



STORTINGET

Innst. 262 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 8:81 S (2017–2018)

Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Jenny Klinge, Liv Signe Navarsete og Trygve Slagsvold Vedum om å sette ned en totalberedskapskommisjon

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen sette ned et offentlig utvalg som har som oppgave å gjennomgå Norges nasjonale og lokale beredskap, å vise hvordan man kan bruke samfunnets totale ressurser best mulig for å skape god beredskap for ulike krisesituasjoner, og å komme med forslag til hvordan den nasjonale og lokale beredskapen kan styrkes på tvers av ulike sektorer.
2. Stortinget ber regjeringen sørge for at sammensetningen av utvalget som skal gjennomgå Norges nasjonale og lokale beredskap, forankres i Stortinget.»

Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen

Justiskomiteen sendte utkast til innstilling til utenriks- og forsvarskomiteen til uttalelse 12. april 2018. Utenriks- og forsvarskomiteen hadde følgende merknad i brev av 2. mai 2018:

«Utenriks- og forsvarskomiteens medlemmer viser til sine respektive partiers merknader i justiskomiteens utkast til innstilling til Dokument 8:81 S (2017–2018).

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Frem-

skrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, mener det er avgjørende at nasjonale og lokale myndigheter viser en kontinuerlig vilje til å gjennomgå tilstanden i den totale beredskapen, spesielt sett opp mot endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen. Trusselbildet i dag, gjør det etter flertallets syn, nødvendig med en slik bevissthet. Flertallet er kjent med at det gjennomføres viktige reformarbeider i justis- og beredskapssektoren, og støtter forslaget fra mindretallet i justiskomiteen om å avvente nedsettelsen av en totalberedskapskommisjon til etter disse arbeidene er ferdigstilt.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, lederen Lene Vågslid og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Peter Frølich, Guro Angell Gimse og Frida Melvær, fra Fremskrittspartiet, Himanshu Gulati og Solveig Horne, fra Senterpartiet, Jenny Klinge og Emilie Enger Mehl, og fra Sosialistisk Venstreparti, Petter Eide, viser til Dokument 8:81 S (2017–2018) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Jenny Klinge, Liv Signe Navarsete og Trygve Slagsvold Vedum om å sette ned en totalberedskapskommisjon.

Komiteen viser til forslagsstillarane sine synspunkt om at endringar i samfunnsorganiseringa og det sikkerhetspolitiske biletet skapar behov for ein gjennomgang av alle delar av beredskapen i landet. Offentlege institusjonar, bedrifter og andre aktørar har ansvar for å ha oversikt over og beredskap for sårbarheiter i eiga verksemd, medan sårbarheiter i samfunnet samla sett er eit nasjonalt ansvar.

Komiteen viser vidare til at det kjem fram i forslaget at det har gått lang tid sidan Noreg sist hadde ein grundig gjennomgang av alle delar av beredskapen, og

at ein ny beredskapskommisjon må ta for seg eit breitt spekter av trugslar og utfordringar.

Komiteen registrerer at kommisjonen si overordna oppgåve skal vere å vise korleis ein kan bruke samfunnet sine totale ressursar best mogeleg for å skape god beredskap i ulike krisesituasjonar. Komiteen viser til forslagstillarane sine to forslag.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, støtter forslaget om å sette ned en totalberedskapskommisjon. Flertallet mener det vil være viktig for en slik kommisjon å utvikle en nasjonal strategi for trygghet og beredskap, herunder søke å harmonisere de ulike beredskapsaktørens ansvarsområder. Videre mener flertallet at en totalberedskapskommisjon ikke må bli en sovepute for viktige tiltak innen beredskapsområdet som må iverksettes raskt av hensyn til samfunnstryggheten og før kommisjonens arbeid er avsluttet.

Flertallet viser til at beredskapsutfordringene Norge står overfor, er mangfoldige og sammensatte og har både sivil og militær karakter. Det sikkerhetspolitiske bildet er preget av sterkere internasjonale spenninger. Samtidig er terrorangrepene blitt flere. Klimaendringene skaper også større utfordringer for samfunnstryggheten. Stabil og langsiktig mat- og vanntilførsel kan rammes av klimaendringer og mer usikre internasjonale forhold. Teknologi kan gjøre oss mer sårbare, og utviklingen på dette feltet går svært raskt.

Medlemene i komiteen frå Høgre og Framstegspartiet ser at det er behov for å møte dei samfunnsmessige endringane og utfordringane som pregar det sikkerhetspolitiske biletet, på ein annan måte enn slik det er gjort greie for i tidlegare beredskaps- og forsvarskommisjonar. Å sjå beredskapsarbeidet som blir gjort hos dei ulike departementa, direktorata og hos andre aktørar i samanheng er viktig, og det vart mellom anna av den grunn fastsett ein ny instruks for departementa sitt arbeid med samfunnssikkerheit og beredskap 1. september 2017. Regjeringa rapporterer årleg om status og tilstand på dette området i budsjett dokumenta.

Desse medlemene er samde med regjeringa i at det for tida pågår ei rekkje arbeid som gir god oversikt over status i beredskapsarbeidet, og vil mellom anna vise til at regjeringa i 2016 sette i gang eit eige program for å vidareutvikle totalforsvaret og auke motstandsdyktigheita i samfunnskritiske funksjonar. Dette programmet er tenkt ferdigstilt innan utgangen av 2020.

Desse medlemene vil også minne om at Stortinget i 2016 handsama Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet, og at regjeringa har fremja ei eiga stortingsmelding om IKT-sikkerheit.

Vidare vil desse medlemene vise til at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) nyleg har levert si vurdering av framtidens sivilforsvar og sivile beskyttelsestiltak, og at anbefalingar i denne for tida vert vurderte av Justis- og beredskapsdepartementet.

