



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Det kongelige justis- og politidepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
2006/04470

Vår referanse
2006/01644-4 008

Dato
14.11.2006

Høring - NOU 2006:6 - Når sikkerheten er viktigst

Politidirektoratet viser til Justisdepartementets høringsbrev av 26.juni 2006. Opprinnelig høringsfrist var 1.november, men i telefonsamtale med Laila Berge forlenget til 15. november. Utredningen er forelagt politimestrene, Kripos, Politiets data- og materieltjeneste og Økokrim. Særuttalelser er mottatt fra Kripos og politimestrene i Oslo, Rogaland, Sør-Trøndelag og Haugaland og Sunnhordland politidistrikter. Uttalelsene vedlegges.

Generelle merknader til utredningen

Utredningen er et viktig bidrag i arbeidet for å redusere samfunnets sårbarhet til ivaretagelse av rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser. Behovet for å prioritere beredskapsarbeidet og ressurser til dette tydeliggjøres.

Politidirektoratet tiltrer i det alt vesentlige utredningens definering, identifisering og drøfting av infrastruktur og samfunnsfunksjoner kritiske for samfunnets funksjonsdyktighet. Utredningens omtale av samfunnets sikkerhetsutfordringer fremstår som nøktern og realistisk, og harmonerer godt med hvilke infrastrukturer og samfunnsfunksjoner som identifiseres som kritiske. Utredningen gir et overordnet bilde av kritiske objekter i samfunnet, men redegjør i mindre grad for kritiske faktorer på kommunalt nivå. Det er behov for å beskrive nærmere hvilke virksomheter som kan være kritiske for viktige samfunnsinteresser på lokalt nivå.

Virkemidlene for å motvirke sårbarhet i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner innen offentlige og private virksomhetsområder er mange, og det gis en omfattende og informativ beskrivelse av disse. Utredningen kunne imidlertid vært mer utfyllende med hensyn til i hvilken grad og på hvilken måte virkemidlene konkret utnyttes eller kan utnyttes i forebyggende øyemed for å sikre kritisk infrastruktur.

Vurderingene og anbefalingene som gis i utredningen er i hovedsak godt egnet til å styrke sikkerheten innen kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Utredningen bør følges opp på de fleste områder hvor den peker på forbedringspotensialer innen alminnelig samfunnsberedskap og de særlige kritiske områdene.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

Politiet som kritisk samfunnsfunksjon

Politidirektoratet kan tiltre utredningens identifisering og omtale av politiet som kritisk samfunnsfunksjon gitt i kap 11.4 og 11.5 og 11.6.3.

Politiets evne til å ivareta samfunnsorden i vanskelige situasjoner med grunnlag i forberedte planer og øvingsaktivitet, samt ansvar og fullmakter etter politilovens § 27 er lite omtalt. Utredningen burde, slik enkelte av de undergitte høringsinstansene har pekt på, hatt en bredere beskrivelse og drøftelse av politiets rolle og virkemidler av betydning for rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser.

Politiets sentrale rolle innen det sivile samfunnets beredskap, kriminalitetsbekjempelse og trygghetsskapende arbeid er beskrevet i St.meld. nr 42 (2004-2005) Politiets rolle og oppgaver. Politiet er sentral aktør i det sivile samfunnets beredskap enten det er tale om uønskede hendelser som resultat av tilfeldigheter eller som resultat av overlegg. Politiet skal være forberedt på et bredt spekter av hendelser og må være fleksible og omstillingsdyktige for til en hver tid å kunne møte nye utfordringer. Et kjennetegn ved politiets beredskaps- og redningsansvar, kriminalitetsbekjempelse og øvrige trygghetsskapende oppgaver, er at dette omfatter så vel forebygging av uønskede hendelser som innsats for å verne om liv og helse, gjenopprette samfunnsorden etc. når en uønsket hendelse har inntrådt.

