



Vår saksbehandler  
Anders Bjønnes

Vår dato  
2012-09-07

Vår referanse  
A03 - S:12/02249-2

Deres dato

Deres referanse

Antall vedlegg  
1

Side  
1 av 2

Til  
Se adresseliste

Kopi til

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

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet datert 17. august 2012 som ble lagt ut på departementets web-side.

NSM er ikke blant høringsinstansene, men velger å gi høringsinnspill.

NSMs høringsinnspill følger vedlagt.

Med vennlig hilsen

Kjetil Nilsen

Direktør

**Adresseliste**

**Til:**

Justis- og beredskapsdepartementet	Postboks 8005 Dep	0030 Oslo
------------------------------------	-------------------	-----------

**Kopi til:**

Forsvarsdepartementet	Postboks 8126 Dep	0032 Oslo
-----------------------	-------------------	-----------

## Hørings svar på NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har gjennomgått 22. juli-kommisjonens rapport med interesse. NSM er i hovedsak enig i situasjonsbeskrivelsen som gis av hvordan terrorhendelsen ble håndtert og sikkerhetsarbeidet som har vært gjennomført i perioden frem til 22. juli. Vi oppfatter videre rapporten som meget grundig i sin analyse og tydelig i sine anbefalinger. NSM registrerer at kommisjonen legger spesielt vekt på lederansvaret, og at utfordringene omkring endringer knyttet til holdninger, lederskap og kultur vil måtte tas tak i over tid. NSM fremhever behovet for en markant og vedvarende satsning på dette området. Vi vil i den forbindelse bemerke at manglende evne til å erkjenne risiko, mangel på koordinering og samhandling samt ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak også har vært gjennomgående temaer i NSMs rapporter om tilstanden på sikkerhetsområdet de siste årene. Vi merker oss også kommisjonens stringente beskrivelse av begrepene forebygging og beredskap i form av håndteringsevne og sammenhengen mellom disse. NSM vil legge erfaringene fra terrorhendelsen til grunn for det videre utviklingsarbeidet innen for vårt ansvarsområde, og vil bidra aktivt i de ulike tiltak og prosesser som iverksettes. Vi anbefaler også at rapporten legges til grunn for Justis- og beredskapsdepartementets arbeid for å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet fremover.

I det følgende knyttes mer spesifikke kommentarer til rapportens enkelte kapitler.

### Kapittel 5

#### Ansvar og organisering (side 66-72)

Her omtales den britiske kontraterrorstrategien "Contest" med hovedbegrepene «Prevent», «Pursue», «Protect» og «Prepare». NSM vil anbefale at en slik helhetlig tilnærming benyttes gjennomgående i alt strategiarbeid innen samfunnssikkerhet.

Kommisjonen legger i sin drøfting til grunn at risiko er et produkt av sannsynlighet og konsekvens. De presiserer senere i pkt. 5.2 at det finnes mange metodevalg som kan gjøres til gjenstand for diskusjon. NSM vil bidra aktivt til denne diskusjonen fremover, som bør ha som målsetting å komme frem til mer allment anerkjente begreper og metoder i det samlede samfunnssikkerhetsarbeidet.

Rapporten beskriver på sidene 71 og 72 regelverket og prosessene knyttet til sikring av skjermingsverdige objekter, informasjon og personer. NSM vil bemerke at objektsikkerhetsregelverket her kanskje gis en større rolle enn det er dekning for, gitt intensjonen med at det skal være reparerende i forhold til eventuelt sektorregelverk.