Desse medlemene avviser ikkje at det på eit tidspunkt kan vere rett å sette ned ein kommisjon som skal vurdere totalberedskapen, men meiner at det no er viktig å prioritere gjennomføringa av dei programma og prosjekta som pågår, før ein set i gang med enda eit nytt og omfattande prosjekt.

Desse medlemene vil vise til at Noreg har fått gode tilbakemeldingar i NATO si vurdering av medlemslanda si forsvarsplanlegging. Desse medlemene ser også med forventning fram til den store NATO-øvinga, Trident Juncture, hausten 2018 og meiner at øvinga vil gje oss verdifull kunnskap om styrkar og mogelege svakheiter i totalforsvaret vårt.

Desse medlemene vil vise til Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet. I del 3, Samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet, blir det sektoroverskridande arbeidet med samfunnssikkerheit tatt opp. I innleiinga står følgjande:

«En rekke utfordringer innenfor samfunnssikkerhetsfeltet er sektorovergrepene. Enten vi snakker om flom, brann, skred, alvorlige ulykker, pandemier eller terroranslag, så berøres mange ulike sektorer. Slike utfordringer kan ikke håndteres innenfor en sektor alene, eller på et enkelt nivå i forvaltningen. En vesentlig del av samfunnssikkerhetsarbeidet er å identifisere, vurdere, håndtere og overvåke risikoer på tvers av sektorgrenser.»

Desse medlemene meiner at denne delen av meldinga tek opp i seg mange av dei elementa forslagstillarane etterlyser i forslaga, og vil vise til at kapasiteten til å følgje opp framdrifta i reformer og tiltak som er sette i gang innan samfunnssikkerheits- og beredskapsområdet, vil bli utfordra av eit nytt og svært omfattande utgreiingsarbeid.

Desse medlemene minner om at Totalforsvarsprogrammet er formalisert, og at DSB leiar dette arbeidet. Frå fleire hald har det komme gode tilbakemeldingar på den jobben DSB gjer. Alle dei store aktørane er involverte i dette arbeidet minst fram til 2020. Desse medlemene vil vidare peike på at nærpolitireforma no går inn i ein ny fase, der sjølve innhaldsreforma og kvalitetsløftet skal skje i 2018 og fram til 2020. I tillegg kjem prosessen med konseptutgreiinga for Sivilforsvaret og det vidare arbeidet med IKT-sikkerheitsmeldinga som nyleg vart vedtatt. Til det siste vil desse medlemene nemne at IKT-kompetansestrategien vert utforma denne våren og er venta slutført hausten 2018. Desse medlemene viser vidare til at samfunnssikkerheitsmeldinga no er i ein oppfølgingsfase.

Disse medlemmene mener at det i heile breidda innan samfunnstryggleik og beredskap har blitt greidd ut svært mykje dei siste åra, og at det no først og fremst bør vere fokus på oppfølging av tiltak. Å ta ressursar bort frå det viktige gjennomføringsarbeidet for å sette i gang enda ei ny utgreiing, ser ikkje desse medlemmene som hensiktsmessig på dette tidspunktet.

Disse medlemmene fremjar følgjande forslag:

«Stortinget ber regjeringa vurdere å sette ned ein totalberedskapskommisjon når viktige reformarbeid i justissektoren er avslutta.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet vil peke på at bevilgningene til Forsvaret ikke ligger på et nivå som harmonerer med Norges forpliktelser som NATO-land, og spesielt gjelder dette for landforsvaret. Nødetatene er inne i store omorganiseringer, og Sivilforsvaret har en struktur tilpasset en fylkesmodell, samtidig som en nå er i ferd med å legge om til en regionmodell. I dag er Fylkesmannen øverste beredskapsansvarlige i det enkelte fylket. Nye strukturer innenfor forsvar, nødetater og øvrig offentlig organisering påvirker det samlede beredskapsarbeidet og -ansvaret. Samtidig er bosetningsmønstre i rask endring. Dette er bare noen av de utfordringene Norge står overfor når det gjelder beredskap i framtiden.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at bevisstheten rundt sårbarhet er stor i mange deler av samfunnet, og erfaringene etter terrorangrepet 22. juli 2011 har gjort oss mer bevisste på sårbarhet overfor terror. Bedrifter, offentlige institusjoner og andre aktører har ansvaret for å ha oversikt over og beredskap for sårbarheten i sin egen organisasjon. Sårbarheten i samfunnet sett under ett er imidlertid et nasjonalt ansvar som kan være betydelig selv om enkeltaktører og -sektorer har god beredskap. Derfor mener disse medlemmer at en totalberedskapskommisjon er nødvendig til tross for at mange deler av samfunnet og enkeltsektorer allerede i dag har god oversikt over egen sårbarhet og beredskap for dette.

Disse medlemmer viser til at det er utarbeidet flere viktige faglige og politiske dokumenter de siste årene som kan inngå i en samlet vurdering av totalberedskapen i Norge. Disse inkluderer Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet, Meld. St. 38 (2016–2017) IKT-sikkerhet – Et felles ansvar, langtidspanen for forsvar og konseptutredningen av Sivilforsvaret. Forsvarets forskningsinstitutt har utarbeidet en vurdering av samfunnets behov for sivile beskyttelsestiltak som vil være relevant i en helhetlig vurdering av totalberedskapen. I tillegg har DSB nylig gjennomført en befolkningsundersøkelse om egenberedskap i norske husholdninger og utarbeidet en risiko- og

sårbarhetsanalyse av norsk matforsyning og en rapport om samfunnets kritiske funksjoner. Det finnes mye kunnskap om ulike aspekter av stats- og samfunnsberedskapen, men det mangler en grundig gjennomgang av det samlede beredskapsbehovet. Selv om det er nødvendig med sektorvise utredninger og planer, er det også helt nødvendig med en helhetlig sektorovergripende tilnærming til sikkerhet og beredskap. Disse medlemmer peker på innspillene fra flere høringsinstanser, deriblant Norges Offiserforbund (NOF) og NTL Politiet, NTL Forsvaret og NTL DSB, som peker på nettopp dette.

