



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

St.meld. nr. 39

(2003–2004)

Samfunnssikkerhet
og sivil-militært samarbeid

Innhold

1	Innledning	5	6	Internasjonalt samarbeid om sivil krisehåndtering	27
1.1	Formål	5	6.1	Innledning	27
1.2	Prioriteringer	6	6.2	Forholdet mellom sivil og militær innsats i internasjonale operasjoner	27
1.3	Viktige samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur	7	6.2.1	Aktuelle operasjoner	27
1.4	Målsettinger	7	6.2.2	Hovedprinsipper for rollefordeling mellom militære og sivile aktører	28
2	Sammendrag	8	6.3	Sivil krisehåndtering i NATO	29
3	Risikobilde	11	6.4	Sivil krisehåndtering i EU	29
3.1	Sikkerhetspolitiske rammer	11	6.5	FN/OSSE	31
3.2	Sårbarhetsforhold og globalisering	12	6.6	Sivile beredskapsressurser	31
3.3	Terrortrusselen	12	6.7	Utvidet internasjonalt samarbeid	32
3.4	Ulike andre risikoforhold	13	7	Beredskap mot masseødeleggelsesmidler	34
4	Totalforsvar og sivilt-militært samarbeid	15	7.1	Nye utfordringer for atomberedskap	34
4.1	Sivilt-militært samarbeid i en ny tid	15	7.1.1	Videreutvikling av atomberedskapen	35
4.2	Sivil-militære samarbeidsområder	15	7.2	Ansvar og beredskap mot smittsomme sykdommer	35
4.3	Planlegging og øvelser	18	7.2.1	Beredskapstiltak mot epidemier og pandemier	36
4.4	Sivile konsekvenser av endringene i verneplikten og befalsordning	18	7.2.2	Tiltak mot smittsomme sykdommer og bioterrorisme	37
4.4.1	Reservebefal	18	7.3	Kjemikalieberedskap	38
4.4.2	Rekruttering til Siviltforsvaret	18	7.3.1	Nødetatenes og Siviltforsvarets beredskap ved kjemikalie-hendelser	38
4.4.3	Sivil verneplikt	19	7.4	Sivilt-militært samarbeid om beredskap mot masseødeleggelsesmidler	40
5	Beredskap og forebygging mot terrorisme i Norge	21	7.5	Internasjonalt samarbeid	41
5.1	Ansvarsforhold mellom politiet og Forsvaret	21	8	Informasjonssikkerhet	43
5.1.1	Generelt	21	8.1	Status	43
5.1.2	Om beredskapslovgivingen – rettslig grunnlag for overføring av ansvar fra politi til Forsvaret	22	8.1.1	Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet	44
5.1.3	Instruks om Forsvarets bistand til politiet	23	8.1.2	Enkelte sentrale aktører	45
5.1.4	Særskilt om terror- og sabotasjesituasjoner offshore	23	8.2	Vurderinger og tiltak	45
5.2	Politiets ressurser	24	9	Klimaendringer og konsekvenser for samfunnssikkerheten	47
5.2.1	Operative ressurser	24	9.1	Konsekvenser	47
5.2.2	Politiets beredskapsplan mot terror/sabotasjevirkosomhet	25	9.2	Vurderinger og tiltak	47
5.3	Bistand fra Heimevernet	25	9.3	Skred	48
5.4	Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings- og sikkerhetstjenestene	26			

10	Sikkerhets- og beredskaps- arbeid innen enkelte sektorer . . .	50	11.5	Direktoratet for samfunns- sikkerhet og beredskap (DSB)	64
10.1	Kraftforsyning	50	11.5.1	Direktoratets tilsyn etter storulykkeforskriften og med virksomheter med potensial for store ulykker	65
10.2	Transportsektoren	51	11.5.2	Brann, produkter og elsikkerhet . .	65
10.2.1	Sikkerhetstiltak og beredskap mot terror	51	11.6	Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO)	67
10.2.2	Transportberedskap	52	11.7	Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)	68
10.2.3	Felles havarikommisjon for transportulykker	53	11.8	Fylkesmannen	69
10.3	Maritim sikkerhet og beredskap . .	53	12	Brann – og redningsressurser . .	70
10.3.1	Havneberedskap	53	12.1	Redningstjenesten	70
10.3.2	Sikkerhet på skip	53	12.1.1	Frivillige organisasjoner	70
10.3.3	Kystberedskap	54	12.2	Nærmere om brannvesenet	71
10.4	Sikkerhetstiltak i petroleumsvirksomheten – sokkelen og enkelte landanlegg . . .	55	12.3	Sivilforsvaret	72
10.5	Mattrygghet	56	12.3.1	Sivilforsvarets operative ressurser .	73
10.6	Drikkevannssikkerhet	57	12.3.2	Sivilforsvarets oppgaver innen fortifikasjon og varsling	73
10.7	Næringsberedskap	58	12.3.3	Sivilforsvarets internasjonale bistand	74
10.8	Sikring av tilgang på samfunns- kritiske varer og tjenester	58	12.4	Nærmere om Forsvarets redningsoppgaver	74
11	Samordning av sikkerhets- og beredskapsarbeidet	60	12.5	Redningshelikoptertjenesten	74
11.1	Justisdepartementets samordnings- og tilsynrolle	60	12.5.1	Anskaffelse av nye redningshelikoptre	75
11.2	Tilsyn med departementene	60	12.6	Nødmeldetjenesten	75
11.3	Sentral krisehåndtering	61	12.7	Nødnett	75
11.3.1	Status	61	12.7.1	Status for realisering av nødnett i Europa	76
11.3.2	Regjeringens vurdering	61	12.7.2	Vurderinger	76
11.4	Informasjonsberedskap	62	13	Økonomiske og administrative konsekvenser	77
11.4.1	Organisering	62			
11.4.2	Nærmere om informasjonsberedskapen	63			
11.4.3	Vurdering	63			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

St.meld. nr. 39

(2003–2004)

Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 14. mai 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

1.1 Formål

Samfunnssikkerhetsarbeidet er styrket de senere år, blant annet ved flere organisatoriske endringer. Justisdepartementets samordningsrolle for samfunnets sivile sikkerhet er tydeliggjort og styrket, blant annet ved etableringen av et nytt direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap og ved å gi Nasjonal sikkerhetsmyndighet en faglig ansvarslinje til Justisdepartementet i sivil sektor. Det er etablert et permanent sekretariat for Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings- og sikkerhetstjenestene. Sivilmiljøet er omorganisert. De endringer som er gjennomført har gitt en mer helhetlig beredskap.

Regjeringen følger i denne meldingen opp Innst. S. nr. 9 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet, og forsvarskomiteens og justiskomiteens merknad om å opprettholde en ordning med parallell behandling av langtidsplaner for militært forsvar og sivil beredskap. Med utgangspunkt i komiteenes merknader, de sikkerhetspolitiske endringer og den videre moderniseringen av Forsvaret, legger regjeringen i denne meldingen særlig vekt på å beskrive det sivil-mili-

tære samarbeidet og utviklingen innen totalforsvaret. Regjeringen vil også beskrive utviklingen i sikkerhets- og beredskapsarbeidet innen en del samfunnssektorer, risiko forbundet med informasjonsteknologi, aktuelle trusler som internasjonal terrorisme og bruk av masseødeleggelsesmidler. Videre gir meldingen status for etableringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Nasjonal sikkerhetsmyndighets faglige ansvarslinje til Justisdepartementet når det gjelder forebyggende sikkerhetstjeneste i sivil sektor. Det gis dessuten en nærmere beskrivelse av enkelte områder fra St.meld. nr. 41 (2000–2001) Brann- og eksplosjonsvern, jf. Innst. S. nr. 341 (2000–2001), ettersom dette må sees i nær sammenheng med det øvrige samfunnssikkerhetsarbeidet.

Endringene i trusselbildet og omfattende omstilling i Forsvaret har medført et endret sivil-militært samarbeidsmønster. I Innst. S. nr. 9 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet, understreket komiteene at Forsvarets bistand til det sivile samfunnet er en viktig del av totalforsvaret og ba om en gjennomdrøfting av samarbeidet mellom Forsvaret og sivil beredskap. I Budsjett-innst. S. nr. 7 (2003–2004), jf. St.prp.

nr. 1 (2003–2004), fastslo forsvarskomiteen at den samlede forsvarspolitikken må bidra til at den enkelte borgers sikkerhet mot tilsiktede og utilsiktede hendelser settes i sentrum, og at dette betyr nye samarbeidsformer mellom sivilt og militært beredskap.

Framveksten av internasjonale terrornettverk og trusler om bruk av masseødeleggelsesmidler er blitt en viktig del av dagens trusselbilde og har særlig relevans for det sivil-militære samarbeidet. Forsvaret har ressurser, erfaring og kunnskap som er relevant for å støtte sivile myndigheter ved håndtering av terrorhendelser på norsk jord. Heimevernet omformes blant annet for å kunne være en støtte for sivile myndigheter ved terrorhendelser og ved ulike katastrofer.

Til tross for at trusselen for tiden vurderes som lav, er det likevel nødvendig å ha en god beredskap i samfunnet, fordi det kan være for sent å bygge den opp i tilfelle trusselsituasjonen skulle endres. En god grunnberedskap for hyppig forekommende hendelser gir også god beredskap når samfunnet står overfor ekstraordinære hendelser.

Regjeringen vil understreke at det grunnleggende mål for alt samfunnssikkerhetsarbeid er å forebygge at uønskede hendelser inntreffer og minimalisere konsekvensene når slike situasjoner skulle oppstå. I kampen mot terrorisme er det viktigste tiltaket å forebygge terrorangrep ved å avdekke og stoppe terrornettverk før de er i stand til å gjennomføre angrep.

Regjeringen vil vurdere nye metoder i arbeidet med å bekjempe alvorlige anslag mot demokratiet og menneskerettighetene. Spesielt når det gjelder forebygging og bekjempelse av terror skal relevante faglige og politiske innspill vurderes. Behovet for effektive metoder og sikkerhet vil imidlertid kontinuerlig måtte veies opp mot å sikre de grunnleggende verdier i et demokrati, slik som frihet og åpenhet. Sikkerhets- og beredskapstiltak må også vurderes i forhold til eventuelle økte kostnader, effektivitetstap og andre ulemper for næringslivet, offentlig tjenesteyting og befolkningen generelt.

1.2 Prioriteringer

Arbeidet med samfunnssikkerhet tar utgangspunkt i tre prinsipper:

- Ansvarsprinsippet betyr at den som har et ansvar i en normal situasjon også har ansvar i tilfelle ekstraordinære hendelser.

- Likhetsprinsippet betyr at en organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser.
- Nærhetsprinsippet betyr at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå.

Sikkerhets- og beredskapsarbeidet skal organiseres slik at det oppnås en best mulig ressursbruk og et godt samvirke på tvers av sektorer. Analyser av risiko- og sårbarhetsforhold og samordnede sikkerhetskrav er viktige virkemidler for å oppnå en slik helhet. Ikke minst er det nødvendig å se til at sikkerhets- og beredskapstiltak ikke bare er planlagte, men at de også kan gjennomføres og at de som berøres kjenner til rutiner og tiltak. De enkelte tilsynsmyndigheter har ansvar for å føre tilsyn innenfor sine fagfelt og sektorer. I tillegg er det behov for å se spesifikt på sikkerhets- og beredskapsarbeidet på tvers av sektorer, spesielt rettet mot samfunnskritiske infrastrukturer og funksjoner. Uansett hvilket nivå krisen håndteres på skal ansvarlige myndigheter og aktører sørge for at befolkningen opplever størst mulig grad av trygghet.

Vurderinger om risiko legger grunnlag for prioriteringer i samfunnssikkerhetsarbeidet. Risiko beregnes ut fra sannsynligheten for at en hendelse inntreffer i forhold til hvor alvorlige konsekvensene blir i tilfelle en slik hendelse inntreffer. Både hendelser med høy sannsynlighet og mindre konsekvenser, for eksempel trafikkulykker, og hendelser med lav sannsynlighet, men antatt alvorlige konsekvenser, eksempelvis alvorlige atomhendelser, kan sies å innebære en stor risiko.

Ulykkesstatistikk viser at det er de dagligdagse hendelsene som dominerer skadebildet. Det er derfor en riktig prioritering å satse på samfunnets grunnberedskap for å håndtere de mest vanlige ulykker. Grunnberedskapen i samfunnet sikres best ved å legge til rette for at de enkelte borgere, virksomheter, sektorer og nødetater kan forebygge og håndtere de dagligdagse og ekstraordinære hendelser.

Nødetatene (brann, politi og helse) må i tillegg til sine løpende oppgaver, også ha tilstrekkelige ressurser, planer og en effektiv organisasjon for en best mulig håndtering av de mest alvorlige hendelsene. Sikkerhets- og beredskapssystemer må dimensjoneres fleksibelt. Hvis hendelsen i sin art eller omfang går ut over de normalhendelser en organisasjon er dimensjonert for, må ressursene kunne forsterkes med innsats fra Sivildforsvaret, Forsvaret, frivillige hjelpeorganisasjoner og andre ressurser, herunder private.

1.3 Viktige samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur

Forsvarets forskningsinstitutt har i sitt forskningsprosjekt *Beskyttelse av samfunnet* særlig viet oppmerksomhet til kritiske infrastrukturer som samfunnet har gjort seg svært avhengig av; kraftforsyning, telekommunikasjon og transport. Det pågår et arbeid for å etablere et prosjekt for vurdering av sårbarhet i kritiske IKT-systemer.

En velfungerende infrastruktur er også av avgjørende betydning for det militære forsvaret. Detaljerte forsyningsplaner og støtteordninger er bygget ned og i stedet skal Forsvaret basere seg på normale logistikksystemer for å skaffe til veie varer og tjenester i krisesituasjoner.

For å opprettholde samfunnets vitale funksjoner er det særlig viktig å trygge energiforsyning, telekommunikasjon, transport og forsyning av andre viktige produkter og tjenester. Arbeid med sikkerhet og beredskap innrettes slik at det tas særlig hensyn til samfunnets viktige samfunnsfunksjoner og avhengigheten av kritisk infrastruktur.

1.4 Målsettinger

Sentralt i dagens samfunnssikkerhetsarbeid er beskyttelse av sivilbefolkningen og vitale samfunnsinteresser i en tid hvor en militær trussel ikke er fremtredende. I Innst. S. nr. 9 (2002–2003) Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet (s. 40) mente komiteene at føl-

gende målsettinger må legges til grunn for samfunnssikkerhetsarbeidet i framtiden:

- Norge skal oppleves som et trygt og sikkert land å leve og virke i.
- Samfunnets samlede ressurser skal gjennom samordnet bruk og prioriteringer settes inn i samfunnssikkerhetsarbeidet.
- Norge skal aktivt bidra innen internasjonale organisasjoner og internasjonale virksomheter for derigjennom indirekte å styrke det nasjonale samfunnssikkerhetsarbeidet.
- Arbeidet med samfunnssikkerhet skal ha høy prioritet og det organisatoriske ansvaret skal gjenspeile dette.
- Forebyggende samfunnssikkerhetsarbeid skal prioriteres, samtidig som trening og øvingsvirksomhet ytterligere skal intensiveres.

Med bakgrunn i disse målsettingene ønsker regjeringen i perioden 2005–2008 å legge særlig vekt på:

- Forebyggende virksomhet, herunder helse, miljø- og sikkerhetsarbeid.
- Sikring av nød- og beredskapsetatenes evne til å håndtere større hendelser, herunder terrorisme og bruk av masseødeleggelsesmidler.
- Målrettet og samordnet arbeid for å sikre samfunnets kritiske infrastruktur.
- Økt samarbeid, herunder planverk og øvelser, mellom sivile og militære myndigheter.
- Styrking av etterretnings- og sikkerhetstjenestenes evne til å analysere, varsle og forebygge ulike former for terror i Norge.
- Helhetlig og samordnet krisehåndtering sentralt, regionalt og lokalt.

2 Sammendrag

Regjeringen følger i denne meldingen opp Innst. S. nr. 9 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet, og forsvarskomiteens og justiskomiteens henvisning til tidligere vedtak om parallell behandling av langtidsplaner for militært forsvar og sivilt beredskap. Med utgangspunkt i komiteenes merknader, de sikkerhetspolitiske endringer og den videre moderniseringen av Forsvaret, legger regjeringen i denne meldingen særlig vekt på å beskrive det sivil-militære samarbeidet og utviklingen innen totalforsvaret.

En god grunnberedskap i forhold til hyppig forekommende hendelser gir også god beredskap når samfunnet står overfor mer ekstraordinære situasjoner. I tillegg er det behov for rutiner, planverk og avklarte ansvarsforhold når nød- og beredskapsetatene har behov for bistand.

Et helhetlig og moderne totalforsvarskonsept består av gjensidig støtte og samarbeid og optimal ressursbruk mellom Forsvaret og det sivile samfunn om både forebygging, beredskapsplanlegging og operative forhold. Det nye totalforsvarskonseptet vektlegger i større grad militær støtte til det sivile samfunn. I arbeidet med samfunnssikkerhet vil regjeringen prioritere å videreutvikle sivile og militære forsterkningsressurser som kan understøtte nødetatenes håndtering av også mer sjeldne og alvorlige situasjoner.

Politiet er hovedansvarlig for å forebygge, etterforske og bekjempe terrorhandlinger og har ressurser og trening for dette. Politiet kan be Forsvaret om bistand etter en egen instruks. En grunnleggende forutsetning for at Forsvaret skal yte bistand ved terrorhandlinger er at politiets personell og materielle ressurser ikke strekker til. Forsvarets spesialkommando (FSK) er særlig forberedt på å yte støtte ved angrep på petroleumsinstallasjoner på sokkelen. Heimevernet spiller særlig en viktig rolle i situasjoner hvor det er behov for styrket vakthold rundt samfunnskritiske funksjoner og objekter.

Det er en rekke forhold som påvirker det nasjonale risikobildet. Norges sikkerhetspolitiske rammer synes i mindre grad enn tidligere å være knyttet til vårt nasjonale territorium og i større grad integrert i våre internasjonale omgivelser. I et internasjonalt næringsliv og globalisert marked

preget av sterk konkurranse er det en utfordring å sikre et godt forebyggende sikkerhets- og beredskapsarbeid.

Endringer i det internasjonale trusselbildet og globale sikkerhetsutfordringer skal møtes gjennom økt internasjonalt samarbeid. Regjeringen vil arbeide aktivt for at de internasjonale aspekter ved samfunnssikkerhetsarbeidet fortsatt får en fremtredende plass i årene som kommer. Det skal arbeides for å skape en større bevissthet om spørsmålene knyttet til det sivil-militære samarbeidet, også på internasjonalt nivå, blant annet innenfor rammen av NATO og FN. Gjennom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har Norge internasjonale støtteam som opereres av Sivilforsvaret. Inntil 1 % av den norske politistyrken skal til enhver tid kunne avgis til fredsbevarende oppdrag under regionale organisasjoner og bilaterale prosjekter. Det er også opprettet en «styrkebrønn» som skal kunne bistå med veiledning og oppbygning av institusjoner i hele rettskjeden, hvor personell kan bli sendt ut på enkeltoppdrag eller i team som en del av et større program i regi av blant annet FN, OSSE og EU. Militær innsats i internasjonale operasjoner bør først og fremst bidra til å skape sikre og stabile rammebetingelser for at sivile aktører skal kunne gjennomføre sine oppgaver. Militære styrker bør vanligvis ikke utføre humanitært arbeid eller gjenoppbygningsoppgaver, dersom ikke sikkerhetssituasjonen tilsier noe annet.

Mangfoldet i de trusler og risikoer samfunnet står overfor kan gi en rekke sektorer betydelige sikkerhetsmessige utfordringer. Forskningen tyder på at klimaendringer i fremtiden vil ha større konsekvenser for samfunnssikkerhetsarbeidet og det skal arbeides for økt bevissthet om mulige tiltak for å møte utfordringene på en hensiktsmessig måte. Ansvarsforholdene for skred er klarlagt i tråd med ansvarsprinsippet. Det gis redegjørelser for utviklingen på de områder komiteene i Innst. S. nr. 9 (2002–2003) mente burde ha en særlig oppmerksomhet i de tilbakemeldinger om samfunnets sårbarhet regjeringen legger fram for Stortinget. Komiteene understreket videre at klargjøring av ansvarsforhold, beredskapsplaner og krisehåndteringsplaner innenfor disse områder er viktig: IKT-

sikkerhet, bruk av masseødeleggelsesmidler, petroleumssektoren, næringsberedskap, mattrygghet og drikkevannssikkerhet.

Det gis en redegjørelse for regjeringens arbeid med informasjonssikkerhet, med vekt på beskrivelse av ansvarsforhold og tiltak forankret i Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet som ble fremlagt i juni 2003. Det gis en beskrivelse av ansvarsforhold mellom enkelte sentrale aktører. Som en oppfølging av den nasjonale strategien er det blant annet etablert et bredt sammensatt Koordineringsutvalg for informasjonssikkerhet under ledelse av Nærings- og handelsdepartementet.

Et godt fungerende allment smittevern er en forutsetning og basis for beredskap mot epidemier og bioterrorisme. Etter St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet har helsemyndighetene gjennomført en rekke tiltak for å styrke den nasjonale smittevernberedskapen. Blant annet er nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa revidert.

Det er i de senere år gjennomført en rekke tiltak for å øke kompetansen og styrke ressurser og utstyr i nødetatene når det gjelder beredskap mot kjemiske midler. Det sivil-militære samarbeidet når det gjelder beredskap mot masseødeleggelsesmidler skal videreutvikles, særlig når det gjelder rutiner for utveksling av kompetanse, trening og utstyr mellom sivile og militære etater.

Petroleumstilsynet ble etablert fra 1. januar 2004. Petroleumstilsynet har som prioritert oppgave satt i gang en oppfølging av sikkerhet og beredskap ved landanleggene.

Kraftforsyningen i Norge er mindre sårbar enn i andre land, blant annet på grunn av at avhengigheten av det enkelte produksjonsanlegg er mindre.

Samferdselssektoren skal videreutvikle og modernisere beredskapsordninger i transportsektoren, og internasjonale regler mot terrorisme og organisert kriminalitet integreres fortløpende i de nye beredskapsordninger.

Deltagelse i den generelle samfunnsberedskapen og beredskap i forhold til ekstraordinære hendelser innenfor eget forvaltningsområde vil være prioriterte områder for Mattilsynet, som ble opprettet 1. januar 2004. Mattilsynet, som er godkjenningsmyndighet etter drikkevannforskriften, skal føre tilsyn med at vannverkene har utarbeidet pålagte beredskapsplaner.

Innenfor næringsberedskap er det gjennomført store omstillinger i tradisjonelle beredskapsordninger de senere år. Det prioriteres å videreføre samarbeidsordninger som allerede er etablert med dagligvarebransjen, bygg- og anleggsnæringen og rederinæringen. I tillegg skal det gjennomføres

robusthetsfremmende tiltak med særlig vekt på Nord-Norge i samarbeid med dagligvarebransjen.

Det er behov for å vurdere videre et bredt spekter av virkemidler for å sikre at kritisk infrastruktur har robusthet også når virksomheter gjennomgår endringer, blant annet i eierform.

Komiteene ba i Innst. S. nr. 9 (2002–2003) om at regjeringen legger fram forslag om en sentral krisehåndteringsenhet. Det legges opp til at den organisasjonen som har ansvaret for et saksområde til daglig skal håndtere krisesituasjoner. Det redegjøres for de ordninger med sentral krisehåndtering som er etablert i kapittel 11.3.

Meldingen gir status for organisatoriske endringer på samfunnssikkerhetsområdet som ble varslet i St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet. Justisdepartementets samordnings- og tilsynsrolle er tydeliggjort og styrket, blant annet ved etableringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) 1. september 2003 og ved å gi Nasjonal sikkerhetsmyndighet en faglig ansvarslinje til Justisdepartementet i sivil sektor. Etableringen av DSB har gitt en felles myndighetslinje fra sentralt til lokalt nivå innen brann og redning, forebygging og generell beredskap og gitt et felles operativt og samordnende miljø for hendelser på sentralt, regionalt og lokalt nivå. DSB forvalter saker som faller inn under lov om brann- og eksplosjonsvern, lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr, lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester og lov om sivilforsvaret. DSB understøtter Justisdepartementets samordningsrolle for samfunnets sivile sikkerhet. Det skal utarbeides en egen instruks om direktoratets rolle når det gjelder koordinering av tilsyn i forhold til virksomheter med potensiale for store ulykker, jf. St.meld. nr. 17 (2002–2003) om statlige tilsyn.

Arbeidet med forebyggende brannvern er en viktig del av samfunnssikkerhetsarbeidet og tiltak for å bedre brannsikkerheten i pleie- og omsorgsboliger og brannsikkerhet i forbindelse med uerstattelige nasjonale kulturverdier er beskrevet i meldingen. Brannsikkerheten i eldre tunneler skal oppgraderes som omtalt i St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal Transportplan 2006–2015. Det er gjennomført en kartlegging av transport av farlig gods på vei og jernbane.

Sivilforsvarets kretsstruktur er omorganisert fra 40 til 20 distrikter og i tråd med St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet vil regjeringen videreutvikle Sivilforsvarets forsterkningsressurser i tett relasjon med nødetatene (brann, politi og helse).

Meldingen omtaler også redningstjenesten, satsingen på de frivillige organisasjoner, behovet for et nødnett, anskaffelse av nye redningshelikoptre og nødmeldetjenesten. Det er gjennomført en utredning for å vurdere mulige modeller for forenkling og effektivisering av nødmeldetjenesten, herunder overgangen til ett nødnummer. Justisdepartementet arbeider videre med spørsmålet om

hvordan et nytt nødnett kan realiseres, og vil komme tilbake til saken så snart nødvendige avklaringer foreligger.

De administrative og økonomiske konsekvenser av tiltak i denne meldingen vil avklares som ledd i de årlige budsjettprosesser innenfor de enkelte departementene.

3 Risikobilde

Risikobildet er ikke vesentlig endret siden fremleggelsen av St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet. I dette kapitlet presenteres noen sentrale risikofaktorer som regjeringen vil vektlegge i perioden frem til 2008. De sikkerhetspolitiske rammer og utviklingen i internasjonal terrorisme har fått økt betydning for planleggingen innen det sivil-militære samarbeidet. I tillegg rettes i dette kapitlet oppmerksomhet mot en rekke risikofaktorer som vil få økt betydning for sikkerhets- og beredskapsarbeidet; blant annet faren for smittsomme sykdommer, risikoen forbundet med informasjonsteknologi, naturhendelser og store ulykker.

Nærmere vurderinger og tiltak vil bli drøftet og utdypet i meldingens øvrige kapitler.

3.1 Sikkerhetspolitiske rammer

I St.prp. nr. 42 (2003 – 2004) Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008 beskrives Norges sikkerhetspolitiske situasjon utfyllende. I dag preges den sikkerhetspolitiske situasjon av et bredere og mer sammensatt risikobilde, der en omfattende eksistensiell trussel er erstattet av usikkerhet og uforutsigbarhet med hensyn til de sikkerhetsutfordringer vi kan bli stilt overfor. Dette gjelder også potensielle sikkerhetsutfordringer i Norges egne nærområder, der nordområdenes strategiske betydning og ressursforvaltningen i store havområder fortsatt vil utgjøre sentrale rammebetingelser for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.

Norges forhold til Russland har tidligere vært den dimensjonerende faktoren i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Dagens Russland utgjør ingen militær trussel mot Norge, men vil fortsatt være en sentral rammefaktor for utforming av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.

Norge og Russland grenser opp mot hverandre i et område av stor ressursmessig og strategisk betydning, hvor det fortsatt eksisterer uavklarte spørsmål. Situasjonen og utviklingen i nordområdene, med fortsatt stor konsentrasjon av militære styrker og kjernefysiske våpen, vil ha implikasjoner for det norske forsvaret på kort, midlere og lengre sikt. Russland legger i dag stor vekt på sine

strategiske og taktiske kjernevåpen. Basene på Kola og i Nordvest-Russland spiller følgelig fortsatt en sentral strategisk rolle. Dette vil neppe endre seg i overskuelig fremtid. I lys av denne realitet må vi forvente at det fortsatt vil forbli utstasjonert betydelige russiske militære kapasiteter i dette området.

Det norske militære nærværet i nordområdene er endret som en følge av den generelle endringen av den militære trusselen. Forsvaret utgjør fremdeles den sentrale faktoren for suverenitetshevdelse i områder underlagt norsk jurisdiksjon, og er i tillegg en sentral faktor for myndighetsutøvelse

Basert på de senere års alvorlige terrorhendelser som har vært direkte rettet mot vestlige interesser, slik som terroranslagene i New York høsten 2001 og i Madrid våren 2004, kan det være grunnlag for å hevde at det har utviklet seg et syn på terrorisme som en type kriminalitet som også har til hensikt å ramme grunnfestede demokratiske verdier, et lands økonomiske stabilitet og samfunnets trygghet og sikkerhet. I tråd med dette har terrorisme fått større oppmerksomhet i NATO. Blant annet er NATOs nye beredskapsplanverk under revisjon med det formål å tilpasse det bedre til sikkerhetspolitiske utfordringer i den lavere delen av krisespekteret inkludert asymmetriske trusler som terrorisme, anslag med masseødeleggelsesvåpen og angrep mot informasjonssystemer.

Trusler fra ikke-statlige aktører kan utvikle seg raskt og uten særlig forvarsel. Begrepene *gråsoner* eller *krise med sikkerhetspolitisk dimensjon* vil kunne anvendes, og forstås i denne sammenheng som situasjoner hvor det foreligger en trussel mot sentrale nasjonale interesser, verdier og mål. Sentrale kjennetegn er blant annet:

- Krisen vurderes å være i gråsonen mellom krig og fred, og både sivile og militære ressurser involveres i å forebygge, motvirke eller bekjempe skadevirkningene.
- Krisen vurderes å ha en internasjonal dimensjon.
- Anslaget/faren for anslag skaper betydelig frykt i samfunnet, og synes å ha til hensikt å ramme grunnfestede verdier, økonomisk stabilitet med videre.

- Anslaget/faren for anslag er utført eller fryktes utført ved bruk av masseødeleggelsesvåpen og/eller ved bruk av asymmetriske virkemidler i betydelig omfang.

Rikets sikkerhet eller kriser med sikkerhetspolitisk dimensjon er dessuten ikke den eneste målestokken for nasjonal og internasjonal sikkerhet og stabilitet og for samarbeidet mellom forsvar og sivile myndigheter. Sikkerhetsbegrepet er blitt utvidet til også å omfatte nye dimensjoner, blant annet knyttet til økonomiske, miljømessige og ressursmessige forhold.

3.2 Sårbarhetsforhold og globalisering

Den teknologiske, økonomiske og sosiale utviklingen har ført til en mer integrert verden, hvor nasjonale skillelinjer viskes ut og felles interesser på tvers av grensene blir stadig viktigere. I St.meld. nr. 19 (2002–2003) En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer, beskrives trekk ved globaliseringen som økende bevegelser av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft på tvers av landegrenser, som medfører at verdensøkonomien veves stadig tettere sammen. Denne prosessen er mulig gjort av at politiske myndigheter hver for seg og i fellesskap har bygget ned barrierer for økonomisk samkvem på tvers av landegrensene. Teknologit utviklingen har skapt nye muligheter for slikt samkvem, mens aktørene i markedet har utnyttet de mulighetene som er skapt.

Den gjensidige avhengigheten mellom viktige samfunnsfunksjoner medfører at svikt i en av disse samfunnsfunksjonene kan få betydelige konsekvenser for av samfunnet. Økt teknologisering og markedsmessig utvikling kan medføre økt sårbarhet.

3.3 Terrortrusselen

Terrorisme har fått økt oppmerksomhet de siste år og er blitt en viktigere del av den sikkerhetspolitiske utvikling og sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Terrortrusselen mot Norge har av Politiets sikkerhetstjeneste i perioden etter 11. september 2001 stort sett vært vurdert som lav. Vurderingen av trusselen når det gjelder norske interesser i utlandet har variert noe. Til tross for at trusselen nasjonalt for tiden vurderes som lav, er det likevel nødvendig å ha en god beredskap i samfunnet fordi det kan være for sent å bygge den opp i tilfelle trus-

selsituasjonen skulle endres. I tråd med ansvarsprinsippet er den enkelte virksomhet og myndighet ansvarlig for å holde et tilfredsstillende sikkerhets- og beredskapsnivå.

En trussels størrelse vurderes ut fra en aktørs intensjon eller ønske om å angripe og dens evne eller kapasitet til å gjøre det. I dag eksisterer det internasjonale terrororganisasjoner med vilje og evne til å skape ødeleggelse og ramme uskyldige sivile.

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har i sitt forskningsprosjekt «Terrorisme og asymmetrisk krigføring» (TERRA) trukket fram visse utviklings-trekk ved dagens terrorisme, slik disse presenteres i litteraturen om terrorisme og trender, blant annet:

- Framveksten av en mer voldelig terrorisme som ofte er religiøst motivert og med internasjonale forgreininger og med vilje til omfattende skadeverk mot sivile.
- Økt tilgang på kunnskap og materiale til å lage masseødeleggelsesvåpen.
- Skiftende trusselbilde og ukjente allianser som organiserer seg i nettverk og representerer en stor etterretningsutfordring.
- Bånd mellom terrorgrupper og organisert kriminalitet som narkotika- og menneskehandel.
- Økende sårbarhet innen kritisk infrastruktur som kan bli brukt av terrorgrupper.

Også i FFIs vurderinger i TERRA-prosjektet fremtrer Norge som et lite sannsynlig mål for terrorhandlinger sammenlignet med en del andre land. Frem til i dag har det ikke forekommet alvorlig terroranslag med døde og skadede i Norge. Det har heller ikke forekommet tilsiktede hendelser som har hatt som mål å skape svikt i kritiske samfunnsfunksjoner. Terroraksjoner, inkludert alvorlige og koordinerte angrep på viktig infrastruktur, kan imidlertid ikke utelukkes.

Terrortrusselen mot Norge kan påvirkes av Norges engasjement som megler i forbindelse med ulike konflikter verden over, som deltaker i internasjonale operasjoner og som en stor oljeeksportør. Norge har i tillegg verdens tredje største handelsflåte.

Å forhindre spredning av masseødeleggelsesmidler representerer en betydelig utfordring for det internasjonale samfunn. Tilsvarende gjelder spredning av radioaktivt materiale samt kjemiske og biologiske stoffer som kan benyttes til terroraksjoner. Det er usikkert om i hvilken grad terrororganisasjoner besitter tilstrekkelig kunnskap, teknologi, ressurser og organisasjon til å forårsake hendelser med bruk av masseødeleggelsesmidler

som vil ha store samfunnsmessige konsekvenser. Selve trusselen om farlige stoffer på avveie og i hendene på terrorister kan bidra til å skape frykt og forstyrrelser i samfunnet.

I en rapport om sivil infrastruktur fra FFI framgår det at angrep på infrastruktur mål utgjør en relativt ubetydelig del av terrorsaksjonene fra 1960 og fram til i dag. Når de gjelder alvorlige terrorangrep mot informasjonssystemer som styrer slik infrastruktur, har man så langt i verden ikke sett omfattende angrep. Det er uklart om terrorgrupper i uoverskuelig fremtid vil bruke dette som et våpen rettet mot vestlig kultur og interesser. Avhengigheten av informasjonsteknologi i den moderne økonomien gjør det imidlertid nødvendig å understreke denne trussels potensiale. Flere nasjoner synes å være i ferd med å utvikle militære kapasiteter for angrep mot informasjonssystemer, samtidig som det er indikasjoner på at også større ikke-statlige aktører vil kunne få slike kapasiteter i fremtiden. Det er kjent at en rekke terrorgrupper er aktive på internett for å spre sitt budskap.

Når det gjelder angrep mot informasjonssystemer bør ikke oppmerksomheten bare rettes mot terrorister som de mest sannsynlige aktørene. I fredstid kan en tenke seg andre og mer sannsynlige aktører som eksempelvis misfornøyde ansatte, hackere, andre typer aktivister og kriminelle. Ulike former for innbrudd og sabotasje i datasystemer er et økende problem. Datasystemene er også svært avhengige av sikker tilførsel av energi og telekommunikasjon og er således lette å sette ut ved ulike former for fysisk sabotasje.

3.4 Ulike andre risikoforhold

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) har gjennom «The International Futures Programme» og det toårige prosjekt «Emerging Risks in the 21st Century – An Agenda for Action», hvor Justisdepartementet deltok, studert risiko i et framtidsperspektiv. Rapporten beskriver store globale utfordringer knyttet til kombinasjonen av stor befolkningsøkning, klimaendringer, vannmangel og reduksjon i biologisk mangfold. Statistikken viser en stor økning i antallet rapporterte katastrofer knyttet til helse- og naturhendelser de siste 30 år. Teknologiske ulykker har også økt betydelig i samme tidsrom. Norge deltar i OECD-prosjektet «Risk Management in Selected OECD Countries» som er en oppfølging av programmet Emerging Risks in the 21st Century. Formålet med deltakelsen er å utvikle systemer for bedre risikostyring.

Risikoforhold som det i sikkerhets- og beredskapsarbeidet også i Norge vil være viktig å ta høyde for i perioden, er pandemier, klimaendringer og store ulykker.

Naturlig overføring av smittsomme sykdommer og faren for tilsiktet spredning av sykdommer ved biologiske midler, såkalt bioterrorisme, er risikoer som har fått økende oppmerksomhet de senere år. Det oppstår stadig nye influensavirus som i dag spres raskere enn noen gang på grunn av omfattende reisevirksomhet og mulighet til å forflytte seg meget langt på kort tid. Pandemier kan oppstå dersom viruset forandrer seg raskt og det tar tid å utvikle en vaksine.

Tre ganger de siste hundre årene har verden blitt rammet av pandemi. Spanskesyken i 1918 tok livet av 20 millioner mennesker (cirka 15 000 i Norge), Asia-syken i 1957 drepte 1 million mennesker, og i 1968 døde 700 000 mennesker av Hongkong-influensaen. Før eller siden antar eksperter at det vil kunne komme en ny pandemi. Influensapandemier opptrer gjerne tre eller fire ganger i løpet av et århundre.

Risikoen i Norge ved pandemier antas lav i dag i forhold til mange andre land på grunn av høy levestandard og god hygiene. Forbedrede muligheter for overvåking, vaksinasjon og behandling gjør oss i stand til å redusere konsekvensene av den neste influensapandemien. Pandemier kan likevel utgjøre en trussel mot samfunnsorden, blant annet fordi samfunnets funksjoner vil måtte ivaretas i en periode hvor svært mange arbeidstakere er fraværende grunnet sykdom.

Middeltemperaturen har økt de siste hundre år, noe som antas å gi omfattende konsekvenser globalt. Statistikk viser at det gjennomsnittlige antallet naturkatastrofer per år på global basis har økt med over 65 % i perioden fra 1993 til 2002. Sammenliknet med mange andre er Norge et klimarobust land, men også i Norge må det forutsettes at ulike former for naturhendelser, særlig kraftig vind og nedbør med fare for flom og ras vil øke betydelig. Belastningen på infrastruktur og boliger kan bli større enn i dag.

Antallet trafikkdrepte på vei har ligget mellom 250 og 350 mennesker årlig de siste 20 årene og er den største ulykkesrisiko i samfunnet målt i antall døde og skadede. Buss, trikk, t-bane og tog, sjøtransport og luftfart er transportmidler hvor ulykker kan medføre store konsekvenser for liv, helse og materielle verdier.

Ulykker med transport av farlig gods kan stille samfunnet overfor store utfordringer. Brannen i to propanvogner på Lillestrøm stasjon i 2000 viste oss at ulykker med transport av farlig gods kan få et

stort omfang. Det fraktes om lag 12 millioner tonn farlig gods på vei per år i Norge. Dette utgjør 5,5 prosent av alt fraktet gods innenlands. Av dette utgjør petroleumsprodukter om lag 75 prosent. Det er innrapportert om lag 60 uhell pr. år i forbindelse med transport av farlig gods. Hovedsakelig er dette

utforkjøringer og har til nå ikke gitt alvorlige utslipp til omgivelsene. Man kan imidlertid ikke analysere risikoen forbundet med transport av farlig gods kun til utslippsmengden, da selv små utslipp av visse stoffer kan gi en svært høy risiko.

