidige krisesituasjoner vil det være viktig at myndighetene utnytter denne ressursen på en god måte, både i katastrofeområdet og i oppfølgingen senere. Som ledd i arbeidet med å styrke kriseberedskapen, gis det i kapittel 8 en nærmere drøfting av beredskap for å utnytte pårørende som ressurs.

2 Oversikt over innholdet i meldingen

Kapittel 1 omtaler flodbølgekatastrofen. Det redegjøres for hvordan Regjeringen vil følge opp evalueringsutvalgets rapport. Det gis en kort oppsummering av hva Regjeringen vil gjøre for å styrke evnen til å bistå norske borgere i utlandet, samt styrke den generelle krisehåndterings- evnen i departementene. Det gis en omtale av forholdet til tidligere stortingsmeldinger om samfunnssikkerhet, om enkeltmenneskets opplevelse av katastrofer og om hvordan Regjeringen vil styrke kriseberedskapen med økt fokus på pårørende og berørte.

Kapittel 3 omtaler evalueringsutvalgets mandat, hovedkonklusjoner og anbefalinger.

Kapittel 4 omtaler høring av evalueringsutvalgets rapport, høringsmøte og hovedtrekk fra høringsuttalelser.

Kapittel 5 omtaler nordmenn på reisefot. Det gis en kortfattet beskrivelse av det internasjonale risiko- og trusselbildet, og det vises til at truslene er mer mangfoldige og uoversiktlig enn tidligere. Det beskrives hvordan Utenriksdepartementet vil forbedre sin generelle oversikt over norske borgers reisemønster og opphold i utlandet. Det gis en kort omtale av reiseråd og reiseforsikring, hvordan norske myndigheters kriseberedskap og håndtering i utlandet må bygge på folkerettens regler og forutsetninger, og at art og omfang av bistand vil avhenge av det konkrete behov i det enkelte tilfelle, rettstilstanden og lokale forhold.

Kapittel 6 omtaler et styrket apparat for krisehåndtering i utlandet. Det vises til at Regjeringen ønsker å gi den enkelte norske borger best mulig bistand i kriser, og styrke evnen til å hjelpe norske borgere i en krisesituasjon i utlandet, samtidig som det ikke er mulig å garantere alle typer bistand ved en krise i utlandet. Det redegjøres for styrking av apparatet for krisehåndtering i utlandet gjennom en styrking av utenriksstasjonene, styrket strategisk/operativ ledelse i Utenriksdepartementet, styrket medie- og informasjonsarbeid og samarbeid med frivillige og private organisasjoner. Det redegjøres videre for at det i omfattende krisesituasjoner kan bli nødvendig å overføre ansvaret for å koordinere håndteringen til et annet departement enn Utenriksdeparte-

mentet. Justisdepartementet har ansvaret for hovedtyngden av de nasjonale rednings- og beredskapsressursene og må derfor være forberedt på å være lederdepartement ved større sivile kriser, også om disse finner sted i utlandet. Det gis videre en omtale av registrering av savnede og hvordan dette skal ivaretas. Det beskrives hvordan en samordnet internasjonal innsats spiller en viktig rolle.

Kapittel 7 omtaler krisehåndtering på strategisk nivå og beskriver tiltak for å styrke evnen til å håndtere kriser på departementsnivå. Den fremtidige strategiske krisehåndteringen skal baseres på tre hovedelementer: forsterket krisekoordinering gjennom opprettelsen av Regjeringens kriseråd, presisering og klargjøring av ansvaret for krisestyring i lederdepartementet og etablering av en ny krisestøtteenhet som skal bidra med støttefunksjoner til lederdepartement og Regjeringens kriseråd i deres krisehåndtering. Det redegjøres videre for en ny organisering av arbeidet med informasjonsberedskap. Tilsyn med departementenes beredskapsarbeid skal sikre et målrettet og effektivt beredskapsarbeid, og erfaringer fra øvelser er et nyttig supplement til de erfaringer som gjøres i forbindelse med tilsyn.

Kapittel 8 redegjør for de tiltak som i hovedsak er iverksatt etter den perioden evalueringsutvalget har konsentrert seg om. Det beskrives hvordan pårørende fikk oppnevnt pårørendekontakter, etablering av Nasjonal Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen, forskning knyttet til katastrofen, minnereiser og minnesmerke. Det fremheves at støttegrupper utgjør en verdifull kompetanse og hvordan myndighetene skal utnytte dette på en mer systematisk måte.

Kapittel 9 omtaler de administrative og økonomiske konsekvenser knyttet til stortingsmeldingens forslag, og at dette vil medføre bevilgningsbehov til investeringer og driftsutgifter på enkelte departementers ansvarsområder.

I vedlegg 1 omtales krisehåndtering på ulike nivåer i Norge.

I vedlegg 2 omtales krisehåndtering i utvalgte land.

3 Evalueringsutvalgets mandat, hovedkonklusjoner og anbefalinger

3.1 Evalueringsutvalgets mandat og sammensetning

Regjeringen oppnevnte ved kgl.res. 14. januar 2005 et utvalg for å evaluere norske myndigheters håndtering av flodbølgekatastrofen i Sør-Asia. Mandat, sammensetning og tidsfrist for utvalgets arbeid ble i forkant drøftet med de parlamentariske lederne på Stortinget.

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Utvalget skal evaluere norske myndigheters håndtering av flodbølgekatastrofen i Sør-Asia. Utvalget skal kartlegge hendelsesforløpet og vurdere gjennomføringen av myndighetenes og andres krisehåndteringsarbeid både sentralt, lokalt og i de flodbølgerammede områdene.

I denne sammenheng bes utvalget blant annet se nærmere på:

- den innledende fasen, inklusive varslings
- evakuering av nordmenn fra de katastroferammede områdene
- ivaretagelse av skadde og pårørende
- registrering av savnede og omkomne
- berørte departementers håndtering av den aktuelle katastrofen og samarbeidet mellom departementene
- samarbeidet mellom departementer, etater og organisasjoner mv. som deltok i arbeidet
- presse- og informasjonshåndtering

Utvalget står fritt til å vurdere andre sider ved krisehåndteringen, og kan foreslå tiltak som evalueringen viser det er behov for.

Utvalget skal også vurdere hvordan håndteringen har vært, sammenliknet med andre nordiske land og eventuelt andre land, for eksempel gjennom kontakt med evalueringsutvalg i disse landene.

Evalueringsutvalget kan innhente opplysninger fra ulike kilder, herunder tjenestemenn i departement, direktorater, politiet mv.

Utvalget kan innhente bistand fra eksterne rådgivere, herunder helsefaglig kompetanse.

Det forutsettes at utvalget tar imot synspunkter og forklaringer fra alle pårørende som

ønsker det, samt fra andre personer som opplevde katastrofen».

Utvalget hadde følgende sammensetning:

Jan Reinås, styreleder, Bærum (leder)

Truls Fyhn, politimester, Tromsø

Rita Engh Heflo, administrasjonskonsulent, Oslo

Torunn Laupsa, personalsjef, Ski

Siv Meisingseth, informasjonssjef, Oslo

Harald Sunde, generalmajor, Ullensaker

Morten Wetland, direktør, Oslo

Utvalget fikk frist til 20. april 2005.

3.2 Evalueringsutvalgets temaer

Evalueringsutvalget fikk mandat til å innhente opplysninger fra ulike kilder. Utvalget har på kort tid samlet betydelig informasjon gjennom intervjuer og skriftlig materiale, og hatt samtaler og møter med en lang rekke berørte personer. I sentrum stod de som selv opplevde katastrofen og de som mistet sine nærmeste. Utvalget har hatt samtaler med om lag 80 personer og flere møter med Nasjonal Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen. Utvalget har hatt samtaler med over 100 embets- og tjenestemenn som var involvert i katastrofehåndteringen. Utvalget har også hatt samtaler med andre sentrale aktører og organisasjoner, reise- og forsikringsselskaper og frivillige organisasjoner. Utvalget har blant annet vært på befarings i Thailand og på Sri Lanka.

I henhold til mandatet stod utvalget fritt til å vurdere alle sider av krisehåndteringen og å foreslå tiltak som evalueringen viser det er behov for. I rapporten omtales flodbølgekatastrofens omfang og konsekvenser i de mest berørte områder og norske myndigheters håndtering de første dagene. Det gis en omtale av juridiske rettigheter for norske borgere i utlandet, samt en presentasjon av organisering av beredskap i offentlig sektor. Evalueringsutvalget har delt evalueringen av

norske myndigheters håndtering inn i følgende temaer: koordinering og ledelse, medie- og informasjonshåndtering, håndteringen i Thailand, håndteringen på Sri Lanka, håndteringen i Indonesia, evakuering og hjemtransport, ivaretagelse av skadde, berørte og pårørende i Norge, registrering av savnede og omkomne og humanitær bistand. Utvalget gir en kortfattet presentasjon av håndteringen i Danmark, Finland, Sverige, Tyskland og Italia.

3.3 Utvalgets hovedkonklusjoner og anbefalinger

Evalueringsutvalgets hovedkonklusjoner oppsummeres i rapporten på følgende måte (s. 8):

«Hovedinntrykket av håndteringen er at det var mange og betydelige svakheter i den innledende fasen hvor UD var mest sentral. Senere, da politiet og helsemyndighetene i stor grad tok over, er konklusjonene at oppgavene i store trekk ble godt utført. Utvalget vil påpeke at UD fikk den mest krevende oppgaven i den innledende fasen både hjemme og i katastrofeområdet. UD har ingen operativ virksomhet i den forstand det her var tale om, og dermed heller ingen operativ trening. I tillegg manglet UD fullstendig relevante beredskapsplaner både sentralt og ved ambassadene, og ingen hadde øvet på et katastrofescenario. Dette står i motsetning til politiet, helsemyndighetene og Forsvaret som har operative virksomheter og beredskapsplaner. Beredskapsplanene er riktignok for situasjoner i Norge, men de ble lett tilpasset til den aktuelle situasjonen. Dessuten har disse sektorene trening i å håndtere krisesituasjoner.

I den innledende fasen, nærmere bestemt gjennom de fire til fem første dagene etter flodbølgen, har utvalget konstatert betydelig svikt på flere områder:

- Det må allerede tidlig på dagen 26. desember ha fremstått som klart at katastrofen også angikk Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Justisdepartementet (JD), og UD skulle ha varslet HOD og JD på et tidlig tidspunkt.
- Utvalget kan ikke se at de som satt på strategisk nivå hadde en god nok forståelse av helhetsbildet av situasjonen i katastrofeområdet som kunne danne grunnlag for en felles, tverrdepartemental innsats.
- I den innledende fasen var det i UD mangel på telefonkapasitet, bemanningssystemer,

system for registrering, ledelsesoppfølging, informasjon med videre.

- Etter utvalgets syn burde arbeidet med håndtering av registrering av savnede personer med videre vært håndtert av politiet fra første stund.
- Et informasjons- og støttesenter for pårørende og en telefontjeneste burde ha vært opprettet så snart det ble klart at et større antall nordmenn var berørt av flodbølgekatastrofen.
- Det var gjennomgående et lavt teknologisk nivå i informasjonsbehandlingen. Dette må skyldes manglende forståelse av behovet for å tilpasse virksomheten til informasjonssamfunnet.
- Det var mangelfull personaledelse, organisering og oppfølging av ansatte i UD. Disse fikk ikke forutsetninger for å gjøre en god jobb.
- Det var uklare beskjedner om økonomiske fullmaktsforhold, noe som skapte uklarheter for ansatte i katastrofeområdet.
- Arbeidet ved ambassaden i Bangkok var ustrukturert med svak internkommunikasjon, usikre beslutningsprosesser, uklare fullmakter og en betydelig underbemanning. Utvalget mener at hovedansvaret for denne svikten ligger hos ledelsen i UD i Oslo, som straks skulle ha forstått situasjonen og øyeblikkelig sendt betydelige forsterkninger med reell kompetanse.

I henhold til kongelig resolusjon av 3. november 2000 skal alle departementer, inklusiv UD, utarbeide beredskapsplaner og rapportere om dette arbeidet en gang i året til JD. Av disse rapportene fremgår at UD mener at de har krisehåndteringserfaring gjennom å håndtere enkelttilfeller hvor nordmenn i utlandet er i trøbbel. For utvalget ser det ut til at man i UD tror at en varslingsplan er en beredskapsplan, og at regelmessig behandling av småsaker er det som skal til for å utvikle kompetanse til å håndtere virkelige kriser. Etter utvalgets oppfatning mangler man i UD grunnleggende forståelse for beredskapsarbeid.

Både de enkelte ansatte og mange frivillige gjorde en meget stor innsats. Alle disse fortjener stor takk. Rapportens vurderinger og konklusjoner innebærer ikke på noen måte en nedvurdering av den enkeltes innsats.»

Utvalget har ikke funnet holdepunkter for at noen mistet livet som en direkte følge av myndighetenes håndtering av flodbølgekatastrofen.

Utvalget stiller spørsmål ved hvorfor Statsministerens kontor ikke på et tidligere tidspunkt tok

initiativ til å få overført deler av arbeidet med flodbølgekatastrofen fra Utenriksdepartementet til andre departementer og etater. Det er særlig registreringen over savnede nordmenn utvalget mener burde vært overført til politiet. Utvalget mener at politiet kunne ha utvist større engasjement i spørsmålet om å overføre ansvaret for registreringen av savnede personer fra UD til politiet på et tidligere tidspunkt. For utvalget er det vanskelig å forstå hvorfor ikke Politidirektoratet og Kripas var mer opptatt av å kvalitetssikre listene over savnede før offentliggjøringen.

Utvalget konstaterer at UDs arbeid med den humanitære bistanden fungerte meget bra. UDs innsats på dette området ble opplevd som god, rask og effektiv.

Utvalget viser også til at politiets innsats i de katastroferammede områdene ble betegnet som førsteklasses av berørte og samarbeidende instanser.

Utvalget mener at norsk helsevesen samlet sett kom gjennom utfordringen fra flodbølgekatastrofen på en god måte, men utvalget kan ikke se at det finnes en samlende nasjonal beredskapsplan som binder sammen hele landets helseressurser.

Forsvaret gis positiv omtale av utvalget. Øvrige involverte sektors innsats betegnes som verdifull.

Evalueringsutvalget har følgende anbefalinger til ny krisehåndteringsorganisasjon (kapittel 17 i rapporten):

«Utvalget foreslår en krisehåndteringsorganisasjon som består av:

1. en strategisk ledelse som skal ivareta den politiske og strategiske ledelsen av krise-

håndteringsarbeidet. Det strategiske ansvaret plasseres hos en gruppe bestående av utenriksråden og departementsrådene i Justisdepartementet (JD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) som kjerne.

2. en operativ ledelse som legges til politidirektøren som øverste ansvarlig. En operativ leder under politidirektøren har ansvar for planverket og for å lede det operative arbeidet fra Norge.
3. en utrykningsenhet for ledelse i katastrofeområdet.
4. utenriksstasjonene som har ansvaret for krisehåndtering inntil utrykningsenheten er på plass. Deretter har de en støttefunksjon for utrykningsenheten i tillegg til sine konsulære tjenester og andre myndighetsoppgaver.»

Utvalget anbefaler at den strategiske ledelse påser at Norge til enhver tid har en tidsmessig og situasjonstilpasset operativ kriseorganisasjon. Utvalget påpeker videre at det er behov for en jevnlig vurdering av risikobildet for nordmenn i utlandet og en jevnlig oppdatering og videreutvikling av beredskapsplaner. Utvalget anbefaler at den operative ledelse følger opp arbeidet med beredskapsplanene, og at disse bør inneholde vide fullmakter slik at tiltak kan iverksettes raskt.

Utvalget fremhever videre at det er viktig at planverk for håndtering av kriser i utlandet bygges på det nasjonale systemet for krisehåndtering slik at det samlede planverket lettere kan vedlikeholdes, trenes og iverksettes. Utvalget viser til at det er behov for godt samarbeid og koordinering både nasjonalt og internasjonalt, i første rekke med de nordiske land.

4 Høring og høringsmøte

Justisministeren mottok rapporten fra evalueringsutvalget 20. april 2005. Rapporten ble 21. april 2005 sendt på høring til 23 aktuelle organisasjoner og aktører som er omtalt i rapporten, med frist for uttalelse innen 2. mai 2005. Den korte høringsfristen skyldes at det har vært ønskelig at Stortinget skal få anledning til å behandle stortingsmeldingen om oppfølging av rapporten fra evalueringsutvalget i løpet av vårsesjonen 2005. Spørsmålet om unntak fra de normale prosedyrene for alminnelige høring ble drøftet med de parlamentariske lederne på Stortinget før utvalget ble oppnevnt.

Regjeringen legger opp til at det vil være nær kontakt med berørte etater og organisasjoner om den videre utredning og praktiske gjennomføring av de tiltak som meldingen skisserer.

Høringsinstanser:

Apollo

Den norske kirke i utlandet – Sjømannskirken

Den norske lægeförening

Det Norske Misjonsselskap

Europeiske forsikring

Flyktningshjelpen

FORUT

Gjensidige Nor Forsikring

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon

Kirkens Nødhjelp

Leger uten grenser

My Travel Group

Nasjonale Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen

Norges Røde Kors

Norsk Folkehjelp

Norsk tamilsk helseorganisasjon

OrkidéEkspressen

Redd Barna

SAS Braathens

Star tour

Tamilsk ressurs- og veiledningssenter

UNICEF Norge

Vesta

I tillegg inviterte Justisdepartementet til et åpent høringsmøte 28. april 2005. På høringsmøtet

møtte i alt 12 personer som representerte 8 organisasjoner.

Det er mottatt totalt syv skriftlige høringsuttalelser. Her gjengis hovedtrekkene i de innkomne høringsuttalelsene.

Berørte departementer har deltatt i utarbeidelsen av meldingen på vanlig måte. Så langt det har vært mulig har departementene også søkt å innhente uttalelser fra underliggende virksomheter til evalueringsutvalgets rapport. Uttalelser til utvalgets rapport fra blant annet underlagte virksomheter og de syv høringsuttalelsene fra organisasjonene følger som uttrykt vedlegg til stortingsmeldingen.

Nasjonale Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen påpeker at de involverte har hatt ulike oppfatninger av hvordan norske myndigheter har håndtert flodbølgekatastrofen. Felles for alle er at de har sin egen sterke opplevelse av det som skjedde, og at det følgelig er krevende å gi en felles evaluering av situasjonen.

Støttegruppen uttaler at de er godt fornøyd med utvalgets arbeid, og de har hatt gode erfaringer med prosessen, og mener at utvalget har gjort en god jobb. Rapporten fremstår som en form for oppreisning da de rammede nå ser ut til å bli tatt på alvor i en langt større grad enn det som var tilfellet før rapporten forelå. De mangler som pårørende og berørte har påpekt i form av sviktende kommunikasjon/informasjon og ledelse er verifisert gjennom rapporten.

Støttegruppen mener at rapportens største begrensning er at den ikke dekker mer enn de to første ukene etter at katastrofen inntraff, da katastrofen på mange måter ikke var over for de involverte på dette tidspunktet. Spesielt etterlyses det at helsetjenestenes oppfølging må ses i et lengre perspektiv og at deres evaluering må tas med i en videre helhetsvurdering.

Det blir videre påpekt at dagens lovgivning rundt arv og arveavgift bør gjennomgås med bakgrunn i erfaringer for hvordan dette har gitt utslag hos familier som mister mange medlemmer på en brå og uventet måte.

Mange frivillige stilte sine ressurser og evner til rådighet de første kritiske døgnene. Støttegrup-

pen føler at norske myndigheter ikke evnet å ta i bruk disse ressursene i tilfredsstillende grad.

Flere pårørende opplevde en holdning fra både ambassadens folk og helsepersonell som føltes umyndiggjørende og nedlatende. Det blir påpekt at enkeltmennesker ikke må fratras sin integritet selv om de har vært gjennom mye og eventuelt mistet noen. Det er viktig at hjelpepersonell respekterer den enkelte rammedes rett til å foreta sine egne valg i en krisesituasjon.

Støttegruppen påpeker at Nye Kripos gjorde en stor innsats i Thailand. Det var likevel mye frustrasjon angående informasjonshåndteringen i Norge når det gjaldt rutiner og tidsrammer for identifisering og hjemsendelse av omkomne. De pårørende har jevnt over god erfaring med opprettelsen av politikontakter, men det kunne virke uheldig og fremsto som et unødvendig ledd i de tilfeller hvor pårørende selv ved direkte kontakt med for eksempel Nye Kripos fikk bedre informasjon enn det som ble formidlet til politikontaktene.

Norges Røde Kors fremhever at utvalget har gjort en grundig jobb og synes å ha gitt en god fremstilling av hendelsesforløpet rundt den nasjonale håndteringen av tsunami-katastrofen. Norges Røde Kors har likevel ønsket å påpeke enkelte mangler i rapporten, samt kommentere rapportens strategiske anbefalinger.

Frivillige organisasjoner bør inkluderes i utestasjonenes beredskapsplanlegging der dette er naturlig. Flere frivillige organisasjoner tok kontakt med Utenriksdepartementet med ulike tilbud om assistanse under flodbølgekatastrofen, uten at dette i særlig grad ble benyttet. Kjennskap til frivillige organisasjoners ressurser og kunnskap om innhenting og bruk av disse ressursene er avgjørende dersom potensialet i samarbeidet mellom det offentlige og frivillige organisasjoner skal hentes ut.

Norges Røde Kors ønsker å presisere at frivillige organisasjoner er representert på alle nivåer i den norske redningstjenesten, og at en tilsvarende representasjon også bør vurderes for en krisehåndteringsorganisasjon. Dette vil sikre effektiv informasjonsflyt om oppgaver og ressurser mellom myndighetene og organisasjonene.

Norges Røde Kors opplevde imidlertid svært god samordning og fornuftig ansvarsdeling i kontakten med Helse- og omsorgsdepartementet og Sosial- og helsedirektoratet om mottak på flyplasser, kriseomsorgsgrupper lokalt og opprettelsen av nasjonal støttegruppe for de pårørende.

Norges Røde Kors mener at de bør inngå i den operative krisehåndteringsenheten og delta i øvel-

ser med denne, slik at det sikres en effektiv informasjonsflyt om oppgaver og ressurser.

Prinsippet om at den som har ansvar i en normalsituasjon også bør håndtere krisesituasjonen bør legges til grunn, uten at dette skal hindre at den instans med beste forutsetning for å gjøre oppgaven kan få delegert ansvar i en krise. Det er viktig at det i oppbyggingen av en fremtidig katastrofeberedskap skilles mellom strategisk og operativ ledelse. Samme enhet kan ikke samtidig drive detaljert operativ virksomhet og fortløpende analysere det større bildet.

Norges Røde Kors fremhever at det overordnede ansvar for statlig krisehåndtering bør og skal ligge hos Regjeringen.

Det Norske Misjonsselskap er tilfreds med at Regjeringen nedsatte et evalueringsutvalg etter tsunamien, og uttrykker respekt for at det politiske system tillater denne typen selvevaluering. Rapporten gir et riktig bilde av det bidraget som ble gitt til arbeidet etter katastrofen.

Det Norske Misjonsselskap ønsker å fremheve at det er viktig å bruke frivillige ressurser uansett hvilken organisasjonsmodell som velges. Sjømannskirken og Det Norske Misjonsselskap har utarbeidet en enkel samarbeidsavtale som vil regulere deres tiltak ved en eventuell framtidig katastrofe. Frivillige utgjorde i denne situasjonen en til dels uutnyttet ressurs, og dette har med kommandolinjer, struktur og intern kommunikasjon å gjøre.

Det blir påpekt at den strategisk ledelse bør ha en oversikt over hvilke norske organisasjoner som befinner seg hvor, og hvilke ressurser de besitter. Operativ ledelse bør ha åpne kanaler til disse, slik at de kan tas i bruk på kort tid. I en akutt krisesituasjon er det behov for at noen tar et lederansvar og ikke selv er operativ.

Både på utenriksstasjonsnivå og operativ ledelse bør det foreligge enkle planer for samarbeid med norske organisasjoner. Det påhviler norske utenriksstasjoner å kjenne til hvilke organisasjoner som er til stede, og hvilke ressurser de rår over.

På alle nivå bør det foreligge klare retningslinjer for oppfølging av involvert personell. Etter en katastrofe er det ikke bare ofre og deres pårørende som har behov for oppfølging. Det er også hjelpearbeidere, ambassadepersonell og andre frivillige.

Norsk Folkehjelp anser at rapporten som helhet, og dens format og struktur er meget ryddig og et verdifullt innspill for en ny giv i nasjonal organisering og håndtering av framtidige kriser internasjonalt.

Norsk Folkehjelp fremhever at dialog og samhandling med relevante ledd i Utenriksdepartementet fra deres side forløp uproblematisk og uten forsinkelser.

Den skissen som utvalget tegner av en framtidig krisehåndteringsorganisasjon fremstår som fornuftig. Den delen av skissen som omtaler den operative ledelse og operativ ledelses rolle, ansvar og oppgaver er langt på vei slik de store frivillige organisasjoner allerede organiserer seg og håndterer sine oppgaver i forhold til kriser.

Det pekes på behov for en større involvering av den kompetanse og erfaring som mange av de frivillige organisasjonene besitter. Dette gjelder både organisasjonenes evne til å bidra i analysefasen og i implementeringsfasen. Det bør også vurderes hvorvidt disse formelt skal ha en rolle i den endelige organisering og drift av det ledd som omtales i rapporten som «Operativ ledelse». Også den såkalte utrykningsenheten bør vurderes oppsatt med en formell involvering og inkludering av elementer og kapasiteter som man normalt finner i de store frivillige organisasjonene.

Det bør i større grad konsulteres med de frivillige organisasjoner om valg av utstyr og programvare for kommunikasjon og datainnsamling osv. som er i daglig bruk ute i felten.

Behovet for å etablere felles møteplasser, gjennomgå ulike scenarier og øve samhandling vil ha stor innvirkning på nasjonens evner til å møte ulike kriser i fremtiden. Klarhet i forhold til ledelse, ansvars plassering og ansvarsområder for nasjonal innsats vil være utgangspunktet.

OrkidéEkspressen påpeker at rapporten omtaler charterflyselskapene, og ikke ruteflyselskaper som *OrkidéEkspressen*.

OrkidéEkspressen skriver at de aldri ble kontaktet av Utenriksdepartementet. De laget på eget initiativ lister over selskapets gjester i det berørte området.