I mange sammenhenger er politiet avhengig av samvirke med og bistand fra øvrige offentlige og private instanser og virksomheter for å kunne løse sine oppgaver innen beredskap og samfunnssikkerhet. Enkelte av samarbeidspartene vil være kritiske samfunnsfunksjoner som selv er avhengig av at kritisk infrastruktur fungerer, samtidig med at disse kan ha viktige roller i ivaretagelsen av sikkerheten innen kritisk infrastruktur. Politiet er ikke bare avhengig av kritisk infrastruktur for egen del, men også for et fungerende samvirke med andre aktører.

Avhengighet av kritisk infrastruktur utgjør en utfordring i forhold til ansvar og oppgaver etter politiloven § 2 og § 27 første og tredje ledd. Ved svikt i kritisk infrastruktur må politiet tross bortfallet i infrastruktur og konsekvensene for politiets oppgaveløsning, være forberedt på å iverksette eksempelvis redning, vern om liv og helse og gjenoppretting av samfunnsorden.

Med bakgrunn i ovenstående har Politidirektoratets følgende merknader til utredningens kapitler:

Kap 5 – Ansvar for beskyttelse av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner

En tydeliggjøring av Justisdepartementets samordningsrolle støttes. Det bør imidlertid skilles mellom strategisk og operativ rolle, og det bør vurderes hvilke direktorater og andre virksomheter under Justisdepartementet som kan være utøvende ledd i en slik koordineringsrolle. Det bør legges vekt på å unngå etablering av nye direktorater eller annet organ med ansvar og oppgaver som allerede blir ivaretatt, jf omtalen av og forslag vedrørende PST, NSM og DSB i kap 5.4.3 og i kap 6.6.6.

Kap 6 - Virkemidler

Forslaget om ny beredskapslov støttes, bl a med tydeliggjøring av generell beredskapsplikt for kommunene og tilhørende plikt til risiko- og sårbarhetsanalyser. Forslaget til en ny lov om beredskap vil i følge utredningen ha berøringspunkter til lov om forebyggende sikkerhetstjeneste, jf utredningsutvalgets intensjon om at lovene skal utfylle hverandre. I kap 7.5.1 fokuseres videre på behov for utfyllende bestemmelser om objektsikkerhet i sikkerhetsloven. I tilknytning til at utredningen ut fra et helhetlig perspektiv også foreslår at ny generell lov om beredskap bør vurderes i sammenheng med arbeidet med revisjon av lov om siviltforsvaret, peker Politidirektoratet på at det muligens også kan ligge gevinster i hel eller delvis sammenslåing av sikkerhetsloven og ny beredskapslovgivning.

Forslagene om samarbeid og informasjonsdeling er sentrale for en koordinert krisehåndtering, jf dog merknaden ovenfor til kap 5 vedrørende PST, NSM og DSB.

Behov for systematisk kartlegging av kritisk infrastruktur opp mot objektplaner med bakgrunn i et løpende trusselbilde burde vært bredere omtalt. Dagens nøkkelpunktdirektiv er knyttet til beskyttelse av nasjonal infrastruktur ved militært angrep på Norge. Det er behov for å utvikle et tilsvarende konsept for utsatt infrastruktur tilpasset dagens trusselbilde. Politidirektoratet anbefaler at det derfor iverksettes arbeid for utvikling av et slikt konsept for objektsikring. Dette er spesielt viktig for politiets ansvar for å beskytte liv og eiendom etter politiloven § 2. For øvrig vises til ”Sikkerhetstiltak mot terrorhandlinger” utgitt av Politidirektoratet og PST som er en veileder for offentlig virksomhet m v når det gjelder objekteiers iverksettelse av beskyttende egentiltak.

Et godt samspill for utvelgelse av objekter og tiltak vil være avgjørende for en god beredskap innen objektsikkerhet. En god løsning på dette området vil legge til rette for politiets initiering av tiltak og planer i samarbeid med objekteier.

Kap 7 – Sikkerhetsloven og den forebyggende sikkerhetstjenesten

Det vises til merknaden til kap 6 ovenfor vedrørende mulig samordning av hele eller deler av sikkerhetsloven og en ny lov om beredskap. Politidirektoratet er ellers enig i anbefalingene om å styrke sikkerhetslovens anvendelse innen området objektsikkerhet.