4 Totalforsvar og sivil-militært samarbeid

4.1 Sivilt-militært samarbeid i en ny tid

Totalforsvarskonseptets grunnprinsipp har siden 1946 vært at samfunnets samlede ressurser, om nødvendig også private ressurser, skal kunne settes inn for å understøtte forsvaret av Norge. Formålet har vært å verne om Norges territorium, selvstendighet og nasjonale verdier og verne om sivilbefolkningen. Det endrede trussel- og risikobildet har ført til store endringer i Forsvarets struktur og i samarbeidet i sivil sektor. Forsvaret er lagt om for å kunne håndtere et bredt spekter av potensielle utfordringer på kort varsel, både hjemme og ute.

Totalforsvarskonseptet må tilpasses dagens utfordringer. Et helhetlig og moderne konsept for totalforsvar vil bestå av gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn om både forebygging, beredskapsplanlegging og operative forhold. Forsvaret vil bidra med tilgjengelige kapasiteter, kompetanse og ressurser så fremt dette er forenlig med Forsvarets primæroppgaver.

Totalforsvarssamarbeidet omfatter krig og sikkerhetspolitiske kriser slik som tidligere. Som nevnt i kapittel 3.1 legges det til grunn at slike kriser også omfatter *gråsoner* og inkluderer kriminalitet som utfordrer sentrale nasjonale interesser, for eksempel alvorlige og omfattende terrorhandlinger. Forsvaret skal i tillegg som en av sine oppgaver bidra til samfunnets sikkerhet også i situasjoner som ikke berører rikets sikkerhet, i forbindelse med andre alvorlige hendelser hvor det vil kunne være behov for å støtte det sivile samfunn.

4.2 Sivil-militære samarbeidsområder

I tråd med komiteenes merknader i Innst. S. nr. 232 (2001–2002) og Innst. S. nr. 9 (2002–2003) legger regjeringen vekt på sivil-militært samarbeid og den militære støtte til det sivile samfunn. Samarbeidsordningene mellom Forsvaret og det sivile samfunn er i utvikling. Instruks for totalforsvarsnemndene, som skal bidra til hensiktsmessige nasjonale og regionale arenaer for sivil-militært samarbeid, er under revisjon.

Terrorhandlinger forebygges, etterforskes og bekjempes av politiet, jf. kapittel 5.1. Bruk av For-

svarets ressurser i fred vil måtte bero på et identifisert sivilt behov og hente sin legitimitet i de oppdrag som gis av sivile myndigheter. I den videre moderniseringen av Forsvaret legges det til rette for at Forsvarets ressurser i større grad kan tas effektivt i bruk for å støtte politiets og sivile myndigheters håndtering av slike hendelser. Bistand til politiet fra Heimevernet vil særlig være aktuelt der det iverksettes omfattende objektsikring og der beskyttelsesbehovet vil kunne strekke seg over lengre tidsperiode.

En grunnleggende forutsetning for at Forsvaret skal yte bistand ved terrorhandlinger er at politiets personell og materielle ressurser ikke strekker til. Politiets ressurser er nærmere omtalt i kapittel 5.2. Ved omfattende terror- og sabotasjesituasjoner som kan sidestilles med militære angrep, vil Forsvaret måtte håndtere situasjonen, jf. kapittel 5.1.4.

Forsvaret yter støtte til det sivile samfunn i fredstid når dette er forenlig med forsvarspolitiske mål og øvrige oppgaver for Forsvaret. Alle forsvarsgrener stiller redningsressurser til rådighet for redningstjenesten, for eksempel Hærens faste avdelinger, luftforsvarets fly og fartøyer under kommando av Sjøforsvaret. Omorganiseringen av Forsvaret har ikke ført til kutt på de ressursene som er satt av til redningstjenesten. Nedleggelsene av hærens ulike avdelinger vil imidlertid på lengre sikt kunne redusere tilgjengelige forsvarsressurser til bruk for lokale og mindre redningsoppdrag. Det er Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK) som beslutter om ressurser kan gjøres tilgjengelige i redningsoperasjoner.

Heimevernets lokale forankring og tilstedeværelse gjør disse styrkene spesielt egnet til å bistå det sivile samfunn i forbindelse med redningsoppdrag, jf. lov 17. juli 1953 nr. 28 om Heimevernet. Heimevernet har et utstrakt samarbeid med sivile myndigheter og institusjoner. I kraft av samarbeidet i Landsrådet for heimevernet, distriktsrådene og fylkesberedskapsrådene fungerer Heimevernet som et viktig bindeledd mellom Forsvaret og det sivile samfunn.

Redningshelikoptertjenesten er et eksempel på sivil-militært sambruk. Helikoptrene har som hovedoppgave å drive redningstjeneste, men kan også i visse situasjoner tas i bruk av Forsvaret.

Helikoptrene opereres av Luftforsvarets 330 skvadron og Justisdepartementet kjøper fra 1. januar 2004 tjenesten fra Forsvarsdepartementet. I tillegg har Forsvaret helikopterkapasitet som kan brukes som assistanse til det sivile dersom det er behov.

Norge disponerer store naturressurser og har grenser i nord mot en stormakt. Norges store sjøterritorium er både sårbart for miljømessige påkjenninger og inneholder en rekke ressurser av strategisk interesse for andre land. Forsvaret har viktige oppgaver knyttet til beskyttelse og forvaltning av disse ressursene, blant annet gjennom overvåkning, myndighetsutøvelse, suverenitets-

hevdelse og kriseberedskap. Forsvarets myndighetsutøvelse forutsetter nær og kontinuerlig kontakt og samarbeid med sivile myndigheter og organisasjoner. Kystvaktens tjenestemenn er etter kystvaktloven tildelt begrenset politimyndighet for kontroll med overholdelsen av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven eller de lovene som kystvaktloven viser til. Dette omfatter blant annet områder som fiskerioppsyn, fangstopp-syn, tolloppsyn og miljøoppsyn. På områder hvor Kystvakten ikke har begrenset politimyndighet, kan Kystvakten yte bistand til politiet, for eksempel i forbindelse med forebygging og bekjempelse av forbry-

Boks 4.1 Forsvaret i redningstjenesten

Forsvaret råder over store ressurser som er viktige og gjerne kritiske bidragsyttere i redningsaksjoner. Typiske eksempler er sjøaksjoner som krever at man dekker svært store områder, og landaksjoner som krever et stort antall mannskaper.

To av Hovedredningssentralen Nord-Norges aksjoner i den senere tid er gode eksempler på dette.

Søk etter mann i sjark

Hovedredningssentralen mottok 14. januar 2004 melding om at en 80 år gammel mann var savnet etter at han sannsynligvis hadde gått ut fra Bodø med sin 24 fots tresjark en ukes tid tidligere. Hovedredningssentralen iverksatte straks et søk i områdene man visste at den savnede pleide å ferdes i, men søket ga ikke resultat. I løpet av de neste fem dagene ble det gjennomført en svært omfattende søkeaksjon som dekket det aller meste av Vestfjordbassenget, kystlinjen på begge sider av Vestfjorden og et område på yttersiden av vestlige Lofoten. Søket ga ikke noe resultat, men savnede ble funnet omkommet på nordsiden av Lofoten om lag en måned senere. Vraket av sjarken ble funnet i Landegodefjorden noe senere. Et omfattende søk av denne størrelsen er ikke mulig å gjennomføre uten Forsvarets innsats. Av sivile ressurser deltok Bodø radio, to redningsskøyter, Sea King redningshelikopter, flere fiskebåter og passasjerbåter. Det var planlagt innsats av to fly fra Norsk Aero Klub/Flytjenesten, men værforhold forhindret dette. Forsvaret bidro med et Sea

Lynx helikopter, to F-16 jagerfly, to P-3N maritime overvåkingsfly, to Nordkapp-klasse kystvaktfartøy, ett mindre kystvaktfartøy og et bruksvaktfartøy.

Søk etter jeger i Dividalen

Lokal redningssentral Troms meldte sent på kvelden 5. oktober 2003 at en jeger var savnet fra et jaktlag på tre mann i Dividalen i indre Troms. Kameraten som meldte dette hadde måttet gå 6–7 km fra hytta til parkeringsplassen der bilen hans stod, og deretter kjøre 25 km for å få mobiltelefondekning. Den første innsatsen i søket var et militært helikopter fra 339 skvadron på Bardufoss flystasjon. På grunn av tett skydekke og skodde kunne det ikke gjennomføres noe effektivt helikoptersøk den natten. Det ble planlagt å starte et bakkesøk så snart det lysnet 6. oktober, og Norsk Folkehjelp Sanitet (NFS), Røde Kors Hjelpekorps (RKHK) og Landsdelskommando Nord-Norge ble alarmert for å stille mannskaper. I tillegg til de om lag 45 frivillige mannskapene fra NFS og RKHK, bidro Hæren med fem hundeevipasjer fra Forsvarets hundetjeneste, samt nær 100 mannskaper fra Ingeniørbataljonen og bandvogner som kunne transportere mannskapene inn i søksområdet. 339 skvadron på Bardufoss forberedte et nytt søk så snart været tillot det. Tidlig på formiddagen 6. oktober kom HV-16 med tilbud om to-tre hundeevipasjer, og Siviltforsvarets fredsinn-satsgruppe tilbød å stille med varmetelt. Før disse ressursene ble satt inn, ble imidlertid savnede funnet i god behold.

telser og ulovlige aksjoner mot personer, fartøyer eller faste innretninger.

Forsvaret bidrar med bergingsberedskap i tilfelle fullastede oljetankere kommer i havsnød nær av kysten i Finnmark eller Troms. Forsvaret yter bistand til primæransvarlig etat (Kystverket, Sjøfartsdirektoratet, Statens strålevern) og ivaretar om nødvendig aksjonsledelsen til sivile instanser overtar. For å ivareta dette har Forsvaret etablert en organisasjon for kystberedskap og aksjonsledelse (KYBAL) i forbindelse med akutte situasjoner til sjøs, eksempelvis fare for oljeforurensning, utslipp, havari, skipskollisjoner, drivende gjenstander, strålingsfare fra fartøyer og andre fare- og ulykkessituasjoner til sjøs.

Ved beredskap mot masseødeleggelsesmidler vil Forsvaret nasjonalt først og fremst kunne bidra med kompetanse og rådgivning for sivile fagmyndigheter. Forsvaret har særlig kompetanse om masseødeleggelsesmidler som våpen og vil i hovedsak ha beredskap knyttet til deltakelse i internasjonale operasjoner. Norge vil delta i oppbygningen av en ARBC-bataljon i NATO. Erfarin-

ger, ressurser og beredskap i tilknytning til bistand skal gjøres tilgjengelig for nasjonale formål.

Samarbeidet mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet om etatsstyringen av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er et annet eksempel på sivilt-militært samarbeid innenfor et nytt totalforsvarskonsept. Forsvaret liksom samfunnet for øvrig, er avhengig av at vitale samfunnsfunksjoner fungerer og NSM er et viktig verktøy som bidrar med kompetanse og tilsynsvirksomhet innenfor forebyggende sikkerhet, spesielt informasjonssikkerhet.

Selv om militær støtte til det sivile samfunn vektlegges i dagens sikkerhetspolitiske situasjon, vil Forsvaret fortsatt ha behov for sivil støtte når det gjelder varer og tjenester. Støtten har tidligere blant annet bestått i logistikkplanlegging for leveranser til Forsvaret, produksjonsplaner og lagerhold. Det meste av denne støtten er i dag endret i tråd med endringene i Forsvaret. Forsvaret har ikke lenger behov for store logistikkvolum. Det er i stedet behov for å skaffe varer og tjenester gjennom et normalt fungerende marked. Samarbeid med og støtte fra sivile myndigheter kan imidlertid

Boks 4.2 Strategisk sjøtransport

Norge har vært og er aktiv innenfor NATO når det gjelder sjøtransport, i første rekke gjennom en av NATOs sivile planleggingskomiteer, Planning Board for Ocean Shipping (PBOS). I tillegg har det innenfor rammen av det utenriks- og forsvarspolitiske samarbeid vokst fram multilaterale løsninger relatert til strategisk sjøtransport. NATO er fortsatt inne i en omfattende endringsprosess, med et strategisk konsept som er tilpasset et bredere spekter av oppgaver enn tidligere.

Fra midten av 90-tallet har systemene vært under omlegging, både nasjonalt og i NATO. De sivile krigstidsorganisasjonene i NATO ble imidlertid formelt utviklet først i 2003. Det har vært en gradvis overgang fra rekvirering av skip til virkemidler som koordinert chartering i markedet, beredskapskontrakter og «fulltime charter» av sivile skip. Etter innspill fra blant annet norsk side, er det enighet om å benytte ulike virkemidler i et «toolbox»-konsept. En side ved utviklingen innen skipsfartsberedskap og krisehåndtering er behov for mer spesialisert tonnasje, i første rekke for å dekke militære transport-

behov. Det gjelder i første rekke mellomstore/store ro-ro fartøyer, i noen grad kombinerte container/ro-ro og rene container-skip. Bruk av linjeskip til standardiserte container-transporter og omlasting i store container-havner for videre transport til et operasjonsområde er i denne forbindelse et aktuelt konsept.

Nasjonalt er NORTRASHIP, som et statsrederi, bygget ned og erstattet av en mer fleksibel beredskapsorganisasjon. Gjeldende krisehåndtering bygger i stor grad på samarbeid mellom myndighetene og rederinæringen, ut fra prinsippet om at skipstransport er mest effektiv dersom skipene opereres av rederiene etter normale prosedyrer basert på kontrakter, med statlige lovhjemlede inngrep bare i de mest alvorlige situasjoner.

Nærings- og handelsdepartementet og Forsvarsdepartementet har et nært samarbeid om strategisk sjøtransport. Ni NATO-medlemsland, herunder Norge, signerte 1. desember 2003 en «Multinational Implementation Agreement».

fremdeles være aktuelt på logistikksiden, særlig i forhold til ressurser som erfaringsmessig blir mangelfullt i krisesituasjoner.

Forsvaret legger i den pågående transformasjonsprosess mer vekt på å ha kapasiteter med blant annet fleksibilitet, reaksjonsevne og tettere alliansetilpasning. Dette krever at Forsvaret i sine operasjoner har med seg de støtteressurser som de trenger for å være operative og er dermed mindre avhengig av det sivile samfunn i den operative fasen. Analyser har imidlertid vist at det fortsatt er behov for sivil-militært samarbeid innen enkelte logistikkområder, både på planleggingssiden og i operative situasjoner, hvor det eksempelvis kan oppstå behov for etterforsyninger til Forsvarets logistikkorganisasjon eller behov for sivile transporttjenester. Dette løses i stor grad gjennom etablerte nettverk mot deler av næringslivet, men forutsetter også samarbeidsordninger mellom Forsvaret og aktuelle fagdepartementer. Sivil støtte til Forsvaret i situasjoner der beredskapslovgivningen ikke kommer til anvendelse vil også inngå i et modernisert totalforsvarskonsept.

En utfordring er at selv om Forsvaret volummessig trenger mindre støtte fra det sivile samfunn har det blitt kritisk avhengig av enkelte varer, tjenester og infrastrukturer fra sivile kilder. Dette fører til at selv mindre forstyrrelser av sivile forsyninger av visse varer og tjenester vil kunne medføre problemer for Forsvarets evne til å løse sine oppdrag. Tiltak for sikre at det sivile samfunn fungerer og at funksjonsavbrudd i kritiske infrastrukturer ikke oppstår, er også et viktig bidrag til Forsvaret.

4.3 Planlegging og øvelser

Det er viktig at sivile og militære myndigheter som er forutsatt å samhandle i en krisesituasjon utarbeider felles planverk eller tilpasser planverkene til hverandre. Dette gjelder alle forvaltningsnivåer og organisasjoner. Frem mot 2008 vil de nasjonale overordnede beredskapsplanverk tilpasses NATOs krisehåndteringssystem, som er ferdig utarbeidet og som snarlig vil bli formelt godkjent. Strukturen i det reviderte beredskapssystem på sivil side vil bli tilpasset NATOs krisehåndteringssystem.

Ulike typer planverk øves jevnlig, og det er viktig at både administrative og operative øvelser legger vekt på sivil-militært samarbeid innen samfunnssikkerhet. Eksempler på øvelser med et stort innslag av sivil-militær samhandling er NATO-øvelsen Crisis Management Exercise (CMX) som er en årlig prosedyreøvelse, og redningsøvelser som for

eksempel Barents Rescue, atomulykkesøvelser og Nordic Peace. Nordic Peace 2003 ble arrangert i Finland og hadde som øvingsmål sivil-militært samarbeid i forbindelse med gjenoppbygging av lokaldemokrati og infrastruktur under en fredsbevarende operasjon. Øvelse FLOTEX 2003 var en internasjonal krisehåndteringsøvelse der en også øvet krisehåndtering, asymmetriske trusler og asymmetrisk krigføring. Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet har et felles konsept for utvikling av terrorøvelser. Øvelse Gemini er en årlig øvelse som er innrettet mot terrortrusler mot oljeinstallasjonene, hvor samarbeid mellom politi og Forsvar øves.

Det vil bli lagt vekt på at det også gjennomføres øvelser på lokalt og regionalt nivå med sivil og militær deltakelse, der hensikten er å øve hvordan Forsvaret konkret kan støtte det sivile samfunn under ulike aktuelle scenarier. Fylkesmennene vil få et særlig ansvar for å ta initiativ til og bidra til å planlegge slike øvelser, med aktiv deltakelse fra både sivile og militære instanser i planlegging og gjennomføring av øvelsene. Det er i år planlagt øvelser i flere fylker som skal trene på bekjempelse av terror og samarbeidet mellom politi, Heimevernet, fylkesmenn og Sivilmilitæret.

4.4 Sivile konsekvenser av endringene i verneplikten og befalsordning

4.4.1 Reservebefal

Forsvaret tar sikte på å redusere antallet reservebefal. Regjeringen har i St.prp. nr. 42 (2003–2004) Den videre modernisering i Forsvaret i perioden 2005–2008 foreslått at sivil forvaltning og beredskapsorganer kan benytte reservebefal i sine roller. Spesielt nevnt er politireserven og Sivilmilitæret. Vernepliktsverket (VPV) får en nøkkelrolle i å etablere en kompetansedatabase og forestå kontakt med personellet, og vil utvikle sitt samarbeid med Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap om forvaltningen av dette og annet personell.

4.4.2 Rekruttering til Sivilmilitæret

Den reduserte utnyttelse av vernepliktsmassen innebærer at det i dag er rikelig tilgang på personell til Sivilmilitæret de fleste steder i landet. Sivilmilitærets styrkestruktur vil bli gjennomgått som et ledd i arbeidet med ny lov om Sivilmilitæret. Personellbehovet vil trolig ikke bli større i fremtiden.

Det kan stilles spørsmål ved om dagens ordning med maksimal 19 måneders tjenesteplikt i for-

svarsgren, Heimevern og politireserve, der en og samme person kan pålegges tjeneste i Forsvaret og deretter for eksempel i Sivilforsvaret, er hensiktsmessig. Eksempelvis kan det i dagens situasjon synes mer naturlig at Sivilforsvaret rekrutterer personellet blant dem Forsvaret ikke bruker. Det tas sikte på å utrede nærmere om en felles sesjon for personell til Forsvar, Sivilforsvar og eventuelle andre beredskapsmyndigheter kan gi gevinster i form av rasjonell administrasjon og sikring av at det rekrutterte personellet innehar nødvendige egenskaper.

4.4.3 Sivil verneplikt

I Norge er retten til å nekte militærtjeneste nedfelt i lov 19. mars 1965 nr. 3 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner (militærnekte-loven) § 1. I henhold til militærnekte-loven § 11 er den sivile førstegangstjeneste av samme varighet som militær førstegangstjeneste, med et tillegg som fastsettes av Kongen i statsråd. Det legges vekt på at den sivile verneplikt bør være noe lengre enn den militære verneplikt som en garanti for mannskapenes overbevisning.

Hovedformålet og den bærende begrunnelse for siviltjenesten er at tjenesten skal være en erstatningstjeneste som skal støtte opp under rekrutteringen til vårt vernepliktsbaserte forsvar. Sekundært skal den arbeidskretsressurs de sivile vernepliktige utgjør brukes til best mulig nytte for samfunnet. Justisdepartementet har blant annet satt de sivile vernepliktige inn i voldsforebyggende arbeid (VOKT) blant unge. Dette arbeidet vil bli videre prioritert.

Sivile vernepliktige utgjør i dag en betydelig arbeidskretsressurs, blant annet i det voldsforebyggende arbeidet. Dersom militærtjenesten differensieres ytterligere, eksempelvis i form av kortere tjenestetid for større grupper, vil dette kunne gjøre det vanskeligere å sette sivile vernepliktige mannskapene inn i tilfredsstillende tjenesteoppdrag. Sivile vernepliktige har etter loven samme godtgøring og tillegg etter samme regler som for korporaler og menige i hæren (militærnekte-loven § 18).

Et vernepliktig militært mannskap kan i dag søke om fritak fra militærtjeneste av overbevisningsgrunner etter gjennomført sesjon. Erfaringene viser at over halvparten av mannskapene som innvilges fritak av overbevisningsgrunner får dette i perioden mellom sesjon og innkalling fra Forsvaret. Forsvarets behov for mannskaper anslås til 9 500 mann årlig. Dette kan medføre at mannskaper som uansett ikke ville blitt kalt inn til militærtjeneste innkalles til siviltjeneste. Kapasiteten i

Boks 4.3 Voldsforebyggende arbeid (VOKT)

VOKT er et tilbud til sivile vernepliktige som ønsker en tjeneste i samsvar med sin pasifistiske grunnholdning.

VOKT består av vernepliktige som arbeider voldsforebyggende og antirasistisk i skolen, på ungdomsklubber og ved institusjoner for kultur og idrett. I tillegg er det opprettet en nettverkspatrulje som ferdes på offentlige steder der ungdom samles. VOKT i Oslo og Moss samarbeider med frivillige organisasjoner, kommunen og politiet.

VOKT-arbeideren skal konsentrere seg spesielt om å avdekke og forebygge mobbing, vold og konflikter i ungdomsmiljøet. Sivile vernepliktige i VOKT-tjeneste skal være direkte ute og blant ungdom. Han skal være tilstede og tilgjengelig for ungdommen. VOKT-arbeiderens tilstedeværelse skal være hovedoppgaven i tjenesten. I tillegg skal han arbeide aktivt med holdningsskapende arbeid, der han går foran som en rollemodell som kan sette tydelige grenser mot mobbing, vold, konflikter, kriminalitet, rasisme og rus. Ved å være til stede der unge ferdes og bor ønsker man å forebygge konflikter og vold.

Ca. 400 av om lag 1500 sivilarbeidere arbeider med voldsforebyggende arbeid. Oppdragene avgis gratis eller til redusert sats.

Det voldsforebyggende arbeidet som utføres av sivile vernepliktige har gitt gode erfaringer. Ferske evalueringer for VOKT, Dillingøy og VOKT, Hustad, viser positive indikasjoner på at prosjektet har både voldsforebyggende og voldshindrende effekter, bedømt ut fra partnernes, de sivile vernepliktiges og målgruppens vurderinger. Mer enn halvparten av både partnerne og de sivile vernepliktige mener at den rollen de sivile vernepliktige spiller har en voldsforebyggende effekt i noen grad, mens ca. en tredjedel mener at den har det i stor grad. Dette er også i tråd med ungdommenes vurderinger.

siviltjenesteforvaltningen kan dermed bli unødvendig stor, ettersom siviltjeneste skal representere en erstatningstjeneste.

Justisdepartementet vil vurdere en ordning hvor innkalling til siviltjeneste avventer innkalling

til militærtjeneste. Skulle et mannskap som er ønsket av Forsvaret, kreve seg fritatt fra det militære, overføres mannskapet til siviltjenesteforvalt-

ningen for gjennomføring av sivil verneplikt som erstatningstjeneste.

5 Beredskap og forebygging mot terrorisme i Norge

5.1 Ansvarsforhold mellom politiet og Forsvaret

5.1.1 Generelt

I kampen mot terrorisme er et godt samarbeid om etterretning mellom Politiets sikkerhetstjeneste, politiet, Forsvaret, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og utenlandske samarbeidende tjenester av grunnleggende betydning. Regjeringen viser til at Norge deltar i internasjonalt samarbeid for bekjempelse av terrorisme. Det er også viktig at politiet har de nødvendige metoder for å avdekke terrorisme. Politimetodeutvalget har vurdert om politiet bør få nye metoder i å forebygge blant annet terrorisme. Innstillingen vil om kort tid bli sendt på høring.

Politiet har et særskilt ansvar for å bekjempe kriminalitet og opprettholde den alminnelige ro og orden i landet, mens Forsvaret er statens primære maktapparat for vern mot ytre fiender. Fra dette utgangspunkt er det utledet en rekke oppgaver både for politiet og Forsvaret. Terror- og sabotasjesituasjoner har tradisjonelt vært betraktet som en særlig alvorlig type kriminalitet. Bekjempelse av kriminalitet er en definert politioppgave, og det generelle ansvaret for antiterrorberedskap er lagt til politiet. Eventuell bruk av Forsvarets ressurser baseres på gjeldende instruks om Forsvarets bistand til politiet, jf. kgl.res. 28. februar 2003.

Tilsvarende ordning gjelder også i forhold til sikring og beskyttelse av infrastrukturen offshore. Politiet er ansvarlig for å bekjempe terror- og sabotasjesituasjoner offshore, samt beskytte og sikre infrastrukturen offshore mot terrorisme og andre kriminelle handlinger som ikke er å anse som militære angrep. Dette ansvaret tilligger politiet både i fred, krise og krig. Politiet vil i slike situasjoner også være ansvarlig for preventive aksjoner rettet mot fartøyer mv., som i områdene rundt installasjonen kan mistenkes for å forberede terroranslag eller lignende.

Forsvarets primæroppgave er å hevde norsk suverenitet i forbindelse med utfordringer i tilknytning til norsk land-, luft-, eller sjøterritorium. For Forsvaret er overvåking og etterretning et avgjørende grunnlag for effektiv og troverdig suverenitetshevdelse og episode- og krisehåndtering. Virk-

somheten forutsetter ulike typer overvåkingsressurser fra samtlige forsvarsgrener i land-, luft- og havområder hvor Norge har formelle rettigheter, samt i tilstøtende områder. Oppgaven innebærer fysisk tilstedeværelse med styrker og avdelinger, men forutsettes i stigende grad å bli supplert med moderne teknologi og flernasjonalt samarbeid. I tillegg til informasjonsinnhenting i tilknytning til norske interesseområder, omfatter oppgaven fortløpende bearbeidelse og analyse av informasjon om ulike statlige og ikke-statlige aktører. Virksomheten er i større grad blitt dreid mot et bredere spekter av utfordringer, som for eksempel spredning av masseødeleggelsesvåpen. Det presiseres at Forsvaret ikke har ansvar for overvåking av personer på norsk territorium. Dette er en oppgave for Politiets sikkerhetstjeneste.

Med begrepet suverenitetshevdelse forstås vern av de grunnrettighetene Norge har i egenkap av å være en stat. Oppgaven med å ivareta suverenitetshevdelse utføres uten at det reises spørsmål om virksomheten har tilstrekkelig hjemmel i lov. Faktiske tiltak mot ytre fiender støter ikke an mot legalitetsprinsippet. Maktanvendelse i denne forbindelse er primært et folkerettslig spørsmål, og er derfor i liten grad lov-, forskrifts- eller instruksbestemt. Unntaket er kgl.res. 10. juni 1949 nr. 1, som pålegger væpnet motstand fra militært personell ved militært overfall mot landet. I tillegg regulerer forskriftene om anløp av fremmede militære og sivile fartøyer aspekter ved Forsvarets suverenitetshevdelse i norsk territorialfarvann og luftterritorium. For øvrig gjennomføres væpnet maktbruk fra Forsvarets side i forbindelse med suverenitetshevdelse innenfor rammen av Norges folkerettslige forpliktelser, og direkte med utgangspunkt i folkerettslige suverenitetsbetraktninger og prinsipper. På denne bakgrunn kreves det for eksempel ikke hjemmel i lov for at Forsvarets jagerfly skal kunne avskjære fly som nærmer seg norsk luftterritorium uten tillatelse eller avtale, eller iverksette tiltak for å skyte ned et innkommende missil mot norsk territorium.

Forsvaret har et betydelig ansvar for å utøve og håndheve myndighet på vegne av andre etater. Myndighetsutøvelsen vil ofte være subsidiær og komplementær i forhold til Forsvarets primære

ansvarsområde. Forholdet mellom suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse kan eksempelvis innebære at en krenkelse av norsk suverenitet samtidig er et brudd på blant annet grenselovgivningen og utlendingslovgivningen. Selv om håndhevelsen av lovgivningen primært vil være en sivil oppgave, vil et sentralt kriterium i denne sammenheng være hva intensjonen bak grensekrenkelsen er, og hvem som står bak. Det vil for eksempel være stor forskjell mellom en situasjon hvor en militær enhet oppdages på feil side av grensen, og en situasjon hvor en enkelt soldat har flyktet over grensen. Jo nærmere en krenkelse konkret vurderes å inneholde en sikkerhetspolitisk dimensjon, jf. pkt. 3.1, desto større grunn er det til å håndtere forholdet som militær suverenitetshevdelse.

I henhold til folkeretten er det i utgangspunktet bare et lands væpnede styrker som kan bekjempe stridende styrker fra, eller som opptrer på vegne av, en fremmed stat. Å bekjempe kombattante motstandere er med andre ord Forsvarets ansvar. Polititjenestemenn er etter norsk ordning ikke kombattante. Dette betyr at de ikke lovlig kan delta i stridshandlinger mot en stridende fiende. Når en stat utøver selvforsvar etter folkeretten mot «armed attacks», jf. FN-pakten artikkel 51, vil dette derfor prinsipielt være en selvstendig militær oppgave som gjennomføres under egne engasjementsregler.

5.1.2 Om beredskapslovgivingen – rettslig grunnlag for overføring av ansvar fra politi til Forsvaret

Anvendelsesområdet for beredskapsloven § 3 ble grundig utredet av et offentlig oppnevnt utvalg (Beredskapslovutvalget) i 1995, jf. NOU 1995: 31 – «Beredskapslovgivingen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser». Utvalget konkluderte med at vilkårene for iverksetting er utformet så fleksibelt at de ikke utelukker muligheten for en konkret vurdering i det enkelte tilfelle, og etter utvalgets syn verken kan eller bør lovgiver oppstille helt klare og generelle retningslinjer for når beredskapslovgivingen skal benyttes. Utvalget pekte i tillegg på at begrepene som anvendes i § 3 er rettslige standarder hvis innhold kan endre seg i takt med tiden og den internasjonale situasjonen generelt, herunder oppfatninger av trusselbildet og den sikkerhetspolitiske utvikling, samt øvrige reelle hensyn. Utvalgets hovedkonklusjon var på dette grunnlag at beredskapslovgivingen slik den er utformet er en tilfredsstillende hjemmel for regjeringen til å kunne håndtere krisesituasjo-

ner på en hensiktsmessig måte, og at det således ikke er grunnlag for å foreslå lovendringer.

Stortinget har gjennom behandlingen av Innst. S. nr. 9 (2002–2003) jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet bedt regjeringen gjennomgå beredskapslovgivingen på nytt, blant annet med tanke på en klargjøring av kommandolinjer og «med bakgrunn i siste års hendelser som for eksempel terrorangrepene 11. september 2001 og flomkatastrofen i Europa..». For så vidt gjelder vurderingen av beredskapslovgivingen opp mot grensesnittet mellom politi og Forsvar, legger regjeringen følgende vurderinger til grunn:

Normalt vil det ikke være aktuelt å la Forsvaret overta mer tradisjonelle politioppgaver. I de fleste tilfeller vil ansvarsfordelingen fremgå av en vurdering av politiets og Forsvarets ulike oppgaver. I tvils- eller gråsonetilfeller vil forsvarsministeren og justisministeren i fellesskap, eventuelt regjeringen, kunne konstatere hvem som har primæransvaret for å håndtere en oppstått situasjon. I unntakstilfeller kan det imidlertid være tale om å konstatere at en situasjon åpenbart er en politioppgave, men at politiske myndigheter likevel finner at Forsvaret bør ha primæransvaret for håndteringen. I så fall krever dette et rettslig grunnlag som følge av at man ved en ansvarsoverføring avviker fra politilovens og straffeprosesslovens bestemmelser om politi- og påtalemyndighetens særskilte myndighetsbeføyelser ved forebygging og etterforskning av straffbare handlinger. Det kreves således lov hjemmel for å overføre ansvaret. Slik lov hjemmel finnes i dag i § 3 i lov 15. desember 1950 nr. 7 om særlig rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven), som gir Kongen anledning til å treffe bestemmelser av lovgivningsmessig innhold på visse vilkår. Hovedkriteriet for når lovbestemmelsen kan anvendes, er at «riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare». Dette er skjønnsmessige kriterier, hvor regjeringen langt på vei vil ha et betydelig spillerom til å vurdere situasjonen.

Angrepet mot USA 11. september 2001 vil kunne anses som et væpnet angrep mot landet i henhold til FN-paktens artikkel 51 om rett til selvforsvar. Her kan det være nærliggende å anse at «rikets ... sikkerhet er i fare». Normalt vil det i en slik situasjon ikke være tale om en ansvarsoverføring med hjemmel i beredskapsloven § 3, da utøvelse av selvforsvar mot angrep utenfra tilligger Forsvaret som selvstendig oppgave, men regjeringen kan benytte loven som rettslig grunnlag for overføring av ansvaret for politioppgaver dersom dette skulle være ønskelig eller nødvendig.

Regjeringen slutter seg til Beredskapslovutvalgets vurderinger og konklusjoner, og fremhever at heller ikke nye sikkerhetspolitiske utfordringer og risikoer siden midten på 1990-tallet endrer utvalgets konklusjoner. Beredskapsloven § 3 er en fullt ut tilstrekkelig «hjemmel» i forbindelse med aktuelle krisescenarier hvor det helt unntaksvis kan tenkes behov for å overføre ansvar fra politiet til Forsvaret. På denne bakgrunn kan det heller ikke ses at det foreligger behov for å iverksette et videre lovarbeid på dette området.

5.1.3 Instruks om Forsvarets bistand til politiet

Instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen) er fastsatt ved kgl. res 28. februar 2003. Instruksen har som formål å fastsette bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet, og gi aktuelle sjefer i Forsvaret og politiet generelle og praktiske retningslinjer for rask og sikker vurdering og handling.

En grunnleggende forutsetning for at Forsvaret skal yte bistand til politiet er at politiets personell og/eller materiellressurser ikke strekker til. Dette gjelder som en absolutt forutsetning, og uansett hva slags bistand det er tale om.

Instruksen omfatter tre bistandstyper, – administrativ bistand, operativ bistand og håndhevelsesbistand. *Administrativ bistand* omfatter bistand i forbindelse med transport og annen administrativ støtte, herunder bistand i tilfeller der Forsvaret har en særskilt teknisk kapasitet eller kompetanse, som ikke direkte involverer den militære bistandsenhet i den politimessige operative oppgaveløsning. *Operativ bistand* omfatter bistand i forbindelse med ulykker og naturkatastrofer med videre, samt bistand i forbindelse med uskadeliggjøring eller fjerning av eksplosiver med videre. *Håndhevelsesbistand* omfatter bistand til ettersøking og pågriping av farlige personer, når det er nødvendig for å avverge nærliggende fare for noens liv eller helse. Adgangen for militært personell til å delta under slike aksjoner er imidlertid sterkt begrenset, og det er i instruksen fastsatt at den militære innsatsen fortrinnsvis skal konsentreres om vakthold, sikring og dekning, og at politiet bør ta seg av den aktive pågripelse. Håndhevelsesbistand omfatter også bistand i forbindelse med situasjoner hvor det foreligger fare for anslag av omfattende eller av annen årsak særlig skadevoldende karakter, rettet mot vesentlige samfunnsinteresser, og til forebygging og bekjempelse av slike. Håndhevelsesbistand kan ha politiske implikasjoner. I instruksen er det derfor fastsatt at spørsmålet om bistand i

slike situasjoner skal behandles i henholdsvis Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet.

Annen bistand fra Forsvaret til politiet enn den bistand som omfattes av instruksen, eller som for øvrig er regulert i instruksen, kan bare ytes etter beslutning av Forsvarsdepartementet eller den Forsvarsdepartementet bemyndiger.

Den politimester som mottar bistand fra Forsvaret har den overordnede ledelse av operasjonen, og skal påse at midler som tas i bruk ikke overskrider de rettslige og andre grenser som er satt for politiets virksomhet. Forsvaret utpeker sjef for den militære bistandsressurs (enhet), og vedkommende militære sjef viderefører politimesterens oppdrag gjennom ordre på militær side. Politiets og militære enheter skal ikke inkorporeres i hverandre under politiaksjoner. Skal politienhet og militær enhet settes inn mot samme objekt, skal enhetene gis samordnede, men klart atskilte oppdrag og løse disse under sine respektive sjefer direkte underlagt politiets operasjonsleder. Regelverk om utøvelse av politimyndighet, herunder politiets våpeninstruks, gjelder så langt de passer for militært personell som bistår politiet. For øvrig gir politimesteren nødvendige retningslinjer, og meddeler begrenset politimyndighet når det er aktuelt.

I instruksen er det tatt inn en bestemmelse om at Forsvarets personell ikke skal kunne brukes til oppdrag i forbindelse med vakt- og sikringsoppdrag som kan innebære nærkontakt med og risiko for maktbruk mot media og sivilbefolkningen for øvrig.

5.1.4 Særskilt om terror- og sabotasjesituasjoner offshore

Regjeringen ba i 1978 Forsvaret om å etablere en assistansekapasitet, senere benevnt Forsvarets spesialkommando (FSK), til disposisjon for politiet ved gissel-/terrorhandlinger på innretninger på kontinentalsokkelen. FSK vil som en sekundær-oppgave også kunne bistå politiet ved terror- og sabotasjesituasjoner på land.

Den politimester som mottar bistand fra FSK har den overordnede ledelse av operasjonen, og definerer behovet for militær støtte innenfor rammen av politiets overordnede plan. Nærmere bestemmelser om ansvar og ledelse er utdypet i blant annet Forsvarssjefens direktiv om innsetting av FSK i støtte til politiet i antiterroraksjoner. Den praktiske saksgang ved eventuell innsetting av FSK reguleres av bistandsinstruksen gjennom prosedyrene for håndhevelsesbistand. Vedkommende politimester retter sin bistandsanmodning til

Justisdepartementet via Politidirektoratet. Justisdepartementet vurderer, i samråd med Politidirektoratet, anmodningen, og ber deretter eventuelt Forsvarsdepartementet om bistand. Forsvarsdepartementet meddeler Justisdepartementet sin beslutning, og gir samtidig nødvendige retningslinjer. Forsvaret kan i denne sammenheng fremsette vilkår for å yte bistand, for eksempel i forbindelse med sikkerhetsmessige eller andre operative forhold.

Justisdepartementet varslet i St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet at Forsvarsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Justisdepartementet i samarbeid ville iverksette et arbeid med sikte på å utrede ulike scenarier i forbindelse med terror- og sabotasjesituasjoner offshore, herunder foreta en vurdering av ansvarsforholdene mellom politiet og Forsvaret i ekstraordinære situasjoner. Arbeidet som ble fullført høsten 2003, omhandler blant annet trusler rettet mot norske offshoreinstallasjoner med utgangspunkt i et mulig terroranslag fra fartøyer og fly.