Selskapet mener at Utenriksdepartementet burde pålagt pressen og TV å nyansere og informere mer om at nordmenn på ferie på andre destinasjoner hadde det bra. Thailand ble en «fellesnevner» for katastrofen, og ikke Phuket-området. Ettersom *OrkidéEkspressen* hadde ca. 1200 gjester i Thailand, ble det et enormt press på telefonen fra bekymrede pårørende. Dette vanskeliggjorde hjelparbeidet overfor de som var direkte berørt.

OrkidéEkspressen påpeker at evalueringsut-

valget ikke omtaler i rapporten om nordmenn i ambassadene i Singapore, Manilla, Peking og Hong Kong ble tilkalt for å hjelpe.

OrkidéEkspressen meldte inn hvem av sine gjester de hadde vært i kontakt med, og hvem som hadde det bra. Mer enn 30 personer som de hadde gitt beskjed om at var i god behold sto på savnetlisten.

Sjømannskirken finner rapporten utfyllende og god. Bildet som tegnes av hendelsesforløp og de respektive instansers involvering synes sakssvarende.

Sjømannskirken mener det haster med å få etablert et nasjonalt kriseberedskapsteam med forutsigbare rutiner for samarbeid med aktuelle aktører. Alle utenriksstasjoner må snarest pålegges å gå gjennom sine beredskapsrutiner. I disse rutineene må en forsikre seg om at aktuelle lokale samarbeidspartnere som *Sjømannskirken* blir tatt på alvor og regnet med fra første øyeblikk. *Sjømannskirken* viser til at de har gjort mange forsøk på å få til et samarbeid, uten at dette har lyktes. Et ytterligere tiltak for å sikre forutsigbar samhandling mellom den enkelte utenriksstasjon og *Sjømannskirken* kan være at *Sjømannskirkens* lokale daglige ledere får en formell tilknytning til den aktuelle utenriksstasjonen.

Sjømannskirken viser til de spesielle forutsetninger de har med et verdensomspennende nettverk av stasjoner og medarbeidere med relevant kompetanse og erfaring i forhold til kriser og ulykker som måtte ramme landsmenn ute.

I tillegg til uttalelser fra ovennevnte høringsinstanser har Justisdepartementet mottatt uttalelse fra *Airline Management*

Airline Management AS fremholder at den påpekte manglende beredskapsevne for evakuering av store grupper nordmenn fra utlandet ikke er vedtatt av Storting eller regjering. Det blir derfor feil ensidig å kritisere manglende beredskapsplaner når forutsetningen for en slik beredskap ikke er vedtatt. Når utvalget allikevel retter tunge skyts mot Utenriksdepartementet så mangler balansen i rapporten ved at det ikke tilsvarende fokuseres på evakueringsinnsatsen. Det vises i den forbindelse til at det tok 5 dager og 2 timer å få norske bærepassienter hjem.

Airline Management anbefaler videre organisatoriske endringer når det gjelder flytransportkapasitet.

5 Nordmenn på reisefot

5.1 Innledning

Evalueringsutvalget fremstiller i kapittel 4 «Det nye verdensbildet – nordmenn på reisefot» viktige utviklingstrekk ved nordmenns ferie- og fritidsreiser, forretningsreiser og studier i utlandet. I dette kapitlet gis en kortfattet beskrivelse av det internasjonale risiko- og trusselbildet og ulike rettslige forhold knyttet til bistand til norske borgere i utlandet. De ulike konkrete forslag vil bli behandlet i kap. 6 og 7.

Regjeringen ønsker å gi den enkelte norske borger best mulig bistand i kriser, og å styrke evnen til å hjelpe norske borgere i en krisesituasjon i utlandet hvor mange nordmenn er rammet. Samtidig vil det på grunnlag av rettslige, geografiske eller praktiske forhold ikke være mulig for norske myndigheter å garantere alle typer bistand ved en krise i utlandet.

5.2 Det internasjonale risiko- og trusselbildet

Dagens sikkerhetspolitiske situasjon preges av at vi står overfor et komplekst trussel- og risikobilde. Truslene er mer mangfoldige og uoversiktlige enn tidligere. De omfatter internasjonal terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen og natur- og miljøkatastrofer. utfordringer og potensielle trusler er mer diffuse enn før og kjennetegnes av glidende overganger mellom det nasjonale og internasjonale, og mellom fred, krise og væpnet konflikt.

Samfunnet står ikke overfor en trussel eller risiko som kan møtes med ett eller noen få motmidler, jf. St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnsikkerhet. Økt teknologisering og markedsmessig utvikling skaper økt sårbarhet. Globaliseringen fører til at kriser i andre land og andre deler av verden kan ramme norske interesser i utlandet eller i vårt samfunn. De årlige stortingsmeldingene om samarbeidet i NATO, jf. St.meld. nr. 31 (2004-2005), og de utenrikspolitiske redegjørelser, gir en årlig oppdatering av sentrale sikkerhetspolitiske utviklingstrekk.

De sikkerhetspolitiske rammene, og da særlig utviklingen i internasjonal terrorisme, har fått økt betydning for samfunnsikkerheten. En rekke risikofaktorer, som faren for smittsomme sykdommer, naturhendelser og store ulykker har også fått økt betydning for sikkerhets- og beredskapsarbeidet nasjonalt. En nærmere omtale av det internasjonale risiko- og trusselbildet er gitt i St.prp. nr. 42 (2003-2004) Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008 og St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnsikkerhet og sivil-militært samarbeid.

De senere års terrorhendelser, slik som terroranslagene i New York og Washington høsten 2001 og i Madrid våren 2004, har vist at internasjonal terrorisme i mange tilfeller har til hensikt å ramme grunnfestede demokratiske verdier, et lands økonomiske stabilitet og samfunnets trygghet og sikkerhet. Disse anslagene viser også at trusler fra ikke-statlige aktører kan komme uten særlig forvarsel.

Regionale konflikter, ustabile stater og stater som går i oppløsning har vist seg å være et internasjonalt sikkerhetsproblem, både fordi de ofte får destabiliserende konsekvenser regionalt og fordi de utfordrer internasjonale normer og rettsregler. Dette kan føre til at konfliktene sprer seg og at det blir et internasjonalt krav om at FN, NATO eller andre organisasjoner må gripe inn.

I St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnsikkerhet og sivil-militært samarbeid, jf. Innst. S. nr. 49 (2004-2005), gis utdypende beskrivelser av hvordan Regjeringen mener endringer i det internasjonale trusselbildet og globale sikkerhetsutfordringer skal møtes gjennom økt internasjonalt samarbeid. Det er etablert et bredt internasjonalt samarbeid om sivil krisehåndtering og humanitær bistand. Dette samarbeidet vil ofte være av stor betydning for norske myndigheters håndtering av internasjonale kriser, både de som rammer nordmenn og de som i første rekke rammer andre lands borgere. For en kortfattet oversikt over norsk deltakelse i det internasjonale samarbeidet innen sivil krisehåndtering, vises det til vedlegg 1.

Naturskapte hendelser og miljøkatastrofer er eksempler på risikoer som kan ramme både nasjo-

nalt og internasjonalt. Miljøendringer øker risikoen for ulike former for naturskapt katastrofer, særlig kraftig vind og nedbør med fare for flom og ras. Slike hendelser vil i økende grad også kunne ramme norske borgere både i Norge og i utlandet. Flodbølgekatastrofen i Asia var et eksempel på en naturkatastrofe i en annen verdensdel som også i betydelig grad rammet personer i Norge.

Utbrudd av smittsomme sykdommer som får et omfang som pandemi/epidemi, vil også utgjøre en risikofaktor for vårt samfunn og våre borgere i utlandet.

5.3 Oversikt over norske borgere i utlandet

Evalueringsutvalget gir en grundig beskrivelse av nordmenns endrede reisemønstre.

«Utvalget mener at myndighetene bør søke å ha en god oversikt over nordmenns reise- og oppholdsmønstre, uten å innføre registreringsplikt. En ny og høyere bevissthet om disse forhold bør være med i grunnlaget for beredskapsarbeidet i Norge. Det er også grunn til å forvente en fornyet drøftelse av myndighetenes ansvar, og at man har internasjonale drøftelser om disse spørsmål med land det er naturlig å sammenlikne oss med» (s. 33).

Nordmenn som bosetter seg i utlandet blir oppfordret til å registrere seg ved nærmeste utenriksstasjon. Registrering er frivillig. I de fleste tilfeller vil ikke ferie – og forretningsreisende være i kontakt med norsk utenriksstasjon. Utenriksstasjonens oversikt over antall nordmenn som oppholder seg i utlandet vil derfor være ufullstendig.

Det er likevel et behov for å forbedre den oversikt som norske myndigheter bør ha – eller på kort tid bør kunne skaffe seg – over antall nordmenn i et gitt geografisk område. I tillegg til utenriksstjenesten finnes også andre instanser som har kontakt med nordmenn i utlandet, for eksempel Statens lånekasse for utdanning, Association of Norwegian Students Abroad (ANSA) og Folkestrygdkontoret for utenlandssaker (FFU). Videre har reiselivsnæringen representert ved Handels- og Servicenæringens hovedorganisasjon (HSH) gjennom sine medlemmer oversikt og informasjon av interesse i denne sammenheng. Det er allerede et samarbeid med flere av de ovennevnte instanser. Det vil bli tatt initiativ til ytterligere å styrke og utvide dette samarbeidet.

Utenriksdepartementet vil forbedre sin generelle oversikt over norske borgeres reisemønstre og opphold i utlandet.

5.4 Reiseråd og reiseforsikring

I særskilte tilfeller vil Utenriksdepartementet fraråde reiser til visse land eller områder. Dette er kun en informasjon til publikum. I slike tilfeller vil den reisendes adgang til å kansellere billetter bestilt før rådet ble utstedt, avhenge av reise- og/eller forsikringsselskapene. Dette beror på hvilke avtalevilkår som gjelder for billettutstedelsen, eventuelt på alminnelige kontraktsrettslige regler fra vedkommende reise- eller forsikringsselskap.

Evalueringsutvalget sier at slik de ser det

«bør det ikke være tvil om at hovedregelen er at nordmenn som reiser til utlandet på forretningsreise, på ferie eller for eksempel på vinteropphold, har et selvstendig ansvar for å bære eller sikre seg mot den økonomiske risiko ved uforutsett behov for hjemtransport». (s. 39)

Norske borgere kan i utgangspunktet reise hvor de vil. Denne friheten innebærer også at det forventes at den enkelte reisende tar ansvar for valget som gjøres når en reiser til utlandet, for eksempel ved å sørge for dekkende reiseforsikring. Reiseforsikring er nødvendig for å sikre seg mot mulige økonomiske krav som følge av for eksempel behandling ved sykehus i utlandet eller hjemtransport. Den enkelte reisende har et selvstendig ansvar for å kunne håndtere ulykker og uhell under opphold i utlandet og for å sørge for adekvat forsikringsdekning. Nordmenn bør likevel rette seg etter internasjonale anbefalinger blant annet fra Verdens helseorganisasjon (WHO) om reisevirksomhet og betingelser for innreise til andre land. Krav til vaksiner kan være betingelse for rett til innreise i andre land.

5.5 Bistand til norske borgere i utlandet

5.5.1 Folkerettslige rammer

All bistand til nordmenn i utlandet må ta utgangspunkt i prinsippet om at alle personer, også utlendinger, må respektere vertslandets lovgivning innenfor folkerettens rammer (prinsippet om territorialhøyhet). Med unntak av de begrensinger som gjelder overfor personer med folkerettslig

immunitet, har vertslandet uten videre enerett til å utøve politi- og annen håndhevelsesmyndighet på sitt territorium.

De folkerettslige prinsippene om staters suverenitet innebærer med andre ord meget klare rammer for norske myndigheters adgang til å utøve offentlig myndighet, herunder politimyndighet, på annen stats territorium.

Folkeretten tar utgangspunkt i prinsippet om suverene staters likhet. Med dette følger en enerett for hver stat til å utøve offentlig myndighet, herunder politimyndighet, på eget territorium (territorialprinsippet). Videre gjelder et generelt forbud mot at en stats myndigheter og myndighetsutøvelse kan bli prøvd for nasjonale domstoler i en annen stat. Dette er nært knyttet til rettslig vern mot innblanding i indre anliggender fra andre staters myndigheter.

Norge har alltid hatt en klar egeninteresse av å sikre respekt for folkerettens prinsipper og regler. Dette er en linje som vil bli videreført.

Territorialprinsippet er konsekvent lagt til grunn fra norsk side også ved ulykker på norsk territorium som involverer store antall utlendinger. Eksempler her er katastrofen i 1996 med et russisk fly på Opera-fjellet på Svalbard, der samtlige ofre var utlendinger, og ulykken med det tysk-/Antigua og Bermuda-registrerte skipet Rocknes i Vatelestraumen i 2005, der hele mannskapet med ett unntak besto av utlendinger. Norske myndigheters håndhevelse av territorialprinsippet ved ulykker i Norge vil også legge føringer for norsk krisehåndtering i utlandet.

Internasjonale konvensjoner regulerer forholdet mellom Norge og andre stater hva gjelder muligheten til å ivareta norske borgeres interesser overfor vertslandet. Den mest sentrale internasjonale konvensjonen her er Wien-konvensjonen av 24. april 1963 om konsulært samkvem. Denne gir blant annet en plikt for vertslandet til å legge til rette for kontakt og møte med personell fra norsk utenriksstasjon.

For nordiske borgere kan også den nordiske konvensjon om samarbeid fra 1962 komme til anvendelse. Nordiske utenriktstjenestemenn skal med enkelte mindre begrensninger bistå borgere fra et annet nordisk land dersom det på stedet ikke finnes en egen ambassade for vedkommandes land.

I situasjoner hvor det er behov for å styrke en utenriksstasjon med personell fra andre norske myndigheter (politi, helse, Forsvaret, mv.), vil det som regel ut fra folkerettslige forutsetninger være nødvendig med følgende avklaringer:

- invitasjon eller annen form for samtykke fra vertslandet
- utenfor EØS-området må man avklare status for innreise, herunder eventuelle visum
- samordning med annen katastrofeinnsats på stedet, som regel ved at norsk innsats underlegges vertslandets koordinering og styring
- avklaring av i hvilken grad personell skal nyte immunitet mot rettslig forfølgning, normalt ved inngåelse av en skriftlig avtale eller forståelse. For militært personell og politistyrker som skal være unntatt fra vertslandets jurisdiksjon, vil det normalt være krav om inngåelse av såkalte statusavtaler (Status of Forces Agreement, SOFA, eller Status of Mission Agreements, SOMA)

I katastrofesituasjoner kan reise til eller utreise fra vertslandet bli vanskeliggjort av fysiske eller politiske grunner. Eksempelvis ble luftrommet over USA stengt etter terroranslagene 11. september 2001. Det kan også tenkes at det vil finne sted avbrudd i lufttrafikk som følge av smitteverntiltak ved frykt for pandemi. Grenser kan bli avstengt i forbindelse med en spent politisk situasjon eller væpnet konflikt. I slike situasjoner må beredskaps- og krisehåndteringen først og fremst bygge på tilgjengelige ressurser på stedet i regi av den norske utenriksstasjonen.

I enkelte situasjoner kan det være at vertslandet ikke har vilje eller evne til å medvirke til ovennevnte avklaringer. Dette reiser særlige folkerettslige og praktiske utfordringer. Dersom en slik situasjon skulle oppstå, vil norske myndigheter ha større mulighet til å vinne fram med sine synspunkter gjennom internasjonalt samarbeid og samordning.

Norske myndigheters kriseberedskap og –håndtering i utlandet må således bygge på folkerettens regler og forutsetninger. I hvilken grad dette vil begrense myndighetenes mulighet til å gi hjelp i krisesituasjoner vil variere fra situasjon til situasjon og fra land til land.

5.5.2 Assistanse i utlandet

Omfanget og utøvelsen av slik bistand er regulert i lov 3. mai 2002 nr. 13 om utenriktstjenesten, jf. § 1;

§ 1. Utenriktstjenesten har til oppgave:

1. å ivareta og fremme Norges interesser i forhold til utlandet, herunder både norske særinteresser og de interesser Norge har felles med andre land;

2. å gi norske statsborgere råd og hjelp overfor utenlandske myndigheter, personer og institusjoner;
3. å gi bistand til norske statsborgere i utlandet, herunder bistand i forbindelse med straffefølgning, ulykker, sykdom og dødsfall.

Nærmere regler følger av Utenriksinstruksen av 2003 med senere endringer. Instruksens kapittel 8 om «Bistand til den enkelte» innledes som følger:

«For på en tilfredsstillende måte å kunne bistå norske borgere og ivareta norske interesser i utlandet er utenriktjenestemann i lov eller andre bestemmelser tillagt en rekke oppgaver av rettslig art. Innenfor rammen av de folkerettslige forpliktelser Norge har påtatt seg ved ratifikasjon av gjeldende flyktningekonvensjoner, vil imidlertid også flyktninger eller statsløse personer bosatt i Norge kunne påregne bistand av norsk utenriktjenestemann under midlertidig opphold i utlandet. Dette gjelder innehavere av norsk reisebevis for flyktninger og utlendingspass.»

Ambassadøren er Norges øverste representant på stedet og representerer samtlige norske myndigheter overfor vertslandet. Uavhengig av store kriser kan nordmenn i utlandet ha behov for vanlig assistanse, blant annet ved sykdom eller ulykke. Den som rammes vil som oftest søke bistand fra sitt forsikringsselskap, reiseselskap og stedlige eller norske myndigheter. I slike tilfeller vil norsk utenriksstasjon gjerne bistå med formidling av kontakter, utstedelse av nye reisedokumenter og annen konsulær bistand.

Behovet for økt tilstedeværelse i områder med mange norske reisende må vurderes fortløpende. For tiden har Norge ca. 100 ambassader og fagkonsulater som er bemannet med personell fra Norge. I tillegg kommer omkring 400 honorære konsulater som normalt er bemannet med privatpersoner fra vedkommende land. Disse ivaretar uten lønnsgodtgjørelse norske interesser på stedet, og en kan ikke forvente samme bistand fra dem som fra fagstasjonene. I land hvor Norge ikke har utenriksstasjon, vil andre nordiske utenriksstasjoner gi bistand.

Personer som bor i Norge, men oppholder seg midlertidig i utlandet, er fortsatt medlemmer i folketrygden, forutsatt at de ikke utfører lønnet arbeid i utlandet. Personer som ikke lenger bor i Norge, har mulighet for å søke Folketrygdkontoret for utenlandssaker (FFU) om frivillig medlemskap i folketrygden.

Evalueringsutvalget viser til at

«nordmenn som har bosatt seg i et annet land må sies å ha truffet et valg.. disse kan ikke forvente nevneverdig bistand fra Norge.» (s. 39)

Regjeringen er enig i at norske borgere med permanent bosted i utlandet kommer i en særstilling. De kan ikke forvente samme bistand som nordmenn som er i et land i en kortere periode.

Regjeringen er også enig i at nordmenn som reiser til utlandet selv har et ansvar for å sikre seg mot økonomisk risiko ved uforutsette behov for helsetjenester eller hjemtransport. Norske borgere har ikke noe rettslig krav på konsulær bistand i utlandet, eksempelvis i form av nødlidenshetslån. Tilsvarende kan heller ikke norske myndigheter kreve at norske borgere aksepterer bistand. Et eksempel på dette er at hvis norske myndigheter iverksetter en evakuering, kan ingen nordmenn tvinges til å forlate landet mot sin vilje.

Selv om ingen rettslig sett har krav på bistand fra en norsk utenriksstasjon, vil en strekke seg langt for å hjelpe mennesker i en krisesituasjon. Art og omfang av bistanden vil avhenge av det konkrete behov i hvert enkelt tilfelle, rettstilstanden og lokale forhold. Bistanden må kunne ytes uten å komme i konflikt med vertslandets lover og regler. I den skjønnsmessige vurdering som foretas vil den enkeltes konkrete behov stå sentralt.

Utenriksdepartementets generalplan for utenriksstasjonenes krise- og evakueringsbistand til nordmenn i utlandet ved lokale/internasjonale krise- og katastrofesituasjoner ble revidert 8. januar 2004. Utenriksstasjonene har ansvaret for utarbeidelse og ajourføring av krise- og evakueringsplaner for hvert enkelt tjenesteland og for iverksettelse av andre forberedende tiltak. Stasjonene har normalt også ansvaret for den lokale ledelse og samordning på norsk side av evakueringsoperasjoner som gjennomføres på stedet, eventuelt etter nærmere instruks fra Utenriksdepartementet. Enkelte stasjoner vil dessuten kunne ha ansvaret for koordineringen av nordisk samarbeid om krise- og evakueringstiltak i det aktuelle landet.

Utenriksinstruksen og Generalplanen forutsetter desentraliserte planer med omfattende delegert ansvar til den enkelte stasjon for å sørge for nødvendig lokal beredskap. Utenriksstasjonenes planer skal oppdateres årlig. Det legges vekt på at planene er tilpasset lokale forhold, at de utarbeides i samarbeid med norske institusjoner, organisasjoner og bedrifter som er etablert på stedet, og at planleggingen er koordinert nordisk, jf. omtale av utenriksstasjonene i kapittel 6.

6 Styrket apparat for krisehåndtering i utlandet

6.1 Innledning

Regjeringen ønsker å gi den enkelte norske borger best mulig bistand i kriser, og styrke evnen til å hjelpe norske borgere i en krisesituasjon i utlandet

hvor mange nordmenn er rammet. Samtidig vil det på grunnlag av rettslige, geografiske eller praktiske forhold ikke være mulig for norske myndigheter å garantere alle typer bistand ved en krise i utlandet. Alle tiltak som iverksettes må derfor sees

Boks 6.1 Krisehåndtering i utlandet

Regjeringen vil styrke apparatet for krisehåndtering i utlandet etter følgende hovedlinjer:

Utenriksstasjoner:

Det foretas full gjennomgang av utenriksstasjonenes krise- og evakueringsplaner. Samarbeidet med frivillige organisasjoner styrkes. Den generelle oversikt over norske borgeres reisemønstre og opphold i utlandet forbedres. Årlige rutiner for kriseøvelser innføres. Vaktordningene styrkes. Stasjonene oppgraderes teknisk med blant annet mobile satelitt-telefoner der det er behov.

Utenriksdepartementets utrykningsenheter:

Utenriksdepartementet oppretter utrykningsenheter som skal forsterke utenriksstasjonenes innsats ved en krise. Beredskapsordningen krever at en enhet skal være utrykningsklar i løpet av 5 timer. I enhetene inngår medarbeidere fra departementet med særlig opplæring og kompetanse, sammen med representanter fra blant annet politi og helsevesen. I mange tilfeller vil det være naturlig at en representant fra frivillige organisasjoner inngår i enheten. Enhetene er utstyrt med satelitt-telefoner og datakommunikasjonsutstyr. Fagansvarlige for kommunikasjon og media inngår i enhetene.

Strategisk og operativ ledelse i Utenriksdepartementet:

Den strategiske ledelsen av krisehåndteringen i Utenriksdepartementet ivaretas av ledergruppen som består av utenriksråden, de tre assiste-

rende utenriksråder og leder for administrativ avdeling, forsterket med lederne for de mest berørte avdelinger. Justisdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet deltar i arbeidet.

Den operative ledelsen ivaretas av en krise-stab bestående av spesialtrente medarbeidere, organisert i turnus. Det planlegges for deltakelse av kontaktpersonell fra blant annet politi, helsetjeneste og Forsvar i departementets krise-stab. Det etableres faste kontakter og et løpende samarbeid med eksterne partnere, som reiselivs- og forsikringsbransjen, flyselskap, Sjømannskirken, hjelpeorganisasjoner og Norges rederiforbund. Det utvikles en overordnet plan for krisekommunikasjon.

Omfattende krisesituasjoner

– særlig om Justisdepartementets rolle

En stor krise i utlandet som berører mange norske borgere og norske interesser vil erfaringsmessig også kreve umiddelbare tiltak i Norge. I særskilte situasjoner av omfattende og kompleks karakter, og hvor det er behov for innsats fra en rekke nasjonale aktører, kan det bli nødvendig å overføre ansvaret for å koordinere håndteringen til et annet departement enn Utenriksdepartementet. Justisdepartementet har ansvaret for hovedtyngden av de nasjonale rednings- og beredskapsressursene. Det vil derfor være dette departement som i slike situasjoner peker seg ut som lederdepartement. Beslutningen om å overføre samordningsfunksjonen tas av statsministeren i samråd med berørte statsråder etter tilrådning fra Regjeringens kriseråd.

i sammenheng med og tilpasses de begrensninger som følger av at krisen oppstår utenfor Norge.

En krise vil ofte kjennetegnes av at involverte aktører må ta raske beslutninger i fellesskap under sterkt tidspress og under betydelig grad av usikkerhet. Flodbølgekatastrofen illustrerer dette. Det var natt til mandag 27. desember 2004 at katastrofens virkelige omfang avtegnet seg i tallene over omkomne fra de respektive nasjonale myndigheter.

Evalueringsutvalgets rapport peker på mange og betydelige svakheter i myndighetenes håndtering av den innledende fasen av katastrofen, hvor Utenriksdepartementets rolle var mest sentral. Fra utvalgets side fremheves det at Utenriksdepartementet, i motsetning til politiet, helsemyndighetene og Forsvaret, ikke har noen operativ virksomhet som kan håndtere en katastrofe av det omfang det her var snakk om.

Utenriksdepartementet gjennomførte etter flodbølgekatastrofen en grundig intern gjennomgang av departementets håndtering av katastrofen, og av departementets generelle kriseberedskap. Utenriks-tjenestens samlede krise- og beredskapsplaner blir nå gjennomgått, og arbeidet skal være avsluttet innen utgangen av 2005.

Erfaringene etter flodbølgekatastrofen og utvalgets anbefalinger viser at det er behov for å styrke utenriksstasjonenes forutsetninger for å hjelpe nordmenn ved kriser og katastrofer i utlandet. Med 100 utenriksstasjoner verden over, vil utenriksstasjonen også i fremtiden være den del av myndighetsapparatet som først møter kriser som rammer nordmenn i utlandet. Ved å legge forholdene bedre til rette for at politi, helsemyndigheter og Forsvaret skal kunne bistå utenriksstasjonene i en krisesituasjon, vil Regjeringen styrke myndighetenes innsats på dette området.

