



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

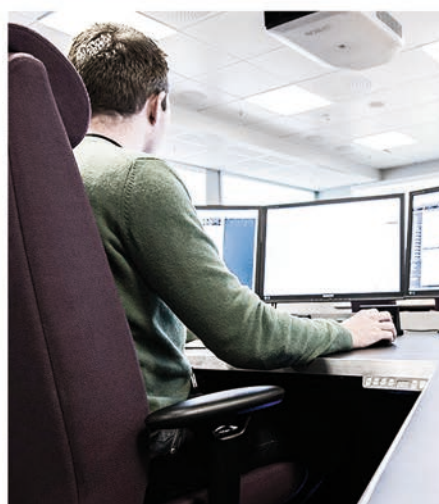
Meld. St. 21

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Terrorberedskap

Oppfølging av NOU 2012: 14
Rapport fra 22. juli-kommisjonen





DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 21

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Terrorberedskap

Oppfølging av NOU 2012: 14
Rapport fra 22. juli-kommisjonen

Innhold

1	Innledning	7				
1.1	Rammene for meldingen	8	4.2	Tiltak for å styrke tidlig forebygging		31
1.2	Oversikt over innholdet i meldingen	9	4.3	Samarbeid mellom politi, kommunale myndigheter og andre lokale aktører		31
1.3	Ambisjonsnivået for samfunns-sikkerhet og beredskap i Norge ..	11	4.3.1	Politiråd		32
1.4	Meldingens tilknytning til andre dokumenter og prosesser	13	4.3.2	Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)		32
1.5	Sammendrag av 22. juli-kommi-sjonens mandat, hovedfunn og anbefalinger	15	4.4	Kunnskapsgrunnlag		33
1.6	Høringsuttalelser	16	4.4.1	Økt kunnskap om ekstremisme og terrorisme		33
Del I	Regjeringens overordnede strategi for å forebygge og håndtere terror	17	4.5	Arbeidet med å forhindre tilvekst til ekstreme miljøer		34
			4.5.1	Politiets erfaringer med forebygging av radikalisering og rekruttering til ekstreme miljøer ..		34
2	Innledning til Del I – Regjeringens overordnede strategi for å forebygge og håndtere terror	19	4.5.2	Forebygging og bekjempelse av hatkriminalitet		35
			4.5.3	Kriminalisering av trusler på internett		35
3	Trusselbilder – utviklingstrekk	21	4.6	Bruk av dialog i det forebyggende arbeidet		36
3.1	Forhold og utviklingstrekk som kan påvirke terrortrusselen mot Norge, norske borgere og norske interesser	21	4.6.1	Dialog som metode		36
			4.6.2	Mangfoldssatsing i politiet		37
3.1.1	Utviklingen i verdensøkonomien ..	21	5	Samarbeide		38
3.1.2	Endret styresett i land og regioner	22	5.1	Målsettinger		38
3.1.3	Internasjonalt engasjement og politiske enkeltsaker	22	5.2	Tiltak for å styrke det internasjonale samarbeidet om forebygging og bekjempelse av terrorisme		38
3.1.4	Reise-, bosettings- og etableringsmønstre	22	5.3	Internasjonalt rammeverk		39
3.1.5	Internett	23	5.4	Rettsstatsprinsippene og menneskerettigheter		39
3.1.6	Radikalisering	23	5.5	Motstandsdyktige samfunn		40
3.2	Organisering av terrorisme	24	5.6	Samarbeid mot radikalisering		41
3.3	Mål for terror	25	5.7	Internasjonalt etterretnings-samarbeid		41
3.4	Angrepsmetoder	26	5.8	Internasjonalt samarbeid for å hindre finansiering av terror		42
3.5	Nærmere om trusselen fra ulike grupperinger og aktører	26	5.9	Spredning av masse-ødeleggelsesvåpen		43
3.5.1	Politisk-religiøs motivert vold – islamistisk inspirert terrorisme	26	6	Avverge		45
3.5.2	Annen politisk motivert vold, herunder høyre- og venstreek-stremisme	27	6.1	Målsettinger		45
3.5.3	Separatistiske/nasjonalistiske grupperinger	29	6.2	Tiltak for å avdekke og avverge terror		45
3.5.4	Trusler i det digitale rom	29	6.3	22. juli kommisjonens vurderinger og høringsuttalelser		46
3.6	Oppsummering	29	6.4	PST		47
4	Forebygge	31	6.4.1	PSTs ressursituasjon		47
4.1	Målsettinger	31	6.4.2	Etterforskning i PST		47

6.5	PSTs behov for å innhente, behandle og formidle informasjon	48	7.8.1	Beskyttelse av IKT-systemer	64
6.5.1	Forvaltningens taushetsplikt overfor PST	49	7.8.2	Sikkerheten ved norske olje- og gassinstallasjoner	65
6.5.2	Særskilt om adgang for ansatte i forvaltningen til å gi PST informasjon ved bekymring for at noen planlegger en terrorhandling	50	7.8.3	Kraftnettet	66
6.5.3	Plikt til å avverge terrorhandlinger – unntak fra taushetsplikten	50	7.8.4	Jernbane	67
6.5.4	Særskilt om tilgang til helseopplysninger	51	7.8.5	Havner	67
6.5.5	PSTs tilgang til offentlige registre	51	7.9	Sikring av regjeringsbygninger ...	67
6.5.6	Forskning om lovverk som hinder for hensiktsmessig informasjonsutveksling	52	7.10	Sikkerheten ved andre offentlige bygg i Oslo	68
6.5.7	Informasjon innhentet ved bruk av åpne kilder	52	7.11	Etablering av Kompetansesenter for sikring av bygg	68
6.5.8	PSTs hjemler for tvangsmiddelbruk i informasjonsinnhenting..	53	7.12	Sikring av norske interesser i utlandet	68
6.6	Etterretningstjenesten	54	7.12.1	Sikring av utenriksforvaltningen ...	68
6.7	Samarbeidet mellom PST og Etterretningstjenesten	55	7.12.2	Rådgivning til norske borgere, virksomheter og organisasjoner ...	69
6.7.1	Informasjonsutveksling mellom PST og Etterretningstjenesten	55	7.13	Begrense adgangen til og øke kontrollen med virkemidler som kan misbrukes til terrorhandlinger	69
6.7.2	Nytt kontraterrorsenter	55	7.13.1	Kontroll med våpen	69
6.7.3	Ny samordnet risiko- og trusselvurdering	56	7.13.2	Regulering og kontroll med bombekjemikalier	70
6.8	Internasjonalt samarbeid mellom politi- og sikkerhetstjenester	56	8	Håndtere	72
6.9	Kriminalisering av terrorrelaterte handlinger	58	8.1	Målsettinger	72
6.10	Utvising og nektelse av innreise eller opphold for utlendinger som utgjør en sikkerhetstrussel	59	8.2	Tiltak for å styrke evnen til å håndtere terrorangrep	72
7	Beskytte	60	8.3	22. juli-kommisjonen og høringsuttalelsene	73
7.1	Målsettinger	60	8.4	Sentral krisehåndtering ved terrorangrep	73
7.2	Tiltak for å styrke beskyttelsen mot terrorangrep	60	8.5	Generelt om politiets beredskap og krisehåndteringsevne ved terrorangrep	75
7.3	22. juli-kommisjonens vurderinger og høringsuttalelser ..	61	8.6	Nærpolitiet	76
7.4	Status for arbeidet med implementering av objektsikkerhet i henhold til sikkerhetsloven med forskrifter	61	8.6.1	Mobile løsninger	77
7.5	Sikring av objekter ved bruk av sikringsstyrker	62	8.6.2	Kompetanse	78
7.6	Revisjon av sikkerhetsloven	63	8.6.3	Tilgjengelighet, kapasitet og innsatsevne	79
7.7	Beskyttelse av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner ...	64	8.7	Operasjonssentralene i politidistriktene	82
7.8	Nærmere om pågående arbeid som skal bidra til bedre terrorbeskyttelse innenfor sentrale nasjonale samfunnsområder	64	8.8	Nasjonal politioperativ sentral	82
			8.9	Politiets nasjonale beredskapsressurser	82
			8.9.1	Nytt beredskapssenter for politiets nasjonale beredskapsressurser	83
			8.9.2	Særlig om politiets helikoptertjeneste	84
			8.10	Andre sivile forsterkningsressurser	84
			8.11	Forsvarets bistand til politiet	85

8.11.1	Generelt om bistand fra Forsvaret i sivil krisehåndtering og det moderniserte totalforsvars-konseptet	85	8.18	Særlig om angrep med kjemiske, biologiske, radiologiske eller nukleære midler (CBRN)	103
8.11.2	Forankring av Forsvarets bistand til politiet i lov	86	8.18.1	Politiets kapasitet og kompetanse innen CBRN	104
8.11.3	Helikopterbistand fra Forsvaret ...	87	8.18.2	Brann- og redningsvesenets kapasitet og kompetanse innen CBRN	104
8.11.4	Bruk av redningshelikoptre som transportstøtte til politiet	88	8.18.3	Sivilforsvarets kapasitet og kompetanse innen CBRN	104
8.11.5	Bistand fra Forsvarets spesialstyrker	88	8.18.4	Forsvaret bistand til CBRN-vern og eksplosivrydding	104
8.11.6	Forsvarets bistand til objektsikring med sikringsstyrker	89	8.19	Beredskap for terrorangrep som rammer norske borgere eller interesser i utlandet	104
8.12	Helsesektoren	89	8.19.1	Utenriksdepartementet som lederdepartement	104
8.12.1	Helsetjenestens roller og ansvar ..	89	8.19.2	Bruk av Forsvarets ressurser	105
8.12.2	Helsetjenestenes prioriterte oppfølgingstiltak	89	8.19.3	Politiets bistand til andre land	105
8.12.3	Nasjonale retningslinjer for pasient-triagering.	89	8.19.4	Helsemyndighetenes rolle	105
8.12.4	Psykososial oppfølging av rammede og berørte	91	8.19.5	Oppfølging av pårørende i Norge..	106
8.13	Brann- og redningsetatens innsats og ressurser	93	Del II	Oppfølging av kommisjonens hovedfunn	107
8.14	Samvirke mellom nødetatene	94	9	Innledning til Del II – Oppfølging av kommisjonens hovedfunn	109
8.14.1	Organisering av redningstjenesten	94	10	Ledelse, holdninger og kultur ..	110
8.14.2	Register for rednings- og beredskapskapasiteter	95	10.1	Målsettinger	110
8.14.3	Helsepersonellens innsats og samarbeid med politiet før åstedet er klarert som trygt	95	10.2	Arbeidet med videre oppfølging av kommisjonens hovedfunn	110
8.14.4	Informasjonsdeling i katastrofesituasjoner	95	10.3	Generelt om videreutvikling av ledelse i staten	111
8.14.5	Nødsentraler og felles nødnummer	96	10.4	Systematiske drøftelser av spørsmål som gjelder samfunns-sikkerhet og beredskap i departementenes øverste politiske og administrative ledelse	112
8.15	Samband – Nødnett	97	10.4.1	Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle	112
8.15.1	Status for drift og landsdekkende utbygging	98	10.4.2	Videreutvikling av etatsstyring og lederskap i justissektoren	113
8.15.2	Delt infrastruktur med eksisterende strøm- og telenett	98	10.5	Formidling av kunnskap om trusler, risiko og sårbarheter	115
8.15.3	Dekning	99	10.6	Systematisk arbeid med samfunns-sikkerhet og beredskap	117
8.15.4	Opplæring	100	10.6.1	Mål- og resultatstyringen av samfunns-sikkerhetsarbeidet	117
8.15.5	Andre beredskapsaktørers tilgang	100	10.6.2	Et hensiktsmessig planverk	117
8.15.6	Kompenserende tiltak inntil Nødnett er fullt utbygget	100	10.6.3	Tilsyn med departementenes arbeid med samfunns-sikkerhet og beredskap	119
8.15.7	Innførings-, drifts- og abonnementskostander	101	10.7	Samvirke og samhandling	120
8.16	Fylkesmannens og kommunenes roller under krisehåndtering	101			
8.17	Særlig om terrorangrep utført ved hjelp av IKT	102			
8.17.1	Håndtering	102			
8.17.2	Etterforskning på internett	103			

10.8	Læring i og mellom virksomheter og sektorer	122	11.1	Tiltak med begrensede eller ingen budsjettmessige konsekvenser	129
10.9	Satsing på bruk av IKT	124	11.2	Tiltak med budsjettmessige konsekvenser	129
10.9.1	Nyttiggjøring av ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi i forvaltningen	124			
10.9.2	Særlig om IKT i justissektoren	124	Vedlegg		
10.9.3	Tverrsektorielle IKT-satsinger innenfor samfunnsikkerhet- og beredskap	126	1	Henvisninger til Stortingets vedtak	132
Del III	Økonomiske og administrative konsekvenser	127	2	Henvisninger til 22. juli-kommisjonens anbefalinger	134
11	Økonomiske og administrative konsekvenser	129	3	Norske forskningsprosjekter i EUs Security Programme	137



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 21

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Terrorberedskap

Oppfølging av NOU 2012: 14
Rapport fra 22. juli-kommisjonen

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 20. mars 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

Angrepene 22. juli viste at Norge ikke var godt nok forberedt på terroranslag. Regjeringen begynte umiddelbart jobben med å bedre beredskapen og ventet ikke med å sette i gang nødvendige tiltak. Med denne stortingsmeldingen legger regjeringen fram nye viktige beredskapstiltak og en overordnet strategi mot terror.

Terrorister og voldelige ekstremister har ofte som mål å skape alvorlig frykt i en befolkning og legge press på offentlige myndigheter. Angrepene 22. juli 2011 viser hvilke enorme skader på samfunnet og enkeltindivider slike handlinger kan forårsake.

Hendelsene 22. juli 2011 var et angrep på Arbeiderpartiet og dets ungdom. Det var et angrep på landets demokratiske institusjoner og de ansatte i departementene. Det ble utført av en tilregnelig person, for å hindre en framtid som ligner på nåtiden. Sorgen ble delt av hele det norske folk, fordi det var våre felles verdier som ble rammet.

Statsminister Jens Stoltenberg ønsket å få alle fakta på bordet, usminket og ærlig. For å lære, men også for å gi samfunnet svar. Derfor oppnevnte regjeringen 22. juli-kommisjonen til å foreta en ekstern gjennomgang av alle sider ved hendelsesforløpet den dagen.

Den 13. august 2012 la kommisjonen fram sin rapport, NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Kommisjonens konklusjon er klar: For mye gikk galt, og viktige deler av myndighetenes beredskap og evne til krisehåndtering var ikke god nok. Samtidig understreker kommisjonen at 22. juli 2011 også er historien om enkeltmenneskers innsats. Enkeltmennesker spilte en avgjørende rolle og forhindret at enda flere ble rammet.

Gjennom kommisjonens rapport har regjeringen fått den grundige gjennomgangen den ba om. Rapporten har blitt samfunnets felles forståelse av hva som skjedde.

Lærdom er avgjørende for å kunne rette opp det som sviktet, slik at samfunnet kan stå best

mulig rustet til å møte nye kriser. Likevel vil det ikke være mulig å forberede seg så godt at vi unngår enhver krise. Total trygghet er ikke mulig.

I arbeidet med å bekjempe terrorisme må det gjøres avveininger mellom ulike rettigheter, interesser og målsettinger. Likevel må visse grunnleggende verdier ligge til grunn for alt arbeid med terrorbekjempelse. Vi skal fremme rettsstatsprinsipper, ivareta menneskerettighetene og utvise respekt for enkeltindividers krav på rettssikkerhet og forutsigbarhet.

Befolkningen skal oppleve trygghet for liv, helse og viktige verdier – men tryggheten må ikke gå på bekostning av det åpne samfunn. Tvert i mot må vi arbeide for åpenhet, toleranse og delaktighet. Det innebærer å utvise åpenhet om de trusler og den risiko samfunnet står overfor. Det innebærer også åpenhet om tiltakene som iverksettes for å møte truslene, i den grad dette ikke skader hensynet til rikets sikkerhet, kriminalitetsforebyggende virksomhet eller enkeltindivider.

Virkemidlene vi tar i bruk må være ressurs- og kostnadseffektive, og de må stå i forhold til trusselbildet. Samtidig må vi være fleksible for å kunne møte et trusselbilde i stadig endring. Alle tiltak må basere seg på et velfungerende samvirke mellom nasjonale myndigheter og andre beredskapsaktører, slik at vi får mest mulig trygghet ut av samfunnets samlede beredskapsressurser.

I Norge er det politiet som har ansvaret for å forebygge og bekjempe alle terrorhandlinger på norsk jord som ikke er å anse som et væpnet angrep. Politiets forebyggende innsats, beredskap og krisehåndteringsevne er avgjørende for å lykkes. Men politiet har ikke ansvaret alene. Bekjempelse av terrorisme og håndtering av terrorangrep krever en koordinert innsats fra flere aktører, blant andre Forsvaret, helsesektoren og utlendingsmyndighetene.

Vi ble nylig smertelig påminnet om at terrortrusselen ikke kjenner noen grenser. En ny krise rammet Norge 16. januar 2013. Norske interesser og nordmenn ble utsatt for internasjonal terrorisme da gassanlegget i In Amenas i Algerie ble angrepet av gisseltakere. Aksjonen pågikk over flere døgn. Flere titall mennesker, blant dem fem nordmenn, ble drept. Dette er det verste angrepet i fredstid på norske økonomiske interesser utenfor Norge, og angrepet rammet lovlig og legitim næringsvirksomhet.

Ved trusler og angrep mot norske interesser i utlandet spiller Utenriksdepartementet en avgjørende rolle. Hovedansvaret for å håndtere angrepet lå imidlertid hos algeriske myndigheter. Norske myndigheter arbeidet i denne situasjonen tett

sammen med de norske gislernes arbeidsgiver Statoil og andre lands myndigheter for å møte krisen. Sentralt i krisehåndteringen var tiltak for å bistå gislene og deres pårørende. I samsvar med fastsatte retningslinjer vil det bli foretatt en helhetlig evaluering av krisehåndteringen.

Regjeringen tar ansvaret for å skape et enda tryggere Norge på det dypeste alvor. Men også andre myndigheter, samfunnet, bedrifter og vi som enkeltindivider har et felles ansvar – både for beredskapen og for å bidra til et inkluderende samfunn der voldelig ekstremisme har dårlige vekstvilkår.

1.1 Rammene for meldingen

I denne meldingen legger regjeringen fram en overordnet strategi for å forebygge og håndtere terror i Norge og mot norske interesser og nordmenn i utlandet. Gjennom strategien følger regjeringen opp vedtak 406 fra Stortingets behandling av innstillingen fra Den særskilte komité:

Vedtak 406, 8. mars 2012

Stortinget ber regjeringen legge frem for Stortinget en videreutviklet og forsterket overordnet plan for å forebygge og håndtere mulige terrorangrep i Norge.

I Prop 77 S (2012–2013) *Endringer i statsbudsjettet for 2013 under Justis- og beredskapsdepartementet (Tiltak for å styrke samfunnssikkerheten og politiberedskapen)* som legges fram samtidig med meldingen, fremmer regjeringen forslag til budsjettvedtak for å finansiere enkelte av tiltakene i strategien.

Strategien bygger på fem mål.

Regjeringen vil:

- *Forebygge* radikalisering og voldelig ekstremisme
- *Samarbeide* internasjonalt om forebygging og bekjempelse av terrorisme
- *Avverge* og avdekke terrorhandlinger før de får sjansen til å finne sted
- *Beskytte* samfunnet og gjøre det godt rustet mot terrorangrep
- *Håndtere* terrorangrep på best mulig måte

Målene og regjeringens tiltak for å nå dem, presenteres nærmere i hvert sitt kapittel (kap. 4–8).

Først presenteres imidlertid utviklingstrekkene i trusselbildet vi står overfor (kap. 3).

22. juli-kommisjonen hadde ikke i sitt mandat å vurdere den psykososiale oppfølgingen av skadde, pårørende og etterlatte. Dette beklager blant annet Nasjonal støttegruppe etter 22. juli-hendelsene i sin høringsuttalelse. En overordnet strategi for å forebygge og håndtere terror må også omfatte oppfølging av berørte. Dette er tema i meldingens kapittel 8.

Tiltak og ressurser er ikke nok i seg selv. 22. juli-kommisjonens oppfatning er at det som grunnleggende skilte det som gikk godt fra det som gikk dårlig 22. juli 2011, i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner utøvet den myndighet de var gitt.¹ Kommisjonens hovedanbefaling er grunnleggende endringer på disse områdene. Den uttaler på s. 16: «Lærdommene [handler] i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger – enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg».

Regjeringen deler denne oppfatningen. De tiltak som gjennomføres for å forebygge og håndtere terror skal, sammen med et målrettet arbeid for å styrke ledelse, kultur og holdninger, gjøre det norske samfunnet tryggere.

Tiltak for å endre ledelse, kultur og holdninger presenteres i denne meldingens del II, kapittel 10.

Kommisjonen uttaler på s. 15 at «Tragedien 22/7 avdekker behov for mange slags endringer: i planverk og regler, i disponering av kompetanse og ressurser, i organisasjonskultur, prioriteringer og fokus, ja, til og med i samfunnets holdninger. Noen av disse endringene vil kunne vedtas av en myndighet. Det er de enkleste endringene å få til, hvis bare den politiske viljen er til stede. Andre og mer grunnleggende endringer – i holdninger, lederskap og kultur – må utvikles over tid. Nettopp derfor kan det være disse som fortjener oppmerksomhet først».

Noen endringer gjennomføres raskt, andre vil ta tid. Det tar tid å endre holdninger og bygge kulturer. Mange tiltak for å forebygge og håndtere terror krever investeringer og solid planlegging, som også vil ta tid. Derfor har regjeringen både et kortsiktig og et langsiktig perspektiv i arbeidet med å styrke terrorberedskapen. Dette arbeidet startet umiddelbart etter 22. juli 2011. I denne meldingen omtales både nye tiltak og initiativ og en rekke tiltak som allerede er iverksatt eller under arbeid.

I Stortingets møte 10. november 2011 redegjorde justisministeren og forsvarsministeren om terrorangrepene på regjeringskvartalet og AUFs sommerleir på Utøya 22. juli 2011. Stortinget nedsatte en særskilt komité for å behandle saken videre. I forbindelse med behandlingen av komitéens innstilling, Innst. 207 S (2011–2012), fattet Stortinget 14 vedtak.

22. juli-kommisjonen fremmer i sin rapport 31 anbefalinger til tiltak.

Meldingen gjennomgår Stortingets vedtak av 8. mars 2012 og 22. juli-kommisjonens anbefalinger. Vedlegg 1 og 2 gir oversikt over anbefalingene og vedtakene, med henvisninger til omtale i meldingen.

1.2 Oversikt over innholdet i meldingen

I del I av meldingen, kapittel 4 til 8, presenteres regjeringens overordnede strategi for å forebygge og håndtere terror.

I kapittel 3 gis en oversikt over trusselbilder og utviklingstrekk.

I kapittel 4 *Forebygge* redegjøres det for regjeringens tiltak for å styrke tidlig forebygging.

Regjeringen vil:

- Styrke samarbeidet mellom politi, kommunale myndigheter og andre lokale aktører
- Utarbeide ny handlingsplan for kriminalitetsforebygging
- Styrke kunnskapsgrunnlaget
- Kriminalisere trusler på internett
- Styrke arbeidet med å forhindre tilvekst til ekstreme miljøer
- Styrke bruken av dialog i det forebyggende arbeidet

I kapittel 5 *Samarbeide* omtales regjeringens tiltak for å styrke det internasjonale samarbeidet om forebygging og bekjempelse av terrorisme.

Regjeringen vil:

- Fortsette arbeidet for å styrke og samordne den norske innsatsen på det internasjonale området mot terrorisme og voldelig ekstremisme, også i lys av andre globale sikkerhets-trusler
- Se Norges internasjonale innsats i sammenheng med vår innsats her hjemme og trekke

¹ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 458.

- veksler på nasjonale erfaringer og prioriteringer der dette er naturlig
- Styrke FNs overordnede og koordinerende rolle i arbeidet mot internasjonal terrorisme gjennom å styrke arbeidet for en helhetlig konvensjon mot terrorisme, økt oppslutning om FNs globale strategi mot terrorisme, og styrke FNs koordineringsmekanismer
- Fremme respekten for menneskerettighetene og for rettsstatsprinsippene som en viktig del av arbeidet mot terrorisme
- Fremme demokrati, styresett og sikkerhetssektoren i svake statsdannelser og andre land som er særlig truet av terrorisme
- Se innsatsen for å bekjempe internasjonal terrorisme i sammenheng med arbeidet mot annen organisert kriminalitet
- Videreføre arbeidet for fred og forsoning som en del av det langsiktige arbeidet i forebygging av terrorisme
- Styrke arbeidet mot terrorfinansiering i samarbeid med FN, Financial Action Task Force (FATF), International Monetary Fund (IMF) og Verdensbanken
- Bidra til å hindre spredningen av masseødeleggelsesvåpen

I kapittel 6 *Avverge* gjøres det rede for regjeringens tiltak for å styrke arbeidet med å avdekke og avverge terror.

Regjeringen vil:

- Foreta nødvendige endringer og avklaringer i lov- og regelverk slik at PST kan innhente, behandle og formidle informasjon
- Sikre PST tilgang til blant annet passregister og førerkortregister
- Fremme en lovproposisjon om oppfølging av Metodekontrollutvalget og PSTs forslag til endringer av reglene om skjulte tvangsmidler og anonym vitneførsel
- Opprettholde en sterk og relevant Etterretningstjeneste
- Etablere felles kontraterrorsenter, mellom Etterretningstjenesten og PST
- Videreutvikle samordnet risiko- og trusselvurdering fra Etterretningstjenesten, NSM og PST
- Aktivt opprettholde og bygge ut det internasjonale samarbeidet mellom politi, sikkerhets- og etterretningstjenester som Norge deltar i
- Fremme en lovproposisjon om styrking av den rettslige adgangen til å straffeforfølge forberedelser til terrorrelaterte handlinger

- Foreslå endringer i utlendingsloven for å gi bedre mulighet til å utvise utlendinger som utgjør en alvorlig sikkerhetstrussel.

I kapittel 7 *Beskytte* omtales regjeringens tiltak for å styrke beskyttelsen av terrorangrep.

Regjeringen vil:

- Prioritere arbeidet med utpeking og beskyttelse av skjermingsverdige objekter mot spionasje, sabotasje og terrorhandlinger
- Revidere sikkerhetsloven
- Styrke det generelle arbeidet med å sikre kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner
- Forbedre samfunnets IKT-sikkerhet gjennom oppfølging av den nye nasjonale strategien for informasjonssikkerhet og den tilhørende handlingsplanen
- Gjennomgå regelverket for sikkerhetssoner for petroleumsinstallasjoner offshore
- Revidere havnesikringsforskriften for å gjøre regelverket mer hensiktsmessig når det gjelder sikringstiltak i havner
- Ivareta hensynet til sikkerhet i planleggingen og oppbyggingen av nytt regjeringskvartal og i de midlertidige lokalene til departementene
- Sørge for å bistå nordmenn i utlandet i krisesituasjoner, herunder terrorangrep, og sørge for at sikkerheten til norske diplomater og annet personell ved norske utenriksstasjoner er godt ivarettatt
- Sørge for at politiet og Forsvaret har et koordinert planverk for beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker
- Stramme inn våpenlovgivningen og bedre kontrollen og oppfølgingen av personer som innehar eller ønsker å erverve skytevåpen
- Innføre strengere regulering av og kontroll med bombekjemikalier, og forby privatpersoners tilgang til en rekke slike stoffer

I kapittel 8 *Håndtere* gjøres det rede for regjeringens tiltak for å styrke evnen til å håndtere terrorangrep.

Regjeringen vil:

- Styrke politiets evne til å løse skarpe oppdrag ved økt kapasitet, kompetanse og tilgjengelighet
- Styrke kompetansen til alle stabsfunksjoner i politiet

- Videreføre det høye opptaket ved Politihøgskolen
- Styrke politiets informasjons- og kommunikasjonsløsninger
- Styrke politidistriktenes operasjonssentraler
- Be Politidirektoratet vurdere konkrete krav til responstid
- Iverksette nytt system for varsling i politiet
- Iverksette planlegging av nasjonal politioperativ sentral
- Gjennomføre planene om et senter for politiets nasjonale beredskapsressurser
- Tydeliggjøre krav og standarder for politiets nasjonale beredskapsressurser
- Forankre bistandsinstruksen i en ny lov om Forsvarets bistand til politiet
- Etablere militær helikopterberedskap med Bell 412 helikopter i Nord-Norge som kan yte alminnelig bistand til politiet
- Legge fram en langsiktig plan for videreutvikling av politiet
- Legge til rette for et godt oppfølgingstilbud til berørte og rammede etter 22. juli 2011 og andre katastrofer og kriser
- Vurdere å fastsette en kongelig resolusjon for redningstjenesten
- Vurdere behovet for et nasjonalt register for redningsressurser
- Fastsette retningslinjer for nødetatenes samarbeid i usikre områder
- Sørge for at nødetatene i sine innføringsplaner har rutiner og systemer som sikrer kommunikasjon frem til landsdekkende Nødnett er ferdig utbygget
- Sørge for at landsdekkende Nødnett kommer på plass inne utgangen av 2015, og sikre at Nødnett i drift er et trygt og effektivt verktøy for alle nødetatene
- Innlemme frivillige redningsorganisasjoner som brukere i Nødnett
- Utarbeide en nasjonal strategi for håndtering av angrep med kjemiske, biologiske, radiologiske og nukleære midler (CBRN)
- Forsterke innsatsen mot terrorangrep utført ved hjelp av IKT

I del II av meldingen, kapittel 10 *Ledelse holdninger og kultur* blir det foretatt en gjennomgang av hvordan regjeringen følger opp 22. juli-kommisjonens hovedanbefaling.

Regjeringen vil:

- Videreutvikle ledelse i staten, fra topplederkonferanser med samfunnssikkerhet og bered-

- skap på dagsorden til utdanningsprogram i kriseledelse og samvirke på skadested for personell i førstelinjen.
- Ha jevnlige møter på regjeringsnivå hvor spørsmål som gjelder samfunnssikkerhet og beredskap drøftes særskilt
- Ha faste periodiske møter i Kriserådet hvor overordnede beredskaps- og krisehåndteringsutfordringer drøftes
- Styrke Justis- og beredskapsdepartementets samordnings- og pådriverrolle, krisehåndteringsevne og etatsstyring
- Gjennomføre interne endringsprogrammer og -prosjekter i justissektoren
- Formidle kunnskap om trusler, risiko og sårbarheter
- Styrke mål- og resultatstyring innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet
- Gjennomgå det nasjonale beredskapsplanverket
- Gjennomføre målrettede og bedre øvelser med prioritert deltakelse på alle nivå
- Forsterke tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i sivil sektor
- Fremme samvirke og samhandling
- Utvikle læringskultur og læring på tvers av sektorer
- Satse på bruk av IKT både i politiet og hos andre sentrale aktører innenfor samfunnssikkerhet og beredskap
- Etablere gradert samband for departementene og Fylkesmannen.

I meldingens del III, kapittel 11 gjøres det rede for økonomiske og administrative konsekvenser av tiltak som er omtalt i meldingen.

1.3 Ambisjonsnivået for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge

Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid* og denne meldingen utgjør regjeringens politikk på samfunnssikkerhetsområdet.

I Meld. St. 29 (2011–2012) fastsatte regjeringen målene for alt samfunnssikkerhetsarbeid:

Befolkningen skal oppleve stor grad av trygghet for liv, helse og viktige verdier. I tillegg er det et mål at samfunnets grunnleggende funksjonsevne skal gjenopprettes når alvorlige hendelser inntrer.

Den neste store krisen vil ikke nødvendigvis være et terrorangrep, og det er nødvendig med robuste systemer som kan forebygge og håndtere ulike trusler og scenarier.

Målet om å skape stor grad av trygghet har både betydning for hvordan offentlige myndigheter innretter det forebyggende samfunnssikkerhetsarbeidet og for hvilken kapasitet vi bygger opp for å kunne håndtere hendelser når de først inntreffer.

22. juli-kommisjonen påpeker på s. 335: «Politiets beredskapsevne og oppgaveløsning er i dag ikke tilstrekkelig tilpasset samfunnets forventninger og den risikoen samfunnet står overfor». Dette reiser spørsmål om risiko og hvor stor grad av sikkerhet det er rimelig å forvente.

Dilemmaer og avveininger

Tiltak som skaper sikkerhet og trygghet kan sjelden etableres uten noen form for omkostninger. Det kan være demokratiske omkostninger i form av inngripen i det enkelte individs rettigheter, personvern eller bevegelsesfrihet. Kommisjonen omtaler dette slik på s. 450: «I begynnelsen av arbeidet forventet vi at kommisjonens diskusjoner ville dreie seg mye om dilemmaer knyttet til samfunnets verdier; om balansen mellom åpenhet og sikkerhet, mellom tillit og kontroll, og mellom storsamfunnets behov for overvåking og enkeltpersoners frihet og individuelle rettigheter. Dette er grunnleggende avveininger i et demokrati. Dilemmaene er der. De er reelle, og må alltid tas i betraktning når samfunnet tar stilling til nye lover og tiltak for å styrke samfunnssikkerhet og beredskap. Kommisjonen oppfatter blant annet at de demokratiske omkostninger knyttet til systemer som har som ambisjon å eliminere enhver risiko for terrorangrep er for store. En viss risiko må vi leve med».

Å finne balansen mellom for eksempel åpenhet og beskyttelse eller mellom personvern og overvåking, kan være krevende. Dette er ikke vurderinger som kan gjøres én gang for alle. Det er en del av den løpende politiske styringen. Endringer i trusselbilder og samfunnsutviklingen kan tilsi at vurderinger som ble gjort for noen år siden vil få en annen konklusjon i dag.

Bruken av for eksempel økonomiske ressurser og arbeidskraft må balanseres mot behovet for å benytte de samme begrensede ressurser til andre samfunnsoppgaver. Det må vurderes hvor store ressurser samfunnet bør bruke på å gjøre

oss mindre risikoutsatt, og hvordan ressursene som brukes på samfunnssikkerhet skal fordeles innbyrdes. I arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap må vi i tillegg akseptere omkostninger ved forhold som ennå ikke har inntruffet, og som kanskje ikke kommer til å inntreffe.

Aksept av risiko

En viktig oppgave som tilligger offentlige myndigheter, og i siste instans regjering og Storting, er å definere hvilken grunnleggende sikkerhet og trygghet offentlige myndigheter skal ta ansvaret for å ivareta, og hvilken risiko og usikkerhet samfunnet og den enkelte må være villig til å akseptere.

Det vil sjelden være ønskelig eller riktig, og i enkelte tilfeller heller ikke mulig, å iverksette tiltak som eliminerer enhver form for risiko. For å kunne gjøre kvalifiserte vurderinger av hva som er å anse som en akseptabel risiko veid opp mot andre viktige hensyn, må man både ha kunnskap om de sårbarheter og trusler samfunnet står overfor, og evne til å erkjenne og forstå risikobildet. Det er lettest å se for seg hendelser man har erfaring med. Men det er også nødvendig å ha tilstrekkelig framsynhet til å kunne foregripe en mulig framtidig utvikling.

Det følger av den politiske plattformen for flertallsregjeringen at målet er å gi alle mennesker i landet mulighet til å utvikle sine evner og leve gode og meningsfulle liv. Regjeringen vil at alle skal ha reell frihet til å bosette seg der de vil, og regjeringen vil føre en aktiv distrikts- og regionalpolitikk for å legge til rette for likeverdige levekår over hele landet og opprettholde hovedtrekkene i bosetningsmønsteret.

I dette ligger det en forpliktelse til å ivareta et offentlig tjenestetilbud over hele landet, herunder å sørge for en grunnleggende sikkerhet og trygghet. Dette inkluderer blant annet et sterkt lokalt forankret politi, tilgang til helsetjenester og robuste nød- og redningstjenester.

Hvordan beredskapen faktisk innrettes, må derfor også ta utgangspunkt i lokale forhold. Befolkningstetthet og statistisk sannsynlighet for hvor, når og hvordan hendelser inntreffer, vil påvirke hvilken daglig grunnberedskap vi bør ha. Samtidig vil topografi, store geografiske avstander og tilgjengeligheten av grunnleggende infrastruktur sette grenser for hva som er et realistisk nivå for en grunnberedskap, ut fra en forsvarlig forvaltning av samfunnets totale ressurser.

Planlegging for det sannsynlige versus det ekstraordinære

Samfunnet skal være godt rustet til å møte ekstraordinære hendelser som et terrorangrep. Samtidig er det krevende å dimensjonere beredskapen for hendelser som med liten sannsynlighet kan inntreffe, men som kan ha dramatiske konsekvenser hvis de faktisk skjer. Den daglige grunnberedskapen kan sjelden bygges opp til et slikt nivå at den enkelte enhet, for eksempel ett sykehus eller ett politidistrikt, skal kunne håndtere de ekstraordinære hendelser alene, ved bruk av sine ordinære ressurser. Dette betyr imidlertid ikke at vi kan la være å planlegge for at slike hendelser kan inntreffe.

Samvirke

Ekstraordinære hendelser, enten de er naturskapte, forårsaket av terrorisme eller er konsekvenser av en sikkerhetspolitisk krise, må forebygges uavhengig av etatsgrenser og forvaltningsnivåer. Samlet sett finnes det store ressurser i det norske samfunnet i form av personell og utstyr. Samfunnets evne til å forebygge og håndtere alvorlige hendelser blir bedre når de totale ressursene ses i sammenheng. Regjeringen legger derfor vekt på at virksomheter og etater tar selvstendig ansvar for å samarbeide om å utnytte disse ressursene. Dette er blant annet bakgrunnen for at regjeringen i Meld. St. 29 (2011–2012) innførte samvirkeprinsippet som et fjerde og generelt prinsipp i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, i tillegg til prinsippene om ansvar, nærhet og likhet.

Forberedelser for samvirke må være en integrert del av planleggingen. Hvordan et samvirke operasjonaliseres vil kunne variere fra sektor til sektor. Det vil også måtte ta utgangspunkt i lokale forhold. Hvilke spesifikke risikoer og sårbarheter som gjør seg gjeldende i det geografiske området, og hvilke ressurser som ellers er tilgjengelig i den aktuelle regionen, vil ha betydning. Naboljpsordninger og bistand på tvers av politidistrikter, oppbygging av sentrale nasjonale beredskapsressurser og kapasiteter, bistand fra andre offentlige etater og samarbeid med frivillige organisasjoner er eksempler på former for supplering av den enkelte politienhets daglige grunnberedskap i kriser.

Ved omfattende kriser som involverer flere sektorer, som foregår over større geografiske områder, eller som krever ekstraordinære ressurser, vil det ofte bli behov for sentral krisehåndte-

ring, koordinering og ledelse. Etater, direktorater og departementer må være forberedt på å håndtere og samvirke alle typer kriser.

1.4 Meldingens tilknytning til andre dokumenter og prosesser

Justisministerens og forsvarsministerens redegjørelse i Stortinget 10. november 2011 og Stortingets vedtak 8. mars 2012

Den 10. november 2011 redegjorde justisministeren og forsvarsministeren i Stortinget for angrepene 22. juli 2011 og oppfølgingen. Stortinget nedsatte en særskilt komité som behandlet redegjørelsene. I forbindelse med behandlingen av komitéens innstilling, Innst. 207 S (2011–2012), fattet Stortinget 14 vedtak.

Vedlegg 1 gir en oversikt over vedtakene og henvisning til omtale i meldingen.

Statsministeren og justis- og beredskapsministerens redegjørelse i Stortinget 28. august 2012 og Innst. 210 S (2012–2013) fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen

I Stortingets møte 28. august 2012 redegjorde statsministeren og justis- og beredskapsministeren for regjeringens oppfølging av 22. juli-kommisjonens rapport. Stortinget vedtok å sende redegjørelsene til Kontroll- og konstitusjonskomiteen for videre behandling.

Den 19. februar 2013 avga Kontroll- og konstitusjonskomiteen sin innstilling. Den ble behandlet i Stortinget 5. mars 2013.

Komiteens flertall, medlemmene fra Framskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, peker på at både 22. juli-kommisjonen og kontrollhøringene har påvist at det var omfattende svikt i beredskapen og i ivaretagelsen av befolkningens sikkerhet den 22. juli 2011.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet peker på at 22. juli-kommisjonen har påvist at håndteringen av terrorangrepene ble for svak, at manglene som ble påpekt viste at samfunnet var for dårlig i stand til å avdekke og avverge planer, og ikke i stand til å beskytte seg mot trusler så effektivt som det kan gjøres.

Komiteen mener det er alvorlig og kritikkverdigg at:

- Grubbegata ikke raskere ble stengt
- Midlertidige tiltak for stenging av Grubbegata ikke ble iverksatt
- Bemanningen av politiets operasjonssentraler har vært for dårlig

- Politihelikopteret ikke hadde beredskap
- Nasjonalt varslingsystem ikke fungerte
- Viktig planverk ikke ble iverksatt og ufullstendig benyttet
- Anmodning om bistand fra Forsvaret kom for sent
- Sikring av sentrale bygninger som bl.a. Stortinget kom sent
- Politidirektoratet ikke i tilstrekkelig grad ble målt på sitt arbeid med tanke på samfunnssikkerhet og beredskap
- Risikoen kjennelsen ikke synes å ha vært høyt nok på dagsorden verken hos politiske myndigheter eller hos politiet
- Evnen til å lære av øvelser har vært for liten

Komiteen mener det er svært viktig at de erfaringer, evalueringer og forslag til tiltak som er kommet etter terrorangrepet, blir nøye gjennomgått og vurdert.

Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet

Regjeringen la fram Meld. St. 29 (2011–2012) den 15. juni 2012. I meldingen er regjeringens utgangspunkt et bredt spekter av alvorlige hendelser, både tilsiktede og utilsiktede. Naturkatastrofer som flom kombinert med svikt i telenettet, ekstremvær, spredning av vulkanaske, alvorlig sykdomsutbrudd som pandemi og terrorangrep er alle alvorlige hendelser som kan medføre store skader på samfunnet og enkeltmennesker.

I meldingen redegjør regjeringen for ulike tiltak som bidrar til å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap:

- Styrket sentral krisehåndtering
- Styrking og tydeliggjøring av Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle
- Store tverrsektorielle hendelser med gjensidige avhengigheter, med vektlegging av samvirke og samordning
- Innføring av samvirkeprinsippet, som et fjerde prinsipp for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet
- Styrket sivilt-militært samarbeid
- Reduksjon av sårbarhet i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner

Prop. 73 S (2011–2012) Et forsvar for vår tid

Forsvarets langtidsplan, Prop. 73 S (2011–2012), ble lagt fram 23. mars 2012 og ferdigbehandlet i Stortinget 14. juni samme år. Prop. 73 S (2011–2012) trekker opp overordnede linjer for forsvarspolitikken og fastsetter framtidig forsvarsstruktur.

På bakgrunn av terrorhandlingene 22. juli 2011 fikk forsvarssjefen et særskilt pålegg om å vurdere Forsvarets beredskap og evne til bistand til det sivile samfunn i sitt fagmilitære råd. Dette ble fulgt opp i Prop. 73 S (2011–2012), der det ble lagt premisser og rammer for den videre utviklingen av Forsvarets bidrag til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og oppfølging etter terrorhandlingene.

Prop. 73 S (2011–2012) fastslår at en av regjeringens hovedprioriteringer er å videreutvikle forsvarssektorens evne til å bistå det sivile samfunnet i krisesituasjoner på en smidig og effektiv måte. I utgangspunktet er hovedelementene i Forsvarets struktur dimensjonert for å løse Forsvarets primær oppgaver. Samtidig skal støtten til det sivile samfunn tas med i vurderingen av innretning og dimensjonering av de enkelte kapasitetene i Forsvaret. Dette er relevant blant annet ved utforming av dedikerte oppdrag, beredskapspålegg, lokalisering, krav til opplæring, øving og trening, samt evne til samvirke med aktører utenfor forsvarssektoren.

Prop. 73 S (2011–2012) redegjør for videre utvikling av Forsvarets struktur generelt, og ulike tiltak for å styrke Forsvarets bidrag til samfunnssikkerhet spesielt, herunder:

- Gjennomgang av bistandsinstruksen
- Arbeidet med ny instruks om politiets og Forsvarets objektsikring med sikringsstyrker og en ny instruks om Forsvarets bistand til andre sivile myndigheter enn politiet
- Tydelig innretning av Heimevernet mot vakt hold og sikring, herunder økt øving og trening
- Tydeliggjøring av Gardens oppgaver knyttet til objektsikring i hovedstaden
- Militær helikopterberedskap på Rygge
- Videreutvikling av spesialstyrkenes evne til å bistå politiet innen kontra-terror
- Vurdering av hvordan Forsvarets kapasitet for CBRN-vern kan styrkes, og dermed også evnen til å bistå sivile myndigheter med slike kapasiteter
- Økt vekt på målrettet trenings- og øvingssamarbeid mellom Forsvaret og politiet
- Styrking av Nasjonal sikkerhetsmyndighets (NSM) kapasitet til å varsle og koordinere håndtering av digitale angrep
- Videreutvikling av NSM som det sentrale direktorat for beskyttelse av informasjon og infrastruktur av betydning for samfunnskritiske og andre samfunnsfunksjoner

Langtidsplanen fokuserte også på det sivile samfunns støtte til Forsvaret innen rammen av total-

forsvaret, og at det er nødvendig å sørge for tilfredsstillende planlegging og ordninger også for denne støtten.

Ekstern evaluering av PST

Justis- og beredskapsdepartementet nedsatte i april 2012 et utvalg under ledelse av ambassadør Kim Traavik. Utvalgets mandat var:

- Vurdere om PSTs interne organisering – både ved DSE og det enkelte politidistrikt-, arbeidsprosesser og interne prioriteringer er hensiktsmessige i forhold til tillagte oppgaver
- Vurdere om PSTs ansatte besitter rett faglig kompetanse og om det er en hensiktsmessig vektning mellom de ulike fagmiljø
- Vurdere om PSTs utnyttelse av egne ressurser er optimal
- Så langt som mulig foreta en sammenlikning mellom PST og en annen nordisk sikkerhetstjeneste vurdert opp mot nasjonalt trusselbilde, oppgaver, oppgaveløsning og økonomiske rammer de fem siste år
- På denne bakgrunn samlet vurdere om PST har tilstrekkelige ressurser sett i forhold til den aktuelle trusselsituasjon
- PSTs legale grunnlag skal ikke gjennomgås

Utvalget avga rapporten *Ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste* 1. desember 2012. Utvalget har 56 forslag for å bedre PSTs evne til å løse sitt samfunnsoppdrag

Rapporten har vært på høring med frist 17. januar 2013, og følges nå opp av Justis- og beredskapsdepartementet og PST. For ytterligere omtale av Traavik-utvalgets rapport, henvises det til kapittel 6.

Politianalyseutvalget

Justis- og beredskapsdepartementet nedsatte i november 2012 et utvalg som skal analysere utfordringene i norsk politi. Utvalget skal blant annet vurdere politiets ressursbruk, oppgaveportefølje, prioriteringer, kompetanse, ledelse og organisering. Utvalget skal også vurdere om sentrale administrative ressurser kan omdisponeres for å gi mer politikraft ute i distriktene. Den skal vurdere hvilke endringer som kan gjøres for at politiets oppgaver kan løses bedre og mer effektivt.

Politianalysen skal danne grunnlag for en langsiktig plan for norsk politi, og leveres som en offentlig utredning (NOU) i juni 2013. Regjeringen vil i forbindelse med statsbudsjettet for 2014

legge fram forslag til videre utvikling av norsk politi.

Regjeringen vil i den forbindelse også vurdere endringer i distriktsstruktur. Den desentraliserte og publikumsnære førstelinjetjenesten i politiet forsterkes vesentlig.

1.5 Sammendrag av 22. juli-kommisjonens mandat, hovedfunn og anbefalinger

Ved kongelig resolusjon 12. august 2011 oppnevnte regjeringen en uavhengig kommisjon (22. juli-kommisjonen) for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepet på regjeringskvartalet og massakren på Utøya 22. juli 2011.

Kommisjonens mandat var å foreta en gjennomgang og evaluering for å trekke lærdom fra hendelsene med sikte på at det norske samfunnet skal kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle framtidige angrep, samtidig som en tar vare på sentrale verdier i det norske samfunnet som åpenhet og demokrati.

Kommisjonen fikk i oppdrag å kartlegge alle relevante sider ved hendelsesforløpet og foreta de undersøkelser den mente var nødvendig. Det inngikk ikke i kommisjonens arbeid å ta stilling til straffeansvar eller annet rettslig ansvar, ei heller å vurdere politiets og påtalemyndighetenes etterforskning av anslagene. Det inngikk heller ikke i kommisjonens arbeid å anslå det økonomiske omfanget av skader eller tap.

På denne bakgrunn ble kommisjonen bedt om å se nærmere på samfunnets og myndighetenes evne til:

- å avdekke planer om og avverge angrep
- å beskytte seg mot og redusere konsekvensene av angrep
- å håndtere situasjonen under og etter slike hendelser, herunder ivaretagelse av skadede og pårørende. Kommisjonen skulle også se hen til at mange av de berørte var unge.

Kommisjonen skulle fremme forslag om de tiltak den mener er nødvendige for å få en bedre fremtidig beredskap. De økonomiske og administrative konsekvensene av tiltak skulle, så langt det er hensiktsmessig og mulig innenfor tidsfristen for kommisjonens arbeid, utredes i samsvar med reglene i utredningsinstruksen.

Det ble forutsatt at kommisjonen tok i mot synspunkter fra alle pårørende som ønsket det og fra andre personer som direkte ble berørt av hendelsene.

Kommisjonen ble ledet av Alexandra Bech Gjørsv. De andre medlemmene var Ragnar Line Auglend, Laila Bokhari, Einar Skaarseth Enger, Stefan Gerkman, Torgeir Hagen, Hanne Bech Hansen, Guri Hjeltnes, Linda Motrøen Paulsen og Karin Straume. Kommisjonen la fram sin rapport, NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 13. august 2012.

22. juli-kommisjonen avdekket alvorlig svikt i samfunnssikkerheten, beredskapen og krisehåndteringen. Kommisjonen konkluderer med følgende på s. 449:

- *Angrepet på regjeringkvartalet 22/7 kunne ha vært forhindre gjennom effektiv iverksettelse av allerede vedtatte sikringstiltak.*
- *Myndighetenes evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet. En raskere politiaksjon var reelt mulig. Gjerningsmannen kunne ha vært stanset tidligere 22/7.*
- *Flere sikrings- og beredskapstiltak for å vanskeliggjøre nye angrep og redusere skadevirkningene burde vært iverksatt 22/7.*
- *Helse- og redningsarbeidet ivaretok de skadde og pårørende i akutfasen på en god måte.*
- *Regjeringens kommunikasjon til befolkningen var god. Departementene maktet å videreføre sitt arbeid på tross av skadene.*
- *Med en bedre arbeidsmetodikk og et bredere fokus kunne PST ha kommet på sporet av gjerningsmannen før 22/7. Kommisjonen har likevel ikke grunnlag for å si at PST dermed kunne og burde ha avverget angrepene.*

Kommisjonen har trukket fram fem forutsetninger som den mener var avgjørende for etatenes prestasjoner. Der det sviktet skyldtes det primært at:

- *Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten.*
- *Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak.*
- *Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull.*

- *Potensialet i informasjons- og kommunikasjons-teknologi har ikke vært godt nok utnyttet.*
- *Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig.*

Kommisjonen fremmer 31 anbefalinger til tiltak. Vedlegg 2 inneholder en oversikt over anbefalingene og henvisning til omtale i meldingen.

1.6 Høringsuttalelser

22. juli-kommisjonens rapport ble 17. august 2012 sendt på høring til aktuelle organisasjoner og aktører, med frist for uttalelse 7. september 2012. Høringsbrevet ble sendt til 61 instanser.

Høringsinstansene ble bedt om å forelegge høringsbrevet for berørte underliggende organer, samt organisasjoner og foreninger innenfor eget ansvarsområde som ikke var oppført på adressatlisten. Fylkesmennene ble bedt om å se til at berørte kommuner i deres områder ble kjent med høringen. I tillegg ble det vist til at også andre instanser eller privatpersoner kunne delta.

Høringsinstansene ble spesielt bedt om å kommentere kommisjonens hovedfunn og 31 anbefalinger.

Justis- og beredskapsministeren besluttet å fravike ordinær høringsfrist og satte fristen til tre uker, jf. Utredningsinstruksen punkt 1.3. Beslutningen ble tatt av hensynet til at rask framdrift i arbeidet med oppfølgingen av rapporten fra 22. juli-kommisjonen måtte veie tyngre enn lengre høringsfrist.

Det er mottatt totalt 115 skriftlige uttalelser. Høringsuttalelsene er gjengitt i sin helhet på hjemmesiden til Justis- og beredskapsdepartementet (www.regjeringen.no).

I meldingen vil de ulike høringsuttalelsene underveis bli referert til for å belyse de temaene som meldingen tar opp.

Del I

*Regjeringens overordnede strategi for å forebygge
og håndtere terror*

2 Innledning til Del I – Regjeringens overordnede strategi for å forebygge og håndtere terror

I denne delen av meldingen presenteres regjeringens overordnede strategi for å forebygge og håndtere terror.

Flere land som har opplevd terrorens ødelegelser, har utarbeidet planer og strategier for å gjøre samfunnet best mulig rustet mot terror. Storbritannia har for eksempel en antiterrorstrategi som er bygget opp rundt de fire hovedområdene *pursue, prevent, protect* og *prepare*.¹ EU har en antiterrorstrategi basert på de fire pilarene *prevention, protection, pursuit* og *response*.² Regjeringen har sett hen til erfaringer fra andre land i arbeidet med egen strategi.

Eventuelle justeringer og tilpasninger av strategien vil bli gjort ved behov og strategien vil bli vurdert i forbindelse med samfunnssikkerhetsmeldinger som hvert fjerde år blir lagt fram sammen med Forsvarets langtidsproposisjon. Strategien bygger på fem mål.

Regjeringen vil:

- *Forebygge* radikalisering og voldelig ekstremisme
- *Samarbeide* internasjonalt om forebygging og bekjempelse av terrorisme
- *Avverge* og avdekke terrorhandlinger før de får sjansen til å finne sted
- *Beskytte* samfunnet og gjøre det godt rustet mot terrorangrep
- *Håndtere* terrorangrep på best mulig måte

Dette er omfattende mål. De rommer kjernen i regjeringens politiske prosjekt om å understøtte et samfunn med små forskjeller, der folk opplever trygghet, deltakelse og tilhørighet, der ekstrem voldsideologi har trange kår. Målene er basert på tanken om et godt fungerende samvirke, der vi

skal ha mest mulig ut av samfunnets samlede beredskapsressurser, slik at helheten blir større enn summen av delene.

Målene og regjeringens tiltak for å nå dem presenteres nærmere i hvert sitt kapittel (kapitlene 4–8). Først presenteres imidlertid utviklings-trekkene i trusselbildet vi står overfor (kapittel 3).

Regjeringen har hele veien vært opptatt av å ikke utsette nødvendige tiltak for å styrke samfunnssikkerheten og beredskapen. Dermed var flere tiltak satt i verk eller under arbeid allerede før 22. juli-kommisjonen la fram sin rapport. Regjeringen styrker innsatsen og presenterer flere nye tiltak i denne delen av meldingen. Flertallet av tiltakene er en direkte respons på de 31 anbefalingene til kommisjonen og Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av innstillingen til Den særskilte komité. Samtidig blir tiltakene sett i sammenheng med noe mer: En helhetlig strategi for å forebygge og håndtere terror.

Begreper og avgrensning

Terrorisme er alvorlig kriminalitet som ofte har forgreninger på tvers av landegrensener. Det finnes ikke en allment akseptert definisjon av terrorisme. I Norge er det straffeloven og sikkerhetsloven som definerer hva som kan regnes som en terrorhandling. I straffeloven § 147a defineres terrorisme som lovbrudd begått i den hensikt å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet, å skape alvorlig frykt i en befolkning eller å urettmessig tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen, eller for et annet land eller en annen mellomstatlig organisasjon. I sikkerhetsloven § 3 defineres terrorhandlinger som ulovlig bruk eller trussel om bruk av makt eller vold mot personer eller eiendom, i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning eller samfunnet for øvrig for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.

¹ CONTEST – The United Kingdom’s Strategy for Countering Terrorism. <http://www.homeoffice.gov.uk/counter-terrorism/uk-counter-terrorism-strat/>.

² http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/133275_en.htm.

Det er ikke et tydelig skille mellom terrorisme og andre former for voldskriminalitet. Attentat, sabotasje, gisseltaking og andre situasjoner der vold benyttes for å oppnå politiske mål, faller inn under fenomenet politisk vold, som er et langt mer omfangsrikt fenomen enn terrorisme. 22. juli-kommisjonen trekker fram at gjerningsmannens angrep på Utøya har enkelte fellestrekk med skoleskyting.³ Regjeringens mål og tiltak for å forebygge og håndtere terror, vil også bidra til å styrke innsatsen i kampen mot beslektet alvorlig kriminalitet.

Arbeidsdeling mellom sivil og militær side

Sivile myndigheter har primæransvaret for å ivareta samfunnssikkerheten, mens Forsvarets primær oppgaver er å hevde Norges suverenitet og suverene rettigheter, og forsvare landet mot ytre angrep (statssikkerhet). Denne arbeidsdelingen har solide politiske og konstitusjonelle røtter i

³ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 45.

Norge. Det er videre en lang tradisjon for at Forsvaret yter bistand til sivile myndigheters krisehåndtering. Terrorhandlingene 22. juli 2011 synliggjorde behovet for at Forsvaret er beredt til å yte slik bistand.

Det kan være glidende overganger mellom terrorisme som en form for kriminalitet, og terroranslag som tar former som medfører at de blir å anse som væpnede angrep på nasjonen i henhold til FN-pakten. Politiet har hovedansvaret for å forebygge og bekjempe terror. Forsvaret har ansvaret for å håndtere et væpnet angrep på Norge. Det er regjeringen som avgjør om et terrorangrep skal konstateres å være et væpnet angrep.

Forsvaret har også et selvstendig ansvar for å håndtere situasjoner hvor et sivilt fly gjennom sitt operasjonsmønster reiser mistanke om at det kan bli brukt som et våpen i et terrorangrep (såkalt «renegade»). Slike situasjoner er tidskritiske, og det er kun Forsvaret som besitter kapasiteter til å håndtere disse truslene.

3 Trusselbilder – utviklingstrekk

For å kunne erkjenne at det foreligger en risiko, må trusselbildet være kjent og forstått. Dette omfatter både kunnskap om hvilke aktører som kan ha motivasjon og kapasiteter til å utføre angrep, hvilke metoder som kan være aktuelle og hvilke mål som kan være utsatt.

I 22. juli-kommisjonens rapport settes terrorangrepet 22. juli inn i en bredere sammenheng, ved at det i kapittel 4 gis en gjennomgang av sentrale utviklingstrekk i terrorisme som et transnasjonalt fenomen de siste 20–30 årene. Kommisjonen gjennomgår både utviklingen i trusselbildet og de mål som har blitt rammet av angrep. Justis- og beredskapsdepartementet mener at det trusselbildet som Norge må forholde seg til og forberede seg på, er noe mer omfattende og bredere sammensatt enn det hovedbildet som tegnes i kommisjonens rapport.

I dette kapitlet gis det en oversikt over mulige terroraktører, deres ideologiske ståsted, mål og metoder. Når det gjelder risiko for hendelser som utløses av organisasjoner, personer eller stater bevisste valg, er det ikke mulig å estimere sannsynligheten for at hendelser faktisk vil inntreffe på bakgrunn av erfaringsdata. Framstillingen fokuserer derfor på utviklingstrekk, ulike aktørers intensjoner, muligheter og kapasiteter og samfunnets sårbarheter, fremfor sannsynligheten for at hendelser vil inntreffe.

Framstillingen i dette kapitlet er basert på Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Etterretningstjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighets (NSMs) arbeid med en samordnet risiko- og trusselvurdering for 2013, PSTs åpne trusselvurdering for 2013 og tidligere år, Etterretningstjenestens åpne vurdering Fokus 2013 og TE-SAT 2012 fra Europol (om terror situasjonen og trendrapport).

Beskrivelsen som er gitt i dette kapitlet er ikke uttømmende.

Det til enhver tid foreliggende trusselbildet er avhengig av en rekke faktorer, og det kan raskt skje endringer eller foreligge ny informasjon som kan påvirke bildet. Dette gjør at vurderingen av trusselbildet blir mer komplisert. I dette kapitlet gis det derfor innledningsvis en oversikt over

mulige forhold og utviklingstrekk som vil kunne påvirke terrortrusselen mot Norge og norske interesser framover.

3.1 Forhold og utviklingstrekk som kan påvirke terrortrusselen mot Norge, norske borgere og norske interesser

Verdenssamfunnet står overfor en vedvarende og alvorlig terrortrussel. Terrorismen har ofte internasjonale forgreninger. Angrepet 22. juli 2011 viser at terrorisme også kan oppstå i Norge, utført av en nordmann og med bakgrunn i norske forhold. Trusselbildet som Norge må forholde seg til, påvirkes både av samfunnsutviklingen i Norge og av globale utviklingstrekk.

3.1.1 Utviklingen i verdensøkonomien

Verden opplever omfattende økonomisk uro. Den pågående økonomiske krisen, som særlig rammer en rekke land i Europa hardt, gir ringvirkninger på mange måter.

Økningen av arbeidsledigheten og en stigende fattigdom i land – ikke bare i EU, men også i andre land som har utstrakt handel med EU – kan føre til økt følelse av håpløshet og gjøre særlig unge mennesker mer åpne for propaganda fra forskjellige politiske retninger. Tilstrømmingen til for eksempel høyreekstreme partier har økt i flere europeiske land, og disse partiene har til dels fått parlamentarisk fotfeste. En økt rekruttering til ekstreme miljøer kan medføre at motivasjonen og kapasiteten til å begå terrorhandlinger i Europa øker.

Slike virkninger av den økonomiske krisen har vi så langt ikke sett i Norge. Norge har solide offentlige finanser og for tiden god økonomisk utvikling sammenlignet med andre land. Vi har et høyt inntektsnivå og vi kommer godt ut på internasjonale målinger av livskvalitet. Velstanden er jevnere fordelt enn i de fleste andre land, og inntektsforskjeller går i mindre grad i arv.

Norsk økonomi påvirkes imidlertid av utviklingen på verdensmarkedet og hos våre handelspartnere. Økonomiske nedgangstider i andre land kan føre til lavere etterspørsel etter norske varer og tjenester og dermed også ramme den norske økonomien. I Meld. St. 12 (2012–2013) *Perspektivmeldingen 2013* drøftes utviklingstrekk og utfordringer for norsk økonomi framover.

3.1.2 Endret styresett i land og regioner

En globalisert verden er preget av rask og omfattende flyt av varer, kapital, personer og informasjon over landegrensene. Nedbygging av grensehindringer skaper muligheter for verdiskapning, velferd og utvikling. Samtidig vil det være land og grupper som ikke får ta del i en slik positiv utvikling.

Midtøsten og Nord-Afrika representerer i dag et belte av ustabilitet. Siden våren 2011 har flere land i dette området gjennomgått omveltninger i form av folkelige opprør og regimeskifter. Utviklingen mot mer demokratiske styreformers vil imidlertid kunne ta tid. Tilbakefall i form av mer totalitære regimer kan tenkes. Udemokratiske og undertrykkende regimer kan lede til hat og ekstremisme, som igjen kan føre til radikalisering og gi økt opplutning om terrorisme som virkemiddel.

Terroristers mulighet til å operere med base i såkalt svake statsdannelser er en utfordring. Erfaringer fra Afghanistan for et tiår siden, så vel som deler av Pakistan, Jemen og Sahel-beltet, viser at ekstreme grupper raskt etablerer seg der statenes styringsevne er svekket. At terrorister på denne måten finner en frihavn, er problematisk for hele verdenssamfunnet. Stater med en svak sentralmyndighet gjør det mulig for terroristgrupper å operere mer eller mindre fritt. Våpen er ofte lett tilgjengelig og myndigheter kan ha begrensede ressurser til rettshåndhevelse eller være påvirket av korrupsjon. Konfliktsoner kan også brukes til lokalisering av treningsleire og gir mulighet til å erverve praktisk kamperfaring. Terrorister kan oppnå støtte i lokalbefolkningen ved å tilby tjenester som ikke lenger tilbys av myndighetene.¹

3.1.3 Internasjonalt engasjement og politiske enkeltsaker

Myndighetenes politiske standpunkter i enkeltsaker vil kunne påvirke terrortrusselen både nasjonalt og internasjonalt. En mer framtrødende inter-

nasjonal rolle – utenrikspolitisk, økonomisk eller på annen måte – vil også kunne gjøre de enkelte nasjoners interesser mer eksponert for trusler globalt.

Norsk engasjement internasjonalt og i politiske enkeltsaker har tidligere gitt Norge negativ oppmerksomhet fra militante islamister lokalt og internasjonalt. Det er særlig temaer som militante islamister oppfatter som krenkende mot religionen islam, eksempelvis karikaturesaken, som synes å være en viktig motivasjonsfaktor i den grad disse planlegger angrep. Vestlig, og særlig norsk, militær deltakelse i muslimske land brukes i propagandavirksomhet for å øke rekrutteringen til ekstreme miljøer i Norge.

Tidligere har særlig forhold knyttet til Midtøsten-konflikten utløst reaksjoner blant venstre-ekstremister. PST forventer i sin trusselvurdering for 2013 at enkeltsaker i asylpolitikken og forhold ved den økonomiske utviklingen vil kunne påvirke de venstreekstreme miljøene i Norge.

3.1.4 Reise-, bosettings- og etableringsmønstre

I Meld. St. 12 (2010–2011) *Bistand til nordmenn i utlandet* anslås det at nordmenn årlig foretar mer enn syv millioner overnattingsreiser til andre land, mens nærmere 80 000 norske borgere er registrert som fast bosatt² utenfor Norge.