I hovedsak konkluderte arbeidsgruppen med at det er et politiansvar å håndtere slike situasjoner, og at vedkommende politimester er ansvarlig for å iverksette nødvendige tiltak. I enkelte situasjoner vil det imidlertid være naturlig at regjeringen vurderer å tildele Forsvaret ansvaret for å håndtere situasjonen. Dette vil for eksempel omfatte situasjoner hvor det rettes massive angrep mot oljeinstallasjoner, og hvor det er uklart om man står overfor en fredskrise, sikkerhetspolitisk krise eller krig.

Ved et luftbårent terroranslag vil man stå overfor en kriminell handling som det i utgangspunktet er politiets ansvar å håndtere. Det er imidlertid bare Forsvaret som besitter kapasiteter til å bekjempe luftfartøyer, og tidsaspektet vil normalt ikke tillate konsultasjoner og prosedyrer slik disse er nedfelt i instruks for Forsvarets bistand til politiet. Forsvaret vil således ha et overordnet ansvar for å håndtere terrorsituasjoner som kun kan løses ved bruk av Forsvarets jagerfly, og det er utarbeidet særskilte prosedyrer og engasjementsregler for slike situasjoner.

5.2 Politiets ressurser

5.2.1 Operative ressurser

Beredskapstroppen, som sorterer under Oslo politidistrikt, er på landsbasis politiets spesielle innsatsavdeling ved alvorlige og kompliserte gissel- og terrorsituasjoner, eller ved åpenbar fare for slike. Beredskapstroppen skal som oppsatt spesia-

lenhet yte bistand til de øvrige politidistriktene, samt til sysselmannen på Svalbard. Avdelingens ansvarsområde inkluderer også bistand i forbindelse med terrorsituasjoner på norsk kontinental-sokkel. Avdelingen har i de senere år i betydelig grad styrket sin maritime kompetanse, særlig med henblikk på å kunne løse terrorsituasjoner relatert til olje- og gassvirksomheten på sokkelen. Ved behov for høyner nasjonal beredskap vil et større antall av avdelingens tjenestemenn har beredskap til enhver tid.

Beredskapstroppen er utrykningsklar på kort varsel etter mottatt bistandsanmodning. Mannskapene i Beredskapstroppen trener 50 % av arbeidstiden for å være best mulig rustet til å kunne løse de krevende oppgavene troppen er tillagt. I opplæringen av mannskapene legges det stor vekt på temaer som ledelse, etikk, moral og holdninger. For øvrig deltar tjenestemenn ved beredskapstroppen på lik linje med andre tjenestemenn i forbindelse med løsning av ordensoppgaver i Oslo politidistrikt. Skarpere oppdrag som innebærer bevæpning løses ofte med bistand fra tjenestemenn i Beredskapstroppen.

Et større antall polititjenestemenn er gitt supplerende politiutdanning for å håndtere spesialoppgaver. Tjenestemennene er organisert i utrykningsenheter (UEH). I dag er det utrykningsenheter i samtlige politidistrikt. Totalt 800 polititjenestemenn inngår i ordningen. Alle politidistriktene har minst ett UEH-lag, bestående av minst 8 tjenestemenn.

Etableringen av utrykningsenhetene har gitt politiet kompetanse for å møte ekstraordinære situasjoner. Enhetene deltar i løsningen av ulike oppgaver som stiller særlige krav til:

- ferdigheter i å beherske spesielle teknikker, våpen og andre hjelpemidler, og/eller
- operere i par/lag hvor man samlet skal dekke ulik kompetanse, kapasitets- og sikkerhetsmessige behov, og/eller
- innsikt og praktisk erfaring i å delta ved større politioperasjoner under ledelse av politidistriktets stab, og i samarbeid med andre innsatslementer i politiet.

Utrykningsenhetenes kompetanse må imidlertid avgrenses mot det ansvar og de oppgaver Beredskapstroppen er pålagt. Totalt trenes det enkelte UEH-mannskap ca. 100 timer i året, hvorav ca. 50 timer lokalt og 50 timer i form av regionale og sentrale repetisjonskurs i regi av Politihøgskolen. UEH-mannskapenes opplæring og vedlikeholdstrening er for tiden under evaluering. Formålet med evalueringen er å sikre at UEH-mannskapene

er i stand til å møte fremtidens politioperative utfordringer på en god måte, blant annet utfordringer i tilknytning til håndtering av eventuelle terror-situasjoner.

På landsbasis består politiet av i overkant av ca. 8000 tjenestemenn og kvinner. Dette er en betydelig stående styrke i en krisesituasjon. Tidligere ble ca. 50 % av denne styrken innkalt av Forsvaret ved mobilisering, men det er nå iverksatt mobiliseringsfritak for fast ansatte polititjenestemenn. Årsaken til dette er at det er viktig å beholde profesjonelle politistyrker i en beredskapssituasjon.

For ytterligere å styrke politiet i en beredskapssituasjon, er det etablert en egen politireserve. Denne reserven består av mannskaper som har utført militær førstegangstjeneste, og som i stedet for å utføre repetisjonsøvelser er avgitt til tjeneste i politiet. I perioden 2002–2003 er til sammen 721 mannskaper øvet og utrustet etter nye og reviderte fagplaner.

Innen utgangen av 2004, vil politireserven bestå av ca. 920 operative politireservemanskaper. Mannskapene er i hovedsak utrustet tilsvarende det ordinære politiet, med sikte på utførelse av ordenstjeneste, bil- og fotpatruljering, trafikkregulering, publikumsekspedisjon og oppgaver av mer feltmessige forhold som objektsikring, grensekontroll og vakthold. Mannskapene er oppsatt med våpen og nødvendig utstyr for væpnet tjeneste.

Politireserveordningen er for tiden under evaluering. Det planlegges med sikte på å opprette en fremtidig godt utdannet og utrustet nasjonal politireservestyrke på 1500 mannskaper.

5.2.2 Politiets beredskapsplan mot terror/sabotasjevirk-somhet

Politiets beredskapsplan mot terror/sabotasjevirk-somhet er et eget planverk for Politidirektoratet og politiet for øvrig. Hensikten med planverket er å gi overordnede rammer for planlegging og iverkset-ting av tiltak som er nasjonalt initiert og koordinert. Beredskapsplanen inneholder primært ulike kon-krete tiltak, herunder handlingsalternativer, som politiet kan iverksette med utgangspunkt i det aktuelle trusselbildet. Tiltakene kan iverksettes helt eller delvis, og kan også begrenses til å omfatte enkelte utvalgte politidistrikter. Planver-ket kan anvendes uavhengig av andre beredskaps-planverk, men det er en forutsetning at planverket i nødvendig grad er koordinert og tilpasset tiltak i sivilt beredskapssystem (SBS). En effektiv bruk av

planverket forutsetter at Politidirektoratet og Poli-tiets sikkerhetstjeneste samarbeider om oppfølgin-gen av Politiets sikkerhetstjenestes trusselvurde-ringer, og at disse etatene i felleskap vurderer og fremmer forslag om aktuelle politioperative tiltak.

5.3 Bistand fra Heimevernet

Lov 17. juli 1953 nr. 28 om Heimevernet § 1 slår fast at HV fortrinnsvis skal delta i vernet av heim-trakten. HVs tradisjonelle primæroppgave er å sikre mobiliseringen av totalforsvaret, overvåke lokalområdene og støtte forsvarsgrenenes opera-sjoner. Heimevernsavdelingene skal i denne for-bindelse, som en del av territorialforsvaret, med alle midler påføre fienden størst mulig tap.

Loven § 13 slår fast at heimevernssoldater kan pålegges tjeneste som tar sikte på å avverge eller begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker.

Det endrede trusselbildet har ført til at Heime-vernets tradisjonelle primæroppgaver ikke lenger alene kan være dimensjonerende for HVs fremti-dige struktur. Et modernisert HV, i tråd med For-svarsdepartementets forslag i St.prp nr. 42 (2003–2004) om den videre moderniseringen av Forsva-ret 2005–2008, vil være relevant for oppdrag knyt-tet til blant annet suverenitetshevdelse, forsterket grensevakt, sikring av nasjonale styrker og mottak av allierte forsterkninger.

Når det gjelder bistand til politiet i forbindelse med å bekjempe terroranslag, kan HV i gitte situa-sjoner være en viktig ressurs. I lys av et uforutsig-bart trusselbilde hvor det ikke kan ses bort fra at politiets samlede ressurser ikke strekker til, er det viktig at HV ved behov kan stille fleksible og kom-petente bistandsressurser til disposisjon for poli-tiet. Slik bistand antas primært å kunne være aktu-elt i forbindelse med situasjoner der det iverksettes omfattende objektsikring, eller hvor beskyttelses-behovet vil kunne strekke seg over en lengre tids-periode. I denne forbindelse må det også tas høyde for at det kan oppstå et behov for sikring av bygnin-ger og installasjoner som man i dag ikke har vur-dert som potensielle terrormål. Slike vurderinger er en del av det løpende arbeidet med objektsik-ring.

Endringene i Heimevernets oppgaver vil aktua-lisere behovet for felles planlegging og øvelser mellom politiets styrker og de best forberedte delene av Heimevernet.

5.4 Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings- og sikkerhetstjenestene

Koordinerings- og rådgivningsutvalget (KRU) er et samarbeidsorgan for spørsmål som gjelder etterretnings- og sikkerhetstjenestene, og et rådgivningsutvalg for de berørte statsråder. Utvalgets oppgaver er å ivareta overordnet koordinering av de tre tjenestenes arbeidsoppgaver, prioriteringer og mål, og å analysere og utrede felles problemstillinger knyttet til trusselbildet. Det er etablert et fast sekretariat for KRU, slik regjeringen gikk inn for i St.meld nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet. Sekretariatsledelsen sammenkaller sekretariatet etter behov, og kan selv ta initiativ og foreslå utredninger og analyser.

Utvalget består av 6 faste medlemmer og skal ha følgende sammensetning: en representant fra Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, sjefen for Forsvarets etterretningsstjeneste, direktøren for Nasjonal sikkerhetsmyndighet og sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste. Ledelsen av utvalget vil alternere mellom Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet, i nevnte rekkefølge og for henholdsvis to år av gangen. Justisdepartementet er for tiden leder av utvalget. Sekretariat skal tilrettelegge for og følge opp saker som behandles i utvalget. Sekretariatet består av representanter fra Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet, og sekretariatledelsen ivaretas av det departement som til enhver tid innehar ledelsen av utvalget.

6 Internasjonalt samarbeid om sivil krisehåndtering

6.1 Innledning

Konfliktskapte humanitære kriser medfører flere berøringspunkter mellom politiske, militære og humanitære aktører. Det er derfor viktig at den sivile og militære innsatsen sees i sammenheng, med sikte på å oppnå klart koordinerte og effektive bidrag. Erfaringene fra konfliktområder har vist at militær tilstedeværelse kan være avgjørende for å sikre den stabilitet som er nødvendig for en positiv politisk og økonomisk utvikling. Samtidig er humanitær bistand og utviklingsbistand, politiresurser og bidrag til oppbygging av rettsvesenet viktige elementer for å kunne skape langsiktig fred og forsoning. Behovet for en hensiktsmessig rolleavklaring krever løpende kontakt og koordinering både på nasjonalt plan og mellom ulike internasjonale aktører. Dette kapitlet beskriver forholdet mellom sivil og militær innsats i internasjonale operasjoner og internasjonal sivil krisehåndtering, og gir en vurdering av hvilke sivile bidrag Norge gir i dag og bør kunne gi i fremtiden.

Støtte til økonomisk og sosial utvikling, demokratisering og beskyttelse av grunnleggende menneskerettigheter bidrar til at konflikter forebygges og fred og stabilitet i nærområder sikres. Norge har vært en pådriver for å styrke arbeidet med sivil krisehåndtering i NATO.

Både FN og NATO har utarbeidet retningslinjer som legger rammene for det sivil-militære samspillet. Retningslinjene reflekterer de to organisasjonenes ulike mandat og nedslagsfelt. Felles for dem begge er erkjennelsen av behovet for en løpende og tett koordinering på ulike nivåer for å sikre størst mulig gjensidig forståelse, rolleavklaring og komplementaritet i praktisk handling. Innenfor begge organisasjoner foregår det et løpende arbeid for å videreutvikle disse retningslinjene

Voldelige konflikter er fortsatt en stor utfordring i det internasjonale sikkerhetsbildet. Disse globale sikkerhetsutfordringene må møtes gjennom økt samarbeid på den internasjonale arena.

6.2 Forholdet mellom sivil og militær innsats i internasjonale operasjoner

6.2.1 Aktuelle operasjoner

De internasjonale operasjonene på Balkan og i Afghanistan er eksempler på de utfordringer man i dag står ovenfor på det sivil-militære området. I Kosovo har den NATO-ledede Kosovo Force (KFOR-styrken), i tillegg til å opprettholde den indre sikkerheten i Kosovo, støttet den sivile FN-administrasjonen (UNMIK). Styrken har blant annet støttet UNMIK-politiet med patruljering og kriminalitetsbekjempelse og har bistått sivilbefolkningen gjennom transport av vitale forsyninger, reparasjon av infrastruktur og behandling på KFORs sykehus. Forholdet mellom den militære og sivile innsatsen har vært løpende koordinert under UNMIKs ledelse.

Et viktig aspekt ved NATOs operasjoner i Kosovo er at de i utstrakt grad involverer partnerlandene, dvs. de landene som deltar i Partnerskap for fred, et samarbeidsprogram mellom NATO og individuelle partnerland.

I Afghanistan har den internasjonale styrken for stabilisering i Afghanistan (ISAF) vært sentral for å støtte overgangsregjeringen og legge forholdene til rette for det internasjonale bistandsarbeidet. I 2003 bidro Norge med i overkant av 300 personell, inkludert en sivil-militær samarbeidsenhet (CIMIC), en kirurgisk enhet, stabsoffiserer og et mekanisert vakt- og sikringskompani.

Norge har også gitt sivile bidrag til opplæring av afghansk politi gjennom det tyske politiprojektet i Kabul. I regi av ISAF vil det etterhvert bli etablert regionale stabiliseringslag i alle deler av Afghanistan. Stabiliseringslagene har som hovedoppgave å understøtte den afghanske sentralregjeringens myndighetsutøvelse ved å skape trygghet i regionene, og derved legge forholdene til rette for den politiske og økonomiske gjenoppbyggingen av landet. Utbyggingen av det internasjonale nærvær i landet gjennom disse lagene har aktualisert behovet for å sikre en klar rollefordeling mellom militær og sivil innsats. Det er besluttet at Norge skal delta

i et britisk-ledet stabiliseringslag i det nordlige Afghanistan som skal etableres i løpet av våren 2004.

Etter flere år med planlegging kunne EU i 2003 for første gang lede sivile og militære krisehåndteringsoperasjoner på Balkan. 1. januar 2003 etablerte EU sin første politioperasjon, European Union Police Mission (EUPM) i Bosnia-Hercegovina. Dette var en overtakelse av FNs politioperasjon, International Police Task Force (IPTF), i Bosnia-Hercegovina. Formålet var å støtte myndighetene i utvikling av et politikorps etter europeisk standard. Operasjonen inkluderte 510 internasjonale rådgivere, som skulle bidra med inspeksjon, rådgivning og utdanning. Norge bidro her med syv polititjenestemenn og en rådgiver.

I mars samme år ble NATOs militæroperasjon i Makedonia overtatt av EU. Operasjonen fikk navnet Concordia, og var EUs første militære krisehåndteringsoperasjon, med en styrke på 350 personer. Da denne ble avsluttet 15. desember 2003, fulgte EU opp med å etablere politioperasjonen Proxima i Makedonia. Formålet med Proxima er å støtte myndighetene i utvikling av et politikorps etter europeisk standard. Operasjonen skal være komplementerende til OSSEs arbeid i regionen, og har en størrelse på 200 personer. EU inviterte de nye medlemslandene, samt Bulgaria, Canada, Island, Norge, Romania, Russland, Sveits, Tyrkia, Ukraina og USA til å delta. Norge bidrar med fire personer i Proxima for en periode på inntil 12 måneder. I tillegg har EU fattet vedtak om at man ønsker å overta NATOs militære operasjon i Bosnia (SFOR) ved utgangen av 2004.

6.2.2 Hovedprinsipper for rollefordeling mellom militære og sivile aktører

Regjeringen ønsker, blant annet basert på erfaringene fra Balkan og Afghanistan, å bidra til størst mulig klarhet i rollefordelingen mellom sivile og militære aktører i konfliktområder. Sivil og militær innsats bør samordnes. Militær innsats kan først og fremst bidra til å skape de rammebetingelser i form av sikkerhet og stabilitet som er nødvendige for at sivile aktører skal kunne gjennomføre sine oppgaver. Det er derfor viktig at rolleavklaring og arbeidsdeling sikres gjennom koordinering mellom de ulike aktører, både i planleggingen og gjennomføringen av operasjoner.

Rollefordelingen mellom internasjonale militære styrker og sivile aktører vil variere med konfliktens type og intensitet og den militære operasjonens folkerettslige mandat. Sivil-militær koordinering og rolleavklaring bør ha som formål å sikre en mest mulig effektiv utnyttelse av de samlede res-

surser som er tilgjengelige, for å legge et best mulig grunnlag for stabilisering, forsoning og gjenoppbygging.

Humanitære grunnprinsipper om nøytralitet og upartiskhet må ivaretas, slik de er nedfelt i internasjonal humanitær rett (herunder Genève-konvensjonene). Disse prinsippene legger klare føringer på hvilke typer aktiviteter som bør utføres av ulike aktører i et konfliktområde. De vil også ha betydning for hvordan kontakten mellom ulike aktører bør foregå. I visse situasjoner kan for tett og synlig koordinering og samarbeid mellom militære og sivile aktører redusere den lokale befolkningens inntrykk av sivile aktørers uavhengighet. Dette kan igjen bidra til å svekke sikkerheten til sivilt personell.

Militære bidrag bør først og fremst bidra til å skape de rammebetingelser – sikkerhet og stabilitet – som er nødvendig for at sivile aktører skal kunne utføre sine oppgaver. Militære styrker bør vanligvis ikke utføre humanitært arbeid eller gjenoppbyggingsoppgaver.

I noen situasjoner kan imidlertid militære styrker være de eneste som er i stand til å utføre visse nødvendige oppgaver som tradisjonelt er forbundet med sivile. Militære styrker kan ha spesielle kapabiliteter som ikke andre aktører innehar eller er i stand til å skaffe til veie tidnok. For eksempel kan militære styrker undertiden være de eneste som kan nå frem med humanitær hjelp til sivile på grunn av sikkerhetshensyn. Militært nærvær eller annen støtte kan i andre tilfeller være en forutsetning for at humanitære aktører skal kunne arbeide i et område med høy sikkerhetsrisiko.

Når militært personell unntaksvis utfører oppgaver av tradisjonelt sivil art er det viktig at disse aktivitetene skiller seg tydelig fra aktiviteten til sivile organisasjoner. Personell, bygninger og utstyr må fremstå som militære gjennom merking og uniformering, slik at det ikke oppstår uklarhet om roller hos den lokale befolkning. Tilsvarende bør humanitære aktører der det er mulig unngå å gjøre seg avhengig av støtte fra militære enheter for å kunne utføre sitt arbeid.

Uønsket dobbeltarbeid og uklarhet om roller bør unngås gjennom løpende kontakt mellom militære og sivile aktører. FNs stedlige representasjon vil som regel ha en sentral rolle i slik koordinering. FN har utarbeidet egne retningslinjer for bruk av militære ressurser og sivilforsvarsressurser til støtte for humanitær innsats i konfliktområder (de såkalte MCDA-retningslinjene), som sammen med blant annet NATOs CIMIC-retningslinjer danner et viktig grunnlag for å sikre en hensiktsmessig rolleavklaring i fremtidige operasjoner hvor Norge del-

tar.¹ Bevissthet om ulike problemstillinger knyttet til sivil-militært samarbeid er en viktig del av opplæringsprogrammer for personell som skal sendes ut i internasjonale operasjoner.

6.3 Sivil krisehåndtering i NATO

NATO har over de senere år gjennomgått en rekke endringer for å møte de utfordringer som følger av det endrede trusselbildet vi står overfor i dag. Med det strategiske konseptet vedtatt i 1999 ble krisehåndtering en del av de grunnleggende oppgaver.

NATOs rammer for sivil kriseplanlegging (vedtatt i 2000) angir fem hovedområder for virksomheten til NATOs komité for sivilt beredskap (SCEPC-Senior Civil Emergency Planning Committee):

- Sivil støtte til det militære i henhold til artikkel 5 i Atlanterhavspakten, som slår fast at et angrep på ett NATO-land er å anse som et angrep på alle.
- Sivil støtte til militære krisehåndteringsoperasjoner som ikke er omfattet av artikkel 5.
- Støtte til nasjonale myndigheter i sivile kriser.
- Beskyttelse av sivilbefolkningen ved bruk av masseødeleggelsesmidler.
- Samarbeid med partnerlandene.

Fra norsk side har det vært lagt vekt på beskyttelse av sivilbefolkningen ved bruk av masseødeleggelsesmidler, noe som også har vært høyt prioritert i NATO. I det internasjonale sivile beredskapsarbeidet ble terroranslagene i USA 11. september 2001 et vendepunkt. NATO vedtok samme år en handlingsplan for sivil beredskap mot terrorhandlinger og masseødeleggelsesvåpen. Handlingsplanen fikk full oppslutning fra stats- og regjeringssjefene under NATO-toppmøtet i Praha i november 2002. Norge tok deretter sammen med Sverige og Finland initiativ til å utvikle retningslinjer for minstandarder for beskyttelse av sivilbefolkningen mot masseødeleggelsesvåpen, og har også ledet dette arbeidet siden. En nordisk rapport er blitt presentert for SCEPC.

For videre oppfølging av dette arbeidet ble det arrangert en NATO-konferanse om beskyttelse av sivilbefolkningen mot masseødeleggelsesvåpen i Trondheim 28.–30. januar i år, hvor det ble utarbeidet anbefalinger om hvordan arbeidet med retningslinjene skal føres videre i de enkelte med-

lems- og partnerland. Retningslinjene omhandler forberedelsestiltak og umiddelbar krisehåndtering utført av førstelinjepersonell (blant annet politi, brannvesen og helsevesen). Det blir lagt vekt på prosedyrer, utstyr, trening og opplæring. Retningslinjene vil bidra til at slikt personell i alle NATO- og partnerland raskt kan forbedre sin kapasitet for krisehåndtering, og at det vil bli enklere å samarbeide over landegrensene ved større ulykker og katastrofesituasjoner. For nærmere omtale av internasjonalt samarbeid og beredskap mot masseødeleggelsesmidler, se kapittel 7.6.

NATO har også engasjert seg i forhold til rent sivile krisehåndteringssituasjoner og etablerte i 1998 et eget krisekoordineringssenter, 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 involverer bruk av masseødeleggelsesvåpen. I forkant av krigen i Irak våren 2003 anmodet Tyrkia om støtte via EADRCC. Norge bidro på sivil side med to komplette renseenheter mot masseødeleggelsesmidler, inkludert fire instruktører fra Siviltforsvaret, i forbindelse med beredskapsforberedelser for å kunne håndtere en mulig krisesituasjon i Tyrkia.

Sivil beredskap er det største ikke-militære programmet innen Partnerskap for fred. Samarbeidsprogrammet innbefatter blant annet katastrofeberedskap, lovgivning og sivile aspekter ved krisehåndtering, humanitær hjelp og sivil-militært samarbeid. Partnerne oppfordres her til å delta i arbeidet med sivil krisehåndtering i NATOs seniorkomité for sivilt beredskap. Justisdepartementet representerer Norge i komiteen.

Fagdepartementer og direktorater representerer Norge i fagkomiteer under SCEPC. Her er det også lagt vekt på områder som eksempelvis tiltak mot masseødeleggelsesvåpen og terrorhandlinger og styrking av kritisk infrastruktur i tillegg til at fagkomiteene ivaretar samarbeid med partnerland

6.4 Sivil krisehåndtering i EU

Som en del av sin felles utenriks- og sikkerhetspolitikk har EU i flere år arbeidet for å utvikle en evne til krisehåndtering. Et hovedpoeng for EU er å sikre en helhetlig tilnærming til krisehåndtering, blant annet ved å utvikle både sivile og militære vir-

¹ Guidelines On The Use Of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies av mars 2003, tilgjengelig på http://www.reliefweb.int/mcdls/mcdu/Guidelines/MCDA_guidelines/MCDAGuidelinesMarch03FINAL.doc

kemidler. På den sivile siden har EU prioritert fire hovedområder: politi, rettsvesen, sivil administrasjon og sivil beredskap. På bakgrunn av målsetninger trukket opp av Det europeiske råd (EUs toppmøter), særlig i Gøteborg i juni 2001, har medlemslandene meldt inn sine tilgjengelige ressurser til EUs rådssekretariat. Økt bruk av overvåknings-team (monitoring missions) har kommet inn som et femte satsningsområde, og kartlegging av ressurser er påbegynt.

EUs utenriks- og sikkerhetspolitiske komité (PSC), som møtes på ambassadørnivå i Brussel, koordinerer EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk og styrer EUs innsats innen krisehåndtering, herunder de sivile aspekter. En komité for sivile aspekter ved krisehåndtering (CIVCOM) bistår PSC på den sivile siden. Det er også opprettet en koordineringsmekanisme for sivile aspekter ved krisehåndtering i EUs rådssekretariat. Koordineringsmekanismen har ansvar for EUs ressursdatabase på dette området, og et særlig ansvar for koordinering i forhold til de ressurser som sorterer under Europakommisjonen.

Det europeiske råd erklærte på sitt møte i Laeken i desember 2001 at ESDP var operativt, som betyr at EU ville være i stand til å iverksette krisehåndteringsoperasjoner på egenhånd. Krisehåndtering med sivile virkemidler kan enten skje som del av en militær operasjon, eller som en separat sivil operasjon. En slik operasjon kan enten være ledet av EU eller finne sted innen rammen av en annen organisasjon, for eksempel FN.

Innen de enkelte områder har EU kommet lengst på politisiden. Målsetningen om 5000 personell er nådd, og det er opprettet en egen planleggingsenhet for politioperasjoner i Rådssekretariatet. EUs arbeid legger nå særlig vekt på kvalitetsmessige aspekter som hurtig utrykning og felles opplæring, og på planlegging og understøtting av operasjoner.

I funksjoner knyttet til rettsvesen har medlemslandene innmeldt drøyt 280 personell innen kategoriene dommere, anklagere, administrativt personell og fengselspersonell. Det er også her pågående arbeid når det gjelder de kvalitative sider. Målsettingen med operasjoner på dette området er å bringe lokale institusjoner opp til internasjonale standarder, satt av for eksempel FN, OSSE og Europarådet. Rask tilbakeføring av styringsansvar til lokale instanser ses på som et hovedmål. Det vil bli lagt vekt på å tilrettelegge for utvikling av fullstendige og bærekraftige rettslige og strafferettslige instanser under lokal kontroll, som oppfyller internasjonale juridiske og menneskerettslige standarder.

Innenfor området sivil administrasjon er det særlig fokus på følgende funksjoner:

- Generelle administrative funksjoner: sivil registrering, registrering av eiendom, valg/ innstillinger til politiske stillinger, skattlegging, lokal administrasjon, toll og tjenester.
- Sosiale funksjoner; utdanning, helse og sosiale tilbud.
- Infrastrukturer som vann, energi, kommunikasjon, permanent infrastruktur, transport og avfallshåndtering.

Det er etablert en ressursbase for rekruttering av personell til oppdrag innen sivil administrasjon. Denne databasen inneholder lister med navn på eksperter som vil være klar til utplassering på kort varsel. Rundt 250 personell er identifisert av medlemslandene. Arbeid for å konkretisere behovene og utvide denne ressursbanken pågår.

Når det gjelder sivil beredskap har EU-landene identifisert 100 eksperter som kan utgjøre mindre evaluerings-/koordineringsteam og som kan rykke ut på 3–7 timers varsel. I tillegg er det identifisert opptil 2000 eksperter som kan delta i sivile beredskapsteam på kort varsel. Også her er arbeid med felles opplæring og øvelser et pågående prosjekt.

Europakommisjonen har under sitt ansvarsområde opprettet en samordningsmekanisme for å forsterke samarbeidet om sivil beredskap. Opprettelsen av mekanismen er et ledd i arbeidet med å gjøre EU mer operativt og supplere det forebyggende arbeidet som foregår innen EUs handlingsprogram for sivil beredskap. Ressursene som er meldt inn til samordningsmekanismen skal kunne være tilgjengelige i tilknytning til oppdrag ved naturkatastrofer og tekniske, radiologiske eller miljømessige kriser samt oljeforurensing, i eller utenfor EU-området.

I Innst. S. nr. 94 (2002–2003), jf. St.prp. nr. 37 (2002–2003) Om samarbeid i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) i 2003 behandles Norges deltakelse i Kommisjonens samordningsmekanisme for sivil beredskap. Denne deltakelsen, som er forankret i EØS-avtalen, forplikter Norge til å melde inn ressurser innen sivil beredskap til Kommisjonen. Fra norsk side har man meldt inn Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sine internasjonale støtteteam sammen med flere andre nasjonale ekspertmiljøer.

Dersom EU leder eller deltar med sivile midler i en operasjon som defineres som krisehåndtering, vil operasjonen være en del av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og ledes av EUs råd. I prak-

sis vil PSC ha den politiske ledelsen av en slik operasjon. Det er vedtatt prosedyrer for hvordan de ressurser knyttet til sivil beredskap som koordineres i Kommisjonen kan trekkes inn i EUs samlede innsats i forbindelse med en krisehåndteringsoperasjon.

I lys av terroraksjonene i Madrid 11. mars 2004 vedtok Det europeiske råd på sitt møte 25. 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 utkastet til ny konstitusjonell traktat for EU. I en slik sammenheng vil også de sivile beredskapsmidler som er innmeldt til Kommisjonen kunne bli trukket inn.

Som ikke-medlem av EU deltar Norge ikke i EUs samarbeid om en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det er imidlertid etablert mekanismer for dialog og konsultasjoner mellom EU og Norge og andre tredjeland. Når det gjelder sivile aspekter har man fra norsk side meldt inn politiresurser (ca. 80 personer) som en del av det grunnlag EU vil kunne trekke på i en politioperasjon. Den norske beredskapsgruppen for internasjonal sivil krisehåndtering, som består av personell innen rettskjedene (dommere, påtalemyndighet og fengselspersonell) vil også kunne benyttes i en EU-ledet sivil krisehåndteringsoperasjon (se kapittel 6.6). Norsk medvirkning i slike operasjoner er imidlertid avhengig av en invitasjon til deltagelse fra EUs råd. Som nevnt har Norge bidratt i begge de sivile krisehåndteringsoperasjoner EU så langt har iverksatt (EUPM og Proxima).

6.5 FN/OSSE

Nordisk Råd vedtok høsten 2001 en anbefaling til de nordiske lands regjeringer om å styrke arbeidet med sivil krisehåndtering. Regjeringene ble da anmodet om å styrke og utvikle FNs overordnede rolle på dette området, samarbeide om å styrke OSSEs krisehåndteringssevne (REACT), å opprettholde fremdriften i arbeidet med å utvikle konfliktforebygging og sivil krisehåndtering i EU, herunder gjennom samarbeidet med ikke-medlemsland, og å støtte arbeidet i NATO og PfP i retning av et utvidet sikkerhetsbegrep og sivil krisehåndtering.

På initiativ fra Norge har de nordiske land sammen med Tyskland innledet et uformelt samarbeid innen sivil krisehåndtering. Fra og med hø-

sten 2001 har også Polen og de baltiske land deltatt. Nettverket består av myndighetsrepresentanter, ikke-statlige organisasjoner og forskningsinstitusjoner som har fokusert på spørsmål vedrørende sivilt politi i internasjonale fredsoperasjoner. Norge var ansvarlig for gjennomføring av et seminar på dette området i Berlin i oktober 2002.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har et nært samarbeid med FNs kontor for koordinering av humanitære spørsmål. Sammen med beslektede beredskapsorganisasjoner i Norden, Storbritannia og Nederland er DSB medlem av «International Humanitarian Partnership» (IHP). IHP er en uformell sammenslutning som jobber i forståelse med OCHA for å forbedre internasjonal katastrofehåndtering særlig gjennom FNs system for krisevurdering- og koordinering på skadested (UNDAC).

Norske humanitære hjelpeorganisasjoner får omfattende offentlig støtte til sine innsatser i sivil krisehåndtering. Dette dreier seg bl.a. om bistand til å gi husly, rent drikkevann, mat og medisinsk nødhjelp ifm kriser og katastrofer. Organisasjonene bidrar videre til drift av flyktningeleire, til å gi barn i katastrofeområder utdanning samt til opplæring i krisehåndtering og kriseberedskap i særlige katastrofeutsatte land i sør.

DSB har samarbeidsavtaler med to av FNs særorganisasjoner; FNs Høykommisær for flyktninger (UNHCR) og Verdens Matvareprogram (WFP). DSBs internasjonale støtteteam har vært i aksjon for begge disse organisasjonene, og har forpliktet seg til å stille materiell og personell til disposisjon for disse så sant det lar seg gjøre praktisk og finansielt. Avtalene forhindrer imidlertid ikke at ressurser kan settes inn for andre organisasjoner.

6.6 Sivile beredskapsressurser

Norge har vært aktiv i det internasjonale arbeidet med sivil krisehåndtering. Gjennom Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap (DSB) har Norge internasjonale støtteteam som opereres av Siviltforsvaret. DSBs internasjonale støtteteam gjør det mulig å tilby internasjonale organisasjoner støttetjenester innen forpleining, forlegning, transport, samband og kontor- og helsetjenester. Hensikten er å sette andre hjelpearbeidere bedre i stand til å konsentrere seg om en direkte hjelp til katastroferammede. Med basis i en mannskapsstyrke og et beredskapslager kan støtteteam på 8–10 personer settes sammen, skreddersydd etter oppdragets art. Støtteteamene har vært i aksjon for FN i Albania, Vest-Afrika, Tadsjikistan og Iran.

Norwegian UNDAC Support er et annet konsept hvor personell fra Sivilforsvaret kan levere støttetjenester til FNs team for katastrofevurdering og koordinering (UNDAC) innen telekommunikasjon og IT. Denne kompetansen kan også benyttes innen internasjonal opplærings- og øvelsesvirksomhet.

Norske sivile beredskapsressurser er meldt inn til både EU og NATO og kan etter forespørsel brukes i en aktuell sivil krisesituasjon i et av landene. Sivile beredskapsressurser kan også benyttes som støtte for en militær operasjon.

Norsk ressursbank for demokrati og menneskerettigheter (NORDEM) er et program ved Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) rettet mot fremme av demokrati og menneskerettigheter. NORDEMs beredskapsstyrke imøtekommer internasjonale organisasjoners (blant annet FN og OSSE) behov for kvalifisert personell som på kort varsel kan bli stilt til rådighet til virksomhet knyttet til utvikling av demokrati og respekt for menneskerettighetene. Arbeidet skjer i nært samarbeid med Flyktningsrådet. De aller fleste oppdragene kommer via Utenriksdepartementet, som også står for det meste av finansieringen.

De kommunale brann- og redningsetater har kompetanse og store materiellressurser som kan være relevante også for bruk internasjonalt. Siden dette er kommunale ressurser som er bundet opp i den daglige beredskapen, bør det inngås avtaler med de største kommunene i landet om bruk av ressursene, med forutsetning om at kommunene skal holdes skades- og utgiftsløse dersom staten ønsker å trekke på ressursene.

DSB kan i dag bidra internasjonalt med:

- Komplette teltleir med overnattingsplass for inntil 50 personer, med kjøkken, kontorfasiliteter, telekommunikasjons-/IT-ressurser, samt sanittets- og mekanikerkompetanse.
- Ekspertise innen feltmessig telekommunikasjon med relevant utstyr.
- Det kan tenkes utviklet kapasitet knyttet til:
 - Tradisjonelle brann- og redningsressurser
 - Ressurspersonell innen feltmessig prosjektleidelse, logistikk og transport
 - Deteksjons-, beskyttelses- og renseutstyr for bruk ved henvendelser som involverer masseødeleggelsesmidler, samt opplæringskompetanse innen feltet.

Norge har siden 1989 deltatt med politipersonell i internasjonale politioperasjoner hovedsakelig under ledelse av FN. I tillegg har Norge bidratt med politiressurser under regionale organisasjoner og bilaterale prosjekter. Regjeringen har

besluttet at inntil 1 % av den norske politistyrken til enhver tid skal kunne avgis til fredsbevarende oppdrag. Pr. 1. mai 2004 er 54 utplassert. Hovedmålet med en slik deltakelse er et ledd i det overordnede målet om at Norge skal bidra til fred og stabilitet utenfor landets grenser.

For å få et system med mer forutsigbart ressursgrunnlag også fra de øvrige deler av rettskjedene, og for å se ressursene i sammenheng, tok Utenriksdepartementet initiativ overfor Justisdepartementet til å opprette prosjekt «styrkebrønn» i regi av Justisdepartementet. Høsten 2003 ble prosjektet opprettet. Dette er en beredskapsgruppe for internasjonal sivil krisehåndtering som består av i alt 30 personer (dommere, statsadvokater, politijurister og personell fra fengselsvesenet) som ble klar for oppdrag i mars 2004.

Beredskapsgruppen skal kunne bistå med kompetanse innenfor følgende områder:

- Rådgivning og bistand i forbindelse med oppbygging av institusjoner i hele rettskjedene, som ledd i demokratiutvikling i områder som har hatt krig eller interne konflikter, i områder som er i en overgangsfase fra totalitære regimer, og i områder med svake demokratier.
- Rådgivning og bistand i forbindelse med opplæring i internasjonale menneskerettigheter og bruk av internasjonale menneskerettighetskonvensjoner på alle nivå.
- Deltakelse i operative oppgaver innenfor rettspleien i land/områder satt under administrasjon av det internasjonale samfunn, i en overgangsfase inntil nasjonale/lokale institusjoner er etablert.

Personell kan bli sendt ut på enkeltoppdrag eller i team som del av et større program. Inkludert personell fra politiets beredskapsgruppe vil det være mulig å sende ut et norsk team som omfatter alle deler av rettsapparatet. FN, OSSE og EU vil være sentrale oppdragsgivere.

6.7 Utvidet internasjonal samarbeid

I dagens endrede sikkerhetspolitiske situasjon er økt samarbeid både internasjonalt og nasjonalt avgjørende for å kunne møte de nye sikkerhetsutfordringene det sivile samfunn står overfor. Samtidig har internasjonalt samarbeid innenfor justis- og politiområdet fått en stadig mer fremtredende rolle. Samarbeid på det justispolitiske området står helt sentralt, og retter seg særlig mot stabilisering av situasjonen innad i stater som av ulike grunner

har en sammenbrutt statsmakt, samt bistand til naturkatastrofer eller teknologiske kriser.

Regjeringen vil arbeide aktivt for at de internasjonale aspekter ved samfunnssikkerhets-arbeidet fortsatt får en fremtredende plass i årene som kommer. Ved å bidra til fred og stabilitet internasjonalt gjennom konfliktforebygging, rettsoppgjør og freds- og forsoningsarbeid ivaretar vi også sikkerheten i egne nærområder.

Det skal arbeides for å skape en større bevissthet om spørsmålene knyttet til det sivil- militære samspillet også på internasjonalt nivå, blant annet innenfor rammen av NATO og FN. I lys av de endrede forutsetningene for sivil-militært samarbeid de senere år, vil man se på erfaringene fra de ulike internasjonale operasjoner som Norge deltar

i, med sikte på skape klareste mulige retningslinjer for fremtidig innsats. Regjeringen ønsker en tett dialog med representanter for blant annet humanitære organisasjoner om disse spørsmålene.

Norges rolle som pådriver for arbeidet med krisehåndtering innenfor NATO-rammen skal videreføres. Arbeidet med å delta i den videre utviklingen av EUs krisehåndteringsmekanismer innenfor den felles utenriks- og forsvarspolitikken vil fortsette. Deltakelse i EUs politioperasjoner vil fortsatt være viktig. Gjennom opprettelsen av prosjekt «styrkebrønn» kan man nå tilby personellassistanse innen hele politi- og rettskjedene, hvilket vil være en verdifull ressurs i reform- og gjenoppbyggingsprosesser.