### Kapittel 10

#### 10.3.1 Varling, evakuering og etablering av kriseledelse - Den sentrale krisehåndteringen 22.-25.juli: En kort gjennomgang

Av rapportens side 221 andre spalte fremgår at ikke alle saker som det var naturlig å ta opp i regjeringens kriseråd kunne tas opp i rådet. Dette fordi de omfattet gradert informasjon som bare et

fåfall deltakere var sikkerhetsklarert til å kunne få kjennskap til. NSM mener behovet for sikkerhetsklarering av personer som vil kunne få tilgang til gradert informasjon i forbindelse med en nasjonal krise bør gjennomgås nærmere og vurderes i forhold til planverk og øvelser. Dette for å sikre at personellet, herunder utpekte reserver, på forhånd har nødvendig sikkerhetsklarering. I en uoversiktlig krisesituasjon er det imidlertid påregnelig at det kan oppstå behov for å dele gradert informasjon med personer som ikke er sikkerhetsklarert. Dette kan etter gjeldende regelverk løses ved å gjennomføre nødautorisasjon, jf. forskrift om personellsikkerhet § 5-3. NSM vil tydeliggjøre muligheten for dette i sine veiledninger og i undervisningssammenheng fremover. Vi mener dessuten at denne lærdommen illustrerer behovet for å la beredskapsplanene og ikke bare den daglige drift i normalsituasjon i større grad danne utgangspunkt for all sikkerhetsplanlegging.

Med hensyn til beskrivelsen av NSMs rolle og oppgaveløsning mener vi kommisjonen beskriver situasjonen på en korrekt måte, herunder på sidene 228-229 med hensyn til det umiddelbare etterarbeidet med departementenes sikring og relokalisering.

#### 10.5 Informasjonstilfang og situasjonsforståelse

NSM vil understreke kommisjonens påpekninger (også i andre kapitler) knyttet til mangel på sikker kommunikasjon mellom aktørene i krisehåndteringen, vertikalt som horisontalt. Det er viktig at slike løsninger kommer raskt på plass.

#### 10.8 Sikring av viktige institusjoner og samfunnsfunksjoner mot nye terroranslag (side 249-256)

Det registreres at kommisjonen ikke har gått inn i spørsmål knyttet til eventuelle grunnsikringstiltak ved øvrige objekt som kunne utgjøre sekundære mål. Terrorplanverket omtales, men NSM vil bemerke at dette er reaksjonstiltak etter en hendelse og er derfor ikke innrettet mot å motvirke hendelsene i seg selv. NSM er enig i kommisjonens konklusjon om at konsekvensene kunne ha blitt alvorlige ved eventuelle sekundærangrep.

Det kan stilles spørsmål ved om SBS i dag er et egnet planverk for krisesituasjoner som opptrer plutselig og uten varsel. Dette bør få som konsekvens at man vurderer økte krav til den såkalte grunnsikringen for viktige institusjoner og samfunnsfunksjoner som medfører at sikkerhetstilstanden i mindre grad avhenger av et varsel. Det bør det etter mønster av Forsvarets terrorberedskap, vurderes praktiske påbygningstiltak som kan iverksettes på lavt nivå (virksomhetsnivå) ved akutte behov. Erklæring av formelle beredskapstiltak fra SBS bør – om beslutningsprosedyrene videreføres – reserveres for situasjoner hvor det er klart at disse vil være av en viss varighet. NSM er enig i kommisjonens anbefaling om at SBS bør revideres.

## **Kapittel 16**

### Kapittel 16.9 Om samarbeidet mellom E-tjenesten og PST (side 393-395)

NSM vil påpeke at vi anser oss som en naturlig samarbeidspartner innen et fremtidig styrket analysesamarbeid. E-tjenesten og PST har sitt fokus rettet mot trusselaktører og deres intensjon og

kapasiteter. NSM vil primært bidra med sårbarhetsinformasjon sett opp mot tenkelige anslagsformer og erfarte anslag eller sviktsituasjoner. Innen cyberområdet og med NorCERT som kjerne, er det alt et etablert analysesamarbeid i Koordineringsgruppen for IKT-risikobildet. NSM vil være en pådriver for å utvikle dette samarbeidet videre, herunder å vurdere behov for også å trekke andre etater med relevant informasjon inn.

