



STORTINGET

Representantforslag 104 S

(2019–2020)

fra stortingsrepresentantene Trygve Slagsvold Vedum, Marit Arnstad, Liv Signe Navarsete, Jenny Klinge og Willfred Nordlund

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trygve Slagsvold Vedum, Marit Arnstad, Liv Signe Navarsete, Jenny Klinge og Willfred Nordlund 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. Klimaendringene skaper også utfordringer for samfunnstryggheten. Stabil og langsiktig mat- og vanntilførsel kan rammes av klimaendringer og mer usikre internasjonale forhold. Avhengighet av teknologi og elektronisk kommunikasjon gjør oss sårbare, og utviklingen på dette feltet går svært raskt. Det nasjonale forsvaret er ikke robust og utholdende nok til å takle de sikkerhetsutfordringene som i økende grad preger nordområdene. Nødetatene og Sivilforsvaret har gjennomført store strukturelle omorganiseringer. Fylkesmannen er 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 endring. Dette er bare noen av de utfordringene Norge står overfor når det gjelder beredskap i dag og for framtida.

Bevisstheten rundt sårbarhet er stor i mange deler av samfunnet, og koronakrisen har synliggjort svakheter i den nasjonale beredskapen ytterligere. På samme måte som terrorangrepet 22. juli 2011 har gjort oss mer

bevisste på sårbarhet for terror, har covid-19 gjort oss bevisste på sårbarhet i møte med en global pandemi. Fellesnevneren for hendelsene er at den totale beredskapen er langt under tilfredsstillende nivå.

Samfunnssikkerheten i Norge er basert på de fire prinsippene ansvar, likhet, nærhet og samvirke. 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 omfattende 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. Willochutvalget la fram sin utredning i 2000: NOU 2000:24 Et sårbart samfunn. 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 i endring. Koronakrisen har demonstrert store svakheter i beredskapen. 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 som kommisjonen mener er av avgjørende betydning for innbyggernes trygghet.

Terror og destabilisering

Terrorisme fått økt oppmerksomhet i Europa og Norge på grunn av de mange angrepene som enten har funnet sted eller blitt forhindret før de kunne finne sted de senere årene. Norge har i løpet av perioden siden forrige totalberedskapskommisjon opplevd både gjennomførte og forsøk på terrorhendelser. Spektakulære og kompliserte angrep er i stor grad erstattet med angrep med enkle midler. Dette har gjort trusselbildet uoversiktlig og uforutsigbart. Den teknologiske utviklingen har gitt grupper med ekstreme ideologier mulighet til å nå ut til mennesker over hele verden og rekruttere enkeltindivider på en måte som det er vanskelig for myndigheter å skaffe seg oversikt over. Dette, sammen med at moderne terrorangrep ofte blir utført med enkle midler, gjør at terrorisme er blitt mer uforutsigbart enn tidligere. I Norge er det politiets ansvar å bidra til å forebygge og håndtere terror. De siste årene har politiets nasjonale beredskapsressurser fått tilført betydelige ressurser og flytter høsten 2020 inn i det nasjonale beredskapssenteret på Taraldrud. Politiets kapasitet til å bekjempe terror og voldelige angrep har dermed endret seg betydelig i nyere tid. Et utvalg må også vurdere hvordan disse ressursene samt politiets terrorberedskap bør dimensjoneres. Utvalget må derfor vurdere hvordan samfunnet best kan sikres mot alvorlig kriminalitet, herunder terror, samtidig som en kan beholde et samfunn med en høy grad av åpenhet og tilgjengelighet for allmennheten.

Det digitale rom

Det digitale rom er i ferd med å bli en arena for krigføring på linje med land-, sjø- og luftdomenene. De enorme teknologiske utviklingene over de siste årene har ført til at digitale angrep utgjør en mer sentral rolle i moderne krigføring. Både statlige aktører og kriminelle nettverk har vist seg i stand til å gjøre stor skade på lands infrastruktur ved hjelp av cyberangrep. Det digitale rom gir trusselaktører, evne og mulighet til å begå datainnbrudd, drive spionasje og gjennomføre påvirkningskampanjer med mål om å gjøre skade på både næringsliv, politikk og individer. 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 kritisk 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 om 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. Kommunene har ansvar for mye kritisk infrastruktur, herunder vannforsyning og sikkerhet knyttet til dette. Utvalget må vurdere om Norges drikkevannsressurser er tilstrekkelig beskyttet mot for eksempel terrorangrep, forurensning 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 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. Utvalget bør også se på mulige konsekvenser ved ulike typer av smitte som kan ramme dyre- og planteproduksjonen i Norge, samt hvilke tiltak som bør iverksettes for å sikre landet mot slik smitte.

Militære kriser

Sikkerhetssituasjonen i våre nærområder er forverret, og langtidsplanen for forsvarssektoren som ble lagt fram i 2020, peker på stor sannsynlighet for at den negative utviklingen vil fortsette. 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 kystlinjer, som også har svært verdifulle naturressurser. I tillegg har den norske kysten en meget sentral militær strategisk plassering. Ressursrike og geopolitisk viktige områder er tradisjonelt mer utsatt for konflikter. Norge må ha et nasjonalt 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.