Økt handel og internasjonalt samarbeid, bedre økonomi, rimeligere flybilletter og økt satsing på turisme mange steder har bidratt til både flere og lengre utenlandsopphold og reiser til nye destinasjoner. Denne utviklingen forventes å fortsette også i årene som kommer. Mange norske selskaper og arbeidstakere etablerer seg i land hvor risikoen er høyere enn i Norge.

Økt internasjonal reisevirksomhet og etablering av norsk virksomhet i andre land gjør at norske borgere og norske interesser i større utstrekning eksponeres for internasjonal terrorisme. Norske borgere, ambassader eller næringslivsinteresser kan etter omstendighetene utgjøre selvstendige mål, eller mål på linje med andre vestlige interesser. Det er også en risiko for at norske borgere som befinner seg i utlandet, kan bli tilfeldige ofre for aksjoner der.

På verdensbasis utføres flertallet av terrorangrepene i konfliktområder utenfor Europa.

¹ Kilde: European Union Counter-Terrorism strategy

² Tallet er usikkert grunnet ulik registreringspraksis i ulike land og fordi mange nordmenn ikke registrerer seg ved norsk utenriksstasjon.

3.1.5 Internett

Utviklingen av IKT og framveksten av internett har skapt store endringer i samfunnet de siste tiårene. Stadig nye tjenester og produkter utvikles og anvendes på nye områder.

Utbredelse av internett og bruk av mobile enheter og sosiale medier er økende. Antallet websteder på verdensbasis vokser kraftig. I følge Netcraft Survey har antall websteder med nettaktivitet økt fra 136 millioner i juli 2007 til 670 millioner websteder i april 2012. Veksten er enorm, og forventes å øke kraftig også i de nærmeste årene. Antallet brukere av internett øker også over hele verden. I følge Internet World Stats har det vært en vekst fra ca. 370 millioner brukere i 2001 til ca. 2,2 milliarder brukere i januar 2012. De fleste brukerne er i Asia, Europa og Amerika.

Internett er i dag en viktig arena for offentlige diskusjoner og framsettelse av ytringer. Internett brukes imidlertid også som verktøy av terrorister til å spre sin ideologi ved å bruke nettstedet for å distribuere propaganda og rettferdiggjøre aktiviteter. Således er internett en viktig arena for kontakt med eksisterende medlemmer og bidragsyttere, for rekruttering og for radikaliseringsprosesser. Samtidig kan planlegging av terroraksjoner gjøres vanskeligere å oppdage for sikkerhetsmyndighetene ved at personer kan sitte på svært forskjellige steder i verden og kommunisere kryptert, finne informasjon om mål og gi instruksjoner til medvirkende uten fysisk å måtte møtes.

Internett kan videre brukes som et verktøy til å tilegne seg nødvendig kunnskap for å kunne begå terrorhandlinger. Det finnes nettsteder som fungerer som virtuelle treningsleirer der det gis opplysninger om krigføring og instruksjoner om bruk av våpen og framstilling av bomber. Betydelig informasjon om mulige mål som kan utnyttes av terrorister, er tilgjengelig over internett. Det kan for eksempel være tegninger av offentlige bygg eller høyoppløselige satellittbilder.

3.1.6 Radikalisering

Radikalisering er prosessen der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå sine politiske mål. Radikaliseringprosesser kan skje innenfor alle typer livssyn, politiske retninger og ideologier.

Radikalisering og rekruttering til terroristnettverk forekommer i mange land. Det er en rekke forhold i et samfunn som kan bidra til at det dannes et miljø hvor individer lettere blir radikalisert. Forhold som gjerne trekkes fram inkluderer et

svakt eller autokratisk styresett, rask modernisering underlagt manglende styring, mangel på utsikter til politisk eller økonomisk deltakelse eller manglende muligheter til utdanning.

Også i Norge ser man en utvikling hvor flere unge norske borgere støtter en ekstrem og voldelig ideologi. Det finnes et rekrutteringsgrunnlag i Norge som består av unge personer som ennå ikke er ekstreme. Mange av disse har et polarisert verdensbilde, og enkelte er trolig lett påvirkelige. Andre søker selv aktivt mot tilhørighet i ekstreme miljøer. PST forventer derfor en utvikling der flere unge norske borgere støtter en ekstrem og voldelig ideologi.

En sentral del av regjeringens strategi mot terrorisme er forebygging av radikaliseringsprosesser. Dette omtales nærmere i kapittel 4. Bedre kunnskap om aktører, rammebetingelser og forklaring av faktorer som fører til at unge mennesker radikaliseres er nødvendig, og forskning og kunnskapsinnhenting er en viktig del av denne strategien. Selv om de ideologiske bakgrunnene og målene til de radikaliserte personer i utgangspunktet kan virke svært forskjellige, ser en likevel visse fellestrekk.

Ensaks-ekstremistene konsentrerer seg tilsynelatende om en enkelt sak; dyrevern, miljø eller lignende. Imidlertid vil det svært ofte være slik at disse mener at saken de kjemper for er en konsekvens av dagens samfunnsform som de er uenige i. Slik uenighet vil man også finne hos venstreakstreme og hos islamistiske ekstremister. Et annet trekk man finner igjen hos mange av de ekstreme grupperingene, er troen på at det foreligger en stor konspirasjon rettet mot dem og deres interesser, eller ideen eller folkegruppen grupperingen mener å representere.

Europeiske undersøkelser påpeker at en etablert personlig relasjon til en sentral skikkelse innenfor et radikalt miljø, for eksempel en karismatisk opinionsleder eller annen type autoritetsperson, ser ut til å være viktig for å påvirke personer til å støtte eller utføre politisk motivert vold. Etter hvert som personen trekkes nærmere sin nye omgangskrets, har man sett tendenser til at han velger å isolere seg fra sitt opprinnelige miljø.

De siste årene har det i følge PST vokst fram et voldelig multi-etnisk islamistisk miljø som består av unge personer oppvokst i Norge. De av opinionsformere i miljøet som er oppvokst her, synes i økende grad å være opptatt av å formidle ekstremistisk retorikk der Norge er sentral i fiendebildet. Fokus på nære og konkrete fiender i ekstremisters propagandaformidling kan ha appell til ungdom her i landet. Når mye av propagandavirkningen skjer i offentlighet, innebærer

rer det at mange blir eksponert for ekstreme ideer.

Europeiske analyser viser også en sammenheng mellom det å ha foretatt en eller flere utenlandsreiser til områder hvor radikaliserings og voldelig ekstremisme står sterkt, og støtte til voldelig ekstremisme. Undersøkelsene viser imidlertid at motivasjonen for å reise varierer. Noen reiser med en bevisst tanke om å delta på treningsleire eller for å hente inspirasjon og komme i kontakt med ekstreme miljøer i utlandet. For andre er bakgrunnen for å foreta reisen i utgangspunktet legitime formål som å besøke familien eller studere. I løpet av utenlandsoppholdet påvirkes imidlertid personen i retning av en voldsorientert overbevisning. PST har det siste året registrert at flere personer enn tidligere har reist fra Norge til konfliktområder.

Europeiske undersøkelser tyder videre på at internett i seg selv, og det å være aktiv på ekstremistiske nettsider og diskusjonsfora, ikke er tilstrekkelig til å bli radikaliseret. Internett er imidlertid en ideell plattform for å spre konspirasjonsteorier for å begrunne et politisk syn.

3.2 Organisering av terrorisme

Personer og grupper med kapasitet til å begå terrorhandlinger eller andre omfattende voldshandlinger kan organisere seg på forskjellige måter – fra enkeltpersonen som agerer på eget initiativ, og som planlegger og handler helt alene uten tilknytning til en organisasjon eller struktur – til personer som er medlemmer av terrororganisasjoner som al-Qaida eller PKK.³

Selv om man fortsatt har terrororganisasjoner med en strengt hierarkisk struktur som PKK, viser utviklingen at andre mer uavhengige nettverk oppstår.

Etterretningstjenesten påpeker i Fokus 2013 at al-Qaidas organisasjon er blitt gradvis svekket, først og fremst som følge av at internasjonale kontra-terroriltak har redusert kjerneorganisasjonen og dens evne til å rekruttere, kommunisere og drive operasjonsplanlegging.

I dag vurderes al-Qaida å være et samlebegrep for kjerneorganisasjonen, som fremdeles har tilholdssted i stammeområdene mellom Pakistan og Afghanistan. Dette sentrale lederskapet fungerer som inspirator for samarbeidende grupper, som har fått større innflytelse og betydning. Al-Qaida

har i dag fire anerkjente filialer: Al-Qaida i Irak (AQI), al-Qaida i det islamske Magreb (AQIM), al-Qaida på den arabiske halvøy (AQAP) og al-Shabaab. I tillegg til de offisielle filialene er det en rekke organiserte grupper som er sterkt inspirert av al-Qaidas ideologi, og som har varierende grad av tilknytning til nettverket, blant annet i Nigeria, Mauretania og Syria. Den arabiske våren har også gitt ideologien en oppsving i blant annet Libya, Tunisia og Egypt. I løpet av 2012 har en rekke grupper brutt ut av AQIM. En av disse, al-Mulathman-bataljonen, gjennomførte terrorangrepet mot gassinstallasjonen i In Amenas i Algerie i januar 2013.

Til tross for svekkelsen er al-Qaidas propagandavirksomhet et effektivt middel for å opprettholde organisasjonens posisjon og definisjonsmakt. Al-Qaida som politisk-religiøs ideologi lever videre selv om den sentrale organisasjonen er svekket. Et eksempel er den nåværende leder Ayman al-Zawahiris oppfordring i oktober 2012 til kidnapping av vestlige borgere.

Dagens terrortrussel mot Vesten og Norge er derfor ytterligere fragmentert og uoversiktlig.

Europol påpeker også at svekkelsen av al-Qaida og dermed av deres evne til å gjennomføre større angrep, vil føre til at de vil forsøke å rekruttere individuelle støttespillere i vestlige land til å planlegge og gjennomføre angrep. Al-Qaida har ifølge Europol også oppfordret til individuell jihad gjennom gjennomføring av småskala angrep. Al-Qaida-fraksjonen i Jemen har i internettpublikasjoner⁴ oppfordret enkeltpersoner i vestlige land til å begå forskjellige typer terrorhandlinger på egenhånd uten kontakt med andre. Europol antar i en europeisk sammenheng at det er sannsynlig at angrepstrusselen fra voldelige «homegrown» og selvstendige jihadist-celler vil passere trusselen fra de organiserte gruppene som har forbindelse til al-Qaida.

I de senere år har flere utførte eller avbrutte terrorangrep i Europa og den vestlige verden blitt utført av personer som har agert på egenhånd. Bakgrunnen kan variere. Det kan dreie seg om gjerningsmenn som har forbindelser til etablerte terrororganisasjonsformer, men som bevisst velger å agere alene for å unngå å bli oppdaget. Det kan imidlertid også dreie seg om personer som agerer på eget initiativ uten nærmere interaksjon med andre grupper eller nettverk. Risikoen for slike angrep gjør at trusselbildet blir mer komplekst og vanskelig å bedømme.

³ Kurdistans Arbeiderparti – Partiya Karkeren Kurdistan

⁴ Al Qaida (Jemens) Online magasin «Inspire» mai 2012

3.3 Mål for terror

22. juli-kommisjonen viser i kapittel 4 til at omtrent hvert tiende terrorangrep hittil har vært rettet mot et *myndighetsmål*. Angrep på sentrale og symboltunge myndighetsmål er attraktive mål for terrorister fordi det framstår som angrep mot «statens hjerte». Det er ikke bare sentrale regjeringsapparater som har vært mål for terrorangrep, men også en rekke andre myndighetsmål, som ambassader.

22. juli-kommisjonen peker videre på at før 22. juli 2011 hadde de store terrorangrepene i Europa først og fremst vært rettet mot *sivile mål og tett befolkede områder*. I den senere tid har særlig angrep fra islamistiske terrorister vært såkalte simultane angrep. Det vil si at flere angrep har vært gjennomført innenfor et kort tidsrom. Eksempler er angrepene i USA 11. september 2001, i Madrid 11. mars 2004, i London 7. juli 2005 og i Mumbai 26. – 29. november 2005.

I tillegg til tett befolkede passasjertransportmidler, har det forekommet terrorangrep mot skoler. Eksempler på slike angrep finner man både i USA, Tyskland, Russland, Frankrike og Finland. Også angrepet på Utøya 22. juli 2011 var et angrep på et begrenset område hvor det befant seg mange personer på samme tid.

I Norge ser en at antall trusler mot norske myndighetspersoner har økt vesentlig etter terrorhandlingene 22. juli 2011. Ytringene og truslene har også blitt grovere og mer alvorlige. PST forventer et vedvarende høyere nivå når det gjelder trusselaktivitet og negativ oppmerksomhet rettet mot enkelte myndighetspersoner. PST peker imidlertid også på at majoriteten av dem som framsetter trusler mot norske myndighetspersoner anses å være psykisk ustabile. Det er generelt lite samsvar mellom truslene og den faktiske viljen og evnen til å utføre handlingen det trues med.

Det må også tas høyde for at terrorister i framtiden vil søke nye mål. Etter hvert som IKT-systemer er blitt stadig viktigere, mer integrert i alle deler av samfunnet og utgjør en stadig større del av det som er kritisk for at samfunnet skal fungere normalt, vil også disse være i større fare for å bli utsatt for angrep. Dersom en angriper kan bryte seg inn i eller ødelegge prosess- og styringssystemer, kan angriperen ta kontroll over eller lamme for eksempel kraftproduksjon, kraftoverføring, raffinerier, vannforsyning, rensesanlegg, samferdsel eller kommunikasjon.

3.4 Angrepsmetoder

Det finnes en rekke forskjellige framgangsmåter og angrepsmidler en person som ønsker å begå terrorhandlinger kan benytte seg av. Ofte vil gjerningspersonen(e) benytte en kombinasjon av angrepsmidler. I 22. juli-kommisjonens rapport kapittel 4 er det en omfattende gjennomgang av terrorangrep hvor særlig skytevåpen, sprengstoff eller begge deler har vært benyttet. Et viktig utviklingstrekk har vært at terrorister i økende grad velger slike enkle og konvensjonelle angrepsmetoder, selv om det ikke kan utelukkes at terrorister vil benytte ikke-konvensjonelle metoder.

Det må imidlertid også tas høyde for at hittil ukjente metoder og angrepsmidler brukes. Selv om flykapringer var et velkjent fenomen, var angrepene i USA 11. september 2001, med bruk av kaprede passasjerfly som våpen til å ødelegge bygninger, en overraskende angrepsform. 22. juli-kommisjonen skriver på s. 65: «Teknologiske nyvinninger som for eksempel innenfor kyber- eller droneteknologi kan føre til at hittil ukjente varianter av terrorangrep iverksettes». Det er viktig å følge den teknologiske utviklingen for å kunne identifisere hva vi skal være på vakt overfor.

De siste årene har NSM håndtert et sterkt økende antall saker i det digitale rom, fra nærmere 1500 i begynnelsen av 2011 til om lag 2500 i slutten av 2012. Spesielt bekymringsfullt er det kraftige økende antall målrettede spionasjeoperasjoner mot norsk industri og norske interesser.

Fra andre land i Europa har vi eksempler på at det er iverksatt åpenbart velorganiserte angrep mot store deler av et lands IKT-infrastrukturer med sikte på å lamme viktige samfunnsfunksjoner. Iran opplevde i 2010 at deres infrastruktur i tilknytning til urananrikningsanlegg ble angrepet. Programmene som ble benyttet (Stuxnet) var i følge media særlig rettet mot en type kommersiell styringsprogramvare som ble benyttet av iranske myndigheter i urananrikningsanlegget. Samme kommersielle programvare er i bruk verden over. Etterretningstjenesten viser også til opprullingen i 2011 av den såkalte Operasjon Night-Dragon, som rettet seg mot et knippe internasjonale energiselskaper, hvor en statlig aktør gjennom flere år systematisk hadde utnyttet sikkerhetshull for til slutt å skaffe seg muligheten til å hente ut sensitiv informasjon fra selskapene. I dag synes ikke ikke-statlige aktører å ha kapasitet til å gjennomføre slike cyberangrep. På sikt vil også ikke-statlige aktører kunne utvikle slike kapasiteter. Det er allerede i dag en utfordring at statlige aktører ofte

bruker stedfortredere (hacktivistgrupper⁵, universitetsmiljøer, halvstatlige bedrifter og andre) til å utføre handlinger som gjør det vanskelig å spore operasjonen tilbake til en statlig myndighetsstruktur.

CBRN⁶-midler har til nå i liten grad vært benyttet i terrorangrep. Angrepet i undergrunnsbanen i Tokyo i 1995, der nervegassen Sarin ble benyttet, er et eksempel.⁷ Bruk av gass og/eller andre giftige kjemikalier på større ansamlinger av mennesker – særlig i offentlig kommunikasjon eller offentlige bygninger – er del av dagens trusselbilde. Forgifting av vann/matvareforsyningen med kjemikalier eller biologiske midler kan heller ikke avskrives fra trusselbildet.

Til nå har biologiske angrep i liten grad vært benyttet av terrorister, men fra tid til annen omtales hendelser der noen har mottatt det man frykter skal være miltbrannbakterier (Antrax). Miltbrannbakterier ble benyttet i biologisk krigføring allerede i første verdenskrig. En uke etter angrepene 11. september 2001 i USA ble flere senatskontorer utsatt for antraxangrep, hvorpå fem personer døde og en rekke ble skadet. Antraxangrepene i USA viste at selv begrensede biologiske anslag vil kunne medføre betydelige beredskapsutfordringer.

Biologiske angrep kan tenkes benyttet både mot befolkningen og mot matvareforsyningen. Det må antas at det i forskningsinstitusjoner forskes både på virus og bakterier som kan settes inn som angrepsmiddel mot en befolkning. Det kan få store følger om slike substanser kommer på avveie og benyttes til angrep.

«Skitne bomber» er konvensjonelle sprenglegemer som ved eksplosjon sprer radioaktivt materiale over større eller mindre områder. En slik bombe detonert i et tett befolket område kan gjøre svært stor skade, både på mennesker som

blir direkte utsatt for radioaktivt materiale og ved at området blir radioaktivt forurenset.

3.5 Nærmere om trusselen fra ulike grupperinger og aktører

Framstillingen av trusselen fra ulike grupperinger og aktører internasjonalt er i dette kapitlet basert på Fokus 2013 og TE-SAT 2012 fra Europol.

Framstillingen av trusselbildet fra ulike grupperinger og aktører i Norge og mot norske interesser er basert på den åpne samordnede risiko- og trusselvurdering fra Etterretningstjenesten, NSM og PST, samt PSTs åpne trusselvurderinger for 2013 og tidligere år.

3.5.1 Politisk-religiøs motivert vold – islamistisk inspirert terrorisme

Samordnet risiko- og trusselvurdering fra Etterretningstjenesten, NSM og PST for 2013 sier at trusler fra personer inspirert av ekstrem islamistisk ideologi anses å utgjøre den mest alvorlige terrortrusselen mot Norge og norske interesser i 2013. Truslene forventes å komme fra aktører som befinner seg i og utenfor Norge.

I Norge er det et multi-etnisk ekstremt islamistisk miljø som utgjør den største terrortrusselen. Miljøet består hovedsakelig av unge menn oppvokst i Norge. Miljøet har flere handlingsorienterte ledere, og de formidler en ekstremistisk retorikk der blant annet Norge er sentral i fiendebildet. Det forventes at dette miljøet fortsatt vil være aktivt med på å radikalisere, rekruttere, spre voldelig propaganda og samle inn penger.

Noen av personene i miljøet som anses å utgjøre en trussel, er uforutsigbare og framstår som impulsive. Usikkerheten forsterkes ytterligere ved at pågående radikalisering og rekruttering medfører at nye trusselaktører kommer til. Dette kan være aktører som er vanskelig å avdekke, og som dermed forblir ukjente fram til en eventuell terrorhandling.

I 2012 ble det registrert at flere personer fra kjernen i det voldelige multi-etniske islamistiske miljøet i Norge reiste til konfliktområder. Samtidig som flere foretok slike reiser enn tidligere, ble reisevirksomheten mer organisert. Noen av disse har sluttet seg til militante islamistiske grupper og kan ha vært involvert i kamphandlinger. Reisevirksomheten kan være med på å øke trusselen. Dette fordi de som reiser kan få økt vilje og evne til å gjennomføre terrorhandlinger på norsk jord, eller mot norske interesser i utlandet. På slike

⁵ «Hacktivism» er resultatet av ordene «hacking» og «aktivisme» og oppsto i slutten av 1990-årene. Fenomenet er knyttet til bruk av datamaskiner og datanettverk som et middel til protest for å fremme politiske mål. Det kan også defineres som «ikke-voldelig» bruk av ulovlig digitale verktøy i jakten på å påvirke samfunnet og oppnå politiske mål. Hacktivism kan utøves i form av skadeverk og driftsstans på websteder, omdirigeringer av trafikk, «denial-of-service» angrep, informasjonstyveri, websted parodier eller manipulering. Mål er ofte offentlige myndigheter, politiske organisasjoner, større bedrifter og internasjonale virksomheter. Det har vært en rekke hendelser rundt om i verden som har påført ofrene betydelige økonomiske tap og lammet virksomheter.

⁶ Chemical, Biological, Nuclear and Radiological

⁷ Dette medførte 13 døde, 50 alvorlig skadde og nærmere 1000 lettere skadde. Sarin-gassen som ble benyttet hadde gruppen som utførte angrepet produsert selv.

utenlandsopphold får de ideologisk skoling, kamperfaring og utvider kontaktnettet til ekstreme islamister. Personer med kamperfaring fra utlandet får økt status i de norske ekstreme miljøene og vil kunne ha en mobiliserende effekt i disse miljøene. Viktigst er at de ved å ta del i krigshandlinger kan få økt mental evne og vilje til å utføre vold og drap. Voldspotensialet i deler av miljøet forventes derfor å kunne øke.

Militant islamisme utgjør fremdeles den mest alvorlige terrortrusselen mot norske interesser i utlandet. Dagens terrortrussel framstår som stadig mer fragmentert og uoversiktlig. Trusselen springer ikke lenger ut av en enhetlig og klart definert al-Qaida-organisasjon, men er snarere preget av en rekke ulike organisasjoner og nettverk, som ikke er avhengig av sentral styring for å utføre terrorangrep. Flere av grupperingene har uklart tilknytning til hverandre og til al-Qaidas kjerneorganisasjon. Al-Qaidas regionale filialer får stadig økt betydning for å iverksette ledelsens intensjon om å utføre angrep i Europa.

Utviklingen der ekstreme islamister med tilknytning til Norge reiser til konfliktsoner og knytter seg til militante islamistgrupper, kan bidra til å øke terrortrusselen mot Norge. Norske borgere som oppholder seg hos militante islamistgrupper i utlandet, anses å bidra til et sterkere fokus på norske interesser internasjonalt. I hovedsak anses imidlertid terrortrusselen i utlandet først og fremst å være en konsekvens av militante islamisters fiendebilde mot Vesten generelt, og ikke mot norske interesser i utlandet spesielt.

3.5.2 Annen politisk motivert vold, herunder høyre- og venstreekstremisme

Samordnet risiko- og trusselvurdering fra Etterretningstjenesten, NSM og PST for 2013 viser til at det har vært en økning i politisk ekstremistisk og voldelig aktivitet i Europa de siste årene. Det er imidlertid lite som tyder på at politiske ekstremister har ambisjoner om å gjennomføre terrorangrep på tvers av landegrenser. Økningen i politisk aktivitet i Europa har foreløpig ikke påvirket trusselbildet i Norge.

De høyreekstreme og islamfiendtlige miljøene i Norge er små og består av løse nettverk. Personene deler et sterkt hat mot myndighetene og motstand mot innvandring. Det er også små venstreekstreme miljøer i Norge, hovedsakelig i de største byene. Miljøene evner å mobilisere et hundretalls aktivister ved enkelte demonstrasjoner og markeringer. Hovedutfordringen er potensielle ekstremister som ikke inngår i de organiserte

høyre- og venstreekstreme miljøene. Slike personer kan ha en ekstrem overbevisning, uten nødvendigvis å kommunisere denne. Også her er hat mot myndighetene, ofte kombinert med konspirasjonsteorier, et fellestrekk. Slike individer og miljøer er vanskelig å avdekke.

Gjerningsmannen bak angrepene 22. juli 2011 vil fortsatt være en inspirator for enkeltpersoner i Norge og internasjonalt. Det er flere eksempler på at utenlandske sympatisører har planlagt terroraksjoner inspirert av hans handlinger, eksempelvis i Polen og Tsjekkia. Det er mulig at også norske sympatisører kan forsøke å gjennomføre voldelige handlinger. Disse kan være inspirert både av gjerningsmannen som person, hans ideologiske budskap og hans handlinger. Selv om de fleste sympatisører i Norge synes å ta avstand fra terroraksjonen på Utøya, er det flere som støtter angrepet mot regjeringsskvartalet og regjeringen.

En tiltakende polarisering vil øke sannsynligheten for voldelige sammenstøt mellom ulike ekstreme grupper. Demonstrasjoner og provokasjoner fra høyreekstreme eller islamfiendtlige vil kunne føre til voldelige konfrontasjoner med venstreekstreme og ekstreme islamister. Voldshandlinger i Norge utført av ekstreme islamister, vil utløse trusler og økt fare for voldsbruk fra islamfiendlige miljøer.

Det vurderes som mest sannsynlig at eventuelle terrortrusler fra høyreekstreme eller islamfiendtlige aktører, rettet mot Norge eller norske interesser i utlandet, vil komme fra enkeltindivider eller små grupper.

Høyreekstrem terrorisme

Europol mener også at trusselen i Europa fra høyreekstrem terrorisme i større grad kommer fra uoppdagede «soloaktører» eller små grupperinger enn fra etablerte høyreekstreme grupperinger. Det er en bekymring for at statlige innsparingsprogrammer som følge av den økonomiske krisen, immigrasjon og innvandringsdebatten kombinert med en desillusjonisme over det politiske miljøet, kan føre til en økning i voldelig høyreekstrem aktivitet. Rekruttering til miljøet og distribusjon av voldelig høyreekstrem propaganda er en alvorlig bekymring, ifølge Europol.

PST sier i sin trusselvurdering for 2012 at det i 2010 og 2011 har vært en viss økning i aktivitetsnivået i de tradisjonelle høyreekstreme miljøene i Norge. Aktiviteten preges imidlertid fortsatt av fravær av sterke lederskikkelser og mangel på en samlende ideologisk plattform. Dette forventes ikke å endre seg i 2013. Miljøene har ikke en klart

definert felles ideologi, men forenes i ulik grad av fremmedfrykt, antisemittisme, norrøn og/eller nazistisk symbolikk og voldsromantikk. Antall voldelige høyreekstreme personer er fortsatt lavt, men ekstreme islamisters deltakelse i den offentlige debatten kan bidra til økt gjensidig radikalisering og oppslutning om og rekruttering til høyreekstreme og særlig antiislamske miljøer. Eksempler fra andre europeiske land viser at det særlig er enkeltpersoner, eller små grupper på to eller tre personer, som gjennomfører høyreekstreme voldshandlinger. En betydelig del av den høyreekstreme aktiviteten i Norge er uorganisert. Den foregår blant annet på sosiale medier og nettsteder hvor deltakerne utveksler høyreekstreme ytringer og ideer. Selv om det forventes at den generelle trusselen fra de organiserte høyreekstreme miljøene forblir lav, utgjør små grupper og enkeltpersoner en potensiell trussel.

Antiislamsk terrorisme

PST sier i sin trusselvurdering for 2012 at antiislamske miljøer i Norge ønsker å fremstå med kulturell og politisk bredde. Det ligger imidlertid en klar fremmedfiendtlig ideologi til grunn for virksomheten. Ifølge antiislamsk tankegodt er Europa og Norge i ferd med å bli islamisert, og islams utbredelse må derfor stanses. Norske myndigheter, samt enkelte profilerte offentlige personer, holdes ansvarlig for den påståtte islamiseringen av samfunnet.

Antiislamske organisasjoner i Norge synes å ha et bredere rekrutteringsgrunnlag enn de tradisjonelle høyreekstreme miljøene, men gruppene er relativt små. Medlemmene assosieres i utgangspunktet ikke med nynazistiske eller høyreekstreme symboler og holdninger. Til forskjell fra tradisjonell høyreekstremisme, er det antiislamske fiendebildet basert på kulturell fremfor biologisk rasisme. Videre uttrykker flere antiislamske aktører støtte til Israel.

Det er stor aktivitet på flere antiislamske nettsider. De fleste nettsidene fremmer ikke et voldelig budskap. De formidler imidlertid konspirasjonsteorier kombinert med sterk samfunnspolitisk misnøye. Dette kan virke radikaliserende på utsatte personer. Det er også flere enkeltpersoner i de virtuelle miljøene som publiserer ytringer med et eksplisitt voldelig budskap.

De etablerte antiislamske organisasjonene i Norge tar avstand fra bruk av politisk motivert vold og opererer innenfor ytringsfrihetens grenser. Samtidig tiltrekker organisasjonene seg voldelige enkeltpersoner. Flere av dem har vært til-

knyttet tradisjonelle høyreekstreme miljøer. Det forventes at enkelte av disse personene vil forsøke å utnytte de antiislamske organisasjonenes rekrutteringsgrunnlag til å etablere undergrupper som har en mer voldelig profil.

Det er mange personer som blir inspirert av de antiislamske miljøenes fremmedfiendtlige budskap. Antall personer som oppfordrer til eller truer med bruk av vold med henvisning til antiislamsk retorikk, synes å være økende.

Ensaksterrorisme

Europol skriver i TE-SAT 2012 at det er en økning i aktiviteten av voldelige dyrerettighetsekstremistgrupper og voldelige miljøekstremistgrupper. Det er et lavt antall alvorlige hendelser forårsaket av slike ensaks-grupperinger, men gruppenes aktiviteter gir grunn til bekymring. Aktiviteter utøvd av slike grupper går fra enkelt skadeverk til alvorlig ødeleggelse og bruk av brannbomber til improviserte eksplosiver. Det finnes ingen prototype av voldelige ensaks-ekstremistgrupper, men enkelte grove fellestrekk finnes. Majoriteten er forholdsvis unge og kan bli funnet i en gruppe av idealistiske, ofte fremmedgjort ungdom som ikke er enig med den retningen samfunnet tar og derfor er villig til å søke å oppnå sine mål med voldelige handlinger. Grupperingene har ifølge Europol likhetstrekk med voldelige venstreekstremistiske grupper, noe som også kan være en forklaring på et økt samarbeid mellom voldelige venstreekstremistiske grupper og voldelige miljøekstremistiske grupper. Gruppene er profesjonelle og har ofte medlemmer med høy kapasitet til å utnytte internett for rekruttering og propaganda. Dette gjør at trusselen fra slike grupper i Europa øker.

I Norge har det vært utført voldelige aksjoner fra ekstreme dyreverngrupperinger, og et nettverk sier på sin nettside at de støtter sabotasjebrann.⁸

Venstreekstrem terrorisme

Europol peker på at det ved siden av voldelige (mot)demonstrasjoner mot høyreekstremes møter, de siste årene har vært en rekke tilfeller av koordinert utsendelse av brev bomber til flere mål. Bruk av brannsatser er ikke noe nytt fra den venstreekstreme siden, men det at spesifikke svake punkter i jernbanestrukturen utsettes for angrep er nytt. Slike sabotasjeangrep ble i 2011 utført i Tyskland, Italia og Finland.

⁸ <http://www.dyrenesfrigjøringsfront.com> (pr. 1.1.13)

I flere europeiske land har voldelig venstreekstremer aktivitet økt betydelig de siste årene. Økningen sees i sammenheng med voksende sosial uro som følge av økonomisk nedgang i Europa.

Aktivitetsnivået innenfor voldelige venstreekstremer miljøer i Norge har vært stabilt de siste årene. Miljøene er små og befinner seg hovedsakelig i de største byene. I miljøene inngår en del aktivister som er i stand til å begå voldelige handlinger. De venstreekstremer miljøenes målsetting er i følge PST først og fremst å stoppe framveksten av høyreekstremer grupper og personer i Norge. Norske venstreekstremer har hovedsakelig gjennomført voldelige demonstrasjoner og markeringer rettet mot høyreekstremer, konflikter i Midtøsten og klima- og globaliserings-spørsmål.

Norske venstreekstremer miljøer har utstrakt kontakt med likesinnede miljøer i utlandet. Det er likevel lite sannsynlig at utviklingen i enkelte europeiske land i seg selv vil føre til økt voldelig aktivitet i Norge.

3.5.3 Separatistiske/nasjonalistiske grupperinger

I Europa finnes det fortsatt separatistbevegelser i Spania (ETA) og Nord-Irland. ETA annonserte i 2011 en permanent våpenhvile og slutt på utpressing for å kreve inn penger, men grupperingen fortsetter i følge TE-SAT å rekruttere nye medlemmer og samle inn informasjon om nye mål. I Nord-Irland har man sett en økning i volden fra dissenterende republikanske grupper. Mange av disse gruppene er sterkt involvert i organisert kriminalitet. I Frankrike fortsetter korsikanske terrorister å utføre angrep. PKK er fortsatt aktive i Europa og da særlig med rekruttering og pengeinnsamling. En militant fraksjon av LTTE opererer i Europa for å få støtte til finansiering og logistikk blant eksiltamiler. (Europol anser trusselen om angrep fra disse i Europa som lav). En del av denne virksomheten er organisert kriminalitet for å tjene penger.

Når det gjelder separatistiske/nasjonalistiske grupperinger er det ingen slike sett i forhold til staten Norge. Det er imidlertid klart at slike grupperinger fra flere verdensdeler har støttespillere og antakelig medlemmer i Norge. Det har vært drevet innsamlinger til slike grupperingers aksjoner i Norge. Det kan heller ikke utelukkes at slike grupperinger kan tenkes å ville slå til mot mål i Norge. Enten fordi de mener at Norge støtter deres motstander, eller fordi representanter eller

borgere fra staten de ønsker å løsrive seg fra befinner seg i Norge eller har virksomhet i Norge. En slik modus er vel kjent fra Europa. PKK har for eksempel begått flere anslag mot tyrkiske interesser i Tyskland.

3.5.4 Trusler i det digitale rom

Norsk sikkerhet er utfordret av trusler knyttet til bruk av digital teknologi og muligheten for å spre og kontrollere informasjon. Angrep i det digitale rom, også benevnt «cyberspace», er en av de raskest voksende truslene mot privatpersoner, næringsvirksomhet og offentlige institusjoner. En utfordring er at det kan være vanskelig å vite hvilke aktører som står bak angrep. Angrepene kan komme fra både statlige og ikke-statlige aktører, eksempelvis fra andre lands militære forsvar, etterretningstjenester, organisert kriminalitet, terrorist- og ekstremistgrupper, konkurrerende forretningsvirksomheter og individuelle hackere. Den mest alvorlige trusselen kommer fra stater.

Stater kan også benytte ikke-statlige aktører som opptre på vegne av seg. De kan gjennomføre målrettede og virkningsfulle datanettverksoperasjoner som ofte er vanskelige å avdekke. Slike aktører og måten de opererer på er derfor lite kjent for offentligheten. Den senere tid har det likevel kommet informasjon som tyder på at omfattende og avanserte operasjoner har pågått over flere år. Flere stater utvikler avanserte ond-sinnede dataprogrammer som har som mål å ødelegge infrastruktur, forstyrre viktige samfunnsaktiviteter eller påvirke beslutnings- og informasjonsprosesser. Et formål er å skape forvirring og svekke tilliten til egne systemer, noe som igjen kan påvirke politiske beslutninger. Dette er operasjoner som har et globalt nedslagsfelt. Flere stater bygger opp, eller har allerede etablert, såkalte militære cyberkommandoer, nasjonale cybersentra og dedikerte enheter først og fremst for å beskytte nasjonal infrastruktur. Disse elementene kan imidlertid også være en selvstendig plattform for offensive handlinger mot andre stater.

3.6 Oppsummering

Gjennomgangen viser at det foreligger et komplekst trusselbilde hvor informasjon, kapital, varer og mennesker beveger seg over landegrensene. Sikkerhets- og etterretningstjenestenes vurdering er at den mest alvorlige trusselen mot Norge og norske interesser i 2013 vil komme fra personer og grupper som har et al-Qaida-inspirert

verdensbilde. Selv om de organiserte høyre- og venstreekstreme miljøene framstår som mindre truende, kan de utføre vold mot enkelte politiske motstandere eller religiøse og etniske miljøer. Enkeltpersoner og små miljøer som opererer uavhengig av de organiserte miljøene representerer en stor utfordring.

Gjennomgangen viser også at trusselbildet er i stadig utvikling, både når det gjelder de ulike aktørers intensjoner og kapasiteter, mål og metoder. For å kunne erkjenne og forstå den risiko Norge og norske interesser vil stå overfor framover, er det nødvendig med kunnskap. Et styrket samarbeid mellom sikkerhets- og etterretningstjenestene nasjonalt, en videreutvikling av arbeidet med felles vurderinger av trusler og sårbarheter og et velfungerende internasjonalt samarbeid med andre lands tjenester, vil være sentralt i arbeidet med å framskaffe et godt kunnskapsgrunnlag.

Oppfølging av den kunnskapen om trusler som sikkerhets- og etterretningstjenestene gir

oss, fordrer et bredt sett av virkemidler både nasjonalt og internasjonalt. Dette er tema for del I, regjeringens overordnede strategi for å forebygge og håndtere terror. Her redegjøres det blant annet for:

- Tiltak for å kunne motvirke og forhindre kjente utviklingstrekk som kan lede til framvekst av radikalisering og ekstremisme
- Tiltak for å styrke det internasjonale samarbeidet om forebygging og bekjempelse av terrorisme
- Tiltak for å kunne avdekke planlegging eller utførelse av terrorhandlinger
- Tiltak for å kunne beskytte mulige terrormål
- Tiltak for å redusere tilgangen til mulige kapasiteter som kan brukes i et terrorangrep
- Beredskap for å kunne håndtere mulige terrorangrep gjennomført med både kjente og nye metoder og midler

4 Forebygge

4.1 Målsettinger

Evnen til å håndtere konsekvensene av terrorhandlinger skal forsterkes, men regjeringen ser det som enda viktigere å forebygge slik kriminalitet nasjonalt og internasjonalt. Av særlig betydning er det å forebygge at grupper eller miljøer utvikler en virkelighetsforståelse og en ideologi som kan legitimere eller oppmuntre til voldsbruk og i verste fall terrorisme. Det er riktignok krevende å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme hos enkeltpersoner, men erfaring viser at også soloterrorister oftest er påvirket av framherskende holdninger i sosiale nettverk, eksempelvis gjennom internett.

22. juli-kommisjonen hadde ikke i sitt mandat å se på samfunnets tiltak mot tidlig forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Den presiserte imidlertid at disse spørsmålene er viktige og vil fortjene mer oppmerksomhet. Kommisjonen viser blant annet til spørsmålet om hva som kan gjøres for å motvirke at ekstremister bruker internett som et redskap for radikaliserings og rekruttering.

4.2 Tiltak for å styrke tidlig forebygging

Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme må baseres på et bredt spekter av virkemidler. På mange felt er det ikke først og fremst myndighetenes innsats som er viktig, men like mye at vi alle, som enkeltpersoner og samfunn, bidrar til å opprettholde felles holdninger og verdier som avviser vold som politisk våpen. Et inkluderende samfunn som verdsetter mangfold, som har en åpen og kritisk samfunnsdebatt der hatefulle ytringer imøtegås og som hegner om viktige humane og demokratiske fellesverdier, virker generelt forebyggende på radikaliserings. Samtidig har myndighetene et ansvar for å legge til rette for et samfunn med like muligheter for alle, uavhengig av sosialt og etnisk opphav eller bosted, med gode oppvekstvilkår, barnehagedekning, god utdanning for alle, høy sysselsetting og dekkende vel-

ferdsordninger. Et samfunn som oppleves som godt å leve i med høy grad av tillit og samhold, er et samfunn der ekstrem voldsideologi har trange kår.

På individplan må vi ha evne til tidlig intervensjon ved skjevutvikling blant barn og unge, for å hindre at noen faller utenfor eller opplever at de er plassert på sidelinjen og ikke deltar aktivt i samfunnet. Det krever blant annet et høyt fungerende barnevern og god oppfølging av ungdom med tilpassningsutfordringer. Dette er ikke minst viktig for å fange opp enkeltpersoner som radikaliseres uten å være del av ekstremistiske sosiale miljøer.

Det kan likevel utvikles subkulturer som oppfatter seg i opposisjon til fellesskapet og som utvikler en voldsforherligende kultur. Overfor slike miljøer må det settes inn målrettede virkemidler.

Regjeringen vil:

- Styrke samarbeidet mellom politi, kommunale myndigheter og andre lokale aktører
- Utarbeide ny handlingsplan for kriminalitetsforebygging
- Styrke kunnskapsgrunnlaget
- Kriminalisere trusler på internett
- Styrke arbeidet med å forhindre tilvekst til ekstreme miljøer
- Styrke bruken av dialog i det forebyggende arbeidet

4.3 Samarbeid mellom politi, kommunale myndigheter og andre lokale aktører

Regjeringen mener at et lokalt forankret, tilstedeværende og sterkt nærpoliti er en forutsetning for å forebygge bedre. Det er særlig viktig at det utvikles gode relasjoner mellom politiet, lokale aktører og befolkningen. For å legge grunnlaget for styrket innsats mot radikaliserings, terrorisme og hatkriminalitet, vil regjeringen videreutvikle og styrke samarbeidsløsninger mellom politi- og lensmannsetaten og kommunale myndigheter, som politiråd og samordning av lokale rus- og kri-

minalitetsforebyggende tiltak (SLT). Begge disse samarbeidsmodellene er innrettet mot kriminalitetsforebyggende innsats i bred forstand. Regjeringen ønsker at det gjennom disse etablerte modellene også arbeides med tidlig forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

I forbindelse med behandling av innstilling fra Den særskilte komité vedtok Stortinget blant annet:

Vedtak 404, 8. mars 2012:

Stortinget ber regjeringen evaluere etableringen av politiråd i kommunene og deres betydning for forebyggende arbeid, herunder betydningen for den lokale terrorberedskapen.

Vedtak 405, 8. mars 2012:

Stortinget ber regjeringen utrede bedre måter å belønne velfungerende SLT-samarbeid på, med sikte på å styrke det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet og samfunnsberedskapen.

4.3.1 Politiråd

Politiråd er et formalisert samarbeid mellom lokalt politi og kommunale myndigheter som skal bidra til kriminalitetsforebygging og trygghet i lokalsamfunnet. Det er regjeringens målsetning at politirådene skal være strategiske organ for det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet og sikre utveksling av kunnskap og erfaring mellom politi og kommune. Samarbeidet gjennom politiråd skal bidra til å involvere og ansvarliggjøre lokalpolitikere i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, og samtidig støtte opp under målsetningen om et lokalt forankret politi.

Politirådene er forankret i en egen instruks fra Politidirektoratet (POD). Det er politimesteren i det enkelte politidistrikt som har ansvar for at politiet tar initiativ til opprettelse av politiråd med kommunene i eget distrikt. Ordningen er frivillig for kommunene, men det forventes at kommunene er positive til et slikt samarbeid.

En kartlegging utført av POD viser at flere politiråd allerede har satt radikaliserings og voldelig ekstremisme på dagsorden. Dette har blant annet skjedd gjennom at lokale representanter fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har blitt invitert til møter om dette temaet.

Som en oppfølging av Stortingets vedtak har Justis- og beredskapsdepartementet bedt POD vurdere hvordan politiråd innen forebygging og lokal terrorberedskap, kan forsterke innsatsen.

POD framhever i sitt svar at styrket lokalt forvaltningssamarbeid er en høyt prioritert oppgave i videreutviklingen av det kriminalitetsforebyggende arbeidet og for beredskapen i politidistriktene og kommunene. POD trekker også fram at politirådene er en velegnet arena for initiering av arbeid med lokale beredskapsplaner. Direktoratet viser også til at politirådene som tverrsektorielt forum har en viktig funksjon i informasjons- og erfaringsutvekslingen på strategisk nivå. POD vil følge opp dette i styringsdialogen med politidistriktene.

POD publiserte i april 2012 en evaluering av politiets arbeid i politiråd.¹ Evalueringen viste at det siden innføringen av ordningen høsten 2006 er etablert et politirådssamarbeid i 389 av landets 429 kommuner.

Det er et mål at alle kommuner skal ha et politiråd. Det vil arbeides med å styrke utbredelsen av og kvaliteten på samarbeidet. Justis- og beredskapsdepartementet har i tildelingsbrevet til POD for 2013 satt som mål at samarbeidsmodellen skal være landsdekkende innen utgangen av 2014.

Departementet vil ta initiativ til en evaluering av politiråd sett både fra politisiden og kommunesiden. Dette vil bidra til ytterligere kunnskap i arbeidet med å styrke samarbeidet i politiråd. I denne sammenheng vil man se nærmere på behovet for klarere rammer og formalisering av samarbeidet. Disse initiativene er varslet gjennom Prop. 1 S (2012–2013) *Justis- og beredskapsdepartementet* og vil bli fulgt opp gjennom en ny handlingsplan for kriminalitetsforebygging som lanseres i 2013.

4.3.2 Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)

SLT startet på 1990-tallet som et prosjekt i syv norske kommuner med mål om å styrke samordningen mellom ulike offentlige etater, profesjoner og frivillige organisasjoner. Det er i dag i underkant av 200 kommuner i Norge som har organisert det kriminalitets- og rusforebyggende arbeidet overfor barn og unge etter SLT-modellen.

Justis- og beredskapsdepartementet deler hvert år ut stimuleringsmidler til etablering og videreføring av SLT-modellen. De siste årene har det totale, årlige støttebeløpet vært 5 mill. kroner. Fra 2010 ble disse midlene sett i sammenheng med 8 mill. kroner i tilskudd til rusforebyggende arbeid, øremerket av Helse- og omsorgsdepartementet. Totalt er det dermed 13 mill. kroner som

¹ Politidirektoratet (2012). *Evaluering av politirådene: Politiets oppfatning av samarbeidet.*

tildeles rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid etter felles utlysning og saksbehandling ved Helse- og sosialdirektoratet og Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD).

Som en oppfølging av Stortingets vedtak har Justis- og beredskapsdepartementet bedt om PODs vurdering av hvordan man kan styrke det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet og samfunnsberedskapen gjennom SLT. Samarbeid mellom politi og kommune på strategisk nivå gjennom politiråd, er slik POD vurderer det avgjørende også for å få til et godt SLT-samarbeid overfor målgruppen barn og unge. Det er fornuftig at det i mange kommuner, hvor begge samarbeidsstrukturene er etablert, har blitt slik at politirådet fungerer som styringsgruppe for SLT.

POD mener at det kriminalitetsforebyggende arbeidet på en rekke felt må sees uavhengig av type kriminalitet og aldersavgrenset målgruppe. Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme trekkes fram som et eksempel på dette. Direktoratet mener at dette kan være et argument for å vurdere aldersavgrensningen knyttet til SLT-samarbeidet, samt å se nærmere på forholdet mellom politiråd og SLT.

Justis- og beredskapsdepartementet vil i samarbeid med berørte departementer og underliggende etater se på hvordan man kan styrke samarbeidet gjennom SLT-modellen. Det er i denne sammenheng nødvendig også å vurdere forholdet

mellom samarbeidsstrukturene politiråd og SLT. Dette vil følges opp gjennom den nye handlingsplanen for kriminalitetsforebygging. I denne forbindelse er samarbeidende departementer, POD og KRÅD trukket inn i arbeidet.

4.4 Kunnskapsgrunnlag

Bred kunnskap om aktører, rammebetingelser og forklaringsfaktorer er helt nødvendig for å kunne forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Flere samfunnsaktører sitter på relevant kunnskap. Derfor må det innhentes kunnskap på tvers av sektorer.

4.4.1 Økt kunnskap om ekstremisme og terrorisme

Handlingsplanen *Felles trygghet – felles ansvar – handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme* ble framlagt i 2010 (se tekstboks 4.1). Økt kunnskap om feltet var en sentral målsetting i arbeidet med handlingsplanen. Utviklingen etter framleggelsen, angrepene 22. juli 2011 og den senere tids økte profilering av radikale islamistiske miljøer, bekrefter behovet for løpende kunnskapsoppdatering som grunnlag for å utvikle og sette inn målrettede forebyggende tiltak.

Boks 4.1 Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme

I desember 2010 la regjeringen fram *Felles trygghet – felles ansvar – handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme*.

Målsettingen er å sikre et mer helhetlig grunnlag for koordinering av samfunnets tiltak for å motvirke radikaliserings og voldelig ekstremisme, samtidig som hensynet til demokrati, rettssikkerhet og et inkluderende samfunn ivaretas. Vekten legges på tiltak på et tidlig stadium før voldelige holdninger blir til handlinger. En grunnleggende forutsetning er at ingen virksomhet alene favner alle virkemidler som er nødvendige for en effektiv forebygging. Det er derfor behov for tverrsektoriell innsats i forebyggingsarbeidet. Videre legges det til grunn at radikaliserings kan finne sted innenfor alle politiske retninger, og planen skal kunne brukes overfor ulike grupper med ulike mål.

Planen gjelder for perioden 2010 til 2013 og har fire innsatsområder:

- Økt kunnskap og informasjon
- Styrke myndighetenes samhandling
- Styrket dialog og økt involvering
- Støtte til sårbare og utsatte personer

Oversikt over status på planens 30 tiltak publiseres på Justis- og beredskapsdepartementets nettsider samt på nettsiden www.radikaliserings.no. Sistnevnte er en nettside som skal bidra med kunnskap om radikaliserings og voldelig ekstremisme og gi informasjon om hva man kan gjøre dersom man er bekymret for at noen er i ferd med å bli radikalisert.

Lærdommene fra angrepene 22. juli 2011 samt Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av innstillingen fra Den særskilte komité vil være retningsgivende for det videre arbeidet på feltet.

Forskning

Norge har internasjonalt anerkjente forskningsmiljøer innen voldelig ekstremisme og terrorisme, blant annet ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og Politihøgskolen (PHS). FFI har siden 1999 forsket på terrorisme, blant annet gjennom TERRA-prosjektet. Formålet med TERRA-prosjektet er å frambringe kunnskap om transnasjonale ikke-statlige trusselaktører og å gi beslutningstagere et bedre planleggingsgrunnlag for å møte trusselen fra slike aktører. TERRA skal også utgjøre en kunnskapsbase for statsforvaltningen, sivile institusjoner og offentligheten. Forskingen har utover i prosjektserien blitt spisset mot militante islamistiske nettverk som opererer over landegrensene. Etter 22. juli 2011 har FFI lagt opp til å utvide oppmerksomheten til også å omfatte såkalt «anti-jihadisme» som er en variant av høyreekstremisme. Studier under arbeid inkluderer blant annet radikal islamisme i Norge, soloterrorisme, jihadisters bruk av internett, muslimske fremmedkrigere og anti-jihadisme i Vest-Europa. Videre har TERRA gått fra å studere terroristers ideologi til å fokusere mer på terroristers taktikker, teknikker og prosedyrer.

I 2002 etablerte Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og FFI et konsortium for å samle forskningsressurser innenfor feltet terrorisme og internasjonal kriminalitet. Fra 2004 har PHS vært en del av samarbeidet. Dette er et av de tyngste og mest anerkjente forskningsmiljøene i Europa på disse områdene. Konsortiet har etablert kompetanse på forebygging av voldelig ekstremisme, islamistisk terrorisme i Europa, høyreekstremisme/kontra-jihadisme, terroristers målutvelgelse og metodebruk, terrorberedskap og internasjonalt politiarbeid.

Justis- og beredskapsdepartementet har i 2012 tildelt 400 000 kroner til PHS til et forskningsprosjekt. Prosjektet skal foreta en kunnskapsgjennomgang som skal resultere i en rapport om radikaliserings og voldelig ekstremisme på internett. Prosjektet skal gjennomgå eksisterende forskning på feltet, med henblikk på å skaffe grunnlag for å konkretisere utfordringer og muligheter for politimetodisk innsats som utnytter internett i forebyggende og avvergende øyemed. Departementet vil på bakgrunn av rapporten vurdere videre forskningsinnsats på feltet.

Justis- og beredskapsdepartementet deltar i et pan-europeisk forskningsprosjekt som skal bidra til å styrke kunnskapen om effektive tiltak for å forebygge og motvirke høyreekstremisme. Prosjektet, som finansieres av EU-kommisjonen, gjennomføres i fellesskap av det svenske Justitiedepar-

tementet og Institute for Strategic Dialogue i perioden 2012–2014. Prosjektet vil blant annet ta for seg forekomsten av høyreekstremisme i ti europeiske land (Norge, Sverige, UK, Nederland, Finland, Danmark, Tyskland, Polen, Ungarn og Slovakia) og se på tiltak myndigheter og frivillige organisasjoner har iverksatt. Det skal utarbeides en rapport med blant annet forebyggende tiltak og «best practice». Videre skal det utarbeides en håndbok for førstelinjen samt internettbaserte kunnskapsverktøy, og det tas sikte på å etablere et nettverk av eksperter for utveksling av kunnskap.

Norge har i flere år vært en støttespiller i arbeidet med å fremme avradikalisering og reintegrering av terrorister i samfunnet. Norges kompetanse om avradikalisering bygger på oppfølgingsarbeid av høyreradikale miljøer i Norge. Denne kompetansen er senere kommet til nytte i forskningsarbeid som har kartlagt tilsvarende programmer i muslimske land. Tidligere var det stor sensitivitet knyttet til slike programmer. Norge har brakt kunnskap om disse programmene inn i FN og har bidratt til at det nå kan snakkes mer åpent om dem enn tidligere. Norge har videre bidratt til at land med slike programmer får en møteplass der erfaringer om avradikaliseringsprogrammer kan utveksles.

4.5 Arbeidet med å forhindre tilvekst til ekstreme miljøer

Det er viktig å forebygge en utvikling der unge personer trekkes til eller støtter opp om ekstreme ideologier som legitimerer bruk av vold. Sentralt i arbeidet er både å forhindre rekruttering til slike miljøer og å yte bistand til personer som ønsker å tre ut av etablerte miljøer.

4.5.1 Politiets erfaringer med forebygging av radikaliserings og rekruttering til ekstreme miljøer

Politiets erfaringsgrunnlag med forebygging av radikaliserings og rekruttering til ekstreme miljøer bygger i stor grad på tiltak rettet mot høyreekstreme miljøer, herunder «Exit-prosjektet».² PST og politiet har gode erfaringer med forebygging av rekruttering til høyreekstrem virksomhet og med å hjelpe personer ut av slike miljøer. Flere

² Exit-prosjektet ble etablert etter at det på 1990-tallet var en betydelig framvekst av nye rasistiske miljøer flere steder i Norge. Prosjektets formål var å utvikle strategier og tiltak som skulle bidra til at ungdom som var involvert i slike miljøer, kom seg ut av disse og tilbake til «normale» nettverk.

Boks 4.2 Samarbeid mot ekstremisme

PST samarbeider med landets politidistrikter for å forebygge og bekjempe de ekstremistiske islamistiske miljøene i Norge. PST og Oslo politidistrikt presenterte i november 2012 en strategi for hvordan de skal samarbeide om å bekjempe de islamistiske miljøene.

Oslo politidistrikt vil følge tre spor i kampen mot ekstremisme:

- Forebygging
- Avradikalisering
- Straffeforfølgning

Hovedinnsatsen rettes mot forebygging, der målet er å hindre tilveksten til de ekstremistiske miljøene i samarbeid med lokalt politi, skoler, foreldre, barnevern og moderate trosamfunn.

Avradikaliseringen har som formål å hjelpe personer ut av miljøene. Ett av tiltakene her er Exit-programmet, som tidligere ble brukt i innsatsen mot høyreekstreme miljøer.

faktorer kan bidra til å forklare det gode resultatet man har hatt. Av stor betydning er et godt samarbeid mellom PST og det øvrige politiet. Videre har bruk av bekymringssamtaler vært viktig, som igjen har vært fulgt opp gjennom oppfølgingssamtaler og tilbud om hjelp til å etablere nye sosiale nettverk, fullføre skolegang eller jobbtilrettelegging. Det har også vært viktig å etablere et nært samarbeid med foreldre til aktive medlemmer.

Mye av det arbeidet som tidligere inngikk i Exit-prosjektet er videreført i ordinært arbeid i politiet og andre etater. Erfaringene er også relevante for andre former for radikalisering, og en videreutvikling av dette vil være sentralt i det videre arbeidet på feltet.

4.5.2 Forebygging og bekjempelse av hatkriminalitet

Hatkriminalitet er et samlebegrep som brukes om kriminalitet som har rasistiske, fremmedfiendtlige og homofobiske motiver, eller som er begrunnet i fordommer mot en person eller en gruppe av personer på grunnlag av deres faktiske eller oppfattede gruppetilhørighet.

Lovbruddene som faller inn under begrepet vil ha stor variasjon med hensyn til handlingens

karakter og alvorlighetsgrad. Felles for dem vil være at de framstår som motivert av hat eller fordommer på grunnlag av gruppetilhørighet.

Høsten 2006 ble det innført en funksjon i politiets straffesaksregister for koding av motiv knyttet til hat og fordommer. Politiet registrerer alle saker der motivet for den kriminelle handlingen vurderes av offeret å være hatrelatert, for å kunne gi disse sakene nødvendig prioritet og framdrift. Fra og med 2012 har POD inkludert tall for hatkriminalitet i sine års- og halvårsrapporter om den anmeldte kriminaliteten.

Justis- og beredskapsdepartementet vil i samarbeid med POD utrede hvordan man kan få til et mer detaljert system for rapportering av hatkriminalitet. Blant annet vil det bli rapportert på anti-semittisme. Målet er å få mer kunnskap om type motiv og hvilke grupper som er utsatt, for å bli bedre i stand til å forebygge og bekjempe denne kriminaliteten.

Det har vært iverksatt flere tiltak for å styrke kunnskapen og bevisstheten om hva hatkriminalitet er, samt for å bedre mottaket og håndteringen av slike anmeldelser. Dette må sees i sammenheng med den generelle mangfoldssatsingen i politiet.

Riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2013 fastsetter at vold og overgrep som rammer personer med utgangspunkt i deres troskjennelse, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, seksuelle legning, leveform eller orientering skal vises særskilt oppmerksomhet. Det er avholdt et eget seminar i regi av Riksadvokaten for å styrke kunnskapen og øke politietatsens oppmerksomhet om problemstillinger på dette saksfeltet.

4.5.3 Kriminalisering av trusler på internett

Ytringsfriheten står og skal stå sterkt i Norge, men den er ikke og skal ikke være ubegrenset. Ytringer som er hatefulle eller oppfordrer til straffbare handlinger, og som framsettes offentlig, er straffbare.

Internett er en viktig arena for offentlige diskusjoner og ytringer. Tidligere skjedde dette i aviser og andre trykksaker, og derfor angir og begrenser straffeloven 1902 § 7 nr. 2 offentlig handling på denne måten. Høyesteretts ankeutvalg kom i den såkalte «bloggersaken» sommeren 2012 til at oppfordring til drap på polititjenestemenn i en blogg på internett ikke var straffbare fordi de ikke var framsatt «offentlig» i straffelovens forstand.

Regjeringen mener at ytringer som er straffbare i sitt innhold, må kunne forfølges i Norge også når de er framsatt på internett. Regjeringen fremmet derfor 14. desember 2012 et lovforslag som innebærer at hatefulle ytringer og oppfordring til straffbar handling kan straffeforfølges uavhengig av hvilket medium de er framsatt gjennom.

4.6 Bruk av dialog i det forebyggende arbeidet

Nærhet, tilstedeværelse og dialog er vesentlig i det tradisjonelle forebyggende arbeidet for å sikre nødvendig kunnskap om trender og utviklings-trekk, samt for å sikre tillit i de gruppene forebyggingen retter seg mot.

4.6.1 Dialog som metode

Dialog som metode er viktig for å kunne fange opp trender i spesifikke miljøer som gir grunn til bekymring. Et eksempel på dette var den systematiske bruken av bekymringssamtaler i etterkant av



Figur 4.1

Foto: Erik Thallaug.

opptøyene i Oslo i forbindelse med Gaza-demonstrasjonene vinteren 2009. Opptøyene resulterte i flere voldshendelser og betydelig skadeverk på eiendom i Oslo sentrum. Et høyt antall unge personer var involvert i opptøyene. I etterkant av hendelsen valgte politiet i Oslo å kalle inn ungdommer som var involvert til bekymringssamtale for å forhindre videre eskalering av situasjonen. Bruken av dette verktøyet ga politiet kunnskap om ungdommens motivasjon for å delta i opptøyene. Dette gjorde politiet bedre i stand til å sette inn målrettede tiltak sammen med øvrige samarbeidspartnere.

Bekymringssamtaler

Politiets bekymringssamtaler er et viktig forebyggende verktøy i oppfølgingen av mindreårige når det avdekkes lovbrudd og uønsket adferd som kan føre til en kriminell utvikling. Bekymringssamtalen benyttes også overfor ungdom under kriminell lavalder. Bekymringssamtaler er et forebyggende tiltak, og ikke en del av straffesaksbehandlingen. Målet er tidlig intervensjon for å hindre videre lovbrudd. Det er to hovedspor for bekymringssamtalen. Det er det pliktige oppmøtet til samtale som følger av politiloven § 13, og det frivillige oppmøtet til samtale jf. politiloven §§ 1 og 2. I tillegg kan bekymringssamtalen benyttes som oppfølging av en tidligere samtale.

Gjennom bekymringssamtalen kartlegges ungdommens situasjon og nettverk, årsaker til lovbruddet og risikoen for gjentatt kriminalitet. Det legges vekt på å ansvarliggjøre den unge og dens foresatte og diskutere tiltak for å forhindre en kriminell utvikling.

Erfaringer tyder på at bekymringssamtalen kan være et viktig verktøy i forbindelse med exitprosesser fra ulike grupperinger som begår kriminalitet eller skaper sosial uro. Justis- og beredskapsdepartementet ønsker å styrke politiets bruk av bekymringssamtaler og øke kvaliteten i gjennomføringen. POD har utarbeidet en revidert veileder for arbeidet med bekymringssamtalen. Det er viktig at kunnskapen formidles ut til politidistriktene. Departementet ønsker også å styrke formidlingen av kunnskap om bekymringssamtalen i utdanningen på PHS, både gjennom grunnutdanningen og muligheten for videreutdanning.

Dialog blir også benyttet overfor både ungdommer og voksne i forebygging av rekruttering til kriminelle grupperinger.

4.6.2 Mangfoldssatsing i politiet

Det er en sentral målsetning at publikums møte med politiet skal oppleves trygt, rettferdig og tillitsvekkende, uavhengig av publikums etniske eller sosiale forankring. Denne målsettingen er ikke minst viktig i et radikaliseringsperspektiv. Innen grupper der radikalisering er en utfordring, framheves det til tider at storsamfunnet og politiet opptrer nedlatende og lite respektfullt overfor minoritetsgrupper, noe som skaper en følelse av ydmykelse, avstand og motsetning. Dette kan i sin tur styrke radikaliseringsstendenser og benyttes for å legitimere voldsbruk. Manglende tillit i minoritetsmiljøer kan også skape utfordringer for forebygging, informasjonsinnhenting, etterforskning og andre former for kriminalitetsbekjempelse.

I 2008 initierte POD prosjektet *Trygghet og tillit* for å se på forbedringsområder i møtet mellom politiet og innvandrerbefolkningen. En rekke til-

tak har vært prøvd ut gjennom prosjektet. Alle disse har lagt vekt på bruk av dialog.

I forlengelsen av dette prosjektet er bevisstgjøringsprogrammet *Bevissthet gir trygghet* etablert for ansatte i politiet. Målet har vært å styrke bevisstheten rundt hvordan politiet møter representanter fra ulike minoriteter samt utvikle metoder og tiltak med fokus på dialog.

Oslo politidistrikt opprettet høsten 2007 en stilling som mangfolds- og minoritetsrådgiver. Rådgiveren bistår politiet i Oslo i spørsmål som angår mangfold og minoriteter, og opprettholder løpende kontakt og dialog med en rekke ulike minoritetsmiljøer. Det er gode erfaringer med denne ordningen.

PHS har et eget program *Kulturforståelse og mangfold* som har som formål å styrke studentenes bevissthet og kompetanse om mangfold samt kriminalitet knyttet til hat og fordommer. Problemstillingen er også et sentralt tema i PHS sin grunnutdanning i forebyggende polititjeneste.

5 Samarbeide

5.1 Målsettinger

Økt globalisering innebærer at handlinger i en del av verden kan få konsekvenser helt andre steder. Det er etablert transnasjonale terrornettverk. Flere steder er det koblinger mellom internasjonal terrorisme og lokale eller regionale konflikter. En særlig utfordring er terroristers mulighet til å operere med utgangspunkt i såkalte svake statsdannelser. Det er også stadig flere eksempler på koblinger mellom terrorisme og annen organisert kriminalitet.

Styrket internasjonalt samarbeid er derfor en forutsetning for å redusere trusselen fra internasjonal terrorisme mot Norge og norske interesser. FN, NATO, EU og andre internasjonale organisasjoner er viktige samarbeidspartnere i dette arbeidet, i tillegg til bilateralt samarbeid med enkeltland eller grupper av land.

Arbeidet mot terrorisme krever en helhetlig og langsiktig tilnærming innenfor rammen av folkeretten. Dersom vi ikke tenker langsiktig når vi i dag bekjemper terrorgrupper, kan vi i morgen stå overfor nye grupperinger med større kraft og komme i fare for å undergrave våre egne målsettinger og verdier.

Regjeringens målsetting er at respekt for rettsstatsprinsipper, demokrati, menneskerettigheter og folkeretten skal være utgangspunkt for alt arbeid i kampen mot terrorisme nasjonalt og internasjonalt.

5.2 Tiltak for å styrke det internasjonale samarbeidet om forebygging og bekjempelse av terrorisme

Verdenssamfunnet står overfor en sammensatt utfordring. Internasjonal terrorisme har flere sett av årsaker. Aktører, metoder og motiver endres også over tid. Regjeringens arbeid for å styrke det internasjonale arbeidet med forebygging og bekjempelse av terrorisme er derfor basert på en

langsiktig tilnærming og et bredt sett av virkemidler.

