



Sammendrag av rapporten “Vurdering av samfunnets behov for sivile beskyttelsestiltak”

Forfattere

Tonje Grunnan

21. desember 2016

Godkjent av

Kjersti Brattekås, fung. forskningsleder

Janet M. Blatny, avdelingsjef

Emneord

Beskyttelse, Beskyttelsestiltak, Evakuering, Sivilforsvaret, Tilfluktsrom, Varslingssystemer

Sammendrag

Notatet gir et kort sammendrag av FFI-rapport 16/01234, “Vurdering av samfunnets behov for sivile beskyttelsestiltak”, som er unntatt offentlighet, jf. § 21 i Offentleglova.

Innhold

1 Innledning	3
2 Bakgrunn	3
3 Hoveddel	4
3.1 Tilstandsvurderinger	4
3.2 Trusselbilde og scenarioer	4
3.3 De sivile beskyttelsestiltakenes relevans	4
3.4 Potensiell merverdi i fred	5
3.5 Mangler og utfordringer ved beskyttelsestiltakene	6
4 Anbefalinger	6
Referanser	7

1 Innledning

FFI-rapporten, «Vurdering av samfunnets behov for sivile beskyttelsestiltak» (16/01234), vurderer behovet for sivile beskyttelsestiltak i samfunnet. *Er det fortsatt behov for varsling, evakuering og tilfluktsrom dersom vi får en væpnet konflikt i dag?* Ja, konkluderer rapporten. Varsling, evakuering og tilfluktsrom er fremdeles relevante og nødvendige tiltak for beskyttelse av sivilbefolkningen under en væpnet konflikt.

Tiltakene utgjør den eneste troverdige beskyttelsen som sivilbefolkningen har krav på under en væpnet konflikt, gitt tilstrekkelig varslingstid. Det finnes ingen andre alternativer som kan erstatte de nåværende tiltakene og samtidig gi en tilsvarende grad av beskyttelse.

Norske myndigheter må kunne tilby sivilbefolkningen tiltak som garanterer deres sikkerhet i dagens trusselbilde med økt militær aktivitet i Norges nærområder. Det er også en faktor at Forsvaret er mindre enn før og mindre til stede i ulike deler av landet. Dessuten er dette en beskyttelse befolkningen har krav på ifølge folkeretten. Tiltakene varsling, evakuering og tilfluktsrom har også en potensiell merverdi som nasjonale beredskapsressurser under kriser i fredstid. Med tanke på at disse strukturene og anleggene finnes og vedlikeholdes i fredstid, ser vi ingen grunn til at disse ressursene ikke også kan benyttes under kriser i fredstid, så fremt bruken ikke går utover tiltakenes funksjonalitet og verneevne i væpnet konflikt.

2 Bakgrunn

Beskyttelse av sivilbefolkningen er en oppgave som offisielt har blitt ivaretatt av staten Norge siden før andre verdenskrig. Allerede i 1936 ble Sivilforsvaret opprettet som et sivilt luftvern for beskyttelse av sivilbefolkningen. Trusselen mot sivilbefolkningen ble ikke mindre etter at den andre verdenskrigen var et faktum, og Sivilforsvarets oppgaver ble utvidet til å inkludere flere oppgaver utover luftvernet – herunder varsling, evakuering og tilfluktsrom.

Sivilbefolkningens krav på beskyttelse er forankret i folkeretten, og denne plikten ble nedskrevet i sivilforsvarsloven av 1953. Her ble også det norske beskyttelseskonseptet presentert, og det ble bestemt hvilke sivile beskyttelsestiltak konseptet skulle inkludere. Disse ble videreført i den nye sivilbeskyttelsesloven av 2010.¹ Ifølge sivilbeskyttelseslovens kapittel IV er følgende sivile beskyttelsestiltak gjeldende i Norge: Varsling av befolkningen, evakuering av sivilbefolkningen i krig eller når krig truer, og dekning av sivilbefolkningen i offentlige og private tilfluktsrom.

¹ Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

De tre tiltakene bør ses i sammenheng, da de er en del av en helhet og tilbyr bedre beskyttelse når de brukes sammen enn når de vurderes hver for seg. Det er Sivilforsvaret som har mandat til å ivareta befolkningens krav på beskyttelse. Dermed er det Sivilforsvarets oppgave og ansvar å ivareta de sivile beskyttelsestiltakene. Dette er kun én av flere oppgaver som inngår i Sivilforsvarets overordnede oppdrag slik det er fastsatt av Stortinget og fremgår av sivilbeskyttelsesloven av 2010.