Disse medlemmer viser blant annet til innspillet fra Norges Bondelag, der det pekes på at det er behov for en bredere analyse av forholdene som påvirker vår samlede beredskaps- og forsvarsevne, og at denne analysen må inkludere forsyningsikkerhet.

Disse medlemmer viser videre til at Harstad kommune og Sør-Troms regionråd trekker frem nedleggelsen av Åsegarden leir i Harstad som et konkret eksempel på at

«snevre vurderinger av én beredskapsaktør (Forsvaret) har ført til en totalberedskapsmessig og samfunnsmessig uklok beslutning»,

og mener at dette viser betydningen av en helhetlig tilnærming til beredskap, sikkerhet og trygghet. Norges Rederiforbund etterspør også mer helhetlige systemer og klarere rollefordeling når det gjelder krisehåndtering ved alvorlige hendelser til havs, og etterspør en tidsmessig, fremtidsrettet gjennomgang av hvordan samfunnets ressurser best kan utnyttes for å unngå og løse aktuelle situasjoner.

Disse medlemmer registrerer stor oppslutning blant høringsinstansene om behovet for å sette ned en totalberedskapskommisjon. At det er nødvendig å unngå silotenking om beredskapen, er som nevnt påpekt av flere.

Disse medlemmer viser til at det er gått lang tid siden Norge sist hadde en grundig gjennomgang av alle deler av landets beredskap. Willoch-utvalget la fram sin utredning i 2000. Tradisjonelt har forsvarskommisjonene fungert som beredskapskommisjoner. Norges forrige forsvarskommisjon avga sin rapport i 1992. Den ble nedsatt i forbindelse med slutten på den kalde krigen. Før dette har store hendelser som unionsoppløsningen i 1905 og første og andre verdenskrig samt Vietnamkrigen vært bakteppe for forsvarskommisjoner. Det norske og det internasjonale samfunnet har forandret seg betraktelig på de nesten tjue årene som har gått siden siste helhetlige gjennomgang av beredskapen. Samfunnsorganiseringen og trusselbildet er annerledes i dag enn det var for bare få år siden. Disse medlemmer mener derfor at tiden er inne for at myndighetene igjen nedsetter en totalberedskapskommisjon som skal gen-

nomgå Norges nasjonale og lokale beredskap og være tydelig framtidrettet i sin form. Kommisjonens overordnede oppgave må være å vise hvordan man kan bruke samfunnets totale ressurser best mulig for å skape god beredskap for ulike krisesituasjoner.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener en ny totalberedskapskomisjon må ta for seg et bredt spekter av trusler og beredskapsutfordringer. Representantforslaget peker på viktige områder av beredskapen, men kommisjonen må også kunne trekke inn andre felt som vurderes som avgjørende for innbyggernes trygghet.

Terror

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at terrorisme de siste årene har fått økt oppmerksomhet i Europa og Norge på grunn av de mange terrorangrepene som enten har funnet sted eller blitt forhindret før de kunne finne sted. Disse medlemmer viser til at det var 226 feilslåtte, forhindrede eller gjennomførte terrorangrep i EU-landene i 2014. I 2015 var tallet 211, og i 2016 var det 142 tilfeller. Siden forrige totalberedskapskomisjon har det også i Norge vært både gjennomførte og feilslåtte terrorhendelser. Sett under ett er det hovedsakelig jihadistiske og høyreekstreme som har stått bak angrepene.

Disse medlemmer vil understreke at terrorisme ikke er noe nytt fenomen. Likevel har terrorismens karakter endret seg. Spektakulære og kompliserte angrep har i mange tilfeller blitt erstattet med angrep med enkle midler som de fleste har tilgjengelig i hverdagen, slik som biler, lastebiler og kniver. Dette har gjort terrorbildet uoversiktlig og uforutsigbart.

Disse medlemmer vil trekke frem at Internett har gitt grupper med ekstreme ideologier mulighet til å nå ut til mennesker over hele verden og radikaliserer enkeltindivider på en måte som det er vanskelig for myndigheter å skaffe seg oversikt over. Dette, koblet med at moderne terrorangrep ofte blir utført med enkle midler, gjør at terrorisme er blitt mer uforutsigbart enn tidligere.

Disse medlemmer mener kommisjonen må vurdere hvordan samfunnet best kan sikres mot terrorangrep, samtidig som en kan beholde et samfunn med høy grad av åpenhet og tilgjengelighet for allmennheten.

Cybertrusler

Disse medlemmer vil peke på at det digitale rom er i ferd med å bli en arena for krigføring på linje med land-, sjø- og luftdomenene. Digitale angrep utgjør

en stadig større del av militære operasjoner. Både statlige aktører og kriminelle nettverk har vist seg i stand til å gjøre stor skade på lands infrastruktur ved hjelp av cyberangrep.

Disse medlemmer vil trekke frem at Stortinget nylig behandlet Meld. St. 38 (2016–2017) IKT-sikkerhet – Et felles ansvar. Det vises i denne forbindelse til justiskomiteens Innst. 187 S (2017–2018). Disse medlemmer viser til at utviklingen av IKT skjer raskt, og at mangelen på IKT-utdannede er en kritisk faktor for blant annet muligheten til å ivareta kritisk infrastruktur. Mangelen på kandidater fører til at mange bedrifter og virksomheter outsourcer driften av sine IT-oppgaver til utenlandske firmaer, noe som igjen fører til press på det norske arbeidsmarkedet og økt sårbarhet, samt at det utgjør en sikkerhetsrisiko for kritisk digital infrastruktur. Disse medlemmer viser til at det er en generell underdekning av IKT-kompetanse, særlig spesialister, på høyere nivå. I tillegg har både Nasjonal sikkerhetsmyndighet og andre offentlige og kommersielle aktører store problemer med å få dekket sitt behov for kryptologer. Disse medlemmer viser til sine merknader i Innst. 187 S (2017–2018) om blant annet behovet for flere studieplasser på disse områdene for å sikre denne kompetansen på lengre sikt.

