



Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, innvalstelefon
Alfa Sefland Winge, 55 57 21 15

Vår dato
13.01.2017
Dykkar dato
17.10.2016

Vår referanse
2016/13519 350
Dykkar referanse

Forsvarsdepartementet
Postboks 8126 Dep
0032 OSLO

Høyringsfråsegn til «NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet - Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner»

NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet - Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner gjev, slik Fylkesmannen i Hordaland ser det, eit realistisk og godt bilete av dagens utfordringar. Vi tykkjer i utgangspunktet det er positivt at NOU 2016: 19 legg opp til både å utvide lovas verkeområde og styrke samhandling mellom aktørane. Det vil vere eit godt utgangspunkt for betre overordna nasjonal tryggleik.

Vi vil kommentere to større endringar som vi ser som viktige. Den eine er utvidinga av lovas verkeområde og den andre er det auka fokuset på samvirke. I tillegg ønskjer vi å kome med nokre innspel til presiseringar som vi trur kan bidra til

- a) styrka samvirke mellom aktørane, og
- b) å sjå ulike nasjonale prosessar i samanheng.

For at nasjonen skal lukkast med betre samhandling, vil vi særleg understreke behovet for tydelegare presiseringar av krav til samordning, og kva det betyr for:

- ulike aktørar med ansvar, oppgåver og mynde innan samfunnstryggleik og beredskap.
- gjensidig forankring av informasjonsdeling og samvirke i instruksar og styringsdokument for dei ulike aktørane.
- ulike prosessar i fleire sektorar som omhandlar viktige avgjerder og prioriteringar som får konsekvensar for nasjonal samfunnstryggleik og beredskap.

Ved førre større revisjon i sikkerheitslova [[Ot. prp. nr. 21 \(2007-2008\)](#)] tok fleire høyringsinstansar til orde for avgrensingar i definisjonane av objekt som, slik vi ser det, skapte eit kunstig skilje mellom tilhøve av tyding for rikets tryggleik og tilhøve som har øydeleggjande effekt på liv og helse og/eller objekt med symbolverdi. Fylkesmannen i Hordaland ser det som positivt at tankane om slike avgrensingar no synest å vere lagt til sides. Inntrykket vårt er at *NOU 2016:19* ser samhengane og den gjensidige avhengigheita mellom militære og sivile behov og interesser. Etter vårt syn er den nasjonale sårbarheita langt større og meir omfattande enn det dagens sikkerheitslov legg til grunn. Dermed seier det seg sjølv at det både er behov for utviding i tal (kritiske) skjermingsverdige objekt og funksjonar, og skjerping av krava til førebyggjande sikkerheit.

Forsvaret klarar seg t.d. ikkje utan straum, ekom og vatn. Det går òg klart fram av NATOs føringar om sivil bistand og Noregs sivil-militære samarbeid. Nasjonen Noreg er ikkje sterkare enn det svakaste leddet, jf. *NOU 2016: 19* side 18:

«Forebyggende nasjonalt sikkerhetsarbeid er et felles anliggende. Fra virksomhets- til regjeringsnivå gjelder samme logikk: Nasjonen Norge er ikke sterkere enn det svakeste ledd, og reell samhandling for sikkerhet er den viktigste forutsetningen for å lykkes i å forbedre Norges sikkerhet – skritt for skritt.»

Derfor er det viktig at *NOU 2016: 19* både legg opp til ei utviding av sikkerheitslovas verkeområde, og har eit stort fokus på samhandling og samvirke.

Behov for tydeleg presisering av ansvar, oppgåver og mynde for ulike aktørar

Ansvar for ulike funksjoner og oppgåver innan samfunnstryggleik og beredskap i den norske beredskapsmodellen er spreidd på mange aktørar. Vidare er dei geografiske ansvarsområde ofte ulikt inndelt frå aktør til aktør. Det bidreg til fragmentering, men òg til dels overlappende og uklare ansvarslinjer, noko som i praksis er ein kostnadsdrivande beredskapsmodell, samstundes som ansvarslinjene vert utydelege. Fylkesmannen i Hordaland vil difor understreke behovet for klare ansvarslinjer og tydeleg oppgåvefordeling. Ikkje minst må den som har ansvaret òg ha naudsynt utøvande mynde. Utan mynde, ingen reell beredskap.