Antallet nordmenn som oppholder seg kortere eller lengre tid i utlandet har økt kraftig de siste tiårene. Behovet for økt tilstedeværelse i områder med mange norske turister må vurderes fortløpende. Dette vil derfor sammen med økonomiske og politiske interesser inngå i den jevnlige vurdering av norsk diplomatisk og konsulært nærvær.

Håndteringen av en krise vil foregå under ledelse og kontroll av det land hvor katastrofen skjer, også om alle eller de fleste berørte er utenlandske statsborgere. Den ansvarlige stat kan imidlertid anmode om eller tillate at andre berørte lands myndigheter bistår i arbeidet. Hvis slik anmodning rettes til norske myndigheter eller norsk innsats tillates, skal Norge ha forbedret og tilrettelagte ordninger for slik innsats. Det vil være helt avgjørende at norsk innsats i

utlandet raskt kan tilpasses de rammevilkår som norske myndigheter må forholde seg til.

Evalueringsutvalget har merket seg at myndighetene i Tyskland og Italia har fått særlig positiv omtale for sin håndtering av katastrofen. I begge disse landene ligger ansvaret for krisehåndtering i utlandet i de respektive utenriksdepartementer.

Regjeringen mener at krisehåndtering i utlandet må bygge videre på ansvarsprinsippet. Det bilaterale forhold til et land hvor en krise inntreffer og norsk utenriksrepresentasjon på stedet vil være innenfor Utenriksministerens ansvarsområde. Utenriksdepartementet vil derfor være lederdepartement ved kriser i utlandet, jf. omtale av lederdepartement i kapittel 7. Strategisk ledelse i omfattende og særlig komplekse krisesituasjoner omtales i punkt 6.5.2.

6.2 Utenriksstasjoner

Norske utenriksstasjoner står daglig overfor situasjoner hvor nordmenn er berørt av hendelser og har behov for assistanse. Utenriksstasjonenes hovedoppgave er å yte best mulig bistand til nordmenn i slike situasjoner. I lys av flodbølgekatastrofen må norske utenriksstasjoner også være forberedt på å møte kriser som utvikler seg til en katastrofe.

Det legges derfor vekt på at utenriksstasjonene skal ha tilfredsstillende planer også for håndtering av store og uventede katastrofer. Utenriksstasjonene vil ha jevnlig kriseøvelser og gjennomgå sine interne vaktordninger.

I en krisesituasjon skal lederen ved utenriksstasjonen umiddelbart etablere en lokal krisestab. Målet er at stasjonen raskt får oversikt over situasjonen, varsler samarbeidspartnere og mulig berørte, organiserer tilgjengelige ressurser, bistår dem som er rammet og informerer publikum og ansvarshavende i Utenriksdepartementet.

Evalueringsutvalget viser til at «beredskapsplaner må inneholde vide fullmakter slik at tiltak kan iverksettes raskt. I situasjoner hvor de fullmakter som er gitt ikke strekker til, må det være «kort vei» til kompetent overordnet nivå». Ambasadør/stasjonssjef har fullmakt til å disponere stasjonens driftsbudsjett for å iverksette nødvendige tiltak. Enkelte stasjoner vil i tillegg disponere egne beredskapsbeholdninger. Det vil bli presisert at i ekstraordinære situasjoner kan retningslinjene for utstedelse av nødlidenshetslån fravikes. Stasjonen skal planlegge for en styrking gjennom

utrykningsenheter og særskilt faglig ekspertise sendt fra Norge. Som nærmere drøftet i kapittel 5 vil man være avhengig av en form for aksept fra vertslandets side for å kunne sette inn ressurser utover dem man disponerer på utenriksstasjonen. Samarbeidet med norske frivillige organisasjoner vil bli styrket.

Den teknologiske utviklingen gir nye muligheter for rask og effektiv reaksjon i en krisesituasjon. Å gjøre bruk av denne teknologien krever stadig oppgradering av utstyr og fortløpende opplæring. Det vil nå bli gjennomført systemoppgradering og omfattende opplæring av Utenriksdepartementets personell. Etter flodbølgekatastrofen er det foretatt en gjennomgang av det tekniske utstyret ved utenriksstasjonene for å vurdere behovet i forbindelse med kriser. En del prioriterte utenriksstasjoner er allerede styrket med beredskapssamband for bedre å kunne håndtere fremtidige krisesituasjoner. Tiltak vurderes ved en rekke andre stasjoner. Stasjoner i områder med mange norske turister prioriteres.

6.3 Utenriksdepartementets utrykningsenheter

De aller fleste utenriksstasjonene vil ha behov for rask forsterkning dersom mange nordmenn blir rammet av en krise i utlandet. De fleste norske utenriksstasjoner er små og det er mange land hvor det ikke er norske utenriksstasjoner. Derfor vil muligheten for raskt å kunne sende personell være av stor betydning.

Det er på bakgrunn av erfaringene fra flodbølgekatastrofen etablert en ordning hvor Utenriksdepartementet raskt kan forsterke stasjonen med medarbeidere med særlig erfaring i krisehåndtering og med teknisk utstyr og kompetanse. Dette vil skje gjennom utrykningsenheter som på fem timers varsel skal kunne reise ut for å støtte utenriksstasjonene. Sammensetningen av utrykningsenheter vil avhenge av krisens art og utenriksstasjonens behov. Utenriksdepartementet vil alltid ha i beredskap en trent gruppe, med variert kompetanse og erfaringsbakgrunn. I enhetene inngår medarbeidere fra departementet med særlig opplæring og kompetanse, sammen med representanter fra blant annet politi og helsevesen. I mange tilfeller vil det være naturlig at en representant fra frivillige organisasjoner inngår i enheten.

Utenriksdepartementets utrykningsenhet sendes ut når ambassadøren ber om forsterkning eller når departementet finner det ønskelig.

Beredskapsordningen krever at en enhet skal være utrykningsklar i løpet av 5 timer. Utrykningsenheten skal bistå stasjonen med krisehåndteringen og inngå i dens krisestab. Lederen av utrykningsenheten, som vil være en erfaren medarbeider med spesialopplæring i kriseledelse, vil ved ankomst normalt ta over den operative ledelsen av krisehåndteringen.

Utenriksdepartementet vil i tillegg gi erfarne embetspersoner med bakgrunn fra ulike verdensdeler spesialopplæring i kriseledelse. Hensikten er at departementet til enhver tid har tilgjengelig ressurspersoner som raskt kan rykke ut og bistå ambassadøren i det landet krisen oppstår. Slike ressurspersoner på ambassadørs nivå vil inngå i utrykningsenhetene.

Enhetene vil ha et spesielt ansvar for å vurdere behov for ytterligere faglige ressurser fra Norge. Deltakerne i utrykningsenhetene vil være faglig ansvarlige for virksomheten på sitt område. Ambassadøren som Norges øverste offisielle representant vil fortsatt ha det overordnede ansvaret for kontakt med vertslandets myndigheter.

Utrykningsenheten skal spesielt bistå fagstasjonen når det gjelder oppgaver som transport og evakuering, utstedelse av nødvendige dokumenter (pass/visa), kontakt med pårørende i Norge, bistand til pårørende som besøker et eventuelt ulykkessted og informasjon overfor media.

6.4 Styrket strategisk/operativ ledelse i Utenriksdepartementet

6.4.1 Strategisk ledelse

Utenriksdepartementets strategiske ledelse under en krise vil bestå av utenriksråden, departementets ledergruppe og den eller de mest berørte fagavdelinger. Justisdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet deltar i arbeidet.

Regjeringens kriseråd vil bli varslet så snart Utenriksdepartementet etablerer krisestab, samtidig som krisestøtteenheten blir varslet (jf. kapittel 7). Når krisens omfang og kompleksitet tilsier det, vil Regjeringens kriseråd bli innkalt og bidra til styrket strategisk koordinering mellom departementene.

6.4.2 Operativ ledelse

Utenriksdepartementets krisestab vil umiddelbart bli innkalt i forbindelse med kriser og større ulykker i utlandet som kan berøre flere norske

borgere. Operativ ledelse i krisestaben skal være på plass i departementet innen en time. Medlemmer av utrykningsenheten skal være klar til å reise innen fem timer etter varslings.

Krisestaben vil ha det operative ansvaret for å håndtere krisen. Oppgavene omfatter særlig intern og ekstern informasjon, publikumhenvendelser, informasjonsinnhenting og analyse, bistand til norske borgere og utenriksstasjonene, og tekniske og administrative støttefunksjoner.

Det planlegges for bruk av kontaktpersoner (liaisoner) fra andre departementers underliggende etater. Utenriksdepartementet vil kunne benytte bistand fra krisestøtteenheten, jf. punkt 7.5.

Krisestaben skal opprette kontakt med andre aktører som vil være av betydning for håndteringen av krisen, både for å informere disse om utviklingen og for å koordinere innsatsen på operativt nivå. Slike aktører er blant annet reiselivsbransjen, forsikringsselskapene, Sjømannskirken, hjelpe- og bistandsorganisasjoner og Norges Rederiforbund. Kontakt med andre nordiske lands utenriksdepartementer vil også være viktig.

Evalueringsutvalget påpeker at det i den innledende fasen i Utenriksdepartementet var mangel på telefonkapasitet, bemanningssystemer, system for registrering, ledelsesoppfølging, informasjon mv. Opprettelse av krisestaben og en betydelig teknisk oppgradering av departementets krisesenter, gjør at departementet nå står bedre rustet til å møte en ny krisesituasjon. For å sikre rask mobilisering av nødvendig personell, er departementets eksisterende beredskapsvaktssystem (saksbehandlervakten) oppgradert ved at ordningen med hvilende vakt om natten endres til våken vakt. Dette vil også styrke departementets medieovervåkning.

Gitt at Utenriksdepartementet også i fremtiden må være forberedt på å kunne ta imot et stort antall henvendelser fra publikum, har departementet forbedret systemet for håndtering av slike henvendelser (dataverktøyet FileMakerPro). Dette er også lett å bruke for politiet ved viderebehandling av informasjonene. Ved en større krise vil det umiddelbart bli etablert et tett samarbeid med politiet for å bidra til kvalitetssikring og for å sikre en smidig overføring av data fra Utenriksdepartementet til politiet. Nærmere omtale av samarbeidet mellom Utenriksdepartementet og politiet om registrering av savnede er gitt i punkt 6.5.4.

Utenriksdepartementet arbeider med å forbedre varslingsordninger for nordmenn i kriseområder, som for eksempel bruk av tekstmelding på mobiltelefon (SMS-varslings). Et loggføringssystem er også under utvikling. Departementets og

den sentrale krisestøtteenhetens tekniske systemer skal være kompatible.

Fra Utenriksdepartementets side har man lagt vekt på å etablere ordninger hvor man raskt kan mobilisere nødvendige norske ressurser og utvide organisasjonen i lys av de utfordringene man måtte møte. Det vil også være aktuelt å motta bistand fra krisestøtteenheten, nærmere omtalt i kapittel 7. Samarbeidet med operative aktører skjer gjennom kontaktpersoner i krisestaben. På strategisk nivå vil dette samarbeidet følges opp gjennom Regjeringens kriseråd når dette rådet trer i funksjon, og i Utenriksdepartementets strategiske ledelse hvor berørte departementer vil inngå.

En enhetlig kriseplan for departementets håndtering av kriser i utlandet med utgangspunkt i Utenriksdepartementets krisestab er under utarbeidelse. Planen kommer i tillegg til det planverket som allerede foreligger. Opplærings- og øvelsesopplegg for den nye kriseorganisasjonen er igangsatt. Utenriksdepartementet vil arbeide videre med å styrke den generelle opplæring i krisehåndtering, krisekommunikasjon og medietrening, og konsulære spørsmål for de ansatte.

Dersom det er behov for bistand ut over det som er forberedt gjennom Utenriksdepartementets utrykningsenheter, vil Utenriksdepartementet kunne rette en anmodning om ytterligere bistand til andre berørte departementer. Slik anmodning rettes til det departement som rår over de aktuelle ressursene.

I særskilte situasjoner av omfattende og kompleks karakter hvor mange nordmenn er involvert og hvor det er behov for innsats fra en rekke nasjonale aktører, kan det bli nødvendig å legge ansvaret for håndteringen av en krisesituasjon i utlandet til et annet departement enn Utenriksdepartementet, jf. punkt 6.5.2.

6.4.3 Styrket medie- og informasjonsarbeid i Utenriksdepartementet

Evalueringsutvalget har i sin rapport påpekt svakheter ved Utenriksdepartementets system for kriseinformasjon. Departementet utvikler nå en overordnet plan for krisekommunikasjon. Planen vil omfatte mediearbeid, informasjon til berørte og pårørende, intern kommunikasjon i utenriks-tjenesten og kommunikasjon med andre departementer og ikke-statlige aktører. Planen vil også omfatte en overordnet kommunikasjonsstrategi, oversikt over informasjonsmedarbeidere i beredskap i Utenriksdepartementets krisestab, ved

ambassadene og utrykningsenhetene samt instruksjoner for rutiner og ansvarsfordeling.

Dagens ordning med døgnkontinuerlig pressevakt beholdes. Pressevakten skal som i dag kunne stille i Utenriksdepartementet på en times varsel. Informasjonsmedarbeidere med ansvar for informasjonsinnhenting, medieanalyse, samt publisering på intranett og internett vil være i tilsvarende beredskap og inngå i departementets krisestab.

Informasjonsmedarbeidere i Utenriksdepartementet vil også kunne bistå andre departementer i informasjonsarbeidet dersom et annet departement er lederdepartement.

For å styrke departementets system for kommunikasjon vil det legges vekt på betydelige tekniske oppgraderinger både i departementet og ved ambassadene. Videre vil generell medietrening og kurs i krisekommunikasjon bli prioritert. Utenriksdepartementet arbeider aktivt med å bedre rutine for intern kommunikasjon generelt.

6.4.4 Samarbeid med frivillige og private organisasjoner

Evalueringsutvalget legger vekt på at det ikke var en tilstrekkelig kontakt med frivillige organisasjoner og at dette var en ressurs som ikke ble utnyttet. Det legges derfor opp til et styrket samarbeid, både i Norge og ved de enkelte utenriksstasjoner, med frivillige organisasjoner og institusjoner som kan bli berørt av kriser i utlandet. Et slikt tettere og mer systematisk samarbeid vil bidra til en bedre og mer effektiv koordinering av den totale norske innsatsen. Det vil også sikre at tilgjengelige norske ressurser på stedet blir mobilisert. Utenriksdepartementet har allerede hatt innledende samtaler med organisasjoner som Sjømannskirken, frivillige organisasjoner og reiselivs- og forsikringsbransjene. Dette samarbeidet vil bli videreført i form av regelmessige møter.

6.4.5 Bistand fra Forsvaret

I sivile kriser som krever ressursinnsats i utlandet har Forsvaret ulike ressurser som er egnet til å støtte krisehåndteringen. I tillegg vil Etterretningstjenesten i Forsvaret kunne gi bidrag til en felles nasjonal forståelse av situasjonen ved episoder og kriser utenlands. En slik felles forståelse er viktig i de tidlige faser av krisehåndteringen. I lys av Forsvarets bistand under flodbølgekatastrofen vil Regjeringen gjennomgå hvorvidt prinsippene i instruksjonen om bistand fra Forsvaret til politiet kan

benyttes ved samarbeid mellom Forsvaret og andre nasjonale instanser (jf. vedlegg 1).

6.5 Omfattende krisesituasjoner i utlandet – særlig om Justisdepartementets rolle

6.5.1 Innledning

Større kriser i utlandet vil sjelden ramme kun nordmenn. En større innsatsstyrke som i all hovedsak skal hjelpe nordmenn reiser flere etiske dilemmaer. I tillegg er det ikke gitt at andre lands myndigheter vil akseptere en slik fremgangsmåte. Regjeringen ser det derfor som viktig at et styrket apparat for krisehåndtering i utlandet bygges på velkjente og aksepterte samarbeidsstrukturer for hvordan stater kan opptre i utlandet. I særlig omfattende kriser vil det kunne være behov for internasjonal koordinering. Fra norsk side legges det vekt på multilaterale løsninger hvor FN-systemet ofte vil spille en sentral rolle i slike situasjoner, jf. vedlegg 1 og punkt 6.6.

6.5.2 Strategisk ledelse

En stor krise i utlandet som berører mange norske borgere og norske interesser vil erfaringsmessig også kreve umiddelbare tiltak i Norge. I særskilte situasjoner av omfattende og kompleks karakter, og hvor det er behov for innsats fra en rekke nasjonale aktører, kan det bli nødvendig å overføre ansvaret for å koordinere håndteringen til et annet departement enn Utenriksdepartementet. Justisdepartementet har ansvaret for hovedtyngden av de nasjonale rednings- og beredskapsressursene. Det vil derfor være dette departement som i slike situasjoner peker seg ut som lederdepartement. Beslutningen om å overføre samordningsfunksjonen tas av statsministeren i samråd med berørte statsråder etter tilrådning fra Regjeringens kriseråd.

Justisdepartementets samordningsansvar og vårt nasjonale etablerte krisehåndteringsapparat er primært utviklet for å håndtere situasjoner i Norge. Det er ikke uten videre mulig å benytte for eksempel redningskonseptet om samvirke direkte i tilfelle det er behov for å etablere ordninger for krisehåndteringsbistand til nordmenn i utlandet. Det vil i slike situasjoner særlig være aktuelt å utføre oppgaver som bistand til vedkommende lands myndigheter, bistand til skadde, hjemtransport og informasjonshåndtering. Oppgavene i tilknytning til en krisesituasjon i utlandet vil på grunn av geografiske avstander og tidsfaktoren

sjelden være knyttet til redning, men det kan også være aktuelt å bistå med dette dersom en når frem i tide og lokale myndigheter ønsker bistand.

Det må planlegges nøye på hvilken måte våre nasjonale systemer og ressurser kan bidra til å håndtere slike situasjoner.

Det kan være aktuelt å styrke informasjon, helsetjeneste, søk og identifisering, kommunikasjon, logistikk/transport og generell krisehjelp til de rammede.

Det er etablert en rekke internasjonale samarbeidsordninger der norske beredskapsmyndigheter bidrar med ressurser (jf. vedlegg 1). Det er viktig å bringe inn de erfaringer norsk beredskap allerede har om samarbeid og samvirke på tvers av fagområder, herunder de frivilliges innsats.

Justisdepartementet skal til enhver tid være forberedt på å være lederdepartement ved større sivile kriser, også om disse finner sted i utlandet. Fordelen ved denne organiseringen er at ansvarslinjene legges til et departement som nasjonalt har ansvaret for operative sivile ressurser, og som besitter særskilt kompetanse innen krisehåndtering. Justisdepartementet har også en samordningsrolle innen sikkerhet og beredskap som gjør departementet egnet til å håndtere og samordne ulike nasjonale behov som følge av en kritesituasjon i utlandet.

Det er behov for å utvikle Justisdepartementets evne til å håndtere kriser og særskilte hendelser som faller inn under departementets ansvarsområde. Det planlegges en oppgradering av departementets krisehåndteringslokaler og nødvendig teknisk infrastruktur. Dette gjelder både ved nasjonale kriser og i forbindelse med en stor krise i utlandet som berører mange norske borgere eller norske interesser.

6.5.3 Operativ ledelse

Justisdepartementet har etatsstyringsansvaret for Politidirektoratet, Politiets Sikkerhetstjeneste, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og hovedredningssentralene. Gjennom dette har Justisdepartementet ansvar for politiet, Sivilforsvaret samt en faglig ansvarslinje til de kommunale brannvesen og en bred kontaktflate mot aktørene i redningstjenesten, herunder de frivillige organisasjoner og beredskapsfaglige miljøer. Ved omfattende katastrofer i utlandet kan det være behov for å nyttiggjøre seg av ressursene i hele dette registeret.

Det tas sikte på å planlegge for innsatsstyrker som kan rykke ut for blant annet å ivareta de nødvendige oppgaver som er omtalt foran. Justisde-

partementet vil sørge for at det blir utarbeidet scenarier for slike komplekse situasjoner i utlandet. På bakgrunn av scenariene vil departementet be sine underlagte etater, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Politidirektoratet og hovedredningssentralene, i samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet og representanter for frivillige organisasjoner om sammen å utarbeide forslag til et operativt planverk, og beredskap for slike komplekse situasjoner i utlandet. Planer for håndtering av kriser i utlandet skal bygge på de systemer og kapasiteter som finnes for nasjonal krisehåndtering slik at det samlede planverket lettere kan vedlikeholdes, trenes og iverksettes også ved komplekse situasjoner i utlandet.

Når Justisdepartementet er lederdepartement vil den koordinerende operative ledelsen på stedet ligge hos politiet og det operative koordineringsansvaret nasjonalt være tillagt Politidirektoratet. Ambassadøren som Norges øverste offisielle representant vil fortsatt ha det overordnede ansvaret for kontakt med vertslandets myndigheter. En katastrofe i utlandet med mange nordmenn involvert vil umiddelbart i tillegg til forberedt innsats på stedet også kreve tiltak her hjemme. Dette må det også tas høyde for i planverket.

I denne forbindelse er det viktig å bringe inn de erfaringer norsk beredskap og redningstjeneste allerede har om samarbeid og samvirke på tvers av fagområder, herunder de frivilliges innsats.

Det er etablert et nordisk samarbeid om beredskap på flere områder (for eksempel innen helse, politi og redningstjeneste) og forberedelsen av beredskapstiltak vil foregå innenfor rammene av nordisk samarbeid. Det legges opp til at foreløpige ordninger vil være etablert i løpet av inneværende år. Det vil imidlertid nødvendigvis ta noe tid å få etablert en permanent og øvet styrke.

Justisdepartementet vil videre be Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Politidirektoratet i samarbeid med blant annet Sosial- og helsedirektoratet om å videreutvikle det eksisterende utdanningstilbudet for personell i internasjonal innsats, herunder å utarbeide øvelsesplaner. Slik planlegging og utdanning skal sees i sammenheng med allerede eksisterende nasjonale utdanningsordninger, herunder Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps 5 skoler (Jæren, Trondheim, Starum, Tjeldsund, Asker) der det blant annet arrangeres samvirkekurs for nødetatene (politi, brann, helse) og frivillige organisasjoner, samt kurs og opplæring i stabsarbeid. I tillegg er Politihøgskolens kapasitet og kompetanse sentral.

Samlet sett mener Regjeringen at tiltakene som er beskrevet vil kunne gi et bredere og mer tilpasset norsk bidrag ved fremtidige kriser og katastrofer i utlandet hvor mange nordmenn eller betydelige norske interesser er berørt.

6.5.4 Særlig om registrering av savnede

Regjeringen deler evalueringsutvalgets vurdering av at listen over savnede og antatt omkomne hadde unødvendig mange feil, og at mange av feilene kunne vært unngått gjennom undersøkelser og generell kvalitetssikring før offentliggjøring. Etter initiativ fra Politidirektoratet er det utarbeidet en evalueringsrapport om deler av politiets arbeid i forbindelse med flodbølgekatastrofen. Formålet med rapporten er å finne forbedringsmuligheter i forhold til blant annet varsling og kommunikasjon internt i politiet, herunder samhandling, roller og ansvar. Evalueringsrapporten følges opp av Politidirektoratet.

Politiet har ansvaret for registrering av savnede jf. Riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004 av 31. mars 2004 som gir retningslinjer for etterforskningsmessige tiltak i forbindelse med savnetmeldinger.

Ved en eventuell ny større krise som berører nordmenn i utlandet vil Politidirektoratet umiddelbart gå ut med informasjon om at meldinger om savnede skal gå til politiet.

En del pårørende vil kontakte utenriksstasjonene eller Utenriksdepartementet direkte slik det skjedde under flodbølgekatastrofen. Slike henvendelser som må antas å omfatte savnede skal snarest videreformidles til politiet for registrering av savnetmeldingene og annen oppfølging. Det vil bli lagt til rette for gode tekniske løsninger som er enkle å bruke. For å sikre at nødvendige opplysninger blir innhentet og registrert skal det etableres direkte og fortløpende kontakt mellom Utenriksdepartementet og politiet. Dette vil være spesielt viktig ved store hendelser. Det utarbeides en ordning som sikrer at Utenriksdepartementets registreringssystemer har en forbindelse til politiets databaserte registreringssystem slik at opplysninger kan sjekkes og suppleres fortløpende.

Utenriksdepartementet vil etablere rutiner for å henvise pårørende til politiet slik det fremgår foran. I tillegg vil Utenriksdepartementet etablere rutiner som sikrer at politiet får fortløpende informasjon om forholdene i katastrofeområdet. På denne måten kan lokalt politi bistå pårørende også med spørsmål knyttet til dette. Utenriksdepartementet og Justisdepartementet vil samarbeide videre om å etablere nye rutiner.

Nye Kripos har et nasjonalt ansvar for en totaloversikt over savnede og omkomne. En slik oversikt skaffes ved bruk av Disaster Involved Registration (DIR) og Disaster Victim Identification (DVI). Samme system benyttes også av politidistriktene. Innlegging av informasjon i DIR om savnede personer er basert på skriftlige meldinger utarbeidet av politiet. Systemet er utviklet for registrering av personer involvert i katastrofer og er velegnet til å gi oppdatert oversikt over savnede og status for de som er funnet. Ordningen med registrering av savnede og omkomne vil også bli anvendt ved større nasjonale ulykker. For flere scenarier, blant annet atomulykker, vil det være aktuelt å registrere informasjon om nødstedte og berørte av ulykken i tillegg til savnede og omkomne. Nye Kripos har verktøy også for dette.

6.6 Samordnet internasjonal innsats

I sitt krise- og beredskapsarbeid samarbeider norske utenriksstasjoner også med andre nordiske land, nærstående land og med internasjonale organisasjoner. Ved mulig evakuering av nordmenn vil Norges ambassade ofte være avhengig av bistand fra land med større stasjoner og mer kapasitet for å sikre en tryggest mulig løsning. Eksempelvis skjedde evakuering av norske borgere fra Elfenbenskysten i november 2004 med assistanse fra Storbritannia og Sverige.

De nordiske land samarbeider på mange steder også om konsulære oppgaver, blant annet gjennom gjensidige representasjonsavtaler. Etter det nordiske utenriksministermøtet i København i mars 2005 ble det igangsatt et arbeide for å komme frem til et forslag om et mer operativt nordisk samarbeid om krisehåndtering. Forslaget vil bli forelagt de nordiske utenriksministrene på deres møte i august 2005. Denne prosessen må også sees i lys av det videre arbeidet med utforming av en EU-utenrikstjeneste, og muligheten for norsk tilknytning til visse aspekter av en slik tjeneste.