3 Hoveddel

3.1 Tilstandsvurderinger

Til tross for endringer og oppgraderinger, er de fysiske anleggene og planverkene som utgjør tiltakene i beskyttelseskonseptet flere tiår gamle. Det er nødvendig å forstå i hvilken forfatning tilfluktsrommene, varslingsanleggene og evakueringsplanene er i dag for å kunne gjøre en vurdering. Det er derfor foretatt en kartlegging av omfanget av, tilstanden til og bruken av henholdsvis tilfluktsrom, varsling og evakuering.

3.2 Trusselbilde og scenarioer

De sikkerhetspolitiske utfordringene har endret seg betydelig den senere tid, og dette påvirker det norske samfunnet og hvordan vi tenker rundt sikkerhet og beredskap. Fra 1990, etter den kalde krigen, ble beredskapen i Norge bygget ned i den forstand at gamle beredskapsordninger og planverk forvitret og ulike beredskapsfora ble lagt ned. I samme periode ble Forsvaret også bygget ned. Kriser i fredstid, som naturkatastrofer og terrorisme, fikk en mer fremtredende plass i vår risikobevisthet enn trusselen for en mulig væpnet konflikt. I dag står vi igjen overfor tradisjonelle sikkerhetsutfordringer, og totalforsvarskonseptet er mer aktuelt enn på lenge. Utviklingen i våre nærområder vil ha særlig betydning for Norge.

Behovet for - og hensiktsmessigheten ved - tiltakene varsling, evakuering og tilfluktsrom vurderes i lys av et nytt dimensjonerende trussel- og risikobilde. Rapporten vurderer bruken av de sivile beskyttelsestiltakene i ulike krisesituasjoner. Det er lagt mest vekt på bruken av tiltakene under en væpnet konflikt, ettersom det er til dette formålet tiltakene primært ble opprettet.

3.3 De sivile beskyttelsestiltakenes relevans

På bakgrunn av forskningen knyttet til sikkerhetspolitiske utfordringer og utviklingstrekk beskrevet i nasjonale myndigheters trusselvurderinger samt Forsvarets fremtidige relevans og

Forsvarets dimensjonerende scenarier vil det være nødvendig å ha et konsept for beskyttelse av sivilbefolkningen i kriser i fredstid og under en væpnet konflikt. Varsling, evakuering og tilfluktsrom utgjør i denne sammenheng relevante sivile beskyttelsestiltak. Så lenge muligheten for konvensjonelle angrep mot Norge er med i planverket og dimensjoneringen av Forsvaret, opprettholder tiltakene sin relevans i disse scenarioene, om enn i noe mer begrenset omfang enn under den kalde krigen. Det finnes heller ingen likeverdige alternativer til de sivile beskyttelsestiltakene for beskyttelse av sivilbefolkningen i krise og under en væpnet konflikt, ifølge FFIs undersøkelser i arbeidet med denne rapporten.

Forfatningen til dagens beskyttelsestiltak er imidlertid slik at de ikke vil være tilstrekkelig i stand til å beskytte sivilbefolkningen. Endringer i det norske samfunnet de senere år med tanke på sårbarheter i samfunnet samt et differensiert trusselbilde, tilsier at sivilbefolkningen kan bli rammet av andre trusler enn tidligere, og som de tradisjonelle sivilbeskyttelsestiltakene ikke ble designet for å verne mot. FFI anbefaler derfor forbedringer ved dagens konsept som kan bidra til å gjøre det bedre rustet til å stå imot kommende trusler. Disse må ses på som supplerende tiltak, som sammen med de nåværende sivile beskyttelsestiltakene kan tilby sivilbefolkningen en mer robust beskyttelse, snarere enn erstattende alternativer.

Argumentet for de sivile beskyttelsestiltakenes relevans under en væpnet konflikt er tredelt.

- For det første har den sikkerhetspolitiske situasjonen, som bruken av og behovet for de sivile beskyttelsestiltakene må bedømmes innenfor, endret seg. Risiko- og trusselbildet er ikke lenger det samme som etter den kalde krigen, da den politiske debatten bar preg av negativitet til videreføring av dagens beskyttelsestiltak, og det trakk i retning av avvikling av tiltakene.
- Den andre delen av argumentet for de sivile beskyttelsestiltakenes relevans under en væpnet konflikt henger sammen med Forsvarets reduserte størrelse og lavere tilstedeværelse i ulike deler av landet samt økende avhengighet av sivile leveranser. Disse faktorene kan ha betydning for hvordan Forsvaret kan bekjempe en eventuell fiende og hindre at den utgjør en fare for sivilbefolkningen.
- Et siste, men minst like viktig, argument for en videreføring av et beskyttelseskonsept for sivilbefolkningen i en væpnet konflikt er at befolkningen også har krav på beskyttelse i krig, jf. Genèvekonvensjonene av 1949 og tilleggsprotokollene av 1977.

