



STORTINGET

Representantforslag 81 S

(2017–2018)

fra stortingsrepresentantene Jenny Klinge, Liv Signe Navarsete og Trygve Slagsvold Vedum

Dokument 8:81 S (2017–2018)

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

Til Stortinget

Bakgrunn

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. Bevilgningene til Forsvaret ligger ikke på et nivå som harmonerer med Norges forpliktelser som NATO-land, 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 framtida.

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 forslagsstillerne at en totalberedskapskommisjon er nødvendig til tross for at mange deler av samfunnet allerede i dag har god oversikt over egen sårbarhet og beredskap for dette.

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. Forslagsstillerne mener derfor at tiden er inne for at myndighetene igjen nedsetter en totalberedskapskommisjon som skal gjennomgå Norges nasjonale og lokale beredskap og være tydelig framtidsrettet i sin form. Kommisjonens overordnede oppgave skal være å vise hvordan man kan bruke samfunnets totale ressurser best mulig for å skape god beredskap for ulike krisesituasjoner.

En ny totalberedskapskommisjon må ta for seg et bredt spekter av trusler og beredskapsutfordringer, som omfatter fagfeltene nedenfor, men også andre felt kom-

misjonen mener er av avgjørende betydning for innbyggernes trygghet.

Terror

I løpet av de siste årene har terrorisme 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. I EU-landene var antallet feilslåtte, forhindrede eller gjennomførte terrorangrep i 2014 226, i 2015 var tallet 211, og i 2016 rapporterte EU-landene om 142 angrep. Også Norge har i løpet av perioden siden forrige totalberedskapskommisjon opplevd både gjennomførte og feilslåtte terrorhendelser. Sett under ett er det hovedsakelig jihadister og høyreekstreme som har stått bak angrepene.

Terrorisme er ikke et nytt fenomen. Likevel har terrorismens karakter endret seg, og spektakulære og kompliserte angrep er i mange tilfeller blitt erstattet med angrep med enkle midler som de fleste har tilgjengelig i hverdagen, slik som biler, lastebiler eller kniver. Dette har gjort terrorbildet uoversiktlig og uforutsigbart.

Internett har gitt grupper med ekstreme ideologier mulighet til å nå ut til mennesker over hele verden og radikalisere 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.

Utvalget må derfor vurdere hvordan samfunnet best kan sikres mot terrorangrep samtidig som en kan beholde et samfunn med en høy grad av åpenhet og tilgjengelighet for allmennheten.

Cybertrusler

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. Utvalget må vurdere om Norge er godt nok sikret mot slike angrep, både i militær og sivil sektor, samt komme med forslag til hvordan cybersikkerheten kan bedres for viktig nasjonal infrastruktur.

I dag er det for eksempel mulig å lamme mye av infrastrukturen i et helt land ved hjelp av digitale angrep, noe som var utenkelig i 1992, da forrige forsvarskommisjon la frem sitt arbeid. Stortinget har i liten grad drøftet eller gått igjennom hvorvidt Norge har en tilstrekkelig plan for hvordan nasjonen skal takle en slik krise.

Mat- og vanntilførsel

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. 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.

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. 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. Utvalget bør også 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

Flere faktorer 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 kystlinje som også har svært verdifulle naturressurser. I tillegg har den norske kysten en meget sentral militærstrategisk plassering. Ressursrike og geopolitisk viktige områder er tradisjonelt mer utsatt for konflikter.

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. 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.

Hybrid krigføring, som tidligere var et fenomen som hovedsakelig var forbundet med ikke-statlige aktører, er igjen blitt aktualisert i Norges nærområder blant annet gjennom Ukraina-krisen. 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.

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

tjeneste innebærer en bevisst- og ansvarliggjøring av store deler av befolkningen. I dag avtjener langt færre verneplikt enn tidligere. Det har foreløpig ikke oppstått en situasjon der samfunnet har fått testet hvilke konsekvenser dette kan ha for beredskapen.

Utvalget må vurdere disse og andre aspekter ved den militære beredskapen i Norge.