Håndteringen av flodbølgekatastrofen ble ivaretatt i nært samarbeid med de andre nordiske land. Dette gjaldt samarbeid mellom de nordiske lands innsatsteam i katastrofeområdene (blant annet i Thailand), samt samarbeid om hjemtransport og mottak ved flyplasser. I forberedelsen av beredskapstiltak for særlig omfattende krisesituasjoner i utlandet vil det etableres kontakt mot nordiske land for å sikre at de systemer og innsats-

styrker som etableres i størst mulig grad kan samhandle.

Norge har lange tradisjoner og spiller en sentral rolle som aktør på det humanitære området. Humanitær bistand dreier seg om å yte rask og effektiv humanitær assistanse til flyktninger og andre som er rammet av nødsituasjoner som følge av konflikt og/eller naturkatastrofer.

Det er et nært samarbeid mellom Utenriksdepartementet, frivillige organisasjoner og FN. Norge kan således bidra til målrettede tiltak på svært kort varsel.

I forbindelse med flodbølgekatastrofen ble det støttet opp om både frivillige organisasjoner og FNs hjelpeinnsats. FN ble gitt store ikke-øremerkede kontantbidrag, slik at FN selv kunne prioritere innsatsen. Det ble gitt flere vare- og tjenestebidrag. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap fikk i løpet av januar/februar støtte til å etablere to leire på Sumatra for FNs hjelpearbeidere. Det ble gitt støtte til etableringen av et obduksjonssenter i Phuket for å lette det thailandske og internasjonale arbeidet med å identifisere

omkomne etter flodbølgen. De frivillige organisasjoner som arbeider på Sri Lanka og Sumatra fikk støtte til å videreføre sitt arbeid. Nødhjelpsandelen av tilleggsbevilgningen på 1 milliard kroner ble disponert i løpet av april 2005.

Evalueringsutvalget konstaterer at Utenriksdepartementets arbeid med den humanitære bistanden i tilknytning til flodbølgekatastrofen fungerte meget bra. Departementets innsats på dette området ble opplevd som god, rask og effektiv. Regjeringen ønsker å videreføre dette arbeidet ved kriser i utlandet.

I St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, jf. Innst. S. nr. 49 (2004-2005), er det gitt en nærmere beskrivelse av hvordan det internasjonale trusselbildet og globale sikkerhetsutfordringer skal møtes gjennom økt internasjonalt samarbeid innenfor sivil krisehåndtering. Regjeringen vil arbeide aktivt for at de internasjonale aspekter ved samfunnssikkerhetsarbeidet fortsatt får en fremtredende plass i årene som kommer.

Det vises for øvrig til omtalen i vedlegg 1.

7 Krisehåndtering på strategisk nivå

7.1 Innledning

Evalueringsutvalget påpeker på s. 170 i rapporten at Norge har gode beredskapsplaner og systemer for å håndtere katastrofer innenlands og i nære havområder. Utvalget mener derfor at det er viktig at et planverk for håndtering av katastrofer i utlandet bygger på det nasjonale systemet slik at det samlede planverk kan vedlikeholdes, trenes og iverksettes enhetlig.

Den teknologiske, økonomiske og sosiale utviklingen har ført til en mer integrert verden. Hendelser som i første omgang rammer et annet sted i verden vil fort kunne få konsekvenser som må håndteres på nasjonalt nivå. Hendelser i Norge eller i våre nære havområder vil på den annen side kunne ha mange internasjonale dimensjoner. På denne bakgrunn mener Regjeringen at det er viktig å ha en felles overordnet struktur for hvordan kriser håndteres av norske myndigheter, uavhengig av om den aktuelle hendelsen primært gjelder norsk territorium eller om krisen finner sted i utlandet.

Evalueringsutvalgets forslag bygger videre på de sentrale prinsippene for krisehåndtering nasjonalt. Når det gjelder anbefalinger om ny organisering av krisehåndteringen, har utvalget konsentrert seg om hendelser som finner sted i utlandet. Regjeringen mener imidlertid at flere av anbefalingene fra utvalget også har klar overføringsverdi for håndtering av kriser innenlands. Dette gjelder for eksempel betydningen av å skille mellom det strategiske og operasjonelle nivå i krisehåndteringsorganisasjonen. Regjeringen anser derfor forslagene fra utvalget som et viktig bidrag for også å styrke den nasjonale krisehåndteringen.

Det vil i dette kapitlet bli redegjort for tiltak for å styrke kriseledelsen på strategisk nivå. Siktemålet er å bygge et fleksibelt apparat som har evne til å møte en rekke krisesituasjoner på meget kort varsel. Det er gitt en kortfattet oversikt over nasjonale systemer for operativ krisehåndtering i Vedlegg 1, herunder politiets, hovedredningssentralenes og lokale redningssentralers koordinerende rolle i redningsaksjoner.

Terror- og sabotasjesituasjoner er en særlig

alvorlig type kriminalitet. Bekjempelse av kriminalitet er en politioppgave, og det generelle ansvaret for terrorberedskap er lagt til politiet. I norsk krisehåndtering skilles det mellom å redde liv og helse (redningstjeneste) og ordninger for å håndtere hendelser der materielle verdier og samfunnets funksjonsdyktighet er i fare. Det er etablert rutiner for å ivareta myndighetenes samordning av innsats ved begge typer hendelser. Det er et viktig prinsipp at alle typer situasjoner skal håndteres på lavest mulig nivå (lokalt/regionalt).

Når det gjelder krisehåndteringssystemer for å redde liv og helse, er vår nasjonale redningsberedskap nylig gjennomgått (NOU 2001:31 Når ulykken er ute). Regjeringen legger til grunn at med de tilpasninger som ble omtalt i St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet har vi et velfungerende krisehåndteringssystem på operativt nivå. Nødetatene har gode samarbeidsrutiner for samarbeid på skadested, og den statlige forsterkningsressursen Siviltforsvaret er omorganisert og styrket for å kunne bistå ved store og sammensatte hendelser. Tiltak for å styrke operativ krisehåndtering for kriser i utlandet er omtalt i kapittel 6.

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 39 (2003–2004) Samfunnssikkerhet og sivilt militært samarbeid, jf. Innst. S. nr. 49 (2004–2005) fattet Stortinget 30. november 2004 følgende anmodningsvedtak. (Anmodningsvedtak nr. 71)

«Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om en sentral krisehåndteringsenhet som ved kriser skal ha koordineringsansvar av departementet og etater som må være operative i beredskapsarbeidet, og komme tilbake til Stortinget med saken på egnet måte.»

I Innst. S. nr. 49 (2004–2005) viser komiteen til at det overordnede styringsansvaret er blitt omorganisert i flere land, samt at Sårbarhetsutvalget foreslo et overordnet departement, et Innenriksdepartement. Flertallet i komiteen uttaler:

«Flertallet vil likevel peke på at øvelser har vist at ulike etater har ulike meninger om hvilken etat som har det overordnede ansvar for den oppståtte krisesituasjonen. At det kan oppstå slike uoverensstemmelser, er ikke vanskelig å

forestille seg. Kriser kan ha et svært komplekst innhold som parallelt kan berøre flere offentlige etater med ulike rapporteringsrutiner. Flertallet viser til at krisesituasjoner av natur er tidskritiske med tanke på å redde menneskelig og unngå materiell skade. Flertallet vil derfor at de overordnede organisatoriske løsningene ikke skal være til hinder for rask og effektiv ledelseshåndtering når en krise oppstår.

Flertallet mener derfor at organisatoriske uoverensstemmelser skal løses ved at det etableres en krisehåndteringsenhet som delegerer og fordeler ansvar i tråd med krisesituasjonens innhold. Krisehåndteringsenheten vil altså ha som oppgave ta ledelsen over krisesituasjonen for å klargjøre hvilke etater som skal bistå med ressurser for å redusere og forebygge effekten av krisesituasjonen, da det ikke forventes at krisehåndteringsenheten vil ha selvstendige ressurser i en slik grad at ansvarsprinsippet kan fravikes. På dette punkt stiller flertallet seg undrende til om de prinsipper som foreslås i Stortingsmeldingen, er gode nok for meldingens overordnede formål. Som det pekes på i Innst. S. nr. 9 (2002-2003), jf. St. meld. nr. 17 (2001-2002), vil Regjeringen gi sin støtte til en rekke andre organisatoriske grep, heller enn et overordnet departement. Flertallet vil derfor igjen understreke, som det står i Innst. S. nr. 9 (2002-2003), jf. St. meld. nr. 17 (2001-2002), at det » i dagens situasjon og med framtidens trusselbilde er nødvendig å gi det videre samfunnssikkerhetsarbeidet en enda klarere prioritering innenfor en spesifikk og strukturert ramme.

Flertallet vil også derfor understreke at et flertall i Innst. S. nr. 9 (2002-2003), jf. St. meld. nr. 17 (2001-2002), ba Regjeringen legge frem forslag om en sentral krisehåndteringsenhet som ved kriser skal ha koordineringsansvar av departement og etater som må være operative i beredskapsarbeidet. Flertallet kan ikke se at St.meld. nr. 39 (2003-2004) innfrir dette ønsket.»

Forslaget om en nasjonal krisehåndteringsenhet har sin bakgrunn i forslag fra Sårbarhetsutvalget (NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn). Utvalget anbefalte blant annet at ansvaret for å forberede og gjennomføre samordning av krise- og konsekvenshåndtering mellom departementer så langt som mulig burde legges til ett departement med sikkerhet og beredskap som hovedområde. Et slikt departement må ha god kapasitet og nødvendig kompetanse til å kunne lede koordineringen av myndighetenes håndtering i et bredt spekter av mulige krisesituasjoner.

Sårbarhetsutvalget foreslo videre at departementet burde etablere en egen enhet for å tilrettelegge for og forberede en god håndtering av ulike krisesituasjoner. Denne enheten burde plasseres i et fast lokale med oppdatert teknisk utstyr. Enheten burde ha en fast kjerne med spesialister på krisehåndtering og koordinering. Ved behov burde enheten forsterkes med utpekte representanter fra relevante departementer.

7.2 Tiltak for styrket krisehåndtering på strategisk nivå

Regjeringen har vurdert tiltak for å styrke krisehåndteringen på strategisk nivå og vil basere fremtidig strategisk krisehåndtering på tre hovedelementer:

- forsterket *krisekoordinering* gjennom opprettelsen av Regjeringens kriseråd
- presisering og klargjøring av ansvaret for *krisestyring* i lederdepartementet (det departementet som er mest berørt av krisen)
- etablering av ny *krisestøtteenhet* som skal bidra med støttefunksjoner til lederdepartementet og Regjeringens kriseråd i deres krisehåndtering

Evalueringsutvalget har i sin rapport foreslått at det ved kriser i utlandet skal etableres en krisehåndteringsorganisasjon som skal ivareta den politiske og strategiske ledelsen av krisehåndteringsarbeidet. Utvalget foreslår at det strategiske ansvaret plasseres hos en gruppe bestående av utenriksråden og departementsrådene i Justisdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet som kjerne. Det foreslås at strategisk ledelse knytter til seg andre departementsråder etter behov, og at regjeringråden møter enten fast eller som observatør.

Evalueringsutvalget foreslår at strategisk ledelse i normalsituasjonen ledes av departementsråden i Justisdepartementet som har ansvaret for det samlede planverk, forberedelser og så videre. I katastrofesituasjonen vil det være naturlig at departementsråden i det departementet som eier krisen leder gruppen i henhold til ansvarsprinsippet.

Evalueringsutvalget foreslår at strategisk ledelse bør ha en rådgivningsgruppe som håndterer all informasjon fra operativt til strategisk nivå samt legger til rette for berørte statsråders involvering og mediehåndtering.

Utvalget har ikke vurdert nærmere hvordan

det konstitusjonelle ansvaret vil legge føringer for den strategiske ledelse, men antar at statsrådene har ansvaret for den virksomhet som ligger under eget ansvarsområde. Utvalget forutsetter at dette klarlegges av myndighetene når det skal tas endelig stilling til beredskapsplanen.

Regjeringen deler evalueringsutvalgets vurderinger om behovet for et helhetlig konsept for krisehåndtering på strategisk nivå. Regjeringen er opptatt av at et slikt konsept må ta utgangspunkt i gjeldende prinsipper for krisehåndtering (ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet og likhetsprinsippet), og at det ikke går på tvers av etablerte velfungerende beredskapsordninger på lokalt, regionalt og sentralt nivå.

Boks 7.1

Regjeringen

Her fattes de politiske beslutninger om de overordnede mål og rammer for krisehåndteringen. Regjeringen må løpende vurdere hvordan Stortinget skal orienteres, behov for innhenting av nye fullmakter mv.

Regjeringens kriseråd

Ledes av departementsråden i lederdepartementet. Ivaretar og sikrer strategisk koordinering. Dette omfatter blant annet å sikre koordinering mellom berørte departementer, sørge for informasjonsrutiner opp mot Regjeringens medlemmer, fremskaffe beslutningsgrunnlag for Regjeringen og vurdere spørsmålet om endring av lederdepartementet.

Lederdepartementet

Er ansvarlig for den løpende strategiske ledelse av krisehåndteringen: innhente og vedlikeholde et situasjonsbilde på strategisk nivå, koordinere mot andre berørte departement, utøvelse av en helhetlig informasjonsstrategi. Ved behov gi oppdrag til det operasjonelle ledelsesnivå og sørge for rapportering og fremskaffe beslutningsgrunnlag til Regjeringens kriseråd og Regjeringen.

Krisestøtteenheten

Skal bidra med støttefunksjoner til lederdepartementet og Regjeringens kriseråd.

Evalueringsutvalgets forslag harmonerer godt med den tankegang som har ligget til grunn når det i tidligere krisesituasjoner er satt ned en departementsrådsgruppe for å koordinere virksomheten til berørte departementer. Dette ble for eksempel gjort etter terroranslagene i USA 11. september 2001 og i forbindelse med arbeidet under Irak-krigen.

Regjeringen vil nå gjøre dette til en fast ordning ved å etablere Regjeringens kriseråd, som vil utgjøre en felles struktur for kriser innenlands og kriser i utlandet. Rådet vil være det øverste koordineringsorganet på embetsnivå i krisehåndteringsorganisasjonen.

Regjeringen er opptatt av at krisehåndteringskonseptet skal være tilpasset forskjellige typer krisesituasjoner og scenarier. Hensikten er å sette ansvarlige departementer best mulig i stand til å utføre de oppgaver og funksjoner som kreves på strategisk nivå i en krisesituasjon.

7.3 Regjeringens kriseråd

7.3.1 Regjeringens kriseråds sammensetning og oppgaver

I mindre alvorlige krisesituasjoner vil samordningen mellom departementene kunne ivaretas av lederdepartementet alene, jf. punkt 7.4. I mer komplekse krisesituasjoner er det imidlertid behov for styrket koordinering mellom departementene. I slike situasjoner trer Regjeringens kriseråd i funksjon.

Regjeringens kriseråd består av følgende faste medlemmer:

- regjeringsråden ved Statsministerens kontor
- departementsråden i Justisdepartementet
- departementsråden i Forsvarsdepartementet
- departementsråden i Helse- og omsorgsdepartementet
- utenriksråden i Utenriksdepartementet

I tillegg skal rådet i lys av den aktuelle krisen utvides med den eller de departementsrådene som er berørt av den aktuelle krisen. Dersom den aktuelle krisen for eksempel gjelder luftfartssektoren, vil rådet bli utvidet med departementsråden i Samferdselsdepartementet. Dersom krisen gjelder forurensning til sjøs vil rådet bli utvidet med departementsråden i Fiskeri- og kystdepartementet og også eventuelt Nærings- og handelsdepartementet og Miljøverndepartementet. Ved kriser/ulykker som berører petroleumsvirksomheten på norsk sokkel eller landanlegg vil rådet bli utvidet

med departementsrådene i Arbeids- og sosialdepartementet og Olje- og energidepartementet.

Ved behov vil også lederen av krisestøtteenheten og ledere fra berørte etater, lokale myndigheter mv. møte i rådet.

De faste medlemmene av rådet er den øverste ledelse på embetsnivå i de departementene som oftest vil være direkte berørt av en krisesituasjon og som har ansvar for de viktigste redningsressursene. Ettersom deltakerne er de administrative topplederne i de berørte departementene og etatssjefer har de alle nødvendige fullmakter slik at beslutningene kan fattes raskt og uten unødige mellomledd.

Kombinasjonen av faste medlemmer på den ene siden og muligheten for utvidelse av kriserådet på den annen side skal ivareta flere hensyn. Ved å gi kriserådet en fast kjerne av medlemmer, sikrer en erfaringsoverføring fra håndtering av tidligere krisesituasjoner. De medlemmene av rådet som ikke selv er direkte berørt av den aktuelle krisen, vil få en viktig funksjon som rådgivere i forhold til strategiske beslutninger. Ved at rådet kan utvides med berørte departementer, etater og myndigheter etter behov, sikres det samtidig at sammensetningen av staben til enhver tid kan tilpasses den aktuelle krisesituasjonen.

Alle departementsrådene kan ta initiativ til innkalling av Regjeringens kriseråd. Ut fra et føre-var prinsipp skal terskelen for å kalle inn kriserådet være lav. Departementsråden fra lederdepartementet leder Regjeringens kriseråd.

Hvis lederdepartement ikke er klarlagt, ledes møtene inntil videre av Justisdepartementet, som også har et ansvar for å ta initiativ til å innkalle dersom dette ikke gjøres av andre.

Regjeringens kriseråd vil være det overordnede administrative koordineringsorganet dersom krisen er av en slik karakter at flere departementer er involvert og det er behov for en omfattende koordinering.

Hovedoppgaven for Regjeringens kriseråd er å sørge for strategisk koordinering. Dette omfatter blant annet å vurdere spørsmålet om lederdepartement, sikre god koordinering av tiltak som iverksettes av ulike departementer og etater, og sikre at informasjon til media, publikum og andre fremstår som koordinert fra myndighetenes side.

Opprettelsen av Regjeringens kriseråd endrer ikke Regjeringens overordnede ansvar og den funksjonen regjeringskonferanser har som forum for politiske drøftelser. Regjeringens kriseråd skal i denne forbindelse tilrettelegge for at spørsmål som krever politisk avklaring raskt legges frem for berørte statsråder eller Regjeringen for drøftelse.

Lederdepartementet, med bistand fra krisestøtteenheten, vil ha sekretariatsfunksjonen for Regjeringens kriseråd. I dette ligger blant annet et ansvar for å utarbeide oppdaterte situasjonsrapporter, analyser av situasjonen og løpende strategi for håndtering av informasjon til media og publikum.

7.4 Lederdepartementets krisestyring

7.4.1 Utpeking av lederdepartement

En følge av ansvarsprinsippet er at det departement som er mest berørt av krisen får et hovedansvar for å koordinere håndteringen av krisen, herunder samordne krisestyringen på departementsnivå. Det er viktig å understreke at utpeking av et lederdepartement ikke medfører endringer i det konstitusjonelle ansvarsforhold, og at alle departementer beholder ansvaret for sine respektive saksområder.

Prinsippet om at det skal utpekes et lederdepartement som er hovedansvarlig for å lede og samordne krisestyringen i departementene, er lagt grunn i en rekke andre land. Det vises i denne forbindelse til nærmere omtale av blant annet Storbritannia i vedlegg 2.

Etter flodbølgekatastrofen hadde Utenriksdepartementet ansvaret for krisehåndteringen i den første fasen. Helse- og omsorgsdepartementet overtok koordineringen da krisehåndteringen fikk en hovedvekt av tiltak som ble iverksatt i Norge, og var av helsemessig karakter. Ved tidligere krisesituasjoner her i landet har ulike departementer hatt et hovedansvar for å samordne håndteringen av krisen på departementsnivå. Under tilstrømmingen av flyktninger fra Kosovo i 1998 ble samordningen ledet av Justisdepartementet, ved utbruddet av munn- og klovsyke i Europa i 2001 ble samordningen ledet av Landbruksdepartementet, og i tiden rundt og etter 11. september ble samordningen ledet av Justisdepartementet (innenriks) og Utenriksdepartementet (utenriks).

Valg av lederdepartement er basert på ansvarsprinsippet. Følgende kriterier legges til grunn:

- krisens karakter. Det vil ofte være en klar sammenheng mellom hendelsene og et departements ansvarsområde i en normalsituasjon
- hvilket departement som har best tilgang til informasjon om krisen
- hvilke departementer som har virkemidler for å håndtere krisen

I mange tilfeller vil det være opplagt hvilket departement som må ha rollen som lederdepartement. For eksempel vil Utenriksdepartementet i kraft av ansvarsprinsippet i utgangspunktet være lederdepartement for kriser som berører nordmenn i utlandet, tilsvarende vil Landbruks- og matdepartementet være lederdepartement i kriser som gjelder dyresykdommer, mens Helse- og omsorgsdepartementet vil være lederdepartement i kriser som gjelder epidemier/pandemier.

Ved usikkerhet om hvilket departement som er ansvarlig for å samordne, vil statsministeren i samråd med berørte statsråder utpeke lederdepartement etter tilrådning fra Regjeringens kriseråd.

For å etablere planer for å møte ulike krisescenarier og for å kunne gjennomføre relevante øvelser, bør en imidlertid så langt som mulig på forhånd søke å avklare hvilke departementer som må være forberedt på å ta ansvaret som lederdepartement i ulike krisescenarier. Dette er viktig blant annet for å unngå å miste verdifull tid i den tidlige fasen av krisehåndteringen.

Regjeringen vil gjennom øvelser og tilsyn legge vekt på å avdekke eventuelle uklarheter om hvilket departement som skal være lederdepartement i ulike krisesituasjoner, slik at dette kan klargjøres for alle aktører som vil være sentrale i den aktuelle krisesituasjonen.

7.4.2 Lederdepartementets oppgaver i en krisesituasjon

Ansvarsprinsippet innebærer at statsrådenes konstitusjonelle ansvar videreføres også i krisesituasjoner.

Dette innebærer at alle departementer har ansvar for å planlegge, forberede og øve for å håndtere kriser og katastrofer som kan oppstå under deres ansvarsområde. For å kunne ivareta dette ansvaret må departementet være oppdatert om risiko- og sårbarhetsforhold, eventuelt foretatt en analyse, og trusselvurdering for deres ansvarsområde. Så langt råd er, må de påse at avbøtende tiltak er planlagt.

At departementene har et ansvar for å håndtere kriser innenfor eget ansvarsområde, innebærer ikke at den operative håndteringen av akutte kriser skal skje på departementsnivå. Departementenes hovedfunksjon i det daglige er å være sekretariat for den politiske ledelsen, og det er viktig at departementene i krisesituasjoner ikke overtar oppgaver som best kan utføres av de operative nivåene underlagt departementet. Utgangs-

punktet er at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå (nærhetsprinsippet). For eksempel innehar nødetatene brann, helse og politi og redningstjenesten alle nødvendige fullmakter for å iverksette akutte tiltak når liv og helse er truet. Koordineringen mellom disse er på operativt nivå ivaretatt gjennom etablering av lokale redningssentraler og hovedredningssentralene.

Utenriksdepartementet kommer i en særstilling fordi departementet har operativt ansvar for utenriksstasjonene, som vil måtte ha ansvaret for iverksettelse av tiltak for å bistå norske borgere i en krisesituasjon i utlandet, særlig i krisens første fase. Når et departement unntaksvise ikke har delegert operative oppgaver videre til en underliggende virksomhet, er det, som evalueringsutvalget peker på, viktig å ha en særskilt bevissthet knyttet til å skille strategiske og operative ledelsesfunksjoner. Når departementet skal bygge opp en kriseorganisasjon, må begge disse funksjonene ivaretas. De spesielle utfordringene som knytter seg til håndtering av kriser i utlandet er nærmere omtalt i kapittel 5 og 6.

I alvorlige krisesituasjoner vil det kunne være behov for at det treffes strategiske beslutninger på departementsnivå. Det kan for eksempel være behov for å gi oppdrag til underliggende etater for å sikre en helhetlig og samordnet krisehåndtering. Det kan også oppstå behov for koordinering av tiltak og ressursinnsats fra flere departementer.

Hvert enkelt departement må være forberedt på å ta rollen som lederdepartement på vegne av sentralforvaltningen i en krisesituasjon. I komplekse krisesituasjoner som krever utstrakt koordinering, gjøres dette i nær dialog med Regjeringens kriseråd.

I en krisesituasjon skal lederdepartementet:

- utarbeide overordnede situasjonsrapporter, blant annet på bakgrunn av informasjon fra andre departementer, rapporter fra operative virksomheter, mediebildet mv.
- identifisere og vurdere behov for tiltak på strategisk nivå
- påse at nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde blir iverksatt, og ivareta nødvendig koordinering med andre departementer og etater
- sørge for at det blir gitt koordinert informasjon til media og befolkningen

For å kunne ivareta disse funksjonene i en krisesituasjon skal lederdepartementet kunne hente bistand fra en ny krisestøtteenhet, jf. punkt 7.5.

Hvert enkelt departement har imidlertid et selvstendig ansvar for å utarbeide planer som sikrer at disse funksjonene kan ivaretas.

Erfaringsmessig vil mye av pågangen fra media i krisesituasjoner være rettet mot statsråden og departementet. Dette gjelder også selv om krisen i det alt vesentlige håndteres på et lavere nivå. Dette stiller store krav til departementets evne til å formidle informasjon om håndteringen av krisesituasjonen. Informasjonsberedskap er derfor omtalt særskilt i punkt 7.6.

7.5 Etablering av en krisestøtteenhet

7.5.1 Innledning

Som nevnt ovenfor har Stortinget bedt Regjeringen om å utrede spørsmålet om en sentral krisehåndteringsenhet som ved kriser skal ha koordineringsansvar av departementet og etater som må være operative i beredskapsarbeidet, jf. anmodningsvedtak nr. 71 datert 30. november 2004.

I punkt 7.4 og punkt 7.3 er det redegjort for henholdsvis lederdepartementets ansvar for håndtering av kriser og for opprettelsen av Regjeringens kriseråd. Det fremgår her at Regjeringens kriseråd vil være det overordnede strategiske koordineringsorganet i krisesituasjoner som er av en slik karakter at det er behov for omfattende koordinering mellom flere departementer og etater.