3.4 Potensiell merverdi i fred

De sivile beskyttelsestiltakene ble ikke opprinnelig opprettet spesielt for fredstidsformål. Likevel kan de sivile beskyttelsestiltakene ha en mulig merverdi og kan være nyttige ressurser også i fredstidskriser dersom man er villig til å være kreativ og tilpasse deres bruk i fredstid. Dette gjelder kanskje spesielt tilfluktsrommene. Med kreativitet menes at man må være villig til å tenke tiltakene brukt i en annen setting og i en annen funksjon enn det de tradisjonelt er ment for. I krisesituasjoner må vi benytte de ressursene samfunnet har til rådighet, spesielt i

beredskapssituasjoner hvor det ofte er knapt med tid og materiell. Dersom de sivile beskyttelsestiltakene egner seg til bruk i den krisesituasjonen man står overfor, og bruken ikke påvirker eller forringer tiltakenes funksjonalitet og verneevne under en væpnet konflikt, virker det hensiktsmessig å iverksette dem.

3.5 Mangler og utfordringer ved beskyttelsestiltakene

Dagens utforming og forfatning av de nåværende beskyttelsestiltakene er ikke optimale for et moderne samfunn og utgjør som sådan ikke per i dag et fullverdig og troverdig beskyttelseskonsept. Dette henger særlig sammen med at andre standarder er rådende i dag enn da tiltakene ble opprettet og oppført. Faktorer av spesiell betydning i denne sammenheng er:

- Samfunnsmessige endringer i demografi og urbanisering som har noe å si for hvor varslingsanleggene og tilfluktsrommene er utplassert i landet.
- Økt sårbarhet i samfunnet som endrer trusselbildet og påvirker beskyttelsesgraden til tiltakene.
- Teknologisk utvikling i samfunnet og således befolkningens forventninger til beskyttelsestiltakene sammenlignet med hva de omgir seg med til vanlig. Dagens teknologisamfunn ivaretar befolkningens primærbehov på en annen måte enn før, og vi er blitt vant til en viss komfort.

Disse faktorene utgjør utfordringer for alle tre av de sivile beskyttelsestiltakene. For tilfluktsromordningen er manglene primært fordelt på tre hovedområder: Tilfluktsrommenes *mekaniske eller fysiske tilstand*, *planverk* som gir retningslinjer på hvordan tilfluktsrommene settes i stand ved bruk, og *organisasjon* som beskriver ivaretagelsen av vedlikehold og drift i fredstid og under beredskap. Når det gjelder varsling er utfordringene først om fremst knyttet til dekningsgrad og varslingsanleggenes utplassering. Det er også identifisert forbedringspunkter for utformingen av evakueringsplaner.

I rapporten presenteres flere forslag til den videre forvaltningen av de sivile beskyttelsestiltakene når det gjelder praksis og ressursinnsats.

4 Anbefalinger

Konklusjonen er at de sivile beskyttelsestiltakene har en relevans som en del av det moderne samfunnets beskyttelseskonsept. Dette er fordi de utgjør den eneste troverdige beskyttelsen

som sivilbefolkningen har krav på under en væpnet konflikt, gitt tilstrekkelig varslingstid. Det finnes ingen andre alternativer som kan erstatte de nåværende tiltakene og samtidig gi en tilsvarende beskyttelsesgrad. De sivile beskyttelsestiltakene kan også benyttes som nasjonale beredskapsressurser under kriser i fredstid, under forbehold om at bruken ikke påvirker eller forringer tiltakenes funksjonalitet og verneevne under en væpnet konflikt. I slike situasjoner må man benytte de ressursene samfunnet har til rådighet, spesielt i beredskapssituasjoner hvor det ofte er knapt med tid og materiell.

FFIs hovedanbefaling er å videreføre dagens beskyttelseskonsept. Det vil si videreføring av tilfluktsromstiltaket, videreføring av dagens konsept med tyfonvarslere som den mest robuste formen for befolkningsvarsling, men supplert med en SMS-løsning, og oppdatering og forbedring av gjeldende planverk.

Fremtidig videreføring forutsetter likevel noen endringer. I rapporten kommer FFI med anbefalinger og forslag til hvordan dette kan gjøres og hvordan tiltakene kan utformes videre.

FFI-rapporten «Vurdering av samfunnets behov for sivile beskyttelsestiltak» er utført på oppdrag fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

Referanser

Agerup, U., Grunnan, T., Heireng, H.S. og Løkken, K. H. (2016). *Vurdering av samfunnets behov for sivile beskyttelsestiltak*. FFI-rapport 16/01234. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. Unntatt offentlighet.