7 Beredskap mot masseødeleggelsesmidler

Masseødeleggelsesmidler omfatter kjernefysiske, radiologiske, kjemiske og biologiske stridsmidler. I tillegg inkluderes farlige kjemiske, biologiske og radiologiske substanser som er fremstilt for andre formål enn våpenformål, men som har stort skadepotensial. Som en oppfølging av St.meld. nr. 17 (2001 – 2002) Samfunnssikkerhet skal beredskapen mot masseødeleggelsesmidler holdes på et høyt nivå.

Kjernefysiske, radiologiske, biologiske og kjemiske midler krever ulik håndtering, og håndteres av forskjellige myndigheter og kompetansemiljøer, alt etter hvilke midler som er tatt i bruk. Informasjonshåndtering, tverrfaglig samarbeid og behov for sivil-militært samarbeid utgjør imidlertid felles utfordringer. Beredskap mot masseødeleggelsesmidler hviler på ansvarsprinsippet og den ordinære beredskapen i forhold til smittevern og ulykker med atom-/radiologiske og kjemiske midler. I det følgende vil det bli gitt nærmere beskrivelse av beredskap og utfordringer knyttet til atomberedskap, smittsomme sykdommer og bioterrorisme og kjemikalieberedskap.

7.1 Nye utfordringer for atomberedskap

Atomberedskapen i Norge er organisert gjennom et kriseutvalg ved atomulykker med deltagelse fra helsesektoren, justissektoren og Forsvaret, under ledelse av Helsedepartementet og Statens strålevern.

Dagens beredskapsorganisasjon ble etablert etter Tsjernobyl-ulykken. Nye utfordringer for atomberedskapen er kommet til de senere år. Disse nye utfordringene er knyttet til atomterrorisme og scenarier med planlagt spredning av radioaktive stoffer i store befolkningssentra («skitne bomber»), samt aksjoner mot sivile atomanlegg, reaktordrevne fartøyer og transport av brukte atombrensel. Bare en trussel om spredning av radioaktive stoffer vil kunne skape usikkerhet og behov for en godt fungerende beredskapsorganisasjon.

Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) indikerer at mer enn 100 land har utilstrekkelig

kontroll med sine strålekilder. IAEA har registrert om lag 400 verifiserte tilfeller av smugling av radioaktive kilder siden 1993, og det antas at bare en liten del oppdages.

Ved scenarier der terrorister har tatt i bruk strålekilder, er det ønskelig så raskt som mulig å kartlegge strålenivået. Det kan også være aktuelt å gjennomføre søk etter kilder over større eller mindre geografiske områder. Bevilgninger som ble vedtatt ved behandlingen av St.prp. nr. 54 (2001–2002) om tilleggsbevilgninger i 2002 knyttet til ressursbehovet innen det sivile beredskap, sikrer gjennomføring av flere tiltak og gir en viktig styrkning av beredskapen ved denne typen scenarier. Et godt fungerende samarbeid mellom nasjonale aktører, et effektivt forvaltningsregime for bruk av kilder i industri, forskning og medisin, en effektiv grensekontroll, samt en velfungerende beredskap mot terror med radioaktivt materiale, vil alle være viktige virkemidler for å hindre misbruk av radioaktive kilder i Norge. Statens strålevern gjennomfører nå tiltak for å sikre bedre oversikt over alle strålekilder i Norge, samtidig er det i ny lovgivning på feltet stilt krav om strengere fysisk sikring av kilder.

Tilgang til spaltbart materiale er avgjørende for muligheten til å fremstille kjernevåpen. «Ikkespredningsavtalen» er et viktig redskap for internasjonal kontroll med denne type materiale. Avtalepartene forplikter seg til deklarasjon av alt spaltbart materiale, samt til verifikasjon gjennom uanmeldte inspeksjoner fra atomenergibyrået i Wien. I Norge finnes en begrenset mengde spaltbart materiale, hvorav hovedmengden er i tilknytning til reaktoranleggene på Kjeller og i Halden. Materialet er i tillegg til internasjonal kontroll, underlagt et strengt regime med hensyn til fysisk sikring.

Reaktordrevne fartøyer finnes stasjonert i våre nærområder og flere norske militære havner har regelmessige anløp av reaktordrevne fartøyer fra NATO-land. Statens strålevern avgir innstilling i forbindelse med konsesjonsbehandlingen av hvert enkelt av disse anløpene. Arbeidet med å oppdatere beredskapsplanene knyttet til anløpshavnene i forhold til det nye trusselbildet er påbegynt og skal prioriteres. I tillegg til det sikkerhetsopplegget

som iverksettes av norske myndigheter, har nasjoner med fartøy som anløper norske havner et selvstendig ansvar for sikkerheten rundt fartøyet i havn og dimensjonerer sikkerhetsopplegget ut ifra risiko. Statens strålevern vil arbeide for at sikkerhetsopplegget avstemmes med nasjonale beredskapsplaner knyttet til slike anløp.

7.1.1 Videreutvikling av atomberedskapen

Store deler av utstyrsparken til atomberedskapen er fra årene rett etter Tsjernobyl-ulykken i 1986. Det er utarbeidet en langtidsplan for utskifting og oppgradering av atomberedskapens ressurser. Langtidsplanen ble ferdigstilt i januar 2002, og er senere løpende revidert. Planen identifiserer en rekke nødvendige tiltak og ressursbehov blant annet basert på et trusselbilde som inkluderer atomterrorisme. Enkelte av tiltakene og ressursbehovene er fulgt opp gjennom St.prp. nr. 54 (2001–2002) og gjennom departementenes fagproposisjoner. Det gjenstår fortsatt investeringsbehov i årene som kommer for å nå de målene i Kriseutvalgets langtidsplan. I St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet fremgår det at utskifting i henhold til en slik plan vil være en høyt prioritert oppgave.

Sivilforsvaret har som oppfølging av St.prp. nr. 54 (2001–2002) revidert og oppdatert radiamåletjenesten og har etablert 123 målepatruljer for påvisning av radioaktiv forurensning. Patruljene har en tilnærmedesvis lik geografisk plassering som Sivilforsvarets fredsinnsettingsgrupper (FIG). Patruljene måler regelmessig bakgrunnstråling på ca. 400 faste målepunkter. I en atomulykkesituasjon vil patruljene foruten å foreta målinger på de faste målepunktene, også kunne foreta målinger på andre punkter besluttet av Kriseutvalget for atomulykker. Sivilforsvaret kan også bistå med å løse oppgaver som Kriseutvalget har fullmakt til å iverksette i akuttfasen av en atomulykke, som for eksempel evakuering, rensing av forurensede personer og opphold i tilfluktsrom.

Langsiktig og løpende vurdering av konkrete tiltak og informasjon om hvilke beredskapstiltak andre land iverksetter vil være viktige for vurderingen av tiltak som kan være aktuelle i Norge. Stråling gir normalt ikke akutte symptomer og det finnes i Norge i dag ikke utstyr til bruk for påvisning og varsling av ambulansemannskapene på et ulykkessted. Storbritannia iverksetter utplassering av detektorer i alle ambulansestasjoner og akuttmottak. I tillegg utstyres ambulansemannskapene med dosimeter for måling av stråling på et ulykkessted. Det skal vurderes om deler av helsetjenesten i

Norge bør utrustes med deteksjonsutstyr i forbindelse med den skjulte trusselen som nukleær stråling utgjør.

Det kommunale og interkommunale brannvesen trenger økt kunnskap, utstyr og trening til å kunne håndtere hendelser knyttet til nye utfordringer for atomberedskapen. Mulighetene for å opprette en særskilt innsatsstyrke basert på personell fra kommunale eller interkommunale brannvesen som er trent og utstyrt til å utøve innsats i hendelser der radioaktivt materiale er benyttet eller involvert skal utredes. Dette arbeidet skal sees i sammenheng med forberedelser og disponeringer som allerede er gjort av Sivilforsvaret innenfor dette området.

7.2 Ansvar og beredskap mot smittsomme sykdommer

Håndteringen av biologiske midler krever svært spesialisert kompetanse. Beredskapstiltakene bør derfor i størst mulig grad integreres i den daglige løpende virksomhet.

Smittevernet omfatter samfunnets tiltak mot smittsomme sykdommer, både naturlige og menneskeskapte utbrudd og epidemier. Et godt fungerende allment smittevern er en forutsetning og basis for beredskap mot epidemier og såkalt bioterrorisme. Dette inkluderer et godt vaksinasjonsprogram, god næringsmiddelhygiene, sikker vannforsyning og god allmenn hygiene.

Helsedepartementet har gjennom et sett av tiltak sørget for å styrke beredskapen mot masseødeleggelsesmidler de siste to årene og Stortinget har bevilget midler til tiltak, jf. St.prp. nr. 1 (2001–2002) og St.prp. nr. 54 (2001–2002), jf. Innst. S. nr. 255 (2001–2002).

Sosial- og helsedirektoratet er forvaltningsmyndighet innen smittevern og beredskap, inkludert legemiddelberedskap, og har etter smittevernloven hjemmel til å iverksette en rekke tiltak for hele eller deler av landet. Folkehelseinstituttet er statens smitteverninstitutt med ansvar for overvåking, rådgivning, forskning og vaksineberedskap. En viktig funksjon er bistand til kommunene. Mattilsynets distriktskontorer er naturlige samarbeidspartnere for kommunene i håndtering av utbrudd som kan være mat- eller vannbårne.

Kommunene har utstrakt myndighet etter smittevernloven. Hver kommune har en smittevernlege med ansvar for koordinering og håndtering av aktuelle situasjoner. Smittevernlegen kan benytte lokale ressurser, som politi, redningsetater, Sivilforsvaret og frivillige organisasjoner. Det skal

fremmes forslag for Stortinget om endringer i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer og lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunen. Forslagene tar sikte på å gi kommunene mulighet til å danne større og mer slagkraftige interkommunale smittevern enheter. Helseforetakene har ansvar for spesialisthelsetjeneste innen diagnostikk og behandling og har veiledningsplikt i forhold til kommunene.

Smittevernloven pålegger alle kommuner å ha smittevernplaner, mens de etter helse- og sosialberedskapsloven er pålagt å ha beredskapsplaner. Helsetilsynets kartlegging viser at det den 31. desember 2003 fortsatt mangler smittevernplaner i 15 % av kommunene og plan for helsemessig og sosial beredskap mangler i mer enn 50 % av kommunene. Myndighetene skal følge opp saken og fylkesmennene og Sosial- og helsedirektoratet vil spille en sentral rolle, både som veiledere, pådriver og som tilsynsmyndighet alle de fem regionale helseforetakene har utarbeidet smittevernplaner.

7.2.1 Beredskapstiltak mot epidemier og pandemier

Etter behandlingen av St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet, har helsemyndighetene styrket den nasjonale smittevernberedskapen. Helsedepartementets Nasjonale beredskapsplan for pandemisk influensa, som ble revidert i 2003, regulerer tiltak for hvert nivå i utviklingen av en pandemisk influensa. Som del av beredskapsplanen er det oppnevnt en pandemikomité som ledes av Sosial- og helsedirektoratet med Nasjonalt folkehelseinstitutt som sekretariat. Komiteen, som består av utpekte representanter fra fagetatene og fagmiljøene i Norge, gir råd til departementet om tiltak for å beskytte befolkningen.

Beredskapsplanen mot pandemisk influensa bygger på WHO's anbefalinger. Den tar sikte på å redusere sykkelighet og død, og ta hånd om et stort antall syke og døende pasienter. Videre har den som mål å opprettholde nødvendige tjenester i et samfunn med høyt sykefravær og gi fortløpende, nødvendig informasjon til helsetjenesten, offentlige instanser, publikum og massemediene. Planen skal gi en rask og samordnet reaksjon når det er sannsynlig at en influensapandemi kan utvikle seg og legger opp til å benytte eksisterende kriseplaner, nettverk og organisasjoner.

Ved utbruddet av SARS-epidemien våren 2003 ble smittevernmyndighetene satt på prøve, selv om Norge ikke ble rammet. Årsaken til epidemien var lenge ukjent, den spredte seg ukontrollert og det

tok relativt lang tid før viruset var karakterisert. Medieoppmerksomheten og dermed informasjonsbehovet overfor publikum var stort. Evalueringen viste at norske myndigheter samarbeidet godt, og evnet å mobilisere og formidle alvoret i situasjonen uten å skape frykt. SARS-epidemien understreket nødvendigheten av koordinert informasjon til tjenesteapparatet og til publikum og ga etatene god erfaring i å samordne og formidle opplysninger og råd under en smittevernkriser.

Meldingssystemet for smittsomme sykdommer (MSIS) er opprustet gjennom nye datasystemer som tillater innsamling av opplysninger fra de medisinsk-mikrobiologiske laboratoriene til Folkehelseinstituttet elektronisk slik at forsinkelse reduseres. Meldingssystemet medfører automatiske signaler ved uvanlige antall av sykdomstilfeller. En ny forskrift om Meldingssystemet for smittsomme sykdommer pålegger legene en umiddelbar varslingsplikt til kommunelegen, fylkesmannen og Folkehelseinstituttet om tilfeller av smittsomme sykdommer som kan være forårsaket av overløst spredning av smittestoffer.

Folkehelseinstituttet kan nå tilby kommunene støtte til oppklaring av epidemier, blant annet gjennom spesialundersøkelser av smittestoffene med DNA-analyser og gjennom en feltepidemiologisk innsatsgruppe som er opprettet for å kunne assistere på stedet. I Europa finnes nå seks laboratorier i høyeste sikkerhetsklasse, såkalte P4-laboratorier. Med utgangspunkt i Nordisk helseberedskapsavtale som ble inngått på Nordisk ministerrådsmøte i juni 2002, er det inngått avtale med Smittskyddsinstituttet i Sverige om døgnerberedskap for bruk av deres høysikkerhetslaboratorium (P4-nivå) ved behov for å undersøke særlig smittsomme mikrober. Folkehelseinstituttet vil utvide sitt samarbeid med P4-laboratoriet i Sverige som del av et nordisk samarbeid. Helseforetakene og Folkehelseinstituttet er i ferd med å oppgradere sine laboratorier på P3-nivå. Dette gir Norge en god og tilstrekkelig beredskap på området.

Regjeringen har, i likhet med WHO og andre lands helsemyndigheter, fulgt utviklingen i smittesituasjonen for utbruddet av fugleviruset i Sørøst-Asia nøye. På bakgrunn av en gjennomgang av beredskapsrutiner og av legemiddelsituasjonen, har det vært nødvendig raskt å iverksette tiltak for å redusere skadevirkningene av en mulig pandemisk influensa. Regjeringen har derfor gjennomført to straktiltak for å redusere skadevirkninger av en mulig pandemisk influensa hos mennesker, jf. St. prp. nr. 43 (2003–2004). Det er inngått avtale med en grossist om å holde et beredskapslager av legemidler mot virus. Videre inngås det en garanti-

avtale for kjøp av 2 millioner doser influensavaksiner.

God behandling av pasienter i en epidemi hviler på dyktig helsepersonell, gode sykehus med reservekapasitet, beredskapsplaner, tilstrekkelig antall intensivplasser og isolater i tillegg til nødvendige lagre av utstyr og legemidler. Her er en rekke viktige tiltak iverksatt de siste årene. Sosial- og helsedirektoratet har i samarbeid med Folkehelseinstituttet bygd opp et nasjonalt legemiddellager som inkluderer viktige antibiotika til behandling av smittsomme sykdommer, inkludert sykdommer som kan være resultat av overlagt spredning av smittestoffer.

Sosial- og helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet utgir våren 2004 en veileder om isolering av pasienter med smittsomme sykdommer. Flere helseforetak foretar risikovurderinger og tilpasser sin isolatkapasitet. Forskriften om smittevern i helseinstitusjoner er under revisjon.

7.2.2 Tiltak mot smittsomme sykdommer og bioterrorisme

Uttrykket bioterrorisme brukes ofte om spredning eller trusler om spredning av smittestoffer eller biologiske toksiner. Slik spredning kan variere betydelig i alvorlighetsgrad, fra forurensing av ferskvareledningen i en butikk med diarèframkallende bakterier til spredning av toksiner i drikkevann. Det er få biologiske midler som kan føre til sekundær spredning ved at de rammede pasientene blir smittsomme.

Det er få eksempler fra nyere tid på overlagt spredning av smittestoffer. Det kan skyldes at de tekniske hindringene for virkelig å skape massedød ved bruk av smittestoffer krever høy kompetanse. Fordekte angrep med lavteknologiske løsninger er derfor mer sannsynlig enn masseødelegelsesangrep.

Fordekte bioterrorangrep kan ha mange likhetstrekk med naturlige epidemier, og det tar tid før man forstår at epidemien skyldes overlagt spredning av smittestoffer. Det er derfor nødvendig at samme etater og kompetanse benyttes i håndteringen. For eksempel vil smittevernlegenenes erfaring fra håndtering av naturlige epidemier være meget verdifulle i håndtering av bioterrorangrep. God allmenn smittevernberedskap er derfor samtidig god bioterrorberedskap.

Oppfølging fra helsemyndighetenes side, slik at primær- og spesialisthelsetjenestene kan styrke evnen til beredskapsplanlegging og krisehåndtering, står sentralt. Folkehelseinstituttet vil bygge ut sin støtte til kommunene for å styrke deres evne

til å håndtere epidemier. Statlige etater, helseforetak og kommuner vil styrke sin informasjonsberedskap for epidemier. Kommunene og helseforetakene arbeider med å ferdigstille sine smittevernplaner og helseberedskapsplaner og holde øvelser. Samarbeidet mellom Mattilsynet og de statlige og kommunale smittevernetater skal utvides.

Etter innkjøp av mobile renseenheter og personlig verneutstyr har helsetjenesten totalt kurset om lag 1000 personer i bruk av vernedrakter og saneringsutstyr. Utstyret kan benyttes til rensing av personer som har vært eksponert både for radiologiske, biologiske eller kjemiske midler.

Ullevål Universitetssykehus HF (UUS) er midlertidig tildelt landsfunksjon for behandling av stråleskadde pasienter, og pasienter som har vært utsatt for biologiske eller kjemiske midler, herunder personer som ankommer Norge fra utlandet. UUS har også fått i oppdrag å stille egnet personell til rådighet for et team for diagnose og førstelinjehåndtering. Teamet skal kunne rykke ut til mistenkte tilfeller av smittsomme sykdommer, kunne stille diagnose og ta hånd om pasientene den første tiden. Teamet har på frivillig basis latt seg revaksinere mot koppesmitte. Den infeksjonsmedisinske beredskapen ved sykehuset er også styrket gjennom at det er etablert laboratoriekapasitet ved infeksjonsmedisinsk avdeling for å unngå at prøvemateriale fra høyrisikopasienter må transporteres rundt på sykehuset i forbindelse med analyser, jf. bevilgninger foretatt i Innst. S. nr. 23 (2001–2002), jf. St.prp. nr. 3 (2001–2002) Om endringer av bevilgningene på statsbudsjettet for 2001 for å styrke den helsemessige beredskap mot atom-, biologiske og kjemiske våpen.

Koppevirus er ett av flere biologiske agens som har vært vurdert som et mulig middel ved terroraksjoner. Sannsynligheten for spredning av koppevirus vurderes som lav. Konsekvensene av en eventuell spredning vil imidlertid være så omfattende og utfordringene for helsetjenesten og myndigheter så betydelige, at det er etablert en særskilt beredskap på dette området. En midlertidig beredskapsplan mot koppesmitte ble fastsatt i 2003, og arbeidet med planen sluttføres i 2004. Den nasjonale planen er samkjørt med planen som er utarbeidet innen rammen av det nordiske helseberedskapssamarbeidet. Planene er også harmonisert i forhold til standardiseringsarbeidet som har pågått i EU-landene.

Det er gitt klarsignal til UUS og Stensby sykehus for å gjennomføre forberedelser som setter dem i stand til å motta pasienter i henhold til beredskapsplanen, hvis en utbruddssituasjon skulle oppstå. UUS er også midlertidig tildelt rollen som kom-

petansesenter på dette feltet. Det innebærer å gi råd og veiledning til den utøvende helsetjenesten om diagnostikk og behandling. Helsedepartementet arbeider nå med sikte på å gjøre UUS' landsfunksjon og funksjon som kompetansesenter permanent.

Det nasjonale lageret inneholder om lag 650 000 doser koppevaksine, som er testet og funnet i orden. Dagens beredskapslager gir en god vaksineberedskap til å møte en eventuell utbruddssituasjon. Helsemyndighetene følger løpende med i utviklingen, dersom det i arbeidet med beredskap nasjonalt eller internasjonalt framkommer faglige vurderinger som tilsier endringer i beredskapen.

Bioterrorisme rettet mot dyr og planter kan gi alvorlige samfunnsmessige konsekvenser. Nærmere omtale av beredskap innen dette området gis i kapittel 10.5 Mattrygghet.

7.3 Kjemikalieberedskap

Kjemiske midler kan tilføres omgivelsene slik at de forekommer i luften vi puster inn, vannet vi drikker, maten vi spiser eller de kan tas opp i kroppen etter direkte kontakt med huden. Kjemiske stridsmidler som nerve- og hudgasser er utviklet med formål om å skade. Uhell eller sabotasje som involverer giftige industrikjemikalier vil kunne ha tilsvarende effekter. Giftige industrikjemikalier vil eksempelvis kunne frigis ved brann, industrilekasje eller ved ulykke med transport av farlig gods.

7.3.1 Nødetatens og Sivilforsvarets beredskap ved kjemikaliehendelser

En god alminnelig kjemikalieberedskap er et grunnlag og en forutsetning for beredskap mot angrep med kjemiske midler. I en situasjon hvor kjemiske midler er involvert vil politi, brannvesen og helsevesen forestå den praktiske håndteringen på skadestedet. Innsatsen bygger i utgangspunktet på de ulike aktørers ansvars- og arbeidsområder som ved en ordinær ulykkeshendelse. En god kjemikalieberedskap krever spesialisert kompetanse, ressurser og utstyr i nødetatene. Innsatspersonellet må være i stand til å beskytte seg mot de aktuelle kjemiske midler og ha kunnskap om middelets egenskaper i forhold til personer, miljø, senskader og umiddelbar rensing før videre behandling på sykehus.

Fiskeridepartementet har siden 1. januar 2003 hatt det overordnede ansvaret for den statlige beredskapen mot akutt forurensning, herunder

akutt kjemikalieforurensning. Det operative ansvaret på nasjonalt nivå er tillagt Kystdirektoratet. Lokalt administreres beredskapen av et Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning (IUA) og beredskapen er dimensjonert for lokal eller regional kartlagt risiko. Brannvesenet er en viktig del av beredskapen mot akutt forurensning. Kompetansen til å håndtere akutt forurensning inkluderer også bekjempelse av farlige stoffer. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har igangsatt et arbeid med å utrede nærmere hvordan den interkommunale beredskapen mot akutt forurensning kan utvikles til å inngå i den samlede beredskapen mot masseødeleggelsesmidler. I denne sammenheng vil beredskapen og ressurser i brannvesenet og Sivilforsvar sees i sammenheng.

DSB har utarbeidet Veiledning om røyk- og kjemikaliedykking som beskriver en helse-, miljø- og sikkerhetsmessig tilfredsstillende innsats. Veiledningen omhandler også kjemikaliedykking ved angrep og ulykker med biologiske eller kjemiske stridsmidler. Mange kommunale brannvesen, har gassvern-/kjemikalieverndrakter og åndedrettsvern, sistnevnte ofte med overtrykkmasker. Landets kommunale brannvesen besitter om lag 700 gassvern-drakter til bruk for sitt innsatspersonell. Brannvesenets eksisterende utstyr, særlig verneutstyret skal testes om det er tilstrekkelig mot kjemiske og biologiske midler.

Ordningen Rådgivning ved kjemikalieuhell (RVK) omfatter de mest brukte kjemikalier som daglig fraktes på norske veier eller på tog, fly eller båter og inngår i et internasjonalt nettverk (ICE – International Chemical Environment). I Norge stiller 15 bedrifter i prosessindustrien sine eksperter til rådighet 24 timer i døgnet. Disse kan kontaktes via den statlige beredskapsordningen dersom 110-sentralene ikke selv har tilstrekkelig kunnskap om de stoffene som en ulykke omfatte. DSB har utarbeidet et dataverktøy som blant annet kan brukes ved uhell som involverer farlig gods, som beskriver fysiske og kjemiske data, spesialinformasjon om brann- og eksplosjonsfare, miljøfare og akutt helsefare.

I tillegg til brannvesenets utstyr har Sivilforsvaret 16 mobile renseenheter for rensing på skadested av personer som har vært utsatt for radiologisk, biologisk og kjemisk forurensning. Enhetene er lik de 16 renseenhetene som helsemyndighetene har anskaffet for bruk ved sykehus, men er gitt tilleggsutrustning som gjør dem i stand til å gjennomføre rens av personell og midlertidig oppbevaring av de rensede ute på et forurenset skadested. Alle de 32 enhetene er utplassert etter en vurdering fra sentrale og lokale myndigheter.

Sivilforsvarets øvrige forsterkningsressurser er utstyrt med brannvern-, rednings-, sambands- og sanitetsmateriell og inntil 6000 personer kan utstyres med vernedrakter. Varslingsanlegg, som har vært under modernisering den senere tid, kan ha en funksjon også ved hendelser i fred, herunder ved kjemiske og nukleære hendelser. Det arbeides nå med å plassere ut utløsere ved nødetatenes vakt-sentraler. Etter 11. september 2001 ble det igangsatt utskiftninger av vernemasker til Sivilforsvarets mannskaper, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002) og Budsjett-innst. S. nr. 7 (2001–2002).

Politiets beredskap ved kjemikaliehendelser utgjør en del av den nasjonale beredskap som nødetatene har etablert gjennom redningstjenesten. Politiets deltakelse i øvelser utgjør en integrert del av totalberedskapen. Øvelsene blir i hovedsak initiert av brannvesenet eller Fylkesmannen, eventuelt private virksomheter som fremstiller eller transporterer kjemikalier. Til egenbeskyttelse av operative enheter har politiet vernemasker og et antall vernedrakter til disposisjon, ved siden av feltbekledning.

Røykdykkere i politiets beredskapstropp har opplæring som omfatter innsats ved terrorhandlinger der kjemiske midler inngår. Beredskapstroppen har i den forbindelse tilgang til nødvendig verneutstyr. Det er et godt samarbeid med brannvesenet, blant annet gjennom samtrening. I forbindelse med trusselen om materiale med innhold av biologisk agens høsten 2001 ble det i samarbeide med Statens institutt for folkehelse utarbeidet rutiner for politiets håndtering av slikt materiale. En prioritert oppgave er å styrke samarbeidet mellom politiet, brannvesenet, helsevesenet og Sivilforsvaret. Samarbeidet skal vektlegge felles opplæringstiltak, beredskaps- og innsatsplanlegging og samtrening.

Helsetjenesten behandler årlig et stort antall pasienter som enten har vært utsatt for kjemisk forurensning eller forgiftning. Den døgnåpne Giftinformasjonen i Sosial- og helsedirektoratet utgjør en viktig beredskapsressurs i tilfeller hvor publikum og helsetjenesten raskt har behov for råd og veiledning. Giftinformasjonens døgnåpne vakttelefon besvarer spørsmål i forbindelse med akutt forgiftning og forgiftningsrisiko. Telefonen betjenes av toksikologifaglige medarbeidere med høykompetanse på toksikologiske vurderinger av farmakologiske og kjemiske produkter.

Folkehelseinstituttet har etablert analysemetoder for påvisning av kjemiske stoffer i vann, og forsterket utstyr og kompetanse for å kunne påvise, identifisere og følge utviklingen som følge av kjemiske midler i vann. Midlene ble bevilget av Stor-

tinget ved behandlingen av St.prp. nr. 3 (2001–2002), jf. Innst. S. nr. 23 (2001–2002).

I henhold til lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap har både primærhelsetjenesten i kommunene og i spesialisthelsetjenesten oppgaver i beredskapen ved større kjemiske ulykker, herunder at ansvar og oppgaver mot samarbeidende virksomheter er avklart og hvordan tjenesten skal styrkes ved ekstraordinære situasjoner.

Stortinget bevilget ved behandling av St.prp. nr. 3 (2001–2002), jf. Innst. S. nr. 23 (2001–2002), midler til å opprette et lager av legemidler mot kjemisk beredskap. Sosial- og helsedirektoratet har i samarbeid med Folkehelseinstituttet vurdert hva et slikt lager bør bestå av. Norske sykehus med akuttberedskap har i dag generelt begrensede lagre av antidoter på grunn av kostnadene forbundet med innkjøp. Situasjonen på de større sykehuse er noe bedre enn på mindre sykehus. Lagrene rekker i mange tilfeller bare til fullbehandling av få pasienter eller til innledende behandling av et større antall skadde. Sosial- og helsedirektoratet vedlikeholder antidotlisten i tråd med internasjonale anbefalinger.

Utrykningspersonell og annet innsatspersonell som kan bli utsatt for stridsgasser, bør ha tilgjengelig antidot for seg selv og for skadde, inntil de kan bringes til behandling sinstitusjonen. Innen rammen av det nordiske helseberedskapssamarbeidet er det kommet forespørsel fra svenske myndigheter om å delta i felles innkjøp av autoinjektorer. Sosial- og helsedirektoratet har innledet et samarbeid med Sosialstyrelsen i Sverige om dette, og vil i løpet av inneværende år avklare hvor mange autoinjektorer som bør anskaffes til den norske ambulansetjenesten. Sosial- og helsedirektoratet skal samarbeide med Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap om best mulig håndtering av utstyret.

Viktige tiltak for å styrke beredskapen i forhold til bruk av kjemiske midler er en kontinuerlig oppdatering og vedlikehold av dokumentasjon, informasjon og forskning på området. Det skal utarbeides behandlingsdokumenter beregnet for helsepersonell for en del av de aktuelle midlene. Det vil også være aktuelt å gjøre økt bruk av internett som informasjonskanal.

Som en oppfølging av St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet startet Sosial- og helsedirektoratet i 2003 et samarbeid med landets fylkesmenn for å utvikle gamle statlige helsemateriellagre. Materiellet har hovedsaklig bestått av forbruksmateriell tiltenkt gamle feltsykehus; pleieutstyr, tekstiler, senger, ulltepper, verktøy-, kontor-

og kjøkkenutstyr samt en del kirurgisk utstyr. Totalt om lag 500 materiellenheter med et totalvolum på ca. 12 000 m³ og 200 lagre skal avvikles. Utstyret skal primært fordeles på kommuner og helseforetak til bruk som beredskapslagre av helsemateriell, sekundært fordeles på frivillige og humanitære organisasjoner med sikte på bistand til andre land etc. Om lag 25 kommuner og sykehus har overtatt noe av utstyret. Hovedmengden av materiellet er fordelt på ca. 10 ulike frivillige organisasjoner. De fleste lagrene vil være avviklet i løpet av 2004.

For å opprettholde en forsvarlig beredskap på legemiddelområdet har staten i ca. 20 år holdt et beredskapslager av strengt viktige legemidler. I 2003 er verdien av lageret ca. 82 millioner kroner. Lageret anses som en viktig, men begrenset beredskapsressurs. Lov om helsemessig og sosial beredskap stiller krav til pliktsubjektene om at de skal sørge for å ha tilfredsstillende sikkerhet for forsyning av viktig materiell, utstyr og legemidler. Beredskapen på legemiddelområdet vil bli gjenstand for omtale i en stortingsmelding om legemiddelpolitikken, som planlegges framlagt for Stortinget i løpet av 2. halvår 2004.

7.4 Sivilt-militært samarbeid om beredskap mot masseødeleggelsesmidler

Justisdepartementet fastsatte i januar 2000 et mandat for en kontakt-/arbeidsgruppe for å styrke beredskapen mot masseødeleggelsesmidler. Gruppen fikk i oppdrag å utarbeide en oversikt over ansvarsforhold og innsatsressurser for beskyttelse mot masseødeleggelsesmidler og har utarbeidet en rapport om dette. Regjeringen har besluttet at denne gruppen skal videreføres som en faggruppe. Faggruppen skal utgjøre et tverrfaglig miljø for de ulike virksomhetene og myndighetene som har et ansvar innenfor beredskap mot masseødeleggelsesmidler. Et sentralt mål med faggruppen er å komme med forslag til gode rutiner og kommunikasjon mellom ulike faglige aktører, og ta opp spørsmål som gjelder ansvarsforhold og samhandling i grenseflatene mellom ulike fagmyndigheter. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal understøtte Justisdepartementets samordningsansvar i forhold til beredskap mot masseødeleggelsesmidler og vil derfor ha en tilretteleggende funksjon for faggruppen. Samordningsfunksjonen gir DSB et særlig ansvar for å ta initiativ til å bringe aktuelle og relevante problemstillinger inn for faggruppen. DSB informerer og

rapporterer til Justisdepartementet om den helhetlige situasjonen i forhold til beredskapen mot masseødeleggelsesmidler. Fagmiljøer som er representert i faggruppen vil rapportere på vanlig måte til eget departement. Faggruppen skal ikke kunne tillegges operative oppgaver ved en hendelse med bruk av masseødeleggelsesmidler. Faggruppen består av representanter fra følgende etater: Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Sosial- og helsedirektoratet, Nasjonalt Folkehelseinstitutt, Forsvarets Mikrobiologiske laboratorium, Forsvarets ABC-skole, Forsvarets Forskningsinstitutt, Statens Strålevern og Mattilsynet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har ledelse og sekretariat.

Forsvarets militære organisasjon og bemanning innen beredskap mot masseødeleggelsesmidler, samt lagre av militært materiell for beskyttelse mot masseødeleggelsesmidler, er primært dimensjonert for å beskytte Forsvarets avdelinger. Disse ressursene vurderes som tilstrekkelige for å øke de militære styrkers overlevelsessevne ved et angrep med bruk av masseødeleggelsesmidler. Ut over dette finnes det et visst overskudd av verne masker, som vil kunne bli avhendet av Forsvaret og gjort tilgjengelig for overtagelse av andre etater. Forsvaret har en begrenset beholdning av medikamenter lagret til bruk ved hendelser med masseødeleggelsesmidler. Vern mot biologiske angrep baseres i stor grad på helsevesenets rutiner. Forsvaret har likevel en viss laboratoriekapasitet til å analysere flere typer mikroorganismer som kan tenkes brukt i forbindelse med angrep med biologiske midler. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har laboratoriekapasitet til å analysere et stort antall kjemiske stridsmidler, utgangskjemikalier for produksjon av kjemiske stridsmidler og nedbrytningsprodukter av kjemiske stridsmidler. Bemanning og øvrig kapasitet på disse laboratoriene er ikke dimensjonert for vesentlig aktivitet ut over Forsvarets egne behov. Sivile helsemyndigheter har påbegynt arbeidet med å kartlegge ressurser og utarbeide planer for å kunne nyttiggjøre aktuelle militære ressurser dersom epidemier skulle bryte ut.

Det er ikke etablert beredskapsordninger for Forsvarets støtte til det sivile samfunn ved beredskap mot masseødeleggelsesvåpen. Forsvaret kan likevel, etter anmodning, og i henhold til instruks for Forsvarets bistand til politiet, vurdere å bistå det sivile samfunn med visse kapasiteter når dette er forenelig med Forsvarets primære oppgaver. Ved hendelser som involverer biologiske midler har Forsvaret en viss kapasitet til å bistå det sivile samfunn med faglig rådgivning. Statens Strålevern

ivaretar analyse av radiologisk materiale i Norge, men Forsvaret har en viss kapasitet til å spore radioaktivt materiale og radioaktive utslipp ved bruk av såkalt RADIAK utstyr om bord i mobile enheter. Ved ulykker som involverer kjemiske stoffer har Forsvaret noe bredere kompetanse til å støtte det sivile samfunn. Det er utviklet metoder og kompetanse for prøvetaking og håndtering av forskjellige typer kjemiske materialer. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) laboratorium er Norges eneste laboratorium med metoder for analyse av et stort antall kjemiske stridsmidler.

Beskyttelse mot kjemiske stridsmidler er i stor grad basert på personlig verneutstyr (for eksempel drakter og vernemasker). I forhold til slikt utstyr har Forsvaret god kompetanse. Forsvaret er videre i ferd med å anskaffe spesialkjøretøyer for søk- og påvisning av masseødeleggelsesmidler. I tillegg kan Forsvaret bistå med mer generelle kapasiteter, eksempelvis transport, noe som også gjøres ved andre typer katastrofer.

For å styrke det sivil-militære samarbeidet på dette området er klargjøring og formalisering av samarbeidsrutiner og mekanismer prioriterte tiltak. Blant annet er det etablert kontakt mellom Folkehelseinstituttet og Forsvaret angående et fremtidig samarbeid om kjemikalieberedskap. Forsvaret er invitert til å utrede oppgaver og rollefordeling mellom Folkehelseinstituttet og relevante forsvarsorganer. En slik utredning vil beskrive hvordan samarbeidsrutiner kan formaliseres og hvordan rutiner for trening på kjemiske hendelser kan utarbeides og gjennomføres.

Et annet eksempel er Nærings- og handelsdepartementets innkjøp av gasstette vernedrakter til bruk i bygg-/anleggsnæringen for å øke robustheten og være bedre rustet for opprydding etter ødeleggelser hvor det kan være fare for giftige gasser, eller ved bruk av masseødeleggelsesvåpen. Det er i samarbeid med Forsvaret planlagt et opplæringsprogram for det personellet i bygg- og anleggsbransjen som skal benytte draktene.

Dette personellet kan stilles til disposisjon for nødetatene og eventuelt Forsvaret i krisesituasjoner som en del av bygg- og anleggsberedskapen. Det vil bli utarbeidet rutiner for slikt samarbeid.

Forsvaret deltar i den nasjonale atomberedskapen ved deltakelse i Kriseutvalget ved atomulykker. Forsvaret er derfor en viktig samarbeidspartner i krisehåndtering og bidrar blant annet med informasjon fra militære kilder. Forsvarets ressurser ble for eksempel benyttet ved prøvetaking i forbindelse med at ubåten Kursk sank i 2000. Samarbeidet vil videreutvikles. I løpet av 2004 vil det bli gjennomført et nasjonalt øvelsesopplegg på atom-

beredskapsområdet med deltakelse fra flere aktører, deriblant Forsvaret. Innen NATO arrangeres en rekke øvelser, både på sivil side og som sivil-militært samarbeid og det ble i 2003 arrangert en feltøvelse i Romania med en «skitten bombe» som scenario. Et scenario som inkluderte radioaktive stoffer ble også øvet under CMX-øvelsen i 2004.

I arbeidet med å klargjøre det sivil-militære samarbeidet på dette området skal det legges vekt på å konkretisere rutiner for utveksling av kompetanse, trening og utstyr mellom militære og sivile etater. Dette er nødvendig for å opprettholde en høy beredskap mot masseødeleggelsesmidler. Gjennom faggruppen for beredskap mot masseødeleggelsesmidler skal en ytterligere søke å konkretisere det sivile samfunns behov for bistand fra Forsvaret ved hendelser med bruk av masseødeleggelsesmidler. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og fylkesmannen vil få et spesielt ansvar for å initiere konkrete og samordnede planer og øvelser som virkemiddel for et godt samvirke mellom redningsetater og Forsvaret.

Innenfor helseområdet er beredskap mot masseødeleggelsesmidler og forsyningssikkerhet for legemidler og medisinsk materiell, eksempler på områder hvor det kan følge positive synergier av et nærmere sivil-militært samarbeid. Regjeringen vil i 2004 som ledd i dette fastsette nytt mandat til Beredskapsrådet for landets helsestell, for å legge til rette for en revitalisering av det sivil-militære helsesamarbeidet, med utgangspunkt i dagens samfunnsstruktur og utfordringer.