I lys av erfaringene etter flodbølgekatastrofen har Utenriksdepartementet besluttet å bygge ut sin kriseorganisasjon. Justisdepartementet og enkelte andre departementer har også særlig tilrettelagte lokaler, sambandsløsninger mv. Justisdepartementet vil oppgradere sine krisehåndteringslokaler, teknisk infrastruktur og samband. Forsvarsdepartementet vedlikeholder og øver relevant planverk og beredskap. I tillegg er det etablert særlig tilrettelagte sambandsløsninger, stabspersonell for krisehåndtering og eget situasjonsrom. Departementet kan også benytte seg av Forsvarsstabens døgnbemannede situasjonssenter som i nytt ledelsesbygg på Akershus vil gi en betydelig forbedret evne til håndtering av sikkerhetspolitiske kriser. De ulike løsningene ivaretar imidlertid primært de enkelte departementenes egne behov. Et kost-nytte-perspektiv tilsier at departementer som sjelden vil være lederdepartement, ikke hver for seg bør investere i spesialtilpassede situasjonsrom og avansert teknisk utstyr mv.

Det er derfor ønskelig å bygge ut egen infra-

struktur for å sikre at lederdepartementet og Regjeringens kriseråd har forberedte og tilrettelagte ordninger som kan understøtte lederdepartementet og de samordningstiltak som må iverksettes for at kriser skal kunne håndteres på en god måte.

Regjeringen vil derfor opprette en sentral krisestøtteenhet som har som oppgave å understøtte departementsfellesskapet og spesielt lederdepartementet under kriser.

7.5.2 Funksjoner som skal legges til en krisestøtteenhet

Krisestøtteenheten vil få ansvar for egne krisehåndteringslokaler som skal etableres i tilknytning til regjeringskvartalet. I krisesituasjoner skal disse lokalene kunne brukes som stablokaler av lederdepartementer som ikke selv disponerer egnede beredskapsrom for å kunne håndtere den aktuelle krisen. Det vil også være aktuelt å bruke krisehåndteringslokalene i situasjoner hvor det er behov for å samordne virksomheten til flere departementer under kriser.

Bruk av krisestøtteenhetens lokaler skal imidlertid ikke være en forutsetning for å få støtte fra enheten. Krisestøtteenheten skal også være forberedt på å kunne bistå departementene med løpende rådgivning, utarbeidelse av situasjonsrapporter, informasjonsbehandling, tilrettelegging av beslutningsgrunnlag, loggføring, teknisk ekspertise mv. i de tilfellene hvor krisen håndteres fra lederdepartementets egne krisehåndteringslokaler.

Opprettelsen av en krisestøtteenhet vil ikke innebære en endring av ansvarsprinsippet siden støtteenheten ikke overtar ansvar og oppgaver som tilligger det ordinære sektoransvar/linjeansvar. Enheten skal øke de ressursene departementene kan trekke på i krisesituasjoner. For eksempel skal enheten kunne bidra til at departementene har et oppdatert og likt situasjonsbilde ved å legge til rette for at departementene kan motta, behandle og sende ut store mengder informasjon under kriser.

Enheten skal kunne tilby departementene fellesressurser som departementene kan trekke på i krisesituasjoner som for eksempel mobilt teknisk utstyr, felles elektronisk loggføringssystem og telefonlinjekapasitet. Enheten skal kunne inngå avtaler på vegne av departementsfellesskapet i den grad det kan være aktuelt å kjøpe tjenester fra eksterne aktører.

Enheten må ha en generell oversikt over aktu-

elle beredskapsplaner og nasjonale og internasjonale ressurser (materieell, innsatspersonell og annen ekspertise i krisehåndtering) relatert til de ulike hendelser som kan tenkes å oppstå. Enheten skal kunne motta og videreformidle varsel fra aktuelle beredskapssetater om krisessituasjoner. Ved kriser og katastrofer må enheten umiddelbart forberede seg på å bistå lederdepartementet og eventuelt Regjeringens kriseråd.

Gjennom et samarbeid med blant annet hovedredningssentralene skal enheten ha oversikt over de ressurser frivillige sektor kan stille til disposisjon i en krisesituasjon. Dette skal sees i sammenheng med det pågående arbeidet med å utvikle et nasjonalt register for rednings- og beredskapsressurser. Det er viktig at enheten i nært samarbeid med virksomheter som for eksempel hovedredningssentralene og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, bearbeider tidligere hendelser med sikte på å dra nytte av erfaringene.

Enheten skal også kunne legge til rette for et godt medie- og informasjonsarbeid som en integrert del av krisehåndteringen. Det vises i denne sammenhengen til punkt 7.6 om overføring av ansvar som i dag er tillagt Kriseinfo.

I tillegg til å yte bistand til departementene i akutte krisesituasjoner, legges det opp til at krisestøtteenheten skal ha oppgaver knyttet til det løpende beredskapsarbeidet i Justisdepartementet, for eksempel gjennom å gi råd om utvikling av planverk og ved å bistå departementene med å tilrettelegge for øvelser. Dette må skje i nært samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

7.5.3 Nærmere om organisering av krisestøtteenheten

Å finne en hensiktsmessig plassering av krisestøtteenheten innenfor den etablerte beredskapsorganisasjon er viktig. Et alternativ som har vært vurdert har vært å legge krisestøtteenheten under Statsministerens kontor. Det er imidlertid flere grunner til at Regjeringen ikke har valgt denne løsningen. For det første vil enheten mangle tilknytning til et bredere fagmiljø dersom den legges til Statsministerens kontor. Hovedfunksjonen til Statsministerens kontor er å bistå statsministeren i å lede og samordne Regjeringens arbeid, forberede, gjennomføre og følge opp statsrådenes møter hos Kongen, sørge for den formelle kontakten mellom Regjeringen og Stortinget og bistå statsministeren i hans internasjonale arbeid.

For det andre vil det kunne oppstå uklare ansvarsforhold mellom statsministeren og justisministeren dersom enheten legges til Statsministerens kontor. En sentral del av krisestøtteenhetens oppgaver i det daglige vil være å ta del i det løpende beredskapsarbeidet i Justisdepartementet, herunder deltakelse i øvelser og råd om utvikling av planverk. Dette er viktig blant annet for å sikre at rutinene for samhandling mellom departementene og krisestøtteenheten er innarbeidet når krisesituasjoner inntreffer. I slike alvorlige krisesituasjoner vil det være et stort press på Statsministerens kontor når det gjelder bistand til statsministeren og Regjeringen, herunder kontakt mot Stortinget, og det er viktig at kontorets ressurser kan ivareta disse oppgavene. I alvorlige krisesituasjoner vil den nødvendige tilknytningen til Statsministerens kontor ivaretas gjennom at regjeringsråden er fast medlem av Regjeringens kriseråd.

Justisdepartementet har et ansvar for hovedtyngden av rednings- og beredskapsressursene og vil i de fleste nasjonale krisesituasjoner ha en sentral rolle. Justisdepartementet har et særskilt ansvar for samordning og tilsyn på samfunnssikkerhetsområdet og har en pådriverrolle overfor departementene i det daglige beredskapsarbeidet. Dette gjøres ved å gi råd om utvikling av planverk og ved å bistå departementene i å tilrettelegge for øvelser, herunder øvelser på tvers av departementsgrensene. Justisdepartementet innhenter også rapporter og gjennomfører tilsyn med departementenes beredskapsarbeid. Krisestøtteenheten vil derfor bli lagt til Justisdepartementet.

Etablering av en slik støtteenhet endrer ikke det enkelte departements ansvar for egne beredskapsforberedelser, men gir Justisdepartementet et særlig ansvar for å understøtte andre departementer når disse står overfor kriser.

Det legges opp til et nært samarbeid med Forsvarsdepartementets krisehåndteringsenhet. Dette samarbeidet kan blant annet omfatte informasjonsutveksling, rutiner for oppbygning av situasjonsbilde på strategisk nivå, løpende konsultasjoner og rådgivning i forbindelse med situasjonsanalyser, løpende koordinering av tiltak og samarbeid om utvikling av utdanningstilbud for relevant personell.

Enheten skal være døgnkontinuerlig tilgjengelig.

Det er en rekke offentlige etater som i dag har en døgnkontinuerlig vaktordning og situasjonsovervåking, for eksempel Utenriksdepartementet, Forsvaret og hovedredningssentralene. En

ytterligere samordning av slik situasjonsovervåking vil bli gjennomgått i tilknytning til etableringen av krisestøtteenheten.

Det tas i utgangspunktet sikte på at krisestøtteenheten til daglig skal bestå av et mindre antall heltidsansatte medarbeidere. Det er viktig å etablere ordninger som sikrer at personellet til enhver tid har den nødvendige relevante og praktiske erfaring. I tillegg skal enheten i krisesituasjoner kunne utvides med forhåndsutpekt personell fra andre departementer og eventuelt direktorater, slik at enheten over et lengre tidsrom skal kunne støtte opp under krisehåndteringen i lederdepartementet og Regjeringens kriseråd. Dette skal sikre at det dras nytte av ulike fagmiljøers kunnskap og erfaringer.

Når det gjelder tilbudet av tekniske støttetjenester til departementene, legges det opp til at krisestøtteenheten skal ha et nært samarbeid med Statens forvaltningstjeneste, som blant annet har ansvaret for 24-timers drift i regjeringskvartallet og Regjeringens nettsider (ODIN). Andre viktige samarbeidspartnere vil for eksempel være Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO).

7.6 Informasjonsberedskap

7.6.1 Generelt om ansvar for informasjonsberedskap

Ansvarsprinsippet innebærer at hvert enkelt departement har ansvar for god informasjonsberedskap innenfor eget fagområde og for å stille krav til underliggende etater basert på den statlige informasjonspolitikken.

Tidligere Statens informasjonstjeneste og Statskonsult har, med støtte fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, hatt som oppgave å være forvaltningens kompetansesenter og rådgiver på området risiko- og krisekommunikasjon. Statskonsult ble omdannet til aksjeselskap fra 1. januar 2004. Moderniseringsdepartementet har inngått avtaler med Statskonsult om ivaretagelse av oppgaver innenfor risiko- og krisekommunikasjon for 2004 og 2005.

I St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, ble det gitt uttrykk for at Regjeringen ville vektlegge arbeidet med informasjonsberedskap som en integrert del av arbeidet med sikkerhet og beredskap, og at informasjonsberedskap og informasjonshåndtering skal inngå som en integrert del av samfunnssikkerhetsarbeidet i regi av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

For å sikre en best mulig håndtering av nye informasjonsutfordringer på sentralt nivå, ble det i St.meld. nr. 39 (2003-2004) varslet at det ville bli tatt initiativ til en gjennomgang av gjeldende instruksjer, herunder instruksjonen om Regjeringens kriseinformasjonsenhet.

7.6.2 Nærmere om Regjeringens kriseinformasjonsenhet

Anmodningsvedtak nr. 74

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 39 (2003-2004), jf. Innst. S. nr. 49 fattet Stortinget 30. november 2004 følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber Regjeringen iverksette en evaluering av Kriseinfo (Regjeringens kriseinformasjonsenhet)».

Regjeringens kriseinformasjonsenhet (Kriseinfo) ble opprettet i 1989 og er en forsterkningsstyrke for å bistå sentralforvaltningen med informasjonshåndtering ved større kriser og hendelser i fredstid (opprettet som en følge av evalueringen av Tsjernobyl-ulykken).

Kriseinfo er primært en forsterkningsstyrke for departementene, men kan etter anmodning fra det ansvarlige fagdepartement også bistå andre statlige etater. Det vil alltid være opp til fagansvarlig departement å vurdere om det er ønskelig å rekvirere støtte fra Kriseinfo. Enheten består av informasjonssjefer fra ti ulike departementer.

Kriseinformasjonsenheten har selv tatt en rolle som pådriver for å øke bevisstheten om kriseberedskapsplanlegging og relevante direktorater.

Sekretariatsfunksjonen har ligget i Statskonsult, men ble våren 2005 flyttet til Moderniseringsdepartementet. Sekretariatet har blant annet hatt ansvar for å sørge for tilretteleggelse for møter, studiebesøk mv.

Med unntak av håndteringen av flodbølgekatastrofen i årsskiftet 2004/2005 har ikke Kriseinfos forsterkningsstyrke vært i aktiv tjeneste siden 1995.

7.6.3 Vurderinger av informasjonsberedskapen i departementene

Som det er redegjort for i St.meld. nr. 39 (2003-2004), viser Statskonsults kartlegginger at departementenes informasjonsenheter har blitt betydelig styrket når det gjelder antall ansatte og kompetanse i de senere år.

Statskonsults rapport om departementenes informasjonsberedskap i 2004 ble publisert i mars 2005 (Rapport 2005:3 Statskonsult). Konklusjonene i rapporten er i tråd med konklusjonene om statlig informasjonsberedskap i St.meld. nr. 39 (2003-2004).

Alle 15 departementer som deltok i undersøkelsen har planer for kriseinformasjon. Undersøkelsen viser imidlertid også at det er behov for ytterligere tiltak for å forbedre krisekommunikasjonsberedskapen. Statskonsult anbefaler departementene å gjennomføre regelmessige scenariegjennomganger og risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS). Statskonsult anbefaler videre at koordinering av oppgavefordeling/samarbeid/eierskap mellom departementene i forkant av kriser på basis av krisescenarier som blir vektlagt i ROS eller scenariegjennomgang, styrkes. Det anbefales at det arrangeres årlige eller halvårslige øvelser i krisekommunikasjon og generell beredskap og at flere departementer øver sammen.

Evalueringsutvalget har i sin rapport påpekt svakheter ved Utenriksdepartementets system for kriseinformasjon, jf. kapittel 7 om Medie- og informasjonshåndtering i utvalgets rapport. Utvalget påpeker at Kriseinfo ikke ble utnyttet i tråd med instruksen, blant annet fordi medlemmene de første dagene ble satt til å svare på pårørendetelefoner.

7.6.4 Ny organisering av arbeidet med informasjonsberedskap

Håndtering av medier og informasjon til publikum er blitt et stadig viktigere element i myndighetenes krisehåndtering og krever stor profesjonalitet. Regjeringen ønsker å se informasjon- og kommunikasjon som en integrert del av beredskapsarbeidet i staten. For å styrke dette arbeidet vil Regjeringen flytte ansvaret for kompetanseutvikling og rådgivning innen informasjonsberedskap fra Moderniseringsdepartementet og Statskonsult til Justisdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Etter Regjeringens vurdering er ikke Kriseinfo lengre en hensiktsmessig måte å organisere forsterkingsarbeidet for departementene på. Etter at Kriseinfo ble opprettet i 1989 har informasjonsenhetene i departementene blitt vesentlig styrket. Mange av departementene henter inn personer fra egne fagavdelinger eller fra underliggende etater ved behov for å forsterke informasjonsenhetene i en krisesituasjon. Kriseinfo er svært sjelden blitt brukt. En svakhet ved Kriseinfo har dessuten vært at enheten bare omfatter 10 av 17 departementer.

Regjeringen mener derfor at det ikke lenger er

hensiktsmessig å opprettholde en atskilt forsterkingsenhet for kriseinformasjon i den formen som Kriseinfo har. For å styrke informasjonsberedskapen skal departementenes ansvar for god informasjonsberedskap i det enkelte departement tydeliggjøres og kompetansen i det enkelte departement videreutvikles. Regjeringen vil i dette arbeidet vektlegge kompetanseheving, nettverksarbeid og teknisk beredskap innenfor kommunikasjonsfeltet i samtlige departementer. Funksjonen som pådriver for økt bevissthet om kriseberedskap på kommunikasjonsområdet skal styrkes.

Regjeringen vil derfor basere arbeidet med informasjonsberedskapen i departementene på følgende elementer:

- Alle departementer må være forberedt på å kunne ta rollen som lederdepartement i en krisesituasjon innenfor sitt ansvarsområde. De må også være forberedt på å kunne ivareta sekretariatsfunksjonen for Regjeringens kriseråd, herunder å legge til rette for en løpende strategi for koordinert informasjon til media og publikum. Som et ledd i dette arbeidet må departementene gjennomgå sine planer for kommunikasjonsberedskap. Hvert enkelt departement må blant annet vurdere hvordan departementet kan forsterke sin egen informasjonsstab i en krisesituasjon gjennom forhåndsutpekt personell. Dette kan skje gjennom forsterkninger fra fagavdelinger i eget departement, fra underliggende etater eller fra andre departementer. Det må også stilles krav til gjennomføring av øvelser, evaluering av planverk og teknisk beredskap. Dette må gjøres på samme måte som for det øvrige beredskapsplanverket.
- Beredskapsarbeid skal inngå som et jevnlig tema på de faste møtene mellom informasjonsjefer og informasjonsmedarbeidere i departementene. Dette nettverket vil dermed bli et nettverk for kompetanseheving og erfaringsoverføring på krisekommunikasjon.
- Krisestøtteenheten som er lagt til Justisdepartementet vil styrke Justisdepartementets pådriverrolle overfor departementene i beredskapsarbeidet. Enheten skal også kunne bistå departementene med informasjonsberedskap. Krisestøtteenheten skal videre ha ansvar for å bistå øvrige departementer med teknisk utstyr og felles IKT-verktøy til bruk i en krisesituasjon, herunder mobilt kommunikasjonsutstyr.
- En god informasjonsberedskap er avhengig av pålitelige og felles kommunikasjonsverktøy. Behovet for oppgradering av fellestjenester vil bli gjennomgått.

- Det ansvaret Moderniseringsdepartementet har for informasjonsberedskap, som utføres av Statskonsult, overføres til Justisdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

7.7 Tilsyn og øvelser

Justisdepartementet er gjennom kgl.res. 16. september 1994 gitt et samordningsansvar på beredskapssektoren. For å bidra til ivaretagelsen av dette ansvaret ble det ved kgl.res. 3. november 2000 fastsatt en instruks om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene.

Det enkelte departement er ansvarlig for egne beredskapsforberedelser for kriser og katastrofer i fred, sikkerhetspolitiske kriser og krig. Justisdepartementets tilsynsrolle rokker ikke ved dette prinsippet.

Hovedformålet med internkontroll og tilsyn er å sikre målrettet og effektivt beredskapsarbeid under det enkelte departements ansvarsområde gjennom å innføre en systematisk metode for departementenes eget arbeid.

Internkontroll og tilsyn skal bidra til at departementene har definert sitt beredskapsansvar, mål og oppgaver, og har planer og styringssystemer slik at sikkerhet og beredskapsarbeid ivaretas i det daglige.

Departementene skal med to års mellomrom avgi rapport til Justisdepartementet om status for beredskapsarbeidet. Det er gjennomført slik rapportering i 2002 og 2004. Rapportene inngår som grunnlagsdokumentasjon for de tilsyn som gjennomføres og i det generelle samarbeidet mellom Justisdepartementet og øvrige departementer i beredskapsspørsmål.

Antallet tilsyn er fra 2005 trappet opp. Det skal nå gjennomføres seks tilsyn i året. På bakgrunn av erfaringene etter flodbølgekatastrofen vil de planlagte tilsyn være mer omfattende. Etter gjennomført tilsyn utarbeider departementene plan for oppfølging i forhold til de funn som er gjort under tilsynet. I henhold til tilsynsplanen skal det gjennomføres tilsyn med Utenriksdepartementet i første halvdel av 2006.

Hver virksomhet, etat og departement er ansvarlig for å gjennomføre og finansiere øvelser innen eget fag- og ansvarsområde. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har som en hovedoppgave å bistå myndighetene med å øve beredskapsplaner og krisehåndteringssystemer.

Krisestøtteenheten skal delta aktivt i planlegging og gjennomføring av øvelser i departementene, slik at samspillet mellom departementene og krisestøtteenheten øves og rutinene for samhandling blir innarbeidet. Erfaringene fra øvelser vil også kunne være et nyttig supplement til de erfaringer som gjøres i forbindelse med departementenes internkontrollrapporter og tilsyn. På denne måten vil etableringen av en krisestøtteenhet sette ytterligere kraft bak samarbeidet mellom de enkelte fagdepartementer og Justisdepartementet med sikte på at det etableres gode rutiner for 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 krisescenario, herunder ved å teste utstyr og rutiner. Det er i årene framover planlagt en rekke øvelser for sivile myndigheter. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har utviklet en rammeplan for sivile nasjonale beredskapsøvelser for perioden 2005–2008, hvor det legges opp til en årlig større nasjonal krisehåndteringsøvelse. Det avholdes jevnlig krisehåndteringsøvelser i NATO og andre internasjonale samarbeidsorganer, jf. St.meld. nr. 39 (2004–2005) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid. Hensikten med øvelsene er blant annet å øve konsultasjons- og beslutningsprosessen mellom nasjonene. Internasjonale krisehåndteringsøvelser kan også brukes som utgangspunkt for nasjonale øvelser.

Høsten 2005 avholdes Øvelse Barents Rescue i Finnmark som er den største sivilt ledede internasjonale rednings- og beredskapsøvelse i Norge. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har ansvaret for planlegging og gjennomføring av øvelsen. Scenariet for øvelsen utvikler seg rundt en kompleks masseskadesituasjon på et cruiseskip og store utslipp fra en oljetanker.

Øvelsen er internasjonal og en del av Barents-samarbeidet. Foruten en rekke norske aktører kommer deltagere fra blant annet Sverige, Danmark, Finland, og Russland. Totalt vil mellom 2000 og 3000 deltagere være med i øvelsen. Deltakere er blant annet Forsvaret, Sosial- og helsedirektoratet og Helse Nord, Helse Nord RHF, Kystverket, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap ved Sivilforsvaret, Hovedredningssentralen Nord-Norge, Fylkesmannen i Finnmark, Finnmark fylkeskommune, politiet i Vest-Finnmark samt Porsanger og Nordkapp kommuner. Sentrale myndigheter er planlagt trukket inn gjennom en varslingsøvelse i forkant av feltøvelsen.

8 Tiltak for pårørende og berørte

8.1 Innledning

Pårørende etter flodbølgekatastrofen har hatt ulike behov for støtte og hjelp. Noen var selv blant de skadede, og har i tillegg hatt nærstående som har omkommet eller er savnet. Andre har opplevd katastrofen uten synlige skader, men har mistet noen av sine. Mange pårørende fulgte det hele fra Norge.

Katastrofen skjedde langt hjemmefra, og et høyt antall nordmenn var direkte eller indirekte berørt. Tilbake i Norge satt fortvilte pårørende lenge i uvisshet om hvordan det hadde gått med deres nærmeste.

Nevnte faktorer bidro til å gjøre denne katastrofen spesiell, og det ble derfor besluttet å iverksette ekstraordinære tiltak. I tillegg til hjemtransporten som fly- og reiseselskapene besørget, ble det også fra myndighetenes side organisert transport hjem til Norge, uten hensyn til om de reisende var forsikret. Regjeringen besluttet også på et tidlig tidspunkt at det skulle legges planer for gjennomføring av minnemarkeringsreiser til katastrofeområdene, og å etablere et nasjonalt minnesmerke over savnede og omkomne.

Behovet for råd, veiledning og informasjon til pårørende og berørte er fortsatt stort, det viser blant annet arbeidet til Nasjonal Støtteforening etter Flodbølgekatastrofen. Det har også vært iverksatt enkelttiltak overfor pårørende på særskilt grunnlag og etter individuell vurdering. Erfaringer viser at det er behov for fastere rutiner for kommunikasjon og samhandling mellom offentlige myndigheter, pårørende og frivillige organisasjoner ved katastrofer og ulykker. Helse- og omsorgsdepartementet vil derfor sette i gang et prosjekt i samarbeid med berørte parter for å få dette på plass, jf. punkt 8.13.

Evalueringsutvalget foretok en avgrensning med hensyn til hvilken tidsramme evalueringen skulle dekke og konsentrerte seg derfor om de to første ukene etter at katastrofen inntraff og om de deler av myndighetenes arbeid som kom sterkest i offentlighetens søkelys. I dette kapitlet gis en omtale av noen av myndighetenes tiltak som i hovedsak er knyttet til oppfølging av pårørende, overlevende og berørte i Norge.

8.2 Pårørende

Etter at flodbølgekatastrofen inntraff ble det i tråd med vanlig praksis utpekt egne pårørendekontakter i de aller fleste politidistriktene. Hensikten var at de pårørende skulle få én person å forholde seg til med hensyn til formidling av opplysninger. Antallet pårørendekontakter i hvert distrikt varerte mellom 1 og 3, avhengig av behovet. De fleste som ble utpekt som kontakter var personell som hadde erfaring fra arbeid med savnede personer i sitt distrikt.

Alle pårørende fikk tilbud om å benytte den utpekte kontaktperson i sitt politidistrikt. Spørsmål og opplysninger av betydning for letingen etter de savnede ble rettet til vedkommende, som sørget for å rapportere opplysninger videre til Nye Kripas.

Kontaktpersonen sørget også for å informere de pårørende om funn og identifiseringer. Gjennom denne funksjonen fikk pårørendekontakten også oversikt over situasjonen til de pårørende.

Tilbakemeldingene fra de pårørende på ordningen har i hovedsak vært positive. Både under mottakelse av omkomne på Gardermoen, og under møter med Nasjonal Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen, er det gitt uttrykk for tilfredshet fra de pårørendes side. Dette kom også til uttrykk ved at mange pårørende ønsket å ha med pårørendekontakten både under mottak av omkomne på Gardermoen og under minnereisen til Thailand.

8.3 Overlevende

Personer som befant seg i katastrofeområdene og som overlevde flodbølgen har hatt, og vil fortsatt ha, behov for ulike typer bistand og oppfølging. Dette gjelder både informasjon om katastrofeforløpet og omfanget av denne, og helsetjenester for eventuell bearbeiding og mestring av traumatiske opplevelser. Erfaringer fra tidligere katastrofer kan tyde på at pårørende og etterlattes behov lett kan overskygge de overlevendes behov for bistand. Det er der-

for viktig at informasjon, orienteringer og hjelpetilbud også legges til rette slik at overlevende opplever at de er inkludert i begrepet «berørt» av en katastrofe, og i myndighetenes videre håndtering av hjelpearbeidet.

8.4 Nasjonal Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen

Helse- og omsorgsministeren innkalte 3. januar til et møte med representanter for støtte- og pårørendeforeninger fra tidligere ulykker og katastrofer. Hensikten med møtet var å motta råd om hvordan arbeid og tiltak rettet mot pårørende og overlevende kunne organiseres. Norges Røde Kors påtok seg utfordringen med å bistå i etableringen av en støtteforening, samt stille ressurser, kompetanse og erfaring til rådighet i prosessen. Røde Kors fikk stilt til disposisjon til sammen 1 mill. kroner til støttegruppens arbeid jf. St.prp. nr. 37 (2004-2005), jf. Innst. S. nr. 157, 2004-2005. Det ble presisert at videre behov for tiltak skulle vurderes.

