



Innst. 167 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Meld. St. 13 (2015–2016)

Innstilling fra justiskomiteen om Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen

Til Stortinget

Sammendrag

Meldingen er en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak i forbindelse med behandlingen av Prop. 61 LS (2014–2015) om nærpolitireformen – om å legge frem en sak med forslag om nasjonal kriseledelse, og klargjøre roller og ansvar, samt avklare hvordan regjeringen vil forholde seg til Gjørv-kommisjonens anbefaling om en skalerbar nasjonal operasjonssentral.

Meldingen gir en forenklet oversikt over politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen. For å gi en ramme rundt beskrivelsene av politiets ansvar og roller innenfor det nasjonale krisehåndteringsapparatet, beskriver meldingen likevel innledningsvis kort prinsippene for krisehåndtering og organiseringen av krisehåndtering i Norge. Meldingen omfatter ikke kriser oppstått i utlandet, hvor nasjonal kriseledelse kan være aktuelt.

Den generelle organiseringen av det nasjonale krisehåndteringsapparatet vil regjeringen komme nærmere inn på i den varslede stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet som skal legges frem innen utgangen av 2016, jf. at kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 396 S (2014–2015) blant annet har bedt om en drøfting av beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet i en helhetlig sammenheng. I den varslede meldingen vil departementet også nærmere omtale Justis- og beredskapsdepartementets samordnings- og pådriverrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

Meldingen beskriver politiets rolle og ansvar som den sentrale beredskapsaktøren. Meldingen omtaler særlig Politidirektoratets samordnings- og koordineringsansvar i forbindelse med kriser og alvorlige hendelser som utfordrer kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt. Det gis videre en omtale av arbeidet med å redusere antall operasjonssentraler fra 27 til 12. I dette arbeidet blir det lagt vekt på standardisering, bistand mellom politidistriktene og reservekapasitet ved to operasjonssentraler, slik at de kan fungere som backup-sentral eller bistå med tilleggskapasitet ved større hendelser. Avslutningsvis gis det i tråd med anmodningen fra Stortinget en nærmere vurdering av spørsmålet om nasjonal operasjonssentral.

22. juli-kommisjonens anbefaling om etablering av en nasjonal skalerbar politiooperativ sentral som en del av operasjonssentralen i Oslo, var begrunnet med behovet for å koordinere politiets arbeid ved samtidige hendelser som finner sted i flere politidistrikter eller overskrider kapasiteten til det enkelte politidistrikt.

Forslaget må ses i lys av situasjonen på det tidspunktet rapporten ble avgitt. Politiet hadde da 27 operasjonssentraler av svært ulik størrelse og kapasitet, og flere av sentralene var til tider betjent av én operatør.

Nærpolitireformen innebærer en betydelig reduksjon i antall politidistrikt, med tilsvarende reduksjon i antallet operasjonssentraler og dermed større og mer robuste operasjonssentraler i alle distriktene. Operasjonssentralene blir organisert etter en felles modell som beskriver funksjon, oppgaver, dimensjonering og kompetansekrav. Ved å standardisere operasjonssentralene i de nye distriktene, kan operatørene flytte mellom distriktene, yte bistand og forsterke et distrikts operasjonssentral ved kriser. Det er de siste årene gjennomført et omfattende opplæ-

ringsprogram for de ansatte ved operasjonssentralene. De nye operasjonssentralene som etableres i forbindelse med nærpolitireformen, vil håndtere flere hendelser, ha større kapasitet og bredere kompetanse til å håndtere alvorlige hendelser og kriser enn hva var tilfellet med 27 politidistrikter.

I tillegg til å øke kapasiteten ved de enkelte sentralene, er det viktig å kunne håndtere en situasjon der en sentral blir satt helt eller delvis ut av drift. Som et beredskapstiltak for å møte en slik situasjon vil Politidirektoratet bygge opp en beredskapskapasitet ved operasjonssentralene i Oslo politidistrikt og Sør-Vest politidistrikt, slik at disse kan fungere som backup-sentral eller yte tilleggskapasitet ved større hendelser som utfordrer kapasiteten ved de andre sentralene. Istedenfor å ha en skalerbar operasjonssentral i Oslo, vil man med dette få to sentraler som har kapasitet til å håndtere ekstraordinære hendelser.

I de nye politidistriktene skal det også etableres gode rutiner for bistand distriktene imellom (nabohjelp). Dette gir det enkelte politidistrikt langt bedre forutsetninger for å håndtere ulike typer hendelser.