DSB har gjort eit godt arbeid med å presisere kva aktørar som har ansvar og oppgåver innan ulike kritiske område i rapporten *«Sikkerhet i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner - modell for overordnet risikostyring»* [[KIKS](#)] sist oppdatert i desember 2016. Her kan ein få gode innspel til forbetring av illustrasjonen over «hvem er hvem» på side 33 i *NOU 2016: 19*. Vi trur det ville vore føremålstenleg å få fram rapporteringslinjene knytt til arbeidet med samfunnstryggleik og beredskap. Sjølv om t.d. fylkesmannsembeta administrativt sorterer under Kommunal- og moderniseringsdepartementet, går rapporteringslinja (på samordningskanal) via DSB til Justis- og beredskapsdepartementet. Det er ikkje etablert formaliserte rapporteringslinjer mellom fylkesmannsembeta og sivilforsvarsdistrikta slik illustrasjonen på side 33 i *NOU 2016: 19* kan gje inntrykk av.

Fylkesmannen har ei sentral rolle innan regional styring og leiing. M.a. forvaltar fylkesmannsembeta skjermingsverdig informasjon og har av den grunn m.a. installert (Forsvarets Sikre Plattform) FIS Basis H/NS.

I statsbudsjettet for 2015 presenterte [Justis- og beredskapsdepartementet](#) eit oversyn som bør sjåast i samanheng med illustrasjonen på side 33 i *NOU 2016: 19*. Her finn ein fleire område innan tryggleik og beredskap der korkje Forsvaret, politiet eller fylkesmannen har ansvar. Likevel kan desse område vere av stor regional og lokal tyding, òg med tanke på anlegg som kan/bør falle inn under sikkerheitslova eller i ei gråson¹ mellom denne og anna lovverk.

I det vidare vil vi difor fokusere på behovet for tydelege presiseringar knytt til ansvar og mynde, samt krav til utføring på ulike nivå (sentralt – regionalt - lokalt), for å redusere gråsoneproblematikk og for å unngå at ting «fell mellom to stolar».

Tabell

¹ Vi kjem attende med ei nærare skildring av kva vi i denne samanheng legg i omgrepet «gråson».

Område	Ansvarleg departement	Av tyding for regional sikkerheit og beredskap	Andre regionale aktørar med ansvar (i Hordaland)	Merknader - Hordaland NB: Berre nokre døme
IKT-sikkerheit i sivil sektor	JD	JA		Ingen fylkesmannsembete er tilknytt CERT/SRM
Satellittbasert kommunikasjon og navigasjon	SD	JA		
Kraftforsyning	OED	JA	Kraftforsyningas distriktssjef (KDS) er representert i fylkesberedskapsrådet (FBR)	
Olje og gass	ASD	JA		Kollsnes, Sture, Mongstad
Drivstoff-forsyning	OED	JA		Mongstad
Transport	SD	JA	Statens vegvesen og Hordaland fylkeskommune er baa representert i fylkesberedskapsrådet (FBR)	25 % av landets tunnelar og 10 % av bruene ligg i Hordaland
Avløps-handtering	KLD	JA		
Meteorologiske tenester	KD	JA	Meteorologisk institutt stiller med rådgjevar i fylkesberedskapsrådet (FBR)	
Finansiell stabilitet	FIN	JA	Sektoren skal vere representert i fylkesberedskapsrådet (FBR)	Hordaland manglar slik representasjon per i dag
Matforsyning	NFD	JA	Mattilsynet er representert i fylkesberedskapsrådet (FBR)	
Kulturminne og symbol	KLD	JA		Håkonshallen mfl., samt at Bergen er arrangør av SykkelVM 2017

Område innan samfunnstryggleik og beredskap der korkje Forsvaret, politiet eller fylkesmannen har ansvar

Ansvar utan klarlagt myndigheit og tydeleg oppgåveskildring svekker beredskapen

For å sikre at det er ei samanhengande og konsekvent linje mellom øvste nasjonale leiing, SMK, og innbyggjarane som bur i ein kommune, jf. [«fylkesmannens samfunnsikkerheitsinstruks»](#) (sjå døme i vedlagde figur), er det avgjerande at:

- alle nivå set nasjonens interesser først og prioriterer overordna og heilskapleg, og ikkje berre har fokus på eiga verksemd/eigen sektor/region.
- roller, ansvar, myndigheit og oppgåver er tydeleg definert, og at dette vert tydeleg spegla i samarbeidande aktørars instruksar og styringsdokument på ulike nivå. T.d. har fylkesmannen i sin instruks eit samordningsansvar, men dei aktørane som skal samordnast av fylkesmannen har lite eller ingenting i sine instruksar om at dei skal la seg samordne av fylkesmannen.
- krav om informasjonsdeling er innbyrdes forankra og operasjonalisert.
- leiarar vert målt på sikkerheit, informasjonsdeling og samvirke.