Disse medlemmer mener utvalget må vurdere om Norge er godt nok sikret mot cyberangrep, både i militær og sivil sektor, samt komme med forslag til hvordan cybersikkerheten kan bedres for viktig nasjonal infrastruktur.

Vann- og mattilførsel

Disse medlemmer viser til at Norge har rikelig tilgang på rent drikkevann under normale tilstander. Samtidig er forurensning av eller mangel på drikkevann en av faktorene som raskest kan sette et samfunn ut av spill.

Disse medlemmer mener at utvalget må vurdere om Norges drikkevannsressurser er tilstrekkelig beskyttet mot for eksempel terrorangrep eller hybrid krigføring, samt hva som kan gjøres for å sikre god beredskap dersom landets drikkevannsressurser kommer under press.

Disse medlemmer viser til at den norske verdikjeden for mat kjennetegnes av mange, spredte enheter på produsentnivå og få, store aktører som driver med distribusjon og innkjøp. Norge produserer mindre og mindre av den maten nordmenn spiser. Andelen av maten nordmenn spiser som er importert, er både høy og økende.

Disse medlemmer noterer seg høringsinnspillet fra Norges bondelag, hvor det pekes på at økt matsikkerhet er en avgjørende faktor for vår forsvarsevne, at det må produseres mer mat av norske ressurser, og at beredskapslagene må bygges opp igjen.

Disse medlemmer mener at utvalget må vurdere om Norge er godt nok sikret til å møte en situasjon der forsyningssikkerheten for mat er truet på grunn av forstyrrelser i verdikjeden fra jord til bord.

Disse medlemmer mener videre at utvalget bør vurdere hvilke tiltak som bør settes i verk for å sikre matforsyningen til Norge også dersom landet skulle bli avsondret fra internasjonale eksportmarkeder, enten gjennom fysisk eller politisk blokade.

Militære kriser

Disse medlemmer vil peke på at det er flere faktorer som gjør at Norge må ha et ekstra bevisst forhold til nasjonal sikkerhet og beredskap. Norge er et langstrakt land med enorme havområder, en liten befolkning og en stormakt som nabo. Norge har en av verdens lengste kystlinjer, som også har svært verdifulle naturressurser. I tillegg har den norske kysten en meget sentral militærstrategisk plassering. Disse medlemmer viser til at ressursrike og geopolitisk viktige områder tradisjonelt er mer utsatt for konflikter.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet vil understreke at Norge må ha et forsvar som gjør landet i stand til å takle et bredt spekter av trusler. Nasjonen må være forberedt på å kunne takle militære kriser av et visst omfang uten å være avhengig av assistanse fra NATO. Disse medlemmer viser til at flertallet av de politiske partiene har vedtatt at Norge skal møte sine forpliktelser overfor NATO når det gjelder bevilgninger til Forsvaret, men det er ikke lagt noen plan for hvordan dette skal gjøres.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at hybrid krigføring, som tidligere var et fenomen som hovedsakelig var forbundet med ikke-statlige aktører, igjen er blitt aktualisert i Norges nærområder, blant annet gjennom krisen i og rundt Ukraina. Slik krigføring er en sammenblanding av konvensjonell og ukonvensjonell bruk av volds- og tvangsmakt. Dette er i seg selv ikke noe nytt. Likevel blir den økende, koordinerte bruken av militære og ikke-militære midler utfordrende for Norge fordi den blant annet er blitt brukt av Russland i nyere tid, og ikke minst fordi maktbruken er så tvetydig og det kan være vanskelig å enes om hva som er riktig type respons.

Disse medlemmer vil peke på at man er avhengig av å ha folk over hele Norge som har evne og vilje til å beskytte landet og trygge lokalsamfunnet sitt, uansett om man står overfor omfattende terrorangrep, press mot norsk grense, infrastruktur eller sentrale nasjonale institusjoner, eller i verste fall invasjon. Gjennom verneplikten har Norge tradisjonelt sikret en bred rekruttering til Forsvaret. Avtjening av militær tjeneste inne-

bærer en bevisst ansvarliggjøring av store deler av befolkningen. Disse medlemmer viser til at langt færre avtjener verneplikt i dag enn tidligere, og det har foreløpig ikke oppstått en situasjon der samfunnet har fått testet hvilke konsekvenser dette kan ha for beredskapen.

Disse medlemmer mener at kommisjonen må vurdere disse og andre aspekter ved den militære beredskapen i Norge.

Helseberedskap

Disse medlemmer viser til at nordmenn reiser mer og flytter mer enn før. Dermed har man også større potensial til å bringe med seg sykdommer over landegrensene. Disse medlemmer vil peke på at helsevesenet må være forberedt på å takle scenarier som antibiotikaresistens, multiresistente bakterier og pandemi-er i en helt annen skala enn for noen tiår siden.

Disse medlemmer viser til høringsinnspillet fra Den norske legeforening, der det pekes på at Norge, som et lite marked med minimal egenproduksjon av legemidler, er særlig utsatt dersom det oppstår langvarig legemiddelmangel.

Disse medlemmer mener kommisjonen bør vurdere om legemiddelberedskapen i Norge er god nok når det gjelder en del vanlige og livsviktige legemidler.

Disse medlemmer vil peke på at bruken av IKT har gjort helsevesenet bedre, men også mer sårbart. Hackerangrep der pasientinformasjon låses og det kreves løsepenger for å frigjøre informasjonen, kan lamme hele sykehus. Digitalisering av helsevesenet kan også åpne muligheter for hacking av maskiner og utstyr som brukes til å behandle pasienter. Dermed er helsevesenet blitt mer sårbart for kriminelle grupper som bruker hackerangrep for å tjene penger, men også som mål i hybride krigføringsscenarier.