22. juli-kommisjonen pekte også på manglende infrastruktur for å «muliggjøre en koordinert samhandling av en hendelse som skjer ved flere distrikt eller overskrider kapasiteten ved et enkeltdistrikt». Politidirektoratets nye situasjonssenter vil være et viktig element i å sikre den infrastrukturen som kommisjonen etterlyste. Situasjonssenteret med nye IKT-løsninger vil styrke Politidirektoratet som en beredskapsorganisasjon og bedre evnen til å håndtere ulike kriser. Samhandling mellom politidistrikt og særorgan i krisesituasjoner skal gjennomgås og øves. Situasjonssenteret skal være døgnskategorisk operativt og skal være Politidirektoratets faste kontaktpunkt i beredskapsspørsmål. Det skal under en krise sørge for at departementet og samvirkeaktører får rask og tilstrekkelig informasjon.

Samlet sett innebærer de tiltak som er iverksatt og som vil bli iverksatt at situasjonen er helt annerledes nå enn den var da 22. juli-kommisjonen kom med sin anbefaling. Fremtidens operasjonssentraler får langt større kapasitet og en bredere kompetanse. Politiet har etablert rutiner for «nabohjelp», og to av de største operasjonssentralene (Oslo og Sør-Vest) får en klart definert backup-funksjon. Videre er politiet i ferd med å få på plass en helt annen infrastruktur som muliggjør bedre informasjonsflyt og god samhandling. Totalt sett vil dette være en mer robust og kostnadseffektiv løsning enn å etablere en nasjonal skalerbar operasjonssentral i Oslo.

Etablering av en nasjonal operasjonssentral i Oslo vil innebære at en slik operasjonssentral vil få myndighet og ansvaret for å styre politiressursene på nasjonalt nivå. Det vil være svært utfordrende. En slik operasjonssentral vil enten måtte ledes av politi-

direktøren eller av politimesteren i Oslo i hht. særskilt fullmakt.

En løsning med en nasjonal operasjonssentral i Oslo vil være i konflikt med prinsippet om at den enkelte politimester er ansvarlig for, og har kommandoen over, politiets håndtering av alle hendelser i eget politidistrikt (jf. nærhetsprinsippet). En nasjonal operativ sentral lagt til et annet politidistrikt/operasjonssentral kan skape uklare ansvarsforhold, noe som vil være svært uheldig ved omfattende og akutte hendelser. Dette er oppgaver som bør ivaretas av Politidirektoratet, både i dag og i et fremtidig direktorat med en styrket krisehåndteringsfunksjon.

I de ytterst få tilfellene hvor det vurderes nødvendig å gripe direkte inn i den operative krisehåndteringen, bør dette skje ved at politidirektøren bruker sin alminnelige instruksjonsmyndighet overfor vedkommende politimester. Dette er ikke en oppgave som bør tilligge en annen politimester.

Forslagene i denne meldingen har ikke økonomiske og administrative konsekvenser utover det som følger av nærpolitireformen, jf. Prop. 61 LS (2014–2015) og Innst. 306 (2014–2015). Den videre oppfølgingen av reformen vil bli innarbeidet i fremtidige budsjettframlegg.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Kari Henriksen, lederen Hadia Tajik og Lene Vågslid, fra Høyre, Margunn Ebbesen, Hårek Elvenes, Peter Christian Frølich og Christopher Wand, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen og Håvard Jensen, fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, og fra Senterpartiet, Jenny Klinge, viser til Prop. 61 LS (2014–2015) om nærpolitireformen, jf. Innst. 306 S (2014–2015) der det ble fattet vedtak om at regjeringen i løpet av 2015 legger frem en sak med forslag om nasjonal kriseledelse der roller og ansvar klargjøres. Dette omfatter organiseringen av det nasjonale krisehåndteringsapparatet, politiets innsats, ledelse og planverk, og redningstjenesten. I tillegg skal Gjørv-kommisjonens anbefaling om en skalerbar nasjonal operasjonssentral klargjøres.

Komiteen peker på den foreliggende Meld. St. 13 (2015–2016), som beskriver politiets rolle og ansvar som den sentrale beredskapsaktøren, med særlig vekt på Politidirektoratets samordnings- og koordineringsansvar ved kriser og alvorlige hendelser. Komiteen viser til meldingens omtale av de fire hovedprinsippene som det nasjonale samfunns-sikkerhets- og beredskapsarbeid bygger på: ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Samvirkeprinsippet ble

introdusert i Meld. St. 29 (2011–2012). Komiteen understreker at på bakgrunn av hendelser og øvelser i nyere tid, er det særlig viktig å inkludere et prinsipp om samvirke mellom alle aktører for at kriser skal håndteres best mulig.