Regjeringen vil:

- Fortsette arbeidet for å styrke og samordne den norske innsatsen på det internasjonale området mot terrorisme og voldelig ekstremisme, også i lys av andre globale sikkerhets-trusler
- Se Norges internasjonale innsats i sammenheng med vår innsats her hjemme og trekke veksler på nasjonale erfaringer og prioriteringer der dette er naturlig
- Styrke FNs overordnede og koordinerende rolle i arbeidet mot internasjonal terrorisme gjennom å styrke arbeidet for en helhetlig konvensjon mot terrorisme, økt oppslutning om FNs globale strategi mot terrorisme, og styrke FNs koordineringsmekanismer
- Fremme respekten for menneskerettighetene og for rettsstatsprinsippene som en viktig del av arbeidet mot terrorisme
- Fremme demokrati, styresett og sikkerhetssektoren i svake statsdannelser og andre land som er særlig truet av terrorisme
- Se innsatsen for å bekjempe internasjonal terrorisme i sammenheng med arbeidet mot annen organisert kriminalitet
- Videreføre arbeidet for fred og forsoning som en del av det langsiktige arbeidet i forebygging av terrorisme
- Styrke arbeidet mot terrorfinansiering i samarbeid med FN, Financial Action Task Force (FATF), International Monetary Fund (IMF) og Verdensbanken
- Bidra til å hindre spredningen av masseødelegelsesvåpen

Norsk politi- og påtalemyndighets deltakelse i internasjonale samarbeidsfora for bekjempelse av kriminalitet og terrorisme samt samarbeid med andre land er omtalt nærmere i kapittel 6.8 i meldingen.

5.3 Internasjonalt rammeverk

FN har et særlig ansvar for å koordinere den globale innsatsen mot terrorisme. Styrking av FNs rolle er viktig for å sikre at den internasjonale innsatsen er forankret i og følges opp av alle verdens land. Anti-terror står på dagsorden både i Generalforsamlingen og Sikkerhetsrådet.

FNs globale anti-terrorstrategi ble vedtatt av generalforsamlingen i 2006 ved konsensus. Den brede oppslutningen om strategien er et godt utgangspunkt og forplikter FNs medlemsland i arbeidet mot terrorisme. Strategien bygger på fire hovedtemaer: 1) de grunnleggende årsaker til terrorisme, 2) bekjempelse av terrorisme, 3) kapasitetsbygging og styrking av FNs anti-terrorarbeid og 4) respekt for menneskerettighetene og rettsstatsprinsippene.

Generalsekretæren opprettet FNs Counter Terrorism Implementation Task Force (CTITF) i 2006 for å samordne 31 FN-institusjoners og andre internasjonale organisasjoners arbeid mot terrorisme. CTITF arbeider også med å skape økt oppslutning om den globale strategien, samt med å utarbeide regionale og nasjonale anti-terrorstrategier. Norge har bidratt til å finansiere CTITFs arbeid med en regional strategi for Sentral-Asia. Videre støtter Norge CTITFs arbeid med å samordne FNs aktiviteter på landnivå gjennom tilnærmingen Integrated Assistance to Counter-Terrorism (I-ACT). Erfaringene fra de to pilotlandene Nigeria og Burkina Faso er gode, og CTITF ser på muligheten til å utvide ordningen til flere land.

FNs anti-terrorsenter, UN Counter-Terrorism Centre (UNCCT) ble opprettet i 2011 innen rammen av CTITF. UNCCT har et særlig ansvar for å bidra til kapasitetsutvikling i FNs medlemsland og styrke FNs egen ekspertise på området. Norge støtter UNCCTs arbeid og har sittet i styret siden opprettelsen. I FN-systemet er det vedtatt en rekke rettslig bindende instrumenter for bekjempelse av terrorisme. FNs rammeverk består av 13 konvensjoner som spenner over et bredt felt. Et viktig siktemål ved å inngå slike folkerettslige forpliktelser, er å oppnå enighet om at slike handlinger ikke skal kunne anses som «politiske» forbrytelser. Dette innebærer samarbeid om straffefølgning av terrorister gjennom nasjonale domstoler. Statspartene pålegges enten å straffefølge de skyldige selv, eller å utlevere dem til en annen stat for straffefølgning der. De internasjonale avtalene er bygd på konsensus og angir minstestandarder for medlemsstatenes lovgivning. Utover disse standardene har stater et vidt handlingsrom for vedtak av nasjonale strafferegler og

for å tilpasse avtalenes innhold til nasjonal lovgivning.

FNs anti-terrorkomité (Counter-Terrorism Committee) overvåker gjennomføringen av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1373 om tiltak mot terrorisme. Norge følger aktivt opp resolusjon 1373 om å forhindre finansiell støtte til terroristgrupper, forhindre at terroristgrupper søker tilflukt innenfor landets territorium, fryse midler som tilhører terrorister, dele informasjon om terroristgrupper, samarbeide om etterforskning og rettsforfølgelse, kriminalisere all deltagelse og støtte til terrorisme, samt tilslutning til FNs terrorismekonvensjoner.

1267-komiteen under Sikkerhetsrådet fører lister over personer, grupper, foretak eller enheter med tilknytning til Osama bin Laden, Taliban og al-Qaida. Norge har gjennomført Sikkerhetsrådets liste med forskrift av 22. desember 1999 nr. 1374 om sanksjoner mot Usama bin Laden, al-Qaida og Taliban. Forskriften angir de sanksjoner som gjelder mot de listeførte. Dette gjelder frys av midler, forbud mot å gjøre midler tilgjengelige for de listeførte, reiseforbud samt våpenembargo. Det er viktig at det utvikles klare og rettfærdige prosedyrer for å styrke effektiviteten til sanksjonssystemet.

Norge har ratifisert Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme og deltar i Europarådets ekspertkomité om terrorisme (CODEXTER). Arbeidet i ekspertkomiteen inkluderer utarbeidelse av landprofiler med fokus på kapasitet innen forebygging av terrorisme, utveksling av informasjon om ofre for terrorisme, overvåkning og evaluering av land som har ratifisert Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme, og utveksling av erfaringer om konkrete saker knyttet til terrorisme.

USA tok i 2011 initiativ til opprettelsen av et globalt anti-terrorforum (Global Counterterrorism Forum). Formålet er å styrke den internasjonale anti-terrorarkitekturen og bidra til økt koordinering, særlig når det gjelder kapasitetsbygging. Forumet består av 29 land og EU. Norge er ikke medlem, men deltar på enkelte møter på ekspertnivå. Norge er opptatt av at forumet i størst mulig grad samordner sine aktiviteter med FN-systemet.

5.4 Rettsstatsprinsippene og menneskerettigheter

Brudd på rettsstatsprinsippene og menneskerettigheter kan i seg selv bidra til misnøye som gir

økt oppslutning om terroristorganisasjonenes budskap, og bidra i enkeltindividets radikaliseringsprosess.

Støtte til demokrati, rettssikkerhet og respekt for menneskerettighetene er et viktig forebyggende tiltak i den langsiktige kampen mot terrorisme. Norge har lenge understreket at ingen kan falle utenfor folkerettens beskyttelse. Folkeretten slår fast at det gjelder visse grunnleggende, ufravigelige folkerettslige regler som forplikter alle stater og beskytter alle personer pågrepet i væpnet konflikt, herunder plikten til å behandle alle fanger humanitært, beskytte mot tortur, umenneskelig behandling og et krav om at ingen kan holdes fanget uten rettslig grunnlag eller på ubestemt tid.

FNs Høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR) spiller en helt sentral rolle når det gjelder beskyttelse av menneskerettigheter globalt. Det er derfor positivt at Høykommissæren prioriterer arbeidet med å beskytte menneskerettigheter i kampen mot terrorisme. Videre er det, slik Høykommissæren har understreket, viktig at de antiterroriltak medlemslandene innfører, er under kontroll av rettsvesenet. Menneskerettighetskommisjonen utnevnte i 2005 en spesialrapportør for beskyttelse av menneskerettigheter ved bekjempelse av terrorisme. Mandatet har blitt videreført flere ganger, sist for en periode på tre år gjennom et vedtak i menneskerettighetsrådet i 2010. Det er viktig at spesialrapportørens mandat videreføres og funksjonen sikres tilstrekkelig finansiering.

Det internasjonale arbeidet mot terrorisme skal ikke utfordre humanitære prinsipper. I en væpnet konflikt må FNs humanitære organisasjoner og andre humanitære aktører, som Den internasjonale Røde Kors-komiteén, ha dialog med alle væpnede aktører uansett bakgrunn og politisk tilknytning for å sikre at humanitærretten etterfølges og at beskyttelse og assistanse når sivilbefolkningen. I enkelte konflikter har vi sett forsøk på å legge restriksjoner på slik kontakt under henvisning til kampen mot terrorisme. For Norge er det derfor viktig å sikre at tiltak mot terrorisme, også de som vedtas av FNs sikkerhetsråd, ikke undergraver humanitære organisasjoners evne til å arbeide etter humanitærretten og humanitære prinsipper.

5.5 Motstandsdyktige samfunn

Alle FNs medlemsland er forpliktet til å forebygge og bekjempe terrorisme. Arbeidet mot terrorisme krever først og fremst politisk vilje, men også res-

surser og faglig kompetanse. Utviklingsland, særlig såkalte svake statsdannelser, kan ha behov for bistand. Ved å bidra til å sette andre land i stand til å håndtere egen terrortrussel og etterleve sine internasjonale forpliktelser, vil man ikke bare bidra til sikkerhet og sosial og økonomisk utvikling i disse landene, men også til beskyttelse av Norge og norske interesser i utlandet. Dette krever en langsiktig innsats hvor man ser utviklings- og sikkerhetsaspekter i sammenheng. Det internasjonale arbeid med å forebygge og bekjempe terror må også sees i sammenheng med bekjempelse og forebygging av annen internasjonal organisert kriminalitet.

Et viktig aspekt ved slik innsats er å bidra til styrking av demokratiske institusjoner, særlig i justis- og sikkerhetssektoren. En velfungerende og uavhengig rettskjede (etterforskning, påtale, domstols- og fengselsvesen) er avgjørende. Gjennom bidrag til CTITF, Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED) og FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC) og til sivilt samfunn bidrar Norge til kapasitetsbygging i medlemslandenes justissektor, blant annet gjennom støtte til opplæring av nøkkelpersonell i rettsstatsprinsipper og ved tiltak som skaper større kunnskap om betydningen av respekt for menneskerettigheter i antiterrorarbeidet. Videre vil bilateralt samarbeid og støtte til regionale aktører være viktige kanaler for norske bidrag til dette området.

Å begrense terroristernes muligheter til å operere på tvers av landegrensener fordrer styrket regionalt samarbeid støttet av det internasjonale samfunn. På bakgrunn av dagens trusselbilde vil det særlig være aktuelt å se på mulighetene for å svekke grunnlaget for terrorisme i land i det nordlige Afrika og Sahel-beltet. Både enkeltland i regionen og regionale organisasjoner som African Union (AU) og Economic Community of West African States (ECOWAS) kan her være aktuelle samarbeidspartnere. Fra norsk side vil vi også søke å samordne vår innsats med andre nærstående land.

Norges innsats for fred og forsoning representerer et selvstendig bidrag til kampen mot internasjonal terrorisme, selv om motivasjonen for innsatsen vanligvis er bredere. I såkalt asymmetriske konflikter kan vi oppleve at den svakere parten – en opprørsgruppe eller terrorgruppering – gjør bruk av terrorhandlinger for å nå egne mål eller for å tvinge den sterke parten til forhandlinger. Ofte vil dette imidlertid lede til at situasjonen låser seg i en vedvarende voldsspiral som vanskelig kan stanses uten ekstern medvirkning.

Norge arbeider generelt for at vi så langt som mulig åpner opp for dialog med grupper som er involvert i væpnede konflikter, samtidig som vi ikke går på tvers av våre folkerettslige forpliktelser og grunnleggende verdier i norsk utenrikspolitikk.

For å lykkes er det en forutsetning at aktørene i freds- og forsoningsprosesser avstår fra terrorhandlinger og viser reell vilje til dialog og politiske løsninger. Enkelte grupper er det derfor ikke mulig å forhandle med. Samtidig må Norge gi anerkjennelse til personer og grupperinger som endrer kurs, forkaster videre bruk av terror og velger legitime virkemidler. Vi er derfor opptatt av å få på plass prosedyrer for å slette slike aktører fra FNs terrorlister.

Norge deltar i en rekke internasjonale operasjoner for å bidra til internasjonal fred og sikkerhet. Bekjempelse av terrorisme er bare i unntakstilfeller det direkte formålet med disse operasjonene. Mens terrorisme var det avgjørende grunnlaget for de militære operasjonene i Afghanistan, har dette aspektet ikke vært fremtredende i de fleste andre operasjoner.

Samtidig er sammenhengen mellom ustabile samfunn og terrorisme velkjent. Våre operative bidrag – enten de er kanalisert gjennom FN, NATO, Organisasjon for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) eller EU – bidrar derfor også til å svekke grunnlaget for terrorisme. Vår operative innsats er dessuten et uttrykk for solidaritet med det internasjonale samfunn og støtte til verdier og normer som terroristene søker å undergrave.

Norge er en aktiv bidragsyter til internasjonale fredsoperasjoner, både med militære og sivile bidrag. Norge har betydelig kapasitet også til å bidra med sivil innsats – med blant annet politi, jurister fra hele rettskjedene, eksperter innenfor forvaltning, ingeniører og så videre. Denne innsatsen er med og fremmer demokrati og mer velfungerende samfunn.

Fra norsk side er vi opptatt av å arbeide for et styrket samarbeid mellom sivile og militære aktører, hvor det legges særskilt vekt på samarbeid med lokale myndigheter hvor dette er mulig. Dette gjelder både innenfor rammen av FN, NATO og EU.

Gjennom vårt NATO-medlemskap er vi også tett integrert i det brede samarbeidet mot terrorisme i Alliansen. Dette innebærer både praktisk og politisk samarbeid mellom medlemslandene, herunder for å kunne forsvare alliert territorium i henhold til Atlanterhavspaktens artikkel 5. I tillegg er det et bredt utviklet samarbeid mot terrorisme med NATOs partnerland, hvor det blant

annet inngår praktisk samarbeid, konsultasjoner og informasjonsdeling, så vel som med internasjonale og regionale organisasjoner.

Arbeidet mot terrorisme er et særskilt satsningsområde i partnersamarbeidet mellom NATO og Russland, hvor det i tillegg til en rekke ekspertseminarer for å utveksle erfaringer om kampen mot internasjonal terrorisme, også er utviklet et nyttig praktisk samarbeid. Blant annet har man gjennom prosjektet Cooperative Airspace Initiative utviklet et operativt samarbeid om informasjonsdeling av sanntidsinformasjon for å hindre at sivile luftfartøy brukes til terrorformål. Norge er en aktiv deltaker i dette samarbeidet.

5.6 Samarbeid mot radikaliserings

Deltakelse i internasjonale fora er svært nyttig for oppfølgingen av arbeidet mot radikaliserings. Norge deltok under EU-kommisjonens oppstartsmøte for RAN-nettverket¹ i september 2011. RAN skal være et paraplynettverk for praktikere og lokale aktører som jobber med radikaliserings og voldelig ekstremisme. Hensikten med nettverket er å dele erfaringer fra praktisk arbeid og å komme med anbefalinger til politiske beslutningstakere. Siden opprettelsen av RAN er det etablert åtte undergrupper, hvor praktikere og ressurspersoner fra ulike europeiske land deltar. Arbeidsgruppene dekker områdene: Forebygging, deradikaliserings, fengsel og friomsorg, internett og sosiale medier, politi, helse, ofre for voldelig ekstremisme og indre/ytre dimensjoner og utenriksrettet arbeid. Norske representanter deltar i flere av gruppene. I januar 2013 ble det arrangert en felles samling for hele RAN-nettverket.

5.7 Internasjonalt etterretningssamarbeid

Etterretningstjenesten er Norges utenlandsetterretningstjeneste. Den er i lov om Etterretningstjenesten § 3 gitt som oppdrag å «innhente, bearbeide og analysere informasjon som angår norske interesser sett i forhold til fremmede stater, organisasjoner og individer, og på denne bakgrunn utarbeide trusselanalyser og etterretningsvurderinger, i den utstrekning det kan bidra til å sikre viktige nasjonale interesser». Blant oppgavene som spesifiseres i loven er «tilveiebringelse av informasjon om internasjonal terrorisme». Det

¹ «Radicalisation Awareness Network»

heter også i loven at «etterretningstjenesten kan etablere og opprettholde etterretningssamarbeid med andre land».

Etterretningstjenesten har over tid utviklet et bilateralt kontraterrorssamarbeid med en rekke land, både tradisjonelle partnere og nye land. Sistnevnte omfatter også land i regioner der internasjonale terrornettverk er særlig aktive. Samarbeidet sikrer at viktig informasjon om terrornettverkens organisasjon, trening, metoder og operasjoner deles hurtig og systematisk. Dermed sikres Norge et langt bredere informasjonstilfang enn om man skulle basert seg på egeninnhenting av informasjon.

Etterretningstjenesten deltar også i NATOs sivile og militære etterretningssamarbeid der kontraterrorarbeidet er en viktig del av virksomheten. Det er også etablert andre typer forpliktende multinasjonalt etterretningssamarbeid med grupper av utvalgte nasjoner som tilfører Norge svært viktig informasjon.

5.8 Internasjonalt samarbeid for å hindre finansiering av terror

Et sentralt element i FNs anti-terrorstrategi er det internasjonale samarbeidet for å forhindre finansiering av terror. Videre har Sikkerhetsrådet vedtatt resolusjon 1373 og 1267 som omfatter tiltak mot finansiering av terrorisme, og det er opprettet komiteer som følger opp resolusjonene.

I løpet av det siste tiåret har det utviklet seg et tett og nært samarbeid mellom FNs komité for bekjempelse av terror og FATF. FATF er det ledende internasjonale organet for bekjempelse av hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger og terrorfinansiering, og ble opprettet av G-7-landene i 1989. De fleste OECD land, samt blant annet Russland, Kina og India er medlemmer av FATF. Til sammen er nær 180 land tilknyttet FATF gjennom ulike samarbeidende regionale organisasjoner.

FATF har utarbeidet 40 anbefalinger med tiltak mot hvitvasking av penger, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggesvåpen, og disse anerkjennes som de ledende internasjonale standarder på området. Anbefalingene, som er rettet mot medlemsstatene, oppstiller minstekrav til tiltak som landene skal gjennomføre. Det skal blant annet stilles krav til finansinstitusjonene om identifikasjon av kunder og rappor-

tering av mistenkelige transaksjoner. Hvitvasking og terrorfinansiering skal være straffbart, og det stilles også krav til justis- og politisamarbeid over landegrensene. Anbefalingene skal bidra til å forhindre at terrorister og deres støttespillere får adgang til det internasjonale finansielle systemet og at eventuelle midler båndlegges.

FATFs 40 anbefalinger er ikke folkerettslige bindende, men de er anerkjent som gjeldende og forpliktende internasjonale standarder for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering. Fordi terrorister og andre kriminelle vil utnytte det svakeste ledd, er det viktig med konsistent gjennomføring i alle land. Oppfølgingen av landenes faktiske gjennomføring av anbefalingene, gjennom omfattende landevalueringer, er derfor en sentral del av FATFs arbeid.

FATFs mandat ble sist fornyet i 2012 for en periode på åtte år. I forbindelse med forberedelsen av det nye mandatet var det bred enighet om å bevare den fleksibiliteten som ligger i å være en «task force». 1. juli 2012 overtok Norge presidentskapet i FATF for en periode på ett år.

Anbefalingene ble sist revidert i februar 2012, og en krevende oppgave under presidentskapet har vært å forberede et nytt metodegrunnlag for å gjennomføre evalueringen av medlemslandenes gjennomføring av de reviderte anbefalingene. En ny metodologi ble vedtatt på plenums møtet i februar 2013. Metodologien legger i større grad enn den tidligere opp til å måle effektiviteten i landenes systemer for å bekjempe hvitvasking og terrorfinansiering. Under presidentskapet har det vært lagt vekt på å utvikle det globale nettverket i kampen mot hvitvasking og terrorfinansiering, gjennom blant annet tettere dialog mellom FATF og de tilknyttede regionale organisasjonene. Det er også arbeidet med å styrke kommunikasjon og samarbeid med privat sektor og det sivile samfunn.

Ved siden av det internasjonale samarbeidet, samarbeider norske myndigheter med utenlandske myndigheter fra sak til sak. USA driver et system for å bekjempe terrorfinansiering (TFTP – Terrorist Financing Tracking Program). Informasjon til dette systemet kommer blant annet fra SWIFT.² USA har delt informasjon fra systemet med samarbeidspartnere i Europa, herunder Norge.

² Society of Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT)

5.9 Spredning av masseødeleggelsesvåpen

En hovedutfordring for det internasjonale samfunnet er å forhindre at terroristorganisasjoner får tilgang på masseødeleggelsesvåpen og materiale for framstilling av slike våpen. Det internasjonale samarbeidet og avtaleverket på dette området må derfor styrkes. Særlig i arbeidet med kjernefysisk nedrustning og ikke-spredning er Norge en pådriver.

Irreversible kutt i kjernevåpenarsenalene er i seg selv den beste garanti mot at kjernevåpen kommer på avveie. Samtidig er koblingen mellom nedrustning og ikke-spredning også politisk, og utgjør sammen med retten til fredelig bruk av atomteknologi grunnlaget for Ikke-spredningsavtalen (NPT). Denne avtalen er i dag under sterkt press. Dette er noe av grunnlaget for at man fra norsk side i senere år har arbeidet sterkt for å styrke engasjementet for nedrustning og ikke-spredning, både ved å engasjere et bredere sett aktører og en bredere gruppe land. Utfordringene er globale, og vi har ikke minst fremholdt det felles humanitære grunnlaget for å arbeide for nedrustning, ikke-spredning og kjernefysisk sikkerhet, som gjelder alle land.

FN-konvensjonen om kjernefysisk terrorisme og styrking av konvensjonen om fysisk sikring av kjernefysisk materiale er viktige for å hindre at terrorister kan anskaffe kjernevåpen. FNs Sikkerhetsrådsresolusjon 1540 pålegger medlemslandene å hindre ikke-statlige aktører i å anskaffe materiale som kan brukes til masseødeleggelsesvåpen. Norge arbeider for at resolusjonen blir gjennomført og bistår FN og en rekke utviklingsland med dette.

Norge arbeider også for at så mange land som mulig slutter opp om den nye konvensjonen mot kjernefysisk terrorisme og den reviderte IAEA-konvensjonen om beskyttelse av kjernefysisk materiale.³ Videre fokuserer IAEAs handlingsplan mot terrorisme på hvordan byrået kan bidra til bedre kjernefysisk sikkerhet i medlemslandene for å redusere faren for terrorhandlinger med kjernefysisk materiale. Norge støtter dette arbeidet og samarbeider nært med IAEA om tiltak som kan styrke kjernefysisk sikkerhet.

De multilaterale avtalene er av grunnleggende betydning i det internasjonale ikke-spredningsarbeidet. Som supplement til disse har en de senere år også sett en rekke initiativer mot spredning av masseødeleggelsesvåpen. Det globale initiativet

for å hindre nukleær terrorisme (GICNT) ble lansert av USA og Russland i 2006. Initiativet favner bredt ved å oppfordre til økt internasjonal innsats og koordinering for å hindre terrorister tilgang til kjernefysisk materiale og for å bekjempe terroraksjoner. Spredningssikkerhetsinitiativet (Proliferation Security Initiative – PSI) er et praktisk rettet samarbeid som tar sikte på å forhindre og avskjære ulovlig transport av masseødeleggelsesvåpen. Norge deltar i PSI og er med i gruppen av land som utgjør kjernen i samarbeidet. Videre engasjerer vi oss aktivt i det internasjonale samarbeidet om eksportkontroll. Gjennom de multilaterale eksportkontrollregimene Nuclear Suppliers Group (NSG), Missile Technology Control Regime (MTCR), Zangger-komiteen, Australia-gruppen og Wassenaar-samarbeidet arbeider vi sammen med andre leverandørland for å fremme høye internasjonale eksportkontrollstandarder når det gjelder utførsel og handel med strategiske varer og teknologi. Innenfor disse regimene utveksles også betydelig informasjon om blant annet bekymringsfulle oppkjøpsaktiviteter, skjulte våpenprogrammer og fraktruter. Utenriksdepartementet samarbeider nært med PST, Etterretningstjenesten og tollvesenet for å sikre en effektiv gjennomføring av kontrollen nasjonalt.

Norge deltar aktivt i Nuclear Security Summit-prosessen, som ble lansert av president Obama i 2010 for å styrke den internasjonale innsatsen mot kjernefysisk terrorisme. Toppmøtet samlet over 50 stats- og regjeringssjefer og vedtok en erklæring og arbeidsprogram for å oppnå målet om å sikre alt kjernefysisk materiale innen fire år. Norge mener at IAEA må styrkes, og har i perioden 2010–13 bidratt med 28 millioner kroner til IAEAs arbeid med kjernefysisk sikkerhet i utviklingsland. Videre har Norge i prosessen fremhevet sammenhengen mellom kjernefysisk nedrustning, ikke-spredning og kjernefysisk sikkerhet.

Norge har de siste ti årene lagt ned betydelig innsats for atomsikkerhet i Russland. De enorme mengdene radioaktivt avfall og brukt brensel i Nordvest-Russland er både en trussel mot miljøet i nord og en spredningstrussel. Skulle materialet falle i hendene på terrorister kunne det utnyttes til å framstille strålingsvåpen. Norge har over de siste femten årene brukt over 1,5 mrd. kroner på bedring av atomsikkerheten, først og fremst i Nordvest-Russland, og vil videreføre dette arbeidet.

Norge legger stor vekt på å styrke IAEAs inspeksjonsordninger. Den største utfordringen er å få flere land til å gjennomføre IAEAs tilleggsprotokoll, som gir organisasjonen langt sterkere

³ Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA)

virkemidler til å utøve sin kontrollfunksjon. Videre er en fra norsk side opptatt av å få på plass styrket internasjonal kontroll med produksjon av spaltbart materiale, for særlig å fjerne muligheten for at uran kan anrikes for våpenformål under dekke av sivile kjernefysiske programmer. Norge arbeider for snarlige forhandlinger om en avtale om stans i produksjon av spaltbart materiale og styrket sikkerhetsarbeid innenfor IAEA, for å begrense antall kilder til spaltbart materiale som kan falle terrorister i hende.

FN, OSSE, NATO og andre organisasjoner arbeider også for å forhindre at terroristgrupperinger får tilgang til konvensjonelle våpen. Norge deltar aktivt i dette. Et prioritert område er arbei-

det for bedre kontroll med håndvåpen. Norge støtter utvikling av en konvensjon som regulerer handelen med konvensjonelle våpen (ATT).

Etterretningstjenesten har som en av sine lov-pålagte oppgaver «tilveiebringelse av informasjon om ulike former for spredning av masseødeleggelsesvåpen og utstyr og materiale for fremstilling av slike våpen». Etterretningstjenestens virksomhet på dette området retter seg særlig mot å innhente informasjon om nye statlige aktører som forsøker å tilegne seg kompetanse og materialer for framstilling av masseødeleggelsesvåpen. Tjenesten deltar i så vel bilateralt som multilateralt samarbeid innenfor dette området.

6 Avverge

6.1 Målsettinger

Samfunnet kan komme til kort i arbeidet med tidlig forebygging av radikaliseringsplaner. Derfor må myndighetene være i stand til å avdekke planer om terrorhandlinger og gjennomføre tiltak som kan avverge at planene blir gjennomført. For å kunne oppnå dette er vi avhengige av robuste og effektive sikkerhets- og etterretningstjenester. Tjenestene må ha god oversikt over trusselaktørene og være proaktive i møtet med et trusselbilde i stadig utvikling.

Regjeringen er opptatt av at sikkerhetstjenestene kan arbeide under tydelige rettslige rammebetingelser. Ved utforming av lov og forskrifter må hensynet til en effektiv bekjempelse av terrorisme balanseres mot enkeltindividenes krav på personvern.

Terror og terrorplanlegging foregår ofte over landegrensene. Tidlig forebygging i Norge hindrer ikke at terrorister som kommer utenfra kan gjennomføre terrorhandlinger i Norge eller mot norske interesser i utlandet. Personer som har blitt rekruttert til ekstreme miljøer i Norge, vil kunne ha forbindelser til ekstreme miljøer i andre land og motta trening i utlandet. Derfor fordrer effektiv bekjempelse av terror et styrket samarbeid mellom våre sikkerhets- og etterretningstjenester, særlig Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Etterretningstjenesten.

Personer som planlegger eller utfører terrorhandlinger må kunne straffeforfølges effektivt. Regjeringen vil også arbeide for å hindre at utenlandske borgere med tilknytning til terror, krigsforbrytelser mv. får opphold i Norge.

6.2 Tiltak for å avdekke og avverge terror

Regjeringen vil forsterke sikkerhets- og etterretningstjenestenes arbeid med å avdekke og avverge terror. PST må ha hjemmel og tekniske muligheter til å innhente og behandle informa-

sjon, og tjenesten må ha kompetanse og kapasitet til å håndtere den.

Samarbeidet mellom PST, Etterretningstjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) skal videreutvikles. Verdifull informasjon på tvers av tjenestenes ansvarsområder må fanges opp, settes i system og brukes til å avdekke terrortrusler og avverge terrorhandlinger.

For effektivt å forhindre enkeltindivider og grupper fra å gjennomføre terrorhandlinger, vil regjeringen kriminalisere enkelte forberedelses-handlinger.

Det er viktig at norske myndigheter effektivt kan benytte hjemlene for utvisning og nektelse av innreise/oppholdstillatelse overfor utlendinger som utgjør en sikkerhetstrussel. Landets legitime sikkerhetsinteresser og utlendingens rettssikkerhet må sikres på best mulig måte.

Regjeringen vil:

- Foreta nødvendige endringer og avklaringer i lov- og regelverk slik at PST kan innhente, behandle og formidle informasjon
- Sikre PST tilgang til blant annet passregister og førerkortregister
- Fremme en lovproposisjon om oppfølging av Metodekontrollutvalget og PSTs forslag til endringer av reglene om skjulte tvangsmidler og anonym vitneførsel
- Opprettholde en sterk og relevant Etterretningstjeneste
- Etablere felles kontraterrorsenter mellom Etterretningstjenesten og PST
- Videreutvikle samordnet risiko- og trusselvurdering fra Etterretningstjenesten, NSM og PST
- Aktivt opprettholde og bygge ut det internasjonale samarbeidet mellom politi, sikkerhets- og etterretningstjenester som Norge deltar i
- Fremme en lovproposisjon om styrking av den rettslige adgangen til å straffeforfølge forberedelser til terrorrelaterte handlinger
- Foreslå endringer i utlendingsloven for å gi bedre mulighet til å utvise utlendinger som utgjør en alvorlig sikkerhetstrussel

6.3 22. juli kommisjonens vurderinger og høringsuttalelser

PSTs primære ansvar er å forebygge og etterforske straffbare handlinger rettet mot rikets sikkerhet. Kommisjonen har vurdert om PST kunne ha oppdaget og avverget gjerningsmannens terrorplaner. Kommisjonen konkluderer på s. 15: «Med en arbeidsmetodikk og et bredere fokus kunne PST ha kommet på sporet av gjerningsmannen før 22/7. Kommisjonen har likevel ikke grunnlag for å si at PST dermed kunne og burde ha avverget angrepene.» Samtidig konstaterer kommisjonen på s. 395 slik: «Innledningsvis konstaterte vi at det er urimelig å forvente at en sikkerhetstjeneste skal kunne avverge alle angrep».

22. juli-kommisjonen har flere anbefalinger som omhandler PST og samarbeid med andre.

I dette kapitlet gjennomgås anbefalingen om at PST må ta mer initiativ og vise større vilje til samarbeid og informasjonsdeling med andre etater, herunder det ordinære politi og Etterretningstjenesten. Videre at taushetspliktbestemmelsene i lovgivningen bør harmoniseres med det etablerte regelverket for PSTs arbeid, slik at PST kan få tilgang til relevant informasjon fra andre etater i de tilfeller der de selv har lov til å registrere opplysninger eller opprette sak. Kommisjonen påpeker også at taushetsbestemmelser ikke bør være til hinder for at andre offentlige etater kan tipse PST der disse oppfatter at det er grunn til å undersøke om det foregår terrorplanlegging.¹ Videre anbefaler kommisjonen at i de tilfeller der PST selv har anledning til å bruke skjulte metoder i Norge, må det avklares at lovgivningen også gjør det mulig for PST å be Etterretningstjenesten om bistand til innhenting av informasjon om norske og utenlandske borgere i utlandet. Tilsvarende må Justis- og beredskapsdepartementet avklare at lovgivningen tillater PST å utlevere informasjon fra kommunikasjonskontroll og andre innhentingemetoder til Etterretningstjenesten der dette er nødvendig for å støtte opp om de to tjenestenes lovlige arbeid.² Kommisjonen anbefaler også at det eksisterende regelverket for når inngripende metoder som ransaking og avlytting er tillatt, bør få sin parallell i et regelverk for PSTs antiterrorarbeid i det digitale rom.³ Ved terroranslag eller terror-

trusler mot norske interesser må PST være seg bevisst sitt særlige ansvar for proaktivt å informere nasjonale myndigheter og relevante etater om sin vurdering av trusselbildet slik at tiltak kan treffes i tide. I tillegg må PST ta større selvstendig initiativ til å avdekke og avverge ytterligere anslag.⁴

Kommisjonen anbefaler også å videreføre dagens straffelov §161 i den nye straffeloven, slik at det vil være ulovlig å bygge opp kapasitet i hensikt å begå alvorlig kriminalitet.⁵ Den anbefaler også at det skal gjøres straffbart å motta terrortrening.⁶

PST har kommentert kommisjonens funn og anbefalinger i sin høringsuttalelse. Riksadvokaten, Kripes, Politiets Fellesforbund, KRÅD, Antirasistisk senter, Norsk Folkehjelp, Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter (KIM) og noen enkeltpersoner har også merknader til elementer i rapporten.

PST mener at dersom tjenesten skal overvåke oppbygging av kapasitet i hensikt å begå alvorlig kriminalitet, bør dette utredes nærmere. PST påpeker at det er behov for lovregulering av informasjonsutvekslingen mellom PST og Etterretningstjenesten. Tjenesten deler kommisjonens bekymring for at dagens regelverk ikke tar nødvendig høyde for behovet for effektive metoder innenfor IKT-basert innhenting av informasjon. Også når det gjelder innhenting og lagring av informasjon fra åpne kilder, er reguleringen mangelfull og ikke tilpasset dagens situasjon, mener PST. Tjenesten understreker at dersom en fritt skal kunne gå inn og avhøre, ha samtaler med eller ransake objekter som etterforskes av andre i en åpen terrrorsak, må dette klart formidles i et regelverk.

Riksadvokaten påpeker at Etterretningstjenestens adgang til å yte bistand til PST for å innhente informasjon om personer i utlandet, krever en avklaring av ansvarsforholdene. Riksadvokaten mener dette bør utredes nærmere.

Kripes er av den oppfatning at det er for lav spanings- og metodekapasitet i Norge, og mener det er helt nødvendig med en grundig vurdering av det ønskede ambisjonsnivået på dette området innen politiet og ved PST.

¹ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 27.

² NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 28.

³ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 29.

⁴ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 460. Anbefaling 30.

⁵ NOU 2012: 14, *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 460. Anbefaling 8.

⁶ NOU 2012: 14, *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 458. Anbefaling 9.

Politiets Fellesforbund mener PSTs rolle umiddelbart etter at en terrorhendelse har skjedd, må klargjøres.

KRÅD mener PST bør ta større ansvar for å styrke lokale aktørers kompetanse innen radikalisering, terrorisme og ekstremisme.

Norsk Folkehjelp foreslår monitorering av ekstreme høyremiljøer og et bredt holdningsskappende arbeid hvor de frivillige organisasjonene må ha en nøkkelrolle. Antirasistisk senter er kritisk til PSTs innsats for å følge med på de høyreekstremerne, og mener tjenesten i større grad bør gis hjemmel til å registrere informasjon om høyreekstremerne. Kontaktutvalget mellom innvandrere og norske myndigheter (KIM) mener PST har undervurdert trusselen fra høyreradikale ekstremister, og ønsker at kommisjonsrapporten følges opp med en tilsvarende grundig gjennomgang av rasisme og fremmedfrykt i Norge.

6.4 PST

PST har et særlig ansvar for å forebygge, avdekke og etterforske angrep mot demokratiet, norske borgere og vitale samfunnsinteresser. Tjenesten skal gi politiske myndigheter og andre beslutningsgrunnlag i form av trusselvurderinger, samt råd om og innspill til oppfølgingstiltak, jfr. politiloven §§ 17b og 17c.

I forbindelse med behandlingen av innstillingen fra Den særskilte komite, traff Stortinget følgende vedtak:

Vedtak 413, 8. mars 2012:

Stortinget viser til at regjeringen har varslet en ekstern gjennomgang av PST og ber om at regjeringen i den forbindelse legger vekt på kompetanse- og ressursituasjonen for å sikre at PST har tilstrekkelig ressurser og kompetanse til blant annet å overvåke ulike miljøer i et bredt forebyggende perspektiv.

Det eksterne utvalget (Traavik-utvalget) ble satt ned i april 2012 og avga 1. desember 2012 rapporten *Ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste*. Det er redegjort nærmere for utvalgets mandat i kapittel 1.4.

22. juli-kommisjonen anbefaler at PST må utvikle ledelse, organisasjonskultur, arbeidsprosesser og mål som er bedre tilpasset tjenestens oppgaver, og utvise større pågåenhet, kreativitet og vilje til å identifisere nye trusler.⁷

I kapittel 10 omtales PSTs interne endringsprosjekt, PSTs IKT-strategi og Justis- og beredskapsdepartementets styring og faglige oppfølging av PST.

6.4.1 PSTs ressursituasjon

Både 22. juli-kommisjonen og Traavik-utvalget diskuterer om PST har nok ressurser til å løse samfunnsoppdraget.

Bevilgningene til PST er styrket. I Prop. 1 S (2011–2012) ble bevilgningen økt med 46,6 mill. kroner for å styrke livvakttjenesten, utvikling av en avansert søkemotor for åpent nett, økt spanningskapasitet og materiell. Stortinget bevilget videre i Prop. 79 S (2011–2012) 30,4 mill. kroner til investeringer i materiell og utstyr for livvakttjenesten. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2012 ble bevilgningen økt med ytterligere 21 mill. kroner til engangsinvesteringer og utviklingskostnader innen områdene cybersikkerhet, kommunikasjonskontroll, spaning og tilgang til visumdatabasen VIS. I Prop. 1 S (2012–2013) er bevilgningen til PST økt med 30 mill. kroner til økt innsats mot politisk motivert vold, trusler mot myndighetspersoner, cybersikkerhet, kommunikasjonskontroll, mv. slik at totalbudsjettet i 2013 er på 475,1 mill. kroner. I tillegg kommer utgiftene til lønn, kontorhold mv. for PST-ansatte i politidistriktene som dekkes over budsjettet til det enkelte politidistrikt.

Regjeringen foreslår å øke bevilgningen til PST med ytterligere 11,5 mill. kroner til bedre informasjonshåndtering og kommunikasjonsløsninger, jf. Prop. 77 S (2012–2013). Det vises i den forbindelse til omtale i kapittel 11.

Traavik-utvalget foreslår at PST behandles i et eget budsjettkapittel i statsbudsjettet, og hevder at dette vil være både i tjenestens og i offentlighetens interesse. Regjeringen er enig i at det må være mest mulig åpenhet om PSTs arbeidsbetingelser og resultater. Justis- og beredskapsdepartementet vil komme tilbake til oppfølgingen av Traavik-utvalgets anbefaling i forslag til statsbudsjett for 2014.

6.4.2 Etterforskning i PST

PSTs oppgaver og hjemler for å løse oppgavene, er angitt i politiloven. Loven skiller mellom åpen og lukket etterforskning. Lukket etterforskning innebærer at det ikke er åpenhet om selve etterforskningsaken, og at en del av informasjonsinn-

⁷ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 25.

hentingene skjer ved hjelp av skjulte tvangsmidler. Politiloven bestemmer at PST har ansvar for lukket etterforskning av sabotasje og politisk motivert vold eller tvang, herunder mistanke om overtreddelse av alle terrorrelaterte straffebud, mens åpen etterforskning av slike saker skal skje i det politidistrikt hvor handlingen har skjedd, dersom ikke høyere påtalemyndighet bestemmer noe annet. I en rekke saker der PST har hatt ansvaret for lukket etterforskning, har Det nasjonale statsadvokatembetet bestemt at også den åpne etterforskningen skal skje i PST.

Kommisjonen stiller spørsmål om PST har ressurser til å løse sine oppgaver. Den påpeker blant annet på s. 393:

«Etterforskningsarbeidet synes ikke å være tilstrekkelig dimensjonert» og «Problemet kan løses enten ved at etterforskning i perioder styrker samarbeidet med ordinært politi eller fra særorganene, eller mer permanent ved at saker der det pågår åpen etterforskning, overtas av ordinært politi.»

Traavik-utvalget kan ikke se at det er framkommet avgjørende argumenter for at PSTs etterforskningsansvar skal overføres til en annen del av politiet. Utvalget fremhever at PST har den beste kompetansen og den mest sentrale posisjonen i politiet til å håndtere etterforskningsansvaret i saker som berører rikets sikkerhet, og foreslår at bemanningen ved etterforsknings- og rettsavdelingen bør styrkes.

Riksadvokaten ønsker å opprettholde praksisen med at PST kan beholde etterforskningsansvaret når saker går fra lukket til åpen etterforskning, blant annet fordi det er problematisk å skifte etterforskningsansvarlig underveis.

Justis- og beredskapsdepartementet deler Traavik-utvalget og Riksadvokatens syn. Også åpen etterforskning krever særskilt kompetanse, som PST besitter. Disse sakene er særlig ressurskrevende. Ressursbruken vil ikke bli mindre ved etterforskning i det øvrige politi. Tvert imot vil selve overføringen av sakene ved overgang fra lukket etterforskning i PST til åpen etterforskning i lokalt politidistrikt kunne være ressurskrevende. En overføring vil dessuten innebære risiko for tap av kunnskap og for fremdriften i etterforskningen. Behovet for fenomenkompetanse, kulturkompetanse og sakskunnskap vil dessuten med stor sannsynlighet medføre at PST vil måtte avgi etterforskere til den åpne fasen hvis saken skal etterforskes et annet sted. Disse etterforsknings-

kene tilfører dessuten PST kunnskap som er verdifull for den helhetlige situasjonsforståelsen, og som legger grunnlag for gode analyser. Den kontakt PSTs etterforskere og påtalejurister har med politi, etterretnings- og sikkerhetstjenester som arbeider med terrorbekjempelse i andre land, vil dessuten i de fleste saker om terror ha stor betydning ettersom de fleste terrorsaker har forgreninger til andre land.

Justis- og beredskapsdepartementet finner på denne bakgrunn ikke grunn til å endre adgangen den høyere påtalemyndighet har til i det enkelte tilfelle å beslutte hvor etterforskningsansvaret skal ligge.

6.5 PSTs behov for å innhente, behandle og formidle informasjon

Kommisjonens vurdering er at hensynet til beskyttelse mot terror rettferdiggjør enkelte nye bestemmelser som gir PST tilgang til informasjonssinnhenting og informasjonsdeling. Den understreker imidlertid at rammer satt av hensyn til demokrati og personvern fortsatt må respekteres.⁸ Regjeringen er enig i behovet for en gjennomgang av regelverket for å sikre en riktigere balanse mellom hensynene i en tid der faren for terror også i Norge har vist seg reell og økende.

I en slik gjennomgang må hensynet til tilgang til informasjon for å kunne bekjempe terrorisme og andre angrep på demokratiet, veies mot hensynet til personvernet. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) innleder artikkel 8 med å uttrykke i nr. 1 at enhver «har rett til respekt for privatliv, sitt hjem og sin korrespondanse.» Beskyttelsen av den private sfære innebærer frihet mot inngrep og frihet fra innsyn, og er et bærende prinsipp i et fungerende demokrati.

EMK artikkel 8 åpner likevel for unntak. Det heter i artikkel 8 nr. 2 at:

«Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

⁸ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 25.

Både hovedregelen i artikkel 8 nr. 1 som beskytter personvernet, og unntakene i nr. 2 som hjemler inngrep i personvernet, må sees i lys av EMK artikkel 2 som gir staten en plikt til å beskytte borgernes liv mot alle former for trusler, herunder livstruende kriminelle handlinger. Beskyttelse mot terrorangrep er særlig sentralt fordi terrorrens hensikt er å spre frykt i tillegg til den konkrete ødeleggelse.

Regjeringen mener at hensynet til demokrati og personvern krever grundige avveininger før PST gis hjemler for tilgang til opplysninger om enkeltpersoner. Dette gjelder både når PST innhenter informasjonen ved hjelp av skjulte tvangsmidler, og når den innhentes fra andre offentlige organer.

Ved ethvert inngrep i personvernet må hensynene veies nøye. Personvern hensyn er sterkt gjeldende for opplysninger som skriver seg fra kontakt og dialog med prester, helsepersonell og andre yrkesgrupper som er underlagt særskilt taushetsplikt, og der profesjonsutøveren er avhengig av tillit fra den enkelte for å kunne fylle sine oppgaver.

Ved tilgang til informasjon om enkeltpersoner vil det videre være behov for begrensninger i form av fullmakter og tilgangsstyring, gode interne og eksterne kontrollmekanismer, og tilstrekkelige tekniske muligheter for å gjennomføre kontroll. Justis- og beredskapsdepartementet viser i denne forbindelse til NOU 2009: 15 *Skjult informasjon – åpen kontroll*, «Metodekontrollutvalget», hvor følgende framgår:

«Det er sentralt for et godt kontrollsystem at politiets løpende interne kontroll organiseres og gjennomføres slik at den fungerer forsvarlig. Viktige verktøy i denne forbindelse er personelle kompetanseregler som medfører best mulig rettslig og faglig kvalitetskontroll internt, opprettelse og løpende utvikling av interne saksbehandlingsregler, instruksjer, rutinebeskrivelser og kontroll med etterlevelsen av disse. De interne retningslinjene må for eksempel omfatte alle forhold av betydning for kontroll og evaluering. Det er videre viktig at de dataprogrammene som støtter saksbehandlingen innrettes slik at de legger til rette for en best mulig internkontroll. Av hensyn til allmennhetens tillit må imidlertid også organer utenfor politi og påtalemyndighet foreta en effektiv kontroll. Det er derfor viktig at

eksterne kontrollmuligheter for å etterprøve kontrollen ivaretas.

Både EOS-utvalget og Det nasjonale statsadvokatembetet, som foretar kontroll blant annet med PST, har understreket overfor utvalget at PST synes å ha gode kontrollrutiner.»

6.5.1 Forvaltningens taushetsplikt overfor PST

PSTs tilgang til informasjon fra offentlig forvaltning er i stor grad knyttet til regelverket om taushetsplikt. Flere av bestemmelsene som åpner for å gi andre organer tilgang til taushetsbelagt informasjon, tar i stor grad utgangspunkt i avgiverorganets behov for å gi informasjon for å fremme sin oppgaveløsning, ikke i mottakerorganets behov for informasjon for å fremme sin oppgaveløsning. Dette vil i mange tilfeller hindre forvaltningsorganet fra å kunne gi PST informasjonen som etterspørres.

Videre er det slik at det enkelte forvaltningsorgan må ha opplysninger fra PST om hvorfor informasjonen etterspørres, slik at det kan vurdere om det har rett til å gi fra seg informasjonen. PST vil i mange tilfeller ikke ha hjemmel til å gi forvaltningsorganer slike opplysninger, på grunn av de strenge taushetspliktreglene som gjelder for informasjon PST har innhentet ved bruk av skjulte tvangsmidler. I mange tilfeller vil tjenesten heller ikke kunne gi opplysninger, fordi det vil kunne skade forebyggingen eller etterforskningen.

22. juli-kommisjonen anbefaler at taushetspliktbestemmelsene i lovgivningen bør harmoniseres med det etablerte regelverket for PSTs arbeid, slik at PST kan få tilgang til relevant informasjon fra andre etater i de tilfeller da de selv har lov til å registrere opplysninger eller opprette sak.⁹

Justis- og beredskapsdepartementet foretar en gjennomgang av forvaltningens taushetsplikt, for å identifisere og vurdere de lovmessige hindre for hensiktsmessig informasjonsutveksling mellom forvaltningsorgan og PST. I gjennomgangen vil det bli vurdert om eventuelle unntak fra taushetsplikt bør reguleres i den enkelte særlov, i forvaltningsloven eller i politiloven. Andre berørte departementer vil bli involvert i arbeidet.

⁹ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 27.

6.5.2 Særskilt om adgang for ansatte i forvaltningen til å gi PST informasjon ved bekymring for at noen planlegger en terrorhandling

Forvaltningsloven

Forvaltningslovgivningen gir bare i begrenset grad offentlig ansatte hjemmel til å informere PST eller politiet forøvrig om forhold de mener disse bør kjenne til for å kunne forebygge terror. Etter forvaltningsloven § 13b nr. 5 kan et forvaltningsorgan gi andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet, om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som er nødvendige for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag. Muligheten for deling av informasjon er således begrenset, men det kan etter det første alternativet for eksempel være aktuelt å gi informasjon om personer som gjennom kontakt med organet har opplyst å inneha svært mange eller spesielle våpen, har uttrykt trusler eller ekstreme meninger eller på annen måte har utmerket seg på dette området. Dette forutsetter at organet ikke er underlagt strengere taushetsplikt enn de vanlige reglene i forvaltningsloven. Strengere taushetsplikt avhenger av hvilke oppgaver det aktuelle organet har. Det vil derfor variere sterkt hvilke muligheter som foreligger for å gi informasjon.

Etter forvaltningsloven § 13b nr. 6 kan et forvaltningsorgan anmelde eller gi opplysninger om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når dette er ønskelig av allmenne hensyn eller forfølgning av lovbruddet har en naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver. På visse felter vil politiet eller PST være «kontrollmyndighet», og bestemmelsen åpner da for å gi opplysninger om lovbrudd. Det kan i noen tilfelle være vanskelig å fastslå når man er innenfor PSTs kontrollområder. Videre er det noe uklart om bestemmelsen også kan brukes når det gjelder informasjon om lovbrudd som er under planlegging, eller bare omfatter utførte lovbrudd. Utgangspunktet er at bestemmelsen retter seg mot sistnevnte tilfeller. Mye tilsier at også lovbrudd under planlegging er omfattet, men dette kan ikke uten videre legges til grunn. Besittelse av ulovlige våpen er lovbrudd og derfor omfattet.

Justis- og beredskapsdepartementet vil vurdere forvaltningslovgivningens regler om adgang for ansatte i forvaltningen til å gi PST informasjon ved bekymring for at noen planlegger en terror-

handling, i forbindelse med gjennomgangen av forvaltningens taushetsplikt.

Tolloven

Tolloven § 12-1 annet ledd bokstav f slår fast at tollvesenet uten hinder av taushetsplikt kan gi opplysninger til politiet når det foreligger «rimelig grunn til mistanke» om straffbar handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Loven stilte tidligere krav til «skjellig grunn til mistanke» for slik informasjonsutveksling, og det fremgår av forarbeidene til endringsloven at kravet «rimelig grunn» bevisst er valgt fordi mistankegrunnlaget skal være det samme som når det kan iverksettes etterforskning etter straffeprosessloven § 224. I forarbeidene er det uttalt at det må foreligge en form for begrunnet interesse for at opplysninger skal kunne utveksles. Det skal således ikke så mye til før beviskravet anses oppfylt. Finansdepartementet uttalte i forarbeidene til loven at skatte- og avgiftsmyndighetenes adgang til å formidle informasjon til politi og påtalemyndighet, bør forstås slik at det ikke er noe krav om mistanke om en allerede begått straffbar handling. Så lenge det kan være mistanke om ulovlig tilvirkning av eksplosiver, eller terrorisme, kan det derfor være at det er adgang til å varsle politiet etter dagens regelverk. Kommisjonen uttaler likevel: «Det kan reises spørsmål om det er adgang til å oversende slik informasjon uten at det er knyttet noen konkret mistanke». Det kan også reises spørsmål om beviskravet kan gjøre det problematisk for tolltjenestemenn å rapportere en eventuell bekymring. Det bør etter Justis- og beredskapsdepartementets oppfatning vurderes om kravet «grunn til å undersøke», som er benyttet i politiloven vedrørende forebyggende arbeid, kan være et bedre alternativ enn kravet om «rimelig grunn til mistanke».

Justis- og beredskapsdepartementet vurderer i samråd med Finansdepartementet en endring av taushetspliktreglene i tollloven på dette området.

6.5.3 Plikt til å avverge terrorhandlinger – unntak fra taushetsplikten

I Norge er det ingen alminnelig plikt til å anmelde straffbare forhold. Straffeloven § 139 pålegger likevel alle en plikt til å søke å avverge visse alvorlige straffbare handlinger eller følgende av dem - om nødvendig ved å anmelde til politiet. Det primære hensyn er ikke å straffe gjerningspersonen, men å hindre det straffbare forholdet eller å avverge følgene av det. Det er straffbart å unnlate

å søke å avverge, og avvergingsplikten går foran en eventuell taushetsplikt, også for leger, prester eller tilsvarende yrkesgrupper. Avvergingsplikten omfatter blant annet de forbrytelser som inngår i terrorbestemmelsen, som drap, mordbrann, flykapring og ødeleggelse av anlegg for energiforsyning.

6.5.4 Særskilt om tilgang til helseopplysninger

22. juli-kommisjonen anbefaler at taushetsbestemmelsene i helsepersonelloven bør gjennomgås for å sikre at politiet og pårørende kan få nødvendig informasjon i katastrofesituasjoner. Det er bare i særskilte situasjoner at helsepersonell kan formidle opplysninger om enkeltpersoner til politiet. Dette ivaretas i lovverket. Tett samarbeid mellom helse- og politimyndighetene er viktig for å forebygge trusler og angrep mot myndighetspersoner. Enkelte personer representerer på grunn av sine psykiske lidelser en trussel mot andre.

PST mottar sjelden informasjon fra helsepersonell. Det kan stilles spørsmål om det er dagens regelverk eller praktiseringen av det som er årsak til dette. Det forekommer blant annet ulike tolkninger av de regler om taushetsplikt og opplysningsplikt som gjelder. Helsepersonell har, jf. helsepersonelloven § 31, plikt til å varsle politiet dersom det er «nødvendig for å avverge alvorlig skade på person eller eiendom.» Etter dagens tolkning kreves det en relativt konkret fare for at helsepersonell skal ha slik plikt. Helsepersonellet har, jf. helsepersonelloven § 23 nr.4 imidlertid rett til å formidle opplysninger når «... tungtveiende private eller offentlige interesser gjør det rettmessig å gi opplysningene videre». Rekkevidden av denne bestemmelsen er uklar.

Problemstillingen ble drøftet i NOU 2010:3 *Drap i Norge*:

«Noen personer representerer på grunn av sine psykiske lidelser en varig eller langvarig trussel. Trusselen kan være generell, men er i noen tilfeller rettet mot spesielle personer eller grupper av personer, som medlemmer av Kongehuset, regjeringsmedlemmer eller ansatte i ulike offentlige etater. For personer med slike lidelser og atferd vil det korrekte bilde av hvilket behov som foreligger for behandling og hvilket behov som foreligger for konkrete beskyttelsestiltak (trusselvurdering), først fremkomme når det foreligger oppdatert informasjon både fra helsevesenet og politiet. Helsepersonellet har etter dagens regelverk ikke

adgang til å formidle sin informasjon rutinemessig til politiet i denne typen saker. Etter utvalgets vurdering bør dette problemkomplekset utredes nærmere.»

Også 22. juli-kommisjonen mener regelverket bør gjennomgås med hensyn til informasjonsutveksling mellom helsevesen og politi. Kommisjonen påpeker at informasjon fra helse- og sosialvesenet innebærer særlige problemstillinger knyttet til privatlivets fred. Den uttrykker imidlertid at regelverket innenfor disse sektorene også bør gjennomgås for å påse at bestemmelsene er rimelig balansert mellom integritetshensyn og hensynet til politiets legitime behov. Den mener at der helse- eller sosialetater har hjemmel til å gi informasjon fra seg, så bør PST gis tilgang.¹⁰ Politi og helsevesen må ha en tett dialog og samarbeid for å se hele det potensielle trusselbildet, og iverksette forebyggende tiltak.

Det er nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe ledet av Justis- og beredskapsdepartementet som utreder spørsmålene om taushetsplikt. Det vises også til omtale av helsesektorens arbeid med informasjonsdeling i katastrofesituasjoner i kapittel 8.14.4.

6.5.5 PSTs tilgang til offentlige registre

Forvaltningsorganer som er registereiere er underlagt personopplysningslovens krav om særskilt hjemmel eller annet særskilt grunnlag for utlevering. Når slikt særskilt grunnlag ikke foreligger, får ikke PST tilgang til informasjon i registeret, selv om informasjonen er nødvendig og relevant for PSTs oppgaveløsning. I dag har PST tilgang til søk i enkelte offentlige registre. Informasjonen som innhentes brukes blant annet for å utfylle og verifisere etterretningsbildet.

Kommisjonen drøfter om PST bør ha direkte tilgang til det enkelte register, eller om tjenesten bør henvende seg til de andre etatene og be om informasjonen. For å fremme samarbeid mellom etatene, ser kommisjonen det som en fordel at sikkerhetstjenestene i hovedsak samarbeider med sikkerhetsklarerte saksbehandlere i andre etater rundt bruk av deres offentlige registre, i stedet for å skaffe seg egen tilgang.¹¹

Samarbeid med avgiverorganene er viktig for PST. Det er likevel nødvendig for PSTs informasjonsinnhenting fra noen av registrene, at PSTs saksbehandler selv kan foreta ulike søk og sam-

¹⁰ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 388.

¹¹ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 388.

menstillinger, uten å måtte ha en dialog med saksbehandler i avgiverorganet. Dette gjelder blant annet saker der grunnlaget for undersøkelsen bygger på gradert informasjon. Videre skjer informasjonsinnhentning fra enkelte registre så rutinemessig og i så stort omfang at innhentning via saksbehandler fremstår unødig byråkratisk og ressurskrevende. Der PST rutinemessig bruker informasjon primært for å verifisere og utfylle opplysninger de har fått tilgang til fra annet hold, bør de også av effektivitetshensyn ha egen tilgang til å søke i registeret.

For innhentning fra andre registre vil det være tilstrekkelig å ha effektive rutiner med kontaktpersoner som kan finne og utlevere informasjon når PST ber om det, som for eksempel arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret.

Spørsmålet om PST skal gis tilgang gjennom direkte søk eller etter anmodning, vil bli vurdert i forbindelse med Justis- og beredskapsdepartementets gjennomgang av forvaltningens taushetsplikt.

PST har et omfattende samarbeid med utlendingsmyndighetene, både i saker som Utlendingsdirektoratet (UDI) sender til kontroll hos PST i forbindelse med enkeltsaksbehandling etter utlendingsloven, og når PST foretar undersøkelser i forbindelse med forebyggende arbeid eller i etterforskningssaker. Justis- og beredskapsdepartementet forbereder å sende på høring nye forskrifter for å styrke PSTs tilgang til utlendingsforvaltningens datasystemer.

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring et forslag til endringer i passloven og passforskriften, som åpner for at politiet skal kunne benytte opplysninger fra det sentrale passregisteret til flere formål enn det som ligger i dagens regelverk. Foruten til passutstedelse, grensekontroll og ved innlevering og beslag av pass, skal politiet etter forslaget kunne benytte opplysninger fra passregisteret i en del andre situasjoner med behov for å avklare en persons identitet, og ved forebygging og etterforskning av kriminalitet av en viss alvorlighet. Høringsfristen er 2. april 2013. Det tas sikte på å fremme en proposisjon med forslag til endringer i passloven raskt etter at høringen er avsluttet.

Videre er Justis- og beredskapsdepartementet i kontakt med Samferdselsdepartementet om politiets behov for å få utlevert opplysninger fra førerkortregisteret.

6.5.6 Forskning om lovverk som hinder for hensiktsmessig informasjonsutveksling

Regjeringen har iverksatt et forskningsprosjekt som skal gi grunnlag for å vurdere om lovverket er til hinder for hensiktsmessig informasjonsutveksling mellom etater som arbeider forebyggende overfor de samme enkeltpersoner, herunder forståelsen og praktiseringen av taushetspliktreglene. Prosjektet er forankret i Regjeringens strategi for forebygging «Felleskap – trygghet – utjevning» og i «Gode krefter – Kriminalitetsforebyggende handlingsplan» utgitt av Justis- og politidepartementet i 2010. Samtidig er prosjektet et ledd i oppfølgingen av NOU 2010: 3 *Drap i Norge i 2004–2009*, NOU 2009: 22 *Det du gjør gjør det helt*, St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen* og Meld. St. 18 (2010–2011) *Læring og fellesskap*.

Til grunn for forskningsprosjektet ligger et ønske om å framskaffe kunnskapsgrunnlag om dagens praktisering av eksisterende regelverk knyttet til taushetsplikt, opplysningsplikt og opplysningsrett mellom samarbeidende tjenester og etater. Dette omfatter helse- og omsorgstjeneste, politi, kriminalomsorg, barnevern, barnehage og skole. Forskningsprosjektet omfatter taushetspliktbestemmelsene i alle lover som berører disse aktørene.

Forskningsresultatene vil foreligge i første halvår 2013. Justis- og beredskapsdepartementet vil i samarbeid med Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og andre involverte departementer vurdere hvordan funnene skal følges opp. Unntakene fra utdanningssystemet, barnevernet og helse- og sosialvesenets taushetsplikt, og deres informasjonsplikt overfor politiet generelt og PST spesielt, vil bli vurdert i samarbeidsprosjektet.

6.5.7 Informasjon innhentet ved bruk av åpne kilder

Justis- og beredskapsdepartementet mener generelt at regelverket rundt PSTs registreringsadgang er hensiktsmessig.

Bruk av åpne kilder som innhentingskanal er i utgangspunktet ikke i noen særstilling når det gjelder det regelverk som regulerer behandling av opplysninger i PST. Denne innsamlingskanalen kan likevel innebære behandling av en langt større mengde personopplysninger enn ved bruk av andre innhentingsmetoder, og dette kan utfordre både hjemmelsgrunnlag for behandling av

opplysningene, og kontrollmulighetene etter gjeldende regelverk.

22. juli-kommisjonen konstaterer at regelverket for behandling av opplysninger i PST synes å være hensiktsmessig og godt balansert. Kommisjonen stiller imidlertid spørsmål om PST utnytter hele potensialet i regelverket på en god måte, eller om tjenesten er preget av det som omtales som en forsiktighetskultur.

Kommisjonen uttaler at PST ikke bør la bekymringen for å bli beskyldt for politisk overvåkning stå i veien for å følge med på ekstremistiske nettsider, og gjøre registreringer om noen fremsetter trusler eller andre ytringer som gir grunnlag for mistanke.¹²

Kommisjonen gir uttrykk for en forventning om at PST skal «følge med» på ekstremistiske nettsider.¹³ Det betyr i praksis å følge med på hva folk foretar seg på internett. Kommisjonen problematiserer ikke om det som følge av dette vil skje registrering eller annen politisk overvåkning. Utgangspunktet er likevel helt klart. Skal PST følge med på internett vil det kunne innebære en større grad av overvåkning på nettet. Å følge med vil i praksis si å registrere informasjon om enkeltpersoner og grupper og deres ytringer. For å kunne være av verdi i etterretningsarbeidet må informasjonen deretter kunne lagres og være gjenfinnbar.

Informasjonsgevinsten ved innhenting, lagring og bruk av opplysninger hentet fra åpne kilder vil være av betydning både i enkeltsaker og for PSTs analysearbeid og strategiske prioriteringer. Det er således viktig å avklare de hjemmelsmessige problemstillingene.

I den grad åpne kilder benyttes for målrettet innhenting av informasjon i enkeltsaker er det i utgangspunktet ikke behov for særskilte regelendringer. Også når innhenting skjer til analyseformål, kan dette skje slik at det ikke utfordrer eksisterende regelverk. Dagens instruks for PST og gjeldende retningslinjer for behandling av opplysninger i tjenesten, regulerer dette.

Hjemmelsproblematikken aktualiseres imidlertid når internett er informasjonskanal. Selve mediet gir langt flere opplysninger om personer enn andre åpne kilder. Opplysninger innhentet fra internett vil typisk bli behandlet ved at PST lagrer nettsiden personene er aktive på eller omtalt i, som blogger, nettavisartikler eller sosiale medier. Nettsiden kan omhandle en mengde personopplysninger, ut over det PST i utgangspunktet søker

innhentet. For at PST også skal kunne lagre slike restopplysninger, må gjeldende regelverks krav til formålsbestemthet, nødvendighet og relevans være oppfylt. Det kan være vanskelig for PST å vurdere om det er hjemmel for å behandle samtlige personopplysninger som framkommer gjennom informasjonsinnhenting.

Justis- og beredskapsdepartementet ser at problemstillingen er utfordrende, og at uklar hjemmelssituasjon kan føre til at PST-ansatte er for forsiktige i sin behandling av personopplysninger innhentet ved bruk av åpne kilder. En optimal bruk av åpne kilder som informasjonskanal fordrer at regelverket klart angir når og hvor lenge personopplysninger kan registreres. Justis- og beredskapsdepartementet gjennomgår regelverket for behandling av personopplysninger i PST, for å avklare hjemmelsproblematikken.

6.5.8 PSTs hjemler for tvangsmiddelbruk i informasjonsinnhenting

PST trenger effektive etterforskningsmetoder for å kunne avverge og avdekke planer om terror.

