

**BEDRE SIKKERHETSROUTINER
VED REISER TIL UTLANDET**

**Rapport fra arbeidsgruppe -
avgitt til Justisministeren
27.06. 2008**

1 Innledning

1.1 Hovedproblemstillinger

Regjeringens medlemmer og øvrig politisk ledelse reiser stadig oftere til utlandet. Samtidig er det internasjonale trusselbildet mer komplisert og tilspisset enn før. Kombinasjonen av større reisevirksomhet og et mer sammensatt trusselbilde øker faren for at norske politikere med ledsagere kan bli involvert i hendelser som truer deres sikkerhet. Angrepet mot Hotell Serena i Kabul 14. januar 2008 der utenriksministeren og hans reisefølge ble rammet, illustrerer denne nye virkelighet.

I en globalisert verden er det påkrevet med løpende politisk kontakt over landegrensene, både for å ivareta nasjonale interesser og for å løse de felles utfordringer vi står overfor. Vesentlige begrensninger i politikernes reisevirksomhet vil svekke mulighetene for å sikre norske interesser og samtidig styrke de krefter som ønsker å hindre samkvem og forståelse mellom land og kulturer. Det er derfor avgjørende at våre politikere også i fremtiden får reise mest mulig fritt.

Det vil imidlertid alltid foreligge en viss sikkerhetsrisiko ved reiser til utlandet. Målsettingen må være å redusere denne mest mulig gjennom økt sikkerhetsbevissthet og konkrete sikkerhetstiltak.

1.2 Omfang av reisevirksomheten

Regjeringens medlemmer gjennomfører samlet over to hundre utenlandsreiser årlig. Av disse går ca. 75 prosent til Europa og USA/Canada. Også statssekretærer og politiske rådgivere gjennomfører utenlandsreiser, særlig til europeiske land.

I 2007 ble statsministeren, statsrådene og statssekretærene ledsaget av norske livvakter på om lag 40 utenlandsreiser.

1.3 Delegasjonenes sammensetning og størrelse

Når statsrådene reiser til utlandet, ledsages de normalt kun av ansatte fra eget departement, evt. fra underliggende etater. Delegasjonene består som regel ikke av flere enn fire til fem personer. For reiser ledet på statssekretærnivå er delegasjonen som regel enda mindre. I den grad statsrådene eller statssekretærene ledsages av medfølgende grupper, er dette som oftest representanter fra media. Antall medreisende overstiger sjelden tre til fem personer.

Ved statsbesøk eller reiser av statsministeren til utlandet, kan den offisielle delegasjonen bestå av flere titalls personer. I tillegg kommer normalt et stort antall medreisende.

2 Arbeidsgruppens mandat

2.1 Mandat og sammensetning

På bakgrunn av terroraksjonen mot Hotell Serena i Kabul, der en norsk journalist ble drept og en kommunikasjonsmedarbeider fra Utenriksdepartementet hardt skadet, ble det 5. mars 2008 opprettet en arbeidsgruppe under ledelse av Justisdepartementet med følgende mandat:

Arbeidsgruppen skal gjennomgå rutinene for planlegging og gjennomføring av sikkerheten ved tjenestereiser utenlands for politisk ledelse/departementsansatte og eventuelle medfølgende grupper. Det skal i den forbindelse foretas en vurdering av om dagens ordninger dekker behovet, eller om det er nødvendig å foreta justeringer.

Arbeidsgruppen er ledet av departementsråd Morten Ruud i Justisdepartementet og er for øvrig sammensatt av regjeringsråd Nina Frisak fra Statsministerens kontor, utenriksråd Bjørn T. Grydeland, fungerende departementsråd Morten Tiller fra Forsvarsdepartementet og departementsråd Anne Kari Lande Hasle fra Helse- og omsorgsdepartementet.

2.2 Avgrensning og presiseringer

Arbeidsgruppen har på grunn av tiden til rådighet i første rekke konsentrert seg om reiser til utlandet av statsministeren og statsrådene. Sikkerhetsrådene (jf punkt 4.3 og 4.4) bør også anvendes på reiser for øvrig politisk ledelse og embetsverk.

