

AUTOR:

mgr Jerzy Trocha

*j.trocha@akademia.mil.pl*

Wydział Zarządzania i Dowodzenia, ASzWoj

## **NORWESKI SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA CYWILNEGO A UWARUNKOWANIA ZAGROZEŃ KRYZYSOWYCH I WOJENNYCH KRAJU**

*Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, ochrona ludności, Norwegia, system  
bezpieczeństwa cywilnego*

### **Wprowadzenie**

Zakończenie II wojny światowej – największego konfliktu zbrojnego w historii świata, było początkiem do redefinicji polityki zagranicznej wielu krajów. Pomimo kresu wojny sytuacja na arenie międzynarodowej była dalej bardzo napięta a szanse wybuchu kolejnego konfliktu militarnego pomiędzy przeciwstawnymi blokami państw zwyciężskimi reprezentowanymi przez Stany Zjednoczone Ameryki oraz Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich oceniane były na bardzo duże. Jednym z państw, które po doświadczeniach II wojny światowej całkowicie zmieniło podejście do dotychczasowej działalności w polityce zagranicznej, była Norwegia. Kraj ten, podobnie jak Szwecja i Szwajcaria, ogłosił neutralność w konflikcie zbrojnym, która pogwałcona została w 1940 r. przez III Rzeszę. Do momentu zakończenia wojny terytorium państwa pozostało pod okupacją niemiecką, a konkluzje wyciągnięte z powyższej sytuacji wpłynęły na odejście od nieskutecznej polityki neutralności. Skutkiem modyfikacji doktryny bezpieczeństwa kraju po wojnie stało się przyłączenie do Paktu Północnoatlantyckiego, którego Norwegia stała się współzałożycielem.

Różne wnioski wysunięte po zakończonym konflikcie oraz odmienne kierunki polityki zagranicznej obrane przez kraje skandynawskie nie wpłynęły jednak na współpracę w ramach państw nordyckich. Szwedzkie doświadczenia w dziedzinie ochrony ludności, a także wysoko oceniana w środowisku eksperckim skuteczność systemu bezpieczeństwa cywilnego opracowanego i wdrożonego w Szwecji, stały się wzorem do naśladowania dla innych państw. Z uwagi na powyższe Norwegia nawiązała ścisłą współpracę ze Szwecją w celu stworzenia kompleksowego systemu mającego za zadanie ochronę ludności cywilnej przed typowymi zagrożeniami kryzysowymi i wojennymi dla kraju uwzględniającymi położenie geograficzne państwa.

Niniejsze opracowanie jest artykułem przeglądowym systemu bezpieczeństwa cywilnego Królestwa Norwegii. Kraj ten, podobnie jak obecnie Polska, wymagał reformy ochrony ludności. Szczególną modernizację system przeszedł po wydarzeniach na wyspie Utøya z 22 lipca 2011 r., kiedy to w skutek zamachu terrorystycznego zginęło 69 osób. Wydarzenie to ukazało nieskuteczność dotychczas świadczonej formy systemu, będąc negatywnym czynnikiem przyspieszającym zmianę. Działalność w tym zakresie połączona z kooperacją ze Szwecją umożliwiła Norwegom stworzenie systemu według zasad: odpowiedzialności, zgodności i decentralizacji<sup>1</sup>. Artykuł stanowić może cenne źródło informacji dla ustawodawców w Polsce w obliczu planowanych zmian w ochronie ludności cywilnej.

## **Położenie, ludność i model ustrojowy Królestwa Norwegii**

Królestwo Norwegii to jeden z 5 krajów nordyckich. Państwo umiejscowione jest w północnym regionie Europy. Obejmuje swoim terytorium południowo-zachodnią, zachodnią oraz północną część Półwyspu Skandynawskiego, a także archipelag wysp Svalbard oraz wulkaniczną wyspę Jan Mayen położoną na Oceanie Atlantyckim pomiędzy Grenlandią, Islandią a Norwegią na Półwyspie Skandynawskim<sup>2</sup>. Ponadto kraj posiada zwierzchnictwo nad 3 bezludnymi, pokrytymi niemal w całości przez lodowce terytoriami znajdującymi się na południowej półkuli: Ziemią Królowej Maud na Antarktydzie, Wyspą Bouveta na południowym Atlantyku oraz Wyspą Piotra I na Morzu Bellingshausena. Powierzchnia łączna terytoriów Norwegii<sup>3</sup> wynosi 386.974 km kw., jednakże zamieszkałymi obszarami kraju są wyłącznie wyspy Svalbard (62.045 km kw.) oraz terytorium na Półwyspie Skandynawskim (323.802 km kw)<sup>4</sup>. Państwami sąsiadującymi są: Szwecja, Finlandia i Rosja. Ogólną liczbę mieszkańców Norwegii szacuje się na 5265158 obywateli<sup>5</sup>, co przy powierzchni całkowitej państwa daje gęstość zaludnienia kraju na poziomie zaledwie 14 osób na km kw.