Den teknologiske utviklingen har medført at oppfordring til terrorisme, opplæring, radikalisering, kommunikasjon i terrorforbund og forberedelse til terrorhandlinger i svært stor grad foregår i det digitale rom. 22. juli-kommisjonen mener det er nødvendig at PST har tilnærmet samme tilgang til innhenting av både lagret og kommunisert informasjon i det digitale rom som i den fysiske virkelighet, og at PST må ha tilgang til utstyr, kompetanse og hjemler som gjør tjenesten i stand til å få tilgang til informasjonen.¹⁴

Det har de siste årene vært rettet økt oppmerksomhet mot etterforskning som ledd i avverging av framtidige handlinger. Ved lov 3. desember 1999 nr. 82 ble det vedtatt en rekke endringer i straffeprosessloven for å få bedre etterforskningsmetoder i kampen mot alvorlig kriminalitet. Slik lovgivning bygger på vanskelige vurderinger hvor hensynet til effektiv kriminalitetsbekjempelse må avveies mot hensynet til personvern og rettssikkerhet for mulig lovbrøyer og dennes omgangskrets. Regjeringen har derfor sett behov for en etterkontroll av lovgivningen om slik etterforskning, noe som også ble forutsatt i proposisjonen, jf. Ot.prp. nr. 64 (1998–99).

Metodekontrollutvalget ble nedsatt ved kgl. res. 15. februar 2008 og leverte sin evaluering 26. juni 2009 i NOU 2009: 15 *Skjult informasjon – åpen*

¹² NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 391.

¹³ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 391.

¹⁴ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 460. Anbefaling 29.

kontroll. Utredningen evaluerer lovgivningen om politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker. Utvalget har også sett på effekten av lovendringer foretatt i 2005 som ledd i oppfølgingen av NOU 2004: 6 *Mellom effektivitet og personvern.* Metodekontrollutvalget undersøkte om målsetningene med utvidelsen av adgangen til skjulte tvangsmidler er nådd, og da særlig tvangsmiddelbrukens betydning for forebygging og etterforskning av alvorlige straffbare handlinger. Utvalget vurderte om det er behov for å endre avgrensingskriteriene eller innføre ytterligere metoder. Utvalget vurderte også om reglene i tilstrekkelig grad ivaretar hensynene til personvern og rettssikkerhet. Utvalget foretok videre en helhetlig gjennomgåelse av de ulike formene for kontroll med politiets og PSTs bruk av skjulte tvangsmidler.

Utvalget foreslo at det på strenge vilkår bør åpnes for skjult fjernsynsovervåking på privat sted, unntatt i privat bolig. Det ble videre foreslått at politiet gis adgang til å bruke dataavlesing som gjennomføringsmåte for kommunikasjonsavlytting og hemmelig ransaking, slik at bruk av kryptering mv. ikke hindrer politiet i å få tilgang til informasjon som det ellers ville ha hatt tilgang til ved bruk av disse metodene. Utvalget gikk imidlertid ikke inn for dataavlesning som metode med formål å gi politiet mulighet til fortløpende å overvåke all aktivitet i et datasystem.

Et flertall i Metodekontrollutvalget konkluderte med at adgangen til romavlytting i privat bolig i forebyggende øyemed er i strid med Grunnloven § 102, som forbyr husinkvisisjoner i andre enn kriminelle tilfeller, og det ble foreslått et forbud. Samtidig mente flertallet at adgangen til hemmelig ransaking og romavlytting i avvergende øyemed går lengre enn Grunnloven tillater.

Utvalget foretok en helhetlig gjennomgang av reglene om mistenktes/tiltaltes rett til innsyn i dokumentene i saken mot ham, og foreslo vesentlige endringer både for å bedre vedkommendes rettssikkerhet og politiets mulighet til å beskytte informasjon. Utvalget foreslo et altomfattende saksdokumentbegrep og en klargjøring av hovedregelen om innsynsrett for mistenkte og forsvarer. Hovedregelen skal kun fravikes ved nærmere foreslåtte lovbestemte unntak, herunder for interne politidokumenter, for å beskytte politiets kilder og for å beskytte etterforskningen. Utvalget foreslo også å lovfeste en generell taushetsplikt for advokater og andre som utfører tjeneste eller arbeid for et advokatkontor, om opplysninger om

noens personlige forhold og bedriftshemmeligheter som de får kjennskap til i straffesaker.

Utvalgets flertall foreslo at overskuddsinformasjon (opplysninger av relevans for andre straffbare forhold) skal kunne brukes som bevis i videre utstrekning enn i dag. På bakgrunn av praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen om journalisters rett til kildevern, foreslo utvalget at det oppstilles begrensninger i adgangen til å avlytte telefoner eller lokaler som brukes av journalister og til å bruke opplysninger fra slike optak som bevis.

Metodekontrollutvalgets utredning har vært på alminnelig høring.

Videre sendte Justis- og beredskapsdepartementet ut et høringsnotat 12. juli 2012 med blant annet PSTs forslag til endringer av reglene om skjulte tvangsmidler og anonym vitneførsel. Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med en proposisjon for oppfølging av både Metodekontrollutvalgets rapport og forslagene i høringsnotatet. Proposisjonen vil også omhandle dataavlesing, jf. 22. juli-kommisjonens uttalelse om behovet for ransaking og avlytting i det digitale rom. Det tas sikte på å fremme proposisjonen i løpet av 2013.

6.6 Etterretningstjenesten

Terrorisme er en virksomhet som kan planlegges og forberedes på tvers av landegrenser, og må følges både innenlands og utenlands. Etterretningstjenesten er organisert og innrettet for å innhente informasjon fra en rekke ulike kilder. I tillegg er tjenestens brede internasjonale partnernettverk av avgjørende betydning for å sikre et best mulig informasjonsbilde.

Også de truslene Norge står overfor i det digitale rom krever Etterretningstjenestens fokus. Etterretningstjenesten støtter her de nasjonale sikkerhetstjenestene med informasjon innhentet fra sitt internasjonale kildenettverk, bidrar til å avdekke konkrete trusler, og fokuserer på å identifisere trussel-aktørene og deres metoder og kapasiteter.

For å kunne være sterk og relevant og løse disse oppgavene er Etterretningstjenesten avhengig av tilgang til moderne og oppdatert teknologi og kompetanse innenfor en rekke ulike områder. Det er særlig viktig at Etterretningstjenesten evner å følge med på utviklingen av global kommunikasjon og fornyer sin teknologi i takt med denne.

6.7 Samarbeidet mellom PST og Etterretningstjenesten

Trygghet i Norge er avhengig av god etterretning i utlandet. Mens PST har en viktig rolle nasjonalt, er Etterretningstjenestens rolle å avdekke trusler som har sitt utspring utenfor Norge. Både PST og Etterretningstjenesten har som del av sitt oppdrag å avdekke trusler som stammer fra internasjonal terrorisme. Regjeringen vil videreutvikle samarbeidet mellom disse tjenestene.

Våre nasjonale sikkerhets- og etterretningstjenester må utveksle informasjon og samarbeide tett med tilsvarende tjenester i andre land. Tillit til konfidensialitet og evne til å levere informasjon av høy kvalitet er fundamentalt for at Norge skal få ta del i slik informasjonsutveksling.

Kommisjonen anbefaler at det bør foretas gjennomgang av måten de nasjonale sikkerhets- og etterretningstjenestene koordineres og samhandles på, for å optimalisere kapasitet, strategisk forståelse og evne til å avdekke framtidige trusler.¹⁵

Etterretningstjenesten henter og analyser informasjon på selvstendig grunnlag for å oppdage og avverge trusler mot Norge, norske ambassader, norske styrker og andre interesser i utlandet. Etterretningstjenesten har en viktig rolle hvis det skjer forberedelser til eller det gjennomføres en terrorhandling på norsk jord, og den har sitt utspring i utlandet. Informasjon og kunnskap som Etterretningstjenesten erverver utenfor landets grenser, kan ha avgjørende betydning for arbeidet til PST, politiet for øvrig og utlendingsmyndighetene.

Kunnskap etter ulike terrorangrep i vestlige land har ført til at flere land har endret organisering og arbeidsfordeling mellom de nasjonale tjenester som har oppgaver innenfor terrorbekjempelse. Flere land har opprettet felles analyseenheter, der personell fra de ulike tjenestene arbeider sammen om å analysere det totale informasjonstilfang som er innhentet i alle tjenestene. Dette er grunnlag for å kunne forebygge, foreta gode trusselvurderinger og for å kunne gi relevant rådgivning. I Sverige deltar kun sikkerhets- og etterretningstjenestene i slikt samarbeid, mens land som Storbritannia og USA inkluderer et stort antall myndigheter i slike samarbeidsorgan.

Også i Norge er det tatt skritt for å styrke samarbeidet og informasjonsdelingen mellom PST og Etterretningstjenesten, blant annet gjennom Kgl. res. av 13. oktober 2006 *Instruks om samarbeid*

mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste. Hensikten er å bidra til at tjenestene med sine samlede ressurser effektivt kan fange opp og møte aktuelle trusler og sikkerhetsutfordringer.

Etterretningstjenesten og PST har et nært og tillitsfullt samarbeid som både omfatter operasjoner og analyse. Dette er svært viktig for at tjenestene kan løse sine samfunnsoppdrag. Regjeringen vil derfor videreutvikle rammebetingelsene for samarbeidet, både organisatorisk og med hensyn til lovhjemler.

6.7.1 Informasjonsutveksling mellom PST og Etterretningstjenesten

PST har hjemler og kapasitet til å innhente informasjon i Norge, og får informasjon fra utlandet fra sine utenlandske samarbeidspartnere. Etterretningstjenesten har som oppgave, og har kapasitet til, å innhente informasjon i utlandet både gjennom egne kilder og samarbeid med partnere i andre land. Det er i mange saker avgjørende at PST kan få tilgang til opplysninger fra Etterretningstjenesten for å kunne skape et helhetlig bilde.

For å kunne be Etterretningstjenesten om informasjonsinnhenting i en sak, vil det være nødvendig for PST å gi Etterretningstjenesten kunnskap om saken og om sakens personer. Det følger av politiloven, straffeprosessloven og politiregisterloven at slik informasjon er taushetsbelagt, med mindre opplysningene brukes for å forebygge eller avverge lovovertrедelser. Det er ulike oppfatninger om hvor langt unntakene fra taushetsplikten rekker, særlig når det gjelder PSTs anledning til videreformidling av informasjon fra tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed.

Justis- og beredskapsdepartementet har iverksatt et arbeid for å avklare om regelverket er til hinder for at PST kan be Etterretningstjenesten innhente informasjon om nordmenn og utlendinger i utlandet når PST har anledning til å bruke skjulte tvangsmidler i en sak. Dersom det ikke anses å foreligge en slik hjemmel, vil Justis- og beredskapsdepartementet vurdere å fremme forslag til lovendring.

6.7.2 Nytt kontraterrorcenter

Forsvarsministeren og justis- og beredskapsministeren besluttet i februar 2007 å opprette en Felles analyseenhet (FAE) mellom PST og Etterretningstjenesten. Dette er et formalisert samarbeid om trusselvurderinger og temarapporter

¹⁵ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 460. Anbefaling 31.

knyttet til terror. I den senere tid har arbeidet i enheten i økende grad omhandlet analyser på operativt nivå, særlig vurderinger i forbindelse med mottatte trusler og tiltak knyttet til norske myndighetspersoners utenlandsreiser.

Regjeringen varslet i Meld. St. 29 (2011–2012) at Justis- og beredskapsdepartementet i nær dialog med Forsvarsdepartementet ville utrede om samarbeidet i FAE bør styrkes ytterligere og eventuelt organiseres på en annen måte.

Regjeringen har besluttet at det skal etableres et felles kontraterrorsenter i lokalene til PST. Senteret vil bemannes med personell fra både PST og Etterretningstjenesten og fra de respektive analysemiljøer og operative miljøer. Dette skal styrke kapasiteten og evnen til blant annet å:

- dele informasjon som grunnlag for tjenestenes oppgaveløsning
- utgi analyser som er relevante beslutningsunderlag og grunnlag for informasjon
- sikre informasjonsutveksling i kontraterroroperasjoner

Justis- og beredskapsministeren og forsvarsministeren har gitt PST og Etterretningstjenesten i oppdrag å utrede hvordan et slikt errorsenter bør organiseres innen april 2013. Det er en del av oppdraget å avklare eventuelle hjemmelsbehov.

6.7.3 Ny samordnet risiko- og trusselvurdering

PST, NSM og Etterretningstjenesten la fram den første samordnede risiko- og trusselvurdering i februar 2013. Innholdet i vurderingen er nærmere omtalt i kapittel 3 om trusselbilder og utviklings-trekk.

Regjeringen har besluttet at det skal utarbeides en årlig samordnet trusselvurdering med bidrag fra PST, NSM og Etterretningstjenesten, og fra andre aktører ved behov. PST er gitt ansvaret for sammenstilling og avstemming av vurderingen. Samordnet risiko- og trusselvurdering omhandler viljestyrte og tilsiktede uønskede handlinger mot norsk samfunnssikkerhet, herunder terrorisme i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv. Trusselvurderingen skal avgrenses mot Etterretningstjenestens vurderinger av den internasjonale utvikling som ikke har betydning for et nasjonalt risiko- og trusselbilde. Hensikten er å gi private og offentlige aktører og virksomheter best mulig koordinert informasjon om trusselvurderinger, slik at de kan forebygge og eventuelt håndtere trusselsituasjoner.

I tillegg til den årlige åpne rapporten vil det kunne være behov for å utarbeide felles rapporter på utvalgte temaer. Slike rapporter vil være rettet mot enkelthendelser eller avgrensede temaområder. De vil også kunne inneholde gradert informasjon og vurderinger.

Formidling av kunnskap om trusler, risiko og sårbarheter er nærmere omtalt i kapittel 10.5.

6.8 Internasjonalt samarbeid mellom politi- og sikkerhetstjenester

Regjeringen understreker betydningen av aktivt å opprettholde og bygge ut det internasjonale politisamarbeidet Norge deltar i.

Norge har en rekke internasjonale avtaler om politisamarbeid og rettslig samarbeid som omfatter bekjempelse av terrorvirksomhet. Det tette samarbeidet mellom politi- og påtalemyndighetene i Norden omfatter også terrorbekjempelse.

PST deltar på vegne av Norge i flere samarbeidsfora for politi- og sikkerhetstjenester. Disse foraene er viktige for informasjonsutveksling. PST deltar sammen med alle EUs medlemsland samt Sveits i «Club of Bern». Dette er et forum for sikkerhets- og etterretningstjenestene i EU, Sveits og Norge. Innenfor EU finnes også «Counter Terrorist Group», hvor PST deltar. PST deltar også i «Police Working Group on Terrorism», som er et forum for sikkerhetstjenester som tilhører politiet. Også i «Civilian Intelligence Committee» (CIC) i NATO deltar PST på vegne av Norge.

Etterretningstjenestens internasjonale samarbeid er omtalt i kapittel 5.7.

Terrorbekjempelse er et sentralt tema i internasjonalt samarbeid generelt. Norge har nytte av et godt samarbeid med en rekke land. USA har for eksempel delt informasjon blant annet med Norge fra sitt system for å bekjempe terrorfinansiering: «Terrorist Financing Trading System (TFTS)».

Schengen-samarbeidet

Som følge av Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet er det ingen inn- og utreisekontroll på grensene mellom Norge og de andre Schengenlandene. Politisamarbeidet innenfor Schengen skal motvirke de ulemper som følger av den bortfalte grensekontrollen. Gjennom dette politisamarbeidet, som er det viktigste internasjonale politisamarbeid Norge deltar i, har politiet tilgang til «Schengen informasjonssystem» (SIS) for etterlyste personer, til Schengen-visumdata-basen (VIS) og til et godt fungerende regelverk for

utveksling av annen politiinformasjon. Gjennom samarbeidet deltar Norge i EUs grensekontrollbyrå «Frontex» og i Eurosur som er EUs samarbeid mellom medlemsstatene om yttergrenseovervåking. Hovedformålet er å effektivisere overvåkingen av Schengens yttergrenser for å hindre illegal grensepassering til Schengen-territoret. Samarbeidet skal bidra til å bekjempe grensekryssende kriminalitet, slik som terrorisme, menneskehandel, narkotikasmugling og ulovlig våpenhandel.¹⁶

Den europeiske politienhet (Europol)

Den europeiske politienhet (Europol) har som formål å styrke og effektivisere EU-landenes retts håndhevende myndigheter og samarbeidet mellom dem, blant annet for å forebygge og bekjempe terrorisme. Norge undertegnet i 2001 en samarbeidsavtale med Europol og har stasjonert to sambandsmenn i Europolis hovedkvarter.

Europol gir medlemslandene analysebistand både for å oppdage og forhindre terrorlovbrudd. Det gis også bistand til etterforskning etter at en hendelse har funnet sted.

Europol har et «check the web»-konsept for å bekjempe islamsk terrorisme. 3. januar 2013 ble EUs cybercrimesenter opprettet i Europol. Et område senteret skal konsentrere seg om er angrep på kritisk infrastruktur og informasjonssystemer i medlemslandene. Senteret bidrar til å følge opp alvorlige saker i medlemslandene for å avdekke, håndtere og etterforske slike angrep. Gjennom Norges tredjelsavtale har vi tilgang til arbeidet og kompetansen i senteret, og drar nytte av viktige partnerskap for eksempel samarbeid med «Computer Emergency Response Teams i EU» (CERT-EU) og andre CERTer gjennom Nor-CERT, som er en del av NSM.

Europol iverksatte 22. juli 2011 et samarbeid med Norge, og bisto blant annet i analysen av gjerningsmannens manifest.

Interpol

Norge er medlem av Interpol. Interpol bistår medlemslandene i anti-terrorarbeidet og har forskjellige registre som man fra norsk side har adgang til.

Bilaterale avtaler

Norge har også inngått en rekke bilaterale avtaler, blant annet med EU og USA, om kriminalitetsbekjempelse. Selv om de fleste av disse ikke er innrettet kun mot terrorisme, faller terrorisme inn under dem alle.

Norge har en tredjelsavtale med det europeiske påtalesamarbeidet Eurojust, og har en sambandsstatsadvokat i Eurojust i Nederland. Eurojust har en egen arbeidsgruppe som arbeider med terrorbekjempelse.

Når det gjelder utlevering av lovbrytere, har EU utarbeidet et regelverk for «den europeiske arrestordre» som innebærer betydelige forenklinger i forhold til de bestemmelser som følger av Europarådets konvensjon. Norge har undertegnet en parallellavtale med EU som gjør at også vi kan anvende forenklede utleveringsregler basert på prinsippene i den europeiske arrestordre. Norge vil ratifisere avtalen i løpet av våren, men avtalen kan ikke tre i kraft før alle EUs medlemsland har foretatt nødvendige interne reguleringer.

Et viktig instrument for å forbedre informasjonsutvekslingen mellom Europas politimyndigheter, er Prüm-regelverket. Et sentralt punkt i Prüm-regelverket er at partene er forpliktet til uoppfordret å oversende medlemslandene informasjon om personer som det er grunn til å anta har begått eller vil begå terrorhandlinger. Dette regelverket effektiviserer informasjonsutvekslingen ved at medlemsstatene kan søke i hverandres databaser for DNA, fingeravtrykk og kjøretøy. Dersom man får treff ved søk vil ytterligere informasjon måtte innhentes gjennom de alminnelige kanaler for utveksling av informasjon. Norge har inngått en avtale med EU som ble undertegnet i 2009. Spørsmålet om samtykke til inngåelse av avtalen vil bli forelagt Stortinget når tekniske hindringer er løst. Prüm-avtalen vil effektivisere politisamarbeidet når det gjelder etterforskning av grenseoverskridende terrorisme.

Norge undertegnet i 2012 en avtale med USA om styrket samarbeid om forebygging og bekjempelse av alvorlig kriminalitet. Avtalen innebærer at Norge og USA gjennom nasjonale kontaktpunkt kan foreta søk i referansedata fra visse databaser for fingeravtrykk og DNA¹⁷ hos den annen part. Det gis informasjon om eventuelle treff. Det gis ikke direkte tilgang til informasjon om en persons identitet. Ved et treff kan ytterligere informasjon

¹⁶ For nærmere detaljer om EUROSUR, se Meld. St. 9 (2009-2010) *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*.

¹⁷ For tiden har ikke USA anledning til å utveksle DNA-informasjon, slik at denne delen av avtalen ikke vil kunne tre i kraft før USA eventuelt endrer sin lovgivning.

utveksles i henhold til nasjonal rett. Avtalen åpner for at partene uoppfordret kan oversende informasjon om personer det er grunn til å anta har begått eller vil begå terrorhandlinger. Slik informasjonsutveksling foregår allerede i dag i samsvar med nasjonal lovgivning. Spørsmålet om samtykke til ratifikasjon av avtalen vil bli forelagt Stortinget når tekniske hindringer er løst.

PST undertegnet høsten 2011 et Arrangement med USA som regulerer utveksling av informasjon om personer mistenkt eller kjent for å delta i, være, eller ha vært involvert i planlegging, forberedelse eller andre aktiviteter relatert til terrorhandlinger. Slik informasjon skal gis uoppfordret og på generelt grunnlag. Det er bare ugraderte opplysninger som skal utveksles. Informasjonsutvekslingen kommer i tillegg til det alminnelige samarbeid mellom etterretningstjenestene i USA og Norge. Arrangementet gjelder bare utveksling av opplysninger mellom PST og «Terrorist Screening Centre» i USA.

Innsamling, analyse og utveksling av passasjerdata på et europeisk plan (EPNR)

I EU har det gjennom flere år blitt forhandlet om et forslag til rettsakt om innsamling, analyse og utveksling av passasjerdata på et europeisk plan (EPNR). Forhandlingene er ennå ikke slutført. Formålet med EPNR er å stille til rådighet for politiet data om passasjerer på internasjonale flygninger til og fra medlemslandene i EU. Opplysninger om hver passasjer vil bli overført fra flyselskapet til politimyndighetene i medlemslandene. Dersom EU iverksetter et slikt system vil det få virkning for Norge. Slik forslaget nå lyder, vil alle flygninger fra Norge til EU, herunder Sverige og Danmark, omfattes av forslaget. På grunn av Norges Schengen-deltakelse innebærer EUs forslag at personer som reiser til Norge kan komme inn i EU uten å bli registrert i EPNR-systemet ved å ta land- eller sjøveien videre fra Norge. Dette kan føre til at «uønskede» personer reiser til Norge. Norsk politi vil ikke ha tilgang til de samme etterforsknings- og analyseredskap som EUs politimyndigheter vil ha. Dette er uheldig. Regjeringen varslet i Meld. St. 7 (2010–2011) *Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats*, at regjeringen særlig vil vurdere hensiktsmessigheten og muligheten av å be om tilslutning til EPNR. Vurderingen vil bli foretatt etter at EU har vedtatt forslaget om EPNR-system.

6.9 Kriminalisering av terrorrelaterte handlinger

Straffeloven §§ 147a til 147c kriminaliserer terrorhandlinger og terrorrelaterte handlinger. Planlegging og forberedelser til terrorhandlinger er kriminalisert såfremt det dreier seg om å inngå forbund, altså at planleggingen skjer i samarbeid mellom flere personer.

22. juli 2011 viste imidlertid at det er behov for regler som åpner for at politiet i større grad kan gripe inn i planleggingen av straffbare handlinger før grensen for straffbart forsøk er overtrådt¹⁸ og uten at det skjer i samarbeid med flere andre personer, såkalt soloterrorisme. PST tok opp hjemmelsproblematikken i brev til Justis- og beredskapsdepartementet 1. november 2011:

«Et sentralt spørsmål er hvilke muligheter som foreligger for PST til å avverge terror som begås av én person. Spørsmålet er sammensatt og skal vurderes av 22. juli-kommisjonen så vel som av interne arbeidsgrupper ved PST. Gjennomgangen her gjelder en vurdering av hjemmelssituasjonen på det strafferettslige området – både i det forebyggende og etterforskningsmessige spor. Gjennomgangen søker å dekke den totale hjemmelssituasjonen for terrorbekjempelse i Norge, og knytter seg i hovedsak til følgende områder:

- Spørsmål om ytterligere kriminalisering av forberedelseshandlinger
- Spørsmål om å utvide adgangen til å anvende tvangsmidler med grunnlag i straffeloven § 147b, § 147c og eksportkontrollloven § 5 (for å hindre proliferasjon).
- Spørsmålet om å innføre nye tvangsmidler»

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 12. juli 2012 på høring blant annet forslag om endringer i straffeloven 1902 og 2005, basert på innspillene fra PST.

I høringsnotatet anmodes det om høringsinstansenes syn på PSTs forslag om bestemmelser som kriminaliserer planlegging av terrorhandling, tilstedeværelse på sted hvor det bedrives terror trening, mottakelse av trening til nytte for terrorhandling, besittelse og/eller anskaffelse av gjenstander, informasjon, våpendeler mv. med tanke på framtidige terrorhandlinger, og deltakelse eller medlemskap i terrororganisasjon.

¹⁸ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 458. Anbefaling 8.

I brevet fra PST ble det også foreslått enkelte endringer i reglene om tvangsmiddelbruk og om anonym vitneførsel. Noen av disse forslagene er til en viss grad behandlet i Metodekontrollutvalgets rapport.¹⁹ Nye eller delvis nye innspill fra PST ble omtalt i høringsnotatets del II.

Høringsfristen gikk ut 1. november 2012. Departementet har fått inn mange høringsvar. Noen mener forslagene er nødvendige for å bekjempe soloterrorisme. Andre er bekymret for at de går for langt og utfordrer både norsk rettstradisjon og Norges internasjonale forpliktelser. Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med oppfølging av høringen, og tar sikte på å følge opp denne delen av høringsnotatet i en proposisjon til Stortinget før sommeren 2013. Proposisjonen vil også omhandle 22. juli-kommisjonens anbefaling om at dagens straffelov § 161 bør videreføres i den nye straffeloven av 2005, som ennå ikke har trådt i kraft, slik at også oppbygging av kapasitet vil være ulovlig når det er gjort i hensikt å begå alvorlig kriminalitet.

6.10 Utvisning og nektelse av innreise eller opphold for utlendinger som utgjør en sikkerhetstrussel

Regjeringen arbeider for å hindre at personer med tilknytning til terror, krigsforbrytelser mv. får opphold i Norge. Mange utlendinger som søker opphold i Norge har opprinnelse fra konfliktområder. Det må legges til grunn at noen av disse utlendingene har med seg et voldelig politisk engasjement ved ankomst. Det må også legges til grunn at enkelte viderefører eller utvikler slikt engasjement etter ankomst. I ytterste konsekvens kan slikt engasjement få uttrykk i ekstreme voldshandlinger eller terror.

Et viktig tiltak for å kunne avverge terrorhandlinger i Norge, er adgangen Utlendingsdirektoratet har til å utvise eller nekte innreise og opphold for utlendinger som utgjør en sikkerhetstrussel. Adgangen følger av bestemmelser i utlendingsloven som gjelder ivaretagelse av «grunnleggende

nasjonale interesser». Begrepet «grunnleggende nasjonale interesser» kom inn i utlendingsloven i 2010, og er et noe videre begrep enn «rikets sikkerhet».

Hvorvidt en sak berører grunnleggende nasjonale interesser vil ofte være basert på informasjon fra PST. Dagens regelverk sikrer ikke i tilstrekkelig grad at man kan ivareta muligheten for både konfidensialitet og kontradiksjon i saker som omfatter gradert materiale. Informasjonen fra PST må ofte holdes helt eller delvis hemmelig, både for utlendingen og for etater under departementsnivå. Det er begrensede muligheter til å framlegge slikt materiale i en eventuell domstolsbehandling. Det kan dermed oppstå en situasjon der en ikke får utvist eller nektet innreise eller opphold, på tross av PSTs informasjon om at det foreligger en trussel mot grunnleggende nasjonale interesser.

Justis- og beredskapsdepartementet ønsker derfor å innføre nye regler som både styrker muligheten til å ivareta samfunnsmessige sikkerhetshensyn og ivaretar utlendingens rettssikkerhet. Et forslag til nye lovbestemmelser har vært på offentlig høring fram til 28. januar 2013, og departementet arbeider med en lovproposisjon som vil legges fram for Stortinget.

Et sentralt forslag er at det skal etableres en ordning med mulighet for domstolsbehandling med en særskilt sikkerhetsklarert advokat som opptrer i tillegg til utlendingens ordinære prosessfullmektig. Den særskilte advokaten ivaretar utlendingens interesser i forbindelse med eventuell gradert informasjon. Opplysninger som ellers ville vært unntatt fra framleggelse, vil da kunne legges fram for retten og for den særskilte advokaten.

Lovforslaget vil styrke myndighetenes mulighet til å treffe utvisningsvedtak i sikkerhetssaker. I enkelte saker kan utvisningsvedtaket likevel ikke gjennomføres, fordi utlendingen risikerer alvorlige overgrep ved retur til hjemlandet. I slike tilfeller vil en utsendelse komme i strid med blant annet den europeiske menneskerettskonvensjonen. Regjeringen vil legge vekt på arbeidet med å forhandle fram individuelle returavtaler der dette er nødvendig for å gjennomføre vedtak om utvisning.

¹⁹ NOU 2009: 15 *Skjult informasjon – åpen kontroll*. Se kapittel 6.5.8 om oppfølging av utvalgets rapport.

7 Beskytte

7.1 Målsettinger

Det overordnede målet er å forhindre at terrorangrep kan finne sted. Det skal etableres flere barrierer som vanskeliggjør angrep og reduserer konsekvensene av eventuelle angrep.

Samtidig må vi finne en god balanse mellom åpenhet og beskyttelse. Et grunnleggende gode i et åpent og demokratisk samfunn, er muligheten til å bevege seg fritt. Sikkerhetstiltak må så langt som mulig ikke føre til lukkede byrom eller skape unødvendig stor avstand mellom offentlige myndigheter og publikum.

Kritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner må sikres slik at risikoen for at de slås ut ved terrorangrep, reduseres.

Både offentlige myndigheter og private aktører som har ansvar for kritisk infrastruktur eller kritiske samfunnsfunksjoner skal vite hvor de er sårbare. Sårbarheten skal reduseres til et akseptabelt nivå. Hvilke sikkerhets- og samfunnsinteresser som står på spill vil være sentralt i vurderingen av hva som er et akseptabelt nivå, men også andre hensyn, som for eksempel ønsket om et åpent og tilgjengelig samfunn, kan inngå i en slik vurdering.

Den enkelte virksomhet har et selvstendig ansvar for både egenbeskyttelsen og beskyttelsen av samfunnskritisk infrastruktur og samfunnskritiske funksjoner som de forvalter.

Politiet og Forsvaret skal være i stand til å kunne utøve beskyttelse av viktige objekter ved hjelp av sikringsstyrker i de tilfeller hvor trusselsituasjonen tilsier at det er behov for det.

Muligheten til å utføre angrep i Norge skal reduseres. Regjeringen ønsker å begrense tilgangen til våpen, farlige stoffer og kjemikalier som kan benyttes i terrorangrep.

7.2 Tiltak for å styrke beskyttelsen mot terrorangrep

Regjeringen har en bred tilnærming til arbeidet med å beskytte samfunnet mot konsekvensene av terrorhandlinger. Alle typer samfunnskritisk infra-

struktur og samfunnskritiske funksjoner skal sikres; viktige offentlige bygninger, kraftforsyningen, IKT, jernbanenettverket osv. Dersom vurderingen er at man ikke kan klare seg uten kritisk infrastruktur er periode, må man sikre seg gjennom reserveløsninger.

Både politiet og Forsvaret spiller en viktig rolle når trusselsituasjonen tilsier at viktige objekter skal sikres av sikringsstyrker. Derfor vil regjeringen fortsette arbeidet med å legge til rette for et godt sivilt-militært samarbeid.

Arbeidet med sikkerhetstiltak går hånd i hånd med tiltak for å redusere muligheten til å begå terrorhandlinger på norsk jord. Derfor vil regjeringen ha strengere kontroll med skytevåpen og forby stoffer som kan brukes til å lage bomber.

Regjeringen vil:

- Prioritere arbeidet med utpeking og beskyttelse av skjermingsverdige objekter mot spionasje, sabotasje og terrorhandlinger
- Revidere sikkerhetsloven
- Styrke det generelle arbeidet med å sikre kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner
- Forbedre samfunnets IKT-sikkerhet gjennom oppfølging av den nye nasjonale strategien for informasjonssikkerhet og den tilhørende handlingsplanen
- Gjennomgå regelverket for sikkerhetssoner for petroleumsinstallasjoner offshore
- Revidere havnesikringsforskriften for å gjøre regelverket mer hensiktsmessig når det gjelder sikringstiltak i havner
- Ivareta hensynet til sikkerhet i planleggingen og oppbyggingen av nytt regjeringsskvarter og i de midlertidige lokalene til departementene
- Sørge for å bistå nordmenn i utlandet i krisesituasjoner, herunder terrorangrep, og sørge for at sikkerheten til norske diplomater og annet personell ved norske utenriksstasjoner er godt ivaretatt
- Sørge for at politiet og Forsvaret har et koordinert planverk for beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker

- Stramme inn våpenlovgivningen og bedre kontroll og oppfølging av personer som innehar eller ønsker å erverve skytevåpen
- Innføre strengere regulering av og kontroll med bombekjemikalier, og forby privatpersoners tilgang til en rekke slike stoffer

7.3 22. juli-kommisjonens vurderinger og høringsuttalelser

To av 22. juli-kommisjonens hovedkonklusjoner er¹: «Angrepet på regjeringskvartalet 22/7 kunne ha vært forhindre gjennom en effektiv iverksettelse av allerede vedtatte sikringstiltak.» og «Flere sikrings- og beredskapstiltak for å vanskeliggjøre nye angrep og redusere skadevirkningene burde ha vært iverksatt 22/7.»

Kommisjonen anbefaler at sikkerhetslovens bestemmelser som pålegger tiltak for objektsikring må gjennomføres på en offensiv måte, og at Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) må føre tilsyn med objektsikring. Videre at det bør utarbeides en nasjonal objektsikringsplan der oppgavene dimensjoneres og fordeles mellom politiet, Forsvaret og objekteier.²

Spørsmål som gjelder arbeidet med objektsikring og sikring av bygninger er kommentert blant annet i høringsuttalelsene fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), enkelte departementer, fylkesmenn samt NSM. Det er bred enighet om kommisjonens anbefalinger vedrørende objektsikring. DSB uttaler imidlertid at alle virksomheter med kritiske samfunnsfunksjoner må legge planer for å sikre kontinuitet i driften. Dette for å ivareta funksjonsevnen til virksomheter som har skjermingsverdige objekter. NSM mener at en objektsikringsplan må omfatte både forebyggende tiltak og beredskapstiltak, og at roller og ansvar i arbeidet med objektsikring må defineres.

22. juli-kommisjonen uttaler på s. 396: «Terrorangrepet 22/7 ble utført ved bruk av en hjemmelaget bombe og skytevåpen. Gjerningsmannen anskaffet seg disse på lovlig vis. Det er derfor naturlig å spørre om samfunnets barrierer på dette området fungerte, og om de er tilstrekkelige.» Kommisjonen anbefaler at halvautomatiske våpen forbys og at kontrollen med våpen og kjemikalier må bli bedre.³

DSB støtter anbefalingen om bedre kontroll med våpen og kjemikalier, men advarer mot et ensidig fokus på beredskapsmessige tiltak på bekostning av forebyggende tiltak. Av de 115 innkomne høringsuttalelsene er det 12 som utelukkende uttaler seg om kommisjonsrapportens kapittel 17 *Våpen og kjemikalier*. De 12 høringsuttalelsene er i hovedsak uttalelser fra de store våpenorganisasjonene som er i mot å etablere et generelt forbud mot halvautomatiske skytevåpen. Dette begrunnes blant annet med at et forbud vil ramme en stor andel av de som utøver jakt og konkurranseskyting, og at halvautomatiske skytevåpen er en viktig del av norsk jakttradisjon og konkurranseskyting.

7.4 Status for arbeidet med implementering av objektsikkerhet i henhold til sikkerhetsloven med forskrifter

Endringer i sikkerhetsloven samt forskrift om objektsikkerhet trådte i kraft 1. januar 2011, og skal implementeres over en treårsperiode. Regelverket bidrar til en sektorovergripende og helhetlig tilnærming til beskyttelse av blant annet kritisk infrastruktur, og skal sikre at man også tar hensyn til avhengigheter på tvers av sektorer i samfunnet.

Et objekt er skjermingsverdige i henhold til sikkerhetsloven dersom det av hensyn til rikets eller alliertes sikkerhet eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser, må beskyttes mot spionasje, sabotasje eller terrorhandlinger.

Objektsikkerhetsregelverket stiller krav om grunnsikringstiltak i form av barrierer, evne til deteksjon og verifikasjon av trusler, samt reaksjonsevne. Dette er forebyggende tiltak som skal være på plass til enhver tid. Ved etablering av grunnsikringstiltak må det tenkes helhetlig, og tiltakene må balanseres i forhold til de verdiene man søker å beskytte.

Det følger av sikkerhetsloven med forskrifter at departementene skal utpeke og klassifisere skjermingsverdige objekter innen sine myndighetsområder. Det følger videre at den enkelte virksomhet plikter å foreta kontinuerlige risikovurderinger og kontrollere sin sikkerhetstilstand knyttet til sikringen av skjermingsverdige objekter. For øvrig skal NSM føre et overordnet tilsyn med gjennomføringen av sikkerhetstiltak.

¹ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 15.

² NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 458. Anbefaling 6.

³ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 458. Anbefaling 10.

Boks 7.1 Behovet for grunnsikring

Terrorangrepet 22. juli 2011 viste behovet for grunnsikringstiltak rundt viktige samfunnsinstitusjoner som kan være terrormål. Til forskjell fra sikringstiltak som etableres ut fra en bestemt situasjon, vil grunnsikringstiltak være permanente.

For å etablere nødvendig grad av grunnsikring må virksomhetene:

- Identifisere det som trenger særlig beskyttelse og begrunne dette
- Kjenne til hvilke trusler disse verdiene er stilt overfor, herunder ta hensyn til at det kan være rasjonelle aktører man står overfor
- Vurdere hvilke sårbarheter som kan utnyttes eller forsterke skadevirkningene av en hendelse
- Håndtere risiko (akseptere, redusere, mv.).

Risikostyringen må integreres i virksomhetsstyringen. Det vil være viktig å ha tilstrekkelig situasjonsoversikt og risikoforståelse for å etablere balanserte og effektive grunnsikringstiltak.

kene i tett samarbeid med relevante sektormyndigheter.

Forsvaret og politiet skal ved planlegging og gjennomføring av sin objektsikring med sikringsstyrker ta hensyn til om objektene er underlagt forebyggende objektsikkerhet etter objektsikkerhetsforskriften eller annet regelverk. Eiere av skjermingsverdige objekter plikter å legge til rette for at sikringsstyrke kan forberede, øve og gjennomføre tiltak på og ved objektet for å beskytte dette.

Det må legges til rette for at eiere av skjermingsverdige objekter kan motta trusselinformasjon på et nødvendig nivå.

NSM vil i sitt tilsynsarbeid fortsette å følge arbeidet med utpeking og sikring av skjermingsverdige objekter.

7.5 Sikring av objekter ved bruk av sikringsstyrker

En ny felles overordnet instruks, *Instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig*,

ble vedtatt 24. august 2012. Instruksens omfatter politiets sikring av objekter med sikringsstyrker mot terrorangrep og annen kriminalitet, samt Forsvarets bistand til denne sikringen. Den omfatter også Forsvarets selvstendige ansvar for objektsikring i fred, krise og krig. Instruksens fagområde er fra før regulert i flere ulike rettskilder, og til dels i etatsinterne regelverk.

Politiet har ansvaret for å sikre objekter mot kriminalitet. I motsetning til objekteiers defensive og forebyggende grunnsikring, jf. kapittel 7.4, består politiets sikring av offensive tiltak og om nødvendig bruk av makt for å hindre eller begrense anslag mot objekter. Politiet skal beskytte objekter mot forhold som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet, jf. politiloven. Politiets ansvar for sikring av objekter mot anslag av kriminell karakter, endres i prinsippet ikke i krise og krig.

Politiet beslutter hvilke objekter som skal sikres, og den enkelte politimester har i eget distrikt ansvar for planlegging av sikringen. Forsvaret kan bistå politiet med objektsikring etter bestemmelsene i instruks om Forsvarets bistand til politiet.

Forsvaret har i fred, krise og krig ansvaret for objektsikring innenfor militært område og dets umiddelbare nærhet, jf. lov om politimyndighet i det militære forsvar. Forsvaret har videre, med hjemmel i folkeretten, ansvaret for objektsikring av nøkkelpunkter som del av det militære forsvar mot væpnede angrep. Nøkkelpunkter er sivile og militære objekter og personer, som er av avgjørende betydning for forsvarsevnen og det militære forsvar og som er å anse som lovlige militære mål. Gjennomføring av objektsikring av nøkkelpunkter skal kun skje dersom riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet står i fare, og skal kun gjennomføres ved bruk av kombattante militære sikringsstyrker. Forsvaret skal beslutte hvilke sivile og militære objekter som skal utpekes som nøkkelpunkter, og hvilke av disse det skal forberedes objektsikring av.

At et objekt er omfattet av krav om forebyggende sikkerhetstiltak etter sikkerhetsloven eller annet regelverk som pålegger objekteier slik sikring, er ikke styrende for hvilke objekter politiet og Forsvaret skal sikre med sikringsstyrker. Dette fordi regimene ikke har identiske formål og virkeområder, og det synes heller ikke verken mulig eller hensiktsmessig å samordne kriteriene for utpeking av objekter. Politiet og Forsvaret må imidlertid ta hensyn til hvorvidt et objekt er underlagt forebyggende sikkerhetstiltak.

Den nye instruksens gir en helhetlig tverrsektoriell regulering. Instruksens tydeliggjør eksiste-

rende ansvarsfordeling mellom politiet og Forsvaret, og grensesnittet mellom krav til objekteiers forebyggende objektsikkerhet og forsterket objektsikring med sikringsstyrker. Den stiller krav til koordinering og samarbeid mellom politiet og Forsvaret i utpeking av objekter samt ved planlegging, øving og sikring av objektene. Den stiller videre krav til samarbeid mellom de to etatene i planlegging og i øving på objekter som politiet ønsker forhåndsplanlagt bistand til å sikre.

Instruks om sikring og beskyttelse av objekter vil bidra til å imøtekomme 22. juli-kommisjonens anbefaling om at det utarbeides en nasjonal objektsikringsplan der oppgavene dimensjoneres og fordeles mellom politiet og Forsvaret. Den blir imøtekommet i kraft av en instruks som regulerer Forsvaret og politiets planverk og tydeliggjør grensesnittet opp mot NSMs liste over skjermingsverdige objekter som er objekteiers ansvar å sikre. Den vil også bidra til å imøtekomme 22. juli-kommisjonens intensjon om en mer overordnet nasjonal tilnærming til objektsikring, og om

styrket samordning av planverkene og samarbeid mellom aktørene. Arbeidet med oppdatering av Forsvarets interne planverk i tråd med den nye instruksjonen vil være ferdig innen juni 2013. Forsvarets samarbeidsavtaler med politiet, herunder avtaler om forhåndsplanlagt bistand for utvalgte objekter, vil bli oppdatert innen utgangen av 2013.

7.6 Revisjon av sikkerhetsloven

Det er besluttet å revidere sikkerhetsloven, med bakgrunn i en anbefaling fra en bredt sammensatt departemental arbeidsgruppe som har evaluert dagens lov. Arbeidsgruppen, som ble ledet av Forsvarsdepartementet, avga sin rapport i november 2012. Rapporten påpeker at samfunnsutviklingen siden lovens ikrafttredelse i 2001, særlig innenfor teknologiområdet, tilsier en lovrevisjon. Globalisering og internasjonalisering tillegges også vekt. Sikkerhetsloven er et svært viktig verktøy i arbeidet for den forebyggende sikkerheten i samfun-



Figur 7.1

Foto: Politiet/Torgny Alstad

net. Loven er derfor sentral i regjeringens arbeid for å styrke tiltakene mot terror. Lovarbeidet vil ha høy prioritet i 2013.

7.7 Beskyttelse av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner

Justis- og beredskapsdepartementet prioriterer arbeidet med å forebygge og håndtere svikt i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner i utøvelsen av sin samordningsrolle. Kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner må sikres slik at risikoen for at de slås ut ved terrorangrep, reduseres.

Det er sterke gjensidige avhengigheter mellom disse strukturene og funksjonene. Det er derfor viktig å etablere et helhetlig bilde av robusthet og sårbarhet som grunnlag for prioritering av tiltak. Justis- og beredskapsdepartementet legger i dette arbeidet til grunn en modell for å beskrive kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner som er utarbeidet av DSB. Modellen har også vært grunnlaget for utpeking av skjermingsverdige objekter i tråd med sikkerhetsloven. Den blir også brukt i risiko- og sårbarhetsanalyser i ulike sektorer.

Justis- og beredskapsdepartementet vil i samarbeid med relevante departementer og sektormyndigheter årlig oppsummere i Prop. 1 S tilstanden i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Her vil også nasjonale mål og tiltak bli beskrevet. Et slikt helhetlig bilde skal bidra til at hensynet til robust infrastruktur og sikring av kritiske samfunnsfunksjoner blir godt ivaretatt i sektorenes mål- og resultatstyring. Det vises til omtale i kapittel 10.6.1.

Boks 7.2 Kritiske infrastrukturer

- Kraftnettet
- Elektroniske kommunikasjonsnett (ekomnett)
- Vannforsyningsledninger
- Avløpsledninger
- Infrastrukturer for drivstofforsyning
- Transportnett
 - Veier
 - Jernbanenett
 - Passasjer- og godsterminaler
 - Infrastrukturer for luftfarten
 - Havner og farleder
- Satellitter og bakkestasjoner

Boks 7.3 Kritiske samfunnsfunksjoner

- Ivareta nasjonal sikkerhet
- Ivareta styring og kriseledelse
- Opprettholde demokratisk rettstat
- Ivareta nødvendig matforsyning
- Ivareta nødvendig drikkevannsforsyning
- Ivareta befolkningens behov for oppvarming
- Opprettholde trygghet for liv og helse
- Opprettholde lov og orden
- Opprettholde finansiell stabilitet
- Opprettholde grunnleggende sikkerhet for lagret informasjon
- Sikre kulturelle verdier av nasjonal betydning
- Beskytte natur og miljø

7.8 Nærmere om pågående arbeid som skal bidra til bedre terrorbeskyttelse innenfor sentrale nasjonale samfunnsområder

7.8.1 Beskyttelse av IKT-systemer

IKT utgjør grunnmuren for all samhandling på tvers av sektorer, og IKT har derfor blitt en strategisk sikkerhetsutfordring. I Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet* beskrives ansvarsforholdene på IKT-området. Regjeringen varslet at det vil foretas en fornyet vurdering av ansvarsforholdene mellom departementene for å møte den økte sårbarheten.

Regjeringen samler ansvaret for IKT-sikkerhet i sivil sektor i Justis- og beredskapsdepartementet. Dette ansvaret overføres fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. En ny nasjonal strategi med handlingsplan på IKT-området skal sørge for bedre vern av infrastruktur, tjenester og informasjon.

Den nye strategien er rettet mot sikkerhetsutfordringer og trender som utfordrer informasjonssikkerheten. Spionasje og sabotasje er blitt en økende trussel samtidig som det er et voksende marked for kjøp og salg av informasjon og verktøy for å gjøre datainnbrudd. Økt bruk av internett og mobile enheter, skybaserte tjenester og bruk av utenlandske tjenesteleverandører er også blant trendene som utfordrer informasjonssikkerheten.

Den nye nasjonale strategien for informasjonssikkerhet, som ble publisert 17. desember 2012,

Boks 7.4 Regjeringens sju strategiske prioriteringer i Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet

1. Ivareta informasjonssikkerheten på en mer helhetlig og systematisk måte
2. Styrke IKT-infrastrukturen
3. Sørge for en felles tilnærming til informasjonssikkerhet i statsforvaltningen
4. Sikre samfunnets evne til å oppdage, varsle og håndtere alvorlige IKT-hendelser
5. Sikre samfunnets evne til å forebygge, avdekke og etterforske datakriminalitet
6. Kontinuerlig innsats for bevisstgjøring og kompetanseheving
7. Høy kvalitet på nasjonal forskning og utvikling innenfor informasjons- og kommunikasjonssikkerhet

angir regjeringens retning og prioriteringer for å møte nåværende og framtidige sikkerhetsutfordringer. Strategien sikrer en mer helhetlig tilnærming til IKT-sikkerhetsarbeidet og gir bedre forutsetninger for å styre og håndtere risikoen knyttet til IKT. Regjeringens informasjonssikkerhetsarbeid følges opp gjennom 7 strategiske prioriteringer.

Strategiens utvalgte områder framgår av en detaljert handlingsplan med tilhørende ansvarsplassering. Det er forutsatt at handlingsplanen revideres ved behov.

Ansvar for IKT-sikkerhet følger de gjeldende prinsipper for samfunnsikkerhetsarbeidet; ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Hvert departement har et særlig ansvar for å ivareta IKT-sikkerheten innen eget fag- og myndighetsområde, herunder et ansvar for å følge opp den nasjonale strategien for informasjonssikkerhet.

Terrorangrepet 22. juli 2011 viste viktigheten av sikker og tilgjengelig kommunikasjon for etater med ansvar for krisehåndtering og beredskap. Regjeringen vil derfor iverksette flere tiltak for å sikre kommunikasjonen mellom relevante aktører. Samtidig skal befolkningen ha tillit til at statlige registre og systemer er sikre. Det skal derfor etableres felles løsninger for sikker kommunikasjon og sikker tilgang til tjenester. Et eksempel på slike fellesløsninger er IDporten.

Regjeringens digitaliseringsprogram er avhengig av befolkningens tillit til at informasjon og kommunikasjonen er tilfredsstillende sikret. Der-

som denne tilliten svekkes eller forsvinner, er det en risiko for at grunnlaget for og effektene av digitaliseringsmålet kan utebli.

Samferdselsdepartementet og Post- og teletilsynet har ansvaret for sikkerhet i ekomnett- og ekomtjenester, herunder internett. De offentlige ekomnettene fungerte tilfredsstillende under angrepene 22. juli 2011, men erfaringene fra stormen Dagmar og større tekniske feil de senere årene har vist at ekomnettene bør sikres bedre. Samferdselsdepartementet og Post- og teletilsynet er derfor i gang med flere tiltak som skal gjøre systemene mer robuste. Dagens ekomnett er trolig de beste og mest robuste vi noen gang har hatt i Norge, men samtidig øker behovet for sikkerhet og robusthet ettersom brukerne, og særlig brukere med samfunnskritiske funksjoner, gjør seg stadig mer avhengige av ekomtjenester.

NSM skal videreutvikles. Det vises her til langtidsplan for forsvarssektoren, Prop. 73 S (2011–2012) og Meld. St. 29 (2011–2012). Helt sentralt i videreutviklingen av NSM vil være å styrke NSMs kontroll- og tilsynsaktivitet, det forebyggende IKT-sikkerhetsarbeidet, det forebyggende objektsikkerhetsarbeidet og NSMs nasjonale og tverrsektorielle ansvar for håndteringen av alvorlige IKT-hendelser. Norge skal ha en døgkontinuerlig og proaktiv operativ beredskap for å kunne forebygge, oppdage og koordinere håndteringen av alvorlige IKT-hendelser. Dette skal oppnås gjennom en styrking av NSMs funksjon som nasjonalt cybersenter, og tett samarbeid med virksomheter som eier eller drifter infrastruktur.

7.8.2 Sikkerheten ved norske olje- og gassinstallasjoner

Olje- og gassindustrien utgjør en stor del av verdiskapningen i Norge, og opprettholdelsen av en høyest mulig leveransesikkerhet for olje- og gass fra norsk sokkel er et høyt prioritert mål. Den norske petroleumsvirksomheten er regulert gjennom petroleumsloven og et omfattende og tverrsektorielt regelverk, hvor sikkerhet og beredskap er høyt prioritert.

Når det gjelder petroleumsinstallasjonene på den norske kontinentalsokkelen, gjelder flere bestemmelser i FNs havrettskonvensjon. Av særlig betydning er artikkel 60, jf. artikkel 80 nr. 5 som fastslår at det kan etableres sikkerhetssoner rundt petroleumsinstallasjoner som ikke «skal overstige 500 meter». Med den begrensningen, er operatørene på norsk sokkel pålagt å etablere sikkerhetssoner, og disse er i praksis på 500 meter. Dette følger av petroleumsloven § 9-4 og ramme-

forskriften § 52. Forskriften § 54 åpner dessuten opp for etablering av særlige soner i fare- og ulykkesituasjoner. Myndigheten til å iverksette slike særskilte tiltak er delegert til Petroleumstilsynet. Uavhengig av operatørens særskilte ansvar på dette området, gir annen norsk lovgivning, herunder politiloven, kystvaktloven og skipssikkerhetsloven, adgang til iverksettelse av ytterligere beskyttelsestiltak i og i tilknytning til sikkerhetssoner innenfor folkerettens rammer.

Petroleumsløven pålegger oljeselskapene i petroleumsvirksomheten å iverksette og opprettholde sikringstiltak for å bidra til å hindre bevisste anslag mot innretninger samt til enhver tid ha beredskapsplaner for slike anslag, jf. petroleumsløven § 9-3. Petroleumstilsynet fører tilsyn med at oljeselskapene ivaretar dette ansvaret.

Det er ikke krav om opprettelse av sikkerhetssoner ved petroleumsanlegg på land. Slike landbaserte anlegg er inngjerdet, og det er den enkelte anleggseier som har ansvaret for beredskap og sikring av landanleggene.

I Norge er fire politidistrikt tillagt politimyndighet på kontinentalsokkelen: Rogaland, Nordmøre og Romsdal, Helgeland og Troms politidistrikt. Sokkelpolitimestrene er ansvarlige for all politiinnsats innenfor sine angitte grenser på kontinentalsokkelen, inkludert ansvaret for et oppdatert planverk for kontinentalsokkelberedskapen.

I en krisesituasjon kan Forsvaret på anmodning bistå sivile myndigheter med tilgjengelige ressurser. Dette gjelder særlig Heimevernet som kan bistå i forbindelse med objektsikring. Forsvarets spesialkommando (FSK) med nødvendige støttelementer har i dag beredskapsoppdrag om å støtte justissektoren med bekjempelse av terror, primært med vekt på oljeinstallasjoner til havs og fartøyer, sekundært ved kontraterroroperasjoner på land. Sikkerheten ved norske olje- og gassinntallasjoner er et prioritert område innen politiets og Forsvarets øvelsesvirksomhet, og samvirket mellom politiet og Forsvaret i kontraterroroperasjoner off-shore øves årlig.

Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeidsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Utenriksdepartementet gjennomgår regelverket for sikkerhetssoner for petroleumsinntallasjoner offshore. Gruppen vurderer blant annet rammene for særlige tiltak innenfor folkerettens rammer, som etablering av midlertidige utelukkelsesområder eller fareområder i fare- eller trusselsituasjoner. Videre vurderer gruppen ytterligere klargjøring av lovgrunnlaget for myndighetenes håndhevelsesadgang i sikker-

hetssoner samt midlertidige tiltaksområder i fare- og trusselsituasjoner.

7.8.3 Kraftnettet

Effektiv beredskap er nødvendig for å ivareta samfunnets økende behov for stabil og kvalitetsmessig god kraftforsyning. Hendelser de siste årene har vist hvor viktig det er med et robust kraftnett og god beredskap.

Forutsetningene og utfordringene for beredskapsarbeidet i norsk kraftforsyning har endret seg vesentlig siden energiløven ble vedtatt. Beredskapsarbeidet er nå i større grad knyttet til muligheter for terroranslag, storulykker og større miljø- og naturkatastrofer enn til militære trusler. Forventede klimaendringer kan også gi nye utfordringer for beredskapen i kraftforsyningen, jf. NOU 2010: 10 *Tilpassing til eit klima i endring*.

Arbeidet med å videreutvikle beredskapsreglene i energiløven har pågått i lengre tid. I NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst* og Meld. St. nr. 22 (2007–2008) understrekes viktigheten av arbeid med beredskap og samfunnssikkerhet. Et prosjekt for å gjennomgå Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO) ble gjennomført av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i 2007/2008. Prosjektet innebar en vurdering av organisering, roller og ansvarsfordeling i håndteringen av ekstraordinære situasjoner i kraftforsyningen. Her kom det fram et behov for videreutvikling av energiløvens regler om beredskap.

Dette er bakgrunnen for at Olje- og energidepartementet foretok en gjennomgang og videreutvikling av hele kapittel 9 i energiløven. Endringen trådte i kraft 1. januar 2013. Endringen innebærer en oppdatering og modernisering av lovgivningen. Hensikten er å skape størst mulig sikkerhet for effektiv beredskap og krisehåndtering i alle ekstraordinære situasjoner.

Lovendringen har medført behov for oppdatering og opprydding av forskriftene. NVE har nå samlet alle bestemmelser om kraftforsyningsberedskap i én forskrift. Den nye forskriften, «Forskrift 7. desember om forebyggende sikkerhet og beredskap i energiforsyningen», trådte i kraft 1. januar 2013. Den nye beredskapsforskriften bygger blant annet på erfaringer og evalueringer gjennom de siste års beredskapstilsyn, øvelser og reelle hendelser, utredninger av reparasjonsberedskap, informasjonssikkerhet og beskyttelse av driftskontroll/IKT og bransjeinvolvement.

Høyere forventninger til god forsyningssikkerhet og energiforsyningens beredskap, økt sårbarhet og trusler på grunn av økt bruk av IKT, samt

stadig økende påkjenninger forårsaket av uvær, flom og skred var hovedårsakene til at NVE endret beredskapsforskriften. I tillegg viderefører den nye forskriften dagens strenge krav til sikring mot hærverk og sabotasje. NVE følger opp det endrede regelverket med omfattende tilsyn, veiledning og øvelser.

7.8.4 Jernbane

Jernbanesektoren har i dag beredskap mot tilsiktede handlinger, men det er ikke stilt formaliserte krav til dette gjennom lov eller forskrift. Samferdselsdepartementet ga derfor Statens jernbanetilsyn i september 2012 i oppdrag å utarbeide forslag til bestemmelser i jernbanelovgivningen om sikring mot tilsiktede handlinger mot trafikk og infrastruktur i det nasjonale jernbanenettet og T-banen i Oslo. De nye bestemmelsene vil omfatte krav til systematisk styring av sikring inkludert forebyggende sikringsarbeid og krav til rutiner ved inntrufne hendelser. Statens jernbanetilsyn skal føre tilsyn med virksomhetene som omfattes. I arbeidet skal man dra nytte av de erfaringer og forslag til endringer som framkommer i rapporten fra 22. juli-kommisjonen.

7.8.5 Havner

Havnesikringsforskriften (forskrift 3. juli 2007 nr. 825) er under revisjon. Formålet er blant annet å lage et regelverk som er bedre tilpasset ulikhetene i norske havner og havneterminaler, innenfor rammen av det internasjonale regelverket. Et utkast til revidert forskrift har vært på høring høsten 2012. Det viktigste forslaget til endring er at man går over fra dagens ordning med minimumsstandard for sikringstiltak til at det er en konkret sårbarhetsvurdering i hver enkelt havn/terminal som skal være grunnlag for sikringstiltak. Kystverket vil fortsatt, gjennom godkjenningsordningen, påse at nødvendig sikring gjennomføres, men forslaget medfører en større fleksibilitet for enkelte mindre havner og havneanlegg. Det legges også opp til en skjerping av reglene om godkjenning av sikringsledere i havnene.

Kystverket har med virkning fra 1. januar 2012 opprettet et døgnåpent varslingsnummer for varsling av ISPS-sikringshendelser. Dette endrer ikke på det forhold at akutte sikringshendelser/kriminelle forhold skal varsles til politiets nødnummer og følges opp av politiet. Kystverket arbeider også med å forbedre egen organisasjon og rutiner for rask oppfølging av sikringshendelser innenfor

eget ansvarsområde og i samarbeid med relevante etater.

7.9 Sikring av regjeringsbygninger

Departementene må være i stand til å ivareta sentrale funksjoner for styring og ledelse under håndteringen av nasjonale kriser. Bombeeksplosjonen 22. juli 2011 førte til store skader på bygningsmassen i regjeringskvartalet, og det vil kreve et betydelig arbeid gjennom flere år for å bygge opp igjen et fullverdig regjeringskvartal. Den pågående konseptvalgsutredningen for et framtidig regjeringskvartal skal ta utgangspunkt i at hovedtyngden av departementene skal lokaliseres i det nåværende regjeringskvartalet med tilgrensende områder.

I mandatet for konseptvalgsutredningen er det et premiss at departementene skal få en langsiktig løsning som tilfredsstiller nødvendige krav til både sikkerhet og funksjonalitet. Vurderinger av nødvendig sikkerhetsnivå og sikkerhetsmessige forhold skal innarbeides i konseptvalgsutredningen. Uansett om gjenoppbyggingen av regjeringskvartalet besluttes gjennomført ved riving og nybygg eller ved gjenbruk av de skadede bygningene, vil relevante sikkerhetstiltak bli integrert i prosjekteringen helt fra starten av prosessen. Regjeringen har besluttet at reguleringsarbeidet for det framtidige regjeringskvartalet skal gjennomføres ved bruk av statlig reguleringsplan.

Bygningene i et gjenoppbygget regjeringskvartal vil bli sett på som skjermingsverdige etter objektsikkerhetsforskriften. I samsvar med dette vil det bli planlagt beskyttelsestiltak allerede som del av prosjekteringen av byggeprosessen. Sikringstiltakene skal fortrinnsvis integreres i de bygningsmessige konstruksjonene og de arkitektoniske løsningene. Det vil bli innarbeidet en rekke permanente grunnsikringstiltak som ivaretar nødvendige krav til sikkerhet selv der man ikke får forutgående varsling. Samtidig vil det forberedes ytterligere tiltak som kan settes inn ved et forhøyet trusselnivå. Ved å integrere sikkerhetstiltak allerede fra prosjekteringsfasen vil det bli mulig i stor utstrekning å plassere kritiske funksjoner og infrastruktur innenfor sperrede områder, noe som samtidig vil bidra til en mindre grad av restriksjoner og synlige kontrollfunksjoner i de områdene der publikum og gjester til regjeringskvartalet skal ha tilgang. Ved en helhetlig planlegging kan man få en gjennomtenkt plassering og beskyttelse av løsninger for viktige funksjoner som strømforsyning, ventilasjon, kom-

munikasjonsløsninger, rømningsveier og annet. Dette vil være sentralt også for å ivareta sikkerheten ved daglig drift. På den måten kan det oppnås en høy grad av sikkerhet uten at beskyttelses- eller kontrolltiltakene trenger å bli unødig skjemmende eller påtrengende, noe som vil bidra til at regjeringsskvartalet vil framstå som en åpen og publikumsvennlig del av bybildet.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet har også ansvar for sikkerheten ved de midlertidige lokalene til departementene, med unntak av lokalene for Forsvarsdepartementet og Statsministerens kontor. Samtlige midlertidige departementsbygg er sikkerhetsmessig vurdert av en ekspertgruppe bestående av representanter fra NSM, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Oslo politidistrikt, Statsbygg, Forsvarsbygg og Departementenes servicesenter. Det er gjennomført sikringstiltak på samtlige adresser, og arbeidet pågår. I påvente av permanente tiltak er det gjennomført midlertidige eller kompenserende tiltak som økt vakthold og kontrollpunkter. Det blir løpende vurdert om det er behov for nye tiltak, midlertidige tiltak eller kompenserende tiltak. Når det gjelder trafikkforhold har Politidirektoratet gjennomført en risikoanalyse av kjørende trafikk i det eksisterende regjeringsskvartalet og ved Utenriksdepartementet, og Oslo politidistrikt har gjennom forskrift regulert biltrafikken rundt regjeringsskvartalet og Utenriksdepartementet. Sikringstiltak på de midlertidige adressene vil bli evaluert jevnlig fram til nytt regjeringsskvartal er innflyttingsklart.

7.10 Sikkerheten ved andre offentlige bygg i Oslo

Det er etablert et statlig – kommunalt samarbeid for sikkerhet og byliv i Oslo sentrum. Samarbeidet skal identifisere kritiske forutsetninger for at nasjonale myndigheter kan opprettholde statlig styring og øvrige vitale funksjoner i hovedstaden. Justis- og beredskapsdepartementet og Oslo kommune har opprettet et kontaktutvalg for å gjennomføre samarbeidsprosessen om sikkerhet i Oslo sentrum. Gruppen er sammensatt av administrativ ledelse i berørte statlige organer og Oslo kommune. Kontaktutvalget har jevnlig møter, holdes oppdatert på prosesser, drøfter strategiske føringer og øvrige problemstillinger som krever overordnet forankring. Hensikten er å legge til rette for en best mulig dialog om behov og tiltak for økt grunnsikring av definerte offentlige bygninger, herunder gate- og byromsstruktur og til-

tak for særlig objektsikring av utvalgte offentlige bygninger og deres nærmeste omgivelser. En god dialog og informasjonsutveksling kan sikre best mulige planprosesser for å ivareta Oslo som et åpent, mangfoldig og fritt tilgjengelig bysamfunn med økt sikkerhet.

Justis- og beredskapsdepartementet har i tillegg igangsatt et arbeid som vurderer planprosesser i sikkerhetssaker som angår statlige objekter, og vil se dette i sammenheng med revisjonen av sikkerhetsloven. Arbeidet skjer i dialog med berørte departementer.

7.11 Etablering av Kompetansesenter for sikring av bygg

Regjeringen besluttet 18. juni 2012 å etablere et nasjonalt kompetansesenter i Forsvarsbygg for å dekke statens samlede behov for tjenester innenfor beskyttelse og sikring av eiendom, bygg og anlegg. Senteret forutsetter statlig samspill og felles utnyttelse av ressursene. Senteret er et oppdragsfinansiert rådgivningssenter. Det vil bli utviklet i nært samarbeid med NSM og være komplementært til NSMs rolle som rådgiver og veileder innenfor objektsikkerhetsområdet. Senteret ble åpnet i Forsvarsbygg 15. oktober 2012.