Når det gjelder ledsagere, skilles det mellom personer som inngår i delegasjonen og andre medreisende. Delegasjonen omfatter, i tillegg til statsrådene og/eller øvrig politisk ledelse, ambassadøren på besøksstedet, representanter fra departementene, fra ytre etater mv. Unntaksvis kan personer som ikke er offentlig ansatt inngå i delegasjonen. Det kan for eksempel gjelde statsrådets ektefelle.

Andre deltakere som ledsager politikerne betegnes i denne rapporten som ”medreisende”. Den vanligste gruppen medreisende er mediarepresentanter. Men også representanter fra for eksempel næringsliv, kulturliv, utdanning og frivillige organisasjoner kan inngå i denne gruppen.

2.3 Departementenes arbeidsgiveransvar

Arbeidsgiver har det overordnede ansvar for sikkerheten til de ansatte. Det er imidlertid behov for en nærmere vurdering av hva som gjelder under utenlandsreiser. Arbeidsgruppen anbefaler følgende:

- Det foretas snarest mulig og senest innen 1. november 2008 en vurdering av departementenes og SMKs ansvar og plikter knyttet til sikkerhet for ansatte ved tjenestereiser til utlandet. Vurderingen skal omfatte tjenestereiser som foretas av statssekretærer og politiske rådgivere, samt på embetsnivå. Det skal i denne forbindelse utarbeides sikkerhetsrutiner for slike reiser. Oppdraget gis til

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) i samråd med berørte departementer.

- Det foretas snarest mulig og senest innen 1. oktober 2008 en gjennomgang av regelverket og innmeldingsrutiner for forsikring og statens ansvar som selvassurandør av alle statsansatte på utenlandsreiser. Formålet med gjennomgangen skal være å tilpasse regelverket til et nytt risikobilde og å forbedre dagens ordninger. Gjennomgangen foretas av Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) i samråd med de mest berørte departementer.

3 Forholdet til vertslandet

I henhold til folkeretten er vertslandet ansvarlig for sikkerheten for alle borgere som oppholder seg i landet, uavhengig av deres nasjonalitet. Det gjelder også for besøkende representanter for fremmede stater, deres delegasjoner og medreisende. Vertslandet har monopol på utøvelse av offentlig myndighet, herunder politimyndighet, på eget territorium. Folkeretten setter derfor klare rammer for utøvelse av norsk myndighet på annen stats territorium.

Vertslandet kan imidlertid anmode om, eller tillate, at andre land bistår med ivaretagelse av sikkerheten innenfor de rammer vertslandet selv setter. Dette vil alltid være en forutsetning når norske livvakter ledsager norske politikere på besøk i utlandet eller norske eller allierte militære styrker gir beskyttelse til besøkende delegasjoner og eventuelle medreisende.

4 Prosedyrer og rutiner for planlegging og gjennomføring av reiser

Arbeidsgruppen har gjennomgått eksisterende prosedyrer og rutiner for planlegging, gjennomføring og oppfølging av besøk og mener at følgende bør legges til grunn fremover:

- Det skal kontinuerlig arbeides for å minimalisere risikoen for skader og ulykker på reiser.
- Sikkerhetshensyn skal integreres i planlegging og gjennomføring av alle reiser.
- Det departement som er hovedansvarlig for reisen (fagansvarlig departement), har det overordnede ansvar for at sikkerhetshensyn ivaretas under planleggingen og gjennomføringen av reisen.

- Det skal legges vekt på sikkerhetsbehovene for samtlige medlemmer av delegasjonen og for eventuelle medreisende.

4.1 Varsling av reiser

Arbeidsgruppen vil foreslå at følgende varslingsrutiner legges til grunn:

- Statsministerens kontor/fagansvarlig departement skal på et så tidlig tidspunkt som mulig varsle om alle planlagte reiser for statsministeren og statsrådene. Reiser av øvrig politisk ledelse skal varsles dersom de går til områder som anses å kunne være risikoutsatt eller der det av andre grunner antas å kunne foreligge en særlig sikkerhetsrisiko.
- Følgende skal varsles:
 - Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
 - Ansvarlig norsk utenriksstasjon på besøksstedet
- Varslene skal inneholde følgende opplysninger:
 - Reisemål
 - Statsminister/statsråd som leder delegasjonen, antatt antall medlemmer i delegasjonen samt medreisende og deres organisasjonstilhørighet
 - Reisens formål og opplysninger om personer og institusjoner som skal besøkes
 - Tidspunkt for reisen med planlagt reiserute og reisetider