I kap 7.3.1, 7.3.2 og 7.3.4 omtales personellsikkerhet og sikkerhetsklarering, og det fokuseres blant annet på ”... hvorvidt det bør iverksettes adgang til å kunne kreve personellkontroll og sikkerhetsklarering av ansatte og andre som skal få adgang til spesielt viktige objekter.”. Oslo politidistrikt har i denne sammenheng pekt på:

- Sikkerhetsklarering og/eller autorisasjon i f t utenlandsk statsborgerskap bør beskrives bedre i sikkerhetsloven.
- Plikten til å informere om interne bedriftsforhold (f eks rus- og/eller gjeldsproblemer, straffbare forhold) av betydning for spørsmålet om sikkerhetsklarering bør tydeliggjøres i sikkerhetsloven.

Politidirektoratet vil peke på at det kan være behov for personellkontroll selv om det ikke er påkrevd med sikkerhetsklarering/adgang til å kreve sikkerhetsklarering etter sikkerhetsloven. Behov for en lempeligere personkontroll kan ivaretas ved vandelskontroll. Oslo politidistrikt har foreslått at det vurderes utvidet adgang til identitets-/vandelskontroll

i tilfeller der det ikke er krav om sikkerhetsklarering etter sikkerhetsloven. Kripas har med hensyn til politiets samarbeidsparter vektlagt samme problemstilling i sin høringsuttalelse, hvorav hitsettes:

Når politiet skal benytte ekstern arbeidskraft og ikke skal eller har behov for å sikkerhetsklarere disse under sikkerhetsloven, mangler virksomheten /organisasjonen en lovhjemmel for "adgangskontrollere" vedkommende. Politiets bruk av eksterne samarbeidspartnere er et så vidt viktig moment også sett hen til den generelle samfunnssikkerheten, at en bør benytte anledningen til å arbeide for en slik adgang - å gi politiet anledning til å foreta en vandelskontroll av politiets eksterne samarbeidspartnere - og at de nødvendige endringer gjøres i politiloven for å åpne for slik kontroll.

Kap 8 – Ivaretagelse av sikkerhets- og beredskapshensyn ved omreguleringer og kap 9 – Offentlig eierskap

Hel- og delprivatisering i offentlig sektor stiller samfunnet overfor nye utfordringer innen samfunnssikkerhet. Ansvarsforhold er blitt mer komplekse og fragmenterte, og beslutningsprosesser kan ta lengre tid enn tidligere. Utredningen peker på tre ulike generiske trekk ved kritisk infrastruktur som kan tale for offentlig eierskap ut fra sikkerhets- og beredskapshensyn innen de forskjellige typer av kritisk infrastruktur.

For politiet er det essensielle at sikkerheten i kritisk infrastruktur og funksjonsdyktigheten i kritiske samvirkende samfunnsfunksjoner blir ivaretatt. Sikkerhets- og beredskapshensyn må derfor gis oppmerksomhet, enten det er tale om omreguleringer/omorganiseringer i offentlig sektor eller om eierskapet er offentlig eller privat.

Kap 10 – Kartlegging av kritisk infrastruktur og sektorvise anbefalinger

Selv om ansvarlige sektorer/eiere prioriterer arbeidet for å sikre kritisk infrastruktur, også på lokalt nivå i nært samarbeid med politiet, må politiet uansett planlegge for å ha nødvendig funksjonsdyktighet i tilfelle svikt i kritisk infrastruktur.

Strømforsyning og elektronisk kommunikasjon/samband og tilgang til teledata er sentralt for at politiet, øvrige nødetater og andre samvirkeparter og myndigheter skal kunne løse sine oppgaver. Utbygging av nytt digitalt nødnett må gis nødvendig prioritet. Oslo politidistrikt peker i sin høringsuttalelse på enkelte forhold i tilknytning til telenettet og teletilbydere som bør ses på i oppfølgingen av utredningen, blant annet lokaliseringsinformasjon ved nødansrop og rask tilgang til teledata m v som vil være avgjørende og tidskritisk informasjon i forbindelse med f eks terror- og sabotasjehandling.