Komiteen viser til organiseringen av det nasjonale krisehåndteringsapparatet. Komiteen er enig om tre nivåer i det nasjonale beredskapsapparatet. Regjeringen og departementene utgjør det strategiske nivå (nivå 1) der hver enkelt statsråd har ansvaret for beredskapen innenfor sin sektor. Det er enighet om etableringen av en struktur for sentral krisehåndtering som skal understøtte den enkelte statsråds og regjeringens overordnede ansvar i krisesituasjoner. Strukturen omfatter utpeking av et lederdepartement, krisekoordinering gjennom Kriserådet og Krikestøtteenheten (KSE) som skal være en støttefunksjon til lederdepartementet, og Kriserådet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser videre til det operasjonelle nivå (nivå 2) der en rekke direktorater, etater og tilsyn skal ha viktige beredskapsoppgaver og sentrale funksjoner i nasjonal krisehåndtering.

Komiteen viser blant annet til Prop. 1 S (2015–2016) der koordineringen på direktoratsnivå skal styrkes under større hendelser og kriser. Det er på bakgrunn av den nedsatte arbeidsgruppes konklusjon høsten 2014 med deltakelse fra Justis- og beredskapsdepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Politidirektoratet, enighet om å etablere en formalisert struktur for blant annet å bedre evnen til informasjonsdeling, samordnet krisekommunikasjon, etablering av et felles situasjonsbilde og mer effektiv ressursutnyttelse på tvers av sektorer. Komiteen viser avslutningsvis til taktisk nivå (nivå 3) som omfatter politidistriktene og særorgan, fylkesmenn, kommuner og region- og distriktskontorer til statlige forvaltningsorganer. Komiteen viser til at politidistriktene og særorganene har et selvstendig ansvar innenfor sine respektive områder, og de skal i utgangspunktet selv håndtere alle politioppgaver ved uønskede og/eller ekstraordinære hendelser. Videre er det enighet om at Fylkesmannen på regionalt nivå skal samordne den sivile krisehåndteringen, og Fylkesberedskapsrådets funksjon er å samordne både i det kriseforebyggende arbeid og under selve krisehåndteringen. Komiteen er enig om den kommunale beredskapsplikten, der kommunene pålegges selv å ta ansvar for et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette omfatter utarbeidelse av en overordnet beredskapsplan som blant

annet skal inneholde en plan for kommunal kriseledelse.

Komiteen viser til politilovens bestemmelser om politiets ansvar for å håndtere ulykker der også andre aktører har sektoransvar innenfor sitt ansvarsområde.

Erfaring tilsier at politiet ofte håndterer ulykker i en tidlig fase. Komiteen viser videre til nærpoltireformen som er beskrevet i Prop. 61 LS (2014–2015), der målet er å sikre tilstedeværelse av et kompetent, effektivt og lokalt nærpolti, i tillegg til å skape sterke fagmiljøer i det enkelte distrikt og ha tilstrekkelige ressurser til å håndtere ulike typer hendelser. Komiteen viser videre til Politidirektoratets rolle og ansvar, og er enig om at Politidirektoratet ved kriser og alvorlige hendelser har et samordnings- og koordineringsansvar. Komiteen viser til at Politidirektoratet er gitt myndighet til å anmode Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) om håndhevelsesbistand fra Forsvarets helikoptre stasjonert på Rygge. Komiteen er enig om at dette vil kunne bidra til at bistanden kan gis raskere enn tidligere. Komiteen viser videre til at Politidirektoratet i Oslo vil etablere et døgnbemannet situasjonssenter som skal ha oversikt over ulike hendelser i politidistriktene, og således kunne presentere et situasjonsbilde for politidirektøren og holde Justis- og beredskapsdepartementet informert om hendelser til enhver tid.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, er enig om at senteret skal være Politidirektoratets faste kontaktpunkt i beredskapsspørsmål.

Komiteen viser til politidistriktenes operasjonssentraler og deres rolle og ansvar. Komiteen er enig om at Politidirektoratet vil standardisere operasjonssentralene i de nye politidistriktene for at en operatør blant annet skal kunne flytte mellom forskjellige distrikter uten omfattende opplæring. Direktoratet vil også styrke kapasiteten til videreutdanningen av politiets operasjonsledere. Komiteen viser til at regjeringen vil samlokalisere nødmeldingstjenesten og etablere backup-sentraler ved to av politiets operasjonssentraler som skal ha tilleggskapasitet til drift av en annen sentral dersom denne skulle bli satt ut av spill. Videre stiller komiteen seg bak et felles nødnett som i løpet av 2015 er utbygd i hele landet.