Behov for betre samordning mellom ulikt lovverk, instruksar og styringsdokument

Fragmentert ansvar og uklare styrings-/kommandolinjer i den norske beredskapsmodellen medfører etter vårt syn ein risiko for at viktige omsyn ikkje vert fanga opp i tide. Det kan t.d. dreie seg om saker eller område der:

- mange aktørar, både private og offentlege, har oppgåver/ansvar, t.d. transport og vassforsyning.
- manglande informasjonsdeling kan medføre utfordringar i planprosessar ved at t.d. fylkesmannen (eller kommunane) ikkje klarer å ta omsyn til andre aktørars (sikrings-) behov. Fylkesmannen i Hordaland har berre det siste året hatt fleire saker som illustrerer dette aspektet, både med omsyn til Forsvarets interesser så vel som interessene til sivile KIKS-eigarar.
- NATOs føringar for sivil bistand skal konkretiserast gjennom revitalisering av Totalforsvaret, men utan at det går klart fram kva dette gjeld.
- fleire prosessar i ulike sektorar omhandlar same problemstilling, men med ulikt føremål. Døme på dette er merksemda kring KIKS og Totalforsvaret, ny sikkerheitslov, Riksrevisjonens gjennomgang av objektryggleik i Forsvaret og politiet på den eine sida og Kommunal- og moderniseringsdepartementet sitt prosjekt for opne data, www.geonorge.no på den andre sida. Sagt på ein annan måte hemmelegheit vs. meiroffentlegheit. Geonorge ønskjer per i dag t.d. å leggje ut KIKS-informasjon (t.d. knytt til vassforsyning) som opne data tilgjengeleg for alle, noko som muliggjer datahasting og samanstilling av informasjon på ein måte som tidlegare har vore vanskelegare og kanskje umogeleg å få til.

Gråsona mellom sikkerheitslova og offentleglova ved mangel på relevant sektorlovgiving

Vi finn det rett å opne opp for at kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjonar kan omfattast av sikkerheitslova slik det vert foreslått i *NOU 2016: 19*. Samstundes ser vi òg at dette vil medføre utfordringar. M.a. vil det krevje meir med omsyn til personellsikkerheit (klarering og autorisasjon). Nettopp det er vel truleg ein av årsakene til at berre eit fåtal (dvs. dei største og viktigaste) sivile anlegg/objekt vil bli underlagt sikkerheitslova. Det gjer at ein framleis står att med mange anlegg/objekt som burde hatt betre vern enn kva tilfelle er i dag. Med mindre anna sektorlovgiving legg opp til særskilte sikringstiltak, til dette òg unntak frå innsyn, så har ein få eller ingen mogelegheiter utover det som går fram av offentleglova §§ 21 og 24. Utfordringa her er at offentleglova primært er laga for det motsette føremålet, nemleg å sikre innsyn. Det skal difor i praksis sær mykje til for å gjere unntak for innsyn i informasjon om kritisk infrastruktur i offentleg eige.

Spørsmålet er difor om det burde vore ei mellomløsning, t.d. slik som i kraftsektoren der ein har *«forskrift om forebyggende sikkerhet og beredskap i energiforsyningen (beredskapsforskriften)»*. Kanskje det er betre å utvide beredskapsforskrifta heller enn å leggje heile kraftbransjen inn under enda ei tilsynsmyndigheit. Slik vi ser det, fungerer dagens løysing i kraftbransjen godt, sjølv om det her òg kan vere behov for justeringar. Kanskje burde andre sektorar få tilsvarende lov- og forskriftsverk, t.d. VA-sektoren.

Uansett meiner vi det bør vurderast om det er hensiktsmessig å utvide verkeområdet for ny sikkerheitslov og dermed påleggje verksemdar (store) investeringar i sikringstiltak, dersom andre departement og instansar med tilvising til offentleglova likevel legg ut all informasjon om kritisk infrastruktur som opne data, jf. prosjektet *«Geonorge.no»*.