Ustrój polityczny Norwegii oparty jest na konstytucji uchwalonej 17 maja 1814 r. Pomimo wymuszonej siłą przez Szwecję unii personalnej obu krajów w latach 1814-1905 ustawa zasadnicza tego kraju została zachowana i jest to dokument obecnie obowiązujący z licznymi poprawkami. Zgodnie z nim Królestwo Norwegii stanowi dziedziczną monarchię konsty-

---

<sup>1</sup> S. Hollis, M. Ekengren, *Anvil. Analysis of Civil Security Systems in Europe – Norway Final Report*, Swedish National Defence College, Stockholm, 2013, s. 1.

<sup>2</sup> M. Grzybowski, *Norwegia. Zarys systemu ustrojowego*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków, 2015, s. 7.

<sup>3</sup> Tamże.

<sup>4</sup> <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/no.html>, [dostęp: 14.12.2016].

<sup>5</sup> Tamże.

tucyjną z jednoizbowym parlamentem *Stortingiem*. Konstytucja państwa nie definiuje jednak podmiotu suwerenności oraz zasady suwerenności narodu<sup>6</sup>. Zawiera jednakże informację, iż władzę ustawodawczą sprawuje lud za pośrednictwem *Stortingu*<sup>7</sup> składającego się obecnie ze 169 członków wybieranych na 4 letnią kadencję. System polityczny państwa określić należy jako parlamentarno-gabinetowy. Władza wykonawcza należy do głowy państwa – króla Norwegii, lecz nie jest on jej rzeczywistym realizatorem. Kompetencje monarchy zostały w ciągu kilkudziesięciu lat ograniczone, natomiast dawna instytucja doradcza króla – Rada Państwa stała się faktycznym organem wykonawczym (rządem) w kraju odpowiedzialnym przed *Stortingiem*. W świetle norweskich przepisów monarcha posiada szerokie uprawnienia niemniej jednak w praktyce pełni funkcję reprezentacyjną, nie korzystając w pełni z możliwości swoich prerogatyw. Jednym z obowiązków króla jest wybór Rady Państwa wraz z premierem. Obyczaj wymaga desygnowania na stanowisko premiera lidera zwycięskiej partii wyborów parlamentarnych, który wnioskuje do króla o powołanie rządu w zaproponowanym przez niego składzie. Ponadto zadaniem króla Norwegii jest:

- egzekwowanie podatków,
- wyznaczanie wyższych urzędników cywilnych oraz wojskowych,
- dowództwo nad armią,
- nadawanie obywatelstwa<sup>8</sup>.

Monarcha dysponuje także prawem łaski i inicjatywą ustawodawczą. Wszelkie akty wydawane przez króla wymagają kontrasygnaty właściwego ministra. Wynika to z faktu, iż władca nie posiada odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej.

Stosunkowo duże, lecz nierównomiernie i słabo zaludnione terytorium Norwegii zostało podzielone administracyjne na 19 okręgów, z czego jeden stanowi okręg stołeczny. W każdym z nich znajdują się podstawowe jednostki administracyjne – gminy, których łącznie jest 433 na obszarze kraju<sup>9</sup>. W skład okręgów ani gmin niewliczone zostały: Archipelag wysp Svalbard, wyspy Jan Mayen, Bouveta, Piotra I oraz Wyspa Niedźwiedzia, gdyż posiadają odmienny status niż pozostałe tereny państwa<sup>10</sup>. Sposób sprawowania władzy w okręgach cechuje się swoistą dwutorowością instytucjonalną z uwagi na równoległe funkcjonowanie „przedstawiciela króla w Radzie” (gubernatora), który jest reprezentantem rządu w określonym okręgu, a także organów przedstawicielskich wybieranych w demokratycz-

---

<sup>6</sup> J. Andenæs, *Statsforfatninger i Norge*, Oslo, 1984, s. 46-47; J. Osiński, *Parlament i rząd w Królestwie Norwegii*, SGH, Warszawa, 1994, s. 12.