## **Kapittel 18**

### 18.2 Ansvar for sikkerheten i regjeringskvartalet

Det pekes i rapporten på at etablering av et fungerende objektsikkerhetsregelverk i henhold til sikkerhetsloven tok 13 år, og det gis en kort beskrivelse av gangen i dette arbeidet. NSM er ikke uenig i beskrivelsen som er gitt.

### 18.7 Svikt i styring, ledelse og kontroll (side 441)

Kommisjonen fremsetter kritikk mot at det ikke ble ført sentralt tilsyn med virksomheters objektsikkerhetsarbeid fra NSMs side i tiden før 22/7 2011. NSM er ikke uenig i at utfordringene som følge av terror- og sabotasjetrussel mot kritisk infrastruktur kunne ha vært løftet med større intensitet overfor relevante virksomheter i årene fra 2001 til 2011. Vi er også enige i at vi formelt hadde anledning til å gjennomføre tilsyn med hjemmel i sikkerhetsloven. NSM vil imidlertid bemerke at vi, ut fra den rådende situasjon på det daværende tidspunkt og ut fra en faglig vurdering, kom til at det ville være særdeles vanskelig å gjennomføre reelle tilsyn med tilstrekkelig kvalitet, som grunnlag for eventuelle pålegg og oppfølgende rådgivning på objektsikkerhetsområdet. Dette fordi man ikke hadde et minstenivå av konkrete bestemmelser gitt ved forskrift å kontrollere opp i mot. Det var en ikke ubetydelig motstand mot viktige sider ved regelverket i høringsrundene, og det var i tillegg betydelige avgrensingsutfordringer knyttet til ulike sektorregelverk om egenbeskyttelse, DSBs oppgaveløsning og mot politiets rådgivings- og sikringsoppgaver. Alt dette virket inn på hvordan NSM da så på muligheten for å drive tilsyn.

## **Kapittel 19**

### 19.2 Evnen til å erkjenne risiko og lære av øvelser (side 451)

NSM sier seg enig i kommisjonens vurderinger omkring betydningen av grunnsikring, samt nødvendigheten for å ta høyde for overraskelser og usikkerhet i et dynamisk trusselbilde. NSM understreker at mot en enda ikke materialisert trussel vil grunnsikringstiltak i form av bredt anlagte barrierer og evne til deteksjon og reaksjon i virksomhetene være det forsvarsverket man har til rådighet. Dette bør få som konsekvens at arbeidet innrettes tilstrekkelig bredt og dypt. Et krav om at trusselen skal være sannsynlig vil for det forebyggende arbeidet være alt for innsnevrende. Også relativt usannsynlige – men mulige – trusler bør det forebygges mot om store samfunnsmessige verdier står på spill.

Terrorhandlingene 22. juli viste at det må planlegges i forhold til at det ikke kan påregnes varslingstid. Ved etablering av grunnsikringstiltak er det da viktig at det tenkes helhetlig, og tiltakene må balanseres i forhold til de verdiene som man søker å beskytte. Det understrekes at dimensjoneringen av grunnsikringen og planleggingen av sikringsstyrker bør ses i størst mulig sammenheng. Gjennom iverksettelsen av den nye instruksen for objektsikring (Instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig, datert 24/8 2012) er det lagt et godt grunnlag for å kunne se det totale forebyggende sikkerhetsarbeidet mot terror og sabotasje under ett.

#### 19.4 Koordinering og samhandling

NSM er enig med kommisjonen i at introduksjonen av samvirkeprinsippet som et supplement til eksisterende beredskapsprinsipper er et godt initiativ. Etter NSMs mening er det imidlertid grunn til å se på hvordan de tre andre prinsippene for vårt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid praktiseres. Ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippene er stert forankret i sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge, men det kan ikke utelukkes at en for rigid praktisering med kun egen virksomhet eller sektor for øye kan ha vært årsaken til flere av de "hullene" som nå er oppdaget i vårt sikkerhets- og beredskapsarbeidet. I samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er det påkrevet med en sektorovergripende og helhetlig tilnærming.