Nasjonal Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen ble etablert 24. januar, og avtale mellom støttegruppen og Norges Røde Kors ble inngått. Støttegruppen er en privat organisasjon.

Støttegruppen har vært et viktig kontaktpunkt mellom myndighetene og de pårørende. Fra midten av februar har Sosial- og helsedirektoratet arrangert og koordinert først ukentlige, deretter månedlige møter med støttegruppen. Representanter fra flere departementer, direktorater og andre offentlige etater har deltatt på møtene etter behov, slik at støttegruppen på en enkel og hensiktsmessig måte kunne drøfte og få svar på de spørsmål som til enhver tid var viktige å ta opp med offentlige myndigheter.

I tillegg har statsministeren sammen med berørte statsråder hatt møte med støttegruppen.

Behovet for råd, veiledning og informasjon til pårørende og berørte er fortsatt stort.

I revidert nasjonalbudsjett 2005 har Regjeringen derfor foreslått en økning av bevilgningen til pårønderelatert arbeid, herunder Nasjonal Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen.

8.5 Nasjonal støttetelefon

Sosial- og helsedirektoratet opprettet 30. desember 2004 en nasjonal støttetelefon (grønt nummer) forankret ved Sosial vaktjeneste, Oslo legevakt. Etter at akuttfasen var over, ble det nasjonale

nummeret på anmodning fra Støttegruppen videreført og forankret hos Norges Røde Kors, slik at berørte kunne få bistand med spørsmål relatert til helse-, sosial-, og trygdetjenester. Mens det var relativt mange telefoner i akuttfasen (første 10 dager ca. 750 telefoner), har det etter dette vært relativt få henvendelser (for mars og april ble det loggført under 20 telefoner). Dette er en viktig erfaring for arbeidet med planlegging av telefonberedskap ved senere katastrofer.

Sosial- og helsedirektoratet sendte 28. februar ut informasjonsfolderen «Flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia: Informasjon til pårørende, overlevende og berørte». Informasjonsfolderen ble sendt til samtlige berørte, til tjenesteapparatet og andre offentlige etater.

8.6 Mottaksapparat ved flyplasser

Evalueringsutvalget påpeker at mottaket av de katastroferammede og ivaretagelse av de pårørende på Gardermoen var ad hoc preget på grunn av mangel på planverk i kommunen. Det tok tid før et profesjonelt apparat var etablert i samarbeid mellom de berørte instanser. Politiet samordnet og tilrettela mottaket slik at både overlevende og pårørende fikk så rask og effektiv hjelp som mulig av de myndigheter og organisasjoner som utgjorde mottaksapparatet på flyplassen.

For å forbedre beredskapen skal politiet i fremtiden ha en samordnings- og tilretteleggingsfunksjon ved eventuelle sammenlignbare hendelser. Justisdepartementet vil ta initiativ til at det utarbeides planverk for dette.

Lov 23. juni 2000 nr. 56 Om helsemessig og sosial beredskap pålegger kommunene å utarbeide beredskapsplaner for de helse- og sosialtjenestene de er ansvarlig for. Planene skal bygge på risiko- og sårbarhetsanalyser hvor utfordringer knyttet til å ha internasjonal flyplass i kommunen bør inngå.

Gjennomføring av loven er et prioritert område for Regjeringen i 2005, jf. St.prp. nr. 1 (2004-2005). Statens helsetilsyn og Sosial- og helsedirektoratet følger opp kommuner som ikke har tilfredsstillende helseberedskapsplaner. Oppfølgingen retter fokus mot samordning av beredskapsplaner – mellom nivåer og fagområder internt i helse- og sosialsektoren og overfor andre sektorer.

Helsemyndighetene har satt i gang arbeid for å gjennomgå beredskapsopplegget for helse- og

sosialtjenestene på Gardermoen, herunder i forhold til Ullensaker kommune. Det vil også tas initiativ til en bredere gjennomgang slik at alle norske kommuner kan dra nytte av disse erfaringene i utviklingen av sine beredskapsplaner.

Utenriktjenesten etablerte et særlig mottaksapparat og utførte, blant annet med støtte fra helseteam, et omfattende arbeid i forbindelse med mellomlandinger og transitt ved hjemtransport av et stort antall nordmenn, blant annet på de internasjonale flyplassene Arlanda, Kastrup, Abu Dhabi og Dubai.

8.7 Identifiseringsarbeidet og øvrig politibistand i Thailand

I forbindelse med flodbølgekatastrofen ble det opprettet bilaterale forbindelser mellom norske politimyndigheter og thailandsk politi. Norge hadde på daværende tidspunkt en politisambandsmann stasjonert på flyplassen i Bangkok, og han ble i samråd med den norske ambassaden i Thailand sendt til katastrofeområdet dagen etter flodbølgen. Han var da i stand til å foreta de første vurderinger av skadeomfanget, samt legge til rette for de polititjenestemenn som senere kom fra Norge. Det ble etablert et samarbeide mellom de internasjonale politistyrker og thailandske politimyndigheter.

Det norske ID-teamet som omfatter rettsodontologer, rettsmedisinere og politietterforskere, har deltatt i identifiseringsarbeidet i Thailand siden 29. desember 2004. De samarbeider med thailandske myndigheter og ID-team fra en rekke andre land. Disse er organisert under ledelse av thailandsk politi. De nordiske land fremstår som en enhet og deltar etter tur i ledelse og samarbeidsorganer. På det meste har 21 personer deltatt fra norsk side. Det internasjonale identifiseringssenteret vil være i operativ virksomhet så lenge det er uidentifiserte omkomne, og om nødvendig ut året.

I tillegg til identifiseringsarbeidet har norsk politi hatt flere andre oppgaver i Thailand i forbindelse med flodbølgekatastrofen. Det har vært foretatt søk i berørte områder sammen med øvrige nordiske land. Videre har norsk politi vært involvert i håndtering av etterlatt bagasje og bistått norske helseteam ved søk etter nordmenn på sykehus og barnehjem. Politiets arbeid i Thailand har vært mulig så vel på grunn av det inter-

nasjonale samarbeidet gjennom Interpol og gjennom bilateralt politisamarbeid. Det siste har vært mulig fordi thailandsk politi har vært svært pragmatisk og lagt forholdene til rette for internasjonale politienheter.

8.8 Skoler og barnehager

Evalueringsutvalget viser til at de i liten grad har omtalt det arbeidet som fant sted i Norge på regionalt og lokalt nivå.

Utdannings- og forskningsdepartementet og Barne- og familiedepartementet fikk i løpet av noen dager etter katastrofen utarbeidet en veileder om hvordan skoler og barnehager kunne ta opp slike katastrofer med barna.

Barne- ungdoms- og familieetaten utarbeidet en plan for barnevernfaglig bistand til de som var berørt av flodbølgekatastrofen. Planen omfattet alle underlagte regioner som hadde internasjonale flyplasser i sitt område: Gardermoen, Torp, Kjevik, Sola, Flesland, Værnes, Evenes og Langesnes. Fagpersoner med lang erfaring i krisehåndtering stilte med kriseteam ved flyplassene. Det ble spesielt bedt om å stille beredskapshjemplasser og institusjonsplasser til rådighet dersom behovet tilsa dette. Planen fungerte som et supplement til det stedlige kommunale barnevernet som hadde primæransvar for den barnevernfaglige delen av aksjonen.

Alle landets familievernkontor ble bedt om å stå klare til å støtte og hjelpe berørte enkeltpersoner og familier etter flomkatastrofen.

Det ble i forbindelse med skolestart etter nyttår utarbeidet veiledningsmaterieell for grunnskoler og videregående skoler med råd om hvordan skolene kunne håndtere krisen. Veiledningsmateriellet ble lagt ut på nettsidene til Utdannings- og forskningsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. I ettertid er det utarbeidet en rapport med vurdering av et utvalg av skolars pedagogiske håndtering av flodbølgekatastrofen.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap etablerte tidlig kontakt med samtlige fylkesmenn for å få informasjon om lokal og regional beredskap. Sentrale myndigheter fikk via Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap rapporter om at kommunene syntes å ha en god oversikt over situasjonen på et tidlig tidspunkt, blant annet med hensyn til å få oversikt over berørte familier og enkeltpersoner i egen kommune.

8.9 Minnemarkeringsreiser til Thailand

I etterkant av flodbølgekatastrofen ble det fra flere hold ytret ønske om at det ble arrangert minnemarkeringsreiser som en viktig del av sorgarbeidet til de pårørende. På bakgrunn av katastrofens ekstraordinære karakter, besluttet Regjeringen på et tidlig tidspunkt at det skulle legges planer for gjennomføring av minnemarkeringsreiser til katastrofeområdene. Regjeringen orienterte i St.prp. nr. 37 (2004-2005) om planene for reisene. Det ble besluttet å arrangere slike minnemarkeringsreiser til Phuket der mange nordmenn omkom. Av hensyn til de pårørende og fordi gjenstående identifiseringsarbeid kan ta noe tid, ble det besluttet å arrangere to minnereiser. Den første 2. – 8. mai 2005 og den andre i september/oktober 2005.

Utenriksdepartementet har hatt ansvaret for og koordinert arbeidet med minnemarkeringsreisene. Forberedelser til de praktiske arrangementene er gjort i samarbeid med Helse- og omsorgsdepartementet, Sosial- og helsedirektoratet, Politidirektoratet, Sjømannskirken og Nasjonal Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen.

Invitasjon til de pårørende ble sendt ut 24. februar 2005. Kriteriet for deltakelse på reisene er at man er nærmeste pårørende til omkomne og savnede etter flodbølgekatastrofen. Samtidig har det fra myndighetenes side blitt vektlagt at det skal utvises en inkluderende holdning med hensyn til hvem som kan defineres som nærmeste pårørende. Alle påmeldinger har blitt vurdert individuelt av en arbeidsgruppe som har bestått av personer fra Sosial- og helsedirektoratet, Politidirektoratet, Utenriksdepartementet og Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress. Det anslås at omkring 400 personer vil delta på markeringene.

Under den første minnereisen 2. – 8. mai ble det arrangert en felles offisiell minnemarkering. Med unntak av denne seremonien var arrangementet av privat karakter, med anledning for individuelle opplegg tilpasset den enkelte familie. Under oppholdet ble det lagt opp til møter med politiets representanter og med helsepersonell. For øvrig deltok personell fra Utenriksdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, Politidirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet samt Nye Kripos på reisen.

En evaluering foretatt blant de pårørende som deltok på den første reisen, viste meget stor tilfredshet med tiltaket og arrangementet. Mer enn 80 prosent av dem som svarte sa at de opplevde arrangementet som svært bra. De pårørende opp-

levde de private minnemarkeringene og den felles minneseremonien som positiv og som verdifulle bidrag i den enkeltes sorgbearbeidelse.

Minnemarkeringsreisen til høsten vil hovedsaklig bli lagt opp på samme måte.

8.10 De individuelle minnereisene

Mange av våre innvandrere har familie og venner som mistet livet i flodbølgekatastrofen. Statistisk Sentralbyrås befolkningsstatistikk og opplysninger fra Utlendingsdirektoratet viser at det er i overkant av 40 000 personer fra de sterkest berørte landene som oppholder seg i Norge. Disse tallene sier imidlertid ikke noe om hvor stor andel som kommer fra katastrofeområdene. I land som India og Thailand er bare mindre geografiske områder berørt av katastrofen, og det er dermed trolig få av personene fra disse områdene som bor i Norge. Personer med bakgrunn fra Sri Lanka er i større grad berørt og mange har mistet nær familie. Det samme gjelder personer fra Indonesia.

Kommunal- og regionaldepartementet innhentet opplysninger fra blant annet Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndigheter (KIM), for å få oversikt over organisasjoner som kunne være aktuelle å kontakte for å få informasjon om hvem som var berørt av katastrofen. Det viste seg at utenom tamiler, er disse innvandrergruppene i liten grad organisert. Buddhistforbundet har mange medlemmer med bakgrunn fra flere av de aktuelle landene. De hadde imidlertid ikke fått melding om at noen av dem var berørt av katastrofen. Tamilene viste seg å være den hardest rammede innvandrergruppen, og de kartla selv berørte tamiler i Oslo-området. Det ble avholdt flere møter med representanter for Tamilsk ressurs- og veiledningssenter og Tamilsk kvinnegruppe i Oslo for å utveksle informasjon og kartlegge behov for tiltak.

Møtene med representanter for tamilene avdekket et behov for at de som hadde mistet familiemedlemmer så raskt som mulig kunne reise på besøk til familien og delta i sorgen. I tillegg var det ønske om bistand til gjenoppbygging etter ødeleggelsene, blant annet til et barnehjem som drives med betydelig økonomisk støtte fra Tamilsk kvinnegruppe i Norge. Kommunal- og regionaldepartementet har lagt vekt på de behov innvandrerne selv anså som viktigst. Det har vært minnemarkeringer for innvandrere på en likeverdig måte med de minnemarkeringer som avhol-

des for andre som mistet familie i katastrofen. På bakgrunn av innvandrernes egne ønsker og vurderinger ble det besluttet å gjennomføre minnemarkeringene i to deler.

Den første delen er støtte til individuelle reiser for innvandrere som har mistet ektefelle, foreldre, barn eller søsken og som ønsker å besøke familie for å delta og støtte dem i sorgen. Reisene omfatter personer som enten er norske statsborgere, har bopsetningstillatelse eller har vært i Norge i over tre år med en tillatelse som gir grunnlag for bopsetningstillatelse. Det kunne gis støtte for inntil to personer per familie. Reisene ble gjennomført av International Organization for Migration (IOM). De individuelle minnereisene for om lag 130 personer er gjennomført i mai 2004.

Den andre delen av minnemarkeringene for innvandrere vil være knyttet til gjenoppbygging av et barnehjem på Sri Lanka. Utenriksdepartementet har bevilget 1,2 mill. kr. til gjenoppbyggingen, og det planlegges en reise til Sri Lanka med representanter fra innvandrerne og myndighetene for å overrekke barnehjemmet.

8.11 Minnemarkeringer og mulighet for ettertanke og samtale

Katastrofens omfang og utvikling skapte behov for at flere enn pårørende og nært berørte kunne gi uttrykk for sorg og medfølelse. 3. januar 2005 sendte biskopene, Kirkerådet og Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon ut en generell orientering til landets menigheter om markeringer i gudstjenestene og andre høvelige sammenhenger, samt et notat om barns behov i forbindelse med minnemarkeringer. Kirker i aktuelle områder ble åpnet for ettertanke og samtaler. Minnegudstjenester der statsråder deltok, ble arrangert i landets domkirker. Kongefamilien var til stede i Oslo, Bergen og Trondheim. Samarbeidsrådet for tros- og livssynsspørsmål, der de fleste tros- og livssynssamfunn er medlemmer, arrangerte en minnemarkering i Oslo Rådhus. Også ved denne var kongefamilien og representanter fra Regjeringen til stede. Gudstjenesten fra Nidarosdomen og minnemarkeringen i Oslo Rådhus ble overført på fjernsyn.

8.12 Nasjonalt minnesmerke

Regjeringen har besluttet å etablere et minnesmerke over de savnede og omkomne etter flodbølgekatastrofen. I den forbindelse er det innledet

samarbeid mellom Kultur- og kirke departementet, Utsmykkingsfondet for offentlige bygg og de pårørende ved representant for Nasjonal støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen.

Utsmykkingsfondet vil stå for den kunstneriske og praktiske gjennomføringen av oppgaven. Det er foreløpig ikke tatt noen beslutning når det gjelder minnesmerkets utforming, type, plassering, eller andre relaterte spørsmål. Dette vil bli vurdert i samråd med Nasjonal Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen.

8.13 Om støttegrupper: pårørende, overlevende og berørte som ressurs

Enhver katastrofe som fører til tap av menneskeliv eller skade på personer, vil alltid involvere pårørende. Vi vet fra både flodbølgekatastrofen og tidligere ulykker at belastningen på overlevende og pårørende kan være stor – både på kort så vel som på lengre sikt. Ved slike store ulykker har det ofte blitt etablert støttegrupper for overlevende og pårørende. Dette har vært viktig for den enkelte, men også en nyttig erfaring for offentlige myndigheter.

Erfaringsmessig er det viktig at en støttegruppe er uavhengig både av de som eventuelt forårsaket skaden, skadeansvarlig og av offentlige myndigheter. Eventuell offentlig eller privat støtte må ikke frata støttegruppen dens integritet og uavhengighet, herunder retten til å komme med kritiske synspunkter som retter seg mot myndighetene.

Det er behov for å ivareta erfaringer fra støttegruppene på en mer systematisk måte enn hva som så langt har vært tilfelle. Dette gjelder både støttegruppen som er dannet etter flodbølgekatastrofen og støttegrupper som er dannet på bakgrunn av tidligere katastrofer. Samlet besitter støttegruppene verdifull kompetanse som myndighetene bør utnytte på en mer systematisk måte.

Helse- og omsorgsdepartementet vil derfor snarlig invitere støttegruppene og -foreningene til en dialog om hvordan helsemyndighetene kan styrke beredskapen overfor pårørende og overlevende etter større kriser og katastrofer. Blant spørsmålene som skal tas opp til drøfting, er behovet for å styrke beredskapen for etablering av støttegrupper for å få en systematisk videreføring av den kompetansen støttegruppene besitter i forhold til oppfølging av pårørende og berørte. I

denne forbindelse vil behovet for permanente tiltak bli gjennomgått.

For å sikre tilstrekkelig uavhengighet i forbindelse med etableringen av framtidige støttegrupper, vil muligheten for å involvere frivillige organisasjoner på en systematisk måte i arbeidet, bli vurdert. Sosial- og helsedirektoratet vil få i oppdrag å følge opp anbefalingene som kommer ut av dialogen med støttegruppene.

Regjeringen har i Revidert nasjonalbudsjett 2005 foreslått å øke bevilgningen til pårørendelatert arbeid, herunder oppfølgingen av denne saken.

8.14 Forskning knyttet til oppfølging av pårørende, overlevende og berørte

Det er viktig å få kunnskapsbaserte erfaringer fra arbeidet med flodbølgekatastrofen som grunnlag for håndtering av eventuelle fremtidige katastrofer. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) har derfor fått i oppdrag å utføre forskning knyttet til flodbølgekatastrofen. Forskningen vil omhandle følgende hovedtemaer:

- stressbelastning, reaksjoner og tilpasning hos personer som har vært i katastrofeområde
- innsatspersonell i katastrofeområdene
- tamilske borgere som er direkte berørt og bosatt i Norge
- Nasjonal Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen
- fastlegenes oppfølging
- de etterlatte i Norge

Denne forskningen vil gi myndighetene kunnskap om hvordan en best mulig kan bistå personer som direkte eller indirekte er berørt av en katastrofe. Av særlig betydning er det å få mer kunnskap om hvordan en støttegruppe best mulig kan organiseres, hvilke oppgaver som er viktige og hvilken virkning og betydning den har for medlemmer, hjelpeprofesjoner og myndigheter.

Målet med forskningen som skal utføres ved NKVTS er å få kunnskap om antall personer som har hatt behov for bistand fra for eksempel psykisk helsevern, og om de har fått nødvendig hjelp. Det er også viktig å få kunnskap om hvordan fastlegene har fulgt opp berørte personer etter flodbølgekatastrofen. Erfaringsmessig vil enkelte ha behov for oppfølging fra helsetjenesten over lang tid.

9 Administrative og økonomiske konsekvenser

De forslag som det er redegjort for i denne meldingen innebærer økonomiske og administrative konsekvenser som må utredes nærmere. Det videre arbeidet krever til dels omfattende planlegging som nødvendigvis vil ta noe tid.

Forslagene kan medføre behov for investeringsmidler og driftsutgifter på om lag 40–60 mill. kroner. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med konkrete forslag til tiltak og bevilgningsbehov i forbindelse med nysaldering av 2005-budsjettet og i forbindelse med St.prp. nr. 1 (2005–2006).

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 27. mai 2005 om flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1

Krisehåndtering på ulike nivåer

1 Prinsipper for krisehåndtering

De overordnede prinsippene om ansvar, nærhet og likhet ligger til grunn for alt nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid i fred.

Ansvarsprinsippet innebærer at den etat som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.

Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser.

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå.

Det vil kunne oppstå kriser eller alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner som den enkelte virksomhet eller sektordepartement ikke kan håndtere alene, og hvor ulike sektorer og interesser må ses i sammenheng. Behovet for en helhetlig og samordnet krisehåndtering går imidlertid ikke på tvers av nevnte prinsipper for krisehåndtering.

2 Krisehåndtering på lokalt og regionalt nivå

2.1 Politiet

Politiet har generelle og omfattende fullmakter for å avhjelpe en krisesituasjon, blant annet gitt i politiloven §§ 7 og 27. Alle politidistriktene har døgnbemannede operasjonssentraler.

I henhold til politiinstruksen har politiet ansvar for å koordinere og lede redningsinnsats av enhver art, på et skadested innenfor politidistriktet.

Politiet har ansvaret for å forebygge og håndtere terror- og sabotasjesituasjoner. Politiet er i politiloven § 27 tredje ledd også 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. Bestemmelsen innebærer at politiet er gitt et akutt sektorovergripende operativt ansvar ved ulykker og katastrofer i fred innenfor alle sam-

funnsområder. Vedkommende politimester er således i en akutfase gitt myndighet til å fatte beslutninger som også berører andre myndigheters ansvarsområde, inntil ansvaret overtas av ansvarlig myndighet i henhold til sektoransvar. Politimestrene er formann i redningsledelsen både ved hovedredningssentralene (HRS) og lokale redningssentraler (LRS).

For øvrig er politiet blant annet ansvarlig for evakuering, generell bistand til befolkningen, vakthold og sikring, samt iverksettelse og gjennomføring av etterforskning i forbindelse med ulykker og katastrofer. Politiet har et ansvar for varsling av pårørende til savnede eller omkomne, og er i tillegg gitt et særskilt ansvar for å lede og iverksette søk etter omkomne, samt å ta hånd om lik.

Alle politidistrikt har planverk for opprettelse og drift av pårørendesenter. Senteret skal være et oppholdssted for pårørende som har behov for hjelp, omsorg, samtalejeneste og informasjon. I pårørendesenteret inngår fagpersoner fra politiet, helse- og omsorgstjenestene, kirken, frivillige organisasjoner, mv.

2.2 Helse- og sosialtjenesten

Helse- og sosialsektoren utgjør en omfattende beredskapsorganisasjon gjennom kommunenes primærtjenester, regionale helseforetak og helseforetaks spesialisthelsetjenester. Kommunene og de regionale helseforetakene har etter lov om helsemessig og sosial beredskap plikt til å utarbeide beredkapsplaner for de helse- og sosialtjenestene de har ansvar for. Planplikten gjelder kriser og katastrofer i fred og krig. For å sikre god sammenheng i tjenestene har hvert ledd ansvar for å koordinere sine beredkapsforberedelser med samarbeidsparter. De regionale helseforetakene har et særskilt ansvar for å koordinere sitt beredkapsarbeid, i forhold til kommunene i helseregionen og i forhold til andre helseregioner, samt ansvar for at helsetjenestens beredkapsarbeid er koordinert med andre etater – som blant annet politi, brannvesen, Forsvaret og Sivilforsvaret.

2.3 Brannvesenet

Brannvesenet er en vesentlig ressurs på samfunnssikkerhetsområdet. Et velfungerende brannvesen er av grunnleggende betydning for samfunnets evne til å kunne håndtere også ekstraordinære hendelser. I henhold til lov 14. juni 2002 nr. 20 om brann- og eksplosjonsvern skal kommunen sørge for etablering og drift av et brannvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver etter loven på en effektiv og sikker måte. Brannvesenet har lokal tilhørighet, utøver hurtig effektiv teknisk innsats, og er den viktigste tekniske førstelinjeinnsatsen i redningstjenesten. Brannvesenets oppgaver følger av loven og av lokale eller regionale risiko- og sårbarhetsanalyser. Innsats kan eksempelvis være rettet mot brannsløkking, redningsdykking, utslipp av kjemikalier, frigjøring av omkomne eller skadde, livreddende førstehjelp, tauredning og sikring av et ulykkessted. Brannvesenet øver regelmessig på de situasjoner det kan bli stilt overfor.

2.4 Redningstjenesten mv.

Den grunnleggende ide innen redningstjenesten 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 offentlig organiserte redningstjenesten er således organisert som et samvirke mellom en rekke offentlige etater, private og frivillige organisasjoner med egnede ressurser for redningsinnsats. 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. I tillegg til offentlige etater og virksomheter utgjør de frivillige organisasjonene en av grunnpilarene i redningstjenesten.

Den offentlige organiserte redningstjenestens ansvarsområde omfatter øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av en akutt ulykkes- eller faresituasjon. Tjenesten er operativt organisert gjennom to hovedredningssentraler og 28 lokale redningssentraler. Hovedredningssentralene har fast tilsatt personell som sørger for sentralenes daglige drift og døgnbemanning. Lokale redningssentraler er lagt til politidistriktene. Hvert politidistrikt har en redningsledelse med politimesteren som for-

mann. De lokale redningssentraler bruker politiets personale underlagt politimesteren.

Operativ styring og koordinering av redningsaksjoner foregår på tre nivåer:

- operativ styring og koordinering på skadested. Skadestedsledelsen ivaretas av politiet når det gjelder redningsoperasjoner på land
- operativ koordinering av innsatsen gjennom lokal redningssentral
- overordnet operativ koordinering av innsatsen gjennom hovedredningssentral

De fleste landredningsaksjoner blir koordinert av lokal redningssentral. Sjøredningsaksjoner, flyredningsaksjoner og ulykker i forbindelse med offshore-virksomheten, blir normalt koordinert direkte fra en av hovedredningssentralene.

Ved større ulykker er det forberedt systemer ved hovedredningssentralene for informasjon til blant annet pårørende og media. Det opprettes krisetelefoner bemannet av politiet hvor pårørende kan henvende seg, og det blir også lagt stor vekt på støtte til overlevende og redningsmannskaper. Det er et avklart grensesnitt mellom hovedredningssentralenes redningsoppgaver og Kriseutvalget ved atomulykkes mandat.

Fiskeri- og kystdepartementet har ansvaret for den statlige beredskapen mot akutt forurensing, og det operative ansvaret på nasjonalt nivå er lagt til Kystdirektoratet. Lokalt administreres beredskapen av interkommunale utvalgt mot akutt forurensing, jf. St.meld. nr. 14 (2004 -2005) På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap.