<sup>7</sup> *Konstytucja Królestwa Norwegii z dnia 17 maja 1814 r.*, art. 49, (tłumaczenie: J. Osiński), <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/norwegia.html>, [dostęp: 07.01.2017].

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> M. Grzybowski, *Norwegia. Zarys systemu...*, s. 211.

<sup>10</sup> Tamże.

nych wyborach oraz wykonawczych. Kompetencje gubernatora okręgu dotyczą nadzorowania władz samorządowych w zakresie przestrzegania krajowego prawa oraz dysponowania dotacjami publicznymi, kwestii związanych z nadawaniem obywatelstwa i ochrony środowiska. Organ przedstawicielski stanowi rada okręgu, której liczba członków uzależniona jest od liczebności mieszkańców. W kwestii ustanowienia instytucji wykonawczej norweskie prawo umożliwia radom okręgów wybór jednoosobowego organu lub kolektywnego zarządu. Zadaniem władz okręgów jest rozwój regionalny, kwestie szkolnictwa średniego na poziomie wyższym i szkolnictwa zawodowego, sportu, muzealnictwa, bibliotek oraz rozwoju przedsiębiorczości<sup>11</sup>. Na szczeblu gminnym w wyborach powszechnych i bezpośrednich formułuje się rada gminy będąca organem uchwałodawczym. Spośród członków rady wybierany jest kilkuosobowy zarząd oraz burmistrz gminy<sup>12</sup>. W zakresie kompetencji władz samorządu lokalnego należy wychowanie przedszkolne, edukacja podstawowa i średnia stopnia niższego, wykorzystanie zasobów biologicznych oraz gospodarka przestrzenna i komunalna.

Położenie geograficzne Norwegii umożliwiło państwu dostęp do obszarów wód terytorialnych na morzu: Norweskim, Północnym i Barentsa. Z tej przyczyny kraj należy do grona państw posiadających jedną z największych morskich stref ekonomicznych<sup>13</sup> szacowanych na 935.397 km kw. Gospodarka narodowa opiera się w głównej mierze na wydobywanych złożach ropy naftowej i gazu ziemnego znajdujących się pod dnem morza: Północnego, Norweskiego oraz Barentsa, a także na rybołówstwie<sup>14</sup>. Aglomeracja miejsca skupiona jest przede wszystkim wzdłuż linii brzowej państwa, dlatego też na przestrzeni wieków Norwegowie wypracowali odpowiednią koegzystencję z morzem i morskimi zasobami, a także z możliwościami ich eksploatacji. Państwo aż w 65 % zasilane jest z energii elektrycznej pozyskiwanej w sposób ekologiczny<sup>15</sup>. Norwegia ponad 99 % energii wytwarza w elektrowniach wodnych. Pozostałymi surowcami naturalnymi kraju są: miedź, drewno, żelazo, cynk, ołów, piryt i nikiel. Królestwo Norwegii należy do państw wysoko rozwiniętych. Bank Światowy sklasyfikował gospodarkę narodową tego kraju na 27 miejscu na świecie, a w Europie na 12 pozycji<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Tamże, s. 213.

<sup>12</sup> Ø. Glosvik, *Local Government and Administrative Structure in Norway*, Oslo, 2003.

<sup>13</sup> <http://www.seaaroundus.org/data/#/eez/578?chart=catch-chart&dimension=taxon&measure=tonnage&limit=10>, [dostęp: 06.01.2017].

<sup>14</sup> E. R. Larsen, *The Norwegian Economy 1900-2000 – From Rags to Riches*, Economic Survey of Statistics, Norway, nr 4/2000, s. 22.

<sup>15</sup> Dane z: *Statistic; en bok om Norge, Statistisk Sentralbyrå*, Oslo, 2014.

<sup>16</sup> [http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2015&start=1960&view=chart&year\\_high\\_desc=true](http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2015&start=1960&view=chart&year_high_desc=true), [dostęp: 07.12.2016].