7.12 Sikring av norske interesser i utlandet

7.12.1 Sikring av utenriksforvaltningen

Regjeringens mål er økt sikkerhet for utenriks-tjenestens ansatte på risikoutsatte stasjoner. I statsbudsjettet for 2013 ble det bevilget 140 mill. kroner til økt sikkerhet i utenriks-tjenesten.

Det er myndighetene i det enkelte land som er ansvarlig for sikkerheten til borgere som oppholder seg på vedkommende lands territorium. Det er således vertslandet som er ansvarlig for å hindre at terrorhandlinger finner sted samt å redusere skadevirkningene ved slike handlinger.

Diplomater kan framstå som en særlig attraktiv målgruppe for terrorister. Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem pålegger vertsstaten et særlig ansvar for å beskytte diplomatiske representanter og eiendom som benyttes av disse. Utenriksdepartementet har gjennom de senere årene investert betydelige midler for å beskytte norske diplomater og annet personell ved utenriksstasjonene. Midlene har blant annet gått til bygningsmessige sikringstiltak, pansrede biler, personlig sikkerhetsutstyr, sambandsmidler og

overvåkingsutstyr. De økte bevilgningene for 2013 vil gjøre det mulig å ivareta sikkerheten for så vel norske diplomater som andre nordmenn på en bedre måte.

7.12.2 Rådgivning til norske borgere, virksomheter og organisasjoner

Det er PSTs ansvar å bidra til å sikre viktige samfunnsinteresser og ivareta borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd. Gjennom sikkerhetsrådgivning søker PST å bidra til å øke risikoforståelsen i sektorer med kritisk infrastruktur og hos norske virksomheter av betydning for viktige samfunnsinteresser.

Tjenesten skal bistå ved gjennomføringen av sikkerhetstiltak i statsadministrasjonen, forsknings- og undervisningsinstitusjoner, offentlig og privat næringsvirksomhet og annen virksomhet av betydning for viktige samfunnsinteresser.

PSTs sikkerhetsrådgivning retter seg i første rekke mot virksomheter i Norge, men sikkerhetsrådgivningen kan ha verdi ved etablering og drift i utlandet. PST kan bistå virksomheter i arbeidet med å utarbeide risikoanalyser med sikte på å etablere risikoreduserende tiltak.

Etterretningstjenesten utarbeider fortløpende vurderinger av utviklingen i ulike regioner, der trusler fra internasjonale terroristnettverk har et særlig fokus.

Utenriksdepartementet gir offisielle reiseråd når det anses å være grunn til å fraråde nordmenn å reise til et bestemt land, område eller region, eller til å forlate området. Fare for voldsbruk eller terrorhandlinger kan være viktige elementer i vurdering av reiserådet.

7.13 Begrense adgangen til og øke kontrollen med virkemidler som kan misbrukes til terrorhandlinger

7.13.1 Kontroll med våpen

Et viktig tiltak for å avverge terrorangrep er å begrense tilgangen til og øke kontrollen med våpen. Samfunnets behov for sikkerhet må ivaretas på en enda bedre måte enn i dag. Den store majoritetet våpeninnehavere er lovlidige og ansvarsbevisste. Likevel er det viktig at regelverket utformes på en slik måte at man hindrer at personer som ikke bør inneha skytevåpen mv. er i besittelse av disse.

Regelverket for hvilke skytevåpen, registreringspliktige våpendeler og ammunisjon som skal være tillatt i Norge må strammes inn. Videre må

reglene for tillatelse til å erverve, inneha og eie våpen. Likeledes må reglene for tilbakekall av slik tillatelse samt kontrollen med skytevåpen mv. og tillatelser skjerpes. Samtidig må det legges til rette for at den seriøse og ansvarlige jeger, skytter og samler også i framtiden skal kunne utøve sin aktivitet innenfor rammene av en lovgivning som imøtekommer legitime behov og andre rimelige grunner til å erverve og inneha skytevåpen, registreringspliktige våpendeler og ammunisjon. Det samme gjelder for våpentilvirkere, våpenhandlere med flere.

Våpenlovgivningen vil i utgangspunktet bare kunne regulere direkte de lovlige våpen i samfunnet. Selv om det fortrinnsvis er ulovlige skytevåpen som benyttes i kriminelle miljøer, vil våpenlovgivningen kunne påvirke omfanget av misbruk av i utgangspunktet lovlige våpen, gjennom å sette klarere krav til hvem som skal kunne erverve og inneha våpen og krav til våpenoppbevaring for å hindre tyveri mv. Samtidig må politiets innsats mot kriminelle miljøer fortsatt prioriteres.

22. juli-kommisjonen anbefaler i sin rapport å nedlegge et generelt forbud mot halvautomatiske våpen.⁴ Kommisjonen viser til at halvautomatiske våpen har lite med norsk jakttradisjon å gjøre og representerer en økt risiko for alvorlige kriminelle handlinger.

Spørsmålet om forbud mot halvautomatiske skytevåpen ble også behandlet av Våpenlovutvalget. Utvalget leverte sin utredning NOU 2011: 19 *Ny våpenlov* til Justis- og beredskapsdepartementet desember 2011. Utvalgets mandat var å «foreta en total gjennomgang av gjeldende våpenlovgivning og fremme forslag til ny våpenlov (eller foreta nødvendige endringer i eksisterende våpenlovgivning) med bakgrunn i samfunnsutviklingen og fremtidige utfordringer.»

Utvalget foreslår ikke et totalforbud mot halvautomatiske skytevåpen. Det vises til at det er for store forskjeller mellom de ulike typer halvautomatiske skytevåpen, herunder både i ulik funksjonsmåte og ulikt bruksområde, til å innføre et generelt forbud.⁵ I tillegg vises det til at det er store forskjeller innad i hver kategori. Utvalget mener derfor at det bør differensieres mellom halvautomatiske pistoler, hagler og rifler. Et slikt utvalg foreslår å videreføre dagens regler, med unntak av reguleringen av halvautomatiske rifler hvor et mindretall foreslår en snevrere forskriftshjemmel.

⁴ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 458. Anbefaling 10.

⁵ NOU 2011: 19 *Ny våpenlov*, kapittel 14.

Ny våpenlov

Regjeringen mener det er behov for å gjøre innstramminger i våpenlovgivningen, og vil fremme forslag til ny våpenlov. I den sammenheng vil regjeringen foreslå at forbudet mot halvautomatiske våpen forankres i våpenloven, slik at det fremgår i lov at alle halvautomatiske skytevåpen er forbudt, med mindre skytevåpenet unntaksvis godkjennes i forskrift. Reglene for hvilke halvautomatiske skytevåpen som unntaksvis kan godkjennes i forskrift, skal strammes inn. I vurderingen av hvilke skytevåpen som unntaksvis kan godkjennes, vil det bli differensiert mellom halvautomatiske pistoler, hagler og rifler. Videre vil det bli vurdert begrensninger på antall tillatte skudd i magasin og kammer, både ved bruk til jakt og til konkurranseskyting, herunder dynamisk skyting.

Vilkårene for å erverve, eie og inneha slike våpen vil bli strengere. Det vil bli vurdert om det kun under særlige omstendigheter skal gis ervervstillatelse, om aldersgrensen for erverv skal heves og om tillatelsen skal begrenses til nærmere angitte aktiviteter. Herunder vil det bli vurdert om halvautomatiske våpen til jakt bare skal være tilgjengelig for personer som kan dokumentere behov for høyere skuddtakt eller et mer lettoperert våpen. Dette vil i hovedsak gjelde lisensjegere, ettersøksekvipasjer og jegere med nedsatt funksjonsevne.

Samling bør fortsatt være et kriterium for å erverve og inneha skytevåpen. Det vil bli vurdert om godkjenning av samleområdet skal legges til ett politidistrikt som behandler samtlige søknader, slik at helhetsperspektivet blir ivaretatt på en god måte.

Våpenloven med forskrifter og rundskriv skiller i dag mellom vilkårene for erverv når det gjelder de ulike våpentypene, men ikke i den etterfølgende kontroll av våpenkort. Et slikt skille er gjort blant annet i Danmark, Sverige og Finland. I den nye loven vil det bli foreslått skjerpet kontroll og oppfølging av tillatelser til å erverve og eie våpen som har stor ildkraft eller lett kan bæres skjult. Politiets kontroll må tilpasses skadepotensialet, slik at hensynet til samfunnets trygghet ivaretas.

Skytter- jeger, samler- og bransjeorganisasjonene vil bli involvert i arbeidet med ny våpenlov.

Det tas sikte på å fremme proposisjon om ny våpenlov for Stortinget våren 2014.

7.13.2 Regulering og kontroll med bombekjemikalier

Regjeringen vil ha strengere regulering og kontroll med bombekjemikalier og arbeider for å forby privatpersoners tilgang til en rekke slike stoffer.

Ammoniumnitrat er det første stoffet i Norge som er regulert med sikte på å begrense tilgangen til stoffer som kan brukes til å lage bomber. I 2011 ble det innført forbud mot å omsette ammoniumnitrat med 16 pst eller mer nitrogen fra ammoniumnitrat til andre enn profesjonelle brukere. I Norge er øvrige stoffer eller stoffblandinger som kan misbrukes til å lage hjemmelagde bomber i dag regulert ut fra andre hensyn enn at de kan komme på avveie eller i urette hender. EU vedtok 15. januar 2013 forordning (EU) nr. 98/2013 hvor det, i tillegg til ammoniumnitrat, legges begrensninger på ytterligere 14 kjemiske stoffer og stoffblandinger som kan anvendes til fremstilling av hjemmelagde bomber. På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har DSB utarbeidet rapportene *Vurdering av regulering og kontroll med tilgang til ammoniumnitrat* og *Forslag til regulering av bombekjemikalier*, jf. Meld. St. 29 (2011–2012). DSB fremmer flere forslag til regulering og kontroll av kjemikalier som kan misbrukes til å lage bomber, og de gir et godt grunnlag for å vurdere skjerpede tiltak. Enkelte av forslagene gjelder hvordan EUs nye forordning bør gjennomføres i norsk rett. Andre forslag gjelder innføring av nasjonale tiltak. I rapportene framgår det at forslagene til tiltak ikke må vurderes enkeltvis, men i sammenheng.

Regjeringen har besluttet at det skal arbeides videre med alle forslagene i rapportene. Arbeidet skal ha som utgangspunkt at det skal være forbudt for privatpersoner å få tilgang til stoffer og stoffblandinger som kan misbrukes til å lage hjemmelagde bomber. DSB har fått i oppdrag å utarbeide en oppfølgingsplan i samarbeid med relevante myndigheter.

I det videre arbeidet vil det bli vurdert å innføre krav om at alle som driver produksjon, import eller salg av aktuelle bombekjemikalier må være registrert for å ha tillatelse til å gjøre dette. Videre vil det bli vurdert å stille krav om fysiske sikringstiltak og innlåsing ved oppbevaring eller lagring av aktuelle kjemikalier, innføre pålegg om å gi opplysninger til myndighetene om lagre og sikringstiltak som er iverksatt, og krav om transaksjonsskjema og sluttbrukererklæring ved alle transaksjoner med de aktuelle stoffene. Det vil også bli vurdert å stille krav om at aktuelle stoffer

skal registreres i produktregisteret, uansett mengde og bruksområde. I tillegg vil krav om særskilt merking av enkelte stoffer, for å vise at det er restriksjoner på hvem som kan få tilgang til disse, bli vurdert. Dette samme gjelder krav om at aktørene gjør vurderinger før avtaleinngåelse om transport og kun benytter transportører som er tilfredsstillende identifisert. I tillegg vil det bli arbeidet med å endre tolltariffen, slik at det etableres egne varenumre for de aktuelle stoffene som ikke har dette i dag. Det vil også arbeides med å etablere et nasjonalt kontaktpunkt for rapportering av mistenkelige transaksjoner hos en politimyndighet og med å heve strafferammen i brann- og eksplosjonsvernloven, slik at tollvesenet kan gi informasjon om mistenkelige transaksjoner til politiet.

En eventuell innføring av nye krav og regler må følges opp av tilsynsaktivitet for å sikre at bom-

bekjemikaliene ikke kommer på avveie eller i urette hender. Informasjon, opplæring og veiledning vil også være sentrale virkemidler for å øke årvåkenheten både i virksomheter og i samfunnet generelt. Forskningsmiljøer kan bidra med viktig informasjon og kompetanse om utviklingstrekk som kan føre til at nye tiltak bør iverksettes.

Tiltakene vil skjerpe kontrollen med import, produksjon, omsetning og sluttbruk, og gjøre det vanskeligere å planlegge og gjennomføre terroranslag. Et helhetlig system for regulering og kontroll med bombekjemikalier, vil være i tråd med 22. juli-kommisjonens anbefalinger.

I statsbudsjettet for 2013 er bevilgningen til DSB økt med 45 mill. kroner. I dette inngår styrking av DSBs arbeid knyttet til å begrense tilgangen til kjemikalier.

8 Håndtere

8.1 Målsettinger

Det er regjeringens politikk å ha bosetning og likeverdige levekår i alle deler av landet. For å skape trygghet må politiet være synlig og tilgjengelig der folk bor. Regjeringen vil derfor at et sterkt lokalt forankret politi skal være grunnlaget for vår beredskap, kriminalitetsbekjempelse og forebygging.

Når et terrorangrep er et faktum, må myndighetene sørge for at befolkningen påføres minst mulig skade og belastning. Følgene av angrepet må håndteres, og eventuelle nye angrep forsøkes avdekket og avverget.

Det er politiets ansvar å håndtere terrorhandlinger. Vi må sikre at politipersonell med tilstrekkelig kompetanse kan nå de fleste innbyggere i Norge innenfor rimelig tid. Politiet på stedet må ha tilgang til forsterkningsressurser fra eget og andre politidistrikt.

Regjeringen vil styrke politiets beredskap og krisehåndteringsevne. Vi kan likevel ikke dimensjonere politiet ut fra en tanke om at politiet alene skal håndtere terrorangrep. Vi må benytte oss av de totale beredskapsressursene som sivile myndigheter, private aktører og Forsvaret rår over. Regjeringen vil blant annet styrke den militære helikopterberedskapen som på anmodning kan yte bistand til politiet.

Befolkningen må sikres tilgang til nødvendig bistand fra nødetatene. Myndighetenes samlede krisehåndteringsevne omfatter nødetatenes evne til å håndtere skadde og sårede på et åsted. Regjeringen vil legge til rette for at samarbeidet mellom politiet, de andre nødetatene og frivillige videreutvikles.

Regjeringen foreslår økte bevilgninger til å innlemme frivillige redningsorganisasjoner i Nødnett.

8.2 Tiltak for å styrke evnen til å håndtere terrorangrep

Regjeringen styrker evnen til å håndtere terrorangrep gjennom virkemidler på flere områder og nivåer.

Justis- og beredskapsdepartementets ansvar som fast lederdepartement ved nasjonale sivile kriser har allerede medført en styrking av departementets evne til å håndtere kriser.

Politiet har døgnkontinuerlig beredskap for å håndtere regulære politioppgaver. Politiet har også beredskap i form av planverk, ledelse, kompetanse og kapasitet for å kunne håndtere ekstraordinære hendelser og terrorhandlinger. Slike situasjoner krever innsats som ikke kan løses av den ordinært tilstedeværende styrken alene.

God beredskap for terrorhendelser innebærer at politiet raskt kan omstille seg fra daglig tjeneste til å kunne håndtere et angrep, herunder å mobilisere de nasjonale beredskapsressursene og bistand fra Forsvaret. Det skal legges til rette for at slik bistand kan ytes effektivt når behovet oppstår.

Regjeringen legger også til rette for bedre samvirke mellom nødetatene og mellom nødetatene og frivillige. Nødnett er en forutsetning for god kommunikasjon og samband.

Terrorangrep mot datanettet synes stadig mer sannsynlig, og må kunne møtes av kompetent personell med tilstrekkelig kapasitet og teknologi.

Terrorangrep kan også gjennomføres med kjemiske, biologiske, radiologiske eller nukleære metoder (CBRN). Selv om slike midler så langt i liten grad har vært benyttet i terrorangrep, er det nødvendig å ha en beredskap mot dette.

Regjeringen vil

- Styrke politiets evne til å løse skarpe oppdrag ved økt kapasitet, kompetanse og tilgjengelighet
- Styrke kompetansen til alle stabsfunksjoner i politiet
- Videreføre det høye opptaket ved Politihøgskolen
- Styrke politiets informasjons- og kommunikasjonsløsninger
- Styrke politidistriktenes operasjonssentraler
- Be Politidirektoratet vurdere konkrete krav til responstid
- Iverksette nytt system for varsling i politiet

- Iverksette planlegging av nasjonal politiooperativ sentral
- Gjennomføre planene om et senter for politiets nasjonale beredskapsressurser
- Tydeliggjøre krav og standarder for politiets nasjonale beredskapsressurser
- Forankre bistandsinstruksen i en ny lov om Forsvarets bistand til politiet
- Etablere militær helikopterberedskap med Bell 412 helikopter i Nord-Norge som kan yte alminnelig bistand til politiet
- Legge fram en langsiktig plan for videreutvikling av politiet
- Legge til rette for et godt oppfølgingstilbud til berørte og rammede etter 22. juli 2011 og andre katastrofer og kriser
- Vurdere å fastsette en kongelig resolusjon for redningstjenesten
- Vurdere behovet for et nasjonalt register for redningsressurser
- Fastsette retningslinjer for nødetatenes samarbeid i usikre områder
- Sørge for at nødetatene i sine innføringsplaner har rutiner og systemer som sikrer kommunikasjon fram til landsdekkende Nødnett er ferdig utbygget
- Sørge for at landsdekkende Nødnett kommer på plass innen utgangen av 2015 og sikre at Nødnett i drift er et trygt og effektivt verktøy for alle nødetatene
- Innlemme frivillige redningsorganisasjoner som brukere i Nødnett
- Utarbeide en nasjonal strategi for håndtering av angrep med kjemiske, biologiske, radiologiske og nukleære midler (CBRN)
- Forsterke innsatsen mot terrorangrep utført ved hjelp av IKT

Regjeringen foreslår økte bevilgninger i 2013 for å styrke politiets beredskap og krisehåndteringssevne, innlemme frivillige redningsorganisasjoner som bruker Nødnett og etablere militær helikopterberedskap. Det vises til nærmere omtale i kapittel 11 *Økonomiske og administrative konsekvenser*.

- Styrke politiets grunnberedskap – 57,3 mill. kroner
- Iverksette planlegging av en nasjonal politiooperativ sentral – 5 mill. kroner
- Nytt varslingssystem og masseinnkalling av politipersonell – 5,5 mill. kroner
- Utvide tilgangen til IKT-systemer i politiets patruljer – 10 mill. kroner

- Innlemme frivillige redningsorganisasjoner som brukere i Nødnett – 5,2 mill. kroner
- Etablere militær helikopterberedskap med to Bell 412 helikopter i Nord-Norge som på anmodning også kan yte alminnelig bistand til politiet – 2,52 mill. kroner

8.3 22. juli-kommisjonen og høringsuttalelsene

Kommisjonen har foretatt en grundig gjennomgang av politiaksjonen 22. juli 2011 og retter hard kritikk mot politiets håndtering. Kommisjonen foreslår 15 tiltak for å styrke politiets, inkludert PSTs, beredskap og krisehåndteringsevne. Kommisjonen foreslår også tiltak i Forsvaret, helsevesenet og redningstjenesten.

Et hovedinntrykk fra høringsinstansene er at det i stor grad er enighet om anbefalingene. Noen virksomheter har imidlertid enkelte innvendinger.

Når det gjelder opplæring av politiet, advarer Kripos mot økt ressursbruk på opplæring av personell med våpengodkjenning (innsatspersonell kategori (IP4)), fordi de er usikre på nytten av et slikt tiltak sett i forhold til hva det koster. Kripos presiserer at enheten ikke er mot økt operativ trening, men er opptatt av at dette ikke må gå på bekostning av forebygging, etterretning og etterforskning.

Kripos og Politiets fellesforbund av den oppfatning at forslaget om å etablere en nasjonal politiooperativ sentral som en skalerbar del av operasjonssentralen i Oslo må utredes nærmere. Kripos peker på at en nasjonal politiooperativ sentral vil kreve en revidering av grunnleggende prinsipper for ansvarsforholdene i norsk politi. Politiets fellesforbund mener at et slikt tiltak må settes i sammenheng med antall politidistrikter og operasjonssentralenes rolle i en ny distriktsinndeling.

Både Kripos og Riksadvokaten presiserer at klare ansvarsforhold er viktig for Forsvarets bistand til politiet.

Det vises til kapittel 8.12.4 for omtale av høringsuttalelsen til Nasjonal støttegruppe etter 22. juli hendelsene.

8.4 Sentral krisehåndtering ved terrorangrep

Det øverste ansvaret for håndtering av kriser som terrorangrep ligger hos regjeringen. Kompetanse til å iverksette tiltak som er nødvendig for å håndtere akutte situasjoner er i stor grad tillagt det



Figur 8.1

Foto: Utenriksdepartementet URE-team Algerie

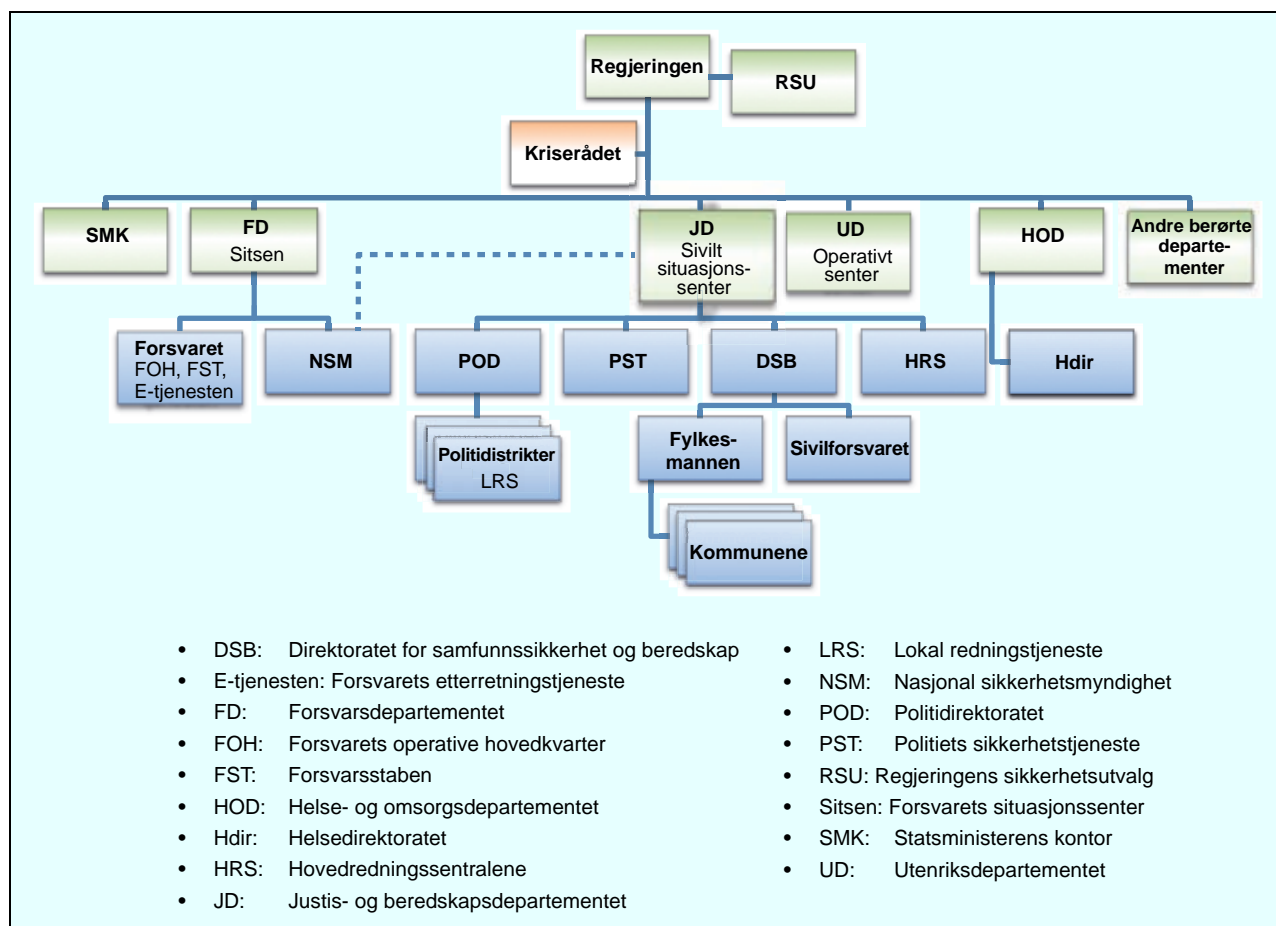
enkelte departement eller underlagte etater. Dette fordrer en koordinert håndtering, god kommunikasjon og situasjonsforståelse, samt et velfungerende samvirke mellom de ulike departementers politiske og administrative ledelse og underlagte etater.

Regjeringen har siden terrorangrepene 22. juli 2011 iverksatt flere tiltak for å styrke den sentrale krisehåndteringsevnen. I Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet* er det gjort nærmere rede for tiltakene for å forsterke, tydeliggjøre og videreutvikle den sentrale organiseringen av krisehåndteringsarbeidet. 22. juli-kommisjonen uttaler på s. 256: «Det siste tiåret har det kommet på plass en ny administrativ struktur for sentral krisehåndtering. Kommisjonens gjennomgang gir ikke grunnlag for å foreslå vesentlige endringer av denne utover det regjeringen selv har tatt til orde for i Samfunnssikkerhetsmeldingen.»

Justis- og beredskapsdepartementet er fast lederdepartement ved nasjonale sivile kriser med mindre noe annet blir bestemt. Regjeringen opprettet sommeren 2012 et sivilt situasjonssenter i Justis- og beredskapsdepartementet, plassert i Krisestøtteenheten. Senteret har døgnberedskap og gir bedre mulighet til å ha oversikt og analy-

sere situasjonsbildet i krisesituasjoner. Sitasjons-senteret bidrar også til å styrke informasjonsflyten. I håndteringen av kriser er regjeringen og sentrale myndigheter avhengig av god situasjonsrapportering som grunnlag for strategisk, felles situasjonsforståelse og oversikt over mulige utviklingsforløp med vurdering av risiko og sårbarheter. Det sivile situasjonssenteret mottar vurderinger og rapporter fra Justis- og beredskapsdepartementets underliggende virksomheter, herunder Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Politidirektoratet (POD), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Hovedredningssentralen (HRS). Sitasjons-senteret får også rapporter fra øvrige departementer som sammenstiller og analyserer informasjon fra egne underliggende etater og virksomheter. Det sivile situasjonssenteret samarbeider aktivt med Utenriksdepartementets operative senter og situasjonssenteret (SITSEN) i Forsvarsdepartementet/Forsvarsstaben.

Hovedansvaret for å håndtere kriser i utlandet vil ligge hos respektive lands myndigheter. Ved terrorangrep og andre kriser som rammer nordmenn i utlandet er Utenriksdepartementet normalt lederdepartement. Utenriksdepartementet vil koordi-



Figur 8.2 Organisering av sentral krisehåndtering ved sivile nasjonale kriser

ner myndighetenes bistand til norske borgere og andre lands myndigheter. Utenriktjenesten har i sitt daglige virke utstrakt kontakt med utenlandske myndigheter og internasjonale organisasjoner. Denne kontakten, både den uformelle og den formelle, har vist seg å være av uvurderlig betydning. Det vises til nærmere omtale under kapittel 8.19 om beredskapsordninger ved terrorangrep som rammer norske borgere eller interesser i utlandet. Ved kriser som rammer militært personell i forbindelse med operasjoner i utlandet, vil Forsvarsdepartementet ha en ledende rolle.

8.5 Generelt om politiets beredskap og krisehåndteringsevne ved terrorangrep

Den viktigste beredskapen for politiet er å være tilgjengelig med riktig kapasitet og kompetanse når det trengs. Det er det lokale politiet som de fleste steder utgjør den tilgjengelige ressursen i en akutfase, og i store deler av landet vil det være den eneste ressursen som er tilgjengelig innen relevant tid. Evnen til å håndtere terrorangrep og

store hendelser handler derfor også om å utnytte og styre det lokale politiet slik at det raskt kan omstille seg fra daglig tjeneste til slike skarpe situasjoner.

Politiet må ha kapasitet til å motta og viderefremme varsler om hendelser internt og til andre nødetater. Første patrulje på stedet må ha kapasitet, kompetanse og utstyr som sikrer at oppdraget kan løses så godt som mulig i den innledende fasen.

Ved et terrorangrep vil operasjonssentralen i politidistriktet styre flere patruljer til stedet og innkalle og disponere ytterligere mannskaper fra eget distrikt. Større behov vil utløse nabohjelp fra andre politidistrikt.

Innsatsen vil kunne eskaleres ytterligere ved bistand fra de nasjonale beredskapsressursene i politiet, og eventuelt fra Forsvaret. Hvorvidt disse enhetene vil være en relevant ressurs, vil avhenge av hvor raskt de kan mobiliseres og forflyttes.

Planverk

POD har utarbeidet et omfattende planverk, Politiets beredskapssystem (PBS), som inneholder ret-

Boks 8.1 Politiets oppgaver ved terrorangrep

Politiet skal avverge fare og begrense skade i forbindelse med alle ulykkes- og katastrofesituasjoner. Politiet har et akutt, sektorovergripende ansvar for å håndtere katastrofer og ulykker i fred på alle samfunnsområder.

Ved terrortrusler eller -handlinger, vil politiet være ansvarlig for å iverksette forebyggende tiltak som å gi informasjon til objekteiere, befolkningen og media, sperre av og beskytte trusselsutsatte områder og objekter, evakuere utsatte områder og objekter, forsterke grensekontrollen, iverksette tiltak for å normalisere situasjonen og iverksette etterforskning.

I situasjoner som krever øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade, har politiet ansvaret for å iverksette og lede redningsinnsatsen. Koordinering av redningsledelsen skjer enten fra Hovedredningssentralen (HRS) eller gjennom lokal redningssentral (LRS).

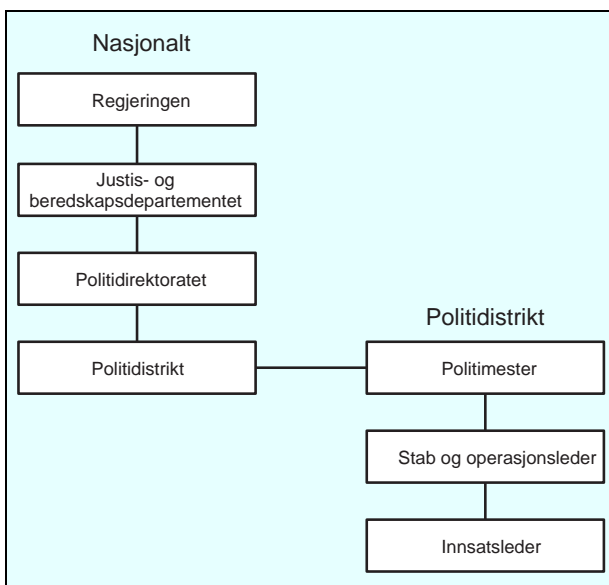
Politiet har ansvar for varsling av pårørende til savnede eller omkomne i tillegg til et særskilt

ansvar for å lede og iverksette søk etter antatt omkomne og ta hånd om døde personer.

PST, i samarbeid med Forsvarets etterretningstjeneste og sikkerhets- og etterretningstjenester i andre land, har et særlig ansvar for å fremskaffe informasjon og utarbeide analyser om trusselsituasjonen og faren for nye angrep.

Ved terrorangrep vil det være sentralt at politiet kan gjennomføre en god situasjonsrapportering, slik at så vel sentrale samvirkeaktører som Forsvaret og helsevesenet som Justis- og beredskapsdepartementet og andre berørte departementer, Kriserådet og regjeringen får en god situasjonsforståelse som grunnlag for beslutninger og kommunikasjon.

Store hendelser utløser som regel henvendelser fra befolkningen og media. Kommunikasjonshåndtering vil derfor også være en viktig oppgave for politiet.



Figur 8.3 Ledelsesnivåene i politiets nasjonale beredskapsapparatet

ningslinjer for organisering og gjennomføring av politiets beredskapsarbeid (PBS I). Beredskapsystemet består for øvrig av PODs styringsdokumenter (PBS II) og politidistriktenes planverk (PBS III). Planverket er elektronisk lagret (PBS-

web) slik at det til enhver tid er tilgjengelig i oppdatert form.

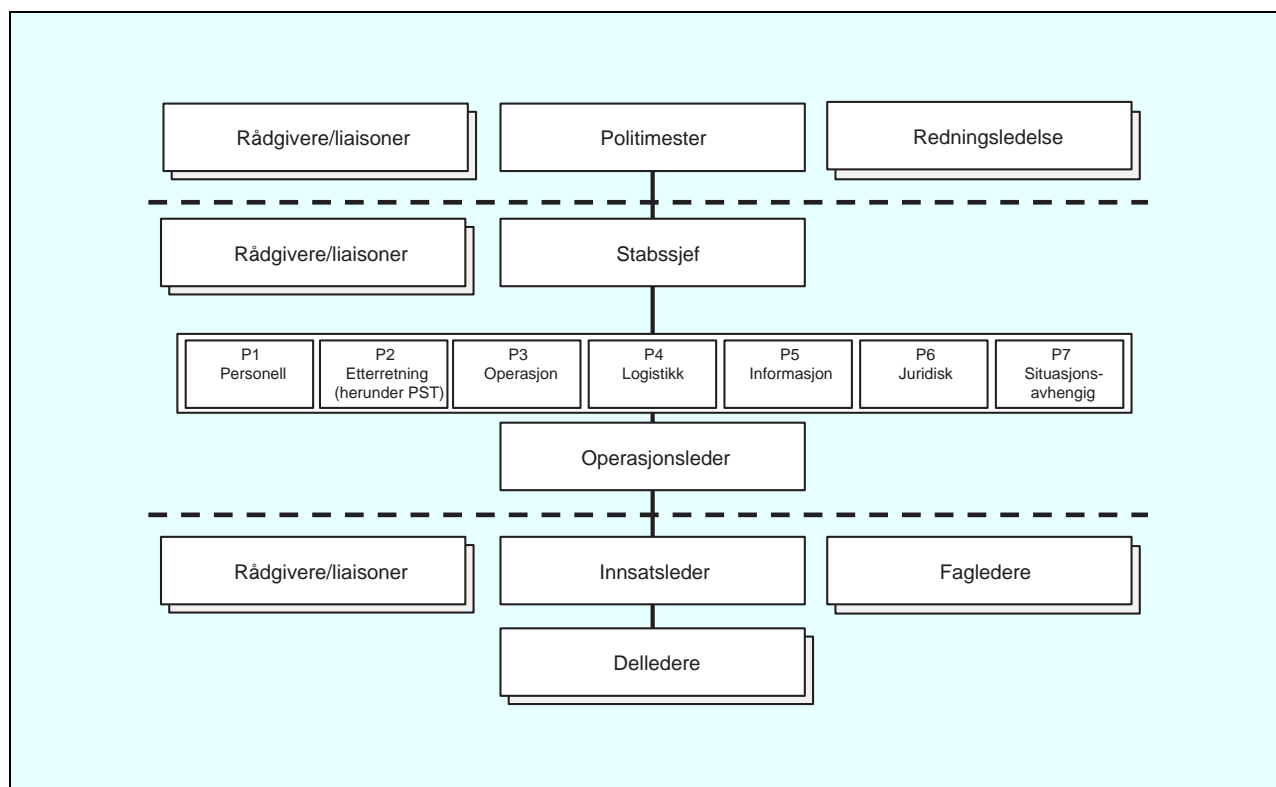
Planverket for terrorhendelser er en del av PBS-systemet. Beslutning om å iverksette tiltak i henhold til terrorplanverket tas som hovedregel av POD, men kan også tas av den enkelte politimester på selvstendig grunnlag, dersom omstendighetene gjør dette nødvendig.

I tillegg til PBS har også Sivilt beredskapssystem (SBS) en rekke tiltak for politiet. Det vises til omtale i kapittel 10.6.2.

Når det gjelder angrepene 22. juli 2011, fant kommisjonen at tiltakene i planverket framsto som relevante, men planverket ble ikke benyttet. POD skal sikre at alle politidistrikt har et hensiktsmessig planverk som også inneholder planer for skalering av hendelser og bruk av Forsvarets ressurser. POD må sørge for at relevante planer blir øvd og oppdatert. Evalueringer må i større grad enn til nå synliggjøre feil og mangler både på individ- og systemnivå.

Ved større hendelser må det tilrettelegges for at disse også skal evalueres av eksterne.¹

¹ Dette inngår i Justis- og beredskapsdepartementets tilde-
lingsbrev til POD for 2013.



Figur 8.4 Ledelse av operasjoner i politidistriktene

8.6 Nærpolitiet

Nærpolitiet – tjenestepersonene ved lensmannskontorer, politistasjoner og politiposter – er grunnmuren i politiets kriminalitetsforebyggende og trygghetsskapende virksomhet. Knapphet på politipersonell er enkeltfaktoren som gir størst sårbarhet i politiets innsatsevne. Det er regjeringens mål å ha et sterkt og nært politi med høy kompetanse. I dag har politiet omlag 8 000 medarbeidere med politiutdanning, og 7 500 av dem er tilsatt i politidistriktene. I dag er opptaket ved PHS på 720 studenter. Denne satsingen videreføres, også i 2013.

Kapasitet, kompetanse og utstyr er sentrale elementer for å styrke beredskapen. Regjeringen vil sikre en tilfredsstillende grunnberedskap over hele landet ved å forsterke nærpolitiet ytterligere.

Regjeringen foreslår å øke bevilgningene for å styrke politiets grunnberedskap med 57,3 mill. kroner. Det vises til omtale i kapittel 8.2 og 11.

8.6.1 Mobile løsninger

Mangel på nødvendig teknologi påpekes av kommisjonen. Den anbefaler at den enkelte patrulje må få tilgang til teknologi for skriftlig og visuell

informasjonsutveksling og opplæring i systemene.² Med tanke på utrykningskjøretøyenes sentrale rolle i akuttfasen vil en modernisering av teknologi og utstyr gi krisehåndteringsevnen et betydelig løft. Gjennom nye mobile løsninger vil politiets førstelinje få helt nye forutsetninger for å kunne utføre oppgavene.

Mobile arbeidsplattformer som flytter kunnskap og politiarbeid fra kontorene ut i operativ virksomhet, er en del av politiets IKT-satsing.

Mobile løsninger vil gi politiet tilgang på informasjon i sann tid. På sikt vil politiet kunne få tilgang til skreddersydde tjenester for utførelse av politioppgaver med smarttelefon, nettbrett og pc i utrykningskjøretøyene. Innsatspersonellet vil kunne gjøre opptak av video og lyd, utføre registrering og merking av gods, beslag, spor, fingeravtrykk, bilde mv., samt foreta søk på fingeravtrykk og bilde på stedet.

Mobilitet er et nytt verktøy for mobil systemtilgang som nylig er satt i drift i politiet. Tjenesten gir personell som er ute på oppdrag tilgang til en rekke av politiets IKT-systemer på mobile enheter. Det er behov for å anskaffe flere mobile enhe-

² NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 15.

Boks 8.2 Inndeling av innsatspersonell

Politiets innsatspersonell er delt inn i kategorier, IP1, IP2, IP3 og IP4 etter kompetanse. Personell i kategori 1-4 utgjør samlet om lag 5000 tjenestepersoner. Hovedinnsatsstyrkene i politiet er tjenestepersonell i kategoriene IP3 og IP4.

Innsatsstyrken gjennomfører årlige treninger. Disse gjennomføres etter fagplaner fra Politihøgskolen og avhenger av hvilken gruppe innsatspersonell den enkelte tilhører. Alt innsatspersonell må ha gyldig skyte-godkjenningssprøve for å kunne delta i bevæpnede oppdrag.

I innsatspersonell kategori 1 inngår tjenestepersoner i Beredskapstroppen. Beredskapstroppen har 900 timer vedlikeholdstrening årlig.

I kategori 2 inngår tjenestepersoner som har livvaktjeneste som hovedoppgave. Livvaktjenesten trener 200 timer hvert år.

I kategori 3 inngår tjenestepersoner i politidistriktenes utrykningsenheter (UEH). Alle politidistriktene har i dag minimum ett lag med åtte personer. Dette innsatspersonellet har særskilt tilleggskompetanse for blant annet å kunne håndtere skarpe oppdrag. På landsbasis er det utdannet 800 UEH-personell, som årlig gjennomfører 103 timers opplæring med etterfølgende godkjenningssprosedyre.

I kategori 4 inngår alle andre tjenestepersoner som utfører operativ tjeneste som skal gjennomføre årlig utdanning og godkjenningssprøve for tjenestevåpen. Innsatspersonell i kategori 4 gjennomfører årlig 40 treningstimer.

ter slik at løsningen kan tas i bruk på en bredere basis i politidistriktene. Dette vil bidra til å effektivisere politiets operative oppgaveutførelse for eksempel i forbindelse med politikontroller og etterforskningsoppdrag. Videre vil det avlaste operasjonssentralene ved at de vil bruke mindre tid på å bistå patruljene med informasjon. Samtidig kan informasjon raskt sendes inn til operasjonssentralen for videre oppfølging, enten i forebyggende eller etterforskende øyemed. Regjeringen foreslår å styrke bevilgningen med 10 mill. kroner. Det vises til omtale i kapittel 8.2 og 11.

8.6.2 Kompetanse

22. juli-kommisjonen mener kompetansen bør løftes hos innsatspersonellet, og anbefaler blant annet at relevante deler av det som i dag er opplæringen for innsatspersonell i kategori tre (IP3) også bør gis innsatspersonell i kategori fire (IP4)³.

POD har ansvar for at politietaten har kompetanse til å gjennomføre sine pålagte oppgaver.

Justis- og beredskapsdepartementet har bedt POD vurdere om det er behov for økt kompetanse i form av ytterligere trening for de ulike kategorier innsatspersonell, og eventuelt lage en plan for dette.

Tiltak for å øke kapasitet og kompetanse

POD anbefaler at både kapasitet og kompetanse for IP3 styrkes, og foreslår en økning i styrken fra dagens 800 til 1200 ved å utdanne 200 ekstra i 2013 og ytterligere 200 i 2014. POD foreslår også å øke antall treningstimer for IP4-personell fra dagens krav om 40 timer til 48 timer, særlig med tanke på trening i situasjoner som utløser retningslinjer for situasjoner der skyting pågår, jf. omtale i kapittel 8.6.3.

En styrking av kapasiteten for IP3 og kompetansen for både IP3 og IP4-personell er etter departementets syn viktig for å styrke grunnberedskapen i hele landet. Regjeringen vil legge til rette for en slik styrking gjennom forslaget om økte bevilgninger til å styrke politiets grunnberedskap.

Mange politihøgskoleutdannede som arbeider i politiet har ikke hatt nødvendig vedlikeholdstrening, og har derfor ikke gyldig godkjenning som innsatspersonell. Med krav om godkjenning av flere av de ansatte kan kapasiteten på innsatspersonell økes.

Utdanning, øvelser og profesjonalisering av nøkkelfunksjoner

PHS tilbyr i dag utdanninger rettet mot sentrale funksjonsområder; operasjonsledere, innsatsledere, beredskapsplanleggere og stabsmedarbeidere. Det er imidlertid et fåtall av dem som i dag innehar slike stillinger som har gjennomført rele-

³ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 16.

vant videreutdanning. For å sikre høy kvalitet i oppgaveløsningen vil POD kreve gjennomført videreutdanning for dem som skal fylle slike sentrale funksjoner. Utdanningskapasiteten i operasjonsledelse ved PHS vil derfor bli styrket. POD vil vurdere om det også skal kreves jevnlig sertifiseringer for operasjonsledere og på lengre sikt også for innsatsledere.

PHS gjennomfører stabsutdanning rettet mot politidistriktenes stab. Kunnskap om planverket inngår i PHS kurs og utdanningstilbud. Alle politidistriktene vil i løpet av 2013 ha gjennomført stabsopplæring for sine stabsmedarbeidere. For å sikre samkjørte staber med profesjonell oppgaveløsning når store hendelser inntreffer, vil det nå bli stilt krav til årlig trening. POD vil vurdere om det skal innføres sertifisering.

Det vises for øvrig til omtale av oppfølgingen av vedtak nr. 410 truffet ved Stortingets behandling av innstillingen fra Den særskilte komité, jf. Innst. 207 S (2011–2012) i Prop. 1 S (2013–2014) *Justis- og beredskapsdepartementet*.

8.6.3 Tilgjengelighet, kapasitet og innsatsevne

Politiet skal både kunne utføre regulære politioppgaver og oppgaver ved ekstraordinære hendelser på en slik måte at befolkningens trygghet ivaretas. Dette forutsetter et nært og sterkt politi som er tilgjengelig når publikum har behov for bistand. Det er det ordinære politi som utgjør den viktigste og fundamentale delen av politiets beredskap. Politiets respons vil aldri være bedre enn den politiresponsen som er i aksjonsområdet når hendelsen skjer.

En solid grunnbemanning er en forutsetning for å opprettholde en desentralisert politistruktur og en døgnkontinuerlig polititjeneste med en akseptabel responstid. Regjeringen vil videreføre det høye opptaket ved PHS POD skal prioritere økt politibemanning og jobb til nyutdannede fra PHS. POD skal videre prioritere mer formålstjenlig, behovsstyrt og fleksibel disponering av samtlige mannskapsressurser, og tiltak for å beholde arbeidskraft og redusere avgang.⁴

Det er den enkelte politimesters ansvar å sikre at det til enhver tid er et tilstrekkelig antall politituttannede på jobb, slik at de tjenestlige behov kan ivaretas. Vaktlistene må ta utgangspunkt i hvordan oppdragsmengden erfaringsmessig er, slik at nødvendig kapasitet og innsatsevne sikres.

Operativt personell må være tilgjengelig i krisesituasjoner og når det ellers haster. Den foreslåtte økningen i antall IP3-personell vil gjøre det mulig ha en patrulje med IP3-mannskap disponert i distriktet til enhver tid.

Ved større hendelser skal et politidistrikt kunne be om bidrag til oppgaveutførelsen fra ett eller flere nabolokaler.

Responstid

Rask respons er avgjørende for beskyttelse av befolkningen i alvorlige og farlige situasjoner der folk trenger bistand fra politiet. Utøya 22. juli 2011 er et dramatisk eksempel på en slik situasjon. Kortere responstid ville i henhold til kommisjonens funn kunnet redde liv på Utøya.

Den særskilte komité var opptatt av politiets responstid. I forbindelse med behandlingen av innstillingen fra Den særskilte komité, jf. Innst. 207 S (2011–2012), fattet Stortinget følgende vedtak:

Vedtak nr. 414, 8. mars 2012:

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med resultatreformen foreta en vurdering av hvilken politidekning som må forutsettes for at ulike krav om responstid skal kunne realiseres.

Kommisjonen anbefaler tydeligere krav til responstid og responskvalitet.⁵

En vanlig definisjon av responstid er den tiden det tar fra politiet mottar melding om en hendelse til første politienhet er på stedet.⁶

Responstiden varierer med kjøreavstand og klimatiske forhold. En kartlegging POD nylig har gjennomført i politidistriktene, viser at 73 pst av befolkningen kan nås innen 20 minutter når liv og helse er truet. Om lag 10 pst av befolkningen må vente lenger enn 40 minutter på første patrulje. En mindre del av befolkningen må vente betydelig lenger enn 40 minutter.

Bildet er noe annerledes når det er behov for forsterkningspatrulje. Ved oppdrag der det er behov for to patruljer kan 63 pst av befolkningen nås innen 20 minutter. Oslo er det eneste politidistriktet der 95 pst av befolkningen kan nås av forsterkningspatrulje innen 20 minutter.

Responsens kvalitet vil avhenge av kompetansen og utrustningen til innsatspersonellet som

⁴ Dette inngår i Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til POD for 2013.

⁵ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 458. Anbefaling 11.

⁶ PODs bemanningsrapport av 2008 «*Politiet mot 2020*».

kommer til stedet. Utrykningstid viser ikke hvorvidt enheten var i stand til å løse oppdraget og om publikum fikk den hjelpen de hadde behov for. Responstid er derfor ikke nødvendigvis et godt målepunkt for kvalitet i oppdragsutførelsen. En slik definisjon måler heller ikke om et oppdrag og en utrykning krever spesialisert innsats og kompetanse.

Selv om krav til responstid ikke nødvendigvis har positiv innvirkning på løsningen av alle politiets oppgaver, kan det være fordelaktig forbundet med et slikt krav. Fastsetting av responstid kan synliggjøre for publikum hva som er realistisk å forvente ulike steder.

Fastsatte responstider kan også gjøre det lettere å avgjøre innretting og dimensjonering av tjenesten. Med kjente utrykningsstrekninger og -tider, og med statistikk over hvor og når hendelser oftest inntreffer, vil det være mulig å beregne hvilken politistyrke, hvilken kompetanse og utrustning, som må være tilgjengelig for at kravet om responstid skal være mulig å oppfylle.

Statistikk over faktisk responstid sammen med analyser av oppdragsmengder, -typer og -steder, er nyttig og nødvendig kunnskap for dimensjoneringen av politiets ressurser og etatens bemanningsplanlegging, herunder oppsett av vaktlister. Denne kunnskapen kan gjøre politiet mer effektivt ved å være tilgjengelig for befolkningen til de tider og på de steder det har betydning for trygghet, og dessuten for mest mulig kostnadseffektiv tjeneste med hensyn til tjenestelisteplanlegging.

Justis- og beredskapsdepartementet stiller derfor i tildelingsbrevet for 2013 krav til POD om å rapportere på og vurdere responstid og eventuelt komme med forslag til forbedringstiltak.

Når det foreligger bedre oversikt over den faktiske responstiden vil departementet be direktoratet vurdere hvilke konkrete krav til responstid som bør stilles, og om kravene bør variere ut fra bosetning, geografiske forhold og hendelsens alvorlighetsgrad.

Varsling og mobilisering

For å kunne mobilisere innsatsstyrkene må politiet ha et effektivt system for varsling og masseinnkalling av mannskaper. Videre må politiet ha et velfungerende og øvet system for felles og rask nasjonal varsling. Det eksisterende systemet fungerte ikke tilfredsstillende 22. juli 2011.

I forbindelse med behandlingen av innstillingen fra Den særskilte komité, jf. Innst. 207 S (2011–2012), fattet Stortinget følgende vedtak:

Vedtak nr. 415, 8. mars 2012:

Stortinget ber regjeringen gjennomgå dagens system med varsling til landets politidistrikter ved riksalarm og særlig vurdere innføring av et mer moderne alarmsystem som kan varsle flere sentrale politiledere i tillegg til sentralene ved politidistriktene.

22. juli-kommisjonen anbefaler at det etableres enhetlige løsninger for effektiv varsling mellom distrikter og rask varsling og mobilisering av egne mannskaper.⁷

Nytt system for nasjonal varsling tas i bruk fra april 2013.

Systemet skal også inkludere varsling og masseinnkalling av mannskaper. Dette vil effektivisere politiets krisehåndtering vesentlig. Regjeringen foreslår å øke bevilgningen. Det vises til kapittel 8.2 og 11.

Det vises for øvrig til omtale av oppfølging av vedtak nr. 411, truffet ved Stortingets behandling av innstilling fra Den særskilte komité, jf. Innst. 207 S (2011–2012) i Prop 1 S (2013–2014) *Justis- og beredskapsdepartementet*.

Nabohjelp

Ved større hendelser skal et politidistrikt kunne be om bidrag til oppgaveutførelsen fra ett eller flere nabo-distrikt. Få politidistrikt har i dag lagt planer for å avgi eller motta slik nabohjelp, og distriktene har heller ikke øvet på dette. Kjennskapen til nabo-distriktenes planer er varierende. I hovedsak er det i dag bare i det sentrale østlandsområdet man kan påregne nabohjelp av personell i løpet av en time. I de øvrige politidistrikter vil det kunne ta 2–7 timer å få hjelp, avhengig av blant annet tid på døgnet, avstander, fergeforbindelser og klimatiske forhold. Flere politidistrikter er i ferd med å inngå formelle samarbeidsordninger.

Nabohjelp krever planlegging og jevnliges felles øvelser for å sikre at den fungerer godt i en kritesituasjon. Det må blant annet klargjøres hvilke områder de enkelte politidistrikt hensiktsmessig kan samarbeide om.

POD utarbeider retningslinjer og veiledning for nabohjelp, som skal være klare i løpet av 2013.

⁷ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 14.

Fremskutt lagring av våpen

Norsk politi er ubevæpnet. Polititjenestepersoner vil imidlertid i visse situasjoner ha behov for rask tilgang til våpen, både for å kunne gi publikum den nødvendige beskyttelse, men også for å kunne beskytte seg selv. Det er politimesteren som har myndighet til å beslutte at et oppdrag skal løses med bevæpnede mannskaper.

Ettersom tidsfaktoren i mange tilfeller er avgjørende for å kunne løse oppdraget på en god måte, er det viktig at prosessen med å bevæpne mannskapene kan foregå raskest mulig.

Justis- og beredskapsdepartementet nedsatte våren 2012 en arbeidsgruppe som vurderer behovet for å endre eller supplere politiets våpeninstruks. Arbeidsgruppen skal levere sin hovedrapport innen 1. juli 2013.

Arbeidsgruppen har avgitt en delrapport om obligatorisk lagring av skytevåpen og ammunisjon og behovet for personlige våpen.

Arbeidsgruppen foreslår et sentralt påbud om nedlåst lagring av våpen, såkalt fremskutt lagring, i alle kjøretøyer i operativ tjeneste, herunder biler som benyttes i reservetjeneste og i Utrykningspolitets biler.⁸ I tillegg foreslår arbeidsgruppen at tjenestepersoner skal kunne medbringe ammunisjon på egen person for å sikre raskere bevæpning i akutte situasjoner.

Delrapporten har vært på høring i politietaten, og har i hovedsak fått tilslutning fra høringsinstansene.

Justis- og beredskapsdepartementet er enig i arbeidsgruppens forslag, og vil så raskt som mulig endre våpeninstruksen i tråd med forslagene. Spørsmålet om personlig våpen vil bli behandlet sammen med den endelige rapporten.

Nærmere om situasjoner der skyting pågår

Politiet har en plikt til å handle for å avverge eller begrense fare eller skade på de interesser og verdier politiet skal beskytte. Plikten til å handle påhviler både etaten som sådan og hver enkelt polititjenestemann, og skjerpes når personers liv og helse trues.

Politiets bevæpnede aksjoner deles inn i henholdsvis forberedte aksjoner og øyeblikkelige aksjoner. Når skyting pågår står man overfor en øyeblikkelig aksjon. Dette var situasjonen på Utøya den 22. juli 2011.

Temaet skyting pågår er omhandlet i politiets håndbok for innsatspersonell, hvor det blant annet fremgår:

«Ved melding om at skyting pågår i tett beferdet område (innendørs eller utendørs) skal politiet gjøre alt for å stoppe gjerningspersonen så raskt som mulig, slik at uskyldig tredjepart blir minst mulig skadelidende.»

I forbindelse med behandlingen av innstillingen fra Den særskilte komité, jf. Innst. 207 S (2011–2012), fattet Stortinget følgende vedtak:

Vedtak nr 417, 8. mars 2012:

Stortinget ber regjeringen gjennomgå retningslinjene for skyting pågår, samt gjennomgå opplærings- og oppfølgingstilbudet til ansatte i politiets operative avdelinger for å sikre at disse er i stand til å håndtere situasjoner hvor sivile er angrepet med våpenmakt.

POD har gjennomgått retningslinjene for skyting pågår, og konkludert med at det ikke foreligger ulikheter om forståelsen av retningslinjene.

PHS har gjennomgått innholdet i bachelorutdanningen samt vedlikeholdsprogrammet for innsatspersonellet. PHS vil styrke undervisningen som på ulike måter er knyttet til politiets handleplikt, mentale forberedelser og sanitet.

Trening på ulike scenarioer relatert til skyting pågår og politiets handleplikt inngår fra 2013 som fast post i det årlige vedlikeholdsprogrammet for innsatspersonell. Forslaget om å styrke treningen for IP4-personell fra 40 til 48 timer vil bidra til økt trening på skyting pågår-situasjoner.

Justis- og beredskapsdepartementet mottar som tidligere nevnt innen 1. juli 2013 hovedrapporten fra arbeidsgruppen som gjennomgår politiets våpeninstruks. Departementet vil på bakgrunn av arbeidsgruppens anbefalinger vurdere om retningslinjene for skyting pågår skal tas inn i våpeninstruksen.

POD gjennomfører sammen med Utdanningsdirektoratet prosjektet «Alvorlige skolehendelser». Prosjektet startet i 2009 og skal nå videreføres og styrkes. Målet er å øke skoleeierens og skoleledelsens kompetanse og bevissthet om beredskap generelt, og om strategier for å forebygge alvorlige skolehendelser. Målsetningen er at alle landets skoler skal delta i prosjektet i perioden 2013–2014.

Det vises for øvrig til omtale under kapittel 8.14.3.

⁸ Jf. Våpeninstruks for politiet § 5, av 1. august 1989.

8.7 Operasjonssentralene i politidistriktene

Alle politidistrikt har en døgnoperativ operasjonssentral. Operasjonssentralen har en sentral rolle som styrings- og ledelseelement i den daglige driften av de operative oppgaver i politidistriktet og under krisehåndtering, og er også viktig for å ivareta de operative mannskapenes sikkerhet. Alle operasjonssentraler må ha forutsetninger for å kunne ivareta de daglige oppgavene, og til enhver tid kunne lede aksjoner av en viss størrelse. Underbemannede sentraler representerer en alvorlig brist i beredskapssystemet, spesielt ved akutte hendelser. Politimesteren har ansvar for at operasjonssentralen har god nok bemanning til at beredskapen er ivaretatt.

Kommisjonen anbefaler at operasjonssentralene må være utrustet og bemannet til å fylle sin viktige rolle.⁹

POD mener at en styrking av bemanningen er helt nødvendig for å kunne ivareta en tilfredsstillende krisehåndtering. I disponeringsskrivet til politidistriktene for 2013 har derfor POD gitt pålegg om en minimumsbemanning ved operasjonssentralene på to personer. Regjeringen vil legge til rette for en slik minimumsbemanning ved de minste distriktene og tre ved de mellomstore distriktene. Det vises til omtale i kapittel 11.

POD skal i henhold til tildelingsbrevet for 2013 rapportere til Justis- og beredskapsdepartementet på operasjonssentralenes drift, kapasitet og kompetanse og behovet for å iverksette tiltak for å bedre sentralenes funksjon. IKT og nye teknologiske løsninger vil bidra til videreutvikling av operasjonssentralenes oppgaver og arbeidsprosesser. Nye løsninger kan frigjøre kapasitet til ledelse av operasjoner og veiledning av innsatspersonell.

POD anbefaler en reduksjon av antall politidistrikter blant annet for å kunne sørge for større og mer robuste operasjonssentraler. PODs vurdering er at en omorganisering til færre politidistrikt kan innebære større kapasitet og bedre kompetanse på operasjonssentralene uten økte driftsutgifter utover det året omorganisering gjennomføres. Framtidig distriktsstruktur inngår også i politianalysens vurderinger, og Justis- og beredskapsdepartementet avventer forslagene derfra. Regjeringen vil i den forbindelse også vurdere endringer i distriktsstrukturen. De desentraliserte og publikumsnære førstelinjetjenester i politiet forsterkes vesentlig.

⁹ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 14.

8.8 Nasjonal politioperativ sentral

I nasjonale kriser trengs det et apparat for å utøve effektiv ledelse i politiet, både på taktisk og operasjonelt nivå. Det mangler i dag. Dette påpeker også kommisjonen, som anbefaler at det etableres en nasjonal politioperativ sentral som en skalerbar del av operasjonssentralen i Oslo politidistrikt, for å muliggjøre en koordinert samhandling over en hendelse som finner sted i flere distrikter eller overskrider kapasiteten til det enkelte distrikt.¹⁰

En nasjonal politioperativ sentral vil styrke politiets mulighet for sentral styring og koordinering av framtidige kriser og større hendelser. Regjeringen vil iverksette planlegging med sikte på å etablere en slik nasjonal politioperativ sentral. Regjeringen foreslår derfor å bevilge 5 mill. kroner til planlegging i 2013. Det vises til omtale i kapittel 8.2 og 11.

Politianalyseutvalget vil vurdere dagens rolle og ansvarsdeling sett opp mot hvilke oppgaver som vurderes lagt til en nasjonal politioperativ sentral. Videre vil utvalget drøfte alternative løsninger for utforming og dimensjonering. Når anbefalingene fra politianalyseutvalget foreligger vil Justis- og beredskapsdepartementet få anledning til å se disse spørsmålene i en helhetlig sammenheng.

8.9 Politiets nasjonale beredskapsressurser

Formålet med de nasjonale beredskapsressursene er å bistå politidistriktene med høy kompetanse innen krisehåndtering. Oslo politidistrikt har ansvaret for beredskapstroppen, politiets helikoptertjeneste, krise- og gisselforhandlere samt bombegruppen.

Beredskapstroppen er politiets nasjonale innsatsenhet mot terror, organisert og annen alvorlig kriminalitet. Beredskapstroppen kan etter anmodning bistå de øvrige politidistriktene ved konkrete aksjoner, og med polititaktiske råd på operasjonelt nivå. Når beredskapstroppen utfører bistandsoppdrag utenfor Oslo politidistrikt, er troppen underlagt den stedlige politimesteren. Beredskapstroppens ansvarsområde omfatter også innsats i forbindelse med terrormomenter på norsk kontinentalsokkel.

Beredskapstroppen har spesielle oppgaver som stiller store krav til utstyr og materiell. Trop-

¹⁰ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 17.

pen har de siste årene blitt styrket for å bli enda bedre i stand til å løse oppdragene på en god måte. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2011 ble bevilgningen til Oslo politidistrikt økt med 20 mill. kroner knyttet til anskaffelser og fornyelse av utslitt og gammelt materiell til beredskapstroppen. I budsjettet for 2012 ble det gitt 25 mill. kroner til beredskapstroppen for ytterligere utstyrsanskaffelser. For påfølgende år er 3 mill. kroner av bevilgningen fra 2012 videreført for å dekke utgifter til vedlikehold av utstyret.

Politiets helikoptertjeneste kan benyttes til en rekke oppdrag som plattform for å observere og dokumentere, og som et støttende element i mange ulike oppgaver.

22. juli-kommisjonen er opptatt av å sikre robust politihelikoptertjeneste i Oslo politidistrikt, og at det må etableres samarbeidsordninger som sikrer politiet transportkapasitet i andre deler av landet. Kommisjonen framhever også at politihelikopterets kapasitet og rolle i skarpe situasjoner må avklares.¹¹ Politiets behov for helikopterkapasitet og alternative modeller for å dekke dette behovet, vil inngå som en del av politianalysens arbeid. En vil også komme tilbake til kapasiteten og innretning av de øvrige nasjonale bistandsressursene i oppfølgingen av politianalysen.

Bombegruppen består av bombeteknikere og bombehunder med teknisk utstyr. Gruppen gir også råd innen fagfeltet eksplosiver og CBRN.

Innretningen av politiets nasjonale beredskapsressurser må ses i sammenheng med tilgjengelige bistandsressurser fra Forsvaret.

De nasjonale beredskapsressurser har i varierende grad beredskap for øyeblikkelig respons, og ut over en rådgiverfunksjon, er de i begrenset grad en akutt ressurs for distrikter langt fra Oslo. POD har ansvar for at beredskapsressursene er organisert og innrettet slik at de er til best mulig nytte over hele landet, og skal følge opp krav og forventninger til de enkelte enheter.

PST, særorganene og de store politidistriktene har i tillegg ulike typer spesialressurser.

8.9.1 Nytt beredskapssenter for politiets nasjonale beredskapsressurser

De nasjonale beredskapsstyrkene skal ha lokaler og treningsfasiliteter som gjør at beredskapsevnen blir maksimalt utnyttet. Det er også 22. juli-kommisjonen opptatt av, og anbefaler at planene

for politiets nasjonale beredskapsressurser gjennomføres¹².

Regjeringen har bestemt at det skal etableres et beredskapssenter i Oslo som skal lokalisere de nasjonale beredskapsressursene: Politiets helikoptertjeneste, beredskapstroppen og hundetjenesten, herunder bombegruppen. Et felles beredskapssenter for disse enhetene vil gi flere synergieffekter i form av bedre ressursutnytting, raskere utrykningstid, muligheter for samtrening, felles administrative funksjoner og en positiv faglig utvikling.

I februar 2011 ga Justis- og beredskapsdepartementet POD i oppdrag å delta i en arbeidsgruppe nedsatt av Samferdselsdepartementet for å utrede mulighetene for, og konsekvensene av, en lokalisering av beredskapssenter på en aktuell tomt på Alnabruområdet i Oslo. Rapporten inn gikk som en del av en større utredning om utbyggingsplanene for Alnabru godsterminal. Denne tomten er i dag regulert til jernbaneformål.

Utredningen ble levert 13. januar 2012. I regi av Samferdselsdepartementet ble utredningen gjennomgått av eksterne konsulenter. Rapporten fra den eksterne gjennomgangen, ble ferdigstilt 1. mai 2012. Konklusjonen var at det var fullt mulig å etablere et beredskapssenter for politiet på Alnabruområdet.

Regjeringen har besluttet å etablere et beredskapssenter for politiet på Alnabru. Det skal gjennomføres en statlig planprosess for regulering av tomten til dette formålet. Det pågår en utredningsprosess for raskt å avklare gjenstående forhold for å kunne starte prosjekteringen. I forbindelse med statsbudsjettet for 2013 er det bevilget 10 mill. kroner til planlegging av det nye beredskapssenteret i Oslo.¹³

Som omtalt i Prop. 1 S (2012–2013) *Justis- og beredskapsdepartementet* er Regjeringen opptatt av rask framdrift med god kvalitet i det videre arbeidet. Justiskomiteens flertall framhever i Innst. 6 S (2012–2013) at det er viktig at dette arbeidet prioriteres så framdriften og gjennomføringen kan bli god. Regjeringens beslutning om å planlegge for etablering av beredskapssenter på en bestemt tomt i Oslo, innebærer at konseptuell løsning er valgt. Regjeringen har derfor besluttet ikke å gjennomføre konseptvalgutredning (KVVU) med påfølgende ekstern kvalitetssikring i henhold til regimet for ekstern kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter. Justis- og beredskapsde-

¹¹ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 19.