Nød- og redningsetatene må sikres mobilitet, og sikring av infrastruktur for levering/lagring av drivstoff til kjøretøy, båter og fly må vektlegges både regionalt og lokalt.

Kap 11 – Kartlegging av kritiske samfunnsfunksjoner og sektorvise anbefalinger, jf omtale i kap 11.4 – Politiet, kap 11.5 – Nød- og redningstjeneste og kap 11.6. – Kriseledelse

Utredningens påpekning av sammenhengen mellom politiets funksjonsdyktighet og kritisk infrastruktur synliggjør at også politiet er sårbart. Det anbefales derfor at oppfølgingen av utredningen vektlegger samarbeid mellom politiet og eiere og operatører av kritisk infrastruktur ved utarbeidelse og vedlikehold av ROS-analyser. Samarbeid om ROS-analyser

og sikkerhetstiltak antas også å gi gevinster opp mot politiets planverk og evne til å løse kritiske situasjoner.

For øvrig er det grunn til å fremheve at graden av sårbarhet og beredskap har sammenheng med om det er rimelig balanse mellom ressurser, ansvar og oppgaver. Tidsaspektet er avgjørende for håndteringen av alvorlige hendelser, og politiet og samvirkende aktører som helse, brann og Forsvaret må sikres evne til å respondere raskt og adekvat innenfor sine ansvarsområder når uønskede hendelser inntreffer.

Utredningsutvalget anbefaler i kap 11.4.3 at virksomheten til sikkerhets- og vakselskaper samt ansvarsdelingen mellom Heimevernet og politireserven vurderes i oppfølgingen av utredningen. I forhold til utvalgets mandat og identifiseringen av politiet som kritisk samfunnsfunksjon avhengig av kritisk infrastruktur, fremstår det som lite konstruktivt å fokusere på disse områdene.

Når det gjelder sikkerhetsbransjen er grensesnittet for samarbeidet mellom sikkerhetsbransjen og politiet beskrevet i St.meld. nr 42 (2004-2005) Politiets rolle og oppgaver, kap 3.3.1 og 7.4.6. Ansvarsgrensene mellom politiet og sikkerhetsbransjen ble i Politirollemeldingen vurdert som tilstrekkelig avklart. Med bakgrunn i politirollemeldingen og politiets ansvar og oppgaver kan Politidirektoratet ikke se behov for å iverksette en utredning av sikkerhetsbransjen.

Politidirektoratet kan ikke slutte seg til utredningens forslag om å vurdere ansvarsdelingen mellom Politireserven og Heimevernet. Ansvarsdelingen mellom politiet og Forsvaret som Heimevernet er en del av er klart definert. Bistand fra Forsvarets kan rekvireres dersom politiets egne ressurser inkludert politireserven ikke strekker til. I likhet med innkalte politireservemannskaper vil Heimevernet ved eventuell bistand til politiet, f.eks vakthold, være underlagt ledelse av stedlig ansvarlig politimester. For øvrig vises til politirollemeldingen kap 7.4.8 om samvirke mellom politiet og Forsvaret.

Omtalen av Politiet i utredningens kap 11.4 må sees i sammenheng med omtalen av nød- og redningstjenesten i kap 11.5 og kriseledelse i kap 11.6. Erfaringsmessig inkluderer mange organer og myndigheter med fagansvar for krisehåndtering politiet i sine forutsetninger for støtte og samarbeid. Utredningens påpekning av behov for øvelser støttes.

I kap 11.5 foreslås styrking av Sivilforsvaret. Politidirektoratet forutsetter at en eventuell styrking ikke røkkes ved ansvarsdelingen mellom Sivilforsvaret og politiet, herunder at sivilforsvarsmannskap er underlagt stedlig ansvarlig politimesters ledelse ved bistand til politiet. Politidirektoratet har hittil ikke registrert at politiet har etterspurt et styrket sivilforsvar. En eventuell styrking av Sivilforsvaret må strengt vurderes opp mot behovet til andre beredskapsressurser og styrking av disse.