Szerokość geograficzna, na jakiej znajduje się Norwegia, jest porównywalna z Grenlandią, częścią Syberii oraz Alaską. Klimat w kraju jest jednak zdecydowanie łagodniejszy dzięki ciepłemu opływowi Prądu Zatokowego na zachodnich wybrzeżach. Większa część państwa znajduje się w strefie umiarkowanej, a na zachodzie i południu – w klimacie umiarkowanym, morskim. Północne regiony Norwegii cechują się wieczną zmarzliną z uwagi na klimat subpolarny. Temperatury w okresie zimowym sięgają tam do  $-40^{\circ}\text{C}$ . Terytorium kraju charakteryzuje się wyżynnym płaskowyżem oraz pasmami górskimi. Linia brzegowa państwa posiada liczne zatoki i fiordy wdzierające się głęboko do wnętrza Norwegii kontynentalnej. Według szacunków 37 % powierzchni kraju stanowią lasy, a także nieużytki rolne.

### **Charakterystyka zagrożeń kryzysowych i wojennych Norwegii**

Położenie geograficzne Norwegii generuje relatywnie niską liczbę zagrożeń naturalnych dla ludności cywilnej. Dotyczą przede wszystkim:

- tsunami,
- huraganów/gwałtownych burz,
- powodzi,
- obrywów skalnych,
- pożarów lasów,
- lawin śnieżnych.

Główne skupiska mieszkańców znajdują się na terenach przymorskich. Wzdłuż zachodniego wybrzeża kraju ukształtowały się wchodzące w głąb lądu fiordy stanowiące popularną na świecie atrakcję turystyczną zaliczaną do cudów świata przyrody. Poza walorami estetycznymi fiordy stanowią także zagrożenie dla miejscowej ludności oraz turystów. Na stokach norweskich fiordów pojawiają się szczeliny, które z upływem czasu systematycznie się pogłębiają. Rodzi to ryzyko powstania osuwiska na danym obszarze, a na skutek upadających mas ziemi na dno akwenu może dojść do powstania tsunami. Kilkudziesięciometrową falą szczególnie zagrożone są wioski Tafjord, Hellesylt oraz Geiranger, a także pozostałe rejony zachodniego wybrzeża Norwegii. Niebezpieczeństwo wynikające z tsunami spowodować może zmycie okolicznych domów lub statków turystycznych, pochłaniając życie wielu ludzi. Na przestrzeni ubiegłego wieku trzykrotnie doszło do powstania tsunami. Najtragiczniejsze wydarzenia miały miejsce w Loen w 1905 r. i 1936 r. Fala zabiła 135 osób. W wyniku rosnącego ryzyka osunięć skalnych obecnie stworzony został system ostrzegania. W powstałych szczelinach na stokach fiordów zainstalowano czujniki moni-

torujące przesuwanie się ścian, które w momencie szybko postępującego ruchu skalnego włączają syreny ostrzegawcze dla ludności.

Kolejnym zagrożeniem naturalnym są huragany i gwałtowne burze. Niebezpieczeństwem objęte są południowe, zachodnie oraz północne wybrzeża kraju, które zamieszkuje największa liczba ludności. W ostatnich latach w Norwegii miały miejsce 2 poważne zagrożenia będące wynikiem działalności huraganów. Gwałtowne burze natomiast stanowią efekt morskiego klimatu, w którym znajduje się południowa część Norwegii. Około 7 % terytorium kraju obejmują wody śródlądowe, dlatego też burze połączone z długimi i intensywnymi opadami deszczu prowadzą do powodzi. Norwegię na przestrzeni kilkunastu lat nawiedziły 2 powodzie jednak żadna osoba nie odniosła w nich poważniejszych obrażeń. Gwałtowne burze podczas lata wzmagają również zagrożenia pożarowe. Znaczną część obszaru państwa stanowią lasy. Podczas letnich susz piorun uderzający w drzewo zwykle bywa przyczyną pożaru. Charakterystycznym niebezpieczeństwem w Norwegii są także obrywy skalne na obszarach górskich. Polegają one na oderwaniu się brzegu ściany skalnej od stoku<sup>17</sup>. Szczególnie niebezpieczne są obrywy w pobliżu dróg lub autostrad.