¹² NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 18.

¹³ Jf. Prop. 1 S (2012–2013) *Justis- og beredskapsdepartementet*.

partementet har i brev av 7. februar 2013 gitt POD i oppdrag å lede det videre arbeid med å etablere et nytt beredskapssenter for politiet i Oslo. Det skal gjennomføres en ekstern kvalitetssikring (KS2) i henhold til kvalitetssikringsregimet for store statlige investeringer/anskaffelser. Når forslag til kostnadsramme foreligger, vil det bli forelagt Stortinget for godkjenning. Regjeringen legger til grunn at det vil ta om lag fem år å ferdigstille et nytt beredskapssenter.

8.9.2 Særlig om politiets helikoptertjeneste

Kommisjonen anbefaler at det etableres en robust helikoptertjeneste i Oslo politidistrikt, og at det må etableres en robust helikoptertjeneste i Oslo politidistrikt, og at det må etableres samarbeidsordninger som sikrer politiet transportkapasitet i andre deler av landet. Politihelikopterets rolle i skarpe situasjoner må avklares.¹⁴

Politiets helikoptertjeneste ble etablert i 2003. Politihelikopteret har avansert utstyr og kan benyttes til en rekke forskjellig oppdrag i den daglige polititjenesten, som plattform for å observere og dokumentere. Politihelikopteret er ikke armert for å kunne fly inn i et område hvor det skytes med skarpt. Det skal ikke være skarpskytterplattform. Dette er oppgaver politiet eventuelt må løse ved å anmode om bistand fra Forsvarets helikoptre, jf. kapittel 8.11.3.

Politiet har fra 2012 leaset et reservehelikopter for å minimere risikoen for nedetid grunnet tekniske problemer. I statsbudsjettet for 2013¹⁵ ble det bevilget 10 mill. kroner til å oppgradere og vedlikeholde hoved-helikopteret. Mannskapet er økt for å kunne ha en helkontinuerlig politihelikoptertjeneste med 15 minutters beredskap. Fra og med 2013 er tjenesten døgnkontinuerlig bemannet.

Fra etableringen i 2003 og fram til i dag har politihelikoptertjenesten vært lokalisert på Gardermoen. Denne lokaliseringen gir ikke en fullgod utnyttelse av tjenesten. Årsaken er både avstanden til Oslo, hvor de fleste oppdrag er, og de meteorologiske forholdene på Gardermoen. Værforholdene i området er en særlig utfordring for helikoptertjenesten om vinteren. Helikoptertjenesten hadde en nedetid på grunn av vær på 20 pst i oktober 2012, 36 pst i november 2012, 20 pst i desember 2012 og 31,5 pst i januar 2013.

POD har i samarbeid med Oslo politidistrikt utredet muligheter for å redusere nedetiden. Det er vurdert, men ikke funnet hensiktsmessig å etablere en alternativ base for politihelikopteret fram til nytt beredskapssenter står ferdig. Det er i stedet valgt å benytte politihelikopteret til patruljeflyvning, der helikopteret holdes i lufta nær Oslo mellom oppdrag. Dette har bidratt til at politihelikopteret gjennomfører flere oppdrag enn tidligere, og synergier innen politioppgavene og kriminalitetsbekjempelse har økt.

8.10 Andre sivile forsterkningsressurser

Politireserven

Politireserven er politiets nasjonale forsterkningsressurs. Reserven består av mannskaper som har utført militær førstegangstjeneste og som er avgitt for tjenesten i politiet. Politireserven kan dels understøtte og dels avløse ordinære polititjenestepersoner, slik at disse kan få nødvendig hvile eller frigjøres til mer krevende oppgaver. Typiske oppgaver kan være objektvakthold, forsterket grensekontroll, ordenstjeneste og trafikkjeneste.

Sivilforsvaret

Sivilforsvaret bistår nødetatene ved håndtering av større hendelser. Sivilforsvaret har blant annet kompetanse og utstyr for:

- Brannslukking, redning, førstehjelp, søk, orden og samband
- Vasking av kjemisk forurensede personer
- Måling av radioaktivitet

Gjennomgang av organiseringen av forsterkningsressurser

Sivilforsvaret og Politireserven kan brukes ved hendelser som er så store at de overstiger politiets eller de øvrige nød- og redningsetatenes kapasitet. Det kan også Heimevernet, jf. nærmere omtale av Forsvarets bistandsressurser under kapittel 8.11.

De tre forsterkningsressursene har ulik rolle i væpnet konflikt, der Heimevernet – som en del av Forsvaret i folkerettslig forstand – er stridende, mens sivilforsvar og politireserven er sivile. Dette skal imidlertid ikke stå i veien for et tettere samarbeid om krisehåndtering i fredstid.

Regjeringen oppnevnte 7. september 2012 et utvalg som gjennomgår organiseringen av Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven for å sikre at staten bruker ressursene effektivt ved større hendelser.

¹⁴ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 19.

¹⁵ Jf. Prop. 1 S (2012–2013) *Justis- og beredskapsdepartementet*

Utvalgets hovedoppgave er å vurdere om dagens organisering, grad av samordning og anvendelse av de tre kapasitetene, er hensiktsmessig og tilstrekkelig effektiv for å ivareta de samfunnssikkerhetsmessige behov i fredstid. Dette skal ses i sammenheng med organisasjonenes oppgaver og folkerettslig status i væpnet konflikt. Utvalget vurderer ulike former for sammenlåinger, samordninger og effektiviseringstiltak for å få den beste beredskapen ut av tilgjengelige ressurser.

Utvalget skal avgi sin utredning til Justis- og beredskapsdepartementet innen 31. mars 2013.

8.11 Forsvarets bistand til politiet

8.11.1 Generelt om bistand fra Forsvaret i sivil krisehåndtering og det moderniserte totalforsvarskonseptet

Forsvarets støtte til det sivile samfunn ble grundig vurdert i Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid* som Stortinget ga sin tilslutning til ved behandlingen av Innst. 388 S (2011–2012). Prop. 73 S (2011–2012) legger til grunn at en av regjerin-

gens hovedprioriteringer er å videreutvikle forsvarssektorens evne til å bistå det sivile samfunnet i krisesituasjoner på en smidig og effektiv måte. Det legges videre til grunn at Forsvarets struktur er dimensjonert for å løse Forsvarets primæroppgaver, og at det ikke etableres nye militære kapasiteter eller strukturer særskilt for å yte støtte til det sivile samfunn. Det ble imidlertid slått fast at støtten til det sivile samfunn skal tas med i vurderingen av innretning og dimensjonering av de enkelte kapasitetene i Forsvaret. Dette er relevant blant annet ved utforming av dedikerte oppdrag, beredskapspålegg, lokalisering, krav til opplæring, øving og trening, samt evne til samvirke med aktører utenfor forsvarssektoren.

Det fremgår også av Meld. St. 29 (2011–2012) at Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med Forsvarsdepartementet aktivt skal arbeide for å videreutvikle områder hvor Forsvarets ressurser kan supplere og komplementere sivile beredskapsforberedelser og ved sivile kriser. Det fremgår av meldingen at regjeringen har som mål at Forsvaret skal være beredt til å bistå politiet med tilgjengelige og relevante kapasiteter



Figur 8.5

Foto: Forsvarets mediesenter / Torbjørn Kjosvold

Boks 8.3 Det moderniserte totalforsvarskonseptet

Det moderniserte totalforsvarskonseptet omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til krig.

Forsvarets primæroppgave er å hevde Norges suverenitet og suverene rettigheter og forsvare landet mot ytre angrep (statssikkerhet), mens sivile myndigheter har primæransvaret for å ivareta samfunnssikkerhet. Som en del av totalforsvarskonseptet skal Forsvaret etter anmodning kunne støtte det sivile samfunn ved ulykker, naturkatastrofer, alvorlig kriminalitet og andre kriser, samt bidra til å beskytte samfunnet mot alvorlige anslag, inkludert terroranslag. Forsvaret er også avhengig av støtte fra det sivile samfunn for å kunne løse mer krevende oppgaver, særlig i sikkerhetspolitisk krise og i krig. Ordninger for å dekke dette behovet ivaretas innenfor rammen av totalforsvarskonseptet.

Forsvarsdepartementet er overordnet ansvarlig for den militære beredskapen i Norge. Forsvaret har ikke noe primæransvar for samfunnssikkerhet eller sivil beredskap, men vil være en sentral bidragsyter til sivilt myndigheter under flere typer kriser. Dette innebærer at Forsvarsdepartementet er en sentral samarbeidspartner for Justis- og beredskapsdepartementet når det gjelder den sivil-militære beredskapen innen rammen av totalforsvaret. Forsvarssektorens funksjoner som eksplisitt støtter samfunnssikkerhetsoppgaver er basert på planverk og regelverk som Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet koordinerer og samarbeider om, herunder samordning av Sivilt beredskapssystem og Beredskapssystem for forsvarssektoren, instruks om Forsvarets bistand til politiet, kystvaktloven etc. I tillegg øves og trenes sivilt-militært samarbeid og krisehåndtering regelmessig mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet og underliggende etater, herunder gjensidig evaluering og erfaringsutveksling.

i forbindelse med terror og annen alvorlig kriminalitet.

22. juli-kommisjonen er også opptatt av samhandlingen. I en av anbefalingene fremheves at rask og effektiv helikopterstøtte til politiet i forbindelse med terrorbekjempelse på norsk jord, bør bli en dimensjonerende oppgave for Forsvaret. Kommisjonen gir også uttrykk for at det bør vurderes om Forsvaret skal ha ytterligere støtteoppgaver til politiet ved terrorangrep¹⁶.

Alle Forsvarets tilgjengelige ressurser skal kunne bistå i sivil krisehåndtering, avhengig av den faktiske situasjonen, sivile myndigheters behov og om det er forenlig med ivaretagelse av Forsvarets primære oppgaver. Forsvarets kapasiteter vil innrettes og brukes mest mulig hensiktsmessig til støtte for sivile myndigheter, innenfor gjeldende ressursrammer og ansvarslinjer.

Noen av Forsvarets kapasiteter er særlig relevante og spesielt innrettet mot bistand til politiet i en terror situasjon. Forsvarets spesialkommando og Forsvarets helikopterkapasitet har dedikerte oppdrag og beredskap som innebærer at politiets behov for bistand er delvis bestemmende for orga-

nisering, utrustning, bemanning og trening av disse kapasitetene. Det gjelder også i noen grad for Heimevernet.

8.11.2 Forankring av Forsvarets bistand til politiet i lov

I forbindelse med behandlingen av innstillingen fra Den særskilte komité jf. Innst. 207 S (2011–2012) fattet Stortinget følgende vedtak:

Vedtak nr. 409, 8. mars 2012:

Stortinget viser til regjeringens gjennomgang av bistandsinstruksen og legger til grunn at samhandlingen mellom politi og forsvaret videreutvikles og forsterkes.

Regjeringen vektlegger at regelverket som fastsetter rammene for bistand fra Forsvaret til politiet er klart definert. Instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen) er gjennomgått, og en ny bistandsinstruks ble fastsatt 22. juni 2012. Det er i ny instruks lagt vekt på forbedret samhandling mellom Forsvaret og politiet gjennom nye bestemmelser om øvelser fra departementsnivå og nedover, bestemmelser for tidlig

¹⁶ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 20.

varsling og forberedelser, klargjøring av de prosedyrer som gjelder i hastetilfeller, samt sammenslåing og dermed en forenklet forståelse av bistandsformene.

Det er avgjørende at slike anmodninger behandles raskt i alle ledd. Dagens prosedyrer skal derfor videreutvikles for at tidstap skal unngås i kritiske situasjoner. Det skal utarbeides utfyllende retningslinjer til gjeldende instruks som blant annet presiserer hvilken informasjon en anmodning om bistand fra politiets side må inneholde, og hvilke forhold de to departementene er forpliktet til å vurdere. Det skal også legges til rette for at løpende informasjonsutveksling mellom alle parter og operative forberedelser skal foregå parallelt med beslutningsprosessen. Arbeidet med retningslinjene er påbegynt, og har høy prioritet.

Regjeringen vektlegger også at prosedyrer og samhandling optimaliseres, gjennom målrettede øvelser, felles erfaringslæring, gode liaisonsordninger og adekvate sambandsløsninger

Regjeringen har også igangsatt et arbeid med å forankre bistandsinstruksen i en ny lov om Forsvarets bistand til politiet, som også vil omfatte Forsvarets selvstendige ansvar for å håndtere luftbårne terroranslag.

8.11.3 Helikopterbistand fra Forsvaret

Etablering av en transportkapasitet i politiet vil legge beslag på betydelig ressurser og er verken hensiktsmessig eller mulig med dagens ressursrammer. I kriser og akutte situasjoner vil derfor politiet kunne ha behov for bistand fra Forsvaret for transport av personell og materiell.

Regjeringen besluttet at det fra september 2011 skulle gjenetableres helikopterberedskap med Bell 412 helikoptre på Rygge. Beredskapen ble etablert med to Bell helikoptre på to timers reaksjonstid. Forsvaret kan bistå politiet med helikoptertransport etter anmodning i henhold til instruks om Forsvarets bistand til politiet. Ordningen er gjort permanent, og fra 1. januar 2013 også utvidet til å omfatte håndhevelsesbistand. Det vises i den forbindelse til omtale av oppfølgingen av vedtak nr. 416 truffet ved Stortingets behandling av innstillingen fra Den særskilte komité, jf. Innst. 207 S (2011–2012) i Prop. 1 S (2013–2014) *Forsvarsdepartementet*.

Håndhevelsesbistand innebærer at helikoptrene aktivt kan bistå i politiets skarpe oppdrag, som for eksempel pågrepelse eller bekjempelse av terrorister, frigivelse av gisler i forbindelse med en terroraksjon eller pågrepelse av farlige perso-

ner når dette er nødvendig for å avverge nærliggende fare for liv og helse. Regjeringen har dermed allerede iverksatt helikopterstøtte til politiet som gjennom sin beredskap, bemanning og trening er en delvis dimensjonerende oppgave for Forsvaret.

22. juli-kommisjonen mener at det ved avslutningen av det norske helikopterbidraget i Afghanistan bør vurderes å øke den nasjonale helikopterberedskapen ytterligere. Bell 412 er den eneste helikopterkapasiteten Forsvaret kan omprioritere til ytterligere dimensjonerende beredskap på kortere sikt. En slik omprioritering vil måtte basere seg på en avveining mellom å bindes opp i stående beredskap for politiet, og nødvendig styrkeproduksjon til et større spekter av Forsvarets oppgaver.

Regjeringen vil etablere militær helikopterberedskap i Nord-Norge som på anmodning også skal kunne bistå politiet med transportkapasitet innenfor rammen av alminnelig bistand i henhold til bistandsinstruksen. Beredskapen etableres med to Bell 412 med utgangspunkt i Bardufoss. Denne etableres med en responstid tilsvarende Rygge. Det må imidlertid påregnes perioder der helikoptrene tas av beredskap for å kunne gjennomføre høyere prioriterte militære oppdrag, samt nødvendig øving og trening. For eksempel vil deler av helikopterstyrken i perioder inngå i NATOs reaksjonsstyrker, og dersom disse blir aktivisert vil det ikke være mulig å samtidig opprettholde nasjonal beredskap i Nord-Norge. Det vises til omtale av regjeringens forslag til økte bevilgninger i kapittel 8.2 og 11.

Forsvarets øvrige helikopterressurser vil også kunne benyttes i krisesituasjoner til støtte for sivile myndigheter avhengig av tilgjengeligheten. Forsvarets C-130 transportfly og DA-20-fly kan også bli satt inn for å løse sivile myndigheters transportbehov der slike fly er relevante alternativ. Forsvaret har også kapasiteter til å forflytte personell og materiell, inkludert medisinsk behandling og evakuering, på land og til sjøs.

Forsvarets øvrige helikopterstruktur er for tiden preget av utfasing av gammelt og innfasing av nytt materiell. Med det nye materiellet følger også nye oppgaver som krever opptrening. Inn- og utfasing av slikt materiell er krevende, og det er ikke realistisk med økte leveranser eller opprettelse av ny beredskap for disse helikoptrene de nærmeste 5–8 årene. Når nye helikoptrene er innfaset og fullt operative vil disse kunne vurderes mot bistandsoppgaver i tillegg til de militære oppdragene de er forutsatt å løse. De nye helikoptrene er planlagt å operere ut fra Bardufoss og

Haakonsvern i Bergen, og fra de fregattene og helikopterbærende kystvaktfartøyene som er ute på oppdrag.

Dagens Bell 412-struktur oppgraderes fortløpende og maskinen forventes å være operativ frem mot 2030.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for redningshelikoptertjenesten med dagens Sea King-helikoptre, mens Forsvaret ivaretar driftsansvaret og er operatør på disse. Sea King nærmer seg teknisk levealder, og prosessen med anskaffelse av nye helikoptre frem mot 2020 ledes av Justis- og beredskapsdepartementet. Behov og krav til redningskapasiteten er utarbeidet og vil få en tilpasset beredskap og tilgjengelighet.

8.11.4 Bruk av redningshelikoptre som transportstøtte til politiet

Politiet kan anmode om transportstøtte fra redningshelikoptrene i akutte situasjoner. Disse er lokalisert på seks steder i landet. I henhold til driftsavtalen skal Forsvaret som operatør arbeide for å oppnå så kort reaksjonstid som mulig, med et måltall på 15 minutter. Retningslinjene for bruk av redningshelikoptrene i forbindelse med transport av politi ved akutte oppdrag er nylig gjennomgått med slik støtte for øye. Politiets anmodninger om transportstøtte ved akutte situasjoner med stor fare for liv og helse skal gis høy prioritet. Kort responstid er essensielt, og redningshelikoptrene vil kunne være en svært relevant ressurs, gitt helikoptrenes responstid og geografiske lokalisering. Det vil være HRS som beslutter avgivelse av redningshelikoptre til slike oppdrag basert på en operativ vurdering. Politimesteren retter parallelt en bistandsanmodning til Forsvarets operative hovedkvarter.

Redningshelikoptrene skal også kunne inngå i Forsvarets bistand til politiet i maritime kontraterror oppdrag, og det er funnet frem til et egnet utstyrsnivå i denne forbindelse. Dette utstyret må ettermonteres for det enkelte oppdrag. Deltakelse i maritime kontraterroroppdrag vil kreve at personellet er spesialtrent for slike situasjoner. Fordi helikoptrene må ha nødvendig utstyr og sertifisert personell, vil responstiden være lengre enn for rene transportoppdrag.

Gjennom behandlingen av Prop. 146 (2011–2012) *Anskaffelse av nye redningshelikoptre mv. i perioden 2013–2020*, jf. Innst. 82 S (2011–2012), er det slått fast at de nye redningshelikoptrene

som skal anskaffes skal ha en flerbruksfunksjon som også omfatter politiet.

8.11.5 Bistand fra Forsvarets spesialstyrker

Et komplekst trusselbilde, med krevende sikkerhetsutfordringer både hjemme og internasjonalt, gjør spesialstyrker til en viktig ressurs for Norge. Over tid har Forsvaret utviklet spesialstyrker av meget høy kvalitet, med svært relevante og etterspurte kapasiteter. Spesialstyrkene har fire hovedoppgaver: Militære spesialoperasjoner i Norge, militære spesialoperasjoner i utlandet, gisselredningsoperasjoner i utlandet og støtte til politiet i bekjempelse av terror i Norge. Forsvarets spesialkommando (FSK) med tilhørende støttesystemer har i dag et dedikert oppdrag om å være forberedt på å bistå politiet med kontra-terroroperasjoner til havs. Den samme beredskapen gir også evne til å bistå politiet på land. På oppdrag fra forsvarsminneren har forsvarssjefen gjennomført en studie hvor han har utredet den videre utviklingen og innretningen av Forsvarets spesialstyrker. Forsvarssjefens fagmilitære anbefaling ble overlevert Forsvarsdepartementet 1. februar 2013, og er nå til behandling i departementet. Anbefalingen foreslår tiltak for å bedre spesialstyrkenes evne til å løse alle sine oppgaver, inkludert kontraterrorberedskapen for hele landet. I dag har også Marinejegerkommandoen (MJK) en viss kontraterrorkapasitet. Dette gir mulighet til å etablere beredskap med mindre spesialstyrkeenheter flere steder i Norge i situasjoner der en spesifikk trussel tilsier dette. Regjeringen vil vurdere å gjøre spesialstyrkenes evne til å bistå i nasjonale kontraterroroperasjoner mer robust og fleksibel ved å gi både FSK/Hærens jegerkommando (HJK) og MJK kontraterroroppdrag. Som en del av Forsvarsdepartementets behandling av de anbefalinger Forsvarssjefen har gitt i Spesialstyrkestudien 2013 og den kontinuerlige langtidspanleggingen, tas det sikte på å konsekvensvurdere slike beredskapsstyrkende tiltak.

Regjeringen legger vekt på at spesialstyrkene videreutvikles på en slik måte at den totale kapasiteten til å løse oppgaver i hele konfliktspekteret styrkes. Dette omfatter både evnen til å løse militære oppdrag og kontraterrorbistand til politiet, med særlig vekt på den maritime kontraterrorkapasiteten. Regjeringen vil, som varslet i budsjettproposisjonen for 2013, Prop. 1 S (2012–2013), på egnet måte komme tilbake til Stortinget om den videre utvikling av spesialstyrkene.

8.11.6 Forsvarets bistand til objektsikring med sikringsstyrker

22. juli-kommisjonen ser Heimevernet (HV) som en nøkkelressurs for å støtte politiets vakthold og sikring av viktige objekter. Kommisjonen mener at HV, som ledd i en nasjonal objektsikringsplan, bør tildeles større ansvar for objektsikring ved terrortrussel og terroranslag. Regjeringen viser til Prop. 73 S (2011–2012) *Et forsvar for vår tid*, der det er lagt til grunn at HV skal videreutvikles med et sterkere og tydeligere fokus på oppdragsløsning knyttet til vakthold og sikring.

Garden har i forbindelse med Prop. 73 S (2011–2012) fått tydeliggjort sine oppgaver knyttet til objektsikring i hovedstaden og skal hurtig kunne bistå politiet med sikringsoppdrag innenfor bistandsinstruksens rammer. Det legges opp til at Garden sammen med politiet og relevante avdelinger i Forsvaret skal trene på slik bistand.

Instruks om sikring av objekter ved bruk av styrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig ble vedtatt 24. august 2012, jf. kapittel 7.5, og stiller krav til samarbeid mellom politiet og Forsvaret når det gjelder planlegging og øving på objekter som politiet ønsker forhåndsplanlagt bistand til å sikre. På bakgrunn av instruksjonen skal planverk og samarbeidsavtaler, herunder avtaler om forhåndsplanlagt bistand for utvalgte objekter, oppdateres innen utgangen av 2013.

8.12 Helsesektoren

8.12.1 Helsetjenestens roller og ansvar

Helsetjenesten er en sentral aktør ved et terrorangrep og utfører blant annet livreddende innsats sammen med andre nødetater, behandling, stabilisering og omsorg for skadde, transport av medisinsk personell og utstyr, prioritering av pasienter (triage), transport av pasienter til legevakt og sykehus, kommunikasjon med AMK om ressursbehov og informasjon om transport av pasienter til forskjellige sykehus og samarbeid med brannvesenet om faren for CBRN-forurensing. Helsetjenesten har også et ansvar for den langsiktige psykososiale oppfølgingen av pårørende og skadde etter et terrorangrep.

Helse- og omsorgsdepartementet har fastsatt *Overordnet nasjonal helse- og sosialberedskapsplan* (2007), som ligger til grunn for håndtering av alle typer helsekriser. Planen klargjør roller, ansvar og samhandling i helse- og omsorgssektoren.

Rutiner for varsling og rapportering ved kriser er et sentralt element i planen. Et annet sentralt

element er delegasjon av nasjonal koordinering av helsetjenestens innsats til Helsedirektoratet. Rolledelingen og samarbeidet mellom departementet og direktorat er svært viktig for at departementet skal kunne ivareta sin strategiske rolle og samtidig ha tilgang på informasjon om status for helsetjenesten og trygghet for at helsetjenestens innsats er koordinert.

8.12.2 Helsetjenestens prioriterte oppfølgingstiltak

22. juli-kommisjonen roser i sin rapport helsetjenestens håndtering etter terrorangrepet 22. juli 2011 og peker på noen suksesskriterier for sektorens håndtering. Den anbefaler at helsevesenet bør opprettholde sin kapasitet og fleksibilitet til krisehåndtering inkludert å sikre ressurser til øvelser.¹⁷ Det legges ikke opp til å endre hovedinnretningen på dagens helseberedskap.

22. juli-kommisjonen og helsesektorens evalueringsrapport omtaler imidlertid flere utfordringer for helsesektoren, blant annet svikt i AMK-sentralenes datasystemer. Noen av disse er også omtalt i Meld. St. 9 (2012–2013) *Én innbygger – én journal, Digitale tjenester i helse- og omsorgssektoren*. For å styrke den framtidige kriseberedskap og krisehåndteringsevne i helsetjenesten ivaretar Helsedirektoratet oppfølging av anbefalte tiltak i 22. juli-kommisjonens rapport, Stortingets vedtak og helsetjenestens egen rapport. Helseforetakene bidrar til arbeidet og følger opp tiltak som gjelder spesialisthelsetjenesten.

8.12.3 Nasjonale retningslinjer for pasienttriagering.

I masseskadesituasjoner er raske velkvalifiserte medisinske vurderinger sentralt. Triagen av skadde må være god slik at pasientene raskt havner på riktig behandlingsnivå. Med triage menes systematisk kategorisering av pasientenes tilstand og behandlingsbehov. Triagering på et skadested sikrer at de pasientene som har alvorlig svikt i livsfunksjonene raskt får hjelp og først blir brakt til sykehus med riktig kompetanse. Det skal også sørges for at pasienter med mindre behandlingsnivå blir vurdert og prioritert slik at de får hjelp uten å overbelaste behandlingsskapiteten innledningsvis.¹⁸

¹⁷ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 21.

¹⁸ Helsedirektoratet *Læring for bedre beredskap – Helseinnsatsen etter terrorhendelsen 22. juli 2011*, s. 56.

Den 22. juli 2011 var triagen av skadde svært god. Det ble ikke benyttet noe standardisert internasjonalt triagesystem, men legene som utførte triagen var svært erfarne og vant til å vurdere hardt skadde pasienter til daglig.¹⁹ I situasjoner der man ikke disponerer denne typen kompetanse, vil god triagering i stor grad være avhengig av at det er etablert enhetlige systemer for triagering.²⁰

Helsedirektoratet anbefaler i sin evalueringsrapport at det må innføres et enhetlig nasjonalt system for triagering av pasienter og har i samarbeid med fagmiljøene utarbeidet utkast til retningslinjer og modell for triagering ved masseskadesituasjoner.²¹ Modellen er sendt ut til høring med høringsfrist i april 2013. Etter at høringen er avsluttet, vil endelig modell bli utarbeidet.

8.12.4 Psykososial oppfølging av rammede og berørte

Oppfølging av rammede og berørte ved alvorlige hendelser er et viktig element i samfunnets totale håndteringsevne ved kriser. Angrepene 22. juli 2011 rammet hardt, og det store antallet omkomne og skadde resulterte i svært mange rammede og berørte. Behovet for psykososial oppfølging har vært, og er fortsatt, stort. Behovet for oppfølging fra det offentlige vil variere fra person til person og over tid. Det er derfor viktig å se den psykososiale oppfølgingen i et langsiktig perspektiv. Det er en prioritert oppgave for helsetjenesten å legge til rette for god oppfølging av rammede og berørte.

Når det gjelder ivaretagelsen av skadde og berørte, går 22. juli-kommisjonen grundig gjennom akutfasen og myndighetenes håndtering av denne. Når det gjelder den psykososiale ivaretagelsen, sier kommisjonen at den ikke har hatt mulighet til å se på hver enkelt kommunes oppfølging av de rammede.²² Kommisjonen påpeker at berørte har opplevd varierende oppfølging i kommunene etter hendelsene 22. juli 2011.²³

Den særskilte komité's innstilling om ivaretagelse av berørte – psykososial oppfølging

I forbindelse med behandling av innstilling fra Den særskilte komité, traff Stortinget følgende vedtak som gjelder ivaretagelse av berørte og psykososial oppfølging:

Vedtak nr. 407, 8. mars 2012:

Stortinget ber regjeringen iverksette eventuelle nødvendige tiltak for å forbedre informasjonen til pårørende i en krisesituasjon.

Vedtak nr. 408, 8. mars 2012:

Stortinget ber regjeringen gjennomgå erfaringene fra ordningen med fast kontakt for ofre og pårørende i forbindelse med en krise og vurdere om den skal utvides til å bli en generell ordning for kommunene.

Høringsuttalelse fra Nasjonal støttegruppe etter 22. juli-hendelsene om ivaretagelse av berørte

Støttegruppen mener det varierer i hvilken grad fylkesmannsembetene har veiledet og fulgt opp kommunene i det praktiske arbeidet med de rammede og pårørende. Støttegruppen peker på at det er store variasjoner i hvordan ordningen med individuell kontaktperson i kommunene har funget. I tillegg nevnes det at det har det vært utfordrende for familier som er bosatt i flere kommuner og/eller fylker. Videre mener gruppen at registrerte berørte burde vært fulgt bedre opp av myndighetene med hensyn til deres helsetilstand. Det hevdes at flere berørte burde vært registrert. Nasjonal støttegruppe etter 22. juli-hendelsene er kritisk til at mange kommuner legger ned krise-team og andre hjelpetilbud som kom på plass etter 22. juli 2011.

Støttegruppen er undrende til at kommunene selv rapporterer om de synes de har gitt god oppfølging.²⁴ Støttegruppen mener man i større grad burde ha vektlagt de rammedes vurderinger i kartleggingen av kommunenes psykososiale oppfølging.

Støttegruppen mener utdelingen av skjønnsmidler til kommunene har vært feil og ønsker at (deler av) midlene hadde gått til langtidsoppføl-

¹⁹ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 188.

²⁰ Helsedirektoratet *Læring for bedre beredskap – Helseinnsatsen etter terrorhendelsen 22. juli 2011*, s. 57.

²¹ Helsedirektoratet *Læring for bedre beredskap – Helseinnsatsen etter terrorhendelsen*, s. 57.

²² NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 195.

²³ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 196.

²⁴ Helsedirektoratet gjennomførte to kartlegginger av kommunenes egen vurdering av sin kompetanse og kapasitet i oppfølgingen etter 22. juli 2011, i september/oktober 2011 og april/mai 2012.

ging av rammede. Gruppen er kritisk til at de lokale støttegruppene ikke har tilgang til midlene, og mener fordelingen mellom kommuner er feil. De peker på at det ikke er rapportert på hva midlene er brukt til. Gruppen mener dette bør følges opp av bevilgende myndigheter og påtales.

Støttegruppen er uenig i Helsedirektoratets tiltak om å overføre psykososial oppfølging fra kommunene til familievernkontorer rundt i landet. Gruppen mener kriseteam som har opparbeidet seg kompetanse på området bør brukes videre og er skeptisk til om familievernkontorene har tilstrekkelig kompetanse.

Støttegruppen foreslår følgende tiltak videre:

- Generell opplæring i proaktiv tilnærming overfor rammede av alle typer traumer, for kriseteam og fagmiljø innen psykisk helse
- Støttegruppa mener at det i tiden etter 22. juli manglet kompetanse i mange kommuner i forhold til å ivareta overlevende, etterlatte og pårørendes psykiske helse. Kompetanseutvikling innenfor feltet krisepsykologi er helt nødvendig
- Fortsatt oppfølging av rammede og berørte og tilpasning til individuelle behov
- De som har kontaktpersoner i kommunene og som ønsker det, blir fulgt videre av disse
- Kriseteam som ennå ikke følger opp etterlatte, overlevende og pårørende proaktivt, snarest oppretter jevnlig oppfølging fra kontaktpersoner overfor de rammede
- Flere samlinger der ungdommene selv kan velge hvem de vil delta sammen med. Mange har behov for bearbeidelse sammen med dem de delte opplevelsen med på Utøya. Altså noen som er del av «deres» historie. Mange ungdommer har ikke lenger tilknytning til AUF, er flyttet eller for gamle til dette fellesskapet. De trenger en arena der de kan treffes
- Støttegruppa mener også at et samarbeid med forsvaret som innehar denne kompetansen kunne avhjulpet kommuner i den situasjonen som oppsto etter terrorangrepene 22. juli

Myndighetenes oppfølging

Helse- og omsorgsdepartementet ga i august 2012 Helsedirektoratet i oppdrag å følge opp 22. juli-kommisjonens rapport, Stortingets vedtak i forbindelse med behandlingen av innstilling fra Den særskilte komité og helsetjenestens egen evalueringsrapport *Helseinnsatsen etter terrorhendelsene 22. juli 2011 Læring for bedre beredskap*. De regio-

nale helseforetakene fikk samtidig i oppdrag å bidra til direktoratets arbeid og følge opp tiltak som gjelder spesialisthelsetjenesten.

Forbedring av systemer og rutiner for oppfølging av berørte ved kriser er prioriterte tiltak. Hensikten er å styrke den framtidige kriseberedskap og krisehåndteringsevne i helsetjenesten.

Etablering av samarbeidsorgan

Helsedirektoratet etablerte raskt et Samarbeidsorgan bestående av sentrale aktører som ble ansett å være av betydning i arbeidet med helsemessig og psykososial oppfølging.²⁵ Samarbeidsorganet har hatt, og har, en viktig rådgivende funksjon i oppfølgingen av de rammede. Organet er samtidig en arena for å koordinere fagmiljøer, statlige aktører og frivillige organisasjoner. Samarbeidsorganet møtes for informasjonsutveksling og drøftinger om utforming av videre oppfølging. Ekspertgruppen, med representanter for de mest sentrale fagmiljøer, ble etablert som en undergruppe av Samarbeidsorganet. Etter råd fra ekspertgruppen ble det valgt en kommunemodell for oppfølging av overlevende fra Utøya og en bedriftshelsetjenestemodell for oppfølgingen av overlevende fra regjeringskvartalet. Kommune-modellen er utarbeidet i samarbeid med kompetansemiljøene ved Nasjonalt kompetansesenter for vold og traumatisk stress (NKVTS) og Senter for Krisepsykologi. Bedriftshelsetjenestemodellen innebærer at virksomhetenes samlede menneskelige, faglige og organisasjonsmessige ressurser mobiliseres for å støtte ansatte som er rammet eller berørt av terrorhandlingen mot arbeidsplassen. Selv om bedriftshelsetjenestemodellen innebærer en særskilt oppfølgingsoppgave for bedriftshelsetjenesten, ligger det overordnede ansvaret hos kommunen i tråd med regelverket. Det har vært konsensus mellom kompetansemiljøene om faglig retning for oppfølgingsarbeidet.

²⁵ Samarbeidsorganet består av Fylkesmannsembetene, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Norske kvinners sanitetsforening, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS), Senter for Krisepsykologi (SfK), Norsk psykologforening, Norsk sykepleierforbund, Legeforeningen, Mental helse, Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Redd barna, Barneombudet, UNICEF-Norge, Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufdir), Politiet, Politidirektoratet, Human-etisk forbund, Den norske kirke, Islamsk råd, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Kommunenes sentralforbund, Arbeiderpartiet, Helse Sør-Øst, Forum for sosial- og helsetjenester ved migrasjon (Sohemi), Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli hendelsene og Helsedirektoratet.

Iverksatte tiltak

Oppfølgingen av rammede og berørte ivretas i nært samarbeid med fylkesmannsembetene, kommunene, de regionale helseforetakene og relevante fagmiljøer. Nasjonal støttegruppe etter 22. juli hendelsene er en særdeles viktig samarbeidspartner i dette arbeidet.

Helsedirektoratet har iverksatt en rekke oppfølgings tiltak relatert til den helsemessige og psykososiale oppfølgingen etter 22. juli 2011. Helsedirektoratet vil med sin faglige oppfølging understøtte kommunenes arbeid. Det er opprettet et prosjekt med det formål å følge opp ulike anbefalinger gitt i 22. juli-kommisjonens rapport og i øvrige rapporter. Kort tid etter angrepene ble Helsedirektoratets *Hovedprosjekt for helsemessig og psykososial oppfølging etter 22.07.11* etablert. Prosjektet har til formål å sikre tilstrekkelig psykososial oppfølging av rammede og berørte etter skytingen på Utøya og bomben i regjeringskvartalet.

Hovedprinsippene for oppfølgingen er bruk av eksisterende modeller for helsetjenester. På bakgrunn av hendelsenes ekstraordinære karakter og omfang, og beskrivelsene fra NKVTS om risikoen for utvikling av posttraumatisk stress for ulike grupper, ble det valgt en proaktiv tilnærming der alle rammede skulle kontaktes av en egen kontaktperson i kommunen. Hensikten med en proaktiv modell er å sikre kontinuitet i relasjonen mellom rammede og støtteapparatet samt sikre grunnlaget for vurdering av behov for ytterligere tiltak gjennom god og jevnlig vurdering av sosial støtte og funksjon.

De faglige anbefalingene gikk ut på at kommunene aktivt skulle etablere kontakt med de direkte berørte etter hendelsene. Det ble foreslått at alle rammede fikk en primær kontaktperson i bostedskommunen.

Den psykososiale oppfølgingen består av to hovedelementer; oppfølging på individuelt nivå og på kollektivt nivå. Den individuelle oppfølgingen innebærer blant annet at alle rammede skal få et oppfølgings- og eventuelt behandlingstilbud basert på individuelle behov. Behov for oppfølging har i hovedsak blitt kartlagt på tre ulike tidspunkt etter hendelsene; etter 5–6 uker, etter tre måneder og etter ett år. Hensikten er å fange opp reaksjoner og plager som ikke nødvendigvis kommer frem i samtaler, og sikre at alle som trenger videre hjelp får det. Kartleggingsskjemaet er utviklet til bruk i oppfølgingen av overlevende på Utøya, og er videreutviklet til å kunne brukes på flere grupper, som frivillige og innsatspersonell. Berørte ansatte i departementene har fått tilbud om syste-

matiske helsekontroller i regi av departementenes bedriftshelsetjeneste og annet innleid helsepersonell. Videre har departementene gjennomført fysisk- og psykososial oppfølging av egne ansatte etter behov. Noe oppfølging pågår fremdeles. Ansatte har også fått tilbud om juridisk bistand etter hendelsen. Den individuelle oppfølgingen vil opprettholdes så lenge det er behov.

Oppfølging på kollektivt nivå har omfattet samlinger for rammede og deres pårørende. Det har blant annet blitt arrangert totalt 18 fylkesvise samlinger for overlevende fra Utøya og deres nærmeste pårørende i perioden januar til april 2012. For de etterlatte fra Utøya og regjeringskvartalet har det vært arrangert nasjonale fellessamlinger. Samlingene har blitt meget positivt evaluert av deltakerne. Videre omfatter *Hovedprosjekt for helsemessig og psykososial oppfølging etter 22.07.11* blant annet understøttelse av individuell oppfølging i kommunene via landets fylkesmenn. Det har vært omfattende samarbeid med Fylkesmannsembetene før, under og etter rettssaken for å sikre at kommunene har fått nødvendige råd underveis om oppfølgingsmodellen.

Helsedirektoratet har samarbeidet med Utdanningsdirektoratet om psykososial oppfølging av elever i skolen. Helsefaglige råd om akuttoppfølging og langsiktig, psykososial oppfølging har blitt formidlet til elever, lærere og skoleledelse gjennom ulike informasjonskanaler. Kompetansebyggende tiltak rettet mot skoleledelsen ved skoler med berørte elever har vært gjennomført av ulike fagmiljø med kompetanse på sorg, traumer og psykososialt arbeid. Både skolehelsetjeneste og studenthelsetjeneste har gitt støtte og behandling til elever og studenter. Det formelle samarbeidet mellom direktoratene vil pågå utover i 2013 for å sikre helsemessig og psykososial rådgivning og kompetansebygging i skoler. Det er nedsatt en arbeidsgruppe, som møtes regelmessig for å utveksle informasjon og for å monitorere behovene blant elever og studenter. Nasjonal støttegruppe etter 22. juli hendelsene deltar i arbeidsgruppen.

Helsemyndighetene er kjent med at det er stor variasjon i behovet for psykososial oppfølging hos de rammede, både i omfang og over tid. I tråd med internasjonale erfaringer tas det utgangspunkt i at det er behov for oppfølging i lang tid etter terrorhandlingene. Helsedirektoratet har derfor utarbeidet en to-årig oppfølgingsplan for tidsrommet 2013–2014 for arbeidet med psykososial oppfølging. Viktige elementer i oppfølgingsplanen er langsiktig kompetansebygging på det psykotraumatiske området. Sentralt i oppføl-

gingen av rammede og berørte er kompetanseoppbygging i primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten og ved landets familievernkontorer. Helsedirektoratet har initiert opplæringstiltak i regi av NKVTS, de fem Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) og Senter for kripspsykologi. Kompetanseoppbyggingen retter seg blant annet mot kommunale psykososiale kriseteam der det er utviklet et nettbasert opplæringsprogram i regi av RVTS, primær- og spesialisthelsetjenesten, herunder spesielt psykisk helsevern for barn og unge, og landets 54 familievernkontorer. Nasjonal veileder om oppfølging ved kriser, ulykker og katastrofer (IS-1810) vil bli revidert til å omfatte flere områder. Tiltakene er en del av en strategi for å bygge opp kunnskap som på sikt kan komme alle traumerammede til gode. Det er også etablert et fagnettverk i tjenestene for å sikre god ivaretagelse av alle kategorier traumeutsatte personer.

RVTS'ene og Forsvarets sanitet samt andre sentrale fagmiljøer har innledet samarbeid. På denne måten vil det bygges opp et kunnskapsfundament basert på de ulike enhetenes unike kompetanse.

Det er startet et forskningsprogram i NKVTS om de psykologiske og psykososiale konsekvensene for de overlevende og deres foreldre etter angrepet på Utøya. Det er gjennomført to datainnsamlinger via intervjuer. En tredje datainnsamling gjenstår. Dette prosjektet bidrar også til å fange opp eventuelle udekkede helsebehov hos de rammede da intervjuene utføres av helsepersonell. Helsepersonellet vil, dersom det avdekkes behov som ikke er ivaretatt i helsetjenesten, henvise vedkommende til relevant instans for utredning/behandling. Prosjektet er dermed meget viktig både i forskningsøyemed og som et ledd i den psykososiale oppfølgingen.

Videre er det startet et forskningsprosjekt for å kartlegge helsemessige konsekvenser av angrepet i regjeringskvartalet i samarbeid mellom NKVTS og Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI). Prosjektene vil gi et meget viktig bidrag til kompetanseoppbygging i tjenestene. Helsedirektoratet har igangsatt evaluering av den proaktive psykososiale oppfølgingsmodellen. Herunder vil det svares på Stortingets vedtak nr. 408 av 8. mars 2012.

Videre oppfølging

Mange viktige tiltak er iverksatt, men det er fortsatt en vei å gå. Tiltak vil bli videreført i tiden

framover for fullt ut å kunne tilby et godt oppfølgingstilbud innenfor helsetjenestene til berørte og rammede etter 22. juli 2011, og etter andre kriser og katastrofer.

Forslagene fra Nasjonal støttegruppe etter 22. juli hendelsene er fulgt opp gjennom ulike tiltak, og den proaktive oppfølgingen vil videreføres. Det er startet omfattende sektorovergrepene opplæringstiltak rettet mot ulike instanser og nivåer i tjenestene. Videre er det initiert ulike samarbeidstiltak mellom sentrale aktører i den psykososiale oppfølgingen.

Når det gjelder Støttegruppens merknad om overføring av psykososial oppfølging fra kommunene til familievernkontorer, er det ikke planlagt eller gjennomført ansvarsendringer i forhold til oppfølgingen. Den enkelte kommune er ansvarlig for å følge opp den rammede med utgangspunkt i individuelle behov og med langtidsoppfølging for øye.

Når det gjelder Støttegruppens merknad om nedleggelse av kommunale psykososiale kriseteam, henfører Helsedirektoratet at det ikke er hensiktsmessig at psykososiale kriseteam har langtidsoppfølgingen uten det ordinære apparatet. Kriseteamets virketid er under, og i tilknytning til, krisen. Selv om rammede fortsatt kan ha behov for oppfølging er selve krisen over. Enkelte kommuners kriseteam har derfor kanalisert oppfølgingen til en annen relevant instans/tjeneste i tråd med intensjonen. Selve funksjonen – å være tilgjengelig ved en krise eller katastrofe – opprettholdes.

Når det gjelder opplysninger framkommet i Kontroll- og konstitusjonskomiteens høring om bruk av skjønnsmidler i kommunene til formål utenfor psykososial oppfølging, har Helse- og omsorgsdepartementet sendt brev til landets fylkesmenn og bedt om å få en redegjørelse for bruken av skjønnsmidler.

8.13 Brann- og redningsetatens innsats og ressurser

Kommunene har etter brann- og eksplosjonsvernloven ansvar for å etablere og drifte brann- og redningsvesen. Landets 428 kommuner har organisert sitt brannvernarbeid i 325 brann- og redningsvesen. Det er etablert 22 regionale 110-sentraler, og brann- og redningsvesenet har omlag 3500 heltidsansatte og omlag 8700 deltidsansatte. Det stilles krav til samarbeid mellom kommuner om effektiv utnyttelse av ressurser på tvers av kommunegrensene, og forebyggende og bered-

skapsoppgaver framgår av lokale eller regionale Risiko- og sårbarhets (ROS)-analyser. Gjennom det lovfestede kommunale ansvaret for forebyggende og beredskapsmessige tiltak, er brann- og redningsvesenet etablert som den mest fleksible landbaserte redningsressursen landet rår over.

Regelverket stiller krav til dokumentasjon, planverk, oppgaveansvar, innsatstid, ledelse, kompetanse, utstyr og samarbeid. Leder av brannvesenets innsats er tillagt skadestedsledelsesmyndighet og har ordensmyndighet på et skadested eller et åsted inntil politiet ankommer stedet. Krav om 10 minutters innsatstid til sentrale objekter i tettsteder, gjør at befolkningen innen kort tid etter alarmering av brann- og redningsvesenets innsatsstyrker er sikret en rask akutt innsats som også innbefatter innsatsledelse med nødvendig myndighet i gitte situasjoner.

8.14 Samvirke mellom nødetatene

Det er et mål for regjeringen å videreutvikle samvirket mellom nødetatene (politi, helse og brann- og redningsetaten). De frivillige har også en sen-

tral rolle. Planer, lover og regler og teknologiske løsninger legger rammene for godt samvirke. Alle nødetatene må trene både på egen rolle og på samarbeid. God rolleforståelse og felles øvelser er sentralt for at samvirket kan foregå effektivt og bidra til å begrense tap og lidelse.

Erfaringene fra 22. juli 2011 viste at det er behov for forbedringer når det gjelder samvirke mellom nødetatene. Helsedirektoratet, POD og DSB samarbeider om oppfølging etter angrepene. Det er etablert en felles styringsgruppe med de tre virksomhetene for å identifisere og følge opp felles tiltak.

8.14.1 Organisering av redningstjenesten

22. juli-kommisjonen anbefaler at et oppdatert regelverk og planverk for redningstjenestene som avklarer ansvar og rolle må på plass, herunder regler for arbeid i usikrede områder.²⁶ Den nasjonale redningstjenesten baserer seg på et samvirke mellom en rekke offentlige, frivillige og private

²⁶ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 24.



Figur 8.6

Foto: Kent Inge Olsen

aktører. Redningsaksjoner koordineres og ledes av Hovedredningssentralen (HRS), lokalisert henholdsvis på Sola og i Bodø. Redningsaksjoner på land blir normalt håndtert av underordnede lokale redningssentraler (LRS), i all hovedsak gjennom politiets operasjonssentraler. Det er én LRS i hvert politidistrikt.

En kollektiv redningsledelse ved hver av de to HRS består av representanter for de viktigste samvirkepartnerne. Tilsvarende gjelder for den enkelte LRS. Politimestrene i Rogaland og i Salten leder kollektiv redningsledelse ved HRS. Tilsvarende leder politimestrene LRS. HRS fører tilsyn med LRS. Denne organiseringen baserer seg på kgl. res av 4. juli 1980. Som omtalt i Meld. St. 29 (2011–2012) er det bare ved særlig krevende redningsaksjoner at den kollektive redningsledelsen innkalles. Det vanlige er at redningsaksjonene håndteres av de faste ansatte redningslederne ved HRS.

Justis- og beredskapsdepartementet vurderer å slå sammen administrativt de to sentralene på Sola og i Bodø til én organisatorisk enhet underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. HRS vil bli ledet av en redningsdirektør lokalisert til enten Sola eller Bodø. Det vil fortsatt være to operative sentraler, henholdsvis på Sola og i Bodø. Det vurderes å erstatte de to kollektive redningsledelsene med et nasjonalt samvirkeråd. Samvirkerådet vil bestå av sentrale representanter for de viktigste samvirkepartnerne og ledet av representanten fra politiet. Den viktigste oppgaven til samvirkerådet vil være å bidra til at samspillet mellom HRS og egne ressurser utvikles. HRS vil være sekretariat for samvirkerådet. Organisering og ledelse av LRS vil ikke bli endret.

Det er utarbeidet utkast til ny kongelig resolusjon for redningstjenesten. Det er avholdt høringsmøter med relevante aktører og Justis- og beredskapsdepartementet har mottatt innspill til resolusjonen. Basert på disse innspillene vil regjeringen vurdere å fastsette en kongelig resolusjon for redningstjenesten.

8.14.2 Register for rednings- og beredskapskapasiteter

22. juli-kommisjonen pekte på utfordringer knyttet til manglende oversikt over tilgjengelige ressurser. For å bidra til at relevante rednings- og beredskapsressurser knyttes tettere sammen og enklere kan tilkalles, vil regjeringen vurdere behovet for løsninger knyttet til et landsdekkende register for redningsressurser.

Et slik register vil kunne gi redningssentralene, politiet og andre rednings- og beredskapsaktører en relevant, god og oppdatert oversikt over beredskapsressurser lokalt, regionalt og nasjonalt.

8.14.3 Helsepersonellets innsats og samarbeid med politiet før åstedet er klarert som trygt

Det er viktig at behovet for akutt innsats fra helsepersonell på et skadested ivaretas. Under et angrep kan det være en utfordring for politiet å sikre skadestedet raskt, samtidig som det er behov for at helsepersonell kommer tilsvarende hurtig til de skadde. Ved skarpe oppdrag er hovedregelen at helsepersonell ikke går inn før politiet har sikret åstedet.

Håndteringen av angrepet på Utøya 22. juli 2011 viste at det er behov for avklaringer knyttet til samhandling mellom nødetatene før det aktuelle området er klarert, slik at nødvendig medisinsk hjelp raskt kan ytes de skadde.

Helsedirektoratet, DSB og POD har i samarbeid iverksatt utredning av nasjonale retningslinjer for samarbeid i usikrede områder og skyting pågår. Det er identifisert tre hovedområder med behov for felles rutiner:

- Innsats i skarpe situasjoner og når skyting pågår
- Innsats i usikrede områder, for eksempel ved radioaktiv aktivitet, ras, etc.
- Håndtering av psykisk syke

Det er etablert en arbeidsgruppe på tvers av etatene. Gruppen vil levere utkast til rapport og omforente prosedyrer/rutiner i juni 2013. Etter dette vil det bli gjennomført en høring av forslaget og nødvendig kvalitetssikring, før endelig ferdiggjørelse av nasjonale retningslinjer.

Parallelt med dette arbeidet, gjennomgår og vurderer Helsedirektoratet helsetjenestens egen organisering og håndtering av pasienter ved store masseskadesituasjoner.

8.14.4 Informasjonsdeling i katastrofesituasjoner

Under en krise er det viktig at man så raskt som mulig har oversikt over overlevende, skadde og omkomne. Det er viktig for nødetatenes arbeid under krisen og ikke minst for de pårørende. Dette krever god koordinering mellom de ulike etatene og at det rettslige rammeverket for informasjonsdeling er hensiktsmessig.

22. juli-kommisjonen viser til at det var vanskelig og tidkrevende for politiet å få utlevert navnelister fra sykehus 22. juli 2011. Informasjon ble tilbakeholdt med begrunnelse i taushetsplikten. Kommisjonen slutter seg til helsetjenestens egen evalueringsrapport som sier at de lovfestede unntakene fra taushetsplikten kunne ha vært benyttet av sykehusene.

Kommisjonen anbefaler at taushetsbestemmelserne i helsepersonelloven bør gjennomgå for å sikre at politiet og pårørende kan få nødvendig informasjon i katastrofesituasjoner.²⁷ Helsedirektoratet har gjennomgått og vurdert dagens lov- og regelverk og deres vurdering er at regelverket gir adgang til å utlevere opplysninger i situasjoner som den som oppsto, men at erfaringene fra 22. juli 2011 viste at dette ikke alltid er godt nok kjent.

Helsedirektoratet sendte sommeren 2012 ut et rundskriv til helseforetak og fylkesmenn hvor forståelsen av helsepersonell-loven og helsepersonells plikt og rett til å utlevere opplysninger til politiet i krisesituasjoner, ble klargjort.

Helsedirektoratet har sammenfattet og tilgjengeliggjort informasjon og undervisningsmateriell om tjenestens plikter og regelverk for å sikre god informasjonstilgang og distribusjon av informasjon. Dette er også tilgjengeliggjort for de to andre nødetatene.

Helse- og omsorgsdepartementet vurderer om det vil være nødvendig med lov- eller forskrifts- endring i sektoren. Dette arbeidet sees i nær sammenheng med arbeidet i den interdepartementale gruppen som er omtalt under kapittel 6.5.6.

8.14.5 Nødsentraler og felles nødnummer

I Norge er nødsentralene for melding om nødsituasjoner desentraliserte og faglig oppdelte. Det er i dag 22 regionale nødsentraler for brann, 27 for politi og 19 for ambulanse.

22. juli-kommisjonen peker i sin rapport på manglende kapasitet til å håndtere anrop på nødtelefonnummer under angrepene, samt sviktende koordinering mellom sentralene. De etatsvise sentralene klarte ikke å håndtere det store antall nødmeldinger som ble ringt inn og samvirket ikke slik at etatene satt med samme informasjon og mulighet for koordinert innsats. De mest belastede sentralene var politiets 112-sentraler i Oslo, Nordre Buskerud og Søndre Buskerud. I tillegg ringte mange AMK-sentralene (113) i Oslo og Vestre Viken (Drammen). Antallet henvendelser til

brannvesenets 110-sentraler i Oslo og Drammen var noe lavere, men heller ikke her var det kapasitet til å besvare alle anrop.

Til sammen 22 regionale nødsentraler for brann tar i mot 110-anrop. Flere av sentralene betjenes kun av én person. Terrorangrepene 22. juli 2011 viste at det er behov for mer robuste nødmeldetjenester, herunder mer robuste 110-sentraler. DSB er i lov av 14. juni 2002 nr. 20 (brann- og eksplosjonsvernloven) § 16 i tillagt myndighet til å fastsette brannregioner. Dette innebærer at DSB vil kunne bestemme hvilke kommuner som skal inngå i den enkelte brannregion, samt hvilken kommune 110-sentralen skal lokaliseres i.

DSB har tatt initiativ til en omstrukturering av nødmeldesentralene for brann for å sikre at den enkelte 110-sentral har kapasitet og kompetanse til å håndtere store eller flere sammenfallende hendelser. DSB har ut fra vurderinger av faktorer som befolkningsgrunnlag i regionen, risiko, tilknytning til faglige miljøer, lokalisering av øvrige nødetater og teletekniske utfordringer utarbeidet forslag til færre, større og mer robuste nødmeldesentraler.

De berørte kommuner kan påklage DSBs vedtak om organisering og lokalisering av 110-sentraler til Justis- og beredskapsdepartementet.

Politiets nødsentraler, som tar i mot 112-anrop, er lokalisert ved operasjonssentralene i hvert enkelt politidistrikt. Regjeringen vil komme tilbake til spørsmål knyttet til politiets operasjonssentraler når anbefalingene fra politianalyseutvalget foreligger.

I forbindelse med Stortingets behandling av innstilling fra Den særskilte komité traff Stortinget følgende vedtak:

Vedtak nr. 412, 8. mars 2012:

Stortinget ber regjeringen fremme egen sak om felles nødnummer, slik Stortinget tidligere har forutsatt.

Regjeringen varslet i St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning* at den tar sikte på å innføre ett felles nødnummer og felles nødsentraler for brann, helse og politi. Før regjeringen tar stilling til om, og i tilfelle hvordan det skal innføres en slik ordning, har den besluttet at det skal gjennomføres et pilotprosjekt, jf. Meld. St. 29 (2011–2012).

Pilotprosjektet for utprøving av felles nødnummer og felles nødsentraler gjennomføres i Drammen. Der ligger forholdene godt til rette, som følge av at nødsentralene for brann, politi og helse

²⁷ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 22.

allerede er samlokalisert. De har imidlertid ikke samme geografiske dekningsområde, slik det vil være ved en eventuell nasjonal løsning. Det er etablert en styringsgruppe for prosjektet på departementsnivå bestående av Helse- og omsorgsdepartementet, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (leder).

Det skal etableres en fellessentral som mottar alle nødansrop og som sørger for at det ved behov blir iverksatt nødvendige tiltak og at disse er samordnet på tvers av etatsgrenser. Før fellessentralen kan settes i drift gjennomføres en omfattende planleggingsfase og en teknisk ombygging av eksisterende etatssentraler til en fellessentral.

Hensikten er å utvikle en felles nødsentral som det er enkelt for de som skal melde om en nødsituasjon å komme i kontakt med, og som samlet sett fungerer bedre enn en løsning med separate sentraler. Det innebærer at tjenestene ved fellessentralen skal være minst like gode eller bedre enn de som i dag ytes av etatssentralene. Videre skal samordningen mellom etatene bli bedre og kapasiteten større. Det vil bli gjennomført uavhengig evaluering av pilotprosjektet.

Regjeringen legger opp til at det fremmes en sak for Stortinget etter at pilotprosjektet er gjennomført og evaluert. I mellomtiden vil Stortinget bli holdt løpende orientert gjennom de årlige budsjettproposisjonene.

8.15 Samband – Nødnett

Investeringen i Nødnett, det nye landsdekkende digitale radiosambandet for nød- og beredskapsstatene er en av regjeringens største satsinger på samfunnssikkerhetsområdet noen gang.

De tre nødetatene trenger et robust og moderne sambandssystem med nødvendig funksjonalitet i det daglige og for å styrke evnen til å møte organisert kriminalitet og for å håndtere ulykker, naturkatastrofer og terrortrusler.

Et landsdekkende Nødnett vil gi en klar styrking av beredskapen og krisehåndteringen gjennom muligheten til å operere på samme kommunikasjonsplattform i hele landet. Nødnett muliggjør en trygg og sikker kommunikasjon mellom ulike aktører, fra den strategiske sentrale ledelsen, gjennom den regionale ledelsen på fylkesnivå, kommuner og etater og til de operative enhetene som håndterer krisen. Størst nytte av investeringen får man når mange ulike aktører med nød- og beredskapsansvar samhandler via Nødnett.

Angrepene 22. juli 2011 synliggjorde hvor viktig det er å få på plass Nødnett i hele landet, noe kommisjonen også har påpekt. I kommisjonens rapport ble det ikke framsatt kritikk av selve Nødnett, men kommisjonen påpeker at det er behov for mer opplæring og øvelse for å kunne ta i bruk flere av funksjonene som ligger i leveransene fra Nødnettprosjektet. Kommisjonen anbefaler videre at inntil systemet er ferdig etablert i hele landet, må det sikres midlertidige løsninger som ivaretar behov for tilfredsstillende samband.²⁸ Dette for å sikre tilfredsstillende kommunikasjon mellom nødetater i en overgangsfase mellom innført Nødnett og det analoge sambandsutstyret.

Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) ble opprettet i 2007 for å ivareta etablering av Nødnett i hele fastlands-Norge. DNK er eier av Nødnett og har ansvar for forvaltning og videreutvikling av denne nye infrastrukturen i tråd med teknologiutviklingen og samfunnets behov for sikker kommunikasjon.

Hovedleverandør til Nødnett er Motorola Solutions Inc. som i januar 2012 overtok ansvaret for Nødnettkontrakten fra Nokia Siemens Networks Norge AS. Statens rettigheter etter de allerede inngåtte kontrakter opprettholdes etter overføringen.

Nødnett er primært et gruppebasert talesamband og er bygget på den internasjonale TETRA-standarden, som er spesifisert av den europeiske standardiseringsorganisasjonen (ETSI). ETSI har for øvrig også utviklet GSM-standarden. TETRA-utbyggingen baserer seg på den samme standarden som brukes for nødkommunikasjon i de aller fleste europeiske land.

Nødnett har strenge krav til dekning og oppe-tid, og har døgkontinuerlig overvåkning. TETRA-teknologien er laget spesielt for nød- og beredskapsstatene og har flere innebygde sikkerhetsmekanismer. En basestasjon kan, om den mister kontakt med resten av Nødnett, gi lokal dekning til nødnettradioer i området. Nødnettradioer kan også brukes direkte radio til radio, uten å gå via en basestasjon. De fleste kjøretøymonterte radioer vil ha mulighet til å operere som en lokal basestasjon med begrenset funksjonalitet, enten for å gi lokal dekning eller for å opprette forbindelse mellom radioer som kommuniserer lokalt og Nødnett. Mobile basestasjoner kan utplasseres og kobles til resten av infrastrukturen for å etablere tilleggsdekning ved større langvarige hendelser.

²⁸ NOU 2012: 14 22. juli-kommisjonens rapport, s. 459. Anbefaling 23.

Innføring av Nødnett er et teknologiskifte og representerer en vesentlig modernisering av kritisk sambandsinfrastruktur i Norge. Etableringen innebærer en overgang fra mange separate nett med gammel, analog radioteknologi til en felles digital kommunikasjonsinfrastruktur med utvidet funksjonalitet, bedre talelyd og avlyttingssikret kommunikasjon. Nødnett bidrar til at etatenes radiosamband tilfredsstillende operative og sikkerhetsmessige krav.

Behovet for sikring av sensitiv informasjon er også stort. Datatilsynet har gjentatte ganger påpekt behovet for et samband som ikke kan avlyttes. Nødnett tilfredsstillende disse kravene. De kvalitative nytteeffektene ved Nødnett er mange og tydelige. Nettet har høyere kapasitet, bedre dekning og bedre talekvalitet enn de analoge systemene, samt døgnkontinuerlig drift og overvåking.

Forsvaret planlegger å anskaffe nødnett-terminaler for å sikre mer effektiv samhandling med nødetatene i krise- og beredskapssituasjoner hvor det sivile samfunn har behov for støtte fra Forsvaret. Deltagelse i Nødnett vil bidra til samhandling der avdelinger i Forsvaret yter assistanse eller samarbeider med lokale nødeta (eksempelvis brannberedskap). Nødnett-terminaler planlegges integrert i et utvalg av Forsvarets kjøretøy og fartøy, og dette inkluderer helikoptre på beredskap på Rygge som vil kunne yte bistand til politiet.

8.15.1 Status for drift og landsdekkende utbygging

Nødnett er i daglig bruk i hele området for første utbyggingstrinn, det sentrale østlandsområdet, og håndterer månedlig om lag 500 000 samtaler.

Helsetjenesten har i tråd med omtale i Prop. 100 S (2010–2011), jf. Innst. 371 S (2010–2011) gjennomført en evaluering av sine løsninger for Nødnettleveranser til sine kontrollrom og er kommet til at kontraktsfestede og leverte løsninger for akuttmottak og legevakter, ikke fungerer tilfredsstillende. Det er dialog mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet om saken med sikte på å sikre helsetjenesten gode løsninger. Justis- og beredskapsdepartementet vil komme tilbake til denne saken på egnet måte.

Andre utbyggingstrinn som omfatter resten av landet ble vedtatt av Stortinget 9. juni 2011, jf. Innst. 371 S (2010–2011). Det er en prioritert oppgave å sørge for at landsdekkende Nødnett kommer på plass innen utgangen av 2015 og sikre at Nødnett i drift er et trygt og effektivt verktøy.

Utbygging og en rekke andre aktiviteter knyttet til etablering og innføring pågår. Utstyr til nødetatene leveres og DNK opplyser at installasjonen følger planen, og at det allerede i 2012 ble tatt i bruk nytt utstyr ved syv nye operasjonssentraler i politiet, at det bygges basestasjoner for fullt i Øst- og Sør-Norge, og at radioplanleggingen for hele landet pågår.

Basestasjoner og kommunikasjonsutstyr på nødetatenes sentraler knyttes sammen ved hjelp av et såkalt kjernenett. Et kjernenett er i prinsippet store datamaskiner som utgjør hjernen i Nødnettet. Det nåværende kjernenettet er dimensjonert for første utbyggingstrinn. Etter at Nødnett ble vedtatt landsdekkende må det etableres et større og sikrere kjernenett som kan betjene hele Norge.

Dette nye kjernenettet er installert og under uttesting. Etter at testing er ferdigstilt skal alle basestasjoner fra første byggetrinn, og dernest alle nye basestasjoner kobles til det nye kjernenettet. Omkoblingen må skje raskt og tilnærmet risikofritt og med minimalt tjenesteavbrudd. Med tanke på nødetatenes viktige og tidvis livskritiske virke vil en ikke gå over til ny løsning før denne er testet i tilstrekkelig grad.

Omkoblingen var planlagt gjennomført våren 2013. For at det skal være så lite risiko knyttet til omkoblingen som mulig vil omkoblingen flyttes til etter sommerferien. Overflyttingen av brukere planlegges i tett samarbeid med nødetatene, som også har en rekke konkrete aktiviteter knyttet til dette.

Tidspunktet for når Nødnett er klart til å tas i bruk i Hedmark, Vest-Oppland og Gudbrandsdalen er planlagt til fjerde kvartal 2013. Planene for landsdekkende utbygging innen utgangen av 2015 er ikke påvirket av dette.