7.5 Internasjonalt samarbeid

Ressurser og kompetanse i forhold til masseødeleggelsesmidler blir i økende grad vektlagt i en rekke av de internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av eller har tilknytning til. Utviklingen i EU og direktiver som Norge implementerer gjennom EØS-avtalen for eksempel knyttet til godstransport og sikkerhet på lufthavner, vil legge mange føringer for samfunnssikkerhetsarbeidet i tiden fremover.

Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) spiller en sentral rolle i det internasjonale atom-samarbeidet. Denne FN-organisasjonen har oppgaver både når det gjelder oppbygging av kompetanse, nasjonal infrastruktur og standardisering innen strålevern, kjernesikkerhet og beredskap. Statens strålevern har fått rollen med å lede et arbeid som omfatter IAEAs 137 medlemsland hvor målet er å oppnå en bedre og mer effektiv interna-

sjonal respons på slike ulykker og hendelser, inklusive terroranslag.

I Innst. S. nr. 9 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet, ba komiteene regjeringen om å innta en pådriverrolle i arbeidet med å videreføre det internasjonale arbeidet for å styrke konvensjonene mot biologiske og kjemiske våpen, inkludert å ta initiativ til å styrke det bilaterale samarbeidet med Russland på dette området. Norge har også et sterkt engasjement i Russland på grunn av de store utfordringene knyttet til atom-sikkerhet og miljøforurensing på Kola-halvøya.

Proliferation security initiative (PSI) er et internasjonalt samarbeid for å hindre spredning av masseødelegelsesmidler, hvor Norge deltar. Det er på nasjonalt nivå blant annet opprettet en interdepartemental kontaktgruppe for å sikre samordnede innspill til diskusjoner og bistand til øvelser og eventuell innsats. Kontaktgruppen ledes av Utenriksdepartementet. Særlig involverte departementer er Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet, Samferdselsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Finansdepartementet.

Utbrudd av smittsomme sykdommer kan spre seg svært raskt over landegrensene. Det er derfor av stor betydning for den nasjonale beredskapen at det finner sted et nært samarbeid med helsemyndighetene i naboland og med sentrale internasjonale organisasjoner. Det økte internasjonale samarbeidet utgjør derfor en integrert del av den nasjonale beredskapen mot smittsomme sykdommer og bioterrorisme. Norge har de senere årene utvidet sitt internasjonale samarbeid på disse områdene.

Det nordiske helseberedskapssamarbeidet er styrket gjennom Nordisk helseberedskapsavtale, som ble underskrevet på Nordisk Ministerrådskonferanse i juni 2002. Deltakerlandene skal i henhold til avtalen så langt som mulig yte hverandre assistanse, informere hverandre om tiltak som iverksettes, og ellers fremme samarbeid ved å fjerne hindringer i nasjonale regler, og samarbeide om erfaringsutveksling og kompetanseutvikling.

Avtalen retter seg mot kriser og katastrofer generelt, men med vekt på atom/nukleære, biologiske og kjemiske hendelser.

Gjennom deltakelse i EUs Nettverk for smittsomme sykdommer er Nasjonalt folkehelseinstitutt tilknyttet et faglig nettverk for utveksling av erfaringer og planlegging av beredskap mot smittsomme sykdommer. Gjennom nettverket er norske helsemyndigheter også tilknyttet et varslings-system for rask varsling av utbrudd av smittsomme sykdommer. Norge deltar også i EUs helseberedskapskomité som ble etablert høsten 2001. Komiteen og faggruppene under komiteen arbeider for å utveksle planleggingserfaringer og beredskapsiltak mot bioterrorisme, og å medvirke til en harmonisering av planleggingen i den hensikt å gjøre kommunikasjon mellom medlemslandene enklere i en beredskapssituasjon. Som ledd i dette er det også etablert et system for rask varsling og konsultasjon, dersom medlemsland blir gjenstand for bioterrorisme.

EU planlegger å opprette et nytt senter for smittsomme sykdommer (European Center for Disease Prevention and Control (ECDPC)) i 2005. Senteret som skal legges til Stockholm, vil få en sentral rolle i overvåking av smittsomme sykdommer i EU. Det arbeides for at Norge kan bli deltaker i senterets aktiviteter.

Norge har også nært samarbeid med Verdens helseorganisasjon (WHO) i forhold til beredskap mot smittsomme sykdommer. Norge bidro i regi av WHO med eksperter til å bekjempe spredningen av SARS i Asia i 2003, og det er nær kontakt til WHO i forhold til overvåking av situasjonen for smittsomme sykdommer. WHO's internasjonale helsereglement, som regulerer blant annet helsefaglige, handelsmessige og reise-/turistmessige tiltak mellom landene, er nå gjenstand for revisjon. Norge deltar aktivt i dette arbeidet, blant annet i samarbeid med EU. I tillegg har Folkehelseinstituttet et utstrakt samarbeid med institutter i Nord-vest-Russland.

8 Informasjonssikkerhet

I dette kapitlet gis en redegjørelse for status i regjeringens arbeid med å styrke IT-sikkerheten i samfunnet. Informasjonssikkerhet omfatter tiltak for å beskytte informasjon som behandles av et informasjonssystem mot brudd på konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet, for å beskytte systemet i seg selv og for å beskytte nett der informasjonen uveksles.

IT-sikkerhetsarbeidet tar utgangspunkt i Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet, som ble lagt frem av Nærings- og handelsdepartementet, Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet i juni 2003. Strategien skal legge forholdene til rette for at samfunnets behov for god informasjonssikkerhet blir ivaretatt. Regjeringens arbeid knyttet til telesikkerhet og teleberedskap inngår som en del av Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet, og tar utgangspunkt i St.meld. nr. 47 (2000–2001) om telesikkerhet og -beredskap i et telemarked med fri konkurranse, jf. Innst. S. nr. 329 (2000–2001).

8.1 Status

Samfunnskritiske funksjoner er avhengige av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Mangelfull informasjonssikkerhet kan derfor få store konsekvenser for enkeltpersoners liv og helse, bedrifters økonomi og offentlige etaters forvaltningsfunksjoner. Også brudd i alminnelige IT-systemer i næringslivet eller forvaltningen kan ha betydelige konsekvenser for produktivitet, konkurransevne og servicenivå, med mulige økonomiske tap som følge.

Angrep på informasjonssystemer kan foregå på ulike måter, som ulovlig adgang («hacking»), spredning av virus og overbelastning av systemer og nett slik at tjenestene de bærer blir utilgjengelige (tjenestenekting). I tillegg til angrep kan sårbarheten i systemene knyttes til hendelige uhell, for eksempel ved menneskelig eller teknisk svikt. Sårbarhet i forhold til naturpåkjenninger, som for eksempel flom og lynedslag, påvirker også det totale risikobildet.

IT-systemer forstyrres jevnlig som følge av ulike former for IT-angrep. Samfunnet må i tillegg være forberedt på at det i fremtiden kan fore-

komme et koordinert IT-angrep mot infrastruktur som enten direkte eller indirekte påvirker norske samfunnsinteresser. Flere nasjoner synes å være i ferd med å utvikle militære kapasiteter for angrep mot informasjonssystemer, samtidig som det må forventes at også ikke-statlige aktører vil kunne besitte slike kapasiteter i fremtiden.

Ansvar for IT-sikkerheten er et virksomhetsansvar. Det enkelte fagdepartement er ansvarlig for at dette ivaretas innenfor sine underlagte virksomheter. Samtidig skal fagdepartementet påse at aktuelt regelverk etterleves av alle målgrupper innenfor sektoren, enten dette er offentlige eller private virksomheter. Eksempler på slike regelverk er sikkerhetsloven av 20. mars 1998 nr. 10 som gir regler for forebyggende sikkerhetstjeneste og personopplysningsloven av 14. april 2000 nr. 31 som gir regler for beskyttelse av personopplysninger.

Nærings- og handelsdepartementet er i henhold til kgl.res. 17. desember 1997 tildelt ansvaret for å koordinere arbeidet med IT-sikkerhet. Koordineringsansvaret innebærer at departementet skal være en pådriver overfor fagdepartementene på IT-sikkerhetsområdet, og tilføre merverdi til aktiviteter i regi av fagdepartementene. Videre skal Nærings- og handelsdepartementet identifisere og følge opp sektorovergripende spørsmål, samt initiere og koordinere tiltak av tverrsektoriell karakter. Nærings- og handelsdepartementet har også et ansvar for å utarbeide oversikter og strategier for utvikling av den overordnede politikken på fagområdet. Som ledd i rollen som koordineringsdepartement leder departementet det nyopprettede Koordineringsutvalget for informasjonssikkerhet (KIS). Som fagdepartement arbeider Nærings- og handelsdepartementet for at IT-sikkerhet skal bli en sterkere integrert del av nærings- og handelspolitikken, samt at IT-sikkerhet i sterkere grad blir inkludert på forskningssiden.

Justisdepartementet er i henhold til Kronprinsregentens resolusjon 4. juli 2003 om fordeling av ansvar for forebyggende sikkerhetstjeneste og Nasjonal sikkerhetsmyndighet, gitt et overordnet faglig ansvar for forebyggende sikkerhetstjeneste i sivil sektor, herunder NSMs oppgaver knyttet til

informasjonssikkerhet. Forsvarsdepartementet har et tilsvarende ansvar i militær sektor.

Samferdselsdepartementet har et sektoransvaret for telesikkerhet og -beredskap og er regelverksforvalter av lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon. Samferdselsdepartementets ansvar dekker alle tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester knyttet til overføring av elektronisk kommunikasjon med tilhørende infrastruktur, tjenester, utstyr og installasjoner. Nærings- og handelsdepartementet har et generelt, koordinerende ansvar for informasjonssikkerhetsarbeidet. Dette ansvaret omfatter både sikring av selve informasjonsutvekslingen og sikring av den informasjonen som utveksles. Når det gjelder sikkerheten i de offentlige elektroniske kommunikasjonsnettene (telenettene), vil tilbyderne av slike nett og tjenester ha ansvar for dette i henhold til egne rutiner, men med tilsyn av myndigheten etter lov om elektronisk kommunikasjon (ekommyndigheten). Samferdselsdepartementet og Post- og teletilsynet setter krav til, og fører tilsyn med sikkerhet og beredskap hos tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, med hjemmel i lov om elektronisk kommunikasjon. I kraft av sitt sektoransvar for telesikkerhet og -beredskap kan således Samferdselsdepartementet gi pålegg til alle tilbydere om dette, inkludert til selskap der Nærings- og handelsdepartementet forvalter statens eierinteresser. Totalforsvarets råd for sikring av tele- og informasjonssystemer (TRSTI) skal gi råd til Samferdselsdepartementet i sikkerhets- og beredskapsspørsmål på teleområdet.

8.1.1 Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet

Utarbeidelsen av en nasjonal strategi for informasjonssikkerhet er en oppfølging av St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet og regjeringens IT-politiske plandokumentet om eNorge. Regjeringen etablerer fire overordnede mål for informasjonssikkerhet:

- Samfunnskritisk infrastruktur for elektronisk informasjonsutveksling skal være robust og sikker i forhold til de trusler den utsettes for.
- Det skal bygges en sikkerhetskultur med henblikk på å få bevisstgjort alle aktører.
- Det skal utvikles en allment tilgjengelig samfunnsinfrastruktur for elektronisk signatur, autentisering av kommunikasjonspartnere samt sikker overføring av sensitiv informasjon.
- Regelverk som berører informasjonssikkerhet skal håndheves og videreutvikles på en samordnet, og for brukere enkel og oversiktlig måte.

Det foreslås en rekke tiltak både rettet mot det offentliges ansvar, næringslivets ansvar og individenes ansvar. Det skal gjennomføres tiltak for å oppnå sikkerhet og robusthet i tele- og datanett, styrke tilgjengelighets- og integritetssikring i et samfunnsperspektiv, utarbeide generelle normer for offentlig informasjonssikkerhet, styrke beredskapsforberedelsene og styrke internasjonalt samarbeid. Sikkerheten i kritiske systemer innenfor offentlige og private virksomheter skal sikres blant annet gjennom tiltak knyttet til klargjøring av behov, klassifisering av informasjon og systemer, veiledning for hvordan informasjonssikkerhet skal implementeres og bruk av evaluerings- og sertifiseringsordninger. Det skal videre gjennomføres tiltak som bidrar til at virksomhetene foretar jevnlig risikovurderinger, at det etableres tilfredsstillende kontroll- og sikkerhetssystemer og at informasjonssikkerhetsarbeidet jevnlig revideres. I strategien fremgår det at den enkelte ansvarlige virksomhet bør etablere den nødvendige fysiske og driftstekniske sikkerhet og etablere gode rutiner og prosedyrer for styring og kontroll av sine kritiske systemer og infrastrukturer.

Videre skal det gjennomføres tiltak knyttet til undervisning i skolene og kompetansebygging ved satsing på forskning. Regelverket skal tilpasses den teknologiske utviklingen og dermed legge forholdene til rette for god sikkerhetskultur i samfunnet. OECDs retningslinjer for sikkerhet i informasjonssystemer og nettverk; *Mot en sikkerhetskultur* legges til grunn i dette arbeidet. Nærings- og handelsdepartementet deltok i utarbeidelsen av disse retningslinjene som ble vedtatt på ministerrådsmøte 25. juli 2002. OECDs retningslinjer ble oversatt til norsk og publisert av Nærings- og handelsdepartementet høsten 2002.

Utfordringene samfunnet står overfor på dette området tyder på at en sentral og overordnet samarbeidsarena vil bidra til at de ansvarlige myndigheter og virksomheter møter utfordringene på en enhetlig og ressurseffektiv måte. Et av de mest sentrale tiltakene i Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet er derfor etableringen av et koordineringsutvalg for informasjonssikkerhet (KIS), som inkluderer sentrale myndigheter og regelverksforvaltere på området. Koordineringsutvalget for informasjonssikkerhet ble etablert våren 2004, og ledes av Nærings- og handelsdepartementet. Utvalgets sekretariat er lagt til Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Utvalgets mandat favner om både alminnelig IT-sikkerhet samt spørsmål knyttet til rikets sikkerhet, vitale nasjonale sikkerhetsinteresser og kritiske samfunnsfunksjoner.

8.1.2 Enkelte sentrale aktører

I Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet er det redegjort for ansvarsforholdene innen informasjonssikkerhetsarbeidet. I denne meldingen gis en redegjørelse for ansvarsforholdene mellom enkelte sentrale aktører på området.

Senter for informasjonssikring (SIS) ble i april 2002 etablert som et treårig forsøksprosjekt på initiativ fra Nærings- og handelsdepartementet. SIS er en selvstendig enhet (lagt til SINTEF i Trondheim) og skal i samarbeid med private og offentlige brukere fremskaffe et helhetlig bilde av truslene mot norske IT-systemer samt formidle informasjon, kompetanse og kunnskap om trusler og mottiltak til virksomheter innen deres ovennevnte ansvarsområde og allmennheten. En beslutning om den videre innretning av SIS vil bli tatt innen utgangen av 2004.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er tillagt ansvaret for Varslingssystem for digital infrastruktur (VDI). VDI består av både offentlige etater og private bedrifter med ansvar for samfunnskritiske funksjoner, og skal identifisere og varsle angrep.

Systemet analyserer forsøk på angrep på de datanettverk som deltakerne har i bruk, og som er knyttet opp mot Internett. Deltakerne blir varslet hvis det oppdages alvorlige angrep som kan slå ut den digitale kritiske infrastrukturen. Foruten varslingen skal VDI til enhver tid ha et oppdatert situasjonsbilde, gjennomføre trendanalyser og kartlegge gjennomførte angrep (hacking, ormer, tjenestenekt). VDI skal understøtte sikkerhetsarbeidet hos deltakerne, rapportere, utvikle et bredt kontaktnett nasjonalt og internasjonalt og være en nasjonal ressurs innen datanettverkssikkerhet. Det legges opp til at erfaringene fra analysene gjøres tilgjengelig for andre aktuelle samarbeidspartnere og eventuelt andre parter etter behov. Det er etablert et samarbeid mellom VDI og Senter for informasjonssikring (SIS).

Nasjonal sikkerhetsmyndighet er tillagt sertifiseringsmyndigheten for IT-sikkerhet i produkter og systemer (SERTIT). SERTIT er en sertifiseringsordning for sikkerhet i IT-produkter og systemer, for eksempel en brannmur eller et operativsystem. SERTIT er basert på «Common Criteria» og tilhørende metodikk, som er en internasjonal standard for produkter og systemer. Formålet med sertifisering er å ha tillitt til at sikkerhetsmekanismene er implementert riktig i forhold til spesifikasjonene, slik at man kan avdekke eventuelle skjulte feil eller mangler.

Post og teletilsynet skal bistå Samferdselsdepartementet i planlegging og iverksetting av regu-

latoriske og operative tiltak innen området telesikkerhet og -beredskap. Post- og teletilsynet har med hjemmel i lov om elektronisk kommunikasjon fått et ansvar for å sette krav til sikkerhet og beredskap hos tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, og for å føre tilsyn med at pålagte tiltak blir iverksatt. Post- og teletilsynet har blitt en viktig pådriver for samarbeid mellom tilbyderne, brukere og andre aktører på dette området, og arrangerer blant annet øvelser mellom tilbyderne. Tilsynet har også et ansvar for å følge utviklingen på Internett, herunder de utfordringene uønsket e-post og virus skaper. Det er blant annet etablert en ressursgruppe for Internettrelaterte spørsmål som blant annet diskuterer sikkerhet og Internett. Post- og teletilsynet og SIS har innledet en dialog om samarbeid om sikker bruk av PC og Internett herunder informasjon om SPAM.

Politiets datakrimsenter ble etablert i 2002 og offisielt åpnet i mai 2003. Senteret er foreløpig organisert under ØKOKRIM og er den sentrale enhet i politiet for etterforskning og påtale av datakriminalitet. Politiets datakrimsenter skal bistå nasjonale og utenlandske politi- og påtalemyndigheter, bidra til å heve kompetanse i politi- og påtalemyndighet, drive opplysningsvirksomhet, drive kriminaletterretning og utarbeide trusselvurderinger og være rådgivende organ for sentrale myndigheter. Datakrimsenteret vil fra 1.1.2005 inngå i et nytt særorgan i politiet, Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert kriminalitet og annen alvorlig kriminalitet.

8.2 Vurderinger og tiltak

Det eksisterer ingen koordinerende enhet for håndtering av koordinerte IT-angrep på samfunnskritiske funksjoner i Norge. Flere instanser har påpekt et behov for en slik enhet for å sikre effektiv håndtering av en krise der flere samfunnskritiske funksjoner blir angrepet samtidig. Etableringen av en slik enhet vil kunne knytte norske myndigheter til et internasjonalt miljø under oppbygging. Finland, Tyskland, England, Nederland, Belgia og Frankrike har etablert organer med lignende funksjoner. Samtidig er U.S. Department of Homeland Security i gang med å etablere et tilsvarende organ i USA. En slik enhet vil kunne styrke den nasjonale beredskapen mot IT-angrep gjennom å utvikle et system for koordinert respons og gjenoppretting, først og fremst innenfor virksomheter med samfunnskritiske funksjoner. En slik såkalt CERT (Computer emergency response center)/CIRC (Computer incident response center) vil ikke redu-

sere ansvaret som tilligger den enkelte systemeier, men supplere den allerede eksisterende beredskap. Det vil bli vurdert om en slik enhet bør etableres og hvilken myndighet som eventuelt bør ha ansvaret for den.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Nasjonal sikkerhetsmyndighet har i samarbeid igangsatt arbeidet knyttet til et tidsavgrenset forskningsprosjekt knyttet til sikkerhet og sårbarhet i nasjonalt viktige IKT-systemer. Forskningsprosjektet er en forlengelse av forskningsserien Beskyttelse av samfunnet (BAS) ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFD).

St.meld. nr. 47 (2000–2001) om telesikkerhet og -beredskap i et telemarked med fri konkurranse, jf. Innst. S. nr. 329 (2000–2001), varsler flere tiltak som skal øke sikkerheten og beredskapen i telenettene. En ny prioriteringsordning i telenettene til erstatning for ordningen med viktig prioritert telefon (VPT) som ble nedlagt fra årsskiftet 2000/2001, er et av tiltakene som vurderes av Samferdselsdepartementet. En slik ny prioriteringsordning bør antakelig omfatte alle tilbydere av offentlig telefontjeneste både i fastnett og mobilnett. Det antas mest hensiktsmessig å starte arbeidet med en slik prioriteringsordning i mobilnettene. En slik ordning vil sikre at forhåndsdefinerte viktige abonnenter får prioritet i situasjoner der nettene eller deler av nettene er overbelastet. Et pilotprosjekt skal settes i gang i løpet av 2004.

Liberaliseringen og teknologiutviklingen i telesektoren skaper behov for nytt regelverk. I lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon settes det krav til tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester om sikkerhet og beredskap. Dette er krav som omhandler sikring av kommunikasjonen, sikring av trafikkdata, fysisk sikring og beredskapsplanlegging. Loven har også en bestemmelse som sikrer fortsatt levering av tjenester til brukere ved en konkurs.

Det arbeides med å etablere en samfunnsinfrastruktur for elektronisk signatur. Det legges til grunn at en slik infrastruktur må utvikles i samarbeid mellom offentlig og privat sektor. Målet om at Norge skal ha en allment tilgjengelig samfunnsin-

frastruktur for elektronisk signatur, autentisering av kommunikasjonspartnere samt sikker overføring av sensitiv informasjon kan nås ved hjelp av digitale sertifikater og en infrastruktur for administrasjon av krypteringsnøkler (Public Key Infrastructure – PKI). Nærings- og handelsdepartementet samarbeider med Arbeids- og administrasjonsdepartementet og med private markedsaktører for å legge til rette for en slik infrastruktur til bruk i hele samfunnet.

Post- og teletilsynet er tilsynsorgan for utstedere av kvalifiserte sertifikater etter lov 15. juni 2001 nr. 81 om elektronisk signatur, forvaltet av Nærings- og handelsdepartementet.

Nasjonalt sikkerhetsmyndighet har operativ rolle når det gjelder bruk av digitale sertifikater og PKI i graderte IT-systemer. Retningslinjer er gitt i NSMs veiledning for bruk av digitale sertifikater og PKI. Det ble utarbeidet en revidert versjon av veiledningen våren 2004. Slik teknologi kan også gjøres tilgjengelig for bruk av digitale sertifikater i andre IT-systemer hvor det er behov for mer sikkerhet enn det åpne kommersielle markedet kan levere.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet forvalter forskriftene til personopplysningsloven og forskriften om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen. AADs ansvarsområde er også knyttet til tverrgående spørsmål vedrørende IT i offentlig sektor. AAD vil gi anbefalinger om egnede sikkerhetsnivåer ved bruk av PKI i offentlig forvaltning. Slike anbefalinger vil ha betydning for kostnadsomfang og kvalitet ved valg av teknologi og sikkerhetssystemer.

Det er behov for sterk kryptering i mange sammenhenger innenfor elektronisk kommunikasjon. Bruk og utvikling av kryptoprodukter bør baseres på internasjonale standarder så langt det er mulig. Et kompetent fagmiljø på myndighetssiden og tett samarbeid med norsk krypteringsindustri er sentralt for å utvikle gode kryptoprodukter. Rammer for bruk og utvikling av kryptoprodukter er gitt i Norsk kryptopolitikk, utgitt av Nærings- og handelsdepartementet i 2001.

9 Klimaendringer og konsekvenser for samfunnssikkerheten

Klimaendringer er påvist av mange forskningsmiljøer. Den globale middeltemperaturen har i følge FN's Klimapanel (IPCC) steget jevnt i vårt århundre. Ifølge Klimapanelets tredje hovedrapport har klimaendringer allerede påvirket mange fysiske og biologiske systemer over hele kloden. I de siste årene har enkelte deler av verden opplevd hetebølger, flom, tørke og storm i økende grad. I takt med temperaturøkningen må en være forberedt på at hendelser med ekstremvær vil fortsette og øke i styrke og hyppighet i dette århundret. Tilpasning til klimaendringer står sentralt i arbeidet under FN's Klimakonvensjon (1992).

9.1 Konsekvenser

Klimaendringer vil gi økologiske og samfunnsmessige konsekvenser. Klimaendringer kan få konsekvenser for enkeltarter av planter og dyr og for hele økosystemer. Næringer som jordbruk, skogbruk, energi og fiske er sårbare for klimaendringer, som trolig vil føre til reduksjoner i det biologiske mangfoldet. Konsekvensene av klimaendringer må reflekteres i samfunnsplanleggingen for å unngå eller begrense skader. I tillegg til samfunnsplanleggingen kan klimaendringer få betydning for innrettingen av samfunnssikkerhetsarbeidet.

I samfunnssikkerhetsarbeidet er det nødvendig å vie oppmerksomhet til mulige negative konsekvensene av et endret klima, som for eksempel ekstreme værbegivenheter. Klimaendringer kan medføre økt sårbarhet i kritisk infrastruktur og primærnæringene, og kan medføre helsemessige konsekvenser. Det er behov for økt kunnskap om klimaendringers konsekvenser for sikkerhet- og beredskapsarbeidet.

Det pågår et større forskningsprosjekt for utvikling av scenarier for klimautviklingen i Norge, RegClim, i regi av Norges forskningsråd. Foreløpige resultater fra RegClim-prosjektet antyder at vi kan forvente et varmere klima i Norge, særlig om vinteren, med økt fare for intens nedbør over deler av kysten og oftere sterk vind ved kysten av de nordligste fylkene og utover.

De arktiske områdene er spesielt sårbare overfor endringer i klima og mye tyder på at flere klima-

effekter først vil vise seg der og at de økologiske konsekvensene kan bli spesielt store. Klimaendringer i polare strøk kan føre til endringer i isdekke og havstrømmer, som i sin tur kan påvirke den globale klimautviklingen. Arctic Climate Impact Assessment (ACIA), som i 2000 ble startet i regi av Arktisk Råd, er et initiativ for miljør samarbeid mellom land som grenser mot Arktis, og skal evaluere og sammenstille eksisterende kunnskap om virkninger av klimaendringer i Arktis og komme med forslag til tiltak. De endelige ACIA-rapportene vil bli lagt frem for Arktisk Råds ministermøte høsten 2004.

9.2 Vurderinger og tiltak

Tiltak for å redusere konsekvenser av ekstremhendelser som storm, ras og flom er blant annet god arealplanlegging, oppfølging av byggeforskrifter, klimatilpassede bygninger og infrastruktur, fornuftig plassering av veier, bygninger og kritisk infrastruktur som høyspentlinjer. Det er derfor viktig at blant annet plan- og bygningslovgivningen inneholder tydelig krav opp mot de utfordringer som naturkatastrofer utgjør generelt og klimaendringer spesielt. Regjeringen nedsatte i 1998 planlovutvalget for å vurdere plan- og bygningsloven. Utvalget har foreslått at det gis bestemmelser om samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyser i plandelen av plan- og bygningsloven. Utvalgets innstilling er nå til behandling i Miljøverndepartementet.

En tidlig, tydelig og forutsigbar tilgang på arealinformasjon er et viktig verktøy som kan gi muligheter bedre arealplanlegging og raskere saksbehandling. Miljøverndepartementet satte i 1997 i gang arbeidet med et prosjekt med digitale kart kalt AREALIS. Arbeidet er i dag forankret hos Statens kartverk og har som formål å gjøre all arealinformasjon tilgjengelig på digitale kart (GIS). Det er en ambisjon at AREALIS-samarbeidet skal støtte effektive plan-, beslutnings- og forvaltningsprosesser i kommunene og gi god flyt av informasjon mellom forvaltningsnivåene.

Justisdepartementet har gitt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i oppdrag å gjennomføre en utredning som ser nærmere på

de sikkerhetsmessige og beredskapsmessige utfordringer knyttet til klimaendringer. Utredningen skal også innholde en vurdering av mulige

Boks 9.1 Vått og varmt

RegClim-prosjektet forventer en økning i middeltemperatur i Norge på mellom 1 og 2 °C fra perioden 1980–2000 til 2030–2050. Temperaturøkningen ventes å bli størst om vinteren og minst om våren og sommeren. Økningen vil være større i innlandet enn langs kysten, og særlig sterk i de nordlige delene av landet. Årsnedbøren anslås i gjennomsnitt å øke med cirka 10 prosent, mest på Vestlandet og i Nord-Norge om høsten og vinteren, og minst på Østlandet om våren. Forventet antall døgn med nedbør øker ikke like mye som nedbørmengdene, hvilket betyr at nedbøren kan bli mer intens. Gjennomsnittlig vindhastighet forventes å øke noe de fleste steder i vinterhalvåret. Hyppigheten av stormer med stor skade ventes også å øke noe.

Beregninger utført ved Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Meteorologisk Institutt viser at Vestlandet får størst nedbørsøkning (frem mot år 2050). Her kan store områder forvente seg en økning på mellom 450 til 1100 mm nedbør i året. Årsmiddelnedbøren for Vestlandet har i perioden 1961–1991 ligget mellom 1500 mm til 4000 mm. Med andre ord må vi forvente et vesentlig fuktigere klima i fremtiden.

Klimaendringene vil kunne få betydelige ringvirkninger for natur og samfunn. Endringer i de hydrologiske forholdene vil sannsynligvis få større og videre effekter enn de rene temperaturendringene. Skader og problemer vil være knyttet både til større naturulykker under tildels ekstreme forhold og til gjennomsnittsførholdene.

Den direkte faren for flommer vil øke, som følge av mer akkumulert snø i fjellet, større fare for intense lokale regnskyll og akkumulasjon av grus og stein i elveløpene. Mindre utglidninger og erosjon langs bekker og elver kan gi økte problemer med skred i leirområdene, hvor mange av de mest befolkede arealene i Norge ligger. En økt forekomst av jordskred og snøskred er sannsynlig, muliggjør også økt fare for store fjellskred.

Kilde: NVE 2003 og Meteorologisk institutt (www.met.no). http://met.no/met/nedbor_normal.html

konsekvenser, forslag til forskningsområder, forslag til tiltak. DSB skal søke kontakt med berørte fagmyndigheter og forskningsmiljø og etablere kontakt med NORKLIMA, som er et nytt klimaprogram i Norges forskningsråd fra 1. januar 2004, og som omfatter flere ulike tidligere klimaprogrammer.

En hensiktsmessig samfunnstilpasning til endrede klimatiske betingelser krever økt bevisstgjøring i berørte virksomheter og hos ansvarlige myndigheter.

9.3 Skred

Store fjellskred har ført til noen av de verste naturkatastrofene vi kjenner til i Norge.

Det er flere aktører og myndigheter som har et ansvar for beredskap i forhold til ulike typer ras og skred. Problemstillinger knyttet til koordinering av beredskap i forhold til naturskader, herunder skred, ble nærmere omtalt i St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet. Ansvarsforholdene på området er klarlagt i tråd med ansvarsprinsippet.

Sentrale myndigheter har en rolle i beredskapen på sine ansvarsområder mot naturgitte hendelser, slik som flom og vassdragsulykker (Olje- og energidepartementet), og skredfare i forhold til veg- og jernbanenett (Samferdselsdepartementet).

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) gjennomfører et flerårig prosjekt for å lage flomsonekart for utsatte vassdrag. Disse kartene vil være et verktøy for arealplanlegging som kan bidra til at bygninger og infrastruktur ikke legges til spesielt flomutsatte områder, eller eventuelt blir sikret gjennom særlige tiltak. NVE har videre et prosjekt for å forebygge leirskred, som ofte utløses av flom. Utsatte områder er kartlagt, og forebyggende stabiliseringstiltak er igangsatt der behovet er størst.

Landbruksdepartementet forvalter lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven). Loven er grunnlaget for virksomhetene i styret og ankenemnda for Statens naturskadefond (statens naturskadeordning). Statens landbruksforvaltning (SLF) er sekretariat for styret og ankenemnda. I henhold til naturskadeloven yter det offentlige erstatning for naturskader i de tilfellene hvor det ikke er adgang til å forsikre seg mot skaden ved en alminnelig forsikringsordning. Erstatning ytes for naturskader som direkte skyldes naturulykke, så som skred, storm, stormflo, jordskjelv, vulkanutbrudd eller lignende. Statens naturskadefond (statens naturskadeordning) har også til oppgave å fremme sikring mot natur-

skade, og å yte tilskudd til sikringstiltak mot naturskade/naturulykke.

Klimaendringer og økt risiko for naturkatastrofer, særlig flom og skred, vil kunne gi utfordringer for den statlige erstatningsordningen ved naturskader. Erstatningsordningen må tilpasses de krav om erstatning som klimaendringene kan forventes å føre med seg. Samtidig må erstatningsordningen utformes innenfor de praktiske og økonomiske rammer som samfunnet ønsker.

Landbruksdepartementet har vurdert behovet for samordning av det statlige ansvaret for samfunnssikkerheten mot naturulykker og naturskader – spesielt ansvaret for sikring mot naturskader, og mener at rollene og de gjeldende ansvarsforhold er tilstrekkelig klare.

Statlige tilskudd til sikringstiltak mot naturskader og kommunalt finansierte sikringstiltak forutsettes å supplere hverandre. Naturskadeloven gir nærmere bestemmelser om kommunenes ansvar for sikring mot naturskader, også med henvisning til bestemmelser i plan- og bygningsloven. Sikringstiltak har ulik karakter, avhengig av om formålet med tiltaket er å hindre at naturulykke skjer eller om formålet med tiltaket er å redusere omfanget av skader dersom en naturulykke skjer.

Etter naturskadeloven kan det gis økonomisk støtte til undersøkelse av fare for naturulykker, og

til FoU-prosjekter for kunnskapsutvikling på naturskadeområdet, både med hensyn til farekartlegging, overvåking og varsling. Det har blant annet vært gitt økonomisk bistand til oppstartning av et prosjekt for kartlegging av og informasjon om store fjellskred. Dette er et samarbeidsprosjekt med deltakelse fra tre fylkeskommuner og ledet av Norges geologiske undersøkelse (NGU). Prosjektet forutsettes å bli del av det nasjonale programmet for skredkartlegging som NGU har overtatt koordineringsansvaret for. NGU er landets fagdirektorat innen skredkartlegging og forvalter statens midler til skredkartlegging, samt initierer og koordinerer kartleggingsprogrammer og -prosjekter. Lokale og regionale beredskapsplaner er også en helt sentral del av arbeidet i forhold til denne typen naturfarer.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap tilrettelegger for og stimulerer nasjonal, regional og kommunal beredskapsplanlegging og deltar i samarbeid med flere andre virksomheter i utviklingen av NGUs nasjonale skreddatabase. I skreddatabasen bygges det opp et digitalt kartverk over alle kjente skredhendelser og risikoområder. Informasjon og kart om skredhendelser presenteres på www.skrednett.no.

10 Sikkerhets- og beredskapsarbeid innen enkelte sektorer

Mangfoldet i de trusler og risikoer samfunnet står overfor kan gi en rekke sektorer betydelige sikkerhetsmessige utfordringer. Det vil ikke bli redegjort for alle kritiske samfunnsfunksjoner eller sektorer i meldingen. I det følgende vil det bli gitt sektorvise redegjørelser, herunder for utviklingen på områder hvor komiteene i Innst. S. nr. 9 (2002–2003) ba om særlig oppmerksomhet knyttet til klargjøring av ansvarsforhold, beredkapsplaner og krisehåndteringsplaner.

Det samlede beredskapssystemet for militær og sivil sektor er under revisjon med det formål å tilpasse det bedre til sikkerhetspolitiske utfordringer i den lavere del av krisespekteret, inkludert asymmetriske trusler som terrorisme, anslag med masseødeleggelsesvåpen og angrep mot informasjonssystemer. Beskyttelse av kritisk infrastruktur og sivilbefolkningen tillegges en større rolle enn i gjeldende system.

10.1 Kraftforsyning

En sikker kraftforsyning er avgjørende for et moderne samfunns funksjonsdyktighet. Avhengigheten av elektrisk kraft gjør oss sårbare for svikt i kraftforsyningen som kan knyttes til så vel utfordringer knyttet til klimaet og naturen som utfordringer knyttet til det internasjonale trusselbildet.

Olje- og energidepartementet har et overordnet ansvar for beredskapsarbeid i kraftsektoren og store deler av vassdragsvirksomheten i Norge. Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE) er delegert det operative ansvaret for kraftforsyningsberedskapen, men samarbeider også med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), politiet, Forsvaret, fylkesmannsembetene, nordiske myndigheter og andre aktører innen næringslivet.

NVE har utarbeidet et strategidokument for arbeidet med kraftforsyningsberedskap som løper fram til 2010. Dokumentet er i stor grad basert på Sårbarhetsutvalgets utredning og en studie av beredskapen i kraftsektoren kalt *BAS 3 Beskyttelse av samfunnet 3 – Sårbarhetsreduserende tiltak i kraftforsyningen*. Sårbarhetsutvalget anbefalte å bedre sikringen av IKT-systemene i kraftforsynin-

gen. Gjennom beredskapsforskriften har NVE definert funksjonskrav til systemer for driftskontroll samt økonomiske og administrative systemer. BAS 3-prosjektet har pekt på problemer med nyrekruttering til kraftsektoren som en betydelig utfordring. Det er ikke iverksatt konkrete tiltak på dette området, men NVE har hatt kontakt med bransjen, interesseorganisasjoner og andre for å undersøke mulighetene for samarbeid. NVE har videre iverksatt noen kompetansekrav innenfor beredkapsområdet.

Evnen til raskt å gjenopprette nettets funksjons-evne ved skade var et tiltak som også ble nevnt av Sårbarhetsutvalget og BAS 3-prosjektet. Gjennom prosjektet *eBeredskap* er det etablert en nasjonal database for reservemateriell og kompetanse.

Arbeidet med å revidere de beredskapsmessige kravene som stilles til dammer og vassdragsanlegg med hjemmel i lov 29. juni 1990 nr. 50 produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi (energiloven) kap. 6 pågår, og disse samordnes med krav gitt i Vannressursloven. Dambruddsbølgeberegninger er igangsatt for ca. 40 % av de dammer som har pålegg om dette.

Etter strømbroddene i Europa og Nord-Amerika høsten 2003 utarbeidet DSB en rapport som vurderte sannsynligheten for tilsvarende hendelser i Norge og anbefalte tiltak for å øke robustheten i norsk kraftforsyning. I den sammenheng er det etablert nær kontakt med NVE med mål om en formell samarbeidsavtale mellom DSB og NVE i løpet av første halvår 2004.

Strukturen i den norske kraftforsyningen er forskjellig fra de fleste land vi kan sammenlikne oss med. Sannsynligheten for omfattende strømbrodd tilsvarende hendelsene i USA og Europa høsten 2003 vurderes av fagmyndighetene å være mindre i Norge. Dette fordi produksjonssystemet i Norge består av mange vannkraftstasjoner med god reguleringsevne spredt over hele landet, slik at avhengigheten av det enkelte produksjonsanlegg er mindre. At Statnett har et helhetlig ansvar for systemdrift og investeringer bidrar også til sikkerheten mot omfattende kortvarige avbrudd. Det gode samarbeidet mellom de nordiske systemoperatørene er også viktig.

Overføringsnettene er i hovedsak et masket nett, det vil si et sammenhengende nett med varierende

antall alternative traseer. Nettet er sterkt inn mot forbrukssentrene på Østlandet, men svakere i områder med liten befolkning (for eksempel i Finnmark). I noen deler av landet er distribusjonsnettet ikke konstruert som masket nett hvilket gjør at sårbarheten er vesentlig større i disse delene.

Uværet senhøsten 2003 som medførte at deler av Østlandet var strømløst i opptil flere dager aktualiserte disse problemstillingene, særlig fordi manglende vedlikehold av linjene syntes å være en medvirkende årsak til bortfall av strømmen. NVE vil som følge av dette strømbuddet kartlegge og vurdere akseptabel avbruddstid i samarbeid med bruker- og bransjeorganer og andre relevante myndigheter. NVE ser også på organisering og tilgang på mannskapsstyrker. I tillegg skal DSB i samarbeid med NVE vurdere om vedlikehold av kraftledningsanlegg og kraftledningsgater er tilfredsstillende. Selskapenes informasjon til myndigheter, publikum og media i beredskapssituasjoner og rådgivning til kundene skal også vurderes. Resultatet av undersøkelsene vil avdekke om det er behov for å oppdatere relevante lover og forskrifter. Det kan også bli aktuelt med revisjon av tekniske normer.