Disse medlemmer viser til Legeforeningens høringsinnspill, der det pekes på at helsepersonell, sykehus og kommunenes helse- og omsorgstjenester kan være potensielle mål for personer som ønsker å innhente personopplysninger som kan brukes til å utøve press i konfliktsituasjoner. Dette kan gjelde informasjon om nøkkelpersoner innen forsvar, forvaltning og politikk samt deres familier.

Disse medlemmer mener at kommisjonen må vurdere hvordan endringene i helsevesenet og i samfunnet for øvrig har påvirket helsevesenets evne til å behandle pasienter, og hvor godt rustet helsevesenet er for å møte svikt i IKT-systemer.

Disse medlemmer mener at kommisjonen må vurdere om sikkerhetsloven bør komme til anvendelse slik at pasientdata og den enkeltes rettssikkerhet beskyttes av den.

Disse medlemmer mener videre kommisjonen må vurdere konsekvensene av tjenesteutsetting i lys av

faren for at svært sensitive personopplysninger kommer på avveie.

Klimaendringer

Disse medlemmer vil peke på at flom, ekstremvær, skred og ras er ventet å bli noen av følgene av klimaendringene. Norge har i utgangspunktet krevende klima og topografi, og klimaendringene vil føre til at vær og natur må ligge til grunn for flere av prioriteringene man gjør i den nasjonale og lokale beredskapen.

Disse medlemmer viser til at det har vært flere eksempler vinteren 2017/2018 på tilfeller der vær, ras eller skred har hindret adkomsten til lokalsamfunn. Enkelte kommuner har vært isolert i flere dager. Mange husstander har også vært uten strøm over kortere eller lengre tid. Disse tilfellene viser at forebygging og den lokale beredskapen er svært viktig.

Det må tas hensyn til klimaendringer i boligplanleggingen. Disse medlemmer viser til at flom og skred i boligfelt og andre områder regulert for utbygging viser at klimaendringer ikke er ivaretatt godt nok i kommuneplaner og reguleringsplaner. Dette må endres, først og fremst gjennom større vekt på klimatilpassing i kommunale planprosesser, men også gjennom statlige retningslinjer og i bruken av innsigelsesretten som Fylkesmannen og andre statlige myndigheter har. Disse medlemmer viser til Klimaprojekt Troms, som er et samarbeidsprosjekt mellom Fylkesmannen i Troms, andre statlige myndigheter, fylkeskommunen og Tromsø og Lyngen kommuner. Klimahjelperen er ett av produktene fra prosjektet som vil være til stor nytte i klimaplanlegging også i andre kommuner. Disse medlemmer vil vise til at slike pilotprosjekt kan være et viktig tiltak å gjennomføre flere steder for å utvikle metoder og tiltak for å sikre at planprosessene tilpasses dagens klimautfordringer.

Disse medlemmer mener at kommisjonen må vurdere hva et villere og våtere klima bringer med seg av konsekvenser for bygging, sikring og vedlikehold av grunnleggende infrastruktur som avløp, kraftforsyning og veier, og om det trengs endringer i plan- og bygningsloven for å forebygge at det bygges på en måte som skaper unødig sårbarhet og risiko for folks trygghet.

Disse medlemmer mener at kommisjonen også må vurdere konsekvenser klimaendringer bør få for verdikjeden for mat og for vanntilførselen.

Migrasjonskriser og beredskap i asylsystemet

Disse medlemmer viser til at FNs høykommissær for flyktninger anslår at det er omkring 65 millioner mennesker i verden som er tvunget på flukt.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet peker på at et stort antall flyktninger, tilgang på moderne kommunikasjonsmidler og organiserte nettverk

av menneskesmuglere tilsier at store grupper flyktninger kan flytte seg raskt på tvers av landegrensener. Akutte flyktningkriser kan treffe Norge raskt, til tross for at konfliktene som flyktningene flykter fra, foregår langt unna. Samtidig har Norge og en rekke andre europeiske land sentralisert ansvaret for grensekontroll til EU. Erfaringene fra flyktningekrisen i 2015 tilsier at EUs grensekontrollsystem ikke er i stand til å håndtere en akutt flyktningekrise i Europa.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at antall flyktninger i verden er høyt, og at en stor del av årsaken til at det blir flere, er at det er mange ulike grupper som ikke får noen permanent løsning på sin situasjon, samtidig som flere drives på flukt. At flyktninger søker seg mot Europa, er ikke overraskende. I 2015 kom det svært mange flyktninger til Europa og Norge, og det oppsto en situasjon hvor mange land fikk store problemer med å takle et høyt antall. Dette medlem viser til at i Norge fikk krisen større utslag enn nødvendig når regjeringen i flere måneder ikke handlet på tross av sterke oppfordringer blant annet fra frivillige organisasjoner og henvendelser om forsterkninger spesielt på Storskog grenseovergang. Dette medlem er enig i at kommisjonen må vurdere om Norge er godt nok rustet til å møte en ny situasjon med mange flyktninger, og hvordan systemet både i mottak og behandling av søknader er i stand til å gjøre dette innenfor de grensene menneskerettighetene setter. I den sammenheng bør det også ses på hvordan grensekontrollene fungerer, både på Norges grenser, men også påvirkningen EUs grensekontroller og grensepolitikk har, herunder hvordan en mer utvidet bruk av biometri vil fungere.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet mener kommisjonen må vurdere om Norge er godt nok rustet til å møte en akutt flyktningekrise med det presset det gir på landets grense, både mot andre Schengen-land og mot Russland.

Disse medlemmer vil peke på at regjeringen har varslet at den vil legge frem en høringssak der den foreslår å gi muligheten for dobbelt statsborgerskap i Norge. Dermed ligger det an til at Norge vil kunne endre praksis for statsborgerskap i årene som kommer.