Forsvaret og dets ressurser er av stor betydning både ved redningsaksjoner og statlige aksjoner mot akutt forurensning til sjøs. KYBAL er etablert for at Forsvaret skal kunne gripe inn for å hindre at ulykker inntreffer, og sikre at tiltak kan iverksettes. Aksjonen ledes inntil ansvarlig etat er klar til å overta. Hovedkvarterene (Forsvarets operative hovedkvarter og Landsdelskommando Nord-Norge) skal i disse situasjonene utøve aksjonsledelse etter de samme prinsippene som gjelder for hovedredningssentralene. Derved oppnås det best mulig utnyttelse av offentlige og kommersielle ressurser. I samsvar med ovennevnte, er det etablert grensesnitt for situasjoner som sorterer under henholdsvis Kystverket og hovedredningssentralene. Dette er ivaretatt ved gjensidig forståelse av ansvarsområdene, gjennom samarbeidsavtaler og ved at Forsvaret har faste representanter i de to etatenes aksjonsledelser.

2.5 Kommunene

I forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet, jf. Innst. S. nr. 9 (2002-2003), sluttet Stortinget seg til Regjeringens forslag om å lovfeste kommunenes beredskapsplikt. En god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap, og en undersøkelse fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i 2004 viser at de aller fleste kommunene har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser og at man har utarbeidet planer for kriseledelse og informasjonsberedskap. I tillegg er det gjennomført kommunale krisehåndteringsøvelser. Lovfesting av kommunal beredskapsplikt vil bli sett i sammenheng med arbeidet med ny lov om sivilforsvaret mv.

Kommunene er innenfor flere områder underlagt en rekke lovpålagte krav om sikkerhet og beredskap. Lov 23. juni nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap pålegger blant annet kommunene å utarbeide beredskapsplaner, og lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker (brann- og eksplosjonsvernloven) regulerer det lokale brannvernarbeidet, forebyggende brannverntiltak, innsats ved brann, og bistand ved andre ulykkessituasjoner.

De fleste kommunene har etablert egne beredskapsråd, som et samarbeidsorgan under ledelse av ordføreren og med deltagelse fra kommunale fagorganer, politiet, Forsvaret, Sivilforsvaret og frivillige organisasjoner.

2.6 Fylkesmannen

Fylkesmannen har et koordinerende ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. Fylkesmannen skal føre tilsyn med og gi råd og veilede i aktuelle beredskapsspørsmål. Fylkesmannen har et spesielt ansvar for den regionale atomulykkesberedskapen, jf. kgl.res. 26. juni 1998. Fylkesberedskapsrådet og atomberedskapsutvalget er fylkesmannens viktigste samordningsorgan, både i arbeidet med kriseforebygging og under krisehåndtering.

Bistand til kommunene står sentralt i arbeidet. Bistanden gjelder veiledning, kurs, øvelser og tilsyn. Samordning av ekstra ressurser til kommunene er en sentral oppgave for fylkesmannen i en krisesituasjon i fredstid.

Ved kriser og katastrofer i fredstid som ikke er redningstjeneste og som er alvorligere enn det som regnes som normalrisiko og normalbelastning, vil det ofte være flere instanser involvert i

krisehåndteringen. I slike situasjoner har fylkesmannen ansvaret for å samordne innsatsen i fylket, jf. kgl.res. av 12. desember 1997. Når en krise oppstår, har fylkesmannen en viktig rolle som varslingsformidler, bistandsyter og koordinator, og som bindeledd mellom sentrale og lokale myndigheter.

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 å overta den regionale samordningsfunksjonen fra vedkommende politimester etter akuttfasen. I situasjoner der det er aktuelt å iverksette en slik regional samordning, skal det opprettes kontakt mellom fylkesmannen og berørte politidistrikter. I hvert fylke er det et beredskapsråd som er ledet av fylkesmannen og satt sammen av sentrale offentlige, frivillige og private organisasjoner som på hver sine områder har fagkunnskap om beredskapsarbeid. Rådet er et forum for gjensidig orientering om beredskapsarbeid, og i en krisesituasjon vil rådet være det sentrale samordningsorgan. Rådet er hjemlet i kgl.res. 21. september 1979.

Fylkesmannen skal arbeide for sivilt-militært samarbeid lokalt og regionalt, ivareta god kontakt med Heimevernet og ta initiativ til arbeid for samordnede planer og øvelser innen totalforsvaret.

Felles varslingsrutine

Det er etablert retningslinjer for felles varslings- og rapporteringsrutiner som skal benyttes ved kriser i fredstid. Disse håndteres kommunalt, samt legger til rette for gode rapporteringsrutiner på samordningskanal (fra kommune/politi/fylkesmenn til sentrale myndigheter). Målgruppen for retningslinjene er:

- Justisdepartementet
- Hovedredningssentralene
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Fylkesmenn
- Kommuner
- Politiet
- Norges vassdrags- og energidirektorat
- Statens forurensningstilsyn
- Statens strålevern
- Utlendingsdirektoratet
- Det norske meteorologiske institutt

Med varslings i denne sammenheng forstås den informasjon som gis fra fagmyndighet eller andre

berørte organer om en situasjon som har oppstått eller er i ferd med å oppstå. Som eksempel kan nevnes Norges vassdrags- og energidirektorats varslers om flom og Det norske meteorologiske institutts varsel om ekstremt vær. Et hovedkjenntegn ved varsling er at det skal føre til handling hos mottaker, selv om handlingen bare er å vurdere om videre tiltak må foretas.

Hovedvarslingsadressat er det organ som har direkte handlingsansvar som følge av varselets innhold. Varslingsutsteder vurderer i tillegg kopi-varsel i den grad det anses hensiktsmessig.

Rapporteringsrutiner sikrer rask og målrettet informasjonstilgang til organer som deltar i håndteringen av fredskriser. Rapporteringen har to siktemål:

- å holde mottaker oppdatert i forkant av en eventuell krisesituasjon, i tilfelle det senere skulle bli aktuelt å involvere vedkommende, eller
- å gi løpende orientering i en etablert krisesituasjon, hvor det er behov for rapporteringsrutiner som dekker både bredden og dybden av problemet

Rapporteringen kan enten skje på:

- fagkanal, det vil si gjennom etatsinterne ledd (herunder fagavdeling hos fylkesmannen) til vedkommende fagdepartement, eller på
- samordningskanal, det vil si ved forvaltningsleddene kommune, fylkesmann/politimester, sentralt nivå
- Fagrapportene vil være utdypende på sine områder, mens samordningsrapportene vil dekke et større område, uten å gå tilsvarende i dybden

3 Krisehåndtering på sentralt nivå

3.1 Departementenes ansvar

I henhold til gjeldende retningslinjer for sentral krisehåndtering, jf. St. meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet og St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, skal det departement som er mest berørt av krisen ha et hovedansvar for å ivareta nødvendig samordning. Det er det departement som har ansvaret for en sektor til daglig som også har ansvaret for beredskapsplanlegging og eventuell iverksettelse av beredskapstiltak i en krisesituasjon, og hver statsråd beholder sitt konstitusjonelle og parlamentariske ansvar også i en krisesituasjon.

Departementenes krisehåndteringsoppgaver er i hovedsak knyttet til innhenting og bearbeiding av informasjon i forbindelse med faglig rådgivning og tilrettelegging overfor politisk ledelse, vurdering og samordning av tiltak, koordinering av informasjon til og fra underliggende etater, utstedelse av fullmakter, samt ivaretagelse og utøvelse av en helhetlig informasjonsstrategi.

3.2 Justisdepartementet

Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnets sivile sikkerhet er etter St.meld. nr. 17 Samfunnssikkerhet (2001-2002), jf. Innst. S. nr. 9 (2002- 2003) tydeliggjort og styrket, blant annet gjennom etableringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og ved å gi Nasjonal sikkerhetsmyndighet en faglig rapporteringslinje til Justisdepartementet. De to nye direktoratene understøtter Justisdepartementets samordnings- og tilsynsrolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i sivil sektor.

Justisdepartementet er etatsleder for Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og hovedredningssentralene. Dette gir en felles myndighetslinje fra departementet til politiet, det kommunale brannvesen, Sivilforsvaret, fylkesmennene og dermed også kommunene. Justisdepartementet har med dette et ansvar for hovedtyngden av rednings- og beredskapsressursene. I de fleste nasjonale krisesituasjoner vil Justisdepartementet derfor ha en sentral rolle.

Justisdepartementets Rednings- og beredskapsavdeling er etatsleder for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og har en faglig ansvarslinje til Nasjonal sikkerhetsmyndighet i sivil sektor. Avdelingen ivaretar den administrative samordningen av redningstjenesten i Norge og den administrative styringen av de to hovedredningssentralene, herunder oppfølging av bilaterale og multilaterale avtaler inngått av Justisdepartementet og hovedredningssentralene. Avdelingen har samordningsansvaret for norsk redningstjeneste, og det administrative ansvaret for hovedredningssentralene. Avdelingen administrerer også den sivile verneplikt i Norge. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er fagmyndighet for kommunale og interkommunale brannvesen, det lokale eltilsyn og fylkesmennenes beredskapsarbeid – og har faglig og administrativ oppfølging av Sivilforsvaret, Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap, Norges brannskole, og Sivilforsvarets tre regionale skoler.

Departementets Politiavdeling er etatsleder for Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste. Avdelingen skal trekke opp hovedlinjene og ivareta det overordnede etatsledersansvaret for politi- og lensmannsetaten og for det internasjonale politisamarbeidet. Politiavdelingen har det overordnede ansvar for terror- og sabotasjeberedskapen.

Justisdepartementets særskilte samordningsfunksjon innebærer et ansvar for å utarbeide overordnede retningslinjer, koordinere og fremme proposisjoner og meldinger til Stortinget, tilrettelegge rammebetingelser, ta initiativ, være pådriver, avklare ansvarsforhold i gråsoner og treffe prinsipielle avgjørelser på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Departementets samordningsfunksjon røkkes ikke ved de øvrige departementenes linjeansvar. Justisdepartementet skal også føre tilsyn med at departementene gjennomfører internkontroll på sikkerhet- og beredskapsområdet.

Justisdepartementet har en egen beredskapsplan og krisehåndteringsorganisasjon. I forbindelse med større krisesituasjoner kan døgnbemanning etableres.

3.3 Forsvarsdepartementet

Forsvarsdepartementets krisehåndteringskonsept er utviklet etter at Forsvarssjefens strategiske funksjoner ble integrert i departementet den 1. august 2003. Et resultat av denne integreringen var opprettelsen av en egen krisehåndteringsseksjon, som ble organisatorisk knyttet til departementets sikkerhetspolitiske avdeling. Begrunnelsen for dette er at Forsvarsdepartementet skal håndtere episoder og kriser på et sikkerhetspolitisk nivå innenfor Forsvarsministerens konstitusjonelle ansvar, og at man trenger en dedikert enhet med mandat til å tilrettelegge for utnyttelse av Forsvarsdepartementets samlede ressurser i slike situasjoner.

Forsvarsdepartementet er ansvarlig for kontinuerlig overvåking av potensielle krisescenarier globalt. Seksjon for sikkerhetspolitisk krisehåndtering har etablert en vakthavende saksbehandler som daglig opererer krisehåndteringscenteret innenfor normal arbeidstid. I forbindelse med større krisesituasjoner kan krisehåndteringsorganisasjonen utvides med relevant personell fra alle avdelinger i departementet, og døgnbemanning kan etableres. I Forsvarsstaben og ved Forsvarets fellesoperative hovedkvarter er det etablerte døgnkontinuerlig vakt. Forsvarsdepartementet er

også ansvarlig for kontinuerlig oppdatering av beredskapsplanene for Forsvaret og vedlikehold og oppdatering av rutiner for oppfølging av kriser og hendelser knyttet til operasjoner i inn- og utland. De ulike planer og rutiner øves jevnlig. Situasjonssenteret i Forsvarsstaben vil eventuelt i løpet av 2005 kunne bli organisatorisk overført til Forsvarsdepartementets avdeling for operasjons- og beredskapsplanlegging.

I det nye ledelsesbygget på Akershus vil det bli etablert et situasjonssenter som vil gi en betydelig forbedret evne til situasjonsovervåking, analyse og krisehåndtering på strategisk nivå.

3.4 Helse- og omsorgsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet har overordnet ansvar for helsesektoren og for samordning av tiltak og informasjonshåndtering i forhold til andre departementer. Under departementet er det flere fag- og myndighetsorganer, som sammen med tjenestene lokalt og regionalt ivaretar den utøvende beredskap innenfor sektoren. Sosial- og helsedirektoratet har et helhetlig ansvar for nasjonal koordinering av helsesektorens beredskap, både forberedende planlegging og operativ håndtering i en krise. Statens strålevern har ansvar for tverrsektoriell koordinering av beredskap ved atomulykker. Nasjonalt folkehelseinstitutt er nasjonal faginstans for smittevernberedskap og biologiske hendelser. Statens helsetilsyn fører tilsyn med at helsetjenesten oppfyller lovpålagte beredskapskrav og Statens legemiddelverk har ansvar for godkjenning av legemidler og tilsyn med legemiddelnæringen. Det er utviklet beredskapsplaner på alle nivåer. Beredskapsplanene vil bli videreutviklet med utgangspunkt i de erfaringene som er gjort i forbindelse med håndteringen av flodbølgekatastrofen.

Beredskapsorganisasjonen ved atomulykker består på sentralt nivå av Kriseutvalget ved atomulykker, Kriseutvalgets faglige rådgivere, Kriseutvalgets informasjonsgruppe samt regionale ledd, jf. kgl.res. 26. juni 1998 om atomulykkesberedskap, sentral og regional organisering. Kriseutvalget består av representanter fra Forsvarsdepartementet, Mattilsynet, Sosial- og helsedirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Politidirektoratet. Utvalget ledes av Statens strålevern. Kgl.res. 26. juni 1998 gir Kriseutvalget ved atomulykker fullmakt til å fatte beslutninger og gi ordre om nærmere spesifiserte tiltak i akutfasen av en ulykke. Utvalget har oppgaver i det løpende beredskapsarbeidet, og i senfasen av en

atomulykke. Sektorenes innsats koordineres gjennom Embetsgruppen ved atomulykker som ledes av Helse- og omsorgsdepartementet og hvor alle berørte departementer er representert.

3.5 Sivilt – militært samarbeid

Nye sikkerhetsutfordringer etter slutten på den kalde krigen har ført til økt fokus på samfunnssikkerhet. Samfunnssikkerhet dreier seg om å ivareta sivilbefolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep og annen skade i situasjoner der statens grunnleggende interesser ikke er truet. Samtidig har utviklingen medført et økt fokus på menneskelig sikkerhet der menneskerettighetene og ikke minst retten til liv og personlig trygghet står i sentrum. Denne brede forståelsen av sikkerhetsbegrepet har betydning for de oppgaver militære enheter kan bli satt til, ved at Forsvaret innenfor rammen av tilgjengelige ressurser og kompetanse skal bidra til det samlede samfunnssikkerhetsarbeidet.

Sentralt i dagens samfunnssikkerhetsarbeid er beskyttelse av sivilbefolkningen og vitale samfunnsinteresser i situasjoner hvor det ikke foreligger en tradisjonell militær trussel. Det er nødvendig å se den tradisjonelle totalforsvarstenkningen i lys av denne utviklingen. Under den kalde krigen var totalforsvarskonseptet basert på det sivile samfunns evne til å understøtte det militære forsvar. Et helhetlig og moderne konsept for totalforsvar vil derimot bestå av gjensidig støtte mellom Forsvaret og det sivile samfunn. I fremtiden må Forsvaret være i stand til å stille militære ressurser til rådighet for å bidra til å løse oppgaver som i utgangspunktet er sivile, men som sivile institusjoner ikke har ressurser til å løse alene.

Forsvaret bistår i dag det sivile samfunn innenfor rammen av gjeldende lover, forskrifter og instruks. Bestemmelser om sivil-militært samarbeid fremgår blant annet i heimevernsloven, vernepliktsloven, kystvaktloven, tolloven, sikkerhetsloven, etterretningsloven og instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen). Forsvaret er også en viktig deltaker i den offentlige redningstjenesten. Forsvaret støtter blant annet politiet og fylkesmennene i forbindelse med ulykkes- og katastrofesituasjoner som rammer materielle verdier.

Bistand fra Forsvaret til politiet er regulert i instruks fastsatt ved kgl.res. 28. februar 2003. Instruksen gir Forsvaret og politiet generelle og praktiske retningslinjer for rask og sikker vurde-

ring og handling. Instruksen gjelder for Forsvarets bistand til politiet i både fred, krise og krig, og omfatter også Kystvaktens og Heimevernets bistand til politiet. Det er en forutsetning at Forsvarets bistand er forenlig med Forsvarets primære oppgaver, og at politiets egne personell- og/eller materiellressurser ikke strekker til. Den politimester som mottar bistand fra Forsvaret har den overordnede ledelse av operasjonen.

4 Internasjonalt samarbeid om sivil krisehåndtering

4.1 FN

Sikkerhetsrådet har i henhold til FN-pakten et særlig ansvar for å opprettholde og trygge internasjonal fred og sikkerhet. FNs mange særorganisasjoner utfører faglige oppgaver i medlemsland over hele verden. Dette nærværet på steder der krisesituasjoner kan oppstå er avgjørende for å få rask, god og pålitelig informasjon, og for å kunne planlegge og gjennomføre nødvendige tiltak.

FNs kontor for koordinering av humanitær bistand (OCHA) er tillagt ansvaret for å koordinere den internasjonale humanitære innsatsen i forbindelse med katastrofer, både naturkatastrofer og kriser som følge av væpnet konflikt. OCHA spiller en viktig rolle for å bidra til at bistanden til de som er rammet av nødsituasjoner blir mest mulig effektiv. Utarbeidelse av såkalte konsoliderte appeller (CAP) er et viktig redskap i så måte. OCHA administrerer også en ordning hvor det ved internasjonale eksperter raskt kan mobiliseres for å vurdere en katastrofes omfang og behovet for bistand. Flere nordmenn deltar i denne ordningen og Utenriksdepartementet bidrar til finansiering.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Sivilforsvaret har på vegne av Utenriksdepartementet stående beredskap for humanitær innsats i regi av FN. I løpet av 24 timer kan Norwegian Support Team rykke ut og sette opp og drifte en eller to teltleire som base for feltarbeidere ute på ulike oppdrag.

I forbindelse med flodbølgekatastrofen anmodet OCHA en rekke land om øyeblikkelig hjelp umiddelbart etter at katastrofen ble kjent. Den første henvendelsen fra OCHA til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap kom 26. desember 2004 kl.1140. To dager senere sendte Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap/Sivilforsvaret en informasjonsteknologisk ekspert for å

delta i oppbyggingen av et kommunikasjons-senter i Phuket i Thailand. Det norske bidraget var et ledd i Norwegian UNDAC Support, som er en mobil støtteressurs innen telekommunikasjon og IT som er øremerket for OCHA. Støtteressursen består av spesialisert utstyr og personell som kan mobiliseres på få timer til bruk over hele verden for OCHAs oppdrag i katastrofeområder, gjennom The United Nations Disaster Assessment and Coordination Team (UNDAC). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap etablerte også leire for FNs hjelpearbeidere på Sumatra.

Dette er eksempler som kan tjene som en illustrasjon på at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap disponerer svært relevante ressurser til bruk ved kriser i utlandet, enten alene eller i samarbeid med øvrige norske og internasjonale rednings- og beredskapsmiljøer.

Verdens helseorganisasjon (WHO) er en sentral rådgiver i spørsmål om faren for utbrudd av smittsomme sykdommer for eksempel i tilknytning til flodbølgekatastrofen. WHO ivaretar internasjonalt samarbeid om overvåkning, analyse, tidlig varsling og reaksjonsformer ved utbrudd av smittsomme sykdommer, SARS og en mulig pandemisk influensa er noen eksempler. Verdens helseforsamling vedtok på årsmøte i mai 2003 å nedsette et eget forhandlingsutvalg som fikk i oppdrag å revidere internasjonalt helsereglement (IHR) slik at verden kan møte en eventuell ny SARS-lignende epidemi på en effektiv måte. Det er også opprettet et eget globalt nettverks- og varslingssystem for farlige smittsomme sykdommer GOAR (Global Outbreak Alert and Response Network) for å ivareta varsling og tiltak, og for eksempel utsending av WHO team til utbruddsområder. Nasjonalt folkehelseinstitutt er nasjonalt varslingspunkt for WHO / GOAR. WHO organiserer også et kompetansenettverk for behandling av stråleskadde.

Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) er sentralt i internasjonal håndtering av atomhendelser, og relasjonene mellom ulike FN-organer (IAEA, OCHA, WMO, WHO osv.) og blant annet EU er beskrevet i en egen plan. Strålevernet er kontaktpunkt for IAEA-konvensjonene om tidlig varsling og assistanse, og leder i dag det internasjonale arbeidet for utvikling av beredskapen ved atom- og strålingsulykker.

4.2 NATO

NATO har i de senere år gjennomgått en rekke endringer for å møte utfordringer som følger av

det endrede trusselbildet. Krisehåndtering er gjennom det strategiske konseptet fra 1999 blitt en av alliansens hovedoppgaver.

NATO etablerte i 1998 et krisekoordinerings-senter, EADRCC (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre) som også omfatter NATOs partnerland. EADRCC skal koordinere forespørsler og tilbud om assistanse mellom partnerlandene ved naturkatastrofer og andre kriser. Etter 11. september 2001 er EADRCCs virkeområde utvidet til å gjelde bistand til land som blir rammet av terrorangrep, også om et eventuelt angrep innebærer bruk av masseødeleggelsesvåpen.

Det er innenfor partnerskapsrammen i NATO opprettet en egen database over nasjonale ressurser som det enkelte medlemsland kan stille. I en situasjon hvor en eller flere nasjoner henvender seg til EADRCC og ber om assistanse, vil EADRCC alene eller i samarbeid med FNs koordineringskontor for internasjonale hjelpeoperasjoner (UN-OCHA) foreta en vurdering av situasjonen. Denne vurderingen sendes deretter ut til alle medlems- og partnerland med en oversikt over relevante forhåndsidentifiserte ressurser fra det enkelte land. Det enkelte land avgjør i hvert enkelt tilfelle hvilke ressurser de kan bidra med.

Det pågår for tiden en diskusjon internt i NATO om militær støtte til sivil krisehåndtering. Denne diskusjonen er et resultat av de erfaringer som ble gjort i forbindelse med flodbølgekatastrofen i Sør-Asia. Som et ledd i denne krisehåndteringen ble det blant annet stilt til disposisjon militære fartøyer og helikoptre som en del av den humanitære krisehåndteringen. Viktig i denne sammenheng er oppfordringen fra FNs generalsekretær Kofi Annan om at NATO skal vurdere hva alliansen kan gjøre i en framtidig humanitær katastrofe. En rekke allierte ser behovet for at NATO yter en slik støtte. Det vil bygges videre på de erfaringer alliansen gjorde da NATO bidro til luftovervåking under OL i Aten i 2004. Dette var et direkte resultat av trusselen fra internasjonal terrorisme.

NATOs medlemsland har i en rekke år gjennomført årlige krisehåndteringsøvelser for å styrke NATOs og de alliertes evne til samlet å møte de nye sikkerhetstruslene fra internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen. I disse øvelsene har man også i økende grad håndtert forholdet til sivile aktører og sivilbefolkningen. Tilsvarende har man fra NATOs side sett et behov for å avholde fellesøvelser med EU. Dette ut i fra en erkjennelse av at en rekke krisesituasjoner vil kreve et bredt virkemiddelapparat

som kombinerer militære og sivile tiltak, slik man så det under flodbølgekatastrofen i Asia.

4.3 EU

EUs arbeid med å etablere en EU-styrke for sivilt beredskap har skutt fart. Samtidig har EU som en del av sin felles utenriks- og sikkerhetspolitikk i flere år arbeidet for å styrke de sivile aspekter ved sin krisehåndteringsevne. EU legger særlig vekt på en helhetlig tilnærming der sivile og militære virkemidler ses i sammenheng. På den sivile siden prioriterer EU fire hovedområder: politi, rettsvesen, sivil administrasjon og sivilt beredskap.

EU vedtok etter terrorangrepene mot Madrid 11. mars 2004 en erklæring som forplikter medlemslandene til å handle felles og solidarisk dersom et av landene blir utsatt for terrorangrep. Bistand skal skje ved alle tilgjengelige midler, også militære. Erklæringen er en politisk enighet om å gjennomføre den såkalte solidaritetsklausulen, som er foreslått i utkast til ny forfatningstraktat for EU.

Norge inngikk i desember 2004 en rammeavtale med EU om deltakelse i EUs sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner. Avtalen innebærer ingen forpliktelse fra vår side om å stille ressurser til slike operasjoner, men forenkler prosedyrene i de tilfeller der Norge velger å delta. Fra norsk side har vi deltatt i flere av EUs sivile krisehåndteringsoperasjoner og vi legger vekt på å videreutvikle dette samarbeidet både ved bruk av norske polititjenestemenn og ressurser fra rettskjeden.

Norge deltar som fullverdig medlem av Europakommisjonens samordningsmekanisme for sivil krisehåndtering gjennom EØS-avtalen (jf. St.prp. nr. 37 (2002-2003) Om samtykke til godkjenning av avgjerd i EØS-komiteen nr. 135/2002 av 27. september 2002 om endring av protokoll 31 i EØS-avtalen om deltaking for EFTA-EØS-statene i ei felleskapsordning for sivil krisehåndtering).

Formålet med samordningsmekanismen er å gjøre EU mer operativt innenfor sivil beredskap. Ressursene som er meldt inn, skal kunne være tilgjengelige i tilknytning til oppdrag ved naturkatastrofer og tekniske, radiologiske eller miljømessige kriser samt oljeforurensning, i eller utenfor EU-området. Det er mottakerlandet som betaler for de ressurser som benyttes. Fra norsk side har vi meldt inn flere nasjonale ekspertmiljøer til mekanismen.