I de senere år har nettselskapene skilt ut deler av sin virksomhet som egne selskaper. De utskilte selskapene må da konkurrere med andre selskaper i markedet om oppdragene for nettselskapet. I følge den nåværende forskrift 16. desember 2002 nr. 1606 om beredskap i kraftforsyningen skal alle nettselskaper ha personale til å kunne holde driften gående i ekstraordinære situasjoner. Forskriften sier videre at selskapene skal ha personell med den kompetansen som kreves i ulike funksjoner i forbindelse med ulykker, skader og andre ekstraordinære situasjoner. Nettselskapene er i tillegg pålagt å rapportere til NVE ved større strømutfall.

Linjenettet er spesielt utsatt for vær og vind. Erfaringene viser at det i planleggingen av viktig infrastruktur i mange tilfeller ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til påregnelige påkjenninger, som følge av for eksempel flom og ras. Endrede klimabelastninger i form av økte vindstyrker og større nedbørmengder vil også kunne gi større skader på kraftforsyningsanlegg, vassdragsanlegg og skader i og ved vassdragene. Reguleringen av nettselskapene gir nettselskapene incentiver til å foreta tilstrekkelig investeringer og vedlikehold av overføringsnettet. NVE regulerer med hjemmel i energiloven nettselskapenes inntekter og illegger nettselskapene et inntektstap som samsvarer med det samfunnet taper på et strømbudd (kvalitetsjusterte inntektsrammer for ikke-levert energi – KILE). Det varierer fra 800 øre/kWh når strøm ikke leveres til private husholdninger og opp til

9900 øre/kWh for strømbudd til handels- og næringsvirksomhet. Straffen blir iverksatt ved at selskapene tvinges til å redusere sine inntekter i fremtiden. Dermed får kundene til nettselskapet indirekte kompensert for strømutfallet.

10.2 Transportsektoren

Transportsektoren, bestående av veg, jernbane, luft og sjø, har en stor samfunnsmessig betydning. Sektoren er grundig omtalt både i Sårbarhetsutvalgets rapport og i St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet. Her gis en oversikt over den sikkerhetsmessige utviklingen både når det gjelder tilsiktede og utilsiktede hendelser innenfor noen sentrale områder. Det vises forøvrig til St.meld. nr. 24 (2003 – 2004) Nasjonal transportplan 2006–2015 som ble lagt frem i mars 2004.

Samferdselssektoren står overfor store utfordringer innen transportberedskapsområdet. Etablerte beredskapsordninger i transportsektoren blir løpende videreutviklet og modernisert, blant annet for å oppnå en bedre sammenheng mellom beredskap for ulykker og større kriser i fred, og eventuelle sikkerhetspolitiske kriser og krig. De pågående prosesser skal også sikre at internasjonale regler mot terrorisme og organisert kriminalitet kan integreres i de nye beredskapsordninger.

Regjeringen vil prioritere arbeidet med å:

- Modernisere og videreutvikle etablerte beredskapsordninger, slik at disse er tilpasset det nye trusselbildet og sårbarheten generelt i transportsektoren.
- Implementere nye internasjonale sikkerhetsstandarder og reguleringer innen de ulike transportgrenene, slik at tiltakene oppnår størst mulig samfunnsmessig effekt.
- Videreutvikle fredskriseberedskapen innen alle transportgrenene, herunder sikring og vedlikehold av infrastruktur under ekstraordinære situasjoner.
- Videreutvikle planverk, risiko- og sårbarhetsanalyser og øvelser for å sikre at tiltakene oppnår størst mulig samfunnsmessig effekt.
- Videreutvikle en mer helhetlig tilnærming til oppfølging av sikkerhet og beredskap, på tvers av transportgrener og sikkerhetsregimer, for bedre å utnytte ressursene.

10.2.1 Sikkerhetstiltak og beredskap mot terror

På bakgrunn av hendelsene 11. september 2001 har EU vedtatt felles bindende regler for bered-

skap mot terror og sabotasje mot luftfarten. Bestemmelsene innebærer sikkerhetskontroll av passasjerer, bagasje, frakt, post og ansatte, samt fysisk sikring av lufthavnene. Gjennom EØS-avtalen vil disse reglene også gjelde for Norge. Avinor vil i løpet av 2004 øke kontrollen fra nåværende nivå blant annet ved å innføre full kontroll av passasjerer og bagasje på stamlufthavnene. For regional-lufthavnene vil de nye bestemmelsene tre i kraft 1. januar 2005. I tillegg vil kravene blitt gjort gjeldende for enkelte ikke-statlige lufthavner, som Sandefjord Lufthavn, Torp.

EU-kommisjonen la 23. desember 2003 frem et konsultasjonsdokument vedrørende sikkerhet i transportsektoren med hovedvekt på godstransport. Det legges opp til at hele transportkjeden sees under ett og skal operere etter felles standarder for sikkerhet knyttet til tilsiktede hendelser som terrorisme og organisert kriminalitet. Blant annet foreslås det sikring av vital transportinfrastruktur, minimumsstandarder for tilbydere innen transportbransjen og samtidig sikre at transport-systemet som helhet fungerer gjennom koordinering av tiltak.

Regjeringen vil legge til grunn risiko- og sårbarhetsanalyser og kost/nytte analyser for dimensjonering og utforming av ulike tiltak. Det er viktig at regelverket ikke virker konkurransevridende i et liberalisert transportmarked.

10.2.2 Transportberedskap

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) avsluttet i juni 2003 prosjektet *BAS 4 Beskyttelse av samfunnet Sårbarhetsreducerende tiltak innen transport*. Det ble gjennomført sårbarhetsvurderinger av norsk luftfart, jernbane, vegtransport og sjøtransport, med anbefalte tiltak for å redusere sårbarheten.

Den etablerte transportberedskapsorganisasjonen (TBO) vil bli lagt ned og erstattet av en ny mer fleksibel organisasjonsstruktur. Samferdselsdepartementet har som målsetting at den nye transportorganisasjonen skal kunne håndtere fredskriser, sikkerhetspolitiske kriser og krig, og være en ressurs for redningstjenesten og andre myndigheter som har behov for transportressurser utover det de selv disponerer ved større kriser i fred. Den nye organisasjonen vil få et sentralt rådgivningsforum og regionale/lokale ledd, som vil være forankret i fylkeskommunen og i næringen. Ny transportberedskapsstruktur planlegges etablert tidlig i 2005.

Det legges vekt på å få fram kunnskap om risiko og sårbarhetsutviklingen innen transport,

vurdere ny teknologi, og følge utviklingen i forhold til endringer i rammebetingelser.

Det er ikke mulig å eliminere all risiko innen transport. Gjennom analyser og utredninger om risiko og sårbarhet innen de ulike transportmidler kan tiltak rettes inn mot områder der den samfunnsmessige gevinsten er høyest. Samferdselsdepartementet vil nærmere vurdere å utvikle en forsknings- og utviklingsstrategi for sikkerhet og beredskap som del av den generelle FoU virksomhet.

Blant annet på grunnlag av anbefalingene i prosjektet *BAS 4 Sårbarhetsreducerende tiltak innen transport*, vil Samferdselsdepartementet videreutvikle underliggende etater og virksomheters arbeid med sikkerhet og beredskap. Lufthavnenes beredskapsutvalg er sentrale i oppfølging av beredskapstiltak ved den enkelte lufthavn, blant annet gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser, øvelser med berørte parter og etater, samt oppdatering av kriseplanverk. Beredskapsarbeidet innen jernbanen koordineres gjennom beredskapsutvalg sentralt og regionalt. Jernbaneverket vedlikeholder planverk og gjennomfører øvelser i utvalgene. Statens vegvesen har utpekt sikkerhets- og beredskapsledere i regionene og distriktene, samt har planer for reparasjonsberedskap ved ekstraordinære situasjoner i fred. De ulike beredskapsutvalgene skal videreutvikles og moderniseres, for å oppnå en tettere kopling mot det øvrige sikkerhetsområdet. Det er viktig at pågående prosesser for å etterkomme internasjonale regler mot terrorisme integreres så langt det er hensiktsmessig med den beredskap transportgrenene har for større ulykker og kriser i fred, sikkerhetspolitiske kriser og krig.

Etatene og virksomhetene vil videreutvikle sine planverk, risiko- og sårbarhetsanalyser og gjennomføre øvelser i forhold til et bredt spekter av hendelser og kriser som kan inntreffe innen den enkelte transportgren, og involvere nødetater og andre myndigheter i prosessene.

Samferdselsdepartementet ser det som en utfordring å sikre framkommelighet gjennom tilgang på reservemateriell, vedlikehold og reparasjonskapasitet ved større ulykker og hendelser i fred. Gjennom funksjonskontrakter mellom Statens vegvesen og valgte entreprenører reguleres ansvar og forpliktelser, deriblant også beredskapsoppgaver. Dette skal sikre den nødvendige reparasjonsberedskapen ved ekstraordinære situasjoner og kriser i fred.

Det er i de senere år bevilget midler til Statens vegvesen til bygging av mobile ferjekaier. Fire ferjekaier er nå anskaffet og i operativ stand. Det er også bevilget midler til et samarbeidsprosjekt mel-

lom Statens vegvesen, Jernbaneverket og Forsvaret, om styrking av reservebruberedskapen. Anskaffelsen av mobile ferjekaier og reservebrumateriell reduserer sårbarheten i vegnettet og betyr økt beredskap både ved hendelser i fredstid og ved sikkerhetspolitiske kriser. Samferdselsdepartementet vil i 2004–2005 evaluere ordningen med bruk av mobile ferjekaier og reservebruer.

Samferdselsdepartementet er ansvarlig for den sivile kjøretøysreparasjonstjenesten i krig, herunder ordning med beredskapslagring av reservedeler til tunge kjøretøyer. Dagens reservedelsordning er ikke hensiktsmessig og Samferdselsdepartementet har besluttet å si opp dagens avtaler, som ledd i oppfølgingen av BAS 4. Departementet vil utrede eventuelle alternative avtaler for reetablering av beredskapslagre for reservedeler ved endringer i trusselbildet.

10.2.3 Felles havarikommisjon for transportulykker

Regjeringen har i Sem-erklæringen nedfelt et ønske om en felles havarikommisjon for transportulykker. Spørsmålet ble drøftet i en arbeidsgruppe ledet av Samferdselsdepartementet med deltakelse fra berørte departementer, Havarikommisjonen og SINTEF. Arbeidsgruppens rapport, som ble lagt frem i 2002, konkluderte med at det bør opprettes en felles havarikommisjon for sivil luftfart, jernbane, sjø- og vegtransport med utgangspunkt i Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane. Bakgrunnen var blant annet behovet for å samle kompetanse og utveksle erfaringer.

Utvidelsen av Havarikommisjonen i 2002 til å omfatte jernbanen har vært et viktig ledd i det langsiktige sikkerhetsarbeidet på jernbaneområdet. Utvidelsen av Havarikommisjonen kan også omfatte vegtransport og sjøtransport. Samferdselsdepartementet tar sikte på å utvide Havarikommisjonens mandat i løpet av 2005 til også å omfatte undersøkelser av vegtrafikkulykker. Regjeringen vil i løpet av våren 2004 fremme forslag til endringer i lov 24. juni 1994 nr. 39 om sjøfarten.

10.3 Maritim sikkerhet og beredskap

10.3.1 Havneberedskap

Fiskeridepartementet har det sentrale ansvaret for havneberedskapen og Samferdselsdepartementet bevilger midler til Kystdirektoratet til beredskapsformål. Kystdirektoratet gjennomfører regelmessige øvelser for havnesjefer og medlemmene av

havnekomiteene, og utvikler og å jourfører lokale beredskapsplaner for havneberedskapen.

Regjeringen legger opp til å modernisere og fornye havneberedskapen. Nye sikkerhetsbestemmelser ble vedtatt 12. desember 2002 i FNs sjøfartsorganisasjon International Maritime Organisation (IMO). Sikkerhetsbestemmelsene vil få konsekvenser for sikkerhets- og beredskapsarbeidet ved norske havner. I EU arbeides det med et forslag til forordninger som innarbeider IMOs sikkerhetsregelverk, og som også innebærer enkelte tilleggskrav. Det er viktig å sikre at havneberedskapsplanverket og øvelsesaktiviteten sees i sammenheng med havnenes oppfølging av IMOs sikkerhetsbestemmelser, og inngår i havnenes generelle beredskap for kriser i fred, sikkerhetspolitiske kriser og krig. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har gitt Kystverket tilbud om bistand til gjennomføring av øvelser for å teste havneberedskapen i Norge.

10.3.2 Sikkerhet på skip

Som en av verdens største skipsfartsnasjoner, og med stor utenriksflåte, er det i Norges interesse å arbeide for høy sikkerhet, godt renommé og globale løsninger. Gjennom aktiv deltakelse i IMOs organer og der beslutninger tas kan vi være med på å legge premisser for et nytt og bedre internasjonalt regelverk. I EUs nye europeisk sjøfartsdirektorat, EMSA, som skal være et rådgivende organ, er Norge representert ved Sjøfartsdirektøren. For norske sjøfartsinteresser er det en fordel at EU ved hjelp av EMSA etablerer et høyt harmonisert sikkerhetsnivå innen EØS-området.

Det er i dag økt bevissthet om at skip, havner og maritime installasjoner kan være potensielle mål for terrorangrep, og at skip vil kunne bli brukt som middel for terroraksjoner og til transport av masseødeleggelsesmidler. Det nye IMO-regelverket innebærer at det vil bli innført nye krav som omfatter skip i internasjonal fart, samt havneanleggene som betjener disse skipene. Kravene går eksempelvis ut på at skip, rederier og havneanlegg skal ha en sikkerhetsansvarlig, og det skal utarbeides sårbarhetsanalyser og sikkerhetsplaner. Det vil for eksempel kreves at skip skal ha utstyr som automatisk identifikasjonssystem, stille terroralarm og loggbok med opplysninger om flagg, eier og classeselskap. Terroralarmsignalet skal kunne sendes fra norske skip over hele verden, og vil gå direkte til hovedredningssentralen i Sør-Norge. Det nye regelverket vil medføre nye og til dels omfattende forpliktelser både for flaggstater og kyststater ved at det skal fastsettes sikkerhetsnivå

for skip og havner. For ytterligere omtale av regelverket rettet mot skip og havner vises det til St.meld. nr. 31 (2003–2004) Vilje til vekst – for norsk skipsfart og de maritime næringer, og Nasjonal transportplan 2006–2015.

10.3.3 Kystberedskap

Fiskeridepartementet har gjennom Kystverket ansvaret for forebyggende sjøsikkerhet, herunder fyr- og merketjenesten, lostjenesten og maritime trafikksentraler. Kystverket har også ansvaret for statlig beredskap mot akutt forurensning. Dette omfatter også forebyggende tiltak som slepebåtberedskap. Skipstrafikk langs kysten og anløp i havner medfører risiko for utslipp av olje, kjemikalier og andre giftige eller forurensende stoffer. En økende del av skipstrafikken frakter farlig eller forurensende last. I St.meld. nr. 12 (2001–2002) Rent og rikt hav, trakk regjeringen opp en rekke tiltak for å øke sikkerheten og beredskapen langs kysten. Disse er iverksatt eller under etablering.

Fiskeridepartementet og Kystverket overtok 1. januar 2003 det overordnede ansvaret for den statlige beredskapen mot akutt forurensning fra Miljøverndepartementet og SFT. Dette har åpnet for en mer helhetlig og systematisk tilnærming til sjøsikkerhet og oljevernberedskap der forebyggende tiltak og beredskap ses i sammenheng. Overføringen av ansvaret innebærer at Kystverkets maritime ressurser, både kompetanse og materiell, kan nyttes fullt ut, ved at Kystverket nå har ansvar både for forebyggende tiltak, overvåking av skipstrafikken, mottak av informasjon om farlig last, og for å aksjonere dersom det skulle bli behov for det.

Kystdirektoratet har etter forurensningsloven myndighet til å gripe inn og aksjonere for å avverge fare for akutt forurensning fra skip. Gjennom KYBAL-ordningen (Kystberedskap og aksjonsledelse) har Forsvaret mulighet til å håndtere en situasjon inntil Kystdirektoratet er klar til å overta aksjonsledelsen. I arbeidet med forvaltningsplan for Barentshavet utreder Kystdirektoratet konsekvenser av skipstrafikk i området Lofoten-Barentshavet. Her vil det særlig bli tatt høyde for økningen i oljetransporter fra Russland. Utredningen skal slutføres i 2004 og vil inngå som en av fire delutredninger i en helhetlig forvaltningsplan for Barentshavet som skal ferdigstilles vinteren 2005–2006.

På bakgrunn av den økende oljetransporten fra Nordvest-Russland har Kystverket gjennomført en analyse av behovet for taubåtberedskap langs kysten av Nord-Norge. Regjeringen har på bakgrunn av analysen etablert en slepebåtberedskap for

Nord-Norge. Forsvaret støtter her med fartøysressurser.

Gjennom oppfølgingen av EU-direktiv 2002/59, som blant annet etablerer det europeiske informasjonssystemet SafeSeaNet, deltar Norge ved Kystverket i et system for informasjon om transporter med farlig eller forurensende last i og til EU/EØS-farvann.

Fiskeridepartementet samarbeider også med russiske myndigheter om å utvikle et gjensidig meldings- og informasjonssystem for oljetransporten fra Barentsområdet og langs hele norskekysten. I dette samarbeidet inngår også oljevernberedskap.

Som ledd i den totale oljevernberedskapen har Fiskeridepartementet sett det som viktig å utnytte muligheten som ligger i et utvidet territorialfarvann og tidlig etablere en påbudt minimumsavstand fra kysten for oljetransportene som går utenfor Finnmarkskysten. Med virkning fra 1. januar 2004 er det fastsatt påbudte seilingsleder utenfor kysten av Finnmark som ligger nær opp til den nye territorialgrensen. Forskriften gjelder for trafikk i territorialfarvannet, og er ikke til hinder for at fartøy kan seile enda lenger fra kysten, utenfor territorialgrensen.

Kystverket etablerer et nettverk for mottak av signaler for automatisk identifisering av skip (AIS), med sikte på dekning av hele kysten i løpet av 2004. Detaljprosjekteringen av trafikksentralen for Nord-Norge i Vardø er startet. Fram til trafikksentralen settes i operativ drift vil overvåking av skipstrafikken utenfor Nord-Norge ivaretas ved utnyttelse av Kystverkets ressurser, blant annet Fedje trafikksentral og AIS, samt samarbeid med Forsvaret.

Ti nye mellomdepoter for oljevernutstyr er under etablering i tillegg til de 15 eksisterende oljeverndepotene. I 2004 starter også oppgraderingen av hoveddepotene. I dette arbeidet vil Nord-Norge bli prioritert først. I tillegg er det plassert oljevernutstyr på 9 av Forsvarets fartøyer.

Fiskeridepartementet har også tatt initiativ til en bedre koordinering og samordning av beredskapen mellom de mange ulike aktørene som ønsker å bidra til en optimal nasjonal oljevernberedskap, herunder Forsvaret, oljeselskapenes beredskapsorganisasjon NOFO, Fiskebåtredernes Forbund og Redningsselskapet (NSSR).

I norsk beredskap mot akutt forurensning er bruk av nødhavn eller strandsetting ett av flere mulige tiltak for skip som representerer en fare for akutt forurensning. Kystverkets planverk på dette området forbedres nå ytterligere. Opplysningene om mulige nødhavner og strandsettingsplasser er kvalitetssikret, og å jourført. Lokaltetene er lagret

i elektroniske kart sammen med miljøinformasjon og annen viktig informasjon, slik at beslutningsgrunnlaget blir det beste for raske og riktige avgjørelser under en aksjon. Det arbeides også med videreutvikling av beslutningsprosedyrer, i henhold til IMOs retningslinjer for bruk av nødhavn, og planverket vil bli holdt løpende oppdatert.

Fiskeridepartementet vurderer oljevernberedskapen fortløpende, og vil i løpet av 2004 legge fram en egen stortingsmelding om oljevernberedskapen. Nye risikoanalyser basert på utviklingen i oljetransporter vil stå sentralt i meldingen.

10.4 Sikkerhetstiltak i petroleumsvirksomheten – sokkelen og enkelte landanlegg

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 17 (2002–2003) Om statlige tilsyn, ble det besluttet at Oljedirektoratet (OD) skulle deles med virkning fra 1. januar 2004. Den delen av direktoratet som ivaretok hensynet til sikkerhet og arbeidsmiljø i petroleumssektoren ble skilt ut som eget tilsynsorgan – Petroleumstilsynet (Ptil). OD ivaretar fortsatt overordnede ressursforvaltningshensyn under Olje- og energidepartementet. Ansvarsforholdet mellom Olje- og energidepartementet/OD og Arbeids- og administrasjonsdepartementet/ Ptil er beskrevet i kronprinsregentens resolusjon av 17. desember 2003. Samarbeidet, også om beredskap, mellom OD og Ptil vil bli avklart i en samarbeidsavtale, som er under utarbeidelse.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har gjennom Ptil ansvaret for at det til enhver tid opprettholdes en effektiv beredskap med sikte på å møte fare- og ulykkessituasjoner som kan medføre tap av liv eller personskade, forurensning eller stor materiell skade, herunder skade forårsaket av eksempelvis terror eller sabotasje. Dette gjelder både offshore og for noen nærmere angitte landanlegg. Ptil har nå som sin prioriterte oppgave satt i gang en oppfølging av den etablerte sikkerheten og beredskapen ved landanleggene. Dette for å se om denne er fullt ut forsvarlig, og eventuelt i samarbeid/dialog med andre berørte myndigheter sørge for at nødvendige tiltak blir iverksatt.

Ptil skal utover dette bistå Forsvaret og politiet og Olje- og energidepartementet/OD i deres arbeid med den totale beredskap i krigs- og krisesituasjoner. I lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet er det innført en bestemmelse (§ 9–3 beredskap mot bevisste anslag) som gir rettighetshaverne plikter som vil bidra til å opprettholde nødvendige sikrings- og beredskapstil-

tak for de installasjoner og kjeder av installasjoner som til enhver tid er kritiske for utvinning og transport av petroleum. Det er nå lovfestet at rettighetshaver til enhver tid skal ha beredskapsplaner for bevisste anslag. Disse planene må også omfatte tiltak som rettighetshaver skal iverksette for å bidra til å hindre drifts- og leveranseavbrudd. Tidligere var det faren for krig som utgjorde den relevante trussel. I dag er faren for bevisste skadehandlinger som terroraksjoner og lignende.

Følgende endringer i plikter for rettighetshaver trådte i kraft 1. juli 2003:

- Plikt til å iverksette og opprettholde sikringstiltak,
- Plikt til å ha beredskapsplaner vedrørende bevisste anslag,
- Plikt til å stille innretninger til disposisjon i forbindelse med øvelser, og til å delta i slike øvelser.

For å forebygge og motvirke ulovlige aktiviteter mot enheter i olje- og gassvirksomheten er det iverksatt en rekke tiltak med hjemmel i petroleumregelverket. Personelltransport til petroleumsinnetningene på norsk kontinentalsokkel foregår normalt med helikopter og alt personell er autorisert. Deretter gjennomføres også en rekke kontroller før en kommer inn i sikret område. Kontrollen er svært fleksibel, og kan raskt justeres ved en eventuell endring av trusselnivået. For øvrig er det forbudt å ta med seg en rekke gjenstander offshore, blant annet våpen, ammunisjon og sprengstoff.

Når det gjelder frakt av gods til innretningene ved hjelp av fartøyer, er sikringstiltakene ved mottak, lagring og transport ikke regulert i felles retningslinjer. Den enkelte operatør har utferdiget egne retningslinjer, og sikringstiltakene varierer mellom selskapene. I de senere år er det imidlertid lagt ned et stort arbeid av operatørselskapene i felleskap for å sikre forsyningsbasene bedre. Operatøren har plikt til å overvåke all aktivitet i havområdene som kan medføre en fare for sikkerheten i petroleumsvirksomheten. Havområdene rundt innretningene på norsk kontinentalsokkel blir overvåket av radarsystemer plassert på selve innretningene eller på beredskapsfartøyene. Radarere oppdager og varsler når skip kommer for nær.

Adgangen til å opprette sikkerhetssoner rundt offshoreinstallasjonene er regulert i Havrettskonvensjonen av 10. desember 1982, lov 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet § 9–4 og forskrift av 31. august 2001 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten (rammeforskriften). En sikkerhetssone er et geografisk avgrenset

område med forbud mot, eller begrensninger med hensyn til, opphold, gjennomfart eller operasjoner av uvedkommende fartøy, herunder luftfartøy. Sonene opprettes for å opprettholde sikkerhetsnivået i offshorevirksomheten generelt, men vil også kunne redusere mulighetene for terror- eller sabotasjeanslag. Ved opprettelse av en sikkerhetssone er operatøren forpliktet til å holde sonen fri for uvedkommende. Ved oppståtte fare- og ulykkessituasjoner kan operatøren søke Ptil om å utvide eksisterende sikkerhetssone til den størrelse som er nødvendig for å håndtere situasjonen. Slike særskilte sikkerhetssoner vil være tiltak av kortsiktig karakter.

De aktive sikringstiltak som iverksettes av operatør omfatter primært tiltak i forbindelse med fartøyer på kollisjonskurs eller drivende gjenstander. Ressursene som settes inn kan være helikopter, beredskapsfartøy eller liknende som sendes mot aktuelt fartøy for å vekke oppmerksomhet og tvinge fartøyet ut av kurs. Ved krenking av sikkerhetssoner og i faresituasjoner skal operatøren avvise fartøy eller gjenstander så langt det er mulig og forsvarlig.

Grensesnitt mellom Ptil og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap skal evalueres etter en tid.

10.5 Mattrygghet

Noen av de viktigste målene for norsk matpolitikk er å sikre trygg mat, et sunt kosthold og en langsiktig matforsyning. Norge påvirkes av de endringer som skjer internasjonalt når det gjelder spørsmål rundt mattrygghet. Tidligere lovgiving og organisering av tilsynet ble utviklet under andre rammebetingelser og ut fra andre faglige utfordringer enn de vi ser i dag. Matforvaltningsreformen har derfor vært et ledd i å opprettholde målsetningen for matpolitikken og reformen har gitt en effektivisert organisering som tar vare på helkjedeperspektivet.

Lovgrunnlaget for matforvaltningen er styrket, både når det gjelder helhetlig tilnærming til hele produksjonskjeden, hjemmelsgrunnlag for nærmere forskriftsregulering og virkemidler for tilsynet gjennom en ny matlov. Fra 1. januar 2004 er mat- og drikkevannstrygghet regulert gjennom lov 19. desember 2003 om matproduksjon og mattrygghet m.v. (matloven).

Ansvar for mattrygghet er på departementsnivå delt mellom Landbruksdepartementet, Fiskeridepartementet og Helsedepartementet. Ansvarsfordelingen mellom departementene fremgår av Kronprinsregentens resolusjon av 19. desember

2003. For å styrke det faglige og vitenskapelige grunnlaget for matforvaltningens risikohåndtering, er det under Helsedepartementet opprettet en vitenskapskomité som skal sikre tilsynet uavhengige, vitenskapelig baserte risikovurderinger. Regjeringen har som mål at etablering av Mattilsynet og egen vitenskapskomité, samt fristilling av laboratorietjenestene skal bidra til å oppfylle målsettingen om at Mattilsynet skal bli et av de beste mattilsyn i Europa innen få år.

For å sikre trygge og gode sluttprodukt er det viktig å ha et tilsynsapparat som er samordnet og følger hele produksjonskjeden. Som varslet i St.meld. nr. 17 (2001–2002) er dette grunnlaget for opprettelsen av det nye Mattilsynet fra 1. januar 2004 som er statens tilsyn for planter, fisk, dyr og næringsmidler. Mattilsynet har ansvar for hele produksjonskjeden fra jord og fjord til bord og er et felles tilsyn for land og sjøbasert matproduksjon. Mattilsynet har et helhetlig ansvar for å følge hele matproduksjonskjeden og sette inn tiltak mot den delen av produksjonskjeden der effekten er størst i forhold til å sikre helsemessig trygg mat eller andre viktige hensyn.

Mattilsynet har overtatt forvaltningsoppgavene til Statens dyrehelsetilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn, Statens landbrukstilsyn, de kommunale næringsmiddeltilsyn og deler av Fiskeridirektoratet. Mat- og vannforsyning til sjøs og på skip er omfattet av matloven, men er foreløpig ikke underlagt Mattilsynet. Det vil bli arbeidet videre med spørsmål knyttet til mat- og vannforsyning til sjøs og på skip i 2004.

Etter kommunehelsetjenesteloven fører også kommunene tilsyn med mat og drikkevann. Kommunenes tilsyn er til dels overlappende med Mattilsynets og må på slike områder i dag oppfattes som sekundært til Mattilsynets tilsyn.

Mattilsynet er organisert med 64 distriktskontorer spredt over hele landet som utfører tilsyn og som dermed utgjør grunnpilaren i Mattilsynets virksomhet med totalt ca. 940 ansatte. I tillegg har Mattilsynet 8 regionkontorer (Kautokeino, Sortland, Steinkjer, Bergen, Bø, Ås, Brumunddal, Sandnes) som koordinerer arbeidet ved tilhørende distriktskontorer.

Mattilsynet skal forvalte komplekse fagområder og dette krever en åpen, faglig og balansert kommunikasjon, blant annet for å kunne sikre at forbrukeren og næringsliv har tillit til både maten og matforvaltningen. I den første fasen vil Mattilsynet særlig legge vekt på å oppnå et enhetlig, helhetlig og habilt tilsyn. Videre vil det være viktig å samarbeide med andre og aktivt kommunisere med forbrukere og næringsaktører.

Beredskap både i forhold til ekstraordinære hendelser innenfor eget forvaltningsområde og deltakelse i den generelle samfunnsberedskapen vil være prioriterte områder for Mattilsynet.

Hensynet til befolkningens liv og helse er en overordnet rettesnor for Mattilsynets prioriteringer både i fred, krise og krig. Administrative beredskapsplaner er under utarbeidelse for sentralt, regionalt og lokalt nivå i Mattilsynet som skal sikre at god håndtering av ekstraordinære situasjoner og høynet beredskap administrativt uansett hvilken faglig bekjempelsesplan som kommer til anvendelse. Det skal årlig avholdes minst en større øvelse samt ulike tester av beredskapselementer i mindre skala. Mattilsynet ivaretar forvaltningsvakt for alvorlige smittsomme dyresjukdommer på alle tre forvaltningsnivåer.

Mattilsynet deltar i atomulykkesberedskapen som organiseres av Statens strålevern. I tillegg har Mattilsynet grenseflater mot en rekke andre etaters forvaltningsområder som krever planverk for beredskap og krisehåndtering. Med grunnlag i organiseringen av beredskap på eget forvaltningsområde vil etaten ta initiativ til en avklaring av ansvarsforholdene mellom ulike andre etaters forvaltningsområder. Dette er særlig nødvendig på folkehelseområdet for å sikre en ryddig krisehåndtering ved utbrudd av zoonoser; sykdommer som kan smitte fra dyr til mennesker, og matbårne sykdommer. Ansvarsforholdene ved håndtering av hendelser som truer villfisk, sjøpattedyr, oppdrettsfisk og andre marine arter må også vurderes nærmere.

Likeledes skal Mattilsynet avklare og konkretisere sin rolle i samfunnssikkerhetsarbeidet etter kravene i både lov av om forebyggende sikkerhetstjeneste og lov av om helsemessig og sosial beredskap. Dette gjelder for alle etatens tre forvaltningsnivåer slik at etaten oppfyller kravene til samhandling på både sentralt, regionalt og lokalt nivå.

10.6 Drikkevannssikkerhet

Som varslet i St.meld. nr. 17 (2001–02) Samfunnssikkerhet tok Justisdepartementet initiativ til en vurdering av sårbarheten i norsk landbasert vannforsyning. Utredningen ble gjennomført i samarbeid med Helsedepartementet, Landbruksdepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, vannverksbransjen (NORVAR) og ulike fagmiljøer. Som en del av dette prosjektet ble det på Forsvarets forskningsinstitutt gjennomført en studie om terror mot drikkevann. Forsvarets forskningsinstitutt mener forgiftningsanslag mot

hovedvannforsyningen er lite sannsynlig da et anslag mot større drikkevannsreservoarer vil kreve tilgang til store mengder og kompetanse til å håndtere de aller farligste, og mest effektive giftstoffene. Den største risiko mot vannforsyningen i Norge er ekstreme vær-situasjoner, teknisk svikt og organisatoriske forhold som uklare rammevilkår, manglende beredskap og manglende kompetanse.

Rapporten har vært på høring og det vil bli utarbeidet forslag til en handlingsplan for tryggere drikkevannsforsyning. Konkrete tiltak som vurderes er blant annet tiltak for å bedre kompetansen innen vannforsyningen, utarbeidelse av veiledningsmateriell, vurdering av ulike samordningsmekanismer for relevante myndigheter, konkrete beredskapstiltak og vurdering av behovet for sikring av nedbørsfelt.

Staten ved Mattilsynet overtok 1. januar 2004 godkjenningmyndighet etter drikkevannsforskriften for de landbaserte vannforsyningssystemene. Med denne endringen er kommunenes dobbeltrolle som godkjenningmyndighet og ofte også vannverkseier, endret.

Det forventes at denne endringen fører til en mer helhetlig myndighetsutøvelse og at vannverkene raskere enn ellers vil tilfredsstillte kravene i drikkevannsforskriften. Dette vil gi styrket leveringssikkerhet og beredskap både i normalsituasjoner og i kriser. Ansvar for drikkevann tilligger Helsedepartementet på nasjonal nivå.

Vannverkseieren er ansvarlig for at drikkevann levert fra vannverket har en kvalitet som ikke forårsaker sykdom eller skade. Dersom en situasjon likevel skulle oppstå, har de kommunale smittevernmyndighetene ansvar for å identifisere kilden og å iverksette nødvendige tiltak. Dette skjer i samarbeid med Mattilsynets lokale, eventuelt regionale ledd. Dersom kilden er ukjent, vil Folkehelseinstituttets feltepidemiologiske gruppe kunne bistå de kommunale smittevernmyndighetene i arbeidet.

Vannverkene er gjennom drikkevannsforskriften pålagt å gjøre nødvendige beredskapsforberedelser og å ha en beredskapsplan basert på en risiko- og sårbarhetsvurdering for å sikre levering av tilstrekkelige mengder drikkevann under kriser, katastrofer og krig. Litt over 50 % av vannverkene oppgir at de har en beredskapsplan, men det finnes ingen samlet oversikt over innholdet eller kvaliteten av disse planene. Mattilsynet skal følge dette opp i sin tilsynsfunksjon. Rapporten fra vannverksregisteret 2003 viser at det fortsatt er 235 vannverk som ikke har montert desinfeksjonsutstyr slik at de kan tilfredsstillte minimumskravet i

drikkevannsforskriften til hygienisk sikring. Disse vannverkene forsyner til sammen ca. 62 500 personer. Det er altså gjennomgående små vannverk. I tillegg er det 69 mindre vannverk som har en utilfredsstillende drift, og som tidvis utsetter til sammen 37 500 personer for hygienisk betenkelig vannkvalitet alle de store vannverkene har nå en god sikkerhet i kilde, vannbehandling og drift.

10.7 Næringsberedskap

For å sikre god næringsberedskap og sikker tilgang på varer og tjenester er det fortsatt, på grunnlag av risiko- og sårbarhetsanalyser, behov for å iverksette tiltak som reduserer sårbarheten, styrker rammebetingelsene for næringslivet og sikrer mulighet for å iverksette tiltak ved krise og konflikter. Økende globalisering og raske endringer i næringslivet gir behov for nye virkemidler og samarbeidsformer.

Innenfor næringsberedskap er i det alt vesentlige siste rest av virkemidler med basis i et storkrigsscenario avviklet i de senere år. Dette gjelder beredskapsorganisasjoner innenfor industrieredskap (sentral og regional ordning), skipsfart (NORTRASHIP) og utenrikshandel. Statlig varekrigsforsikring som en løpende virksomhet er avviklet og erstattet av en beredskapsordning. Etter grundige analyser og høringer har regjeringen også truffet beslutning om å utvikle forberedt rasjoneringsystem for matvarer. Videre er beredskapslagre av industriråvarer og basis næringsmidler i hovedsak avviklet. Etter oppfølging og behandling av Risiko- og sårbarhetsanalyse av dagligvareforsyningen til Nord-Norge, et samarbeid mellom Nærings- og handelsdepartementet og Landbruksdepartementet, besluttet regjeringen å bygge ned lagre av korn og mel.

De omtalte virkemidler er nå erstattet av en mer operativ tilnærming til næringsberedskap. Med utgangspunkt i egen organisasjon og underlagte etater har Nærings- og handelsdepartementet etablert et system for å håndtere de fleste kriser innenfor det gitte trusselbilde bygget på følgende prinsipper:

- Risiko- og sårbarhetsanalyser innen eget system og utvalgte sektorer i næringslivet.
- Nærhet til og samarbeid med viktige deler av næringslivet.
- Tiltak som skaper robusthet i den ordinære logistikkstrukturen.
- Krise-/beredskapsplaner og informasjonsstrategi for samfunnsviktige funksjoner.
- Mulighet for å styrke eller bygge opp virkemidler, eksempelvis samarbeids-/beredskapsorga-

nisasjoner eller lagre av dagligvarer, ved alvorlige kriser som utvikler seg over noe tid.

Det er en målsetting å sikre forsyninger til befolkningen i hele landet, men også dekke Forsvarets og Siviltforsvarets behov tilpasset ny struktur. Som en konsekvens av Nærings- og handelsdepartementets risiko- og sårbarhetsvurdering er Nord-Norge fortsatt prioritert forsyningsmessig. Målsettingen om å dekke 30 dagers forbruk av matvarer for befolkningen nord for Ofoten ligger fast, men forutsettes oppnådd ved en kombinasjon av lagre av nødproviant for 10 dagers forbruk, som nå er på plass, og lageroppbyggingsplan for standard matvarer tilsvarende 20 dagers forbruk. De etablerte lagrene for 10 dagers forbruk består av Nærings- og handelsdepartementets lagre av nødproviant og Landbruksdepartementets lagre av mel for bakeribransjen i Nord-Norge. De senere år har all oppbygging av statlige lagre av næringsmidler vært innrettet mot produkter som er ordinær salgsvare og i det vesentlige i samarbeid med produsenter.

I neste planperiode vil Nærings- og handelsdepartementet prioritere følgende områder knyttet til samfunnssikkerhet og næringsberedskap:

- Videreutvikle samarbeidsordninger som allerede er etablert med dagligvarebransjen, bygg/anleggsnæringen og rederinæringen, samt etablere kontakt med deler av forsikringsbransjen for å overvåke behov for statlig varekrigsforsikring.
- Gjennomføre robusthetsfremmende tiltak med særlig vekt på Nord-Norge i samarbeid med dagligvarebransjen, herunder sikre nødstrøm ved viktige anlegg, utarbeide/videreutvikle krise-/beredskapsplaner, informasjonsstrategi og planer for lageroppbygging.
- Vurdere ulike sider ved sikker forsyning av vann til industri/næringsliv.
- Vurdere og eventuelt modernisere lovverk innen næringsrettet beredskap, herunder forsyningsloven fra 1956.
- I samråd med andre departementer vurdere markedstilpassede virkemidler for å håndtere eventuell forsyningssvikt innenfor et globalisert næringsliv.