4.2 Utarbeidelse og formidling av trusselvurderinger

Arbeidsgruppen har gjennomgått rutinene for utarbeidelse av trusselvurderinger og foreslår følgende:

- Når PST har mottatt varsel om en reise, skal de snarest gi fagansvarlig departement tilbakemelding dersom det ikke tas sikte på å utarbeide trusselvurdering for reisen.
- Dersom PST beslutter å utarbeide en trusselvurdering, skal de så snart som mulig oversende fagansvarlig departement en foreløpig vurdering av trusselnivået på stedet og eventuelle foreløpige sikkerhetsråd. Kopi av den foreløpige trusselvurderingen sendes også Justisdepartementet og Utenriksdepartementet som sørger for videreformidling til ansvarlig norsk utenriksstasjon.
- Det ansvarlige departement skal fortløpende holde PST à jour med planlegging av betydning for sikkerhetsopplegget på reisen.

- Trusselvurderingen skal også omfatte øvrige delegasjonsmedlemmer og medreisende. Den skal i vedlegg inneholde ugradert sikkerhetsinformasjon og konkrete sikkerhetsråd og anbefalinger.
- Endelig trusselvurdering¹ med vedlegg oversendes fagansvarlig departement med kopi til Justisdepartementet, Forsvardepartementet og Utenriksdepartementet, som sørger for at berørte utenriksstasjoner får kopi.

4.3 Generelle sikkerhetsråd ved reiser

For alle reiser anbefaler arbeidsgruppen at følgende legges til grunn:

Sikkerhetsinformasjon for delegasjon og medreisende før og under reisen

- Justisdepartementet utarbeider en standardisert veiledning for reiser til utlandet med generelle sikkerhetsråd rettet spesielt mot delegasjoner og medreisende.
- Fagansvarlig departement har ansvaret for at delegasjon og medreisende får tilgang til beredskapsinformasjon med sentrale kontaktopplysninger i ulykke- og krisesituasjoner. Generell sikkerhetsinformasjon skal være tilgjengelig på utenriksstasjonenes hjemmesider.
- Dersom trusselbildet skulle endre seg under besøket, skal berørt utenriksstasjon informere delegasjonen og de medreisende om dette og gi oppdaterte sikkerhetsråd i lys av situasjonen.

Øvrige råd

- Den norske utenriksstasjonen på stedet kan gi innspill til fagansvarlig departement med sikkerhetsmessige anbefalinger utover de som gjennomføres av vertslandet.
- Opplæringen i grunnleggende sikkerhet og førstehjelp ved norske utenriksstasjoner videreføres. Departementene skal også tilby slik opplæring til ansatte som ofte deltar på reiser til utlandet.
- Ved en krise eller katastrofe har vertslandet ansvaret for å håndtere situasjonen. Norge har i tillegg et apparat for krisehåndtering i utlandet, der berørt utenriksstasjon vil tilby bistand til rammede nordmenn. Dette omfatter også delegasjoner og medreisende. Krisehåndteringsapparatet skal oppdateres løpende i lys av nye erfaringer.

¹ Trusselvurderingen baseres på innspill fra Etterretningstjenesten, gjennom vurderinger fra Felles analyseenhet i de tilfeller der det er relevant.

4.4 Særskilte råd ved risikoutsatte reiser

For de reiser der sikkerhetsrisikoen anses å være lav, mener arbeidsgruppen at det vil være tilstrekkelig å følge anbefalingene under pkt. 4.3. For reiser der sikkerhetsrisikoen anses høyere og der PST utarbeider særskilte sikkerhetsråd og anbefalinger, vil arbeidsgruppen i tillegg anbefale følgende retningslinjer:

Sikkerhetsinformasjon for delegasjon og medreisende før og under reisen

- Fagansvarlig departement skal sørge for at det utarbeides et beredskapskort, som i tillegg til kontaktopplysninger som nevnt under pkt 4.3, inkluderer mer detaljert sikkerhetsinformasjon, for eksempel opplysninger om evakueringsruter, samlingspunkt mv. Kortet utarbeides i samråd med utenriksstasjonen og gjøres tilgjengelig for delegasjonen og medreisende.
- Fagansvarlig departement skal i samråd med PST gi tilbud om nødvendig sikkerhetsinformasjon i forkant av reisen for delegasjonsdeltakere og medreisende med vekt på konkrete råd og annen ugradert sikkerhetsinformasjon.
- Fagansvarlig departement sørger for at det etter ankomst til bestemmelsesstedet gis nødvendig sikkerhetsinformasjon til de reisende. Berørt utenriksstasjon er ansvarlig for innholdet, eventuelt i samarbeid med PST. Nødvendige oppdateringer for å ivareta egen sikkerhet skal gis ved behov underveis.

Øvrige råd

- PSTs sikkerhetsråd og anbefalinger skal legges til grunn i planleggingen av reisen. Dersom det skulle foreligge motstrid mellom sikkerhetsmessige og andre hensyn, skal disse søkes løst gjennom dialog mellom fagansvarlig departement og PST. I siste instans er det opp til det ansvarlige departement å ta stilling til om besøket skal gjennomføres og på hvilke vilkår.
- Fagansvarlig departement skal holde kontakt med ambassaden og PST i planleggingen og gjennomføringen av besøket. Departementet skal utpeke en kontaktperson som er ansvarlig for dette. På samme måte skal også PST utpeke en kontaktperson som bistår departementet med å forberede besøket.
- Nødvendig sikkerhetsutstyr skal gjøres tilgjengelig for alle medlemmer av delegasjonen. Hva slags utstyr som skal anbefales brukt og i hvilket omfang, må avklares i hvert enkelt tilfelle av fagansvarlig departement etter råd fra berørt utenriksstasjon og PST. Det kan for eksempel dreie seg om verneveste, hjelmer, bærbare sambandsmidler og førstehjelpsutstyr. Medreisende skal gjøres kjent med hva slags sikkerhetsutstyr som tilrådes benyttet på reisen.
- Ved besøk til områder med norsk eller internasjonalt militært nærvær, kan det være aktuelt med støtte fra militære enheter i forbindelse med gjennomføringen

av besøket. PST, i samarbeid med fagansvarlig departement, vurderer hvorvidt det er behov for å anmode om slik støtte. Eventuell henvendelse om støtte skal rettes fra fagansvarlig departement til Forsvarsdepartementet i god tid før reisen. Reisen vil i slike tilfeller måtte planlegges og koordineres med Forsvarsdepartementet i forhold til den militære støtten som er tilgjengelig. PST vil ha det overordnede ansvaret for gjennomføringen av sikkerhetstiltakene, herunder å koordinere støtten fra militær side med øvrige sikkerhetstiltak.

5 Forholdet til media og andre medreisende

Media og andre medreisende skal i utgangspunktet få samme sikkerhetsråd som øvrige delegasjonsmedlemmer, jf punkt 4.3 og 4.4. For øvrig foreslår arbeidsgruppen at følgende legges til grunn:

- Departementene skal følge de til enhver tid gjeldende retningslinjer fra PST om publisering av reiseinformasjon. I de tilfeller hvor det er tvil om hva som bør publiseres, skal PST konsulteres.
- I forbindelse med offentliggjøring av reisen, kan det gis informasjon om reisemål, tidsrom for reisen, tema, arrangementer, samtalepartnere og kontaktperson for videre oppfølging. Mer detaljert informasjon skal kun gis på forespørsel.
- I god tid før slike reiser skal arbeidsgiverne til mediarepresentanter og andre som har meldt sin interesse for å delta som medreisende, få tilbud om nødvendig sikkerhetsinformasjon som grunnlag for beslutning om deltakelse. Fagansvarlig departement skal tilby denne informasjonen i samråd med PST.
- Presseprogrammet for besøket utarbeides av fagansvarlig departementet i samarbeid med ambassaden, vertslandet og eventuelt PST. Sikkerhetshensyn innarbeides så langt mulig i presseprogrammet.
- Mediarepresentanter og andre medreisende vil i mange tilfeller få mulighet til å delta på arrangementer eller i logistikelementer knyttet til det offisielle programmet. Dette endrer ikke de grunnleggende ansvarsforhold.
- Det er en viss praksis for at mediarepresentanter eller andre følger norske styrker i felt på såkalt "embedded"-vilkår. Anbefalingene i denne rapport omhandler ikke reiser på slike vilkår. Disse forhold vil bli vurdert separat.