Norwegia to jeden z najbardziej górzystych krajów świata. Wzdłuż terytorium rozciąga się łańcuch Gór Skandynawskich, który zajmuje znaczną część powierzchni państwa. Naturalnym zagrożeniem są lawiny śnieżne mogące zagrozić ludziom oraz infrastrukturze cywilizacyjnej Norwegii.

Pomimo znajdowania się na wyspie Jan Mayen jednego z największych czynnych wulkanów w Europie – Beerenberga, w analizie zagrożeń naturalnych dla kraju nie zostały uwzględnione niebezpieczeństwa wynikające z erupcji wulkanicznych. Autor, z uwagi na bezludność wyspy oraz obecność wyłącznie na jej obszarze kilkunastoosobowej obsługi stacji radiowych i meteorologicznych, nie sklasyfikował zagrożenia jako możliwego niebezpieczeństwa na masową skalę. Z tej przyczyny nie zostało ono uwzględnione w rodzajach zagrożeń naturalnych dla kraju.

Zagrożeń będących skutkiem działania człowieka w ostatnich latach było w Norwegii 5. Dotyczyły one wypadków transportowych, katastrof przemysłowych oraz aktów terrorystycznych. W Norwegii 14 % społeczeństwa stanowią imigranci, z których część to muzułmanie pochodzący z Somalii, Pakistanu oraz Iraku. Wywołało to rozwój zagrożeń terrorystycznych zarówno ze strony islamskich ekstremistów, jak i członków norweskich, radykalnych organizacji często o charakterze neonazistowskim. W 2011 r. miały miejsce 2 największe w historii państw skandynawskich zamachy terrorystyczne przeprowadzone przez Andersa Brevika. Ataki zostały dokonane na siedzibę premiera Norwegii w Oslo poprzez wybuch bomby oraz w wyniku strzelaniny dokonanej przez terrorystę na wyspie

---

<sup>17</sup> <http://sjp.pwn.pl/sjp/obryw;2491987.html>, [dostęp: 08.01.2017].

Utøya. Celem ataku byli uczestnicy młodzieżowego obozu lewicowej Partii Pracy. Sprawca zamachu był osobą o ultranacjonalistycznych poglądach uznających islam za głównego wroga współczesnej Europy. Przed rozpoczęciem ataku terrorystycznego rozesłał drogą elektroniczną manifest ideologiczny „2083 – Europejska Data Niepodległości”, zawierający ponad 1500 stron<sup>18</sup>. W zamachach zginęło 77 osób. Problem napięć między norweskimi radykalistami a muzułmanami należy do jednych z największych wyzwań dla państwa. Istnieje prawdopodobieństwo, iż akty terrorystyczne mogą się powtórzyć z uwagi na udział wojsk norweskich w działaniach NATO na Bliskim Wschodzie i trwający kryzys migracyjny. Pełen obraz zagrożeń kryzysowych w Norwegii mających miejsce w latach 2000-2015 przedstawia tabela 1.

**Tabela 1. Wykaz istotnych zagrożeń kryzysowych w Norwegii w latach 2000-2015**

Lp.	Rok	Rodzaj zagrożenia kryzysowego	Kategoria zagrożenia	Szkody		
				Liczba ofiar śmiertelnych	Liczba rannych	Liczba osób dotkniętych
1.	2000	Powódź w Lindesnes	Kłęska żywiołowa	–	–	600
2.	2000	Wypadek pociągu w Åsta	Wypadek transportowy	19	30	–
3.	2001	Powódź	Kłęska żywiołowa	–	–	1500
4.	2004	Wypadek statku Rocknes	Wypadek transportowy	18	–	12
5.	2006	Działalność grup neonazistowskich	Terroryzm	1	–	–
6.	2007	Eksplozja tankowca	Katastrofa przemysłowa	–	–	–
7.	2008	Huragan „Sondre”, „Tuva”, „Vera” i „Yngve”	Kłęska żywiołowa	–	100	–
8.	2011	Wybuch Tularaemii	Choroba zakaźna	–	–	39
9.	2011	Huragan Dagmar, Berit, Cato i Emil	Kłęska żywiołowa	4	–	500
10.	2011	Wybuch bomby w Oslo	Terroryzm	7	16	–

<sup>18</sup> <http://www.jpost.com/International/Norway-attack-suspect-had-anti-Muslim-pro-Israel-views>, [dostęp: 08.01.2017].