10.8 Sikring av tilgang på samfunnskritiske varer og tjenester

De senere år har flere statlige virksomheter blitt skilt ut som egne selskaper. Et kjennetegn ved de bedrifter som skilles ut er at de ofte har viktige

beredskapsoppgaver. Når slike virksomheter privatiseres, vil det være behov for å sikre at de beredskapsoppgaver som det er nødvendig å ivareta, drives videre på en forsvarlig måte. Problemstillingen ble drøftet i St.meld. nr. 25 (1997–1998). Meldingen varslet at Justisdepartementet ville ta initiativ til en vurdering av de beredskapsmessige konsekvenser av omdanningen av statlige virksomheter med den målsetting at det etableres mekanismer for å unngå at det sivile beredskap svekkes. Forsvarskomiteen bemerket i Innst. S. nr. 241 (1997–98) at etterhvert som flere og flere forvaltningsen-

heter knyttet til de ulike departementene får endret organisasjonsform og en friere stilling, er det viktig at de beredskapsmessige oppgaver blir nærmere definert og ansvar klargjort. Dette er forhold som komiteen mener en må ta med i betraktning allerede når en planlegger organisasjonsendringer.

Vurderingen St.meld. nr. 25 (1997–1998) la opp til vil bli prioritert i perioden. Denne vurderingen vil bli sett i sammenheng med spørsmål om sikring av kritisk infrastruktur og mulighetene på å sikre tilgang på samfunnsviktige varer og tjenester.

11 Samordning av sikkerhets- og beredskapsarbeidet

11.1 Justisdepartementets samordnings- og tilsynrolle

Arbeidet med samfunnssikkerhet skal være gjennomgripende innen alle sektorer og hver enkelt virksomhet. Hovedprinsippet i arbeidet med samfunnssikkerhet er at det departement som har ansvar for en sektor til daglig, også har ansvaret for beredskapsplanlegging og eventuell iverksettelse av beredskapstiltak i en krisesituasjon. I tillegg til dette har Justisdepartementet et samordnings- og tilsynsansvar.

Justisdepartementets rolle på samfunnssikkerhetsområdet er forankret i;

- kongelig resolusjon av 16. september 1994 om retningslinjer for Justisdepartementets funksjon som samordningsdepartement innen sivil beredskap og om Rådet for sivil beredskap
- kongelig resolusjon 3. november 2000 om instruks om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene
- kronprinsregentens resolusjon 4. juli 2003 om fordeling av ansvar for forebyggende sikkerhetstjeneste og Nasjonal sikkerhetsmyndighet

I tillegg har Justisdepartementet en særlig initiativplikt ved kriser, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002). Dette omtales nærmere i kapittel 11.3.

Justisdepartementets ansvar 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 ved 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.

Justisdepartementets samordningsfunksjon hviler på linjeansvaret som nevnt ovenfor, og 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.

Justisdepartementet skal også føre tilsyn med at departementene har gjennomført internkontroll som en måte å organisere arbeidet med sikkerhet og beredskap. Formålet er å gi en systematisk metode for fagdepartementenes eget arbeid med beredskap for å sikre en samordnet og effektiv bruk av ressursene innenfor beredskapsplanlegging.

11.2 Tilsyn med departementene

Justisdepartementets tilsyn med departementene er hjemlet i instruks om internkontroll og systemrettet tilsyn, vedtatt ved kgl. res. 3. november 2000. I henhold til instruksen skal departementene etablere internkontroll som arbeidsmetode for beredskapsarbeidet innen sine ansvarsområder. Formålet er å sikre god kvalitet på sivil beredskapsplanlegging og en målrettet og effektiv bruk av ressursene. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap bistår Justisdepartementet i gjennomføringen av tilsynet med departementene.

Internkontrollen omfatter beredskapsarbeidet i forhold til hele krisespektret. Kartlegging av departementenes beredskapsforberedelser gjennomføres ved rapporteringer og tilsyn. De rapporter som er mottatt og de tilsyn som er gjennomført gir grunnlag for å konkludere med at beredskapsarbeidet i departementene jevnt over fungerer godt og at gode beredskapsrutiner er etablert. Departementene har jevnt over utarbeidet planer eller rutiner for kriseledelse i departementet, inkludert beredskapsinformasjon. I tillegg er det i en rekke departementer forberedt lokaler for kriseledelsen med nødvendig utstyr og sambandsmidler. Et flertall av departementene rapporterer at de har gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser innenfor departementets ansvarsområder.

Med utgangspunkt i de gjennomførte tilsyn gis det råd om hvordan departementene kan forbedre sitt beredskapsarbeid.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet fører tilsyn med sikkerhetstiltak i de virksomheter sikkerhetsloven gjelder for. I tillegg til å bidra til etterlevelse av

regelverket, gir resultatet av Nasjonal sikkerhetsmyndighet sin tilsynsvirksomhet et viktig bidrag til det totale bilde av sikkerhetstilstanden. Dette bildet rapporteres til Forsvarsdepartementet vedrørende militær sektor og til Justisdepartementet vedrørende sivil sektor. Virksomheten gir også erfaringer som bringes over i faglig utvikling av regelverk og tekniske og administrative tiltak som kan gjøre sikkerheten bedre og hverdagen enklere.

Tilsynsvirksomheten skaper en møteplass hvor Nasjonal sikkerhetsmyndighet og virksomhetene tar opp sikkerhetsmessige utfordringer. Dette gir mulighet for god motivasjon for gjennomføring av en god forebyggende sikkerhetstjeneste.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal samarbeide i forhold til tilsyn med departementene og kommunesektoren.

I tråd med samordningsansvaret vil Justisdepartementet følge opp utviklingen innenfor områder med tverrsektorielle utfordringer innenfor beredskaps- og samfunnssikkerhetsområdet.

11.3 Sentral krisehåndtering

11.3.1 Status

Utgangspunktet i St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet var at samordningen mellom departementene i forbindelse med krisehåndtering må tilpasses den aktuelle situasjonen. Det ble derfor lagt til grunn at en ikke skulle ha en permanent samordningsgruppe på departementsnivå i fredstid med fast utpekte medlemmer. Utgangspunktet var at det var det departementet som er mest berørt av krisen, som får hovedansvaret for å ivareta samordningen. Det het videre at alle departementer kan ta initiativ til å etablere midlertidige samordningsgrupper. Ved usikkerhet om hvilket departement som er ansvarlig for å samordne, ble det lagt til grunn at Justisdepartementet avklarer dette med de aktuelle departementer. Ved uenighet om ansvarsforhold legges saken frem for regjeringen. Inntil regjeringen har behandlet saken, skal Justisdepartementet ta de nødvendige initiativ for å sikre en effektiv samordning av sivil krisehåndtering på sentralt nivå.

Statsministerens kontor kan dessuten alltid ta initiativ til å fastsette en særskilt organisering av sentral krisehåndtering. Når krig truer eller når den sikkerhetspolitiske situasjonen har som konsekvens at de normale beslutningssystemene ikke fungerer, er det utarbeidet egne krisehåndteringssystemer. Regjeringen uttalte i St.meld. nr. 17

(2001–2002) at erfaringene tilsa at håndteringen av kriser og samordningen mellom departementene hadde fungert tilfredsstillende, og at den ikke ville foreslå at ansvaret for å forberede og samordne krise- og konsekvenshåndtering legges til en egen enhet med spesialister på krisehåndtering for å bistå regjeringen og statsrådene i krisesituasjoner.

I Innst. S. nr. 9 (2002–2003) viste et flertall i forsvarskomiteen og justiskomiteen til at regjeringen ikke ønsker et eget overordnet departement som skal ha det overordnede styringsansvar i krisesituasjoner, slik sårbarhetsutvalget foreslo.

Flertallet pekte på 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. Komiteens flertall ba derfor regjeringen om å legge frem et forslag om en sentral krisehåndteringsenhet som ved kriser skal ha koordineringsansvar av departement og etater som må være operative i beredskapsarbeidet. Når det gjaldt nasjonal krisehåndtering, påpekte komiteene viktigheten av klare kommandolinjer og ansvarsforhold.

11.3.2 Regjeringens vurdering

Regjeringen er enig i at det er grunnleggende å ha klare kommandolinjer og ansvarsforhold i kriser. Det er derfor viktig å holde fast ved utgangspunktet om at det er det departementet som er mest berørt av krisen som får et hovedansvar for å ivareta samordningen, og at hver enkelt statsråd beholder sitt konstitusjonelle ansvar også i en krisesituasjon. Prinsippet om at det ut i fra den aktuelle krisesituasjonen skal utpekes et lederdepartement som får ansvaret for å koordinere krisehåndteringen mellom departementene er også lagt grunn i en rekke andre land. Hvordan sekretariatsfunksjoner og arbeidet med planlegging og analyser er organisert varierer imidlertid mellom landene, ikke minst ved at ulike land har ulike forvaltningstradisjoner.

Sikkerhetsutfordringer kan oppstå uten forvarsl og på uventet vis. Dette krever et krisehåndteringssystem som er fleksibelt slik at etablerte strukturer lett kan tilpasses forandringer. Det er lett å gjøre den feil å organisere permanente krisehåndteringsorganer som i for sterk grad er tilpasset tidligere krisesituasjoner og som ikke er fleksibel nok til å håndtere kriser som er annerledes. For eksempel vil utfordringene og behovet for kompetanse knyttet til håndteringen av angrep mot informasjonssystemer være svært forskjellige fra situasjonen ved en større transportulykke, en naturka-

tastrofe eller omfattende sykdomsutbrudd. Utgangspunktet er at det er den organisasjonen som har ansvaret for et saksområde til daglig som vil være best rustet til å håndtere aktuelle krisesituasjoner. Det operative ansvaret, det vil si å iverksette nødvendige avbøtende tiltak, informasjons-håndtering med videre må legges til en enhet som har faglig kompetanse innenfor de samfunnsområder som er berørt. Denne enheten tar også ansvar for samordning mot andre departementer. En viser i denne forbindelse også til at hvert departement har ansvaret for å utarbeide beredskapsplaner og gjennomføre øvelser for håndtering av aktuelle situasjoner innen sine ansvarsområder.

Regjeringen vil likevel understreke at ekstraordinære krisesituasjoner reiser spesielle utfordringer knyttet til koordineringen mellom departementer og etater.

Håndteringen av alvorlige kriser eller katastrofer som berører flere departementer må forankres klart i ledelsen i det enkelte departement. I alvorlige krisesituasjoner vil det bli nedsatt en egen departementsrådsgruppe bestående av de berørte departementer og Statsministerens kontor. På denne måten vil en også raskt få avdekket og håndtert eventuelle uklarheter om hvilke departementer som er ansvarlige for å håndtere situasjonen, slik at en ikke mister verdifull tid.

For å illustrere hvordan en slik organisering gjennomføres i praksis vil en beskrive håndteringen av Irak-konflikten våren 2003. I den mest akutte fasen av konflikten møttes regjeringsråden ved Statsministerens kontor, utenriksråden i Utenriksdepartementet og departementsrådene i Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet daglig på Statsministerens kontor. Departementsrådsgruppens funksjon var både å tilrettelegge nødvendig beslutningsgrunnlag for beslutningstagerne (regjeringen og regjeringens sikkerhetsutvalg og de ansvarlige fagstatsrådene), og å sørge for informasjon fra og til underliggende virksomheter og norske utenriksstasjoner, slik at alle aktører opptrådte koordinert. Utenriksdepartementet var i dette tilfellet det mest berørte fagdepartementet i det handlingene foregikk i utlandet. Det ble derfor i Utenriksdepartementet opprettet egne grupper som fikk ansvaret for å løpende innhente og analysere informasjon om den aktuelle situasjonen.

Etter terroranslagene mot USA 11. september 2001 ble det opprettet et eget beredskapsutvalg ledet av Utenriksdepartementet. Utvalget bestod av representanter fra Statsministerens kontor, Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helsedepartementet, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Etterretningstjenesten, Direktoratet

for samfunnssikkerhet og beredskap og Tolldirektoratet. Utvalget møtes fremdeles på ad hoc basis og har en koordinerende og rådgivende funksjon i forbindelse med internasjonale kriser som kan berøre norske interesser, blant annet i forbindelse med terrorangrepet i Madrid 11. mars 2004.

Justisdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er tillagt en samordningsfunksjon for sikkerhet og beredskap i sivil sektor. Justisdepartementet vil være et sentralt departement ved krisehåndtering innenfor landets grenser, med ansvar for viktige operative ressurser, sikkerhetstjeneste og samordningsoppgaver for det sivile beredskap. Det vil særlig være aktuelt i forbindelse med tilsiktede hendelser, for eksempel vil politiet måtte avklare om det dreier seg om en villet handling eller skaden er forårsaket av tilfældigheter. Det vil også være aktuelt ved utilsiktede hendelser som eksempelvis naturkatastrofer og ved situasjoner som krever skjerpet grensekontroll.

I de tilfeller der Justisdepartementet er hovedansvarlig for krisehåndtering og samordning etableres en kriseledelse i departementet med støtte av en stab og infrastruktur, slik som sikre lokaler og gradert samband.

Den nasjonale beredskapen blir koordinert av Justisdepartementet gjennom en egen kontaktgruppe som består av Statsministerens kontor, departementene, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Gruppen skal sørge for at departementene får oppdatert og lik informasjon om situasjonen og skape et forum hvor gjensidig informasjon om beredskapstiltak kan utveksles. Kriser i utlandet vil kunne nødvendiggjøre beredskapstiltak i Norge. Behovet for samordning mellom departementene og ulike forvaltningsnivåer kan være nødvendige. Departementene får tilgang på trusselvurderinger fra sivile og militære tjenester og vil på bakgrunn av disse, men også på bakgrunn av beredskapsfaglige råd kunne ta en selvstendig vurdering av hvilke tiltak som skal iverksettes innen egen sektor.

Kontakten med det regionale nivå ivaretas gjennom fylkesmannen ved DSBs deltakelse i gruppen.

11.4 Informasjonsberedskap

11.4.1 Organisering

Informasjon og kommunikasjon er viktige virkemidler for god og effektiv forebygging og håndtering av en krise. Informasjonsberedskap er derfor en viktig del av samfunnssikkerhetsarbeidet. Prin-

sippene i den statlige informasjonspolitikken slår fast at den som har ansvaret for en sak også har informasjonsansvaret.

Ansvarsprinsippet innebærer at hvert enkelt departement har ansvaret for god informasjonsberedskap innenfor eget fagområde og for å stille krav til underliggende etater basert på regjeringens informasjonspolitikk.

Regjeringens kriseinformasjonsenhet (Kriseinfo) ble opprettet i 1989 som er et støttesystem for å bistå sentralforvaltningen med informasjonshåndtering ved større kriser og hendelser i fredstid. Enheten består av informasjonssjefer fra ti ulike departementer. Det er opp til fagansvarlig departementet å vurdere om det er ønskelig å be om støtte fra enheten. Statskonsult har sekretariatsfunksjonen for Kriseinfo.

I St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Arbeids- og administrasjonsdepartementet ble Statskonsult foreslått omdannet til aksjeselskap fra 1. januar 2004. Det ble i denne forbindelse lagt til grunn at oppgavene knyttet til sekretariatsarbeidet for Kriseinfo i påvente av en evaluering inntil videre vil bli ivare tatt over Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjett.

11.4.2 Nærmere om informasjonsberedskapen

Statskonsult har, med støtte fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, bistått forvaltningen med rådgivning og veiledning om informasjonsberedskap. Som en oppfølging av Innst. S. nr. 9 (2002–2003) jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet har Statskonsult utarbeidet kriterier for god informasjonsberedskap. Det slås fast at kommunikasjonsevnen ved kriser har sammenheng med kommunikationsberedskapen, og at slik beredskap styrkes gjennom en kommunikasjonsplan (Statskonsult rapport 2003:21). Informasjon og kommunikasjon under kriser stiller særlig krav til presisjon og organisering. Det er for sent å planlegge dette når krisen rammer. De enkelte virksomheter skal ha tenkt gjennom aktuelle problemstillinger på forhånd og satt opp beredskapsplaner for informasjon. Statskonsults statuskartlegginger av informasjonsberedskapen i departementer, direktorater og tilsyn (i perioden 1999–2002) viser at informasjonsberedskapen holder et tilfredstillende nivå i de departementer, direktorater og tilsyn som antas å være mest berørt ved krisehåndtering. De fleste har planer som inneholder rutiner for mediehandtering og kriseledelse. Kartleggingen viste også at departementene hadde oppfylt flere av kvalitetskriteriene for god informasjonsbe-

redskap, enn det direktoratene og tilsynene hadde. Departementene har utarbeidet planverk som inneholder rutiner for kriseledelse og mediehandtering. En konklusjon er at terrorangrepet i New York 11. september 2001 medførte en styrket bevisstgjøring om betydningen av informasjonsberedskap.

11.4.3 Vurdering

Statskonsults kartlegginger viser at departementenes informasjonsenheter har blitt betydelig styrket når det gjelder antall ansatte og kompetanse i de senere år. For å sikre en best mulig håndtering av nye informasjonsutfordringer på sentralt nivå, vil det bli tatt initiativ til en gjennomgang av gjeldende instruksjer, herunder instruksjonen om Regjeringens kriseinformasjonsenhet.

I St. meld. nr. 17 (2001–2002) ble det lagt til grunn at informasjonsberedskap og informasjonshåndtering er en viktig del av samfunnssikkerhetsarbeidet, og at informasjonshensyn og informasjonsoppgaver ville bli innarbeidet som en del av planlegging og øvelser. Regjeringen ønsker å vektlegge arbeidet med informasjonsberedskap som en integrert del av arbeidet med sikkerhet og beredskap ytterligere. Informasjonsberedskap og informasjonshåndtering må derfor inngå som en integrert del av samfunnssikkerhetsarbeidet i regi av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gjennomfører krisehåndteringsøvelser på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Informasjonshåndtering er innarbeidet som en del av planlegging og øvelser i krisehåndtering. Risiko og sårbarhetsanalyser utgjør grunnlaget for utarbeidelsen av informasjonsplaner som en integrert del av beredskapsplaner.

Justisdepartementet ønsker å legge til rette for at informasjon om sikkerhet og beredskap skal fremstå helhetlig og koordinert for publikum og berørte virksomheter. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har i samarbeid med blant annet Politidirektoratet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Sosial- og helsedirektoratet, Statens strålevern, Røde Kors og representanter for fylkesmenn og kommuner konkludert med at det er behov for en sikkerhets- og beredskapsside på internett.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap vil som en følge av dette vurdere etablering av en nettløsning som til daglig skal presentere samordnet beredskapsinformasjon og som også er tilpasset formidling av kriseinformasjon i en aktuell krise. I dette arbeidet vil direktoratet etablere et

nettverk av informasjonsmedarbeidere i sentrale direktorater. Et styrket samarbeid på direktoratsnivå er en forutsetning for koordinert planlegging av informasjonshåndteringen før, under og etter en krise.

11.5 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ble opprettet 1. september 2003, som oppfølging av St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet. Det nye direktoratet utgikk fra henholdsvis Direktoratet for sivilt beredskap og Direktoratet for brann- og elsikkerhet. Gjennom St.meld. nr. 17 (2002–2003) om statlige tilsyn ble det nye direktoratets forvaltningsområde endelig bestemt, samtidig som det ble besluttet at direktoratet skal lokaliseres i Tønsberg i løpet av 2004. DSB er underlagt Justisdepartementet og er blant annet tilsynsmyndighet for kommunale og interkommunale brannvesen, det lokale eltilsyn og fylkesmennenes beredskapsarbeid. Direktoratet har også den faglige og administrative oppfølgingen av fem skoler. Direktoratet har en sentral rolle innen så vel forebygging som gjennomføring av tiltak på samfunnssikkerhetsområdet.

DSB bistår Justisdepartementet med den overordnede planleggingen, koordineringen og tilsynet med samfunnssikkerhet i tråd med en rekke kongelige resolusjoner. En sentral oppgave er å utvikle og vedlikeholde nasjonalt beredskapsplanverk for sikkerhetspolitiske kriser og fredskriser. Ved nasjonal krisehåndtering skal DSB gi råd og rapporter til departementet. Direktoratet planlegger og gjennomfører øvelser i krisehåndtering og vedlikeholder nasjonalt beredskapsplanverk i forhold til NATO og Forsvaret. DSB er et bindeledd mellom det regionale og sentrale nivå i krisesituasjoner, samt mellom Forsvaret og den sivile delen av forvaltningen.

Gjennom utredninger og evalueringer av ulike risikofaktorer og uønskede hendelser gir DSB faglig råd og beslutningsgrunnlag for Justisdepartementets samordnings- og tilsynsrolle for sikkerhets- og beredskapsarbeidet. DSB skal fremskaffe grunnleggende kunnskaper om forebygging og beredskapsmessige tiltak for å styrke samfunnssikkerheten og krisehåndteringsevnen på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Samarbeid med kompetansesentra, nasjonalt og internasjonalt, skal sikre utvikling av ny og nødvendig kunnskap om samfunnsårbarhet, sikkerhet og beredskap.

DSB forvalter saker som faller inn under lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven), lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr, lov 11. juni 1976 nr. 29 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven), lov 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret og flere kongelige resolusjoner som omhandler nasjonal beredskap.

Etableringen av DSB har gitt en felles myndighetslinje fra sentralt til lokalt nivå innen brann, redning, forebygging og generell beredskap. Direktoratet tilrettelegger for et effektivt kommunalt og interkommunalt brannvesen, leder og utvikler Sivilforsvaret som statlig forsterkningsressurs og tar initiativ til samhandling og samtrening innenfor redningstjenesten. Store ulykker og andre ekstraordinære situasjoner, både utilsiktede hendelser og bevisste handlinger er gjenstand for særlig oppmerksomhet. Direktoratet arbeider for at risikoen ved utstyr og virksomhet som omfattes av brann- og eksplosjonsvernlovgivningen, ved elektriske anlegg og utstyr og ved produkter og forbrukertjenester reduseres. Direktoratet har også oppgaver i forbindelse med beredskapsordninger innen bygg og anlegg, kjemikalievern, skogbrann, redningsinnsats ved brann til sjøs og for koordinering og oppfølging av storulykkesforskriften.

Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesentre er ansvarlig for opplæring av alt tjenestepliktig personell i Sivilforsvaret og gir også opplæring til ansatt personell i DSB og Sivilforsvaret. Norges brannskole er ansvarlig for kvalifiserende utdanning av personell i de kommunale brann- og feiervesen. Sentralskolen for sivilt beredskap har pr. mars 2004 skiftet navn til Nasjonalt utdanningssenter for samfunnssikkerhet og beredskap (NUSB). Dette sentret i Heggedal (Asker) vil være et kompetansesenter for samfunnssikkerhetsspørsmål og også kunne være et kompetansesenter for totalforsvar, slik komiteene ba om i Innst.S. nr. 9 (2002–2003). Opplæringstilbudene må utvikles i nært samarbeid med relevante sivile institusjoner/fagmiljøer og Forsvarets kompetansemiljøer, eksempelvis Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarets stabsskole og Forsvarets høyskole.

DSB er sentral tilsynsmyndighet for de kommunale og interkommunale brannvesenene, inkludert de regionale nødalarmeringssentralene – 110. I gjennomsnitt gjennomfører og følger direktoratet opp tilsyn med brannvesenet i 100 kommuner hvert år. Tilsynet med de regionale nødalarmeringssentralene – 110 er atskilt fra tilsynet med brannvesenet. Direktoratet fører også tilsyn med

brannvernet på Svalbard. Tilsynet med de kommunale og interkommunale brannvesenene, samt nødalarmingssentralene er et systemtilsyn som sikrer at det er fastsatte og dokumenterte systemer og prosedyrer for gjennomføring av lovpålagte oppgaver, slik at innbyggere og besøkende i alle deler av landet er sikret forebyggende og beredskapsmessig brannverninnsats på et tilfredsstillende nivå.

Direktoratet har en sentral rolle med å delta aktivt i internasjonalt arbeid innen regelverksutvikling og sivil krisehåndtering hovedsakelig gjennom samarbeide med FN, NATO, EU og med de nordiske landene.

11.5.1 Direktoratets tilsyn etter storulykkesforskriften og med virksomheter med potensial for store ulykker

I forhold til tilsyn med virksomheter som faller inn under forskrift 8. oktober 1999 om tiltak for å avverge og begrense skadevirkninger av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer (storulykkesforskriften) har direktoratet siden forskriften ble iverksatt hatt ansvar for koordinering av myndighetenes oppfølging av forskriften. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap utfører koordineringsrollen gjennom ledelsen av en egen koordineringsgruppe. I tillegg til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap består gruppen av Arbeidstilsynet, Statens forurensningstilsyn, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon og Petroleumstilsynet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap skal arbeide for at myndighetene på storulykkesområdet legger seg på lik praksis når det gjelder gjennomføring, rapportering og oppfølging av tilsyn, og at de samlet etablerer en god kommunikasjon med virksomhetene. For å sikre lik behandling av rapporter fra virksomheter som kommer inn under storulykkesforskriften, er det etablert et system for at alle rapporter fra virksomheter som er rapportpliktige sendes DSB og koordineringsgruppen.

Koordineringsgruppen sørger for at alle deltakende myndigheter behandler og vurderer rapportene i forhold til eget lovverk og storulykkesforskriften, og at tilbakemeldinger til virksomheter og næringslivet utarbeides av en samlet koordineringsgruppe. Videre gis det årlige føringer for innholdet i tilsynet og felles opplæring. Rapportering og oppfølging av storulykkestilsyn skjer i henhold til HMS-myndighetenes felles styrende dokumenter for tilsyn.

I St.meld. nr. 17 (2002–2003) om statlige tilsyn, jf. Innst. S. nr. 222 (2002–2003) fremgår det at DSB skal koordinere tilsynet med virksomheter med potensial for store ulykker, herunder storulykkesforskriften (Seveso-direktivet).

Instruks for direktoratets koordineringsrolle i forbindelse med virksomheter med potensial for store ulykker er under utarbeidelse.

11.5.2 Brann, produkter og elsikkerhet

I det følgende gis en omtale av enkelte områder fra St.meld. nr. 41 (2000–2001) Brann- og eksplosjonsvern, da det er ønskelig å se dette i nær sammenheng med det øvrige samfunnssikkerhetsarbeidet.

Satsingen på forebyggende brannvern skal videreføres. Det arbeides for å få et konsistent og helhetlig regelverk som ivaretar også brannvernet i planlegging og oppføring av bygg. Målet er nyttiggjøre brannvesenets kompetanse og ressurser i kommunens arbeid med risiko og sårbarhet.

Gjennom direktoratets arbeid vil man videreføre arbeidet med å legge til rette for at kommunene så vel innen brannvernet som i det alminnelige risiko og sårbarhetsarbeidet får tilgang til hensiktsmessige planleggingsverktøy, for eksempel GIS (geografiske informasjonssystemer) og risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser). Slike verktøy kan bidra til kommunenes arbeid med å omsette planarbeidet til konkrete tiltak.

Brann i pleie- og omsorgsboliger

En arbeidsgruppe med representanter fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Sosial- og helsedirektoratet, Husbanken og Statens bygningstekniske etat, gjennomførte i 2003 en kartlegging av brannsikkerheten i overkant av 2300 bygninger beregnet for personer med pleie- og omsorgsbehov.

Behovet for tiltak og valg av virkemidler for å bedre brannsikkerheten i pleie- og omsorgsboliger er beskrevet i rapporten fra arbeidsgruppen nedsett av DSB og skal sees i sammenheng med utredningen fra Eiendomsutvalget, som skal foreligge 15. oktober 2004.

Uerstattelige nasjonale kulturverdier

St.meld. nr. 41 (2000–2001) om brann- og eksplosjonsvern har brannsikkerhet i våre uerstattelige nasjonale kulturverdier som en av fire nasjonale målsettinger. Det er etablert et nært samarbeid mellom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Riksantikvaren. Riksantikvaren har

definert uerstattelige nasjonale kulturverdier til å omfatte alle fredede objekter og rundt 100 tette trehusmiljøer. Trehusmiljøene er ofte dårlig sikret og brann i slike miljøer vil fort kunne føre til store konsekvenser. Det er etablert en faggruppe bestående av myndigheter, brannvesen og ulike kompetansemiljøer i Norge, som blant annet har arrangert en konferanse rettet mot eiere og kommunale aktører (brannvesen og kulturminneforvaltning). Det er utarbeidet en omfattende rapport finansiert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet i 2003 i tilknytning til sikringsarbeidet på Røros. Rapporten ble ferdig januar 2004 og inneholder forslag til tiltak. Den vil nå bli lagt til grunn for det videre arbeidet rettet mot denne målgruppen. Som en del av dette arbeidet vil man foreta en kartlegging av brannstatus i disse tette trehusmiljøene som grunnlag for en handlingsplan for det videre arbeidet.

Tunneler

De nærmeste årene er det behov for utskifting og utbedring av vann- og frostsikring og gammelt utstyr i en rekke tunneler. I Nasjonal transportplan 2002–2011 er et forutsatt brukt om lag 700 mill. kr til et sentralt program for sikkerhetsmessig oppgradering av eksisterende veitunneler. For perioden 2006–2015 er det lagt til grunn en ramme på om lag 1 700 mill. kr til oppgradering og utskifting av gammelt utstyr.

Et prosjekt i EUs regi om kostnadsoptimal oppgradering av brannsikkerhet i eksisterende tunneler (UPTUN- *Cost-effective, sustainable and innovative upgrading methods for fire safety in existing tunnels*) ble startet 2002. Norge støtter dette prosjektet økonomisk og deltar ved Norges brann-tekniske laboratorium as/SINTEF. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Vegdirektoratet deltar også på myndighetssiden. Prosjektet ventes å avsluttes i 2006, og vil kunne få stor betydning for arbeidet videre med brannsikkerheten i tunneler.

Farlig gods

Regelverket som forebygger uhell og ulykker med farlig gods er i hovedsak internasjonale regelverk bygget opp rundt anbefalingene fra FN's ekspertkomité for transport av farlig gods.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har nylig gjennomført en kartlegging av transport av farlig gods med bil og jernbane til og fra bedrifter som håndterer farlig gods. Direktoratet vil følge opp resultatene fra kartleggingen slik at

disse blant annet kan brukes aktivt i den forebyggende samfunnsplanleggingen. Det er nødvendig med et tett samarbeid med veimyndighetene da det er veimyndighetene som har hjemmel etter vegtrafikklov 18. juni 1965 nr. 4 til å legge begrensninger på valg av transportrute for farlig gods og for transport av farlig gods i tunneler.

Eksploder

Håndtering av eksplosiver reguleres igjennom brann- og eksplosjonsvernloven og er utdypet igjennom forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff og forskrift 11. november 2002 nr. 1264 om transport av farlig gods på veg og jernbane. I tillegg kommer forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) til anvendelse.

Enhver håndtering av eksplosiver, slik som tilvirkning, markedsføring og kontroll, oppbevaring, transport, lasting, lossing, erverv, handel, innførsel, overføring, bruk og tilintetgjøring, er strengt regulert både for å sikre at omgivelsene er tilfredsstillende sikret mot eventuelle ulykker med det farlige stoffet, men også for å sikre at stoffet ikke kommer på avveie eller i urette hender. Det er derfor ikke tillatt å overlate eksplosiver til noen som ikke har adgang til å inneha varen, og det er krav om tillatelser knyttet til nær sagt enhver håndteringsform. Det er heller ikke tillatt å eie eller inneha eksplosiv vare som ikke er godkjent.

Tillatelser gis, avhengig av håndteringsform og håndtert mengde, av kommunen, politiet eller Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

I henhold til internkontrollforskriften er den som håndterer eksplosiver forpliktet til å kartlegge farer og problemer forbundet med håndteringen, og på denne bakgrunn vurdere risikoen, samt utarbeide tilhørende planer og tiltak for å redusere risikoforholdene.

På bakgrunn av et tyveri fra et sprengstofflager på Gol i mars 2004 har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gått igjennom krav til sikkerhetsnivået ved eksplosivlagre og anbefalt at dette bør vurderes hevet i forhold til krav om alarm og vakthold.

Forsvarets håndtering av eksplosiver skal i fredstid tilfredsstillende det samme sikkerhetsnivået som i det sivile samfunn. På bakgrunn av dette ble brann- og eksplosjonsvernloven også gjort gjeldende for Forsvaret da den trådte i kraft 1. juli 2002. Forskriften om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff som på en mer utfyllende måte regulerer håndteringen av eksplosiver, er foreløpig ikke gjort

gjeldende for Forsvaret, da det er behov for å foreta spesielle tilpasninger ut i fra Forsvarets behov.

Under og etter 2. verdenskrig ble det gravd ned ammunisjon og eksplosiver på ulike steder i landet og i den senere tid er tidligere nedgravde deponier av våpen, ammunisjon og andre eksplosiver blitt avdekket ulike steder i landet og også i boligområder, blant annet i forbindelse med grunnarbeider.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Forsvaret skal kartlegge hvilke problemstillinger som kan oppstå rundt ansvarsforhold og håndtering av nedgravde eksplosiver.

Elsikkerhet

Norge har en ordning med tilsyn og kontroll av elektriske lavspenningsanlegg som er mer omfattende enn i andre sammenliknbare land. Det lokale eltilsyn (DLE) er pålagt utført av netteselskapene.

DSB har i 2003 gjennomført to utredninger om den fremtidige organiseringen av det lokale eltilsyn hvor blant annet finansieringen av det lokale elsikkerhetsarbeidet foreslås endret.

I utredningene beskrives ulike modeller for konkurranseutsetting, økonomiske sanksjonsmuligheter, finansiering og ansvar i tilknytning til elsikkerhet. Rapportene er nå på høring og det legges frem forslag til organisatoriske tiltak som bør gjennomføres for å sikre at elsikkerhetsnivået i Norge ikke reduseres ytterligere. Justisdepartementet vil med bakgrunn i høringsuttalelsene vurdere den fremtidige organisering på området.

Sikkerhet ved produkter og forbrukertjenester

Et hovedmål for produktsikkerhetsarbeidet er å forebygge personskader som skyldes feil ved produkter eller feil bruk av disse. Sikkerhet skal i størst mulig grad bygges inn i produkter og produkter skal være konstruert slik at brukerne ikke behøver særlig opplæring i sikker bruk av dem. I tillegg skal lett forutsigbar feilbruk ikke medføre økt risiko for ulykker. Dersom det ikke er mulig å bygge sikkerheten inn i produktet, må produktet merkes med informasjon og brukerveiledning.

Formålet med lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) er å forebygge at produkter eller forbrukertjenester medfører helseskade eller at produkter medfører miljøforstyrrelse. Loven forvaltes av Miljøverndepartementet og Justisdepartementet. Miljøverndepartementet har ansvar for miljøforstyrrende aspekter ved produkter samt støy og kjemiske egenskaper. Justisdepartementet har ansvar for fysiske, mekaniske, termiske og

brannmessige egenskaper ved produkter samt forbrukertjenester. Den praktiske oppfølgingen av Justisdepartementets ansvar etter produktkontrollloven, inkludert tilsyn, ligger hos Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Etter produktkontrollloven plikter enhver som har befattning med et produkt eller forbrukertjeneste å vise aktsomhet og å sørge for rimelige tiltak for å forebygge og begrense skade. Produktkontrollmyndigheten har en rekke sanksjonsmuligheter etter loven. De kan blant kreve offentliggjøring av advarselsinformasjon, tilbakekalling eller uskadeliggjøring av produkter eller kreve at de forhold som skaderisikoen skyldes rettes opp. Myndigheten kan også nedlegge midlertidig forbud eller totalforbud mot produkter eller forbrukertjenester.

Tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre etterlevelse av regelverket. Store deler av tilsynsaktivitetene på produktsikkerhetsområdet tar utgangspunkt i forpliktelser som følger av EØS-avtalen. EUs direktiv om alminnelig produktsikkerhet er gjennomført i norsk rett i produktkontrollloven. I tillegg er en rekke spesifikke produktdirektiv gjennomført som forskrifter til loven. Direktivene krever at nasjonale myndigheter utøver effektiv markedskontroll. I EUs reviderte produktsikkerhetsdirektiv, som vil bli implementert i løpet av 2004, skjerpes kravene til markedskontroll. Dette medfører økt markedskontroll fra produktkontrollmyndighetenes side i tiden fremover.

Tilsynsansvaret til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap omfatter rundt 200 000 produkttyper samt en rekke ulike typer forbrukertjenester. Dette krever streng prioritering av tilsynsaktivitetene.

11.6 Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO)

Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO) organiserer og utøver tilsyn med beredskapskrav i visse næringslivsvirksomheter i henhold til lov 17. juli 1953 nr. 9 om Sivilforsvaret. Beredskapsorganisasjonen i disse virksomhetene betegnes som «Industrivernet». I tråd med Innst. S. nr. 222 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 17 (2002–2003) om statlige tilsyn er Næringslivets sikkerhetsorganisasjons organisatoriske statlige forankring av myndighetsutøvelsen tillagt det nye Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) under Justisdepartementet.

NSO er en verdifull ressurs, både for næringslivets sikkerhetsarbeid generelt, men også for DSB.

Det er et mål for DSB, i samråd med NSO, å finne fram til samarbeidsformer som i størst mulig grad bidrar til å understøtte begge organisasjoners virksomhet. Gjennom en felles oppgavegjennomgang vil det åpne opp for bedre vurderinger av hvordan NSO og DSB best mulig kan understøtte hverandre. Områder som vurderes i denne sammenhengen er øvelser, veiledning, tilsyn og beredskap generelt.

11.7 Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

Forsvarets overkommando/Sikkerhetsstaben (FO/S) ble nedlagt 1. januar 2003. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) ble samtidig opprettet som et direktorat under Forsvarsdepartementet for blant annet å ivareta de overordnede og tverrsektorielle sikkerhetsoppgaver i henhold til sikkerhetsloven. Samtidig ble Forsvarssjefens sikkerhetsavdeling (FSA) opprettet til støtte for Forsvarssjefen, jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Forsvardepartementet.

Ved kronprinsregentens resolusjon 4. juli 2003 ble ansvaret for forebyggende sikkerhetstjeneste og NSM fordelt mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet. Justisdepartementet har et overordnet ansvar for den forebyggende sikkerhetstjeneste i sivil sektor og Forsvaret har et tilsvarende ansvar i militær sektor. NSM skal på vegne av Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet ivareta de utøvende funksjoner for den forebyggende sikkerhetstjeneste, og rapportere om sikkerhetstilstanden på militær side til Forsvarsdepartementet og på sivil side til Justisdepartementet. Forsvarsdepartementet har det administrative ansvaret for NSM og har forvaltningsansvaret for sikkerhetsloven. Ansvarsfordelingen innebærer et nært samarbeid og koordinering mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet om ressurstildeling og styring av NSM, og fastsettelse av målsettinger for det forebyggende sikkerhetsarbeidet på tvers av sivil og militær sektor.

NSMs hovedoppgave er å utøve funksjonen som nasjonal sikkerhetsmyndighet etter sikkerhetsloven. Sentralt i denne forbindelse er:

- Utvikling av forebyggende sikkerhetstiltak.
- Informasjon, råd og veiledning.
- Tilsyn med implementeringen av tiltakene i offentlig og privat sektor.
- Informasjon om sikkerhetstilstanden til overordnet politisk nivå.
- Myndighetsavgjørelser på identifiserte områder.

- Produksjon og sentral forvaltning av kryptomateriell.
- Føring av det sentrale klareringsregister.

NSM har også oppgaver som ikke følger direkte av sikkerhetsloven. Fra høsten 2000 har NSM (tidligere FO/S) vært sertifiseringsmyndighet for IT-sikkerhet i produkter og systemer (SERTIT). Varslingssystem for digital infrastruktur (VDI) ble høsten 2000 opprettet som en prøveordning etter initiativ fra etterretnings- og sikkerhetstjenestene, men er fra 2003 etablert fast og med administrativ forankring i NSM. For nærmere omtale av SERTIT og VDI vises til kapittel 8.

Utfordringen for forebyggende sikkerhetstjeneste og NSM er nøye knyttet til begrepet sikkerhetstilstanden. Innholdet i dette begrepet er i hvilken grad beskyttelsesmål identifiseres og klassifiseres riktig, foreskrevne og anbefalte tiltak er tilpasset den reelle risiko og foreskrevne og anbefalte tiltak gjennomføres som forventet.

I tillegg til å holde departementene orientert om sikkerhetstilstanden skal NSM kontinuerlig arbeide med å videreutvikle kosteffektive sikkerhetstiltak.