6 Etter reisen

Ved ulykker og kriser har ambassaden ansvar for å yte bistand til berørte nordmenn i stasjonens embetsdistrikt, herunder med eventuell ekstraordinær hjemtransport. Dette gjelder også eventuelle delegasjoner og medreisende. Arbeidsgruppen vil for øvrig forslå at følgende legges til grunn:

- Det bør etableres klare rapporteringsrutiner for oppfølging etter ulykker og kriser i utlandet der norske delegasjoner er berørt. Ansvaret for slik rapportering bør ligge hos fagansvarlig departement, med innspill fra ambassaden, delegasjonsmedlemmer og eventuelle medreisende. Hovedformålet med rapporteringen skal være å videreformidle erfaring til fagansvarlig departement, Justisdepartementet, Utenriksdepartementet og eventuelt også Forsvarsdepartementet.
- Der norske delegasjoner er rammet av større ulykker eller kriser, skal fagansvarlig departement i samarbeid med bl.a. berørt ambassade og Utenriksdepartementet, bistå med eventuell ekstraordinær hjemtransport og mottakelse ved ankomst til Norge. Slik bistand skal også tilbys eventuelle medreisende, uten at dette endrer de grunnleggende ansvarsforhold.
- Fagansvarlig departement skal i ovennevnte situasjoner også sørge for tilbud om oppfølgingssamtale snarest mulig etter hjemkomst for samtlige i den offisielle delegasjonen og deres ektefeller/partnere/samboere.
- Tilsvarende oppfølgingssamtale for de medreisende er den respektive arbeidsgivers ansvar. Fagansvarlig departement skal likevel snarest mulig etter hendelsen ta kontakt med arbeidsgiverne om behov for samarbeid om videre oppfølging.

7 Administrative og økonomiske konsekvenser

Arbeidsgruppen foreslår enkelte nye tiltak, men anbefalingene innebærer samtidig en systematisering av det sikkerhetsarbeid som allerede i dag foretas i forbindelse med utenlandsreiser. Det er derfor usikkert hvor mye av gruppens anbefalinger som vil innebære økte omkostninger, og hvor stor del av dette som vil kunne dekkes innenfor gjeldende økonomiske og administrative rammer. Nedenfor er gitt en opplisting av nye og utvidede oppgaver for de berørte departementer og etater. De direkte konsekvenser av dette må vurderes konkret for den enkelte etat.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST):

- Utarbeidelse av foreløpig trusselvurdering (4.2)
- Trusselvurdering for øvrige delegasjonsmedlemmer (4.2)

- Sikkerhetsinformasjon før avreise og ved ankomst (4.4 og 5)
- Kontaktperson mot fagansvarlig departement for forberedelse av reise (4.4)

Etterretningstjenesten (E):

- Bidrag til PST's utarbeidelse av trusselvurderinger (4.2)

Justisdepartementet:

- Utarbeidelse av standardisert veiledning for reiser til utlandet (4.3)

Utenriksstasjonene:

- Utarbeidelse/oppdatering av generell sikkerhetsinformasjon, herunder på deres hjemmesider (4.3)
- Opplæring i grunnleggende sikkerhet og førstehjelp (4.3)
- Anskaffelse av sikkerhetsutstyr (4.4)

Departementene:

- Opplæring i grunnleggende sikkerhet og førstehjelp til ansatte som ofte deltar på reiser til utlandet (4.3)
- Sørge for tilgang til beredskapsinformasjon for delegasjon og medreisende (4.3)
- Kontaktperson i departementene for kontakt med PST og aktuell utenriksstasjon (4.4)
- Anskaffelse av sikkerhetsutstyr (4.4)
- Informasjon til arbeidsgiverne til mediarepresentanter og andre medreisende før reisen (5)