Komiteen viser til Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og deres rolle og ansvar. PST er en sentral rådgivningsinstans for politidistriktet, og vil kunne bidra med etterretningsopplysninger innenfor sitt ansvarsområde. Komiteen er enig om etableringen av et situasjonssenter som skal bedre evnen til å styre og

koordinere tjenesten. Komiteen viser til nærpolitireformen og at denne vil innebære større PST-enheter over hele landet. Komiteen viser til etableringen av en arbeidsgruppe ledet av Justis- og beredskapsdepartementet som skal anbefale tiltak som sikrer at PSTs faglige ansvar for kvaliteten i oppgaveløsningen koordineres med ansvaret den enkelte politimester har for gjennomføringen i eget distrikt. Komiteen stiller seg bak etableringen av et felles kontratrorsenter som er et samarbeid mellom PST og Etterretningstjenesten.

Komiteen viser til politiets innsats, ledelse og planverk. Den operative politiinnsatsen ledes på tre nivåer i politidistriktene: politimesteren har ansvar for politiets virksomhet innenfor politidistriktets geografiske område, operasjonslederen og innsatsleder. Det vises videre til politiets beredskapssystem (PBS) som er under revisjon for å bli tilpasset ny struktur og nærpolitireformen.

Komiteen viser til redningstjenesten som skal utøves som et samvirke mellom offentlige, frivillige og private aktører under ledelse av to hovedredningssentraler og underordnede lokale redningssentraler. Komiteen viser til regjeringens nye organisasjonsplan for redningstjenesten som blant annet tydeliggjør politiets sentrale rolle og ansvar i redningstjenesten. Komiteen er videre enig angående opprettelsen av et rednings- og beredskapsråd i alle politidistriktene/LRS-områdene. Komiteen er også enig om at etter implementeringen av nærpolitireformen skal antallet lokale redningssentraler reduseres fra 28 til 13 (én for hvert politidistrikt og Svalbard). Komiteen viser til politiets bruk av redningshelikoptre og brev av 16. januar 2012 til Hovedredningssentralene, Politidirektoratet og Forsvarets operative hovedkvarter der bruken av disse klargjøres.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, er enig med 22. juli-kommisjonens rapport NOU 2012:14 (kap. 14 side 337) om at operasjonssentralene på det tidspunkt ikke var utrustet og bemannet for å kunne fylle sin rolle ved store hendelser. Flertallet peker på at det var 27 politidistrikter da Gjörv-kommisjonen skrev sin rapport. I dag er dette antallet redusert til 12.

Et annet flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til Gjörv-kommisjonens anbefaling om å opprette en nasjonal skalerbar operasjonssentral (NOU 2012:14 s. 459). Dette flertallet viser til at begrunnelsen for dette var behovet for å koordinere politiets arbeid ved hendelser som finner sted i flere politidistrikter, eller som overskrider kapa-

siteten til det enkelte politidistrikt. Etter nærpolitireformen hvor antall politidistrikter ble redusert fra 27 til 12, er ikke behovet for en nasjonal skalerbar operasjonssentral like stort. Dette flertallet mener nærpolitireformen ivaretar de hensyn som ligger til grunn for Gjörv-kommisjonens anbefaling ved at vi får større og mer robuste operasjonssentraler i de nye distriktene.

Dette flertallet viser til at de nye operasjonssentralene som etableres i forbindelse med politireformen, vil ha større kapasitet og bredere kompetanse til å håndtere alvorlige hendelser og kriser enn hva som var tilfellet med 27 distrikter. Dette flertallet viser videre til at etablering av to såkalte backup-sentraler i Oslo politidistrikt og Sør-Vest politidistrikt vil ivareta og fasilitere nasjonal kriseledelse ved store hendelser. I tillegg viser dette flertallet til at Politidirektoratets nye situasjonssenter vil være viktig for å sikre den infrastruktur som ble etterlyst av Gjörv-kommisjonen. Dette flertallet mener at de nevnte beredskapstiltak som komiteen er enige om, vil totalt sett være mer robuste og kostnadseffektive enn å etablere én nasjonal skalerbar operasjonssentral i Oslo.