I kriseledelseskonseptet må det skilles mellom politisk, strategisk og operativt nivå, jf St.meld. nr 37 (2004-2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering der kriseledelsesapparatet og nivåene er nærmere beskrevet. I utredningen er politiets rolle i kriseledelsen kort omtalt i relasjon til ansvarsdelingen mellom politiet og Fylkesmannen, jf kap 11.6.3. I St. meld. nr 42 (2004-2005) Politiets rolle og oppgaver er forholdet politi – fylkesmann omtalt i kap 7.4.2 på s. 92.

Politiet har en viktig rolle opp mot samvirke og samordning i kriseledelsen på lokalt nivå, og burde vært omtalt i kap 11.6.4 om lokal kriseledelse og lokalt sikkerhetsarbeid, særlig i tilknytning til omtalen i kap 11.6.4.5 om kriseforebyggende arbeid og beredskap i kommunene. Utredningen beskriver på s 155 – 156 flere oppgavetyper som vil involvere politiet. Politidirektoratet vil peke på at kommunene må gjennomføre ROS-analyser og utvikle planverk i dialog med stedlig politi. Beredskapsmessig samarbeid politi – kommune om kriseledelse vil bidra til å klargjøre ansvarsområder og ansvarlig tiltakshaver i forhold til type hendelser, hendelsesforløp og tiltak.

Kapittel 11.6 omtaler varsling av befolkningen. Det er i dag tilgjengelige tekniske løsninger som kan utnyttes i varslingsøyemed i tillegg til de primære varslingskildene NRK P1 og Sivilforsvarets tyfonanlegg. Politidirektoratet anbefaler at DSB viderefører arbeidet vedrørende bruk av alternative varslingsmidler til komplettering av primære varslingskilder. Politimesteren i Haugaland og Sunnhordland har med bakgrunn i lokale forhold pekt på svakheter ved de primære varslingskildene i forhold til eventuell alternativ varsling over eksempelvis fast- og mobiltelefon. Fra uttalelsen hitsettes:

I vårt politidistrikt har vi stor transport av gass – fra Nordsjøen og videre transport av behandlet gass fra Statoil Kårstø til Europa. Disse rørtraséene ligger enkelte steder tett inntil befolkningen/boligkonsentrasjoner. Lekkasjer her vil umiddelbart medføre en eksplosjonsfare og et større evakueringsbehov vil melde seg. Politiets oppgave er å beskytte person, eiendom og yte borgerne hjelp og tjenester i en faresituasjon. Det blir i en slik situasjon politiets oppgave å stå for varsling og evakuering. Innstillingen viser her til et primærverktøy som ikke finnes i vårt distrikt, i hvert fall ikke i de områdene som her omtales. Spørsmålet er om denne varslingsformen skal utbygges. De som administrerer ordningen har ikke antydnet det. Et annet spørsmål er om denne varslingsformen er hensiktsmessig i dag og hvem bør i så fall styre/effektuere en eventuell bruk. Bør det tillegges Sivilforsvaret eller nødsentraler med døgnekstrem drift?

Kap 13 – Forsknings- og utredningsaktiviteter

I tilknytning til utredningens forslag til fremtidig forsknings- og utredningsaktiviteter, er det ønskelig at politiet med bakgrunn i etatens rolle i samfunnets sivile beredskap inkluderes i større grad i fremtidig forskning. Både terrorisme, internasjonal kriminalitet og gjensidig avhengighet i kritisk infrastruktur bør være forskningsområder for bidrag fra politiet, jf kap 13.3.4 og 13.3.5. Politiets deltagelse kan eksempelvis ivaretas via forskningsvirksomheten på Politihøgskolen, blant annet gjennom deltagelse i forsknings- og utredningsarbeid under programmet SAMRISK og i Konsortium for forskning på terrorisme og internasjonal kriminalitet.

Avslutningsvis er det grunn til å fremheve at utredningen er et viktig bidrag til bevisstgjøring på alle nivå i samfunnet. I den videre oppfølging av utredningen er det imidlertid viktig å sikre at politiets rolle, ansvar og oppgaver blir synliggjort og ivaretatt.

Med hilsen

Ingelin Killengreen

Vedlegg: 5