Slik vi ser det, utgjer denne gråsona mellom sikkerheitslova og offentleglova ei ikkje ubetydeleg sikkerheitsutfordring i dag, og då særleg med omsyn til kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjonar i offentleg eige, t.d. VA-sektoren. Å leggje slike objekt (anlegg/funksjonar) inn under sikkerheitslova vil verte for omfattande og dermed lite hensiktsmessig med tanke på m.a. personellsikkerheit og sikring. Samstundes er det stort behov for å kunne sikre denne typen infrastruktur på ein meir føremålstenleg måte enn kva vi har høve til i dag dersom gjennomført verdivurdering tilseier slikt sikringsbehov. Ikkje minst saknar vi ei verdivurdering av om all informasjon om sentral, regional og lokal infrastruktur og kritiske funksjonar skal publiserast som opne data på internett.

Behov for meir samordning mellom ulike aktørar/nivå (jf. «den raude tråden» frå sentralt via regionalt til lokalt nivå)

Utkastet til ny sikkerheitslov fokuserer i all hovudsak på nasjonalt nivå, men nesten all kritisk infrastruktur er fysisk lokalisert i ein kommune og innanfor eit fylke.

I «Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering» heiter det:

«Det går en linje i samfunnssikkerhetsarbeidet fra kommunen, via fylkesmannen og regionale samfunnssikkerhetsaktører til strategisk sentral krisehåndtering. For at dette skal fungere optimalt må det etableres en forutsigbar og lik praksis over hele landet.»

Uklare instruksar og ikkje minst manglande avklaringar av ansvars- og myndigheit aktørar i mellom, fører til fragmenterte ansvarsforhold og ulike tolkingar av «kven gjer kva, til kva tid, kvar og korleis». Eit resultat av dette er manglande informasjonsdeling, noko som påverkar Fylkesmannens evne til å utvikle og vedlikehalde eit samla oversyn over risiko og sårbarheit i fylket, slik «[fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks](#)» pålegg embeta. Til dømes har alle fylkesmannsembeta så vel som NSM, Forsvaret og politiet oppgåver knytt til risikoanalyser, verdivurderingar og beredskapsplanar. Objektsikring og bruk av sikringsstyrker skal skje i samråd med bl.a. fylkesmennene jf. «[Instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig](#)». Det er i dag, så langt vi har registrert, likevel inga informasjonsdeling mellom t.d. nasjonalt nivå ved NSM og regionalt nivå ved fylkesmannen og vidare til lokalt nivå.

Manglande informasjonsdeling er òg eit problem i arealplansaker når arealet som er gjenstand for planlegging omfattar objekt som er underlagt objektsikkerheitsforskrifta. Difor er det positivt at *NOU 2016: 19* understrekar behovet for samhandling. Fylkesmannen i Hordaland kan likevel ikkje sjå at dette er operasjonalisert gjennom innbyrdes føresetnader for sentrale aktørar. Vi meiner dagens ordning der fylkesmannen i sine instruksar og styringsdokument er pålagt å samhandle/samordne med andre aktørar er lite føremålstenleg og vanskeleg å gjennomføre, særleg i ein beredskapssituasjon, dersom ikkje dette vert spegla i dei andre aktørane sine instruksar og styringsdokument.

Når ein skal fange opp beredskapsbehov på ulike nivå, må ein òg ta med det internasjonale nivået. Mykje drift og utvikling av IKT-infrastruktur til offentlege og private verksemder er lagt til selskap i andre land. Slik «*Øvelse IKT16*» avdekte, inntreff digitale hendingar ein plass, t.d. på en server som står i Ukraina eller India, men konsekvensane må likevel handterast lokalt. Vi hadde difor gjerne sett at *NOU 2016: 19* i større grad hadde fokusert på behovet

for nasjonal kontroll med kritisk digital infrastruktur. Med andre ord ei vurdering av om det bør leggjast restriksjonar på det å setje ut drift og vedlikehald av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjonar til utanlandske aktørar og utanfor landets grenser. Og tilsvarande for sensitiv informasjon som t.d. Kjernejournalen. Slik vi ser det, bør det vere eit mål å sikre nasjonal kontroll med slike sensitive system og data. Bortfall av digital infrastruktur og digitalt baserte tenester kan i dag medføre enorme og særskilte alvorlege konsekvensar for befolkninga og samfunnet.