Disse medlemmer mener at kommisjonen må vurdere hva konsekvensene av dobbelt statsborgerskap kan bli dersom Norge havner i krise, krig eller diplomatisk konflikt med et land med en betydelig andel statsborgere som også har norsk statsborgerskap. Utvalget bør også gi anbefalinger om hvordan Norge eventuelt skal håndtere en slik situasjon dersom den oppstår.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at oppgavene med å ta imot, bosette og integrere flyktninger i

stort omfang er svært krevende for utlendingsforvaltningen og for kommunene. Situasjonen i 2015 viste dette, men også at utlendingsmyndighetene og kommunene maktet å håndtere utfordringene på en god måte. Erfaringene fra 2015 lærte oss betydningen av å ha gode beredskapsplaner, både når det gjelder kontroll ved grensene og mottak av flyktninger som kommer til landet.

Disse medlemmer vil ellers peke på at situasjonen i 2015 førte til behov for å gjennomgå lovverk og retningslinjer for å møte en akutt situasjon. De fleste av de justeringer som ble gjort i den akutte situasjonen, er beholdt. Disse medlemmer mener det ikke er behov for å utvide beredskapslovgivningen slik at regjeringen får anledning til å sette til side det generelle lovverket i slike spesielle situasjoner og selv gi bestemmelser med lovgivningsinnhold. Erfaringene fra 2015 viste at justering av lovverk ved behov kan gjennomføres raskt innenfor dagens rammer.

Grensekontroll

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet vil peke på at kontroll med grensene er den mest grunnleggende form for sikkerhet for en stat. Både politiet, tolletaten og Forsvaret har en viktig rolle å spille i dette arbeidet. De nasjonale grensene representerer en sårbarhet for grenseoverskridende kriminalitet som narkotika, menneskesmugling, spionasje, terrorisme og annet. Den såkalte flyktningkrisen i 2015 viste hvor sårbart Norge og norske grenser er for hendelser som skjer langt unna. Raske endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen kan gi nærmest umiddelbart behov for styrking av grensene. I dag er den norske grensen i liten grad kontrollert, og tolletaten melder om begrenset mulighet til å hindre blant annet smugling. Disse medlemmer mener kommisjonen bør vurdere en styrking av norsk grensekontroll og om et tettere tverretattlig samarbeid kan bedre sikkerheten over grensene.

Finansiell sikkerhet

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at det å sikre finansiell stabilitet er et overordnet mål for myndighetene i den økonomiske politikken. Dette innebærer at finansmarkeder, finansielle institusjoner og finansiell infrastruktur er effektive og robuste. Den norske banksektoren låner mye av sine verdier fra utlandet og er gjennom disse lånene tett sammenvevd med andre lands banker. Denne integrasjonen i hverandres banksystem gjør at finansiell uro spres raskt fra et marked til et annet, og Norge har en eksponert og sårbar økonomi. Disse medlemmer ønsker å påpeke at sikker og stabil finansiell infrastruktur er maktpåliggende for et moderne samfunn. Forstyrrelser i eller opphør av betalingsmuligheter og andre grunnleggende finan-

sielle tjenester kan utgjøre en alvorlig trussel mot beredskap og samfunnsikkerhet for øvrig, selv der disse funksjonene i seg selv er sikre og robuste.

Disse medlemmer vil vise til at digitaliseringen av sektoren fører til økt sårbarhet for strømbrydd, dataangrep og IKT-svikt. Disse medlemmer fremholder at dagens avanserte elektroniske finansielle system gir en annen sårbarhet enn man har hatt i tidligere tider. Angrep mot finansiell infrastruktur kan benyttes både i ulike former for hybridkrigføring og som ledd i større konflikter. En fullstendig digitalisering av disse systemene kan forsterke denne sårbarheten ytterligere.

Disse medlemmer mener at kommisjonen må gå inn i hvordan man kan sikre finansiell stabilitet og en fungerende banksektor også dersom en krise skulle oppstå enten i Norge eller i andre land.

Disse medlemmer mener kommisjonen bør vurdere om dagens systemer for betaling gir tilstrekkelig sikkerhet, om det bør opprettes reservesystemer for betaling, og om eventuell utfasing av kontanter kan redusere beredskapen på dette området ytterligere.

Disse medlemmer minner for øvrig om at en vesentlig del av Norges nasjonalformue er plassert i utenlandske verdipapirer gjennom Statens pensjonsfond utland. Denne formuen gir muligheter, men representerer også forpliktelser og svært mange ulike former for risiko. Oljefondets rikdommer og disposisjoner kan i seg selv gjøre Norge til et mål for angrep fra andre interesser, og det at store deler av midlene er under utenlandsk jurisdiksjon, kan utgjøre en sårbarhet i konflikt-situasjoner.

Disse medlemmer vil fremheve at finanskriser påvirker realøkonomien, og at man i kjølvannet av alvorlige kriser potensielt kan oppleve betydelige sosiale og samfunnsikkerhetsmessige utfordringer. En riktig innrettet finansregulering med tilstrekkelige risikoavsetninger og begrensninger på skadelig risikotaking vil være en helt nødvendig del av samfunnets totalberedskap. Prinsippet med risikospredning, for eksempel gjennom å sikre en mangfoldig banksektor med stort innslag av mindre aktører, vil motvirke at man kommer opp i «for stor for å feile»-dilemmaer og «moralsk hasard»-problemene dette innebærer. Det er viktig at man fra myndighetenes side påser at aktørene i finanssektoren har insentiver til å velge bærekraftige forretningsmodeller i tråd med interessene til samfunnet som helhet.

Disse medlemmer vil fremheve at det at Norge har egen valuta, gir landet og våre demokratisk valgte organer handlingsrom og muligheter – især i krisesituasjoner.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet mener norsk valuta i fremtiden kan utfordres av dem som ønsker å innføre en overnasjonal valuta også i Nor-

ge, og av nye former for penger som de såkalte kryptovalutaene.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener kommisjonen bør vurdere hvordan de ulike formene for risiko kan håndteres.