I EUs nye forfatningstraktat, som skal tre i kraft

i 2006 dersom den blir ratifisert av EUs medlemsland, legges det opp til etablering av en EU-utenriksstjeneste. Tjenesten skal være i funksjon senest ett år etter ikrafttredelse av den nye traktaten. Selv om omfanget og den institusjonelle plasseringen ikke er avklart, vil styrket samarbeid og bedre koordinering av konsulære oppgaver kunne inngå som en av oppgavene. Dette vil være av betydning for Norge og for nordisk samarbeid på disse områdene, ettersom vi deltar i lokalt konsulært samarbeid i kraft av vår Schengen-tilknytning.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er nasjonalt kontaktpunkt for henvendelser fra EU under samordningsmekanismen, mens Kystverket er nasjonalt kontaktpunkt innen havforurensning og Sosial- og helsedirektoratet innenfor beredskap mot masseødeleggelsesmidler. EUs varslingsystem for atomhendelser samordnes stadig tettere med IAEA-systemet. Samtidig utveksles tilleggsinformasjon (måledata og prognoser) mellom Norge og EU. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap mottar henvendelser og vurderer hvilken nasjonal myndighet som kan bistå. Justisdepartementet og Utenriksdepartementet mottar samtidig kopi av henvendelsene, og Justisdepartementet avgjør i samråd med Utenriksdepartementet om Norge skal melde tilbake at ressurser er tilgjengelige.

EU har etablert arenaer for å styrke samarbeidet rundt felles utfordringene som landene har innenfor helseberedskapsområdet. Helse- og omsorgsdepartementet deltar i EUs samarbeid om beredskap mot terror innenfor Health Security Committee. Health Security Committee er et nettverk for informasjon og varsling om bruk av biologiske og kjemiske midler, og gir mulighet for deltakelse i arbeidsgrupper for utvikling av felles standarder og verktøy i krisehåndteringssammenheng. Siden 1998 har EU hatt et nettverk som binder sammen landenes myndigheter med ansvar for overvåking av smittsomme sykdommer og tidlig varsling om utbrudd. Gjennom EØS er Norge med i nettverket og er representert ved Nasjonalt Folkehelseinstitutt. Koordineringen av nettverket skal videreføres gjennom EUs nye senter for forebygging og kontroll av smittsomme sykdommer (ECDC) i Stockholm, hvor Helse- og omsorgsdepartementet vil delta.

4.4 Internasjonalt politisamarbeid

Grunnstenen i det norske politisamarbeidet ligger i den nordiske dimensjonen. Nordisk politiledelse møtes til jevnlig møter på høyt nivå, i tillegg til at

det er et godt utbygd politisamarbeid på operasjonelt nordisk nivå gjennom blant annet PTN (Polititoll- Norden)- samarbeidet med felles utplasserte sambandsmenn i en rekke land.

Norge deltar, sammen med landene i Østersjøområdet, i Baltic Sea Task Force. Her er siktemålet å sette et særlig fokus på kriminalitetsutviklingen i dette området.

Norge, Finland og Russland har også et godt utviklet trelandssamarbeid i de nordlige områder relatert til grensesamarbeid. Siktemålet er å forebygge og bekjempe grenseoverskridende kriminalitet og ha etablerte samarbeidskanaler ved større ulykker og hendelser

Norge er videre et aktivt medlem av Interpol, blant annet ved utsendte sambandsmenn til organisasjonen. Interpol spiller en rolle i forbindelse med koordinering og etterforskning av grenseoverskridende alvorlig kriminalitet, men også ved å yte spesialistbistand i forbindelse med andre hendelser slik som større identifiseringsarbeider.

Norge har en samarbeidsavtale med Europol, og har utplassert to sambandsmenn ved Europolis hovedkvarter i Haag. Organisasjonens viktigste arbeid er knyttet til analyse av grenseoverskridende kriminalitet.

Norge er invitert og deltar i EUs Chief of Police Task Force som er et viktig forum når det gjelder tiltak, metoder og innsats i sivil krisehåndtering og kriminalitetsbekjempelse. Det er etablert en rekke arbeidsgrupper hvor Norge deltar innenfor spesifikke kriminalitetsområder, krisehåndtering og antiterroriltak.

For Norge er det bilaterale samarbeidet av stor betydning. Norge har utplassert politisambandsmenn i en rekke land. Disse er knyttet til PTN-nettverket av sambandsmenn, hvilket innebærer at Norge også kan benytte de øvrige nordiske lands sambandsmenn.

Det bilaterale samarbeidet ivaretas for øvrig gjennom jevnlig kontakt på det operasjonelle plan i enkeltsaker samt ved utveksling av kompetanse.

Norsk politi benyttes også ved en rekke prosjekter knyttet til demokratibygging innenfor norsk bistandsarbeid, særlig gjelder dette på opplæringsiden. I tillegg har norsk politi utplassert polititjenestemenn i forbindelse med CIVPOL-tjeneste i utlandet. De inngår da som en del av en større internasjonal politistyrke.

Det internasjonale politisamarbeid, og Norges deltagelse i dette, er svært viktig. Dette gjelder også utover det tradisjonelle politiarbeid knyttet til straffbare handlinger og grenseoverskridende kriminalitet.

4.5 Redningstjenesten

Hovedredningssentralene vil kunne ha operativ oppgave også utenfor Norge ved hendelser hvor Norge har forpliktet seg som redningsansvarlig.

Norge har forpliktet seg innenfor rammen av samarbeid i regi av FNs særorganisasjoner – Den internasjonale skipsfartorganisasjonen, IMO og Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart, og ICAO til å ivareta en redningstjeneste innenfor et nærmere beskrevet geografisk område. Dette går langt utenfor landterritoriet og territorialfarvannet, og omfatter store områder av internasjonalt hav og luftrom. Ved ulykker eller hendelser som kan medføre ulykker med skip eller luftfartøy i disse internasjonale områdene, plikter norsk redningstjeneste å reagere med ressurser og i henhold til internasjonale avtaler og prosedyrer. Det gjelder enten skipet/flyet er norsk eller av annen nasjonalitet. Håndteringen av slike hendelser er et ansvar for hovedredningssentralene med den bistand som gis fra ressursyttere, gjennom den kollektive ledelse og operative tiltak besluttet av ledelsen. Operasjoner i tilknytning til fartøyene MAXIM GORKIJ og LEROS STRENGTH er eksempler på dette. I begge tilfelle ble det behov for samarbeid med Utenriksdepartementet og Kripas, noe som normalt er tilfelle når utlendinger rammes av ulykker som skjer innenfor norsk redningstjenestes ansvarsområde – også internasjonalt.

Hovedredningssentralen i Sør-Norge på Sola mottar årlig ca. 400 varsler fra det satellittbaserte systemet INMARSAT og har forpliktet seg til å ivareta redningskoordinering dersom et nødvarsel kommer fra et skip til en hovedredningssentral, og andre lands redningstjenester ikke forstår slik koordinering. Hovedredningssentralene kan via de satellittbaserte systemene INMARSAT og COSPAS/SARSAT motta nødvarsler fra personer på land i et utland, men vil da formidle varslene til vedkommende lands redningsmyndighet, og ikke selv ha noen mulighet for operativ koordinering på et annet lands territorium. Hovedredningssentralene kan også få varsel om at norske skip er i vanskeligheter til sjøs i andre lands farvann, uten å få noen operativ rolle. I tillegg er hovedredningssentralene pålagt et nasjonalt ansvar for mottak av terroralarmer fra norske skip. Foruten hovedredningssentralenes funksjoner er det i regi av skipsfartsmyndigheter og utenriktjenesten, samt Norges Rederiforbund, etablert beredskapsrutiner til støtte for norsk skipsfart i utlandet.

4.6 Særlig om internasjonal humanitær bistand

Humanitær bistand dreier seg om å yte rask og effektiv humanitær assistanse til flyktninger og andre som er rammet av nødsituasjoner som følge av konflikt og/eller naturkatastrofer. Norges humanitære bistand er en integrert del av vår generelle utenrikspolitikk. Humanitær bistand skal bidra til å redde liv, lindre nød og sikre beskyttelse. Det legges det vekt på en helhetlig vurdering i forhold til øvrige utenrikspolitiske målsetninger og virkemidler, herunder konfliktforebygging, fred, forsoning, menneskerettigheter og utvikling.

Norge spiller en sentral rolle som aktør på det humanitære området. På norsk side karakteriseres arbeidet av store og fleksible budsjettmidler, korte kommunikasjonslinjer til politisk ledelse og nær kontakt med eksterne miljøer. Det er et nært samarbeid mellom Utenriksdepartementet og de frivillige organisasjonene, FN og Røde Kors-systemet. Norge kan således bidra til målrettede tiltak på svært kort varsel.

Beredskapsordningene NOREPS, NORDEM

og NORSTAFF er en viktig del av det humanitære arbeidet. NOREPS-systemet (Norwegian Emergency Preparedness System) administreres av Innovasjon Norge, og er et trepartssamarbeid mellom UD, store norske hjelpeorganisasjoner og norske private og offentlige produsenter av nødhjelpsvarer og – tjenester (blant annet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). Gjennom NOREPS kan Norge på kort varsel sende et bredt utvalg av nødhjelpsprodukter (blant annet telt, vannkanner, vannrenseanlegg, medisinsk utstyr, nødrasjoner), samt stille med erfarent nødhjelpspersonell. Mange av de norske nødhjelpsproduktene er forhåndslagret på FNs nødhjelpslagre og brukes av FNs særorganisasjoner etter autorisasjon av Utenriksdepartementet. NORDEM administreres av Senter for menneskerettigheter og omfatter en database over norske fagfolk som kan gi råd og assistanse om blant annet gjennomføring av valg, pressefrihet og beskyttelse av minoriteter. NORSTAFF er en sivil beredskapsstyrke som administreres av Flyktningehjelpen og finansieres av Utenriksdepartementet. Den består av nødhjelpsarbeidere som på kort varsel kan bistå i krisesituasjoner.

Vedlegg 2

Krisehåndtering i utvalgte land

1 Sverige

Sverige har ca. 9 millioner innbyggere.

Utenriksdepartementet har hovedansvaret for oppfølgingen av egne borgere i utlandet.

Alle departementene har et ansvar for å påse at krisehåndteringsevnen ivaretas på de ulike områdene, det vil si at den myndighet som har et ansvar i en normal situasjon også har ansvar for beredskapsplaner og håndtering av ekstraordinære hendelser. Forsvarsdepartementet har et særskilt tverrsektorielt ansvar for å beskytte den svenske befolkningen mot katastrofer og kriser på svensk territorium. Departementet har et overordnet oppfølgingsansvar for nasjonal, regional og lokal beredskap, brann, redning og sivilt forsvar.

Forsvarsdepartementet har delegert rådgivnings-, koordinerings- og kontrollopgaver til to særskilte myndigheter: Krisberedskapsmyndigheten og Råddningsverket.

Kriseberedskapsmyndigheten (KBM) i Stockholm har ansvar og oppgaver knyttet til strategisk innretning av kriseberedskapen, analyser og utredninger, øvelser, IKT-sikkerhet og samordning av myndighetenes beredskapsforberedelser.

Statens räddningsverk (SRV) i Karlstad har blant annet ansvar og oppgaver knyttet til forebygging av skader og ulykker, brann- og redningstjeneste, tradisjonelle sivilforsvarstiltak som varsling og tilfluktsrom, atomulykkesberedskap, transport av farlig gods og beskyttelse mot alvorlige kjemikalieulykker. Råddningsverket har også ansvar for internasjonal kontakt opp mot EU, FN og NATO (partnerskap for fred) i sivil beredskaps- og katastrofearbeid.

Råddningsverket samordnet arbeidet med etableringen av en støttegruppe i Thailand. Forsvarsministeren og Utenriksministeren gikk i fellesskap ut med et budskap om å styrke Råddningsverkets eksisterende beredskapsmodell for ulykkeshåndtering. Den 14. januar 2005 ga Forsvarsdepartementet i oppdrag til Råddningsverket å utrede oppbygging av innsats-team for raskt å håndtere kriser hvor mange svensker er berørt.

Et foreløpig forslag er utredet. Forslaget inne-

bærer en utvidelse av allerede eksisterende beredskapsordning i regi av Råddningsverket og skal støtte opp om den beredskap som finnes i ulike myndighetsorganer.

Konseptet innebærer etablering av hurtigreagerende grupper som innen seks timer fra beslutning fattes kan sendes til et skadested. Det enkelte innsats-team kan bestå av inntil 50 personer representert med ulike kompetanseområder og myndigheter

Kort tid etter at utredningen ble overlevert fikk Råddningsverket i oppdrag av Regjeringen å forberede en organisasjon for å gi støtte ved katastrofer i utlandet som berører mange svensker. Arbeidet er forutsatt gjort i samarbeid med andre berørte myndigheter og organisasjoner. Gjennom en slik beredskapsordning vil for eksempel Utenriksdepartementet/utenriksstasjonene kunne få hjelp til krisehåndtering, informasjon, redningsoperativ tilstedeværelse, etablering og drift av kommunikasjonssystemer mv.

I tillegg til forsterkning av det operative støttekonseptet, pågår det drøftinger om organiseringen av departementenes/regjeringens krisehåndteringssystem.

2 Danmark

Danmark har ca. 5,4 millioner innbyggere.

Det enkelte departement har ansvar innenfor sitt område for planlegging, opprettholdelse og videreføring av samfunnets funksjoner i tilfelle ulykker og katastrofer. Ansvaret kan delegeres for eksempel til underliggende direktorater. Det er først og fremst Forsvarsministeriet som koordinerer planlegging av sivil beredskap, samt gjennomfører den del av planlegging som faller utenfor områdene til andre myndigheter. Forsvarsministeriet har delegert den daglige koordineringsfunksjonen til Beredskapsstyrelsen.

På nasjonalt nivå har Beredskapsstyrelsen blant annet som oppgave å oppdatere den nasjonale beredskapsplanen, samt planlegge, tilrettelegge og gjennomføre større nasjonale krisehånd-

teringsøvelser. I 2003 besluttet man å styrke koordineringen mellom myndighetene, både nasjonalt og i forhold til internasjonalt beredskapssamarbeid. Udenriksministeriet leder arbeidet med håndtering av kriser i utlandet som rammer danske borgere. Det er opprettet et krisestyringssenter (Crisis Management Center- CMC) i Udenriksministeriet som er testet under ulike NATO-øvelser. Representanter fra relevante departementer og andre organisasjoner deltar i møtene i krisestyringssenteret.

Under flodbølgekatastrofen etablerte Udenriksministeriet en gruppe som koordinerte hele den samlede danske innsats som følge av krisen, herunder innsamling av opplysninger, evakuering av danske statsborgere, utsendelse av ulike typer hjelpepersonell, osv. I gruppen deltok blant annet politi, helsevesen, reiseforsikringsselskaper, forsvaret og lufthavnsmyndigheter. Beredskapsbestyrelsen oppretter en sivil koordineringsfunksjon med sikte på å videreføre den koordineringsoppgaven styrelsen har i det daglige, og utenriksministeren oppretter en felles sekretariatsfunksjon. Her blir informasjon samlet og oppdatert, og situasjonsrapporter utarbeides til regjeringen.

Etter 11. september 2001 har det blitt etablert en Kriseberedskapsgruppe med representanter fra Utenriksministeriet, Justisministeriet, Forsvarsministeriet, Inderigs- og Sundhedsministeriet, Rikspolitiets politiavdeling, Politiets Etterretningstjeneste, Forsvarskommandoen, Forsvarets Etterretningstjeneste og Beredskapsstyrelsen. Andre kan innkalles etter behov. Gruppen har iverksatt analyser av beredskap med særlig fokus på terrorsituasjoner. Gruppen har til oppgave å gi råd og anbefalinger angående beredskapsmessige forhold ved alvorlige krisesituasjoner.

Det er *planer om å etablere en internasjonal operativ stab* med sikte på å sikre hurtig og effektiv hjelp til danske borgere ved katastrofer i utlandet.

3 Finland

Finland har ca. 5,2 millioner innbyggere.

Hovedprinsippet er at de samme myndighetene er ansvarlig for beredskapsforberedelser og krisehåndtering innenfor sine ansvarsområder. Private aktører har det samme ansvaret som det offentlige med å lage planer. I statsrådets *forordning til redningsverket* angis det konkret hvilke virksomheter og organisasjoner som er ansvarlig for å utarbeide spesifikke *redningsplaner*. Dette er

blitt særlig relevant etter deregulering og privatisering av det finske kraftmarkedet. Finland har som visjon å bli *det tryggeste landet i Europa innen 2015*.

Regjeringen utfører tilsyn, kontroll og koordinerer beredskapsforberedelsene. Hvert departement har en beredskapssjef som har ansvaret for å ivareta beredskapsplanleggingen, lede kriseplanleggingen og opprettholde kriseberedskapen innen departementets virksomhetsområde. Vedkommende har også ansvaret for å sikre samarbeidet mellom departementene på dette området. Beredskapssjefene har jevnlig møter under ledelse av representanter fra Statsministerens kontor. Under flodbølgekatastrofen hadde beredskapssjefsgruppen det overordnede ansvar for arbeidet med krisen. Den møttes jevnlig under ledelse av statssekretær fra Statsministerens kontor.

Innenriksdepartementet har en særskilt stilling som beredskapsdepartement. Denne posisjonen kommer av ansvaret for det forebyggende arbeidet i redningstjenesten, og som koordinerende krisehåndteringsmyndighet på statlig nivå.

Av konkrete tiltak som i den siste tiden er iverksatt for å bedre de nasjonale beredskaps og krisehåndteringsmekanismene kan nevnes:

Brann- og redningsvesenet er omorganisert fra kommunale enheter til en regional struktur. Hvert fylke (Län) har nå sin egen redningsavdeling. I løpet av 2006 blir nødnummeret 112, felles for alle nødetatene, og organisert i et nettverk av 15 nødsentraler under Nødcentralsverket. I januar 2004 gikk de finske nødetatene, kommunale, regionale ledd og Forsvaret over til et felles nødnett, *Virve* (TETRA) som det første landet i verden.

Den finske forsvars- og sikkerhetsmeldingen av 2004 skisserer en stadig tettere og ikke minst pragmatisk tilnærming til samarbeidet mellom sivile og militære myndigheter i forbindelse med krisehåndtering.

Utenriksdepartementet har hovedansvaret for oppfølgingen av egne borgere ved kriser i utlandet. Det skal legges fram en granskningsrapport etter flodbølgekatastrofen høsten 2005. Utenriksdepartementet har imidlertid allerede iverksatt noen tilpasninger, herunder:

- forbedring av inngående og utgående kommunikasjonskapasitet fra UD's krisestab
- internettbaserte rapportskjema hvor blant annet savnede personer kan rapporteres og annen relevant informasjon registreres
- etablering av team som kan reise ut på kort varsel for å bistå ambassaden i en krisesituasjon

4 Nederland

Nederland har i overkant av 16 millioner innbyggere.

Den store flomkatastrofen i 1953, der over 1800 mennesker omkom, står fortsatt sterkt i minne hos mange nederlendere. Forholdet til havet og det faktum at betydelige deler av landet ligger under havnivå står fortsatt i dag sentralt i den nederlandske beredskapsplanlegging. Prinsippene om ansvar, nærhet og likhet ligger til grunn i beredskapsarbeidet. Hvert departement har ansvar for beredskapsarbeid og krisehåndtering innen sine sektorer. Det er tilrettelagt for nødvendig infrastruktur i alle departement.

Innenriksdepartementet er gitt et overordnet koordineringsansvar for håndtering av kriser på nederlandsk territorium.

Det administrative og operasjonelle rammeverket i forbindelse med kriseplanlegging og krisehåndtering er fastsatt i lov om brantjenester og kriseloven for beskyttelse av befolkningen. Begge lovene trådte i kraft i 1985 og regulerer bl. a. hendelser som kan kreve koordinering fra forskjellige myndigheter på sentralt og regionalt nivå.

I 2004 ble den nasjonale krisehåndteringsplanen for perioden 2004 – 2007 utgitt. Dokumentet beskriver både de utfordringer det nederlandske samfunnet kan bli stilt overfor, samt organisatoriske og konseptuelle løsninger på kort- og mellom lang sikt. Dokumentet går langt i å beskrive nødvendigheten av en ytterligere tverrdepartemental styring for effektiv krisehåndtering.

I en krisesituasjon der flere enn et departement er involvert, vil man normalt beslutte å løfte koordineringsansvaret ut av fagdepartementet og over i Innenriksdepartementet. Beslutningen om å gjøre dette kan treffes av et fagdepartement eller av Innenriksdepartementet når dette oppfattes som nødvendig.

I Innenriksdepartementet er det siden sent på 1990-tallet etablert *et nasjonalt koordineringssenter for krisehåndtering*. Senteret er døgnbemannet og skal kunne sette den nødvendige stab i løpet av få timer. Senteret skal både kunne forestå bildeoppbygging og situasjonsforståelse, samt tilrettelegge for at politiske konsultasjoner skal finne sted og at beslutninger raskt og effektivt kan iverksettes. Det er videre etablert et senter for krikommunikasjon og et kompetansesenter.

Det nederlandske Utenriksdepartementet har ansvaret for å bistå nederlendere ved kriser i utlandet og koordinerer innsatsen og involverer andre departementer og etater etter behov.

Departementet har et eget kriseberedskapssenter som leder arbeidet. Dette senteret har bl.a. ansvaret for registrering av savnede.

5 Storbritannia

Storbritannia har ca. 60 millioner innbyggere.

Britene er i ferd med å innføre en ny lovgivning, *The Civil Contingencies Act*, som i langt større grad enn før gir rom for nasjonale tiltak ved en krise. Siste del av denne lovgivningen skal etter planen tre i kraft i løpet av 2006.

Cabinet Office har det overordnede ansvaret for beredskapsplanleggingen. Hovedtilnærmingen er likevel at all håndtering av sivile kriser skal skje på lavest mulig nivå.

Storbritannia prioriterer for tiden å bygge inn større grad av robusthet mot store katastrofer og sivile kriser, særlig for situasjoner hvor det er en risiko for spredning av masseødeleggelsesmidler. Arbeidet er bredt innrettet og involverer flere departementer. Det ledes av *Civil Contingencies Secretariat* (CCS) som er forankret i Cabinet Office. CCS har det operative ansvaret med all sivil beredskapsplanlegging i Storbritannia.

Hvis en krise eller katastrofe er så stor at nasjonale myndigheter må kobles inn, er det i Storbritannia en to-delt koordineringsmodell. Enten kan CCS påta seg koordineringen, eller så kan et *lederdepartement* (Lead Governmental Department) utpekes av sekretariatet. Krisens karakter og sektoransvaret vil være bestemmende for hvilket departement som pekes ut.

På regjeringnivå kan det, ved behov, opprettes en interdepartemental gruppe – *The Civil Contingencies Commitee*. Gruppen ledes av Home Secretary, og er ment å assistere CCS/lederdepartementet ved større kriser/katastrofer.

For hendelser i utlandet har Foreign and Commonwealth Office utviklet en kriseorganisasjon, med et 24-timers bemannet krise- og beredskaps-senter og flere utrykningsenheter (Rapid Deployment Teams) for raskt å kunne bistå ambassader ved behov. Det britiske utenriksdepartementet (FCO) fikk godt skussmål for håndtering av sine borgere under flodbølgekatastrofen og deres modell for krisehåndtering har lagt et vesentlig grunnlag for utviklingen av beredskapsstyrken i det norske Utenriksdepartementet etter flodbølgekatastrofen. Rapid Deployment Teams ble opprettet etter erfaringene britiske myndigheter fikk ved katastrofen på Bali, som rammet mange britiske turister.

6 Italia

Italia har ca. 57 millioner innbyggere.

Landet har erfaring fra mange ulike krisehendelser som dambrudd, jordskjelv, vulkanutbrudd, flom, skogbranner osv, samt fra krisesituasjoner i utlandet. Som de nordiske landene ble Italia også sterk berørt av flodbølgekatastrofen. I de senere år har arbeidet med kriseberedskap i forhold til terroranslag fått en stadig høyere prioritet.

Regjeringen har det overordnede politiske ansvaret for nasjonal krisehåndtering. Statsministerens kontor og Innenriksdepartementet har et særlig tverrsektorielt ansvar for å beskytte den italienske befolkningen mot katastrofer og kriser. Ansvaret innbefatter en gjensidig koordinering på strategisk/politisk nivå i forbindelse med katastrofer og kriser.

Regjeringen (Statsministers kontor og Innenriksdepartementet) har delegert kontroll og koordinering av beredskapsforberedelser til *Direktoratet for sivil beskyttelse*. Direktoratet er underlagt Innenriksdepartementet, men også administrativt knyttet til Statsministerens kontor. Direktoratet har som rolle å koordinere beredskapsaktiviteter på nasjonalt nivå, samt en overordnet myndighetsrolle i forhold til regionene, provinsene og kommunene.

Ved eksepsjonelle hendelser kan regjeringen erklære en tids- og områdebegrenset krisetilstand (State of Emergency). Hensikten er å dele ansvaret for håndteringen i regjeringskollegiet.

Den italienske tilnærmingen til krise- og beredskapsarbeid er meget bredt anlagt og foku-

set er rettet på en sterk koordinering mellom de berørte beredskapsmyndigheter.

Hovedansvaret for håndtering av kriser i utlandet ligger i Utenriksdepartementet. I 1986 ble det opprettet en spesialenhet, *Unità di Crisi*, for dette formål. Enheten er oppsatt med moderne teknisk utstyr og har til enhver tid oppdatert oversikt over italienske borgere i utsatte områder i verden. De disponerer en egen beredskapsgruppe av politi/carabinieri, som kan settes inn på svært kort varsel. Enhetens budsjett er skjermet i forhold til resten av departementet, og den har en permanent stab på ca. 30 personer som er fulltidsengasjert med beredskapsoppgaver.

Hovedoppgaver for enheten er:

- analyser i forhold til potensielle konfliktområder i utlandet
- koordinering av de ulike beredskapsmyndigheters innsats i krisesituasjoner i utlandet
- planlegge og iverksette tiltak for å beskytte italienske borgere utenfor landets grenser
- håndtere en informasjonsdatabase for reisende
- kontrollere at italienske bygninger i utlandet etterlever sikkerhetsbestemmelser

Enheten har vide fullmakter, blant annet til å rekvirere utstyr, personell og transportmidler (inkludert fly). I krisesituasjoner arbeider enheten fullt integrert med andre krisehåndteringsorganer, som det ovennevnte Direktoratet for sivil beskyttelse, militæret, politiet, etterretnings-tjenesten med flere. Den står i løpende kontakt med reiselivsbransjen.

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Statens forvaltningstjeneste
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Andre kan bestille fra:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep
0033 OSLO
Telefon: 22 11 67 70
Telefaks: 22 42 05 51
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:
<http://odin.dep.no/>

Trykk: GAN Grafisk AS – 05/2005