Dette flertallet viser til at Politidirektoratets operative mandat ikke utvides som følge av nytt situasjonssenter i Politidirektoratets lokaler. Sitasjonssenteret skal ha oversikt over ulike hendelser i politidistriktene som skal danne grunnlag for et situasjonsbilde som skal presenteres politidirektøren og Justis- og beredskapsdepartementet. I tillegg skal det danne grunnlag for politidirektørens beslutning om overføring av ressurser til politidistriktene. Senteret skal fungere som fast kontaktpunkt for Politidirektoratets krise- og beredskapsarbeid.

Dette flertallet viser til Meld. St. 13 (2015–2016) hvor det fremgår:

«Situasjonssenteret skal ivareta Politidirektoratets operasjonelle rolle ved alvorlige hendelser og krisehåndtering, men overtar ikke operasjonssentralens funksjon.»

Dette flertallet viser til at det er helt avgjørende for å sikre god krisehåndtering i en beredskapssituasjon at ansvars plasseringen av den operative funksjonen er avklart. Dette flertallet viser til at opprettelsen av situasjonssenteret og Meld. St. 13 (2015–2016) ikke endrer Politidirektoratets ansvar knyttet til den operative funksjon.

Dette flertallet viser til merknad i Innst. 306 S (2014–2015) om nærpolitireformen fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti hvor følgende ble påpekt:

«Flertallet viser videre til at Politidirektoratets viktigste oppgave er å gi faglig og administrativ støtte til politidistriktenes arbeid, slik at de kan løse opp-

gavene selv. Flertallet understreker hovedlinjene for norsk politi hvor det operative ansvaret ligger i politidistriktene og særorganene.»

Dette viser etter dette flertallets mening at det ikke foreligger uklarheter om situasjonssenteret i Politidirektoratets mandat knyttet til det operative arbeidet. Politidirektoratet skal ikke kunne overta og overprøve politidistriktenes operative arbeid.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet vil igjen vise til at Gjørv-kommisjonen foreslo at det ble opprettet en nasjonal skalerbar operasjonssentral i Oslo. Disse medlemmer har merket seg at det foreslås at to operasjonssentraler, henholdsvis Oslo og Sør-Vest, skal ha etablert rutiner for «nabohjelp» og også kunne tre inn og gi bistand i spesielt krevende situasjoner. Disse medlemmer har merket seg hva som står skrevet i meldingen til Stortinget, og mener det er grunnlag for å påpeke at det ikke er sannsynliggjort at man vil ha gode nok rutiner, og være godt nok trent, innenfor en slik organisering som foreslås.

Disse medlemmer vil også vise til Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) (Den Sentrale Politiledelsen) der det var et eget kapittel som drøftet temaet «Den sentrale politiledelsen og operativ virksomhet». Disse medlemmer vil vise til at temaet var bredt drøftet og hadde vært gjenstand for høring, der flere høringsinstanser på et prinsipielt grunnlag var kritiske til at direktoratet skulle ha operative funksjoner eller en operativ rolle. Disse medlemmer viser til departementets konklusjon og at Stortinget under behandlingen av saken støttet denne:

«Bare i helt spesielle situasjoner bør direktøren for politidirektoratet ha mulighet til å gripe inn i operativ virksomhet. Dette kan f.eks. gjelde saker av vesentlig, nasjonal betydning eller hvor det kan være uomgjengelig nødvendig av hensyn til gjennomføring av politioperasjon. Slik inngripen kan skje ved at direktøren for Politidirektoratet enten bruker sin instruksjonsmyndighet, selv overtar ansvaret for politioperasjonen, eller overlater ansvaret for denne til en annen politimester eller sjefen for et særorgan. Utgangspunktet bør være at det utpekes en ansvarlig operativ leder» (Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) s. 71)

Disse medlemmer vil bemerke at etablering av et døgnbemannet situasjonssenter, beskrivelsen av senterets funksjon og politidirektørens operative rolle utfordrer den forståelsen som ble lagt til grunn ved drøftelsen i Ot.prp. nr. 7 (1999–2000), og at dette er gjort uten en nærmere drøftelse av dette temaet i denne meldingen til Stortinget. Disse medlemmer mener dette temaet er så prinsipielt og praktisk viktig at det burde vært viet et eget kapittel der spørsmålet om utviklingen er gått i en slik retning at Politidirektoratets operative rolle bør drøftes på nytt.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Meld. St. 13 (2015–2016) – om Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen – vedlegges protokollen.

Oslo, i justiskomiteen, den 16. februar 2016

Hadia Tajik

leder

Christopher Wand

ordfører