Nasjonalt eierskap

Disse medlemmer vil understreke at fungerende infrastruktur er avgjørende i krisesituasjoner. Alt fra veier, havner, flyplasser og jernbane, via bredbånd og telekommunikasjon til energi, vann og avfallshandtering er vitale sektorer for å holde samfunnet i gang i en krisesituasjon. I løpet av de siste årene er det blitt åpnet for anbudsstyring av utbygging og drift av sentral infrastruktur i Norge. På samme måte har det blitt debattert eller åpnet for utsalg av norske nøkkelbedrifter. Enkelte av bedriftene eier eller drifter blant annet forsvarsteknologi eller infrastruktur som er avgjørende for å sikre et trygt Norge med like muligheter over hele landet.

Disse medlemmer mener at kommisjonen bør vurdere konsekvensene av markedsliberalisering og økende grad av utenlandsk eierskap i norsk infrastruktur eller nasjonale nøkkelbedrifter.

Frivillige organisasjoner i beredskapen

Disse medlemmer fremholder at det er grunn til å vente stadig mer ekstremvær, ras, skred og flom i fremtiden, og at dette vil kreve mer av beredskapen. Myndighetene, private og de frivillige har et felles ansvar for å forberede Norge på slike hendelser. De frivillige organisasjonene i redningstjenesten har en viktig rolle i å sikre beredskapen til sjøs og på land, men samtidig har de ikke den forutsigbarheten som innsatsen deres burde tilsi.

Disse medlemmer mener det er viktig at beredskapsaktørene har velfungerende og tilstrekkelig utstyr, og at disse sikres gode og stabile rammevilkår. Disse medlemmer viser til at det kom innspill under høringen i justiskomiteen 27. februar 2018 om nettopp dette. Det ble også trukket frem at enkelte frivillige beredskapsaktører ikke faller inn under dagens tildelingsvilkår for Justis- og beredskapsdepartementets tilskuddsordninger. Disse medlemmer mener det kan stilles spørsmål ved om dagens tilskuddsordninger favner bredt nok til at alle relevante beredskapsaktører kan sikres den forutsigbarheten som er nødvendig for å opprettholde den frivillige innsatsen.

Disse medlemmer mener at kommisjonen bør vurdere hvordan de frivillige organisasjonene i beredskapen best kan sikres stabile og forutsigbare rammevilkår som gjenspeiler verdien av innsatsen disse aktørene gjør på beredskapsfeltet.

Disse medlemmer vil fremheve at det er en forutsetning for at nødnett skal oppfylle sitt formål fullt ut at det blir nok nødnett-terminaler tilgjengelig for alle relevante aktører. Terminalene er svært viktig for arbeidet til de frivillige organisasjonene, inkludert samarbeidet med andre beredskapsaktører. I tillegg er det avgjørende at abonnementsordningen ikke gjør at enkelte beredskapsaktører kommer uforholdsmessig dårlig ut økonomisk.

Disse medlemmer mener at kommisjonen bør kartlegge hvordan dagens ordning for finansiering av nødnett og terminaler slår ut for de ulike beredskapsaktørene, og hvilke konsekvenser dette kan få for aktørenes mulighet til å bruke nødnett effektivt i framtiden.

Lokale beredskapsplaner

Disse medlemmer viser til at vi for å kunne håndtere kriser må ha planer for krisehåndtering, og det må gjennomføres øvelser i tråd med planene. Statlige myndigheter har ansvar for overordnet planlegging, og fylkesmennene skal koordinere beredskapsarbeidet mellom stat og kommunesektor. Kommunene har det operative ansvaret. Det er behov for å skjerpe det kommunale beredskapsarbeidet, både gjennom å ha gode og operative planer og gjennom å øve. Næringslivet og frivillig sektor er viktige medspillere for kommunene i planfasen, men ikke minst i øvingene som gjennomføres. Disse medlemmer mener derfor det i statlige myndigheters retningslinjer for kommunal beredskapsplanlegging må tydeliggjøres at kommunene skal trekke inn frivillig sektor, næringsliv og andre aktører i beredskapsarbeidet.

Arbeidsdeling og samhandling mellom nødetatene

Disse medlemmer vil vise til at det for tiden gjennomføres store strukturendringer i nødetatene, og det kommer stadig meldinger om at politiet dukker opp senere enn de andre nødetatene til ulike hendelser. I den nye prosedyren for nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold (PLIVO) slås det fast at ansatte i brann- og redningstjenesten skal vurdere om de kan gripe inn i situasjoner som potensielt kan være farlige, dersom de dukker opp til en hendelse før politiet.

Disse medlemmer mener kommisjonen må se på rollefordelingen mellom nødetatene. Herunder må det vurderes om innføringen av PLIVO-instruksen – særlig sett i sammenheng med strukturendringene i politireformen – kan få som konsekvens at politiet bortprioriterer enkelte områder fordi brann- og redningstjenesten og ambulanspersonell har endt opp med å utføre politiets oppgaver fordi politiet ofte enten ikke har kommet frem i tide eller ikke har kommet i det hele tatt.

Beskyttelse av sivile

Disse medlemmer vil trekke frem at en viktig del av totalberedskapen er å beskytte sivile ved en sikkerhetspolitisk krise. I dag har vi tre gjeldende beskyttelsestiltak: varsling, evakuering og tilfluktsrom. Samtidig er det kjent at det ikke er plass til mer enn halvparten av befolkningen i tilfluktsrom, flere av de eksisterende tilfluktsrommene lider av mangelfullt vedlikehold, kompetansen om tilfluktsrom er betydelig redusert, og det eksisterer i dag ingen beredskapsstyrke som kan ivareta oppgaven med å klargjøre, bemanne og drifte tilfluktsrommene. Disse medlemmer vil vise til en ny rapport fra Forsvarets forskningsinstitutt som slår fast at bruk av tilfluktsrom på nytt er aktualisert som følge av et endret trusselbilde, og at det ikke finnes andre alternativer som kan erstatte de nåværende tiltakene og samtidig gi en tilsvarende grad av beskyttelse.