Hybrid krigføring og sammensatt virkemiddelbruk er i økende grad tatt i bruk av statlige aktører og er igjen blitt aktualisert i Norges nærområder blant annet gjen-

nom Ukraina-krisen. Slik krigføring er en sammenblanding av konvensjonell og ukonvensjonell bruk av volds- og tvangsmakt. Desinformasjon, oppkjøp av strategiske ressurser, kontroll over energiressurser og utfordringer mot vår rettsorden er eksempler på ulike former for virkemiddelbruk som kan representere slike trusler. 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 verneplikten 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, og har større potensial til å bringe med seg sykdommer over landegrensene. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap pekte i 2019 på pandemi og legemiddelmanneg som de to mest alvorlige hendelsene som kan ramme Norge. Koronaviruspandemien har synliggjort at knapp sykehuskapasitet og usikker forsyning av smittevernutstyr og testutstyr gjør helsetjenesten sårbar. Utvalget bør vurdere om legemiddelberedskapen i Norge er god nok når det gjelder en del vanlige og livsviktige legemidler. Antibiotikaresistente bakterier er én av de største helsetruslene verden står overfor. Over en årrekke har det skjedd en samtidig sentralisering av de akuttmedisinske tjenestene, som har rammet både lokalsykehusene, ambulansetilbudet og legevakttjenesten. I 2019 ble befolkningen i Nord-Norge stående uten fullgod luftambulanseberedskap i månedsvis, etter at en anbudskonkurranse førte til operatørbytte i tjenesten. Bruk av IKT har gjort helsevesenet bedre, men også mer sårbart for hackerangrep som i verste fall kan lamme hele sykehus. 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

Mer flom, ekstremvær, skred og ras er noen av de tydeligste konsekvensene 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 nasjonal og lokal beredskap. 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 er behov for endringer i plan- og bygningsloven for å sikre at det bygges på en måte som ikke skaper unødig sårbarhet og risiko for folks trygghet. Kommisjonen må også vurdere konsekvenser klimaendringer får for verdikjeden for mat og for vanntilførselen.

Migrasjon

FNs høykommissær for flyktninger anslår at det er i overkant av 70 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 landegrensene. 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 flyktningkrisen i 2015 samt den flyktningssituasjonen man er vitne til i Europa i dag, tilsier at EUs grensekontrollsystem ikke er i stand til å håndtere dette på en god måte. Kommisjonen må vurdere om Norge er godt nok rustet til å møte en akutt flyktningkriser med det presset det gir på landets grense, både mot andre Schengenland og mot Russland. Kommisjonen må også vurdere om Schengensystemet 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.

Finansiell sikkerhet

Det er et overordnet mål for myndighetene i den økonomiske politikken å sikre finansiell stabilitet. Internasjonal integrasjon i finansmarkedene gjør at finansiell uro spres raskt fra et marked til et annet. Digitaliseringen av finanssektoren fører til økt sårbarhet for strømbrudd, dataangrep og IKT-svikt. Bortfall av betalingssystemer forårsaket av et digitalt angrep mot finansiell infrastruktur kan skape stor uro i befolkningen, ha store samfunnsøkonomiske kostnader, medføre tap av tillit til banksystemet og gi problemer med tilgang til helt nødvendige varer. E-tjenesten peker i Fokus 2018 på at statlige aktører bygger opp kapasitet til å sabotere sivile og militære mål i andre stater, og at finansielle tjenester er et mulig sivilt mål. Finanssektoren har i bety-

delig grad utkontraktert driften av IT-systemer til tjenesteleverandører, og flere av disse leverer tjenestene fra andre land enn Norge. Det medfører risiko for tap av nasjonal kontroll med for eksempel betalingstjenester. Videre kan geopolitiske forhold medføre at utenlandske tjenesteleverandører blir satt ut av stand til å utføre slike tjenester. Kommisjonen må gå inn i hvordan man kan sikre finansiell stabilitet, en fungerende banksektor og betalingssystemer, også dersom en krise skulle oppstå eller den finansielle infrastrukturen skulle bli utsatt for et angrep.

Nasjonalt eierskap

Fungerende infrastruktur er avgjørende i krisesituasjoner. Alt fra veier, havner, flyplasser og jernbane, via IKT til energi, vann og avfallshåndtering 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 utvalg 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. Norsk kompetanse innenfor IKT, herunder utdanning, utvikling og drift av kritisk IKT-infrastruktur, er noe utvalget bør ta med i sin vurdering. Et utvalg bør også vurdere konsekvensene av markedsliberalisering og økende grad av utenlandsk eierskap i norsk infrastruktur eller nasjonale nøkkelbedrifter.

Frivillige organisasjoner i beredskapen

Frivillige organisasjoner er viktige samarbeidspartnere i den totale samfunnsberedskapen. Ekstremvær, ras, skred og flom er hendelser det er grunn til å forvente stadig mer av i fremtiden. Koronapandemien har også tydeliggjort at frivillige organisasjoner er viktige støttepillere, særlig i den lokale beredskapen. Myndighetene, private og de frivillige har et felles ansvar for å forberede Norge på uforutsette hendelser og krisesituasjoner. 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, bemanne og drifte tilfluktsrommene. En rapport fra Forsvarets forskningsinstitutt slo i 2016 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 og vise hvordan man kan bruke samfunnets totale ressurser best mulig for å skape god beredskap for ulike krisesituasjoner. Utvalget skal 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.

7. mai 2020

Trygve Slagsvold Vedum

Marit Arnstad

Liv Signe Navarsete

Jenny Klinge

Willfred Nordlund