En oppgave for NSM er å vurdere hva slags informasjon og hvilke objekter i samfunnet som trenger beskyttelse. Hensikten er at det skal legges til rette for at de sikkerhetskrav som stilles er mest mulig målrettede og at det ikke gis pålegg om sikring av informasjon eller objekter som ikke har behov for det.

NSMs tilsynsvirksomhet baseres på risikovurderinger. Av hensyn til brukerperspektivet søkes en høy grad av koordinering av tilsynsvirksomhet. NSM og DSB inngår i et samarbeid også om tilsynsvirksomheten, særlig rettet mot departementenes sikkerhets- og beredskapsansvar, men også rettet mot kommunal sektor. I dette samarbeidet inngår også fylkesmennene.

NSM må ha kunnskap om hvilke teknologiske midler som kan være tilgjengelige for mulige truslaktører, hvilken sårbarhet dette skaper og hvordan dette kan utnyttes. Denne kunnskap ligger til grunn for videreutvikling av den forebyggende sikkerhetstjeneste.

Med utgangspunkt i sitt ansvar for NSM vil Justisdepartementet blant annet legge vekt på å:

- Vurdere en videreutvikling av VDI med tanke på representativ deltakelse, forbedret operativitet og tilpassede tjenester.
- Videreutvikle metoder for risiko- og sårbarhetsanalyser i samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

- Igangsette scenariegjennomganger med tanke på fortløpende evaluering av regelverket i samarbeid med forskningsmiljøer.
- Igangsette forsknings- og utviklingsaktiviteter i forhold til sikkerhetsmessige konsekvenser av nye teknologier og muligheter for utvikling av hensiktsmessige tiltak.
- Bidra til at utvikling av forebyggende sikkerhetstiltak iverksettes på en enhetlig og helhetlig måte i henhold til identifiserte behov.
- Videreutvikle en rådgivingskapasitet innen verdivurdering med tanke på informasjonssikkerhet og objektsikkerhet.
- Bidra til å skape økt forståelse for og bruk av sertifiserte produkter.
- Etablere samarbeid mellom NSM og DSB om tilsyn.
- Utvikle policy for bruk av reaksjonsmidler i tilsynsarbeidet.

For mer om NSMs aktiviteter og tiltak vises til omtalen av informasjonssikkerhet i kapittel 8, og tilsyn med departementenes sikkerhets- og beredskapsarbeid i kapittel 11.2.

11.8 Fylkesmannen

Fylkesmannen har en samordningsfunksjon innen området samfunnssikkerhet og beredskap på regionalt nivå. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har etatsstyringsansvaret for fylkesmannen på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Fylkesmannens beredskapsoppgaver er hjemlet i en egen instruks for fylkesmannens beredskapsarbeid.

Sentrale oppgaver for fylkesmannen er å være regional samordner, pådriver og veileder for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. Fylkesmannen har et særskilt ansvar for å kartlegge viktige utfordringer i fylket knyttet til arealbruk og særskilte hendelser, og for å sikre at slike forhold synliggjøres og vurderes i større utviklingsprosjekter og i forbindelse med fylkeskommunal og kommunal planbehandling.

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og ved behov støtter og veileder kommunene i deres arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser og systematisk sam-

funnssikkerhet. Videre bidrar fylkesmannen til at kommunene har evne til å håndtere større hendelser og ekstraordinære situasjoner, gjennom øvelser og veiledning i utarbeidelse av kriseplaner. Fylkesmannen har også innsigelsesrett i henhold til plan- og bygningsloven i forhold til arealforvaltningstiltak som er i strid med viktige sikkerhets- og beredskapsinteresser.

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. Fylkesmannen har den overordnede ledelse av sivile beredskapstiltak på regionalt nivå ved beredskap og i krig. Som et ledd i forberedelsene til å kunne utøve denne funksjonen, har fylkesmannen et nært samarbeid med de regionale militære ledere og andre regionale organer. Politiet har ansvar for å organisere og koordinere hjelpeinnsatsen ved ulykkes- og katastrofesituasjoner i fred inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet, jf. politiloven § 27 tredje ledd. Fylkesmannen kan beslutte at samordningsansvaret overføres fra politiet til fylkesmannen. Dersom fylkesmannens samordningsfunksjon iverksettes, innkalles fylkesberedskapsrådet hvor en rekke statlige og andre regionale etater deltar. Fylkesmannens rolle og oppgaver er nærmere beskrevet i St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet.

For å sikre en samordnet statlig beredskapsoppfølging av kommunene vil det også vurderes å tillegge ytterligere oppgaver til fylkesmannen. Det regjeringsoppnevnte utvalget under ledelse av Fylkesmann Tora Aasland har blant annet dette som mandat. Dette gir også viktige signaler til øvrige sentrale regionale etater og kommunene om at dette arbeidet prioriteres.

DSB oppnevnte tidlig i 2004 en arbeidsgruppe for å se nærmere på fylkesmennenes ansvar og oppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap, for å sikre god kvalitet, ønsket kompetanse og nødvendige ressurser. Arbeidsgruppen skal innen 1. juli 2004 utarbeide en rapport som skal legges til grunn for den videre tilretteleggingen for fylkesmannens beredskapsarbeid. Dette vil inngå i grunnlaget for den varslede revisjon av fylkesmannens beredskapsinstruks, jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Justisdepartementet.

12 Brann – og redningsressurser

12.1 Redningstjenesten

Redningstjenesten er den offentlig organiserte virksomhet som utøves i forbindelse med øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som ikke blir ivaretatt av særskilt opprettede organer eller ved særlige tiltak. I St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet ble redningstjenesten beskrevet og prinsippene for den fremtidige innretningen av redningstjenesten lagt. Her er det blant annet bekreftet at Norsk redningstjeneste er en nasjonal dugnad hvor 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. I et tynt befolket land som Norge med store land- og havområder, er det verken mulig eller hensiktsmessig å bygge opp egne, faste redningsstyrker. Man utnytter isteden de ressursene som er tilgjengelige, enten de er offentlige, frivillige eller private. Disse deltar etter anmodning og ledelse fra en av hovedredningssentralene eller en av de lokale redningssentralene, lokalisert ved politidistriktene.

De enkelte redningsinstitusjoner eller etater skal i henhold til samvirkeprinsippet selv bekoste utgifter til anskaffelse og drift av sine egne redningshjelpemidler, -utstyr og -beredskap og normalt til all egen redningsinnsats som hører inn under vedkommende institusjons alminnelige virksomhet eller naturlige oppgaver i redningstjenesten. Selv om det etter hvert er etablert en praksis med å prise tjenester internt i staten så bygger redningstjenesten fortsatt på samvirkeprinsippet. Redningsberedskapsutvalget (NOU 2001: 31 Når ulykken er ute) konkluderte med at Norge har tilstrekkelige beredskapsressurser, men det finnes imidlertid store regionale forskjeller. Hovedredningssentralen Sør-Norges område har klart flest innbyggere og dermed flest hendelser og flest redningsressurser. Hovedredningssentralen Nord-Norges redningsansvarsområde er på sin side vesentlig større enn Hovedredningssentralen Sør-Norge. Det er færre hendelser i nord, men også færre ressurser og en vesentlig større avstand mel-

lom dem. Dette gir seg blant annet utslag i større avhengighet av Forsvarets ressurser.

12.1.1 Frivillige organisasjoner

De frivillige organisasjonene utgjør et sentralt element i norsk redningstjeneste. Det er særlig ved leteaksjoner i skog og fjellterreng og ved førstehjelpsinnsetning at disse kan stille lokalkjente og trenede styrker til rådighet. I tillegg finnes grupper som er spesialtrenet i samband, strandredning, redning i bratt og glatt lende, grotter og søk med hund og småfly. De ca. 25 000 medlemmene i disse organisasjonene yter antakelig 2–3 millioner gratis timer i året for redningstjenesten.

I Innst. S. nr. 9 (2002–2003), jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet ber komiteene blant annet om en vurdering av hvilke rednings- og beredskapsoppgaver de frivillige skal delta i som henholdsvis primærressurs, primærforsterkning og sekundærforsterkning. I det praktiske redningsarbeid og der det er hensiktsmessig legges det til grunn at det skal gjøres en oppgavefordeling mellom de frivillige og andre redningsressurser, blant annet Sivilforsvaret. I aksjoner der det er tilstrekkelig ressurser og der de frivillige har et særlig fortrinn, eksempelvis søk etter personer, skal de frivillige brukes først under ellers like vilkår. I blant annet aksjoner av større varighet er Sivilforsvaret en svært viktig ressurs, blant annet som leverandør av utstyr, samband, logistikk og forpleining.

Det er visse tegn på at rekrutteringen til de frivillige redningsorganisasjonene er blitt vanskeligere og at mannskapstilgangen til redningstjenesten derfor på lengre sikt kan gå ned. Regjeringen ønsker å gi de frivillige organisasjonene gode betingelser og muligheter i redningstjenesten. Justisdepartementet tildelte i 2004 5,5 millioner kroner til medlemsorganisasjoner tilsluttet Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum og det stilles krav om rapportering av bruken. Det er imidlertid ikke ønskelig å stille faglige krav til organisasjonene på redningstjenesteområdet i det dette kan komme i konflikt med den frivillighet som arbeidet er tuftet på.

Boks 12.1 Noen eksempler på viktige frivillige innsatsenheter

Alpine fjellredningsgrupper

8 grupper med 200 kvalifiserte klatrere over hele landet kan hente ut skadede fra utilgjengelige områder, også i samvirke med helikoptre.

Norsk Grotteforbund

150 medlemmer kan hente ut skadede fra grottesystemene.

Norsk Aero Klubb Flytjeneste

250 flygere i 29 flyklubber kan settes inn i søksaksjoner i Sør-Norge.

Norges Røde Kors Hjelpekorps

325 hjelpekorps med 12 000 medlemmer utfører leteaksjoner, førstehjelp, strandredning, redning i bratt og glatt lende m.v.

Norsk Folkehjelp Sanitet

2000 autoriserte sanitetsmannskaper i 72 sanitetsgrupper utfører stort sett samme typer tjenester som hjelpekorpsene.

Norske Redningshunder

95 godkjente lavinehunder, 84 søkningshunder og 8 ruinhunder med førere utfører forskjellige typer søk over hele landet.

Norsk Radio Relæ Liga

Sambandstjeneste. 3 500 medlemmer er organisert i 80 lokale grupper som kan yte sambandstjeneste for politiet og andre deltakende enheter ved redningsaksjoner.

Effektiv innsats i rednings- og beredskapssituasjoner fordrer tilgang til og oversikt over oppdatert informasjon om de institusjonene og ressursene som skal delta eller på annen måte bidra i det operative arbeidet. Det er avdekket et behov for en nasjonal standard for beskrivelse av hvilke ressurser de forskjellige etatene og institusjonene har, jf. St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet. Justisdepartementet skal påse at videreutviklingen av det nasjonale ressursregister for redning og beredskap gis høy prioritet.

12.2 Nærmere om 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 brannslukking, 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.

Kommunene skal dokumentere at plikten til etablering og drift av et brannvesen er oppfylt. Dokumentasjonen, inkludert risiko- og sårbarhetsanalyse, skal sendes Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som etter brann- og eksplosjonsvernloven er sentral tilsynsmyndighet. Brann- og eksplosjonsvernloven regulerer brannvesenets forebyggende og beredskapsmessige oppgaver både i fredstid, krise- og krigssituasjoner. Brannsjefen er gitt vide fullmakter ved brann og andre ulykkesituasjoner, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 12. Det er tjenesteplikt i brannvesenet, og kommunen kan i særskilte tilfeller pålegge enhver person bosatt i kommunen å gjøre tjenesteplikt i brannvesenet dersom det er nødvendig.

Kommunen er av DSB pålagt å samarbeide om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver inkludert felles nødalarmeringssentral. Hensikten er å utnytte de samlede ressurser i en region best mulig. En kommune er pliktig, så langt egen beredskap tillater, til å hjelpe enn annen kommune ved hendelser når anmodning om bistand fremsettes. Det er i underkant av 380 brannvesen med cirka 3400 heltidsansatte og cirka 9800 deltidsansatte. Antallet brannvesen er synkende som følge av økt interkommunalt samarbeid. Dette fører også til at antallet heltidsansatte i brannvesenet øker, mens antallet deltidsansatte reduseres.

Nødetatenes (brann, helse, politi) fagansvar, beredskapsplanlegging og samtrening gjør redningsinnsatsen oppgavebasert og mobil. Sivilforsvaret bistår etter anmodning nødetatene med per-

sonell og utstyr når langvarige innsatser krever ressursmessig volum og utholdenhet. Sivilforsvaret bistår etter anmodning nødetatene med personell og utstyr når langvarige innsatser krever ressursmessig volum og utholdenhet, eller spesialkompetanse/utstyr, for eksempel sivilforsvarets mobile renseenheter.

I 1993 ble landets brannvesen på generelt grunnlag pålagt å yte bistand ved branner og andre ulykkessituasjoner i sjøområder innenfor eller utenfor den norske territorialgrensen. Plikten til å bistå ble lovregulert som følge av brannen i passasjerskipet *Scandinavian Star* i 1990. Denne plikten er videreført i gjeldende brann- og eksplosjonsvernlov, og brannvesenet skal etter anmodning yte innsats i brann- og andre ulykkessituasjoner i sjøområder innenfor eller utenfor den norske territorialgrensen. Innsatsplikten er generell og gjelder alle kommuner med kysttilhørighet. Det er siden 1995 investert om lag 6 millioner kroner i ordningen. Kommunene Larvik, Oslo, Kristiansand, Bergen og Bodø har enten som følge av særskilt avtale med Staten eller etter søknad fått tildelt statlige midler øremerket til vedlikehold av innsats mot branner og andre ulykkessituasjoner på skip. DSB skal i løpet av 2004 vurdere ordningen med redningsinnsats til sjøs nærmere.

Skogbrannbekjempelse er en del av brannvesenets oppgaver, og håndteres i første rekke av brannvesenets etablerte beredskap. I enkelte tilfeller får skogbranner et vesentlig større omfang enn hva den alminnelige beredskapen kan håndtere. I områder med skogbrannrisiko er det derfor forskriftskrav til at brannsjefen i samråd med lokale skogbruksmyndigheter skal sørge for organisering og øving av skogbrannstyrker. Innsats ved skogbranner kjennetegnes ofte av at det er behov for mye personell og utstyr, og derfor er det også godt samarbeid mellom brannvesenet og Sivilforsvaret på dette området. Antall skogbranner varierer fra år til år. I 2003 rykket brannvesenet ut til 158 skogbranner der totalt 7501 dekar, hvorav 361 dekar produktiv skog, brant opp. Ikke siden 1997 har et så stort areal gått med i skogbrann.

DSB har avtale om leie av helikopter til å assistere brannvesenet med skogbrannsløkking. Statens skogbrannhelikopter har fra 2004 base på Torp flyplass ved Sandefjord. Helikopteret skal ikke brukes som primærinnsats, men ved store eller vanskelige branner kan brannvesenet be om assistanse fra helikopteret. Henvendelsen gjøres via Hovedredningssentralen for Sør-Norge (HRS-S) på Sola. Helikopteret er normalt i beredskap i perioden 15. april til 15. august.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har utviklet en desentralisert yrkesutdanning for brannkonstabler i deltidsbrannvesen, og Justisdepartementet ser det som ønskelig at flest mulig deltidsmannskaper gjennomfører slik utdanning. Departementet vil komme tilbake til spørsmålet om hvordan utdanningen av deltidsmannskaper kan styrkes.

12.3 Sivilforsvaret

Etableringen av Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) la grunnlaget for en felles myndighetslinje fra sentralt til lokalt nivå innen brann, redning og sivilforsvar. DSB har ansvar for administrativ og faglig oppfølging av Sivilforsvaret. Som et ledd i regjeringens moderniserings- og effektiviseringsarbeid er Sivilforsvarets organisasjonsstruktur omorganisert fra 40 til 20 distrikter. Samtidig er de regionale sivilforsvarsskolene samlokalisert med henholdsvis sivilforsvarsdistriktene i Oppland, Sør-Trøndelag og Rogaland. Bemanningen i Sivilforsvaret skal totalt reduseres med 55 årsverk som følge av disse tiltakene. Kostnadene knyttet til omstillingene blir dekket innenfor Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps samlede rammer. Den nye organiseringen av Sivilforsvaret var operativt på plass 1. januar 2004, og arbeidet med gjennomføringen av ny organisering av Sivilforsvarets ytre etat er i det alt vesentlige gjennomført. Det vises i denne sammenheng til Innst. O. nr. 57 (2003–2004), jf. Ot.prp. nr. 36 (2003–2004) hvor sivilforsvarsloven ble endret slik at omstillingen kunne ferdigstilles. Det gjenstår enkelte faglige, praktiske og administrative forhold, blant annet knyttet til fordelingen av personellressurser mellom tjenestestedene og realisering av de forutsatte synergieffekter.

Etableringen av direktoratet har gjort det naturlig å se brannvesenets og Sivilforsvarets skolevirksomheter i en nær sammenheng. Videre har det åpnet opp for å se nærmere på samordnet innkjøp og lagring av materiell både til Sivilforsvaret og de kommunale/interkommunale brannvesen. Direktoratet skal legge grunnlaget for at Sivilforsvarets forsterkningsressurser videreutvikles i tett relasjon til de kommunale redningsressurser, og ha et tverrsektorielt perspektiv med vekt på store ulykker og ekstraordinære situasjoner hvor det offentlige må ha en beredskap.

Direktoratet arbeider for å bedre Sivilforsvarets materiellforvaltning med hensyn til kostnadseffektivitet, produktlevering og kvalitet. Det skal vurderes om en ved å innføre en logistikkorganisa-

sjon kan bidra til å nå målsettingene. I denne sammenheng skal rutiner for vurdering av type materiell, innkjøp, fordeling, transport, lagring, opplæring, vedlikehold og avhending vurderes. Muligheten for felles innkjøpsordninger mellom Sivilforsvaret og de kommunale brann- og redningsetater vil i denne sammenheng utredes. Materiellforvaltningen vil vurderes nærmere som et ledd i arbeidet med ny sivilforsvarslov.

I takt med endringer i risikobildet og i samråd med relevante myndigheter vil det løpende bli vurdert å tilpasse Sivilforsvarets ressurser og kompetanse for å dekke samfunnets ekstraordinære behov. Særlig viktig vil det være å etablere en beredskap for samfunnet der den daglige beredskapen er svakest og potensialet for uønskede konsekvenser er størst.

12.3.1 Sivilforsvarets operative ressurser

Sivilforsvaret skal være en viktig del av landets beredskap mot større hendelser i fred og krig. I tråd med St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet skal Sivilforsvarets forsterkningsressurser videreutvikles i tett relasjon med nødetatene (politi, brann og helse). Konseptet med mindre lokalt tilpassede enheter som fredsinnsettingsgrupper (FIG), og spesialenheter som renseenhetene og radiacmålepatruljer er styrket etter terroranslagene 11. september 2001. Sivilforsvarets personell består i dag av totalt 56 638 personer inkludert reserver, som fordeler seg på fredsinnsettingsgrupper (2 856), innsatsgrupper (19 941), støttegrupper (11 299), radiacmåletjeneste (492), luftvarslingstjeneste (20), egenbeskyttelse (20 000), stab (1 646) og renseenheter (384). Sivilforsvarets styrkestruktur og antall mannskaper vil bli gjennomgått som et ledd i arbeidet med ny lov om Sivilforsvaret.

Sivilforsvarets fremtredende egenskap skal fortsatt være evnen til å bidra med et større antall personell og materiell ved større hendelser. For å utnytte Sivilforsvarets personellmessige og materiellmessige ressurser mest mulig effektivt, vil gjennomgangen av Sivilforsvarets styrkestruktur også innebære en vurdering av andre oppgaver for Sivilforsvaret som samfunnet har behov for, utover det som utføres i dag. Dette kan medføre anbefalinger om anskaffelse av annet utstyr og kompetanse enn det Sivilforsvaret har tilgjengelig i dag. Det vises i denne forbindelse til St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet om at Sivilforsvaret blant annet skal utvikle sin kompetanse med sikte på å være en reell ressurs også ved kompliserte teknologiske ulykker og branner.

For at Sivilforsvarets fremtidige avdelinger skal ha tilfredsstillende operativ evne er det av stor betydning at opplæring og øvingsvirksomheten har høy kvalitet. Omtrent 800 nye sivilforsvarsmannskaper utdannes årlig. Måltallet for Sivilforsvarets operative styrke i fredstid er i overkant av 12 000 mannskaper. Imidlertid er ikke hele fredstidsstyrken fullt oppsatt med opplært og øvet personell. Det vises til St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Justisdepartementet. Det legges til grunn at om lag 10 000 mannskaper er opplært pr. i dag og at det årlig øves om lag 8 000 mannskaper. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap skal gjennom sin skolevirksomhet sørge for at opplæringen av styrkene er målrettet og effektiv. Sivilforsvarsdistriktene har en meget viktig oppgave i å sørge for at avdelingene lokalt er sammensatt og øvet på en slik måte at deres operative evne er i tråd med samfunnets behov. Videre skal distriktene legge til rette for at avdelingene gjennomfører regelmessige samvirkeøvelser med nødetatene og andre viktige bidragsyttere lokalt.

12.3.2 Sivilforsvarets oppgaver innen fortifikasjon og varsling

Sivilforsvaret disponerer og forvalter i størrelsesorden 190 fortifiserte anlegg, det vil si spesielt sikrede anlegg, herunder fjellanlegg. Anleggene har hatt ulike funksjoner, alt fra kombinerte kommandoplasser for en del av fylkesmennene og de tidligere sivilforsvarskretsene til alarmplasser som har mindre betydning sett i lys av dagens risiko- og trusselbilde. Arbeidet med kost- nytte vurdering av porteføljen er i ferd med å avsluttes. Det tas sikte på reduksjon i porteføljen operative fortifiserte anlegg, blant annet ved at kommandoplasser for sivilforsvaret og fylkesmennene og øvrige regionale anlegg vurderes avhendet eller avstengt på en forsvarlig måte dersom avhending ikke er realiserbart.

Sivilforsvarets varslingstjeneste er et viktig virkemiddel for informasjon til befolkningen ved større hendelser som ulykker eller krig. Etter 11. september 2001 er varslingssystemet forbedret gjennom modernisering av systemet og utskifting av viktige komponenter. Dagens varslingssystem vil bli vedlikeholdt og supplert for å opprettholde dagens standard. I forhold til teknologisk utvikling og nye fremtidige metoder for varsling blir det lagt opp til å videreføre utprøvingen og klargjøre kravspesifikasjon for anskaffelse av telefonbasert varsling. Telefonbasert varsling kan brukes av nødetatene i fredskrisesituasjoner hvor det er behov for å

raskt bringe informasjon ut til mindre lokalsamfunn eller byer.

Tilfluktsrom skal fortsatt være en del av den beskyttelse samfunnet skal kunne gi borgerne. Eksisterende tilfluktsrom skal vedlikeholdes. Sivilforsvaret skal gjennomføre tilsyn med tilfluktsrom for å sikre at disse holder en tilfredsstillende standard.

12.3.3 Sivilforsvarets internasjonale bistand

Det internasjonale støtteamet, som opereres av Sivilforsvaret, har vært i innsats flere ganger de siste årene, senest i februar 2004 i forbindelse med jordskjelvet i Bam, Iran. Det har også blitt gitt bistand til Tyrkia etter anmodning fra NATO i forbindelse med krigen i Irak og til Tyskland i forbindelse med storflommen i 2003. Disse oppdragene har først og fremst vært humanitær støtte. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gjennomfører en vurdering av Sivilforsvarets rolle i ulike internasjonale oppdrag, både i forhold til å delta med egne ressurser slik som rensenheter, radiac målepatruljer og fredsinnsatsgrupper (FIG) men også for å se på muligheten av å utvikle et tett samarbeid med andre etater og organisasjoner, spesielt de kommunale brann- og redningsetater og frivillige organisasjoner.

12.4 Nærmere om Forsvarets redningsoppgaver

I St.prp. nr. 42 (2003–2004) Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008 slår regjeringen fast at Forsvaret, som en av sine oppgaver, skal bidra til samfunnssikkerhet. Dette vil i en rekke sammenhenger inkludere støtte til redningstjeneste og andre redningsoppdrag og regjeringen legger til grunn at Forsvaret også i framtiden vil være en sentral bidragsyter som kan stille både med egnet materiell og personell i forbindelse med redningstjenesten. De av Forsvarets ressurser som primært er av interesse for redningstjenesten til sjøs, og som er svært sentrale i en slik sammenheng, vil i hovedsak videreføres. Det samme gjelder mulighetene for transportstøtte i forbindelse med visse typer redningsaksjoner. Også ved akuttinnsats der liv og helse ikke er truet, men der omfattende tiltak iverksettes for å berge miljø og materielle verdier, for eksempel ved KYBAL (Forsvarets organisasjon for kystberedskap og aksjonsledelse) og Forsvarets øvrige ansvar for kystberedskap vil bli videreført. På lengre sikt kan omstruktureringene i Forsvaret innebære at viktige

personell- og materiellressurser ikke er tilgjengelig i samme grad som tidligere.

Kvalitetsreformen i Heimevernet skal gi som resultat bedre trenede mannskaper som kan stilles til disposisjon også ved katastrofer og ulykker i fredstid. Det er viktig at samtrening med nødeta-ter, sivilforsvar og andre etater innen redningstjenesten inngår i deler av Heimevernets øvelser. Det er også viktig at HV besitter sambandsutstyr som kan kommunisere med sivile etater.

12.5 Redningshelikoptertjenesten

Av de mange ulike offentlig og private ressurser som hovedredningssentralene i Nord-Norge og Sør-Norge kan benytte, utgjør den offentlige organiserte redningshelikoptertjenesten en vesentlig ressurs. Luftforsvarets 330 skvadron opererer i dag, med unntak av Sysselmannens helikoptre i Longyearbyen, samtlig av de offentlig redningshelikopterbasene (Banak, Bodø, Ørlandet, Sola og Rygge). På disse basene står det alltid ett helikopter på beredskap, til eksklusiv benyttelse av hovedredningssentralene.

I St.meld. nr. 44 (2000–2001) Om redningshelikoptertjenesten i fremtiden, jf. Innst. S. nr. 156 (2001–2002) ble følgende tiltak beskrevet:

- Å etablere døgnkontinuerlig tilstedevakt på samtlige redningshelikopterbasen på fastlandet.
- Å etablere en ny redningshelikopterbase i Florø på Vestlandet.
- At Justisdepartementet skulle overta budsjettansvaret for redningshelikoptertjenesten levert av Luftforsvaret.

For å kunne komme nødstilte raskere til unnsetning, bør reaksjonstiden fra besetningen alarmes til helikopteret tar av reduseres. I dag er reaksjonstiden maksimalt 60 minutter, i framtiden siktes det på 15 minutters reaksjonstid, noe som blant annet forutsetter at besetningene oppholder seg på helikopterbasen til enhver tid, såkalt døgnkontinuerlig tilstedevakt. Redningshelikopterbasen på Sola vil i løpet av våren 2004 settes opp med døgnkontinuerlig tilstedevakt.

Departementet arbeider videre med tilstedevakt på de resterende baser på fastlandet, med sikte på en så rask som mulig oppsetning, herunder etableringen av en ny redningshelikopterbase i Florø.

Justisdepartementets overtagelse av det budsjettmessige ansvar for redningshelikoptertjenesten levert av Luftforsvarets 330 skvadron trådte i

kraft fra og med 1. januar 2004, hvoretter Justisdepartementet nå kjøper tjenesten av Forsvarsdepartementet.

12.5.1 Anskaffelse av nye redningshelikoptre

I St.meld. nr. 44 (2000–2001) ble Stortinget orientert om prosessen med å fase ut dagens Sea King redningshelikoptre innen 2010. Forsvarsdepartementet tok på dette tidspunkt del i en nordisk anskaffelsesprosess (Norge, Sverige, Danmark og Finland) under navnet Nordic Standard Helicopter Project – NSHP. Prosessen tok sikte på anskaffelse av et enhetshelikopter i hele Norden, for alle de formål hvor Forsvaret opererer helikoptre. For Norges del var dette til Kystvakten, nye fregatter og til redningshelikoptertjenesten. Forsvarsdepartementet kontraherte høsten 2001 fjorten helikoptre av typen NH90 til bruk for Kystvakten og fregatttjeneste. I tillegg ble det tegnet en opsjon på ti NH90 til bruk for redningshelikoptertjenesten.

Opsjonen på ti NH90 redningshelikoptre gjelder nå frem til 1. februar 2005, etter forlengelse av opprinnelig frist som var 1. mars 2004.

Regjeringen vurderer om opsjonen på ti NH90 skal reforhandles i tråd med HF's anbefalte krav, eller om det skal iverksettes en ny anskaffelsesprosess i markedet. I oktober 2003 ble den norske regjering innklaget til Efta Surveillance Authority (ESA) for brudd på de allminnelige anskaffelsesreglene med grunnlag i EØS-avtalen. Det kan forventes at ESA tar stilling til klagen innen sommeren 2004. Departementet vil på hensiktsmessig måte komme tilbake til Stortinget om den videre anskaffelsesstrategi etter at ESAs vurdering foreligger.

De redningshelikoptre som opereres av Forsvaret benyttes til ulike oppgaver. Helikoptre som står på beredskap for Hovedredningssentralen (HRS) utfører kun søk- og redningsoppgaver og luftambulanseoppdrag. Redningshelikoptre som ikke står på beredskap kan imidlertid benyttes også til andre oppgaver. Ved behov for å skulle benytte redningshelikoptrene på beredskap til andre formål enn søk- og redning, eller luftambulanse, må dette klareres konkret med HRS.

Innfasing av nye helikoptre forventes å gi flere tilgjengelige flytimer i året enn dagens Sea King helikoptre. Annen hensiktsmessig bruk av disse må vurderes for å utnytte helikopterflåten optimalt.

12.6 Nødmeldetjenesten

Første kontaktpunkt i mange typer hendelser er nødmeldetjenesten bestående av nødetatene brannvesen, politi og helsevesenets akuttmedisinske beredskap med nødnumrene 110, 112 og 113. Nødmeldetjenestens oppgaver omfatter å motta nødanrop fra nødstilte, å gi den nødstilte profesjonell veiledning og å iverksette nødvendige tiltak, herunder eventuell viderevarsling.

Nødmeldetjenesten utgjør på denne måten den viktigste innfallsporten til hele redningstjeneste og beredskaps Norge. Rask og riktig håndtering fra nødetatene hver for seg og samlet, og deres effektivitet overfor eventuelle øvrige aktører, kan være avgjørende for en hendelses forløp og resultat. Akuttberedskapen er avhengig av varsling for å kunne iverksette tiltak, enten det handler en hverdagshendelse eller ekstraordinære situasjoner. Tidsfaktoren er av vesentlig betydning for å redde liv, samt å verne natur, miljø og verdier.

Det er gjennomført en utredning for å vurdere mulige modeller for forenkling og effektivisering av nødmeldetjenesten, herunder overgang til ett nødnummer. Justisdepartementet tar sikte på å sende utredningen på høring i løpet av kort tid.

12.7 Nødnett

Det er fastslått at mangelfull radiokommunikasjon bidro til at flere hundre brannmenn døde ved terroranslaget i New York 11. september 2001. Brannmannskapene løp opp i bygningene som raste sammen, mens politiets personell som hadde helikopter i området, fikk beskjed om å trekke seg tilbake. Hendelsen illustrerer behovet for felles radiokommunikasjon mellom nødetatene og et sambandssystem som er til å stole på i krisesituasjoner. Hendelsen viser også at etableringen av et felles nødnett ikke bare har en funksjon i utilsiktede hendelser av forskjellig slag og omfang, men også i forbindelse med tilsiktede hendelser i form av terror og sabotasje.

Effektiv livreddende og sikker innsats, særlig ved store hendelser, har akutt behov for et nytt, forutsigbart og moderne nødnett med stor kapasitet. Dagens sambandsnett bygger på gammel analog teknologi, og hver enkelt nødetat håndterer sitt eget sambandssystem. I de kommunale brannvesen har man i dag over 200 små lokale radiosystemer, mens politi og helsevesen begge har landsdekkende system. Systemene legger ikke til rette for kommunikasjon mellom etatene og mellom ulike geografiske områder innen hver etat. Syste-

mene kan avlyttes med utstyr som nå har blitt lovlig og politiets samband kan nå overhøres via internett.

Brudd i sambandet mellom en sambandssentral og tjenestemenn kan føre til farlige misforståelser og er sammen med manglende avlyttingssikkerhet et alvorlig hinder for det kriminalitetsforebyggende arbeide.

12.7.1 Status for realisering av nødnett i Europa

Nye nasjonale nødnett er etablert eller besluttet etablert i følgende europeiske land:

Finland, Belgia, Nederland, Storbritannia, Østerrike, Frankrike, Spania, Sveits, Tsjekkia, Tyskland, Island og Italia.

I Sverige er det igangsatt en anskaffelsesprosess. Målet er å starte utbyggingen så raskt som mulig slik at sentrale strøk er ferdig utbygd i 2006. Hele landet skal ha dekning i 2009. Tyskland har tatt en prinsippbeslutning om å bygge et nytt nødnett. I øvrige land i Vest-Europa er status slik: Portugal har regionale, digitale systemer. Irland har i lengre tid hatt pilotforsøk, men har ikke igangsatt utbygging. I Danmark er det gitt lisens til utbygger av nødnett på kommersiell basis. Det har imidlertid vist seg at lisensinnehaver vegrer seg for å bygge ut da det offentlige ikke har engasjert seg økonomisk.

Så langt er samtlige realiserte nødnett basert på enten TETRA- eller TETRAPOL-teknologi. Bare TETRA er godkjent av Schengensamarbeidet. Disse to teknologiene er spesielt innrettet mot nødetatenes behov. I Sverige er markedshenvidelsen teknologinøytral, noe som også planlegges i Norge. Flere løsninger kan være aktuelle. I de fleste land har beslutningen knyttet til realiseringen av nødnett tatt tid på grunn av de økonomiske utfordringene som knytter seg til realiseringen. Statens måte å anskaffe egnet kommunikasjonssystem for nødetatene varierer også fra land til land. Tjenestekjøp er valgt i fire av de største europeiske landene, Storbritannia, Tyskland, Østerrike og Spania, mens det opereres med statlig

eierskap i andre land, deriblant våre naboland Finland og Sverige. I Tyskland er det anslått at livssykluskostnadene for det nye tyske nettet vil beløpe seg til ca. 35 mrd kroner over en 15–20 års periode.

12.7.2 Vurderinger

Erfaringene etter Rocknes-forliset 19. januar 2004 utenfor Bergen viser enkelte forhold med relevans for diskusjonen om nødnett. Enkelte av deltakere i redningsaksjonen meldte at mobilsambandet periodisk hadde kapasitetssvikt. Liknende problemer ble avdekket under Åsta-ulykken i januar 2000. I et felles digitalt nødsamband vil kommunikasjon være tilgjengelig uavhengig av kapasiteten i mobilsambandet.

Realisering av et nytt landsdekkende nødnett medfører at store etater som har egne sambandsystemer skal avvikle disse og samle seg om et felles, nasjonalt radiosamband. Nytt teknisk utstyr skal innplasseres i omkring 2300 eksisterende telerom, antennemaster og tunneler for å oppnå landsdekkende radiodekning. Utstyr skal inn i dagens ca. 70 nødmeldesentraler (110, 112, 113) samt ca. 1000 legevaktsentraler, brannvesen og politistasjoner/lensmannskontorer. Det inngår i overkant av 36 000 håndholdte og bilmonterte radioapparater til de brukerne i etatene som er pålagt gjennom instruks å ha samband.

Kravene til sikring av informasjon i nødnett vil være ivaretatt og omfatter blant annet sikring mot avlytting. Av operative og økonomiske grunner er det interessant å utvide nødnettets brukergruppe utover nødetatene. Omstillingen av Forsvaret og særlig Heimevernet går i retning av styrke samarbeid med sivile myndigheter innen terror, redningstjeneste og ulykkeshåndtering. I betraktning av nødnettets tilgjengelighet, robusthet og informasjonssikkerhet er inkludering av brukergrupper i Forsvaret særlig aktuell. Justisdepartementet arbeider videre med spørsmålet om hvordan et nytt nødnett kan realiseres, og vil komme tilbake til saken så snart nødvendige avklaringer foreligger.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

I denne meldingen er det gitt en orientering om utviklingen i det sivil-militære samarbeidet og samfunnssikkerhetsarbeidet innen en del sektorer. En sentral del av meldingen er en orientering om status i oppfølgingen av St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet, jf. Innst. S. nr. 9 (2002–2003).

Det vil i sikkerhets- og beredskapsarbeidet kontinuerlig måtte foretas avveininger mellom kostnadene knyttet til økt sikkerhet og beredskap og de gevinster (reduksjon i trussel, risiko og sårbarhet) som ønskes oppnådd. Dette vil avhenge av hvor mye risiko som aksepteres av individene, av næringslivet og av myndighetene. Det er beregnet at de økonomiske konsekvensene av terrorangrepene 11. september 2001 for USAs økonomi beløper seg til om lag 120 mrd. USD¹, eller i underkant av 1000 milliarder NOK. Dette iberegner skader på eiendom og infrastruktur, konsekvenser for arbeidsmarkedet, finansmarkedet og forretningsdrift, med mer.

Det at alvorlige hendelser eller katastrofer sjelden inntreffer i Norge bør i utgangspunktet ikke åpne for at sikkerhets- og beredskapsarbeidet blir nedprioritert. Økningen i offentlige utgifter til dette formål etter 11. september 2001 hadde sin bakgrunn i et ressursbehov som hadde bygget seg opp over tid samtidig som det var påvist nye behov i takt med utviklingen av trusselbildet, et forhold som er nærmere omtalt i St.prp. nr. 54 (2001–2002). I et langsiktig samfunnsøkonomisk perspektiv legges det til grunn at denne styrkingen kan forebygge store kostnader.

Samtidig vil økte kostnader til tiltak for sikkerhet og beredskap kunne ha negative samfunnsøkonomiske konsekvensene gjennom effektivitetstap. For eksempel kan økt oppmerksomhet om sikker-

het innenfor transport føre til økte kostnader i forbindelse med innførsel og kontroll av varer, forsikringspremier, og lignende. Dette kan ha en negativ effekt på handel.

Totalt ble det i 2001 og 2002 bevilget ca. 500 mill. kr over statsbudsjettet til nye tiltak i sivil sektor etter 11. september 2001. Beredskapen mot masseødeleggelsesmidler ble styrket blant annet gjennom tiltak knyttet til kompetanseheving i Sivilforsvaret og nødetatene, anskaffelser av verneutstyr, renseutstyr, deteksjonsutstyr og måleutstyr. Det graderte sambandet ble styrket, blant annet gjennom innkjøp av krypterte mobiltelefoner til viktig personell i sentralforvaltningen. Videre ble politisektoren styrket betydelig, blant annet gjennom tiltak knyttet til vakthold og sikring samt diverse tiltak innenfor Politiets sikkerhetstjeneste.

Det må anses som effektiv ressursanvendelse å etablere tiltak som først og fremst forhindrer at trusler, risikoer og sårbarhet oppstår, samt tiltak som bidrar til å sikre samfunnets evne til å håndtere eventuelle krise- og katastrofesituasjoner slik at de menneskelige og materielle tap reduseres. Det kan imidlertid være vanskelig å vurdere hvor mye sikkerhet og beredskap som skal bygges inn i samfunnet før dette kan virke negativt, både sosialt og økonomisk.

Den videre vurdering og oppfølging av tiltak som har administrative og økonomiske konsekvenser vil sektoransvarlige departementer komme tilbake til i den ordinære budsjettprosessen.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 14. mai 2004 om samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid blir sendt Stortinget

¹ OECD 2003: Lessons Learned in Dealing with large-scale disasters. De økonomiske konsekvensene av terrorisme er nærmere analysert av Lenain, P., M. Bonturi, et al. (2002). «The Economic Consequences of Terrorism.» OECD Economics Department Working Papers.