#### 19.5 Se og utnytte potensialet i IKT-systemer

NSM er enig i at avansert bruk av IKT vil være en nøkkel til å bedre beredskapen i fremtiden. Dette må imidlertid skje på en slik måte at identifiserte sikkerhetsbehov knyttet til tilgjengelighet, integritet og konfidensialitet blir ivaretatt gjennom kosteffektive mekanismer. To prosesser blir da vesentlige: identifisere disse behovene på et tidligst mulig tidspunkt, og identifisere og implementere kosteffektive sikringsmekanismer for målrettet å tilfredsstille disse behovene, både i en normalsituasjon og i kritesituasjoner.

#### 19.9 Kommisjonens hovedkonklusjon og anbefalinger (side 458-460)

NSM støtter kommisjonens hovedkonklusjon og anbefalinger. Vi vil imidlertid forsterke vår generelle støtte gjennom å underbygge enkelte av forslagene ytterligere i det følgende.

Forslag 1:

Som oppfølgingstiltak basert på rapport om sikkerhetstilstanden for 2011 har NSM overfor JD spilt inn behov for å gjennomføre en holdningskampanje rettet mot ledere i staten knyttet til sikkerhetskultur. Etter vår vurdering vil et slikt tiltak være med på å oppfylle kommisjonens anbefalinger på dette punkt knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling mm innenfor sikkerhet og beredskap.

### Forslag 3:

Det er viktig at et planverk som beskrevet både adresserer tiltak som kan forebygge handlingen, og tiltak som reduserer skadevirkningene. De sentrale begrepene fra den engelske Contest-strategien bør legges til grunn.

### Forslag 5:

Behov for sektorovergripende sikkert samband og rutiner for informasjonsutveksling er stort. Også evalueringsrapporter etter tidligere øvelser har påpekt dette. NSM vil understreke viktigheten av at slike løsninger kommer på plass.

### Forslag nr.6:

Etter vår vurdering må objektsikringsplanen som her omtales omfatte både de forebyggende tiltak og beredskapstiltakene. Det er videre viktig at det defineres hvem som har ansvar for å utarbeide listen, og hvem som har ansvar for de ulike elementene i sikringsarbeidet i form av grunnsikring/egensikring (objekteier), alminnelige påbygningstiltak (objekteier) og sikringsstyrker (politiet og eventuelt Forsvaret). Slik NSM ser det vil den nylig vedtatte objektsikringsinstruksen legge et godt grunnlag for det videre arbeidet med en slik plan.

NSM gjør imidlertid oppmerksom på at det kan være en del objekter som ikke fanges opp i objektsikkerhetsbestemmelsene i sikkerhetsloven, som f.eks. kan ha stor regional betydning, og som heller ikke på annen måte vil omfattes av den nasjonale planleggingen. Tydeliggjøring av denne utfordringen og hvordan den kan løses vil vi jobbe aktivt med i vårt objektsikkerhetsarbeid fremover. Det er etter vår vurdering viktig å se de ulike eksisterende regimene (hvv. politiets, Forsvarets, sikkerhetslovens og sektorlovgivningens) i tett sammenheng.

### Forslag nr. 25-31:

Det pekes under disse punktene på behovet for samarbeid og informasjonsdeling mellom PST og andre etater, harmonisering av taushetsbestemmelser i lovgivning med regelverket for PSTs arbeid og behovet for koordinering mellom etatene. NSM ser positivt på økt samhandling og ser behov for en gjennomgang av taushetsbestemmelsene i regelverket. Sikkerhetsloven bør inngå her. Sikkerhetsloven har, av gode grunner, strenge skranker for utlevering av opplysninger til andre tjenester. En fornyet vurdering og avveining av de hensyn som gjør seg gjeldende fremstår like fullt som hensiktsmessig.