Disse medlemmer mener at kommisjonen bør vurdere hvordan man best kan ivareta disse beskyttelsestiltakene for sivilbefolkningen i lys av dagens sikkerhetssituasjon, samt vurdere rollen til disse i sammenheng med øvrige deler av totalberedskapen.

Disse medlemmer mener de temaene som forslaget tar opp, har stor betydning for totalberedskapen i Norge og vil være naturlige å vurdere som en del av kommisjonens mandat. Likevel er ikke dette ment å være en uttømmende liste, og det må være opp til kommisjonen selv å vurdere hvilke tema og vurderinger som skal prioriteres i arbeidet.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet ser positivt på at komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet ikke stiller seg avvisende til å sette ned en totalberedskapskommisjon. Disse medlemmer stiller seg likevel undrende til at disse mener at en totalberedskapskommisjon må vente til «viktige reformarbeid i justissektoren er avslutta». Det er ikke konkretisert i deres forslag hvilke reformarbeid som må ferdigstilles før det kan settes ned en kommisjon, og forslaget vil innebære at nedsettelsen av en totalberedskapskommisjon blir utsatt på ubestemt tid.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti registrerer daværende statsråds uttalelser i brev av 16. januar 2018 om at opprettelse av en totalberedskapskommisjon ikke er nødvendig på nåværende tidspunkt. Disse medlemmer mener at arbeidet med å sette ned kommisjonen med fordel kan starte snarest mulig, og registrerer at høringsinstansene har vært svært positive til opprettelsen av en slik kommisjon. Det er etter disse medlemmers syn uheldig om avgjørelsen om å sette ned en totalberedskapskommisjon utsettes på ubestemt tid. Disse medlemmer kan ikke se at det er nødvendig å vente med vurderingen til NATO-øvelsen

Trident Juncture er overstått, og mener tvert imot at det vil være en fordel om kommisjonens medlemmer overværer denne øvelsen.

Disse medlemmer registrerer at flere høringsinstanser er opptatte av raskt å få på plass en totalberedskapskommisjon. For eksempel peker Norges Offisersforbund (NOF) i denne sammenheng på reelle behov for samordning og på at arbeidet med neste langtidspan for forsvarssektoren snart skal påbegynnes.

Disse medlemmer mener at kommisjonen må ha en bred geografisk sammensetning, og at alle landsdeler skal være representert i kommisjonen. Disse medlemmer mener at kommisjonens sammensetning må reflektere den viktige rollen Nord-Norge har i beredskapssammenheng, og at Nord-Norge må være tilstrekkelig representert gjennom personer som over lengre tid har vært bosatt i og arbeidet med beredskap i regionen, og som har god kjennskap til nordområdepolitikk.

Disse medlemmer mener det er viktig at kommisjonen settes sammen slik at det etableres en god balanse mellom personer med erfaring fra ulike fagområder og ulike forvaltningsnivå. Det er nødvendig i en slik kommisjon at personer med god kjennskap til og erfaring fra lokalt beredskapsarbeid representeres. Kommisjonen må også ha en bred faglig sammensetning, med representanter både fra det militære og det sivile. Kunnskap på de fagområder som ikke blir representert i kommisjonen, må selvsagt kunne hentes inn fra eksterne aktører.

Disse medlemmer ser for seg en tidsramme på omtrent 18 måneder som realistisk for kommisjonens arbeid. Tidsrammen må kunne tilpasses om dette er nødvendig med tanke på omfanget av kommisjonens mandat.

Disse medlemmer vil understreke at beredskap handler om å være i forkant. Derfor trenger vi en overordnet plan som gjenspeiler dagens trusselbilde, som skisserer hvordan beredskapsaktørene kan utfylle hverandre på best mulig måte hvis en uønsket hendelse inntreffer, og hvilke tiltak vi må gjennomføre for å begrense skadene mest mulig ved ulike krisesituasjoner. Det kreves politisk ansvar og handling for å få arbeidet i gang, og initiativet om å sette ned en totalberedskapskommisjon er noe som partiene på Stortinget burde kunne samles om.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, fremmer med dette følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sette ned et offentlig utvalg som har som oppgave å gjennomgå Norges nasjonale og lokale beredskap, å vise hvordan man kan bruke

samfunnets totale ressurser best mulig for å skape god beredskap for ulike krisesituasjoner, og å komme med forslag til hvordan den nasjonale og lokale beredskapen kan styrkes på tvers av ulike sektorer.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at sammensetningen av utvalget som skal gjennomgå Norges nasjonale og lokale beredskap, forankres i Stortinget.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at en kommisjon må gjennomgå de ulike sektorene selv, og vil derfor ikke legge føringer på hvilke sektorer, situasjoner eller konsekvenser av ulike politiske beslutninger kommisjonen skal redegjøre for. Mandatet må være bredt for å kunne omfatte de ulike formene for kriser og nødsituasjoner som er aktuelle for Norge, og de ulike avveiningene som må gjøres. Disse medlemmer vil derfor ikke gå inn i de ulike temaene som en kommisjon skal redegjøre for.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre og Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringa vurdere å sette ned ein totalberedskapskommisjon når viktige reformarbeid i justissektoren er avslutta.

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen sørge for at sammensetningen av utvalget som skal gjennomgå Norges nasjonale og lokale beredskap, forankres i Stortinget.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

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

v e d t a k :

Stortinget ber regjeringen sette ned et offentlig utvalg som har som oppgave å gjennomgå Norges nasjonale og lokale beredskap, å vise hvordan man kan bruke samfunnets totale ressurser best mulig for å skape god beredskap for ulike krisesituasjoner, og å komme med forslag til hvordan den nasjonale og lokale beredskapen kan styrkes på tvers av ulike sektorer.

Oslo, i justiskomiteen, den 8. mai 2018

Lene Vågslid

leder

Frida Melvær

ordfører