8.15.2 Delt infrastruktur med eksisterende strøm- og telenett

Bruk av eksisterende infrastruktur i Nødnett har vært en forutsetning for prosjektet, jf. Innst. S. nr. 4 (2004–2005). Opp mot 95 pst av basestasjonene i Nødnett vil bli samlokalisert med andre teleoperatørs anlegg. Nødnett bruker også transmisjonslinjer fra kommersielle nett for å knytte sammen basestasjoner og kjernenettet. Nødnett inneholder en rekke sikkerhetsmekanismer, men vil likevel kunne rammes av feil i tele- og strømmettene. Alle basestasjonene i Nødnett er tilkoblet batterier som muliggjør drift i en periode dersom normal strømforsyning faller bort. Om lag én av seks basestasjoner skal ha 48 timer reservestrøm,

eventuelt være tilkoblet diesellaggregat eller brenselcelle som gir strøm så lenge det finnes drivstoff. De øvrige basestasjonene skal ha 8 timer reservestrøm. Basestasjoner med størst dekningsområde gis lengst reservestrømtid. De sentrale nettelementene har både back-up batterikapasitet og diesellaggregater.

8.15.3 Dekning

Prop. 100 S (2010–2011) sier at det ved landsdekkende utbygging er en målsetting at Nødnett skal dekke 79 pst av landarealet og nær 100 pst av befolkningen. Det skal være dekning langs alle europaveier, riksveier og fylkesveier, over trafikkerte saltvannsområder samt i byer og tettsteder, også i stor grad innendørs. Prop. 100 S (2010–2011) sier videre om deknningen i trinn 1 at deknningen oppleves stort sett som god, selv om deknningen innendørs i tett bebyggelse kan være utfordrende.

Erfaringen fra første utbyggingstrinn viste at det tok svært lang tid å etablere de siste basestasjonene der eksisterende infrastruktur ikke kunne benyttes. Tilnærmingen man har valgt i utbyggingen av resten av landet er derfor først å bygge et nett med sammenhengende god dekning i de områder der folk bor og nødetatene vanligvis ferdes. Denne tilnærmingen gir raskest mulig innføring av Nødnett i hele landet.

For å sikre at planlagt dekning er i tråd med lokale behov, er en viktig del av detaljplanleggingen å gjennomføre møter med lokale representanter for nødetatene i de ulike politidistriktene som kjenner til de lokale behovene og utfordringene. Radioplanen justeres på bakgrunn av innspillene fra de lokalkjente representantene. Tilgang på eksisterende infrastruktur er en viktig faktor i dette arbeidet.

Om måling eller erfaring fra bruk senere viser at det bør bygges ytterligere dekning, vil dette gjøres uten at det hindrer framdrift i utbyggingen av andre områder. En slik avgrensning har vært nødvendig for å sikre framdrift i prosjektet og landsdekkende utbygging innen utgangen av 2015.

Det skal bygges dekning i vegtunneler som allerede har samband fra en eller flere av nødetatene fra tidligere, i henhold til liste. I tillegg skal det etableres Nødnett-dekning i tunneler som er lengre enn 500 meter med årssdøgnetrafikk over 5000 kjøretøyer. I første trinn er det bygget Nødnettdekning i 33 vegtunneler, 12 togtunneler og i t-banen i Oslo. Det skal bygges dekning i ytterligere 234 vegtunneler. Dette representerer en

vesentlig styrking av beredskapen da det bare er 121 av disse som har analogt samband i dag. Ut over de vegtunnelene som er spesifiserte er det Statens vegvesen som bestemmer hvilke tunneler som skal ha dekning ut fra gjeldende regelverk. Disse bestilles hos leverandøren og kommer i tillegg til det som allerede er avtalt.

Det fremgår i Prop. 100 S (2011–2012) at innendørsdekning er utfordrende. For å oppnå best mulig innendørsdekning er det spesifisert økt signalstyrke for Nødnett i de 22 største byene i Norge og rundt samtlige brannstasjoner for å oppnå innendørsdekning til et visst nivå. Dette nivået er like høyt eller høyere enn i de fleste andre europeiske byer. Signálnivået vil dermed, i de aller fleste tilfeller, være tilstrekkelig for å tåle demping gjennom bygningsmasse og være høyt nok for å oppnå samband. Dersom signalene ikke trenger igjennom bygningsmassen, kan det ved behov evt. etableres egne innendørsanlegg. Brann- og eksplosjonsvernloven setter krav til at byggherre i noen tilfeller kan ha plikt til å legge til rette for slike innendørsanlegg.

Noen innendørsanlegg er allerede realisert, blant annet i mange tunneler, i Stortinget, i Oslo Tingrett og på Oslo Lufthavn Gardermoen. Om det ikke er dekning i et bygg, er det mulig å etablere midlertidig dekning ved bruk av bilmonterte radioterminaler som kan fungere som forsterkere. DNK anbefaler at etatene har denne funksjonen i sine kjøretøyer. Det er også mulig å benytte håndterminalene til å kommunisere direkte med hverandre.

DNK har en pågående aktivitet for å måle deknningen innendørs i første utbyggingsområde. Arbeidet vil danne grunnlag for beslutninger og tiltak for eventuelle forsterkninger av dekning. Nødetatene har behov for god innendørsdekning. Justis- og beredskapsdepartementet vil følge opp utbyggingen og bidra til god innendørsdekning for Nødnett innenfor de til enhver tid gjeldende budsjetterammer. Foreløpige resultater tyder på at det er få bygg med dårlig innendørsdekning, mens det er funnet noen tilfeller av redusert dekning under bakkenivå. For sluttbrukeren er det vanskelig å skille mellom mangelfull dekning og problemer forårsaket av tilleggsutstyr eller ikke-optimal oppsett og bruk av radioterminalene. Dette understreker viktigheten av god opplæring og gode rutiner for å håndtere opplevde problemer.

Mange brannvesen har valgt å bruke Nødnett-radioene i røykdykking. Det er ikke stilt krav om at det faste nettet skal ha dekning som gjør røykdykking generelt mulig i alle bygg da dette ville

vært et krav om ubegrenset innendørsdekning. Å garantere at et slikt krav var tilfredsstillt ville vært svært krevende for en leverandør og samtidig ekstremt kostnadsdrivende. Det analoge sambandet som i dag benyttes for røykdykking er flyttbart. På samme måte kan TETRA-radioene sammen med andre mobile forsterkere kunne benyttes. Utstyr og rutiner for dette må imidlertid prøves ut.

Nødnett gir i dag muligheter for enkel datakommunikasjon i form av statusmeldinger, tekstmeldinger, posisjoner, lavopløselige bilder og annet. Dette er i liten grad tatt i bruk av nødetatene i Norge, men benyttes mer aktivt i våre naboland. DNK har igangsatt et prosjekt som skal teste ut TEDS i Nødnett sammen med nødetatene. TEDS-standarden er en teknologi som legges oppå TETRA-nettet, og som åpner for hurtigere datatrafikk. Dette kan sammenlignes med hvordan 3G-standarden legges oppå GSM-nettet i de kommersielle mobilnettene. I tillegg er det fullt mulig å kombinere Nødnett med kommersielle bærere som har høyere datarater slik man har gjort i mange land. Det kreves da at man har datautstyr som klarer å veksle mellom ulike databærere.

8.15.4 Opplæring

Opplæring av sluttbrukere er den enkelte nødetats ansvar. DNK tilbyr kurs til nødetatenes teknisk personell og er ansvarlig for opplæring til andre brukere i Nødnett. Det er bred enighet om behovet for å iverksette tiltak for bedre å utnytte potensialet som ligger i Nødnett. På generell basis kan muligheter som opprettelse av nye talegrupper for å oppnå mest mulig effektiv kommunikasjon ved en hendelse, bruk av felles talegrupper, muligheten terminalene har til å kommunisere med hverandre uten å være tilknyttet en basestasjon (DMO), muligheten til benytte bil-montert radio til å styrke innendørsdekning (gateway) og call-out nevnes som relevante funksjoner. I tillegg bør nødetatene vurdere mulighetene som ligger i å sende korte datameldinger i Nødnett.

Det er igangsatt felles instruktør opplæring mellom politi, brann og helse hvor samhandling inngår som en del av denne opplæringen. DNK deltar med teknisk kompetanse om Nødnett og ivaretar instruktørbehovet for andre brukere. Et felles opplæringsprogram med fokus på nettverksforståelse, bruk av radioterminal, felles sambandsreglement og samvirke på tvers vil gi et økt fokus på nye muligheter som følger av innføring av Nødnett.

For å styrke opplæringen og kompetanseoverføring mellom ulike brukere av Nødnett vil DNK iverksette ytterligere aktiviteter for å sikre erfaringsoverføring og læring, for eksempel superbrukersamlinger, brukerforum og øvelser. Andre lands erfaringer og utnyttelse av tilsvarende nødnett er også en viktig kilde til læring som DNK vil trekke vekslers på.

8.15.5 Andre beredskapsaktørers tilgang

Nødnett er en stor statlig satsing for å styrke norsk beredskap. Flere brukere tilknyttet et felles robust kommunikasjonsnett vil gi nye muligheter for informasjonsdeling og økt samhandling på tvers av geografiske og organisatoriske grenser. Videre vil mange brukere i Nødnett bidra til økt samfunnsnytte og medføre at driftskostnadene kan fordeles på flere, noe som på sikt vil kunne gi lavere driftskostnader for den enkelte brukeren.

Kommisjonen slår fast viktigheten av at Nødnett bygges i hele landet så raskt som mulig, og både helse og politiet sine evalueringer peker på behovet for at også andre beredskapsaktører enn de tre nødetatene tar systemet i bruk.

De frivillige spiller en sentral og integrert rolle i redningstjenesten og er naturlige brukere av Nødnett og i mange sammenhenger er de frivillige den eneste tilgjengelige ressursen i akutfasen. Flere av de frivillige organisasjonene har hatt mulighet til å teste ut bruken av nødnett. Tilbakemeldingene har vært positiv, og det er blitt gitt uttrykk for at tilgangen allerede har bidratt til bedre kommunikasjon med nødetatene.

Det vises til omtale i kapittel 8.2 og 11 av regjeringens forslag til økte bevilgninger. Regjeringen følger på denne måten opp Stortingets beslutning om at frivillie organisasjoner i redningstjenesten skulle bli brukere av Nødnett på et senere tidspunkt, jf. Innst. 371 S (2010–2011).

DNK har i tillegg kartlagt en rekke organisasjoner som kan være viktige innenfor beredskap og som har behov for å samvirke med andre. Det vil etableres beslutningskriterier for valg av hvilke nye brukergrupper som bør prioriteres. Justis- og beredskapsdepartementet vil komme tilbake til dette på egnet måte.

8.15.6 Kompenserende tiltak inntil Nødnett er fullt utbygget

Nødnett bygges ut per politidistrikt. Mens Nødnett bygges, vil det være områder der personell med nytt og gammelt samband har behov for å samhandle. 22. juli-kommisjonen har satt søkely-

set på viktigheten av å planlegge for kommunikasjon og samhandling i situasjoner der noen distrikter har gammelt analogt samband mens tilreisende innsatsressurser bruker nytt samband. Uten at det er laget planer for og øvd på slike tilfeller, vil man oppleve sambandsproblemer mellom ressursene.

Nødetatene har et selvstendig ansvar for å etablere planer og rutiner for bruk av de systemene som finnes. Når Nødnett nå bygges ut i resten av landet, skal nødetatene ha tiltak og rutiner for å sikre radiokommunikasjon mellom brukere i utbyggingsfasen til Nødnett, både internt i egen organisasjon og med de andre nødetatene. Dette legges inn i innføringsplanene for hvert distrikt.

For å sikre modernisering og kostnadseffektiv drift av det samlede norske telenettet, gjennomfører Telenor frem mot 2017 en omlegging av det offentlige telenettet til en IP-basert plattform. Dette vil få konsekvenser for nødetatenes eksisterende kommunikasjonssystemer frem til Nødnett er i drift på landsbasis, både drifts- og kostnadsmessig. DSB har derfor i samarbeid med nødetatene fått i oppdrag å kartlegge driftsmessige og økonomiske konsekvenser og gå i dialog med Telenor om saken.

8.15.7 Innførings-, drifts- og abonnementskostnader

I tråd med Prop. 100 S (2010–2011), jf. Innst. 371 S (2010–2011) skal etatenes innføringsprosjekter i hovedsak dekkes innenfor etatenes egne rammer og inngår ikke i kostnadsrammen for nødnettutbyggingen. I den grad innføringsprosjektene får tilført midler fra den sentrale kostnadsrammen, skal dette styres av DNK. Nødetatene har betydelige innføringskostnader knyttet til blant annet tilpasning av lokaler og utstyr ved selve lokasjonene (for eksempel for kommunikasjonssentraler), men også kostnader til opprettholdelse av en prosjektorganisasjon som skal legge til rette for innføringen av nytt utstyr og nye løsninger.

Som opplyst i Prop. 100 S (2010–2011), jf. Innst. 371 S (2010–2011) ville staten ved en videreføring av Nødnett gjennom trinn 2, pådra seg årlige forpliktelser til 2026 til drift av Nødnett i størrelsesorden om lag 300 mill. kroner årlig etter ferdig utbygging. Summen består av drifts- og vedlikeholdskostnader, leie av basestasjoner, linjeleie i nettet og linjeleie mellom nettet og nødetatenes kommunikasjonssentraler. Nettets driftskostnader skal i prinsippet dekkes gjennom abonnementsavgifter, mens linjeleien ut til nødetatene betales av disse gjennom refusjoner til DNK.

Brukernes kostnader til drift utgjøres av abonnementsavgiften, kostnader knyttet til leie av data-linjer, serviceavtaler og drift av etatens kommunikasjonssentraler samt andre etatsinterne utgifter som opplæring, brukerstøtte, løpende vedlikehold, utskifting av radioterminaler og administrasjon av egne brukere i nettet.

I Prop. 100 S (2010–2011), jf. Innst. 371 S (2010–2011) vises det til at det fremgikk i St.prp. nr. 30 (2006–2007) at det basert på de foreslåtte prinsippene for betaling, antall innmeldte brukere, fordeling av brukere i forhold til brukerprofilene og prising av disse, ville skje en betydelig omfordeling av utgifter mellom sektorene. I Prop. 100 S (2010–2011) jf. Innst. 371 S (2010–2011) ble det lagt til grunn at abonnementsordningen og prinsippet om refordeling mellom sektorene videreføres inntil mer erfaring foreligger, og vurderes etter fullført utbygging. Videre at Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet vil, når mer erfaring fra brukerbetalingsordningen foreligger, eventuell refordeling mellom etatene er foretatt og gevinstrealiseringsprosjekter er igangsatt, vurdere kommunenes kostnader til Nødnett. Kommunal- og regionaldepartementet og KS skal involveres.

8.16 Fylkesmannens og kommunenes roller under krisehåndtering

Fylkesmannen er regjeringens og statens øverste representant i fylket. Fylkesmannen skal i henhold til Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard av 18. april 2008 samordne samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket, og ivareta en rolle som pådriver og veileder i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Fylkesmannen skal også kunne ivareta sitt ansvar for krisehåndtering ved hendelser i fred, krise og krig. Sysselmannen på Svalbard har samme myndighet som en fylkesmann.

I mange kriser som involverer hele samfunnet og hvor en lang rekke aktører må spille sammen, vil Fylkesmannen ha en svært viktig rolle.

For å sikre god håndtering ved hendelser i fred, krise og krig skal Fylkesmannen legge til rette for samordning av regionale og kommunale beredskapsplaner og bidra til at de ulike aktørene er kjent med planverket og hverandre. I den forbindelse skal Fylkesmannen arbeide for sivil-militært samarbeid lokalt og regionalt og ta initiativ til samordnede planer og øvelser innen totalforsvaret. Fylkesberedskapsrådet er Fylkesmannens

viktigste samordningsorgan, både i det kriseforbyggende arbeidet og under krisehåndtering. Fylkesberedskapsrådet har medlemmer fra politiet, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner og statlige og fylkeskommunale etater som har vesentlige beredskapsoppgaver. I tillegg bør det vurderes deltakelse fra andre sentrale beredskapsaktører, som for eksempel virksomheter som har ansvar for kritisk infrastruktur og andre samfunnskritiske funksjoner i fylket. Fylkesmannen skal aktivt benytte rådet til å drøfte beredskapsspørsmål og for gjensidig orientering om beredskapsarbeidet i fylket. Dette skal bidra til planlegging ut fra et felles kommunisert risiko- og trusselbilde.

I krisesituasjoner har Fylkesmannen ansvaret for å samordne innsatsen i fylket, jf. kgl.res. 12. desember 1997 *Retningslinjer for regionalt samordningsansvar ved kriser i fred*. Ved krise har Fylkesmannen en rolle som varslingsformidler, bistandsyter og som bindeledd mellom sentrale og lokale myndigheter. Fylkesmannen samordner rapporteringen og videreformidler dette til DSB og andre aktuelle sentrale fagmyndigheter.

En viktig regional arena for beredskapsforberedelser er fylkesberedskapsrådet. Der inngår alle etater i fylket som har beredskapsoppgaver.

På lokalt nivå kan kommunene bidra i håndtering av kriser ved å etablere og drifte evakuerings- og pårørendesenter. Gode forberedelser og gjensidige avtaler kan sørge for at slik støtte er på plass raskt og effektivt.

8.17 Særlig om terrorangrep utført ved hjelp av IKT

8.17.1 Håndtering

Økt bruk av IKT-systemer har gjort samfunnet mer sårbart. Truslene mot IKT-systemene øker, jf. omtalen av trusselbilder i kapittel 3.

Krisehåndtering ved alvorlige IKT-hendelser involverer i tillegg til virksomheter som rammes, i første rekke NSM (NorCERT), PST og politiet for øvrig.

Justis- og beredskapsdepartementet vil vurdere om det er behov for en gjennomgang av de ulike myndighetenes ansvar og oppgaver opp mot



Figur 8.7

Foto: Forsvarets mediesenter/Peder Torp Mathisen

håndtering av angrep som foregår ved hjelp av IKT.

NorCERT har siden opprettelsen av den nasjonale CERT-funksjonen i 2006 hatt ansvar for å koordinere håndteringen av alvorlige dataangrep mot samfunnskritisk infrastruktur og informasjon nasjonalt og overfor andre land og internasjonale organisasjoner. Private og offentlige eiere av samfunnskritisk infrastruktur har siden starten inngått som partnere og medlemmer i NorCERT-samarbeidet. Varslingssystem for digital infrastruktur (VDI) som ble etablert i 2000 og som i 2003 ble lagt til NSM, gir et viktig informasjonsunderlag for NorCERT-funksjonen. Siden 2008 har NSM i samarbeid med PST og Etterretningstjenesten hatt ansvar for å utgi et nasjonalt IKT-risikobilde.

Evnen til krisehåndtering ved alvorlige IKT-hendelser styrkes gjennom etableringen av gode IKT-responsmiljøer i de enkelte sektorer og samfunnskritiske virksomheter. Disse vil virke sammen med NorCERT og sikre god informasjonsflyt, helhetlig situasjonsforståelse og rask reaksjonsevne. Forsvaret og justissektoren har etablert gode responsmiljøer og flere kommer til.

Et viktig virkemiddel for å etablere god beredskap for håndtering av terrorangrep utført ved hjelp av IKT, er realistiske øvelser som involverer ansvarlige aktører.

NSM ble i 2013 styrket med 33 mill. kroner for å bedre den nasjonale beredskapen for alvorlige IKT-hendelser. I dette ligger blant annet et døgnbemannet cybersenter hvor den nasjonale CERT-funksjonen er kjernen.

Justis- og beredskapsdepartementet vil styrke politiets tilstedeværelse ved cybersenteret. Dette vil bedre samhandlingen, og sikre politiets involvering på et tidligst mulig tidspunkt i hendelsehåndteringen. Styrkingen bør skje gradvis, og i tråd med nødvendige avklaringer av grensene mellom de ulike myndighetsorgan som har ansvar på området.

8.17.2 Etterforskning på internett

Kort tid etter angrepet i regjeringskvartalet igangsatte Kripos på eget initiativ en gruppe for å følge hendelser på internett. Dette viste et behov for å styrke politiets generelle tilstedeværelse på internett. Politiet må ha beredskap for politiarbeid på internett, også med tanke på bevissikring av elektroniske spor. Det kan være av stor betydning raskt å kunne innhente, sikre og bearbeide elektroniske spor i nødsituasjoner, terrorangrep eller andre alvorlige straffbare handlinger, ved ulykker

og i redningsoperasjoner. Det er særlig viktig ved alvorlige angrep på IKT-systemer. En god beredskap forutsetter at dataetterforskere er tilgjengelige.

Kripos skal ha og videreutvikle spesialkompetanse innenfor internett og elektroniske spor. Noen oppgaver er så spesialiserte at det ikke vil være hensiktsmessig å ha kompetanse i de enkelte politidistrikt selv om distriktene blir større enn i dag. Et Kripos med spesialkompetanse på dette området vil være avgjørende for en god beredskap. Likevel må det enkelte politidistrikt ha sterkere spisskompetanse innenfor feltet enn det de fleste distriktene har i dag, for å kunne håndtere den stadig økende mengde saker som krever slik kompetanse.

Kripos ble i 2012 styrket med 15,28 mill. kroner for å styrke evnen til å forebygge og bekjempe internettrelatert og annen alvorlig kriminalitet.

8.18 Særlig om angrep med kjemiske, biologiske, radiologiske eller nukleære midler (CBRN)

CBRN kan forårsake omfattende skade, sykdom og død for mennesker, dyr og planter. Masseødeleggelsesmidler kan dersom det brukes i et våpen eller spres på annen måte, også føre til store materielle ødeleggelser og skade på infrastruktur.

Håndtering av hendelser med masseødeleggelsesmidler bygger på prinsippene i alt samfunnsikkerhetsarbeid: Ansvar, nærhet, likhet og samvirke. En hendelse med masseødeleggelsesmidler vil imidlertid involvere mange myndigheter og stiller store krav til koordinering og samvirke. Det forutsettes et nært samarbeid mellom sivile og militære myndigheter.

DSB skal på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, utarbeide en nasjonal strategi for beredskapen mot CBRN. Strategien skal dekke både uønskede villedte hendelser og større ulykker der slike stoffer er involvert.

Samvirkeområdet *Farlige stoffer* er et forum for informasjonsutveksling og samhandling mellom etater. Diskusjonsøvelser og drøfting av scenarier tydeliggjør hvordan myndighetene i praktiske tilfeller kan samvirke bedre når samfunnet rammes av store, sektorovergripende hendelser. Forumet har representanter fra sivile myndigheter og militær kompetanse, og dette vil bidra til gjensidig økt kunnskap når sivil-militært samarbeid er hensiktsmessig ved håndteringen av store hendelser.

8.18.1 Politiets kapasitet og kompetanse innen CBRN

POD vil vurdere politiets ansvar i forbindelse med CBRN-angrep, og vil i den forbindelse gjennomgå hvilket kompetansebehov og materiellbehov politiet har for å være i stand til å utføre sine oppgaver i CBRN-hendelser.

8.18.2 Brann- og redningsvesenets kapasitet og kompetanse innen CBRN

Brann- og redningsvesenet ivaretar viktige oppgaver som livreddende innsats sammen med de andre nødetatene, brannslukking og teknisk redningsinnsats, beskyttelse av omgivelsene mot akutt forurensning, skadebegrensning på materielle verdier, og sikkerhetsansvar i fareområdet.

Ved hendelser som omfatter akutt forurensning og håndtering av farlige stoffer, inkludert CBRN, har brann- og redningsvesenet utstyr og kompetanse og trening for å kunne stabilisere og nøytralisere et forurenset og/eller farlig åsted.

Brann- og redningsvesenet besitter kjemikaliedrakter, lukket åndedrettsvern, for det aller meste med overtrykkmasker. Det vil si at brann- og redningsvesenet kan yte livreddende, stabiliserende og konsekvensreducerende innsats i sentrale åsteder der det finnes eller er benyttet CBRN.

Ved hendelser der farlige stoffer er involvert er de øvrige nødetatenes mulighet for å yte sin innsats svært ofte avhengig av at brann- og redningsvesenet har stabilisert situasjonen og klarert åstedet eller skadestedet. Brann- og redningsvesenets beredskap for å håndtere farlige stoffer er uavhengig av om det er vilde handlinger eller rene ulykkeshendelser.

8.18.3 Sivilforsvarets kapasitet og kompetanse innen CBRN

Etter 11. september 2001 besluttet regjeringen å styrke den nasjonale beredskapen mot masseødeleggelsesmidler. Beslutningen medførte blant annet at Sivilforsvaret anskaffet 16 mobile renseenheter til rensing av personell som er forurenset/antatt forurenset av radioaktive og bakteriologiske kilder på et skadested. Sivilforsvaret er også en viktig del av landets atomberedskap. Gjennom sin radiacmåletjeneste bidrar Sivilforsvaret til at den nasjonale atomberedskapsorganisasjonen sikres riktige måle- og prøveresultater.

8.18.4 Forsvaret bistand til CBRN-vern og eksplosivrydding

Forsvaret har en begrenset kapasitet for håndtering av hendelser med CBRN, og primært for å verne eget personell. Forsvaret har videre et mindre antall spesialister og spesialmateriell som kan bistå sivile myndigheter med søk, påvisning, prøvetaking, analyse og rens. I tillegg kan Forsvaret bistå med kapasiteter som vakthold, transport, sanitet m.m., i områder med en slik trussel.

Ved Forsvarets forskningsinstitutt er det etablert laboratoriekapasitet for analyse av visse masseødeleggelsesmidler, og denne kan gi bistand til politiet og øvrige sivile myndigheter på samme vilkår som gjelder for Forsvarets bistand.

Forsvaret har enheter med svært god kompetanse innen analyse, vurdering og håndtering av eksplosive innretninger, herunder improviserte sprengladninger, og har allerede et utstrakt samarbeid med politiet. Forsvarets enheter for eksplosivrydding har alle den samme grunnleggende kapasiteten til håndtering av miner, eksplosiver og bomber, og har spesialkompetanse innenfor sine forsvarsgrener. Den spredte geografiske lokaliseringen av styrkene, samt en kort responstid basert på rullerende beredskap, medfører at materiell og personell raskt kan bistå politiet med relevante kapasiteter.

Det skal i langtidspanperioden gjennomføres nærmere vurderinger av hvordan Forsvarets kapasitet for CBRN-vern kan styrkes og ses i sammenheng med eksplosivryddekapasitetene, både for å ivareta egne militære behov og derigjennom også bedre å kunne støtte sivile myndigheter.

8.19 Beredskap for terrorangrep som rammer norske borgere eller interesser i utlandet

8.19.1 Utenriksdepartementet som lederdepartement

Utenriksdepartementet er lederdepartement i krisesituasjoner som gjelder nordmenn i utlandet eller kriser som primært gjelder Norges utenrikspolitiske interesser. Utenriksdepartementet har i løpet av de senere år utviklet en krise- og beredskapsorganisasjon for å bistå nordmenn i utlandet i krisesituasjoner. Alle utenriksstasjoner har utarbeidet krise- og beredskapsplaner, ofte i nært samarbeid med lokale norske organisasjoner eller næringsliv. Utenriksdepartementets kriseorganisasjon øver jevnlig, både i Oslo og på utenriksstasjonene.

Krisehåndteringsorganisasjonen er godt trent på samvirke med nasjonale ressurser, i første omgang ressurser som helse, politi og Forsvar. Under en krise vurderer Utenriksdepartementet fortløpende, behovet for å hente inn ytterligere faglige ressurser fra kompetansemiljø i og utenfor offentlig sektor.

Utenriksdepartementet har en egen utrykningsenhet, URE. URE-konseptet skal i første rekke støtte en norsk utenriksstasjon ved ekstraordinære hendelser i det angjeldende land. Dette konseptet har vist seg særlig nyttig og er et godt eksempel på samvirke mellom ressurser fra ulike departement. For eksempel var personell fra Statens strålevern deltakere i URE-teamet som forsterket ambassaden i Tokyo i forbindelse med ulykken ved atomkraftverket Fukushima våren 2011.

Fagmilitært personell vil også kunne inngå i URE. I forbindelse med terroraksjonen i Algerie ble Etterretningstjenesten også anvendt for å bistå lokale algeriske myndigheter etter at terroraksjonen var avsluttet. Det kan også være aktuelt å bistå med forsvarskapasiteter som for eksempel lufttransport.

Helsedirektoratet/helsetjenesten har representanter i URE, som kan stille på kort varsel. Hovedrollen vil i slike situasjoner være å understøtte Utenriksdepartementet her hjemme og på stedet, bidra med helseteam (som på kort varsel kan reise ut) på stedet, hjemtransport og mottak hjemme av skadde og berørte.

8.19.2 Bruk av Forsvarets ressurser

Bidrag fra Forsvaret til andre lands myndigheter vil normalt skje som nasjonale bidrag til operasjoner i regi av NATO, FN eller EU. Slik bistand spenner fra kollektive sikkerhetsforpliktelser gjennom NATO til operasjoner av rent humanitær karakter, eksempelvis NATOs bistand til Pakistan i forbindelse med jordskjelvkatastrofen i 2005. Forsvaret kan også yte støtte til andre lands myndigheter i avgrensede konkrete situasjoner der slik støtte er ønskelig som følge av diplomatisk kontakt mellom Norge og stedlige nasjonale myndigheter. Normalt vil dette gjelde i situasjoner der Utenriksdepartementet som lederdepartement anmoder om støtte fra Forsvaret. Støtten til andre lands myndigheter skjer under full kontroll av norske myndigheter og under forsvarsministerens konstitusjonelle ansvar. Forsvarsdepartementet og Forsvaret vil gi forsvarsrelaterte råd til Utenriksdepartementet, kriserådet og regjeringen.

8.19.3 Politiets bistand til andre land

Innenfor det nordiske politisamarbeidet kan nordiske politimyndigheter anmode om utlån av utstyr og tilhørende personell fra andre nordiske land.²⁹

I Prüm-samarbeidet skal de samarbeidende land ved store katastrofer og alvorlige ulykker bistå hverandre med spesialister, rådgivere og utstyr på forespørsel fra andre land. Formålet med bistanden er å hindre straffbare handlinger og opprettholde ro og orden. Norge har en tilkynningsavtale til Prüm-samarbeidet, men den er ikke ratifisert. Det vises til omtale i kapittel 6.8.

Interpol tilbyr en koordineringsfunksjon for Disaster Victim Identification (DVI) til sine medlemsland. Norge – ved Kripos – sitter i styringsgruppen for DVI i Interpol. Dersom et medlemsland ønsker bistand til identifiseringsarbeid, vil Interpol undersøke hvilke identifiseringsteam som er tilgjengelige og videreformidle anmodninger. Norge deltar med slike team i samarbeidet. Kripos deltok blant annet i identifiseringsarbeidet etter terrorangrepet i Algerie og etter flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia i 2004.

I tillegg til disse ordningene kan norske myndigheter tilby andre land bistand i krisesituasjoner innenfor rammene av norsk regelverk. Innenfor sitt eget regelverk er det så opp til vedkommende land om de ønsker å takke ja til bistand fra norske myndigheter.

8.19.4 Helsemyndighetenes rolle

Helsemyndighetenes ansvar når norske interesser i utlandet er rammet er å gi helsefaglige råd til Utenriksdepartementet og til Kriserådet, og ivareta koordinering av nødvendig helseinnsats. Helse- og omsorgsdepartementet vil som hovedregel delegere ansvaret for å ivareta den operative koordineringen av helsetjenestens innsats til Helsedirektoratet.

Helsemyndighetene kan også gi helsefaglige råd om psykososial oppfølging av pårørende, og bidra med kompetanse fra relevante fagmiljøer, berørte fylkesmenn og kommuner. Helsemyndighetene har i slike situasjoner løpende kontakt med berørte regionale helseforetak og fylkesmenn.

²⁹ Jf. Nordisk politisamarbeidsavtale av 2012, kapittel 9.

8.19.5 Oppfølging av pårørende i Norge

Politiet har en viktig rolle i arbeidet knyttet til pårørende, i tett samarbeid med kommunene og andre samvirkeaktører.

Politidistriktene skal ved større hendelser vurdere behov for å opprette pårørendetelefoner ved hendelser for å informere eller på annen måte håndtere et større antall pårørende. Alle politidistriktene skal ha en pårørendekoordinator og pårørendekontakter.

Kommunene har, eventuelt i samarbeid med aktuell arbeidsgiver, hovedansvaret for etablering og drift av pårørendesenter. Politiet skal i denne forbindelse yte bistand, gi informasjon til pårørende, og utføre andre politioppgaver. Kommunene, inkludert helse- og omsorgstjenesten, skal ivareta psykososial omsorg og samtalejeneste. Politiet skal blant annet registrere personopplysninger, kvalitetssikre informasjon og koordinere mediehåndteringen i pårørendesenteret.

Den norske kirke og andre tros- og livssynsamfunn vil kunne bistå i pårørende-arbeidet.

Del II
Oppfølging av kommisjonens hovedfunn

9 Innledning til Del II – Oppfølging av kommisjonens hovedfunn

22. juli-kommisjonen konkluderer med at viktige deler av beredskapen og vår evne til krisehåndtering sviktet 22. juli 2011. Kommisjonen påpeker, på s. 15: «Tragedien 22/7 avdekker behov for mange slags endringer i planverk og regler, i disponering av kompetanse og ressurser, i organisasjonskultur, prioriteringer og fokus, ja, til og med i samfunnets holdninger.»

Selv om kommisjonen plasserer oppfølgingsansvaret på flere, retter hovedanbefalingen seg mot ledere i forvaltningen. Kommisjonen anbefaler at ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjoners grunnleggende holdninger og kultur knyttet til:

- *Risikoerkjennelse,*
- *Gjennomføringsevne,*

- *Samhandling,*
- *IKT-utnyttelse og*
- *Resultatorientert lederskap.*¹

Hovedinnholdet i dette kapitlet er en gjennomgang av hvordan regjeringens følger opp denne hovedanbefalingen. Risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap henger nært sammen med og griper delvis inn i hverandre. Dette preger så vel framstillingen i dette kapitlet som regjeringens konkrete oppfølgingstiltak. Hovedanbefalingen henger også tett sammen med andre av kommisjonens anbefalinger. Dette kapitlet omhandler regjeringens oppfølging av flere av de 31 anbefalingene.

¹ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 458. Anbefaling 1.

10 Ledelse, holdninger og kultur

10.1 Målsettinger

Regjeringen anser det som en av sine hovedoppgaver å styrke måten ledere i forvaltningen arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap på.

Forvaltningen er mangeartet. Departementer og virksomheter har ulike behov og utfordringer. Det preger også samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Arbeidet med ledelse, holdninger og kultur må tilpasses det enkelte departement og den enkelte virksomhets behov. Hvert departement og hver virksomhet har derfor et selvstendig ansvar for å sette mål og definere tiltak. Prosessene som gjennomføres i virksomhetene, skal samtidig ha et felles formål: De skal være innrettet slik at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap blir en del av den daglige driften.

Fellesnevnerne er klar plassering av ansvar, god forankring i toppledelsen og systematisk arbeid over tid. Endringsarbeid krever prosesser med engasjement og deltakelse på alle nivåer. Samtidig må man erkjenne at det tar tid å endre holdninger og kultur. Derfor er det nødvendig med et langsiktig perspektiv på endringsarbeidet.

Et målrettet arbeid for å styrke ledelse, holdninger og kultur innen samfunnssikkerhet og beredskap, skal gjøre det norske samfunnet bedre rustet til å forebygge og håndtere terror. Samtidig er økte bevilgninger, endringer i planer og nye rettslige rammebetingelser nødvendig for å nå denne målsetningen. Regjeringen foreslår flere slike tiltak i denne meldingen.

10.2 Arbeidet med videre oppfølging av kommisjonens hovedfunn

Å styrke ledelse, holdninger og kultur innen samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet må ses i sammenheng med det generelle forvaltnings- og ledelsesutviklingsarbeidet i staten.

Justis- og beredskapsdepartementet har en samordningsrolle i sivil sektor for samfunnssikkerhet og beredskap. Departementet ba høsten 2012 om rapport fra alle departementene om status i oppfølgingen av kommisjonens hovedanbefaling.

Et gjennomgående trekk i tilbakemeldingene er at samfunnssikkerhet og beredskap vies større ledelsesoppmerksomhet i departementene og i underliggende virksomheter enn tidligere. Temaet tas oftere opp på ledermøter, avdelingsmøter og i møter med underliggende etater. Departementene påpekte samtidig at arbeidet med å styrke ledelse, holdninger og kultur, krever kontinuerlig arbeidsinnsats og oppmerksomhet.

Regjeringen vil:

- Videreutvikle ledelse i staten, fra topplederkonferanser med samfunnssikkerhet og beredskap på dagsorden til utdanningsprogram i kriseledelse og samvirke på skadested for personell i førstelinjen
- Ha jevnlig møter på regjeringnivå hvor spørsmål som gjelder samfunnssikkerhet og beredskap drøftes særskilt
- Ha faste periodiske møter i Kriserådet hvor overordnede beredskaps- og krisehåndteringsutfordringer drøftes
- Styrke Justis- og beredskapsdepartementets samordnings- og pådriverrolle, krisehåndteringsevne og etatsstyring
- Gjennomføre interne endringsprogrammer og -prosjekter i justissektoren
- Formidle kunnskap om trusler, risiko og sårbarheter
- Styrke mål- og resultatstyring innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet
- Gjennomgå det nasjonale beredskapsplanverket
- Gjennomføre målrettede og bedre øvelser med prioritert deltakelse på alle nivå
- Forsterke tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i sivil sektor
- Fremme samvirke og samhandling
- Utvikle læringskultur og læring på tvers av sektorer
- Satse på bruk av IKT både i politiet og hos andre sentrale aktører innenfor samfunnssikkerhet og beredskap
- Etablere gradert samband for departementene og Fylkesmannen

Regjeringen foreslår å øke bevilgningen med 12 mill. kroner i 2013 til investeringer i gradert samband for departementene og Fylkesmannen. Regjeringen øker bevilgningen med 11,5 mill. kroner til PST til mer robuste og tilgjengelige løsninger for gradert samband mellom PST og andre virksomheter, tre nye årsverk med IKT-kompetanse og ekstern bistand til forprosjektering av nye IKT-løsninger. Det vises til omtale i kapittel 11 *økonomiske og administrative konsekvenser*.

10.3 Generelt om videreutvikling av ledelse i staten

Å arbeide med ledelse, holdninger og kultur medfører å sette krav til og bygge opp bredere og mer systematisk forvaltnings- og ledelseskompetanse på tvers av virksomheter og forvaltningsnivåer. Det enkelte departement må ha hovedansvaret for dette arbeidet i egen sektor, med Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Direktoratet for økonomistyring (DFØ) som aktive støttespillere. Departementene må blant annet satse mer på felles utvikling av ledere og medarbeidere på utvalgte områder hvor de har mange av de samme utfordringene. Ledergrupper og ledere må i fellesskap arbeide med utvikling av lederskapet i egen virksomhet, med vekt på å identifisere tiltak som kan styrke gjennomføringsevnen.

Lederskap i staten skiller seg fra annet lederskap fordi staten har en egen forankring og et eget mandat i samfunnet. Et særpreg ved ledelse i staten er å tjene fellesskapet og forvalte verdier, jf. regjeringens *Plattform for ledelse i staten* fra 2008. En forutsetning for å kunne oppnå et felles mål om et trygt og robust samfunn er gode felles løsninger og resultater. Det krever evne og vilje til å kunne ivareta hensyn og ta initiativ også utover den enkelte virksomhets rene egeninteresse. Ledere har et spesielt ansvar for å praktisere en slik tilnærming i utøvelsen av sitt lederskap.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet må spesielt ta ansvar for å utvikle og tilby felles tiltak for det øverste ledersjiktet i departementer og etater. Departementet har også ansvar for å iverksette tiltak for øvrig som kan bidra til å utvikle en god lederkultur. Konferanser for toppledere vil bli videreført. I 2013 vil Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet arrangere topplederkonferanser med samfunnssikkerhet, beredskap og ledelse på dagsorden. Det vil bli satt i gang utviklingstiltak som blant annet skal ha som siktemål å gi lederne større innsikt i og prak-

tiske kunnskaper om å ha lederansvar for oppgaver som krever samhandling og medvirkning på tvers av etater og instanser. Mange samfunnsoppdrag for statlig forvaltning krever slik samordnet innsats, også utenom samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, som i miljøpolitikken og i IKT-utvikling. Topplederne skal gjøres bedre rustet til å løse de brede utfordringene.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet gjennomfører også andre sektorovergripende tiltak for å samordne bedre departementenes kompetanse- og utviklingsarbeid på områder hvor felles innsats gir gevinst. Tiltakene gir grunnlag for en sterkere og mer målrettet innsats for å utvikle lederskap, holdninger og kultur. De vil også bidra til en mer effektiv formidling og opplæring i felles elementer i forvaltningskunnskap og statlige regelverk mv.

Videreutvikling av «Plattform for ledelse i staten»

Embetsverk og tjenestemenn legger ofte grunnlaget for de politiske beslutninger som blir fattet. Iverksettingen av beslutningene må utøves innenfor rammen av en politisk kontekst. Dette er nedfelt i *Plattform for ledelse i staten*. Denne plattformen er også et grunnlag for ledelsesutvikling i virksomhetene og et verktøy for den enkeltes refleksjon omkring arbeid med egen ledelse. Ledelsesplattformen skal videreutvikles slik at den tar bedre høyde for utfordringene som påpekes av 22. juli-kommisjonen og kan brukes mer aktivt av virksomhetene for å realisere de endringer som er påkrevet.

Etiske retningslinjer i staten

Innen statsforvaltningen er det gitt retningslinjer og veiledninger om blant annet etikk, varsling, karantene og saksforbud. Disse gjelder alle statsansatte. Formålet er å motivere til etisk refleksjon og holdningsdannelse, styrke de ansattes integritet og gjøre det lettere å si fra om forhold de ansatte mener ikke er forsvarlige. Etiske retningslinjer for statstjenesten ble revidert april 2012. Med bakgrunn i disse er statlige virksomheter oppfordret til å utvikle egne etiske retningslinjer, noe mange har gjort. Retningslinjene understreker toppledernes ansvar og viser blant annet til deres funksjon som rollemodeller. Forhold som påvirker ytringsmuligheter og ytringsklima er også omtalt, blant annet ytringsfrihet og muligheter til varsling.

Arbeidsmiljøloven pålegger arbeidsgiver å utarbeide rutiner eller sette i verk andre tiltak

som legger forholdene til rette for intern varsling. For å bistå i dette arbeidet utga Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i 2007 *Retningslinjer for utarbeidelse av lokale varslingsrutiner i staten*. En interdepartemental arbeidsgruppe er i ferd med å revidere retningslinjene.

Lederlønnssystemet og bruk av lederkontrakter i staten

Utfordringene til ledere i staten varierer med virksomhetenes størrelse, oppgaver og struktur. En utfordring kan være manglende forventningsavklaring for statlige ledere. Mål og resultatkrav for den enkelte toppleder skal framgå av lederkontrakten. Systematisk oppfølging av kravene til resultater er viktig. For å kunne følge opp mål og resultatkrav, må statens ledere ha et nødvendig handlingsrom og hver enkelt må bruke det handlingsrommet de har. Sentrale regelverk, rammer og incentivsystemer som statens personal- og lønnspolitikk, inkludert lederlønnssystemet, gir generelle rammer for ledelse. Mål og resultatkrav i den enkeltes lederkontrakt skal være tydelig formulert. Det skal gjennomføres en reell vurdering av resultater, og mangelfull resultatoppnåelse og gjennomføringsevne skal følges opp. Den revisjonen som Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet skal gjøre av lederlønnssystemet, vil legge til rette for dette.

10.4 Systematiske drøftelser av spørsmål som gjelder samfunnssikkerhet og beredskap i departementenes øverste politiske og administrative ledelse

Det sentrale apparatet for krisehåndtering er beskrevet i Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, kapittel 6.

Kommisjonen viser til at lederskap må begynne på toppen. Den anbefaler at landets ledelse ved Regjeringens sikkerhetsutvalg og Kriserådet har jevnlig møter for å orientere seg om utviklingen i det samlede trussel- og risikobildet, og sikre god samhandling og respons i lys av utfordringene som avtegner seg.¹

Regjeringen har ansvaret for ledelsen av forvaltningen. For å bidra til at hele regjeringen som kollegium har tilstrekkelig erkjennelse av aktuelle beredskapsmessige utfordringer og for å sikre at hver enkelt statsråd gir nødvendige tiltak prioritet

og ledelsesfokus, ble det sommeren 2012 innført en ordning hvor regjeringen med jevne mellomrom holder møter for å drøfte spørsmål som gjelder samfunnssikkerhet og beredskap særskilt. På disse møtene kan også sentralt embetsverk og etatssjefer inviteres til å delta. Dette kommer i tillegg til de løpende drøftelser av enkeltsaker i regjeringen og Regjeringens sikkerhetsutvalg.

Det er videre innført en ordning med faste, periodiske administrative møter i Kriserådet med henblikk på drøfting og forankring av overordnede beredskaps- og krisehåndteringsutfordringer, og gjennomgang av relevante hendelser og øvelser.

10.4.1 Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle

Justis- og beredskapsdepartementet har både et samordnings- og pådriveransvar og et viktig sektoransvar, fordi departementet har ansvaret for sentrale beredskapsressurser.

Kommisjonen har vurdert å anbefale at samordning av sikkerhets- og beredskapsspørsmål tillegges Statsministerens kontor for å legge tilstrekkelig kraft bak oppgaven, slik ordningen er i Storbritannia. Kommisjonen viser imidlertid til at samfunnssikkerhet kun er én blant flere viktige oppgaver som regjeringen må løse i fellesskap, og at det er vanskelig å se at ett felt skal løftes fram på en slik måte. Kommisjonen viser videre til at det er tette koblinger mellom politioppgavene og samfunnets generelle sikkerhet og beredskap, noe som taler for at ansvaret for politi og samordning av sikkerhet bør være organisert sammen.

For å styrke Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap styrker departementet bemanningen og kompetansen på feltet. Dette er fulgt opp med økte bevilgninger i statsbudsjettet for 2013. Styrkingen rettes blant annet inn mot etatsstyring med vekt på politiet, mot kompetanse til å analysere tverrsektorielle sårbarhetsutfordringer og mot kompetanse på IKT-sikkerhet.

Justis- og beredskapsdepartementets samordnings-, tilsyns- og pådriveransvar for samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet i sivil sektor, er også styrket gjennom Meld. St. 29 (2011–2012) og gjennom *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*, fastsatt 15. juni 2012.

Departementet har dermed fått et større og tydeligere ansvar på dette området.

¹ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 458. Anbefaling 2.

Utflytting av oppgaver fra Justis- og beredskapsdepartementet

Kommisjonen viser til at Justis- og beredskapsdepartementet allerede har et meget bredt ansvarsområde og stort oppgavetilfang. Videre påpekes at det kan by på kapasitetsproblemer når departementet skal styrke sin samordningsrolle og samtidig løfte sitt engasjement i styring av underlagte etater. Kommisjonen viser til at den ikke har forutsetning for å vurdere om denne kapasitetsutfordringen kan løses internt i departementet, eller om det er nødvendig at store oppgaver bør overføres til et annet departement, men påpeker at dette er en problemstilling som fortjener oppmerksomhet.

Som et ledd i å spisse departementets totale oppgaveportefølje og å styrke departementets samordningsrolle og etatsstyringsansvar, har regjeringen besluttet å flytte ut Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF). Dette arbeidet skal være slutført innen 1. juli 2013. Andre strukturelle endringer vurderes løpende.

Ansvar for IKT-sikkerhet flyttes fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet til Justis- og beredskapsdepartementet

I regjeringens *Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet*, framgår det at Justis- og beredskapsdepartementet skal overta og videreutvikle ansvaret for IKT-sikkerhet i sivil sektor. Det vil bidra til at departementet kan se IKT-sikkerhet i sammenheng med annet arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap som departementet også har ansvaret for. Det vises til nærmere omtale i kapittel 7.8.1.

Meld. St. 29 (2011–2012) redegjør for ansvarsforholdene på IKT-området.

10.4.2 Videreutvikling av etatsstyring og lederskap i justissektoren

Kommisjonen har flere anbefalinger som omhandler PODs ledelse av politiet og intern utvikling av PST. Det er POD og PST som har ansvaret for å følge opp disse anbefalingene. Både direktoratet og sikkerhetstjenesten har etablert prosesser som følger opp disse anbefalingene. Det redgjøres for disse prosessene i dette delkapitlet.

Kommisjonen anbefaler også at Justis- og beredskapsdepartementet setter resultatorientert arbeid med sikkerhet og beredskap høyere på sin agenda, etablerer en systematisk arbeidsform rundt sitt samordningsansvar og styrke den stra-

tegiske styringen og oppfølgingen av politiet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).²

Justis- og beredskapsdepartementet har igangsatt et internt endringsprogram som skal følge opp denne anbefalingen og kommisjonens hovedanbefaling.

Internt endringsprogram i Justis- og beredskapsdepartementet

Programmet skal bidra til å:

- Skape en kultur som preges av gjennomføringsevne der ledere og medarbeidere er kontinuerlig opptatt av forbedring og videreutvikling
- Videreutvikle et strategisk og resultatorientert lederskap og et styrket medarbeiderskap
- Etablere felles verdigrunnlag, visjon og mål
- Forbedre styringen og samhandlingen internt og mot underliggende og tilknyttede virksomheter
- Utvikle en tydeligere sikkerhets- og beredskapskultur og styrke utførelsen av ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap
- Sørge for mer effektiv bruk av de totale ressurser i sektor gjennom styrket samvirke og bedre utnyttelse av IKT

Programmet vil blant annet utarbeide en virksomhetsstrategi som skal sette klare mål for departementet fram mot 2017 samt en plan for hvordan målene skal realiseres. Virksomhetsstrategien skal være et grunnleggende redskap for ledelsen i styringen og utviklingen av departementet. Videre skal endringsprogrammet blant annet legge til rette for at det settes klare mål for virksomhetene og at konkrete resultater oppnås.

I arbeidet med å forbedre og videreutvikle styringen av virksomhetene i justissektoren vil Justis- og beredskapsdepartementet legge vekt på en mer enhetlig og tydelig styring. Styringen skal baseres på prinsippene om mål- og resultatstyring. Systematiske risikovurderinger, vesentlighet og virksomhetenes egenart skal vektlegges. Det skal settes klare mål for virksomheten og til at konkrete resultater oppnås. Departementets oppfølging av resultater og måloppnåelse skal systematiseres. Både lederforankring og opplæring vil være viktig for å tydeliggjøre det resultatorien-

² NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 458. Anbefaling 7.

terte lederskapet i Justis- og beredskapsdepartementet.

Endringsprogram i regi av Politidirektoratet

Kommisjonen anbefaler at Politidirektoratet (POD) må etablere et tydelig målstyringssystem som dekker helheten i etatens oppgaver. Videre at POD må sørge for sammenheng mellom mål, prioriteringer, ressurs- og bemanningsplanlegging, ressursbruk og rapportering. I denne anbefalingen inngår også å forsterke den operative virksomheten samt å etablere tydelige krav til responstid, responskvalitet og samsvar mellom oppgaver og bemanning.³ Kommisjonen anbefaler også at POD må ta et sterkere ansvar for samordning, effektivisering og mer enhetlige løsninger i Politi-Norge.⁴

POD har etablert et endringsprogram i politi- og lensmannsetaten. Det skal sikre økt kapasitet og evne til å håndtere beredskapssituasjoner, gjennom systematisk arbeid med kompetanseutvikling, erfaringslæring, arbeidsprosesser og organisering. Programmet legger vekt på holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap.

Programmet har fem hovedområder:

- Styring, ledelse og kultur
- Kommunikasjon og samhandling
- Teknologi
- Kapasitet, bemanning og ressurser
- Kompetanse, øving, trening og læring

De første prosjektene i programmets regi har startet. Ett av prosjektene tar for seg krav til responstid og responskvalitet. Et annet prosjekt omhandler kompetanseheving for IP-personell og personell ved operasjonssentralene. Det vises i den forbindelse til omtale i kapittel 8.

Endringsprosjekt i Politiets sikkerhetstjeneste

Kommisjonen anbefaler at PST må utvikle ledelse, organisasjonskultur, arbeidsprosesser og mål som er bedre tilpasset tjenestens oppgaver.⁵

PST har etablert et endringsprosjekt som tar opp i seg kommisjonens anbefalinger, Traavikut-

valgets forslag og forbedringsområder som ble avdekket ved tjenestens interne evalueringer etter 22. juli 2011. I endringsarbeidet fokuserer PST på å forbedre tjenestens interne stabsfunksjon, etablere et lederforum, utvikle en egen ledelsesplattform, styrke tjenestens innhentings- og bearbeidingskapasitet, vurdere rekrutteringsbehovet, utarbeide ny saksbehandlingsinstruks og følge opp tjenestens nye IKT-strategi.

Justis- og beredskapsdepartementets styring av POD

Justis- og beredskapsdepartementet har innført en mer overordnet og strategisk styring av politiet, med tydeligere mål og resultatkrav og færre konkrete oppgaver. Dette går fram av tildelingsbrevet til POD for 2013, hvor departementet legger rammene for at politiet selv skal finne fram til de mest effektive måtene å skape mer trygghet og mindre kriminalitet på.

Tildelingsbrevet er endret fra å være en opplisting av tiltak, til at POD skal rapportere på effektene av arbeidet som gjøres av norsk politi. POD skal informere om hvordan kriminalitetsbildet ser ut og hva som gjøres for å oppnå ønsket endring.

Politiets ledelse får større handlingsrom og ansvar for å fylle dette handlingsrommet. Justis- og beredskapsdepartementet setter mål, direktoratet velger virkemidler.

I tildelingsbrevet har departementet bedt direktoratet vektlegge tre særskilte innsatsområder:

- Beredskap
- Forebyggende arbeid
- Effektiv kriminalitetsbekjempelse

For å kunne realisere målene på disse innsatsområdene, skal direktoratet prioritere bemanning, ledelse, kultur og kompetanse, IKT og analysearbeid.

I tillegg til å utvikle tildelingsbrevet til å bli et mer strategisk og overordnet styringsdokument, har Justis- og beredskapsdepartementet revidert og fornyet hovedinstruksen til POD. Målet har vært å tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordelingen mellom departement og direktorat, og få på plass ryddige og klare retningslinjer for styringsdialogen og øvrig kommunikasjon og informasjonsdeling.

Justis- og beredskapsdepartementet har også hatt fokus på å videreutvikle et godt samarbeidsklima og gjensidig tillit mellom departementet og direktoratet gjennom dialog og tett kontakt på flere nivåer.

³ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22-juli-kommisjonen*, s. 458. Anbefaling 11.

⁴ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22-juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 12.

⁵ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 25.

I tiden som kommer vil departementet legge vekt på å følge opp at den endringsprosessen som nå er startet, også får effekt ute i sektor. Dette er mulig gjennom gode rapporteringsrutiner og god dialog og informasjonsutveksling mellom direktoratet og departementet.

Justis- og beredskapsdepartementets styring og faglige oppfølging av PST

PST rapporterer til Justis- og beredskapsdepartementet. Departementet vil styrke den strategiske og faglige styringen av PST, og viser i denne forbindelse til Meld. St. 29 (2011–2012) der det ble varslet at:

«Videre vil JD styrke sin tilsynsvirksomhet med PST. I tillegg til legalkontroll, vil departementet rette økende oppmerksomhet på tjenestens prioriteringer og ressursutnyttelse, kompetanse og faglig kvalitet på tjenestens produkter.»

Departementet har i tildelingsbrevet for 2013 varslet større grad av strategisk styring og økt oppmerksomhet på at tjenesten når sine mål, med tettere oppfølging av den faglige kvalitet på tjenestens forebyggende saker. Videre vil det bli lagt vekt på at tjenestens analyser er relevante og gode beslutningsunderlag for mottagerne. Departementet vil i etatsstyringsdialogen legge vekt på at tjenesten innretter sin virksomhet på en slik måte at man i tilstrekkelig grad prioriterer og følger opp nye utviklingstrekk i trusselbildet.

Justis- og beredskapsdepartementets styring av DSB

Justis- og beredskapsdepartementet har også innført en mer overordnet og strategisk styring av DSB. I tildelingsbrevet for 2013 har departementet redusert antall styringsparametere. I tillegg er direktoratet bedt om å vektlegge områdene; øvelser, tilsyn, mål- og resultatstyring, farlige stoffer og brannsikkerhet.

Styring av NSM

NSM ble etablert 1. januar 2003 med en delt forvaltningsmodell mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. De to departementene har igangsatt et arbeid for å gjennomgå dagens forvaltningsmodell. I den forbindelse vil virksomhetens rolle som en nasjonal sikkerhetsmyndighet, samt eventuelle endringer i styringsmodellen, bli vurdert.

For hvert år i perioden 2013-2016 er det utarbeidet mål og resultatkrav. Målbildet for 2013 er utarbeidet etter samme metode som for virksomheter under Forsvaret.

10.5 Formidling av kunnskap om trusler, risiko og sårbarheter

Kommisjonen mener myndighetenes håndtering 22. juli 2011 viser at forvaltningen mangler evne til å ta konsekvenser av lærdom og kunnskap. Forvaltningen hadde kunnskap om risiko og trusselbilder, men evnet ikke å ta konsekvenser av den kunnskapen som forelå. Den manglet risikoerkjennelse. Kommisjonen viser blant annet til at PST hadde kunnskap om farene ved soloterro-risme, men det ble undervurdert at soloterro-risme kunne forvolde så mye skade. Det forelå internasjonal erfaring som tilsa fare for ytterligere angrep etter et førsteangrep. Likevel tok det for lang tid før ble satt i gang omfattende sikringstiltak etter eksplosjonen i regjeringskvartalet. Andre eksempler det vises til, er at våpenregistreringen er mangelfull til tross for at Norge er et land med stor utbredelse av våpen.

En forutsetning for god risikoerkjennelse er at det foreligger gode analyser av risiko og sårbarheter. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig. God risikoerkjennelse forutsetter at kunnskapen blir anvendt og at sårbarhetsreduserende tiltak iverksettes om nødvendig.

Hvert enkelt departement og hver virksomhet har i utgangspunktet et selvstendig ansvar for å ha en oversikt over risiko- og sårbarhet innen eget ansvarsområde og sektor, og på denne bakgrunn iverksette sårbarhetsreduserende tiltak. Myndighetsorganer og institusjoner som har ansvar for å framskaffe oversikt, framstiller kunnskap i form av åpne og graderte trussel- og risikovurderinger og ulike forskningsrapporter.

Regjeringen vil gjennom ulike tiltak legge til rette for at kunnskap om trusler, risiko og sårbarheter på en bedre måte formidles til befolkningen og til offentlige og private virksomheter. Regjeringen vektlegger at budskap som formidles fra offentlige myndigheter i større grad skal være samordnet. Et mer systematisk arbeid med gjennomføring og evaluering av øvelser og styrket tilsyn, vil være viktige tiltak for å bidra til at den kunnskapen som formidles erkjennes og følges opp i planverk og gjennom sårbarhetsreduserende tiltak.

Samordnet risiko- og trusselvurdering fra Etterretningstjenesten, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Politiets sikkerhetstjeneste

Samordnet risiko- og trusselvurdering fra Etterretningstjenesten, NSM og PST *Trusler og sårbarheter 2013*, ble lagt fram for første gang 18. februar 2013. Den omhandler trusselen fra viljestyrte, uønskede handlinger i form av terrorisme/politisk motivert vold, etterretning og trusler i det digitale rom, trusler mot myndighetspersoner og spredning av masseødeleggelsesvåpen. Vurderingen skal videreutvikles i 2014. Det vises til nærmere omtale av dette i kapittel 3 og 6.7.3.

Nasjonalt risikobilde

DSB legger årlig fram et nasjonalt risikobilde, NRB. Dette er en del av grunnlaget for kontinuitets- og beredskapsplanlegging og hensiktsmessige øvelser i departementer, etater og virksomheter.

I NRB presenteres store uønskede hendelser som krever ekstraordinær myndighetsinnsats, og hendelsene som vurderes er verstefallsscenarioer. Dette er hendelser som alle er relativt usannsynlige, men som likevel kan inntreffe og som norske myndigheter derfor bør være forberedt på. NRB utgjør et felles planleggingsgrunnlag på tvers av sektorer og sektormyndigheter. I NRB skilles det mellom naturhendelser, store ulykker og tilsiktede hendelser.

Det skal vurderes nærmere hvordan samordnet risiko- og trusselvurdering fra Etterretningstjenesten, NSM og PST på en egnet måte kan reflekteres i DSBs nasjonale risikobilde.

Oversikt over funksjoner som i et tverrsektorielt perspektiv er å anse som samfunnskritiske

Justis- og beredskapsdepartementet skal utarbeide og vedlikeholde oversikt over hvilke funksjoner som i et tverrsektorielt perspektiv er å anse som samfunnskritiske.⁶ DSB har utarbeidet en slik oversikt på oppdrag fra departementet. Oversikten er nærmere omtalt i kapittel 7.7.

Forskning

Terrorangrepene 22. juli 2011 aktualiserer et behov for forskning som kan gi et kunnskaps-

grunnlag for å forebygge og håndtere liknende hendelser i framtiden.

I regi av Norges forskningsråd starter forskningsprogrammet «Samfunnssikkerhet» i 2013. Programmet vil vare i fem år og ha en årlig ramme på 20 mill. kroner, som dekkes over budsjettene til Justis- og beredskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Et eget programplanutvalg har tidligere i år lagt fram et programgrunnlag med tematisk og faglig innretning for programmet. Flere berørte departementer deltar i arbeidet med dette grunnlaget.

Det nye programmet skal bidra til kunnskap og forståelse om farer og trusler mot samfunnets evne til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for store påkjenninger. Forskningen vil bygge opp og forsterke flere forskningsmiljøer som vil kunne understøtte beredskapsarbeidet med kunnskap og innsikt.

Innenfor forsvarssektoren drives det i tillegg målrettet forskning som mer direkte understøtter utviklingen av sektoren, i nært samarbeid med fagmilitære miljøer.

EUs rammeprogram for forskning har de siste åtte årene finansiert forskning for om lag 1,4 mrd. Euro innenfor et eget *Security Programme*. Programmet har som hovedformål å utvikle teknologier og kunnskap for å kunne sikre innbyggerne mot trusler, slik som terrorisme, naturkatastrofer og kriminalitet, og samtidig respektere menneskerettigheter og personvern. Dessuten skal programmet utvikle ny teknologi og øke Europas konkurransevne på området. Norske forskere er godt representert i dette programmet. Justis- og beredskapsdepartementet ivaretar de norske interessene i forskningssamarbeidet ved å delta i programkomiteen for *Security Programme* og samarbeider med Forskningsrådet om kontakt med forskerne og innspill til temaer for forskning. Gjennom dette får Justis- og beredskapsdepartementet og andre norske myndigheter tilgang til forskning av stor verdi for arbeidet med samfunnssikkerhet. Norske brukere av programforskningen har i økende grad sett nytten av å delta i EUs forskningssamarbeid. Forskningen som har blitt gjennomført i programmet *Samfunnssikkerhet og risiko* (SAMRISK) har bidratt til at norske forskningsmiljøer har kunnet delta og gjøre seg gjeldende i dette programmet. Gjennom den EU-finansierte security-forskningen får norske miljøer tilgang på omfattende forskningsresultater. Det er et mål at resultatene skal understøtte nasjonalt arbeid med samfunnssikkerhet.

⁶ Jf. Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap mv., kgl.res. 15. juni 2012

Vedlegg 3 inneholder en oversikt over forskningsprosjekter i regi av EUs Security Programme.

10.6 Systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

Kommisjonen påpeker at en av hovedårsakene til svikten i håndteringen forut for og i den operative virksomheten den 22. juli 2011 blant annet var hvordan organisasjoner *utøvet* den myndigheten de var gitt.⁷

Kommisjonen mener myndighetenes håndtering 22. juli 2011 viser at evnen til å iverksette beslutninger og til å bruke planverk, har vært for svak. At myndighetene ikke hadde iverksatt sikring av regjeringskvartalet og stengning av Grubbegata sju år etter vedtak, trekkes fram som et eksempel. Andre eksempler som nevnes er at det tok 13 år å utvikle en forskrift som skulle gi presiseringer til sikkerhetsloven, og seks år å etablere et effektivt system for varsling mellom politidistriktene ved større hendelser.

Når det gjelder evnen til krisehåndtering under selve hendelsene 22. juli 2011, trekker kommisjonen fram at politiet hadde planer, men at eget planverk ved terror og sabotasje, ikke ble brukt.

Innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet har ikke målsettinger og krav til resultater vært tydelige nok formulert sammenlignet med andre samfunnsområder. Utvikling av tydelige mål- og resultatkrav, sammen med et mer hensiktsmessig planverk, mer og bedre øvelser og styrket tilsyn, vil derfor være en viktig del av oppfølgingen.

10.6.1 Mål- og resultatstyringen av samfunnssikkerhetsarbeidet

I Meld. St. 29 (2011–2012) varsler regjeringen at Justis- og beredskapsdepartementet i kraft av sitt samordningsansvar vil styrke mål- og resultatstyringen av det brede samfunnssikkerhetsarbeidet. Arbeidet tar utgangspunkt i det eksisterende mål- og resultatstyringssystemet i staten. Nasjonalt risikonbilde (NRB) og modellen for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner legges til grunn for arbeidet med utvikling av mål. Formålet er, innenfor dagens etablerte mål- og resultatstyringssystem, å skape mer omforente målformuleringer som gir det enkelte departement et bedre styringsverktøy i samfunnssikkerhetsarbeidet. Samtidig er formålet at dette kan bli et strategisk

styringsverktøy for Justis- og beredskapsdepartementet som samordningsdepartement ved at målene sammenfattes til et felles nasjonalt mål-bilde.

10.6.2 Et hensiktsmessig planverk

Kriser er ofte kaotiske og uoversiktlige. Det haster med å handle og mye skjer samtidig. Ledere må i slike situasjoner ha handlingsrom til å ta beslutninger. Ledere vil normalt ha svært kort tid til å gjennomføre omfattende situasjonsanalyse og finne fram relevante tiltak.