Helseberedskap

Nordmenn reiser mer og flytter mer enn før. Dermed har man også større potensial til å bringe med seg sykdommer over landegrensene. Antibiotikaresistens, multiresistente bakterier og pandemier er scenarioer helsevesenet må være forberedt på å takle i en helt annen skala enn for noen tiår siden. Utvalget bør vurdere om legemiddelberedskapen i Norge er god nok når det gjelder en del vanlige og livsviktige legemidler.

Bruk 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 for 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 krigføringsscenarioer. 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.

Klimaendringer

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. 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. Kommisjonen må også vurdere konsekvenser klimaendringer bør få for verdikjeden for mat og for vanntilførselen.

Migrasjon

FNs høykommissær for flyktninger anslår at det er omkring 65 millioner mennesker i verden som er tvunget på flukt. 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 landegrenser. Akutte flyktningkriser kan treffe Norge raskt, til tross for at kon-

fliktene som flyktningene flykter fra, foregår langt unna. Samtidig har Norge og en rekke andre europeiske land sentralisert ansvaret for grensekontroll til EU. Erfaringene fra flyktningkrisen i 2015 tilsier at EUs grensekontrollsystem ikke er i stand til å håndtere en akutt flyktningkrisen i Europa. Kommisjonen må vurdere om Norge er godt nok rustet til å møte en akutt flyktningkrisen med det presset det gir på landets grense, både mot andre Schengen-land og mot Russland. Kommisjonen må også vurdere om Schengens-systemet ivaretar Norges nasjonale sikkerhet godt nok i pressede situasjoner, og om dagens asylsystem med avleggelse av asylsøknad på norsk grense er bærekraftig i en periode med store flyktningstrømmer.

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. Et utvalg bør 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.

Finansiell sikkerhet

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. Samtidig fører digitaliseringen av sektoren også til økt sårbarhet for strømbrydd, dataangrep og IKT-svikt. 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.

Nasjonalt eierskap

Fungerende infrastruktur er avgjørende i kritesituasjoner. 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 kritesituasjon. 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. Et utvalg bør vurdere konsekvensene av markedsliberalisering og økende grad av utenlandsk eierskap i norsk infrastruktur eller nasjonale nøkkelbedrifter.

Frivillige organisasjoner i beredskapen

Ekstremvær, ras, skred og flom er hendelser det er grunn til å forvente stadig mer av i fremtiden. Dette vil også 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. Dette gjelder særlig tilgang til terminaler for å bruke nødnett, som er svært viktig for arbeidet til de frivillige organisasjonene, inkludert samarbeidet med andre beredskapsaktører. For at nødnettet skal oppfylle sitt formål fullt ut er det nødvendig at det blir nok terminaler tilgjengelig for alle relevante aktører. Et utvalg bør kartlegge hvordan dagens ordning for finansiering av nødnett og terminaler slår ut for de frivillige organisasjonene på kort og lang sikt og hvilke konsekvenser denne kan få for organisasjonenes muligheter til å bruke nødnettet effektivt i framtiden, samt vurdere nødvendigheten av en eventuell statlig finansieringsordning.

Arbeidsdeling og samhandling mellom nødetatene

Det gjennomføres for tiden 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. Et utvalg bør vurdere konsekvensene av PLIVO-instruksen holdt opp mot strukturendringene i politireformen, og vurdere om brann- og redningstjenesten og ambulansepersonell, på kort sikt eller på lang sikt, vil ende opp med å overta politiets oppgaver når

politiet ikke rekker frem i tide eller ikke har mulighet for å prioritere utrykning.

Beskyttelse av sivile

En viktig del av totalberedskapen er beskyttelse av 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, berømme og drifte tilfluktsrommene. En ny rapport fra Forsvarets forskningsinstitutt slo fast at det ikke finnes andre alternativer som kan erstatte de nåværende tiltakene og samtidig gi en tilsvarende grad av beskyttelse. Et utvalg 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 totalforsvaret.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

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.

4. desember 2017

Jenny Klinge

Liv Signe Navarsete

Trygve Slagsvold Vedum