Vi vonar med dette å ha gitt konstruktive innspel til *NOU 2016: 19*. Vi står gjerne til rådvelde for ytterlegare utdjuping av desse tilhøva dersom det er ønskjeleg.

Med helsing

Rune Fjeld
assisterande fylkesmann

Arve Meidell
fylkesberedskapssjef

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg: Illustrasjon og kjeldeoversyn

Figur

Konsekvensar og handtering ved uønska hending mot kritisk infrastruktur i Hordaland				
Kollnes - Bortfall 2 dager	Nasjonalt	Regionalt	Lokalt	Innbyggjar
	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">Overordna</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">Ansvar/Sektor</div> </div> <p>Kva er konsekvensane? For statsfinansane For innbyggjarane For egne tenester For egne tilsette</p> <p>Kva må gjerast for å redusere problem og kome raskt tilbake til normalen?</p>	<p>Kva er konsekvensane? Forsvar, beredskap og krisehandtering For innbyggjarane For offentlege tenester For egne tilsette</p> <p>Kva må gjerast for å redusere problem og kome raskt tilbake til normalen?</p>	<p>Kva er konsekvensane? For innbyggjarane For egne tenester For egne tilsette</p> <p>Kva må gjerast for å redusere problem og kome raskt tilbake til normalen?</p>	<p>Får folk gjere det dei gjer til dagleg?</p>
Sotrabrua - Bortfall 1 veke	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">Overordna</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">Ansvar/Sektor</div> </div> <p>Kva er konsekvensane? For innbyggjarane For egne tenester For egne tilsette</p> <p>Kva må gjerast for å redusere problem og kome raskt tilbake til normalen?</p>	<p>Kva er konsekvensane? Forsvar, beredskap og krisehandtering For innbyggjarane For offentlege tenester For egne tilsette</p> <p>Kva må gjerast for å redusere problem og kome raskt tilbake til normalen?</p>	<p>Kva er konsekvensane? For innbyggjarane For egne tenester For egne tilsette</p> <p>Kva må gjerast for å redusere problem og kome raskt tilbake til normalen?</p>	<p>Kjem innbyggjarane seg: til/frå arbeid og skule til/frå sjukehus</p> <p>Får innbyggjarane forsyning av mat, drikke, varer Anna</p>
Vassforsyning i Bergen - Kontaminering 1månad	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">Overordna</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px;">Ansvar/Sektor</div> </div> <p>Kva er konsekvensane? For innbyggjarane For egne tenester For egne tilsette</p> <p>Kva må gjerast for å redusere problem og kome raskt tilbake til normalen?</p>	<p>Kva er konsekvensane? Forsvar, beredskap og krisehandtering For innbyggjarane For offentlege tenester For egne tilsette</p> <p>Kva må gjerast for å redusere problem og kome raskt tilbake til normalen?</p>	<p>Kva er konsekvensane? For innbyggjarane For egne tenester For egne tilsette</p> <p>Kva må gjerast for å redusere problem og kome raskt tilbake til normalen?</p>	<p>Får innbyggjarane: Varsel i tide Kjøpt mat og drikke Rett behandling ved sjukdom Anna</p>

Berørt nivå

NB! Ingen av objekta/anlegga i scenaria over er omfatta av dagens sikkerheitslov

Illustrasjon over tenkte scenaria som vil berøre ulike nivå

Kjelder/referansar vi har vist til i vår fråsegn

Ot. prp. nr. 21 (2007-2008) Om lov om endringer i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven): <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-21-2007-2008-/id495075/sec5#KAP5-2-3>

Samfunnets kritiske funksjoner (KIKS): <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/samfunnets-kritiske-funksjoner/>

Statsbudsjettet 2015, JD: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/Dokumenter-NY/Fagdepartementenes-proposisjoner/Justis-og-beredskapsdepartementet-JD/Prop-1-S/Del-3-Sarlige-tema/5-Tverrsektoriell-styring-av-samfunnssikkerhet-og-beredskap/>

Geonorge: <https://kartkatalog.geonorge.no/search?Facets%5b0%5d.name=theme&Facets%5b0%5d.value=Samfunnssikkerhet>

Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703?q=samfunnssikkerhet%20fylkesmannen>

Instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig: [https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2012-08-24-827?q=instruks om sikring objekter](https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2012-08-24-827?q=instruks%20om%20sikring%20objekter)

Forskrift om forebyggende sikkerhet og beredskap i energiforsyningen (beredskapsforskriften) <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-12-07-1157>