Gode forberedelser er en nøkkel til god håndteringsevne. Planverk med forhåndsplanlagte og innøvde tiltakspakker vil derfor være et avgjørende hjelpemiddel og utgangspunkt for hurtig å kunne iverksette tiltak som er tilpasset den gjeldende krisen. En forutsetning for at planverket skal fungere som forutsatt under kriser, er at det er kjent og øvet. Planene må også være fleksible og generiske. Berørt personell må ha tillit til planene. Dette oppnås gjennom øving og kontinuerlig oppdatering av planene.

Hvert enkelt departement skal ha planverk for å kunne håndtere hendelser og krisesituasjoner som kan oppstå innenfor eget sektoransvar. I tillegg skal departementene se til at underliggende virksomheter har egnet planverk og er i stand til å håndtere mulige hendelser innenfor eget ansvarsområde. Departementene skal vedlikeholde egne kriseplaner og foreta jevnlig revisjon, herunder sørge for at kriseplanene har oppdaterte varslingsrutiner. Justis- og beredskapsdepartementet skal, som del av sin samordningsrolle ta initiativ til å sikre at beredskapsplanene er harmonisert på tvers av departementene samt ha oversikt over departementenes planverk. Justis- og beredskapsdepartementet vil også utarbeide en plan som beskriver aktører på strategisk nivå, deres rolle og ansvar, samt varslingsrutiner og samhandling mellom dem til daglig og ved kriser. Det vil i tillegg fastsettes en felles overordnet mal for departementenes beredskapsplaner. Det skal videre tilrettelegges for samvirke på direktoratsnivå, og utover i sektorene, for eksempel ved harmonisering av oppdrag i tildelingsbrev og etatsstyring knyttet til blant annet kriseplaner, varslings- og samhandlingsrutiner, kompetansetiltak og øvelser.

Det nasjonale beredskapssystemet i Norge består av Sivilt beredskapssystem (SBS) og Beredskapssystem for forsvarssektoren (BFF). Planverket er bygget opp etter samme struktur som NATOs krisehåndteringssystem «NATO Cri-

⁷ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 458.

sis Response System». Det nasjonale beredskaps-systemet skal fungere både som planleggingsgrunnlag for underliggende beredskapsplaner og som et iverksettingssystem og krisehåndterings-system ved alvorlige kriser i fred, sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt.

Kommisjonen har trukket fram at det nasjonale sivile beredskapssystemet (SBS) ikke ble benyttet under angrepene 22. juli 2011. 22. juli-kommisjonen anbefaler at det etableres et moderne planverk som identifiserer og knytter sammen samfunnets tiltak ved terrortrusler og eventuelle framtidige terrorhandlinger. Kommisjonen mener dette kan gjøres ved å revidere SBS eller ved å erstatte det.⁸

Også erfaringer fra øvelser har vist at dette planverket ikke er hensiktsmessig for akutte sivile kriser. Erfaring fra øvelser viser også behov for å flytte fullmakter og myndighet fra regjeringen til departementer i sivil sektor. Regjeringen har derfor besluttet at fullmaktstrukturen i gjeldende SBS for iverksetting av beredskapstiltak skal gjennomgås.

Regjeringen har også besluttet at det skal utarbeides en overordnet nasjonal instruks. Dette arbeidet vil bli gjennomført i nært samarbeid mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og berørte departementer. Instruksen må tydeliggjøre roller og ansvar og gi oversikt over helheten i nasjonale beredskapssystemer og andre relevante planverk. Den skal også gi føringer om at underliggende planverk skal ha en lav brukerterskel, sikre hurtig og koordinert iverksettelse fra sentralt nivå, og være godt harmonisert med det gjeldende risiko- og trusselbilde. Det forutsettes som tidligere at de enkelte sektordepartementene og virksomhetene utarbeider egne planer i tråd med denne instruksen. En vil i denne forbindelse også vurdere hvordan SBS på sikt mest hensiktsmessig kan innrettes sett i sammenheng med BFF og behovet for et koordinert nasjonalt planverk ved omfattende alvorlige kriser i fred, sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt.

Øvelser

Et virkemiddel som er egnet til å avdekke og anskueliggjøre den risiko og de sårbarheter en virksomhet står overfor, er øvelser. Øvelser gir aktørene praktiske erfaringer, innsikt i utfordringer og endringsbehov.

Kommisjonen påpeker at det mange steder har vært øvet for lite, eller ikke vært tatt tilstrekkelig lærdom av erfaringer fra øvelser. Kommisjonen påpeker blant annet at planverket må benyttes på alle nivåer ved eventuelle framtidige angrep og alvorlige trusler. Den anbefaler at bruk av planverk må øves jevnlig, både nasjonalt og lokalt. Videre at realistiske redningsaksjoner og håndtering av evakuerte og pårørende bør inngå i øvelsene.⁹

Regjeringen er opptatt av det skal øves målrettet, riktig og tilstrekkelig mye. Øvelsene skal evalueres og læringspunkter følges opp slik at erfaringer som er gjort, og de manglene som er avdekket, faktisk blir omsatt til nødvendige endringer. En god kultur for erfaringsbasert læring må utvikles. I tillegg må det også arbeides mer systematisk med hvordan øvelser planlegges, gjennomføres og følges opp.

For å sikre realistiske øvelser med god læringseffekt skal øvelsene i størst mulig grad omfatte samvirke mellom departementer og deres underlagte ledd og samvirke mellom sektorer på alle forvaltningsnivåer. Regjeringen vektlegger også øvelse av regjeringen og Kriserådet. Som følge av et stadig mer sammensatt trusselbilde blir det viktigere med sivil-militære øvelser på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Øving av Forsvarets primær oppgaver og samvirke med sivil sektor, prioriteres i Forsvarets øvingsopplegg. Det legges blant annet vekt på målrettede samvirkeøvelser mellom Forsvaret og politiet på regionalt og lokalt nivå. Heimevernet gjennomfører blant annet en rekke øvelser på regionalt og lokalt nivå som involverer politiet og andre sivile myndigheter.

Videre skal det øves på samarbeid med andre land og internasjonale organisasjoner i internasjonal krisehåndtering.

Regjeringen har i tråd med Meld. St. 29 (2011–2012) styrket Justis- og beredskapsdepartementets overordnede ansvar for øvelser i sivil sektor. Departementet skal ha ansvaret for en helhetlig tilnærming til øvelser på nasjonalt nivå. Departementet skal legge til rette for de deltakende departementers planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av funn etter øvelser, og føre oversikt. Arbeidet med samvirkeøvelser mellom sivil og militær sektor vil skje i tett samarbeid med Forsvarsdepartementet.

Departementene skal arrangere egne øvelser og delta i tverrsektorielle øvelser. Departemen-

⁸ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 458. Anbefaling 3.

⁹ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 458. Anbefaling 4.

tene forventes å delta i eller arrangere minimum to øvelser årlig. I løpet av en to års periode skal departementene ha deltatt på en nasjonal øvelse hvor de har øvd enten stab, kriseledelse, prosedyrer eller hele apparatet for krisehåndtering (fullskala).

10.6.3 Tilsyn med departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å føre tilsyn med departementenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i sivil sektor. Hensikten med tilsyn er å sikre god kvalitet på beredskapsplanleggingen, og legge til rette for en målrettet og effektiv bruk av ressursene til samfunnssikkerhet og beredskapsformål i det enkelte departement. I tillegg skal tilsyn bidra til et helhetlig grunnlag for å vurdere tverrsektorielle behov. DSB fører tilsyn på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet.

Et mål med tilsynene er å sikre at mangler knyttet til forebygging, beredskap og krisehåndtering blir fulgt opp og at forbedringer blir gjennom-

ført. Mangler kan også bli avdekket gjennom konkrete hendelser og øvelser.

Justis- og beredskapsdepartementet skal etter gjennomført tilsyn utarbeide rapport med anbefalinger som oversendes departementet det er ført tilsyn med. Rapporten skal omhandle status, utviklingsområder og forbedringspunkter. Departementet det er ført tilsyn med skal utarbeide en oppfølgingsplan som sendes Justis- og beredskapsdepartementet. Justis- og beredskapsdepartementet skal gjennomgå oppfølgingsplanen og ved behov be om særskilte rapporter på egne tiltak. Justis- og beredskapsdepartementet skal videre rapportere til regjeringen om funn og manglende oppfølging i ansvarlige departementer.

Justis- og beredskapsdepartementets tilsynsfunksjon er styrket.¹⁰ Det kan føres tilsyn med utvalgte beredskapsområder samt underliggende etater, og på tvers av sektorgrenser. Utgangspunktet for slike tilsyn vil være DSBs arbeid med å identifisere og beskytte kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner og scenarier i DSBs

¹⁰ Jf. Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap mv., kgl.res. 15. juni 2012



Figur 10.1

Foto: Politiet/Torgny Alstad

nasjonale risikobilde. Vurdering av risiko og vesentlighet vil ligge til grunn for valget av hvilke underliggende virksomheter som skal inngå i tilsynet.

10.7 Samvirke og samhandling

I diskusjoner om hvorvidt nasjonal beredskap er tilstrekkelig i forhold til de utfordringene samfunnet står overfor, trekkes ofte mangel på ressurser fram som en stor utfordring.

Kommisjonen peker imidlertid på at *oversikt* over ressurser og ulike organisasjoners evne til å nyttiggjøre seg tilgjengelige ressurser framsto som et hovedproblem under håndteringen av angrepene 22. juli 2011. Kommisjonen understreker at ressursene fantes, men at de ikke fant hverandre. Mannskapsressursene ble for eksempel disponert ut fra et snevrere ressursbilde enn det som forelå.

Også i det forebyggende beredskapsarbeidet peker kommisjonen på manglende koordinering og samhandling som et problem. Etter kommisjonens syn bør også flere offentlige etater engasjere seg i å utnytte sin kompetanse i arbeidet med å avdekke terrorisme.

Det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er basert på de fire prinsippene ansvar, likhet, nærhet og samvirke og er beskrevet i Meld. St. 29 (2011–2012). Prinsippene ansvar, likhet og har vært førende prinsipper siden begynnelsen av 2000 tallet, jf St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*. Samvirkeprinsippet ble introdusert i Meld. St. 29 (2011–2012). Etter kommisjonens oppfatning var det et godt initiativ at samvirkeprinsippet ble lagt til de etablerte prinsippene.

Selv om samvirke først ble innført som et grunnleggende prinsipp i Meld. St. 29 (2011–2012), har ulike konsepter for samvirke vært en sentral del av samfunnssikkerhetsarbeidet i lang tid. Et eksempel på dette er redningssamvirket. Et annet eksempel er det moderniserte totalforsvars-konseptet, jf. boks 8.3.

En rekke hendelser og øvelser de senere årene har vist betydningen av at alle aktører må samvirke enda bedre for at kriser skal håndteres best mulig. Senest viste øvelse Tyr høsten 2012 at samvirke mellom etater ikke fungerer godt nok. Det ble avdekket forbedringspunkter både vedrørende samband, planverk og bistandsanmodninger.

Boks 10.1 Tiltak for et styrket samvirke som omtales i denne meldingen

- Nasjonal politiooperativ sentral
- Felles kontraterrorsenter
- Videretvikling av samvirke mellom politi og Forsvar
- Retningslinjer for samarbeid mellom nødetatene på innsatssted
- Prøveprosjekt med felles nødnummer
- Utbygging av tverrsektorielle IKT-systemer

Et sentralt punkt i det videre arbeidet med oppfølging av rapporten fra 22. juli-kommisjonen vil derfor være å implementere målsettingen om bedre samvirke i det løpende arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

En god samhandling mellom ulike beredskapsaktører krever et systematisk arbeid og utvikling av kultur og holdninger over tid. Sentralt kan det legges til rette for en del tiltak som kan stimulere økt samhandling, som for eksempel satsing på tverrsektorielle øvelser, et bedre samordnet nasjonalt planverk, etablering av kurs og utdanningstilbud og tilrettelegging av sentrale samarbeidsfora. Her har Justis- og beredskapsdepartementet en viktig samordnings- og pådriverrolle. I denne meldingen omtales flere konkrete tiltak som skal legge til rette for et bedre samvirke.

Hovedansvaret for gjennomføring av ambisjonen om bedre samvirke på de ulike nivåer vil likevel ligge hos hver enkelt virksomhet.

Virksomhetens ledelse har ansvaret for å utvikle holdninger og iverksette konkrete tiltak for å sikre samvirke mellom beredskapsaktørene. Dette innebærer blant annet å ha et aktivt og bevisst forhold til gjensidige avhengigheter og hvilke aktører det er nødvendig å samhandle med. Dette gjelder både i forebyggende beredskapsarbeid og i krisesituasjoner.

Ledelsen må videre identifisere forhold som vanskeliggjør samhandling, og sørge for at det arbeides systematisk sammen med samarbeidspartnerne for å møte disse. Dette kan dreie seg om fysiske tiltak, som for eksempel tekniske systemer, kommunikasjonssystemer og fysiske lokalteter, men det kan også være forhold som å forstå kulturforskjeller mellom ulike organisasjoner, profesjoner og fagmiljøer. Forhold som manglende kjennskap og forståelse for hverandres rol-

Boks 10.2 Virkemidler for å oppnå et bedre samvirke

- Felles øvelser med aktører som det er nødvendig å samhandle med i kriser
- Felles kurs og kompetansehevede tiltak
- Gjensidige bistandsordninger
- Tilrettelegging for bruk av liasonordninger for utveksling av informasjon og gjensidig situasjonsforståelse under kriser
- Legge til rette for at ansatte kan hospitere hos samarbeidende virksomheter
- Etablering av samband og kommunikasjonsløsninger

ler, arbeidsmetodikk og terminologi, vil i praksis kunne gjøre det vanskelig å få til et velfungerende samvirke, selv om det på et overordnet nivå er vedtatt klare mål og ambisjoner. Et annet eksempel på forhold som kan vanskeliggjøre praktisk samhandling, kan være ulike rettslige reguleringer, som for eksempel adgangen til å dele informasjon.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet legger til rette for kommunikasjon og nettverksbygging mellom ledere i ulike virksomheter som kan skape gjensidig forståelse, kultur og holdninger og bidra til et slikt samvirke.

Felles kompetanseutvikling i regi av Sivilforsvaret

Sivilforsvaret gjennomfører samvirkekurs og seminarer med politi, brann, helse, Sivilforsvaret, Forsvaret og frivillige organisasjoner som målgruppe.

Sivilforsvarets beredskaps- og kompetanseseter tilbyr ukeskurs i «Samvirke på skadested» og «Samvirke på forurenset skadested».

Kursene skal styrke samvirkeaktørens evne til å lede og samvirke på skadested. Kursplanen er utviklet i samarbeid med samvirkeaktørene. Sivilforsvaret har også i samarbeid med samvirkepartene utarbeidet en veileder i organisert samvirketrening. Veilederen bygger på en helhetstenkning rundt samvirke, hvor hovedelementene er samvirkeseminar, samvirkeøvelser, etatsvis opplæring og tverretattlig fagdag.

Felles kompetanseutvikling i regi av Politihøgskolen

Politihøgskolen (PHS) har i dag etablert et øvingscenter for justissektoren i Stavern innen beredskap og krisehåndtering. De andre nødeta-

tene er knyttet til senteret som del av sin nødnettutdanning. Det er naturlig å bygge videre på de gode erfaringene fra denne virksomheten.

PHS vil i samarbeid med de andre beredskapsaktørene utvikle et utdanningsprogram for kriseledelse. Programmet vil omfatte alle nivå, fra personell i førstelinjen til departementene. En felles utdanning vil sikre felles situasjonsforståelse og oppgaveløsning ved at alle ledd i kriseledelsen snakker samme språk.

PHS stabskurs har et fokus på samvirke. Redningsledelsen fra det enkelte politidistrikt er med på siste halvdel av kurset. Likedan har PHS åpnet for deltagelse fra de andre nødetatene, herunder tilbudet *Funksjonsrettet ledelse – innsatsledelse*. PHS og Forsvarets høgskoles nye felles satsing: *Nasjonal beredskap og krisehåndtering* er et annet eksempel på felles plattformer med etater og aktører som har en rolle under krisehåndtering.

PHS planlegger to nye utdanninger hvor det aktuelt med felles kompetanseutvikling. Dette er arbeid med «påførende etter kriser og katastrofer» og «samvirke på skadestedet». Det første i hovedsak sammen med helsevesen og kommuner og det andre i samarbeid med de andre nødetatene og de frivillige organisasjonene.

Utnyttelse av ressurser i samvirke mellom brann- og redningsetaten og andre beredskapsaktører

Regjeringen har som varslet i Meld. St. 29 (2011–2012), gitt DSB i oppdrag å lede en arbeidsgruppe som skal se på hvordan de samlede ressursene som legges inn i kommunenes brann- og redningsvesen kan utnyttes best mulig og i samvirke med andre beredskapsaktører. Arbeidsgruppens rapport med direktoratets tilråding skal sendes Justis- og beredskapsdepartementet innen 1. desember 2013.

Brann- og redningsvesenet er den største beredskapssetaten i de fleste kommunene. Etaten utfører et omfattende forebyggende arbeid og er den viktigste tekniske redningsressursen i kommunene, ikke bare i forbindelse med brann, men ved alle hendelser som krever teknisk håndteringsevne. Brannvesenet gjennomfører også en omfattende øvingsvirksomhet for å forberede seg til hendelser.

De siste årene har brann- og redningsvesenets oppgaver og krav til innsatsevne økt. Brannmannskaper må i større grad innstille seg på krevende innsats i samvirke med de øvrige nødetatene og beredskapsaktører. Dette omfatter naturkatastrofer som flommer, ras og skogbranner, redningsoppdrag i sammenraste bygninger, store hendel-

ser der gass og annen brannfarlig vare er involvert, teknisk kompliserte skipsulykker og ulykker med forurensningsfare. Brann- og redningsvesenet er også en viktig ressurs ved terrorhendelser, som det ble vist gjennom redningsinnsatsen 22. juli 2011. Slike oppgaver krever ofte bruk av ressurser på tvers av kommunegrensene.

De totale ressursene som brukes på samfunnsikkerhet skal ses i sammenheng. Myndigheter og virksomheter skal samarbeide på tvers av sektorer om forebygging, beredskap og krisehåndtering. Kommunene må i sin ivaretagelse av den kommunale beredskapsplikten, aktivt involvere brann- og redningsetatene i arbeidet med å skaffe oversikt over risiko og sårbarhet. I tillegg må brann- og redningsetatene inkluderes i kommunes samlede beredskaps- og kriseorganisasjon.

En god lokal beredskap underbygger en god regional og nasjonal beredskap. I den forbindelse er det viktig med god samordning og hensiktsmessig utnyttelse av kompetanse og tilgjengelige ressurser.

10.8 Læring i og mellom virksomheter og sektorer

Kommisjonen har trukket fram eksempler på god risikoforberedelse, realistiske øvelser, aktiv bruk av planverk og forberedt krisehåndtering. Det vises for eksempel til at Helse- og omsorgsdepartementet, Helsekontoret og helseforetakene har øvet inn tiltak som tar inn over seg lærdommen etter terrorangrepene i Madrid og London.

I det videre arbeidet med oppfølging av kommisjonens rapport er det sentralt å identifisere og lære av de faktorer som kjennetegner virksomheter med en god sikkerhets- og beredskapskultur.

I det følgende trekkes det fram eksempler fra henholdsvis petroleumssektoren, helsesektoren og forsvarssektoren. Fellesnevner er blant annet en godt utviklet læringskultur, god ledelsesforankring og integrering av sikkerhets- og beredskapsarbeid i den daglige organisering og styring.

Sikkerhetskultur i petroleumssektoren

Petroleumsvirksomheten er kjennetegnet ved mange og sammensatte risikofaktorer og har et potensial for storulykker. Derfor er erkjennelse av, forståelse for og evne til å håndtere risiko grunnleggende forutsetninger for å delta i petroleumsvirksomheten. Identifisering av risiko, med tilhørende forståelse av mulige ulykkesscenario

Boks 10.3 Sikkerhetskultur i petroleumssektoren kjennetegnes av

- En klar forståelse for det ansvar regelverk og styrende dokumenter plasserer på virksomheten
- Systematiske og bredspektrede overvåkings- og kartleggingsmetoder som gir grunnlag for en bevisst og styrt prioritering av forbyggende innsats
- Kontinuerlig og kritisk vurdering av om innsats og virkemidler bidrar til måloppnåelse og er effektive
- Klar forståelse i organisasjonen for at kultur ikke er en individuell egenskap, men noe som utvikles i samspillet mellom mennesker og gitte rammebetingelser
- Tilrettelegging for utvikling og kollektiv læring gjennom kompetanseheving, medvirkning og en systematisk og kritisk refleksjon i alle ledd
- Sikkerhetsarbeid ikke kan ses løsrevet fra hverandre eller fra andre verdiskapende prosesser i virksomheten

Erkjennelse og forståelse av risiko kommer ikke av seg selv. Sikkerhetskulturen i petroleumssektoren er et resultat av en langvarig prosess hvor bevisst og systematisk bruk av regelverk, tilsyn, ansvarliggjøring av ledelsen og kunnskapsutvikling, har skapt en risikobevist og sikkerhetsorientert kultur.

og konsekvenser, er utgangspunktet for alt sikkerhetsarbeid.

I petroleumsvirksomheten er det forskriftsfestet at en god helse-, miljø- og sikkerhetskultur som omfatter alle faser og aktivitetsområder skal fremmes gjennom kontinuerlig arbeid for å redusere risiko og forbedre helse, miljø og sikkerhet. Det er ikke mulig å vedta en sikkerhetskultur, men det sender et signal om hvilke forventninger myndighetene har til næringens prioriteringer og innsats. At kravet er nedfelt i regelverket bidrar også til å fremme ledelsens klare ansvar for å fremme god sikkerhetskultur.

Krisehåndtering i helsesektoren

Kjennetegn ved helsesektoren som har medvirket til god krisehåndtering er blant annet tjenestens egenart, lovgrunnlag, styringssystem, ansvars- og

Boks 10.4 Suksesskriterier for helsesektorens håndtering 22. juli 2011

Kommisjonen peker på noen suksesskriterier for helsesektorens håndtering 22. juli 2011:

- Helsetjenesten hadde gode planer, som ble brukt
- Helsetjenesten hadde gjennomført øvelser og har en læringskultur
- Helsetjenesten mobiliserte ressurser ut fra «verste fall»
- Fleksibel bruk av ressursene
- Automatisere varslings- og innkallingssystemer
- Rett pasient til riktig nivå
- God triage av skadde
- Befolkningens tillit til førstelinjetjenesten
- Lokalsykehus med kompetanse til stabilisering

samarbeidslinjer, struktur, kompetanse og utstyr for å forebygge og håndtere kriser og katastrofer.

Helsetjenesten er en 24/7 blålys akuttberedskapssektor. Den allmenne kunnskapen og erfaringen akuttetatene og helsepersonell har i håndtering av ulykkessituasjoner vil være det avgjørende grunnlaget for en egnet håndtering av større katastrofer.

Helsesektorens kommunikasjonssystem, AMK- og legevaktssentraler, Helseradionettet og Nødnett utgjør vesentlige elementer i helsetjenestens styring av ressurser.

Helse- og omsorgssektoren har et lovverk og nasjonalt planverk som klargjør roller og ansvar og samarbeidsprosedyrer, for blant annet varsling og kommunikasjon ved kriser.

Beredskap har god ledelsesforankring og er integrert i departementet og sektorens organisasjon og styringssystem. Beredskap er integrert i departementets budsjett- og virksomhetsstyring av etater og regionale helseforetak og departementets ledergruppe deltar i øvelser og reviderer departementets kriseplan to ganger årlig. Beredskap er også integrert i nasjonale og internasjonale avtaler. Helsedirektoratet har siden 2011 hatt en avtale med Forsvaret om gjensidig bistand. De nordiske landene har en Nordisk helseberedskapsavtale fra 2002.

Departementet har fastsatt nasjonale rutiner og prosedyrer for etablering og utsendelse av helseteam ved kriser i utlandet. Rutinene kan også benyttes nasjonalt.

Krav til kompetanse og øvelser inngår i regelverk og styringssystemer. De fleste kommunene og alle helseforetak har planer etter helseberedskapsloven.

Beredskapsplanene utvikles løpende på basis av analyser, øvelser og reelle hendelser. Helsedirektoratet, Statens strålevern og fylkesmennene gir veiledning til kommuner og helseforetak, og bistår med øvelser og kompetansetiltak.

Helsetilsynet og Mattilsynet fører tilsyn med etterlevelse av lovverket på sine områder.

Beredskaps- og erfaringslæringskultur i forsvarssektoren

Forsvarssektoren er i sin natur en beredskaps- og krisehåndteringssektor, noe som er godt innarbeidet og forankret i etatens og departementets organisasjon og ledelse. Det legges vekt på inte-

Boks 10.5 Beredskaps- og erfaringslæringskultur i forsvarssektoren

- Styrking og videreutvikling av sektorens beredskapskultur er tydeliggjort og meget høyt prioritert i Forsvarsdepartementets målstyring av etatene.
- Forsvarssektoren arbeider systematisk med å styrke holdninger og kultur for risikoerkjennelse. Risikoanalyser skal følges opp med handlingsplaner og tiltak.
- Ivaretagelse av kvalitative kompetansekrav og sikkerhet for personell, infrastruktur, materiell og informasjon vektlegges.
- Erfaringslæring brukes aktivt i utviklingen av operativ evne, samt for å måle effekt av gjennomført aktivitet.
- Erfaringer fra reelle hendelser og nasjonal og alliert øvingsvirksomhet nyttes til å evaluere, validere og videreutvikle beredskaps- og operasjonsplaner, doktriner, konsepter, taktikk og prosedyrer. Erfaringslæring omfatter både aktivitet internt i organisasjonene og samarbeid mellom organisasjonene, herunder også tverrsektorielt.
- Forsvarets avdelinger skal ha dedikert personell som er ansvarlig for å følge opp erfaringslæringsprosessen. Den lokale sjef skal også involvere seg i dette arbeidet.
- Forsvarets høgskole har en sentral rolle i innsamling og analyse av erfaringer fra Forsvarets øvings- og treningsvirksomhet.

grering av sikkerhets- og beredskapsarbeid i den ordinære organisering, styring og virksomhet og oppnåelse av en sterk læringskultur koblet til relle hendelser og Forsvarets omfattende øvingsvirksomhet.

10.9 Satsing på bruk av IKT

Utviklingen i informasjons- og kommunikasjonsteknologi de siste 15 årene har hatt dramatisk innflytelse på hvordan organisasjoner, arbeidsliv og samfunn fungerer og tilnærmer seg sine oppgaver. Gode IKT-løsninger har blitt en forutsetning både for å sikre god samhandling og som grunnlag for styring og ledelse.

Kommisjonen påpeker at det 22. juli 2011 var store svakheter og mangler ved politiets IKT-løsninger som var avgjørende for at det sviktet, og at problemene ble forsterket av mangel på kommunikasjon mellom ulike sambandsløsninger. Problemene med samband skyldtes kommunikasjon mellom Nødnettet som var tatt i bruk i enkelte områder samtidig som gamle analoge sambandsløsninger fortsatt var i bruk andre steder. Kommisjonen mener videre at politiet generelt i liten grad har utnyttet IKT til å effektivisere sine arbeidsprosesser og til å lede og følge opp etatens arbeid.

Kommisjonen legger vekt på at de store svakhetene i politiets IKT-systemer var påpekt i egne evalueringer, konsulentrapporter og av Riksrevisjonen. Situasjonen hadde vært kjent både for Justis- og beredskapsdepartementet og i politietaten over lang tid. Kommisjonen mener situasjonen har oppstått på grunn av manglende prioritering og ledelsesoppmerksomhet, på alle nivåer.

Samtidig påpeker kommisjonen at politiet ikke utnytter allerede eksisterende systemer godt nok. Den viser til at det for kommisjonen har vært mulig å skaffe verdifull ledelsesinformasjon, men at politiet i liten grad etterspør liknende informasjon.

Når det gjelder bruk av IKT i etterretningsøymed, viser kommisjonen til at PST i liten grad har utnyttet IKT-mulighetene til å øke kapasitet og kvalitet i tjenestenes arbeidsprosesser.

10.9.1 Nyttiggjøring av ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi i forvaltningen

Undersøkelser fra andre deler av forvaltningen viser også at det er store variasjoner mellom virksomheter i hvor stor grad de utnytter IKT i oppga-

veløsingen. I en undersøkelse gjennomført av Rambøll Management i 2012 svarer 71 pst av virksomhetene at det er «meget stort» eller «stort» utnyttet potensial ved økt digitalisering av prosesser internt i virksomheten. Undersøkelsen synliggjør også at det i offentlig sektor er et stort gap mellom virksomhetene med best praksis og gjennomsnittsvirksomheten når det gjelder ledelsens holdning til IKT.

Bildet av staten som svak på utnyttelse av IKT er likevel langt fra entydig. Store deler av staten ligger langt framme. Eksempler på det er Skatteetaten, Mattilsynet, Lånekassen, Utlendingsdirektoratet (UDI), Forsvaret og NAVs nye pensjonsløsning.

En felles erfaring fra disse etatene er at de har arbeidet systematisk over tid med å tilpasse arbeidsprosesser, kvalitetssikre datagrunnlaget og sikre dataflyt på tvers av fagsystemer og organisatoriske enheter som inngår i behandlingen av sakene. Flere av de store statsetatene har også hatt stor nytte av å få overført nøkkeldata gjennom samarbeid med andre etater, for eksempel mellom Lånekassen, UDI og Skatteetaten.

Regjeringen har gjennom *Digitaliseringsprogrammet* satt ambisiøse mål for hvordan forvaltningen skal utnytte IKT til å effektivisere kontakten med innbyggerne. Statsbudsjettet for 2013 inneholder også en lang rekke IKT-satser. Selv om strategien i stor grad retter seg mot å forenkle innbyggernes og næringslivets møte med det offentlige, vil programmet også bidra til å understøtte forhold 22. juli-kommisjonen er opptatt av, slik som bedre samhandling og bedre ressursbruk.

10.9.2 Særlig om IKT i justissektoren

Kommisjonen legger vekt på å effektivisere og styrke kvaliteten i hele justissektorens arbeid. Kommisjonen uttaler blant annet: «Mer avansert bruk av IKT har et betydelig potensial til både å effektivisere og styrke kvaliteten i hele justissektorens arbeid, og derigjennom til å frigjøre årsverk til operative oppgaver. Dette er en nøkkel til bedre beredskap i framtiden.»¹¹

IKT er stadig viktigere for at justissektoren kan nå sine overordnede mål, blant annet om økt trygghet og sikkerhet. Regjeringen har som mål at IKT i årene framover skal bidra til effektiv samhandling, god informasjonssikkerhet og god styrings- og beslutningsinformasjon i justissektoren, også på beredskaps- og sikkerhetsområdet. Det er

¹¹ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli kommisjonen*, s. 455.

Boks 10.6 MERVERDI-programmet i POD

MERVERDI-programmet skal fornye den samlede IKT-støtte til politiets arbeid med straffesaker og øvrig kriminalitetsbekjempelse. Moderne og framtidsrettede løsninger vil muliggjøre et mer profesjonelt politi som er bedre tilpasset tiden og forventningene fra omgivelsene. Navnet MERVERDI gjenspeiler at de nye IKT-løsningene skal gjøre det mulig for politiet å hente ut merverdi av politiets kunnskap, ressurser og teknologi. Programmet vil bidra til virksomhets-

utvikling idet løsningene vil kreve endring i måten politiet arbeider på.

Programmets mandat legger opp til en omfattende fornying innen tre hovedområder:

- Bedre tjenester og styrket samhandling med publikum, næringsliv og samarbeidspartnere
- Styrket førstelinje gjennom mobile arbeidsplattformer
- Moderne og effektive verktøy til forebygging og bekjempelse av kriminalitet

et strategisk mål at elektronisk informasjon skal gjenbrukes på tvers av saks- og virksomhetsområder til erstatning for manuelle og papirbaserte løsninger. Som også påpekt av kommisjonen, må kompetansen knyttet til IKT og analyse styrkes, i ledelse, på saksbehandlernivå og når det gjelder teknisk støttepersonell, både i departement og direktorat.

Som en del av Justis- og beredskapsdepartementets endringsprogram utvikler departementet en IKT-styringsmodell som vil tydeliggjøre ansvar og oppgaver mellom departementet og virksomhetene i justissektoren. Styringsmodellen skal bidra til at justissektoren og virksomhetene effektivt setter mål, prioriterer oppgaver og ressurser samt oppfølging av fastsatte mål og resultatkrav innenfor IKT-området.

Politets sikkerhetstjenestes IKT-strategi

Både 22. juli-kommisjonen og Traavik-utvalget har påpekt behov for utvikling av en ny IKT-strategi for PST.¹² Tjenesten har nå utarbeidet en ny IKT-strategi, som angir på hvilken måte PST skal anvende teknologi som støtte til organisasjonskritiske prosesser, for å sikre informasjonsbearbeidelse og informasjonsdeling internt og for å understøtte tjenesteutførelse og måloppnåelse.

PSTs IKT-strategi viser behov for omstilling og investeringer. En eventuell gjennomføring av investeringene vil på sikt kunne gi effektiviseringsgevinster og frigjøre ressurser til PSTs kjernevirksomhet, men vil i gjennomføringsfasen stille store krav både til tjenesten og til departementets oppfølging. Justis- og beredskapsdepartementet vil følge opp gjennomføringen av strategien. Departementet vil særlig påse at gjennomf-

ringen av strategien støtter opp om PSTs tjenesteutførelse og måloppnåelse.

Det vises til omtale i kapittel 11 *Økonomiske og administrative konsekvenser*.

IKT-utvikling i politiet

POD arbeider med en helhetlig IKT-strategi for politiet, slik kommisjonen anbefaler.¹³ IKT-utvikling i politiet er avgjørende for politiet som aktør i samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet. Politi- og lensmannsetaten er navet for den informasjonen som utveksles under politiets oppgaver innen etterforskning og straffefølgning. Politiet må derfor kunne utveksle informasjon med blant andre påtalemyndighet, domstoler, kriminalomsorgen og advokater. Dette er førende for IKT-satsingen i politiet.

Regjeringen har valgt en konseptstrategi for straffesakssystemene i politiet, et såkalt «Nybyggalternativ». Dette innebærer en omfattende fornying med muligheter for endringer i arbeidsformer, organisasjonsstrukturer, oppgaver og regelverk. IKT-fornyelsen skal gjennomføres som et program, «MERVERDI-programmet», med flere prosjekter og leveranser som defineres og kvalitetssikres hver for seg.

Forprosjektet er planlagt gjennomført i 2013. Dette skal danne grunnlag for ny kvalitetssikring i regi av Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Utviklingen av nye IKT-løsninger kan i følge PODs planer starte opp i 2015. Første leveranse, blant annet løsninger som kan implementere ny straffelov, kan tidligst leveres i 2016. Det er videre forutsatt at programmets samlede leveranse skal gjennomføres som tre til fire enkeltstående prosjekter, med mulighet for å vur-

¹² NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 26.

¹³ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459. Anbefaling 13.

dere gjennomføringsevne og risiko etter hvert prosjekt. Dersom programmet startes opp i 2015 legges det til grunn at investeringsprogrammet kan fullføres i 2021.

10.9.3 Tverrsektorielle IKT-satsinger innenfor samfunnssikkerhet- og beredskap

I Meld. St. 29 (2011–2012) er det redegjort for arbeidet med kommunikasjon i beredskap og kri- sehåndtering.

Status og framdriftsplan for innføring av høygradert nett

22. juli-kommisjonen peker på at det må etableres gradert samband og rutiner for rask informasjons- flyt til, fra og mellom departementene og deres underliggende etater, også under kriser.¹⁴ Under kriser og i beredskapsplanlegging vil det være behov for å dele gradert informasjon med hveran- dre, og det har gjentatte ganger i forbindelse med tverrsektorielle øvelser vært påpekt manglende og/eller uhensiktsmessige løsninger for å kom- munisere effektivt og sikkerhetsmessig forsvarlig på gradert nivå med aktører innenfor totalforsva- ret. 22. juli 2011 fikk dessuten flere departementer sine lokaler og eksisterende graderte kommuni- kasjonsløsninger ødelagt.

Regjeringen har derfor besluttet å etablere en høygradert kommunikasjonsløsning i departe- mentene og hos eksisterende brukere, herunder hos fylkesmenn, da de i dag er på den eksiste- rende løsningen for gradert samband. Dette vil

sikre at fylkesmannen ivaretar sitt ansvar for kri- sehåndtering ved hendelser i fred, krise og krig.

Forsvarssektoren er allerede i prosess med å oppgradere sin plattform for gradert informas- sjonssystem, og vil støtte etablering av tilsvarende kommunikasjonsløsning mellom departemen- tene og hos eksisterende brukere. Implemente- ring av Forsvarets system i sivil sektor er også det naturlige valget sett ut fra sikkerhetshensyn, robusthet ved bortfall av kritisk infrastruktur i sivil sektor og økonomi.

Systemet innebærer at alle aktører vil kunne motta og formidle viktig, sensitiv og gradert infor- masjon som ivaretar leveransegaranti, sporbarhet og reell prioritering av informasjonstrafikk. Gam- mel infrastruktur blir erstattet med nytt system hos eksisterende brukere.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 10.2.

Status fra arbeidet med innføring av lavgradert nett

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartemen- tet utreder en ny, felles IKT-løsning for departe- mentene som skal kunne ivareta elektronisk håndtering av informasjon opp til og med BEGRENSET i henhold til sikkerhetsloven. Løs- ningen skal kunne benyttes av alle departemen- tene og Statsministerens kontor. I statsbudsjettet for 2013 er det bevilget 20 mill. kroner til planleg- ging og prosjektering av slik IKT-løsning.

I påvente av en ny, felles lavgradert IKT-løs- ning for departementene er det besluttet midlerti- dig å benytte Forsvarsdepartementets løsning for datakommunikasjon på nivå BEGRENSET for departementer med særskilt behov for utveksling av lavgradert kommunikasjon.

¹⁴ NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 458. Anbefaling 5.

Del III
Økonomiske og administrative konsekvenser

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

En grunnleggende oppgave for myndighetene er å beskytte befolkningen. NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* viser at store deler av landets beredskap ikke fungerte 22. juli 2011, og anbefaler til sammen 31 tiltak for å bedre beredskapen.

Regjeringen har i denne meldingen gitt sin vurdering av anbefalingene fra kommisjonen og Stortingets vedtak ved behandlingen av innstillingen fra Den særskilte komité om redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011, jf. Innst. 207 S (2011–2012).

Politianalysen skal danne grunnlaget for en langsiktig plan for norsk politi, og leveres som en offentlig utredning (NOU) juni 2013. Regjeringen vil i forbindelse med statsbudsjettet for 2014 legge fram forslag til videre utvikling av norsk politi. Regjeringen vil i den forbindelse også vurdere endringer i distriktsstruktur. Den desentraliserte og publikumsnære førstelinjetjenesten i politiet forsterkes vesentlig.

11.1 Tiltak med begrensede eller ingen budsjettmessige konsekvenser

I denne stortingsmeldingen redegjør regjeringen for ulike tiltak som bidrar til å styrke terrorberedskapen. Mange av tiltakene som løftes fram i meldingen er knyttet til å styrke risikoenkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling og resultatorientert lederskap, og en rekke av disse tiltakene har derfor begrensede eller ingen budsjettmessige konsekvenser.

11.2 Tiltak med budsjettmessige konsekvenser

Regjeringen har fremmet forslag om tiltak for Stortinget gjennom Prop. 77 S (2012–2013) *Endringer i statsbudsjettet for 2013 under Justis- og beredskapsdepartementet (Tiltak for å styrke samfunnsikkerheten og politiberedskapen)*.

Styrking av grunnberedskapen i politiet

Som et tiltak for å styrke grunnberedskapen i politiet, foreslår regjeringen å øke antall personell i IP3 (politidistriktenes utrykningsenheter) fra 800 til 1200, ved å utdanne 200 ekstra i 2013 og ytterligere 200 i 2014. Forslaget skal bedre tilgjengeligheten til personell med særskilt tilleggskompetanse for blant annet skarpe oppdrag i politidistriktene. Regjeringen vil øke antall treningstimer for IP4 personell fra dagens 40 til 48 timer. Dette vil bidra til økt trening på skyting-pågår-situasjoner.

22. juli-kommisjonen fremhever at det er viktig at alle operasjonssentraler har en slik robusthet at de til enhver tid kan lede aksjoner av en viss størrelse. I lys av operasjonssentralens sentrale rolle som styrings- og ledelselement, har POD i disponeringsskrivet fra 2013 gitt pålegg om en minimumsbemanning ved operasjonssentralene på to personer. Regjeringen vil legge til rette for en minimumsbemanning på to personer ved de minste distriktene og tre ved de mellomstore distriktene.

Tiltakene knyttet til økt grunnberedskap i politiet som er beskrevet ovenfor, er kostnadsberegnet til 54,3 mill. kroner i 2013 under politidistriktenes driftsbudsjett.

Politihøgskolen

Etablering av en minimumsbemanning på to polititjenestemenn og -kvinner ved operasjonssentralene ved de minste politidistriktene og tre ved de mellomstore distriktene, medfører behov for økt kapasitet ved Politihøgskolen da det må avholdes flere kurs i operasjonsledelse. Dette er kostnadsberegnet til 3 mill. kroner i 2013.

Nasjonal politioperativ sentral

22. juli-kommisjonen anbefaler at det bør etableres en nasjonal politioperativ sentral som en skalerbar del av operasjonssentralen i Oslo, for å muliggjøre en koordinert samhandling ved hendelser som finner sted i flere distrikter eller overskrider kapasiteten til det enkelte distrikt. Regje-

ringen vil iverksette planlegging med sikte på å etablere en nasjonal politioperativ sentral.

Det foreslås å bevilge 5 mill. kroner til videre planlegging av nasjonal politioperativ sentral i 2013.

System for masseinnkalling av personell i politiet

Terrorangrepene 22. juli 2011 viste at de berørte politidistriktene ikke var i stand til å varsle andre politidistrikter om hendelsene på en effektiv måte. Utvikling av nytt riksalarmsystem skal være på plass april 2013.

Politiet erfarte også at rutinene for å hurtiginnkalle personell til tjeneste var svært tungvinte. I forbindelse med utvikling av nytt riksalarmsystem er også et system for masseinnkalling av mannskaper under utvikling og innføring. System for masseinnkalling av mannskaper er kostnadsberegnet til 5,5 mill. kroner i 2013.

Bærbare enheter – Mobilitet

Mobilitet er et nytt verktøy for mobil systemtilgang som nylig er satt i drift i politiet. Tjenesten gir personell som er ute på oppdrag tilgang til en rekke av politiets IT-systemer på mobile enheter.

Det er behov for å anskaffe flere mobile enheter slik at løsningen kan tas i bruk på en bredere basis i politidistriktene. Dette vil bidra til å effektivisere politiets operative oppgaveutførelse, for eksempel i forbindelse med politikontroller og etterforskningsoppdrag. Videre vil det avlaste operasjonssentralene ved at de vil bruke mindre tid på å bistå patruljene med informasjon. Samtidig kan informasjon raskt sendes inn til operasjonssentralen for videre oppfølging, enten i forebyggende eller etterforskende øyemed.

Ovennevnte tiltak er kostnadsberegnet til 10 mill. kroner i 2013.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) – IKT

Både 22. juli-kommisjonens rapport og Traavik-utvalget har pekt på behovet for bedre informasjonshåndtering og kommunikasjonsløsninger hos PST. PST har utviklet en overordnet IKT-strategi for perioden 2013–2017 som viser behov for en rekke IKT-tiltak for å effektivisere oppgaveløsningen. Det er blant annet behov for mer robuste og tilgjengelige løsninger for gradert informasjonsutveksling mellom PST og andre virksomheter. I tillegg er det behov for tre nye årsverk med IKT-kompetanse og eksternt bistand til forprosjektering av nye IKT-løsninger.

Ovennevnte tiltak i PST er kostnadsberegnet til 11,5 mill. kroner i 2013.

Gradert samband for departementene og Fylkesmannen

22. juli-kommisjonen anbefaler: «Det må etableres gradert samband og rutiner for rask informasjonsflyt til, fra og mellom departementene og deres underliggende etater, også under kriser».

Det er nødvendig å etablere en høygradert kommunikasjonsløsning i departementene samt hos eksisterende brukere, herunder fylkesmennene. Dette vil sikre at Fylkesmannen vil kunne ivareta sitt ansvar for krisehåndtering ved hendelser i fred, krise og krig.

Det er behov for 12 mill. kroner i 2013 til investeringer i gradert samband for departementene og Fylkesmannen. Driftsutgiftene dekkes innenfor rammen av det enkelte departement eller fylkesmann.

Innlemme frivillige organisasjoner i redningstjenesten som brukere av Nødnett

Stortinget har besluttet at frivillige organisasjoner i redningstjenesten skal bli brukere av Nødnett på et senere tidspunkt, jf. Innst. 371 S (2010–2011). De frivillige spiller en sentral og integrert rolle i redningstjenesten og er naturlige brukere av Nødnett. I mange sammenhenger er de frivillige den eneste tilgjengelige ressursen i akuttfasen.

Inndekning av kostnader til drift og brukerbetaling foreslås bevilget som økt tilskudd til de frivillige, som så faktureres i tråd med etablert brukerbetalingsordning. Tiltaket er kostnadsberegnet til 3,5 mill. kroner i 2013.

Regjeringen foreslår også at staten dekker førstegangsinvesteringen i brukerutstyr og kostnadene knyttet til drift av løsningene samt abonnementsavgiften. For hele landet utgjør investeringsbehovet 30,2 mill. kroner. Når Nødnett er landsdekkende vil kostnader til drift og brukerbetaling for de frivillige organisasjoner i redningstjenesten utgjøre 21,5 mill. kroner årlig.

Implementering av frivillige i Nødnett medfører økte driftsutgifter på 0,2 mill. kroner i 2013. Tiltaket gir også et økt bevilgningsbehov på 5 mill. kroner i 2013 til investering og installering av radioterminaler samt klargjøring av disse.

Videre vil implementering av frivillige i Nødnett medføre økt brukerbetaling på 3,3 mill. kroner i 2013. Det vil også føre til økte refusjoner på 0,2 mill. kroner fra brukere for kostnader de selv har initiert.

Forsvarets helikopterberedskap

Regjeringen vil etablere militær helikopterberedskap i Nord-Norge som på anmodning også skal kunne bistå politiet med transportkapasitet innenfor rammen av alminnelig bistand iht bistandsinstruksen. Kapasiteten begrenses til å omfatte transportstøtte til politiet innenfor rammen av alminnelig bistand og inkluderer dermed ikke kapasitet til håndhevelsesbistand. Beredskapen etableres med to Bell 412 helikoptre med utgangspunkt i Bardufoss. Beredskapen etableres med reaksjonstid tilsvarende dagens beredskap på Rygge. En slik kapabilitet vil kunne bistå med forflytning av politistyrker og dermed muliggjøre en kraftsamling og hurtigere innsetting av politiresurser i regionen. Det må imidlertid påregnes perioder der helikoptrene tas av beredskap for å

kunne gjennomføre høyere prioriterte militære oppdrag, samt nødvendig øving og trening. For eksempel vil deler av helikopterstyrken i perioder inngå i NATOs reaksjonsstyrker, og dersom disse blir aktivisert, vil det ikke være mulig å samtidig opprettholde nasjonal beredskap i Nord-Norge.

Ovennevnte tiltak er kostnadsberegnet til 2,52 mill. kroner i 2013.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 20. mars 2013 om Terrorberedskap Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Henvisninger til Stortingets vedtak**

Tabell 1.1 Oversikt over hvor oppfølgingen av Stortingets vedtak i forbindelse med innstillingen fra Den særskilte komité er omtalt i meldingen

	Vedtak	Henvisning
Vedtak nr. 404, 8. mars 2012	Stortinget ber regjeringen evaluere etableringen av politiråd i kommunene og deres betydning for forebyggende arbeid, herunder betydningen for den lokale terrorberedskapen	Kap. 4.3.1
Vedtak nr. 405, 8. mars 2012	Stortinget ber regjeringen utrede bedre måter å belønne velfungerende SLT-samarbeid, med sikte på å styrke det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet og samfunnsberedskapen.	Kap. 4.3.2
Vedtak nr. 406, 8. mars 2012	Stortinget ber regjeringen legge frem for Stortinget en videreutviklet og forsterket overordnet plan for å forebygge og håndtere mulige terrorangrep i Norge.	Del I
Vedtak nr. 407, 8. mars 2012	Stortinget ber regjeringen iverksette eventuelle nødvendige tiltak for å forbedre informasjonen til pårørende i en krisesituasjon.	Kap. 8.12.4
Vedtak nr. 408, 8. mars 2012	Stortinget ber regjeringen gjennomgå erfaringene fra ordningen med fast kontakt for ofre og pårørende i forbindelse med en krise og vurdere om den skal utvides til å bli en generell ordning for kommunene.	Kap. 8.12.4
Vedtak nr. 409, 8. mars 2012	Stortinget viser til regjeringens gjennomgang av bistandsinstruksen og legger til grunn at samhandlingen mellom politi og forsvar videreutvikles og forsterkes.	Kap. 8.11.2
Vedtak nr. 410, 8. mars 2012	Stortinget ber regjeringen gjennomføre nødvendige tiltak for å bevisstgjøre politiledere om viktigheten av raskt å be om bistand fra Forsvaret eller andre ved større hendelser.	Kap. 8.6.2
Vedtak nr. 411, 8. mars 2012	Stortinget ber regjeringen gjennomføre nødvendige tiltak for å sikre bedre informasjonsutveksling mellom politidistriktene ved store hendelser.	Kap. 8.6.3
Vedtak nr. 412, 8. mars 2012	Stortinget ber regjeringen fremme egen sak om felles nødnummer, slik Stortinget tidligere har forutsatt.	Kap. 8.14.5
Vedtak nr. 413, 8. mars 2012	Stortinget viser til at regjeringen har varslet en ekstern gjennomgang av PST og ber om at regjeringen i den forbindelse legger vekt på kompetanse- og ressurs situasjonen for å sikre at PST har tilstrekkelig ressurser og kompetanse til blant annet å overvåke ulike miljøer i et bredt forebyggende perspektiv.	Kap. 6.4 Kap. 10.4.2
Vedtak nr. 414, 8. mars 2012	Stortinget ber regjeringen i forbindelse med resultatreformen foreta en vurdering av hvilken politidekning som må forutsettes for at ulike krav om responstid skal kunne realiseres.	Kap. 8.6.3
Vedtak nr. 415, 8. mars 2012	Stortinget ber regjeringen gjennomgå dagens system med varsling til landets politidistrikter ved riksalarm og særlig vurdere innføring av et mer moderne alarmsystem som kan varsle flere sentrale politiledere i tillegg til sentralene ved politidistriktene.	Kap. 8.6.3

Tabell 1.1 Oversikt over hvor oppfølgingen av Stortingets vedtak i forbindelse med innstillingen fra Den særskilte komité er omtalt i meldingen

Vedtak	Henvisning
Vedtak nr. 416, 8. mars 2012, Stortinget ber regjeringen komme med en plan, samt økte bevilgninger i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2012 for å sørge for at den militære helikopterberedskapen på Rygge videreføres.	Kap. 8.11.3
Vedtak nr. 417, 8. mars 2012, Stortinget ber regjeringen gjennomgå retningslinjene for «skyting pågår», samt gjennomgå opplærings- og oppfølgingstilbudet til ansatte i politiets operative avdelinger for å sikre at disse er i stand til å håndtere situasjoner hvor sivile angripes med våpenmakt.	Kap. 8.6.3

Vedlegg 2**Henvisninger til 22. juli-kommisjonens anbefalinger**

Tabell 2.1 Oversikt over hvor 22. juli-kommisjonens anbefalinger er behandlet i meldingen

	Tiltak på nasjonalt nivå	Henvisning
1	Kommisjonens viktigste anbefaling er at ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur knyttet til <ul style="list-style-type: none"> – risikoerkjennelse, – gjennomføringsevne, – samhandling, – IKT-utnyttelse, og – resultatorientert lederskap. 	Kap. 10
2	Både Regjeringens sikkerhetsutvalg og Kriserådet bør ha jevnlig møter for å orientere seg om utviklingen i det samlede trussel- og risikobildet og sikre god samhandling og respons i lys av utfordringene som avtegner seg. Lederne for PST, E-tjenesten, NSM og DSB, samt forsvarssjefen, politidirektøren og politimesteren i Oslo bør delta.	Kap. 10.4
3	Et moderne planverk som identifiserer og knytter sammen samfunnets tiltak ved terrortrusler og eventuelle framtidige terrorhandlinger, må etableres. Dette kan gjøres ved å revidere Sivilt beredskapssystem eller ved å erstatte det.	Kap. 10.6.2
4	Ved eventuelle framtidige angrep og alvorlige trusler må planverk benyttes på alle nivåer. Bruk av planverk må øves jevnlig, både nasjonalt og lokalt. Realistiske redningsaksjoner og håndtering av evakuerte og pårørende bør inngå i øvelsene.	Kap. 10.6.2
5	Det må etableres gradert samband og rutiner for rask informasjonsflyt til, fra og mellom departementene og deres underliggende etater, også under kriser.	Kap. 10.9.3
6	Sikkerhetslovens bestemmelser som pålegger tiltak for objektsikring, må gjennomføres på en offensiv måte. NSM må føre tilsyn med objektsikring. Det bør utarbeides en nasjonal objektsikringsplan der oppgavene dimensjoneres og fordeles mellom politi, Forsvaret og objekteier. Det må gis anledning til å gjennomføre realistiske øvelser på de utvalgte objektene.	Kap. 7.4–7.5
7	Justis- og beredskapsdepartementet må sette resultatorientert arbeid med sikkerhet og beredskap høyere på sin agenda, etablere en systematisk arbeidsform rundt sitt samordningsansvar og styrke den strategiske styring og oppfølging av politiet, PST, NSM og DSB.	Kap. 10.4.2
<i>Endringer i straffebestemmelser</i>		
8	Dagens straffelov § 161 bør videreføres i den nye straffeloven av 2005, som ennå ikke er trådt i kraft, slik at også oppbygging av kapasitet vil være ulovlig når det er gjort i hensikt å begå alvorlig kriminalitet.	Kap. 6.9
9	Det bør gjøres straffbart å motta terrortrening.	Kap. 6.9
10	Halvautomatiske våpen bør forbys. Kontrollen med våpen og kjemikalier må bli bedre.	Kap. 7.13

Tabell 2.1 Oversikt over hvor 22. juli-kommisjonens anbefalinger er behandlet i meldingen

Tiltak på nasjonalt nivå	Henvisning
<i>Tiltak i politiet</i>	
11 Politidirektoratet må etablere et tydelig målstyringssystem som dekker helheten i etatens oppgaver, og sørge for sammenheng mellom mål, prioriteringer, ressurs- og bemanningsplanlegging, ressursbruk og rapportering. Den operative virksomheten må forsterkes. Tydelige krav til responstid, responskvalitet og samsvar mellom oppgaver og bemanning må etableres.	Kap. 10.4.2 Kap. 8.6.3
12 Politidirektoratet må ta sterkere ansvar for samordning, effektivisering og mer enhetlige løsninger i Politi-Norge og for å påse at politiets organisering, på distriktsnivå, og lokalt nivå, er tilstrekkelig robust, både med hensyn til responstid og operasjonsledelsens kapasitet, erfaring og utrustning.	Kap. 8.5–8.9 Kap. 10.9
13 Politidirektoratet må raskt utarbeide en klar, helhetlig IKT-strategi for politiet for å muliggjøre samhandling på operativt og taktisk nivå, og for å kunne analysere, styre, og utvikle etaten strategisk. Det må settes av midler til en rask og effektiv implementering.	Kap. 10.9.2
14 Operasjonssentralene må være utrustet og bemannet til å fylle sin viktige rolle. Enhetlige løsninger for effektiv varsling mellom distrikter og rask varsling og mobilisering av egne mannskaper må etableres.	Kap. 8.7
15 Den enkelte patrulje må få tilgang til teknologi for skriftlig og visuell informasjonsdeling og opplæring i systemer som gir dem større evne til å løse sine oppgaver, opptre koordinert og utveksle informasjon mellom alle nivåer i politiet.	Kap. 8.6.1
16 Kompetansen til å løse skarpe oppdrag i politistyrken må økes. Relevante deler av det som i dag er opplæringen for innsatspersonell i kategori tre, bør også gis innsatspersonell i kategori fire.	Kap. 8.6.2
17 Det bør etableres en nasjonal politioperativ sentral som en skalerbar del av operasjonssentralen i Oslo, for å muliggjøre en koordinert samhandling av en hendelse som finner sted i flere distrikter eller overskrider kapasiteten til det enkelte distrikt.	Kap. 8.8
18 Planene om et senter for politiets nasjonale beredskapsressurser bør gjennomføres.	Kap. 8.9.1
19 Det må etableres en robust politihelikoptertjeneste i Oslo politidistrikt, og det må etableres samarbeidsordninger som sikrer politiet transportkapasitet i andre deler av landet. Politihelikopterets kapasitet og rolle i skarpe situasjoner må avklares.	Kap. 8.9 Kap. 8.11
<i>Tiltak i Forsvaret</i>	
20 Rask og effektiv helikopterstøtte til politiet i forbindelse med terrorbekjempelse på norsk jord bør bli en dimensjonerende oppgave for Forsvaret. Det bør vurderes om Forsvaret skal ha ytterligere støtteoppgaver til politiet ved terrorangrep.	Kap. 8.11.3
<i>Tiltak i helsevesenet</i>	
21 Helsevesenet bør opprettholde kapasitet og fleksibilitet til krisehåndtering inkludert å sikre ressurser til øvelser	Kap. 8.12.2
22 Taushetsbestemmelsene i helsepersonelloven bør gjennomgås for å sikre at politiet og pårørende kan få nødvendig informasjon i katastrofesituasjoner.	Kap. 8.14.4 Kap. 6.5.4
<i>Tiltak knyttet til redningsetatene</i>	
23 Personell i alle nødetater må trenes for å kunne utnytte potensialet som ligger i Nødnett. Inntil systemet er ferdig etablert i hele landet, må det sikres midlertidige løsninger som ivaretar behov for tilfredsstillende samband.	Kap. 8.15.4 Kap. 8.15.6

Tabell 2.1 Oversikt over hvor 22. juli-kommisjonens anbefalinger er behandlet i meldingen

	Tiltak på nasjonalt nivå	Henvisning
24	Et oppdatert regel- og planverk for redningstjenesten som avklarer ansvar og roller, må på plass, herunder regler for arbeid i usikrede områder.	Kap. 8.14.1 Kap. 8.14.3
<i>Tiltak knyttet til sikkerhets- og etterretningstjenestene</i>		
25	PST må utvikle ledelse, organisasjonskultur, arbeidsprosesser og mål som er bedre tilpasset tjenestens oppgaver, samtidig som rammer satt av hensyn til demokrati og personvern fortsatt respekteres. Særlig viktig er det å utvise større pågåenhet, kreativitet og vilje til å identifisere nye trusler.	Kap. 6.4 Kap. 10.4.2
26	PST må raskt få på plass en IKT-strategi som kan sikre effektiv informasjonsbearbeidelse og informasjonsdeling internt i organisasjonen.	Kap. 10.9.2
27	PST må ta mer initiativ og vise større vilje til samarbeid og informasjonsdeling med andre etater, herunder det ordinære politi og Etterretningstjenesten. Taushetsbestemmelsene i lovgivningen bør harmoniseres med det etablerte regelverket for PSTs arbeid, slik at PST kan få tilgang til relevant informasjon fra andre etater i de tilfeller da de selv har lov til å registrere opplysninger eller opprette sak. Videre bør ikke taushetsbestemmelser være til hinder for at andre offentlige etater kan tipse PST der etatene oppfatter at det er grunn til å undersøke om det foregår terrorplanlegging.	Kap. 6.5
28	I de tilfeller der PST selv har anledning til å bruke skjulte metoder i Norge, må det avklares at lovgivningen også gjør det mulig for PST å be Etterretningstjenesten om bistand til innhenting av informasjon om norske og utenlandske borgere i utlandet. Tilsvarende må Justis- og beredskapsdepartementet avklare at lovgivningen tillater PST å utlevere informasjon fra kommunikasjonskontroll og andre innhentingsmetoder til Etterretningstjenesten der dette er nødvendig for å støtte opp om de to tjenestenes lovlige arbeid.	Kap. 6.7.1
29	Det eksisterende regelverket for når inngripende metoder som ransaking og avlytting er tillatt, bør få sin parallell i et regelverk for PSTs antiterrorarbeid i det digitale rom.	Kap. 6.5.8
30	Ved terroranslag eller terrortrusler mot norske interesser må PST være seg bevisst sitt særlige ansvar for proaktivt å informere nasjonale myndigheter og relevante etater om sin vurdering av trusselbildet slik at tiltak kan treffes i tide. I tillegg må PST ta større selvstendig initiativ til å avdekke og avverge ytterligere anslag.	Kap. 6 Kap. 10.4.2
31	For å sikre god ressursutnyttelse og optimal bruk av kompetanse og kapasitet til å forebygge, avdekke og bekjempe terrorhandlinger, bør det foretas en gjennomgang av måten de nasjonale sikkerhets- og etterretningstjenestene koordineres og samhandles på i møte med et usikkert framtidig trusselbilde.	Kap. 6.7

Vedlegg 3**Norske forskningsprosjekter i EUs Security Programme**

Tabell 3.1 Oversikt over forskningsprosjekter i regi av EUs Security Programme med norsk deltakelse

	Innbyggersikkerhet
Yara International ASA	Kontroll med kjemikalier som kan brukes til å lage eksplosiver
Forsvarets Forskningsinstitutt	Overvåkningssystem for biologisk terrorisme
	Sikkerhet i infrastruktur
SINTEF	Systemer for å registrere unormal atferd og trusler i det offentlige rom
Forsvarets Forskningsinstitutt	Transportsikkerhet
Forsvarets Forskningsinstitutt	Beskyttelse mot høyenergetiske mikrobølger (HIPOW) (er en del av FFIs BAS-prosjekt)
SINTEF	Transportsikkerhet
Research Management AS	Sikring av byrom
Norsk Elektro Optikk	Elektromagnetisk overvåkning av transportinfrastruktur
Det Norske Veritas AS	Sikkerhetssystem for maritim infrastruktur
Forsvarets Forskningsinstitutt	Sikkerhetssystem for maritim infrastruktur
BW Offshore AS	Sikkerhetssystem for maritim infrastruktur
BW Gas ASA	Sikkerhetssystem for maritim infrastruktur
Universitetet i Stavanger	Sikring av offentlig transport i store og mellomstore byer
	Systemer for grenseovervåkning og -sikkerhet
Fugro Oceanor	Overvåkning av maritime områder
Høgskolen i Gjøvik	Pass-sikkerhet
Institutt for fredsforskning (PRIO)	Grensekontroll
Kongsberg Nortcontrol IT AS	Overvåkning av fartøy
Kongsberg Spacetec AS	Overvåkning av fartøy
Institutt for fredsforskning (PRIO)	Beskyttelse av havområder gjennom overvåkning
Marlo	Sikring av havneområder
Marintek	Sikring av havneområder
	Gjenoppretting av sikkerhet og trygghet ved kriser
SINTEF	Samordning av ressurser ved store hendelser
Crisis Training AS	Samordning av ressurser ved store hendelser
Helse Stavanger (RAKOS)	Samordning av ressurser ved store hendelser
Institutt for fredsforskning (PRIO)	Krisehandtering ved bruk av CBRN-midler

Tabell 3.1 Oversikt over forskningsprosjekter i regi av EUs Security Programme med norsk deltakelse

SINTEF	Ubemannede kjøretøy
Statens Strålevern	Strålevern
Forsvarets Forskningsinstitutt	CBRN-beredskap
Flyktningerådet	Nødhjelpsutstyr
	Integrering, sammenkobling og interoperabilitet av sikkerhetssystemer
Forsvarets Forskningsinstitutt	Standardisering av CBRN-analyser
	Sikkerhet og samfunn
NOVA	Gjenopprettende rett (Restorative justice)
Research Management AS	Analyse av sivile sikkerhetssystemer i Europa
NTNU	Målstyring krisekommunikasjon
Institutt for fredsforskning (PRIO)	Beslutningsstøtte ved sikkerhetsinvesteringer
Teknologirådet	Beslutningsstøtte ved sikkerhetsinvesteringer
Universitetet i Oslo, norsk senter for menneskerettigheter	Deteksjonsteknologi, etikk, menneskerettigheter og terrorisme
Institutt for fredsforskning (PRIO)	Sikkerhetstrender og -trusler i Europa
Institutt for fredsforskning (PRIO)	Sikkerhetsøkonomi
Institutt for fredsforskning (PRIO)	Etikk og grensekontroll
Institutt for fredsforskning (PRIO)	Opplevelse av sikkerhet og personvern i befolkningen
Securenok AS	Sosialøkonomi og sikkerhet
Universitetet i Oslo	Overvåkningsteknologi
Teknologirådet	Overvåkning, personvern og sikkerhet
Institutt for fredsforskning (PRIO)	Utvikle modeller og verktøy for nytte-kostnadsanalyse av sikkerhetstiltak
Universitetet i Stavanger	Utvikle modeller og verktøy for nytte-kostnadsanalyse av sikkerhetstiltak
	Koordinering av sikkerhetsforskning
SINTEF	Nettverksbygging, risikoanalyser, kartlegging av standarder og regulatoriske forhold
Nasjonalt Folkehelseinstitutt	Rettsmedisinsk forskningsnettverk
Universitetet for miljø- og biovitenskap	Rettsmedisinsk forskningsnettverk
Norges forskningsråd	Nettverk for sikkerhetsforskning
SINTEF	Samarbeid og informasjonsutveksling innen sikkerhetsforskning

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Illustrasjon forside: Departementenes servicesenter
Forsidefoto: Erik Thallaug, iStockphoto, Forsvarets mediesenter/
Torbjørn Kjosvold, Kent Inge Olsen, Fotovisjon/Olav Heggø

Trykk: 07 Aurskog AS 03/2013