		Strzelanina na wyspie Utøya				
11.	2013	Powódź	Kłęska żywiołowa	–	–	754
12.	2014	Powódź	Kłęska żywiołowa	–	–	200
13.	2015	Huragan „Ole”	Kłęska żywiołowa	–	–	500 00

Źródło: opracowano na podstawie Christensen, Fimreite and Læg Reid 2011, Larssen 2011, EM-DAT 2012, Storting 2012, GTD 2012 \* 'many people' living close to the accident site were affected, no specific number is available (DSB 2007d), <http://tvnmeteo.tvn24.pl/informacje-pogoda/swiat,27/dramat-w-norwegii-powodz-zniszczyla-domy-drogi-i-mosty,147661,1,0.html>, [dostęp: 20.01.2017], <http://zmiany.naziemi.pl/wideo/powodzie-w-norwegii-zmusily-wladze-ewakuacji-ludnosci>, [dostęp: 20.01.2017], [http://pogoda.wp.pl/kat,1034985,title,Norwegia-po-przejsciu-huraganu-Ole,wid,17242741,wiadomosc.html?ticaid=1187a8&\\_tlicrsn=3](http://pogoda.wp.pl/kat,1034985,title,Norwegia-po-przejsciu-huraganu-Ole,wid,17242741,wiadomosc.html?ticaid=1187a8&_tlicrsn=3), [dostęp: 20.01.2017].

### **Element wieńczący analizę zagrożeń dla Norwegii stanowią uwarunkowania niebezpieczeństw militarnych**

Dotychczasowa polityka zagraniczna państwa ukierunkowana była na ścisłą międzynarodową współpracę wojskową w ramach Paktu Północnoatlantyckiego. Norwegia należy do grona państw, które tworzyło struktury NATO w 1949 r. Przystąpienie kraju do sojuszu militarnego stanowiło odejście od polityki neutralności. Było to wynikiem doświadczeń II wojny światowej, w której pomimo ogłoszenia neutralności państwo norweskie zostało zaatakowane przez III Rzeszę Niemiecką i pozostawało pod okupacją przez 5 lat. Nieskuteczna polityka neutralności wpłynęła na zmianę podejścia Norwegii do kwestii obronności. Obecnie kraj jest aktywnym członkiem NATO uczestniczącym w misjach poza granicami państwa. Norwegia nie należy do Unii Europejskiej, jednak przynależność do największego sojuszu militarnego na świecie pozwala sformułować wniosek, iż kraj nie jest zagrożony konfliktem zbrojnym.

### **Struktura i zadania systemu bezpieczeństwa cywilnego**

Norweski system bezpieczeństwa cywilnego opiera się na zasadach odpowiedzialności, decentralizacji i zgodności. Według powyższego żaden obywatel oraz instytucja nie są zwolnione z odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo natomiast kluczowa odpowiedzialność za zarządzanie kryzysowe spoczywa na najniższym możliwym poziomie – gminnym. Za-



sada zgodności odnosi się do realizacji zadań stosownie do przyjętych standardów bez względu na rodzaj zagrożenia.

Przeznaczeniem systemu bezpieczeństwa cywilnego jest odparcie każdego możliwego niebezpieczeństwa z wykorzystaniem wszystkich podmiotów, których działalność umożliwi skuteczne powstrzymanie zagrożenia. Podstawowymi regulacjami systemu są: *Ustawa o przygotowaniu na wypadek kryzysu, środkach ochrony cywilnej i obrony cywilnej* (norw. – *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret*), *Ustawa o ochronie przeciwpożarowej, eksplozjach i wypadkach z udziałem niebezpiecznych substancji oraz straży pożarnej* (norw. – *Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver*) oraz *Ustawa o kontroli instalacji elektrycznych i sprzętu elektrycznego* (norw. – *Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr*). Zarządzanie kryzysowe w Norwegii składa się z 4 faz: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy<sup>19</sup>. Struktura organizacyjna systemu rozłożona została na wszystkie poziomy administracji publicznej (rys. 1.).

Najwyższy organ zarządzania kryzysowego zapewniający sprawną koordynację międzysektorową stanowi Rządowa Rada Zarządzania Kryzysowego (norw. – *Regjeringens kriseråd*), określana również mianem Rady Kryzysowej, składająca się z:

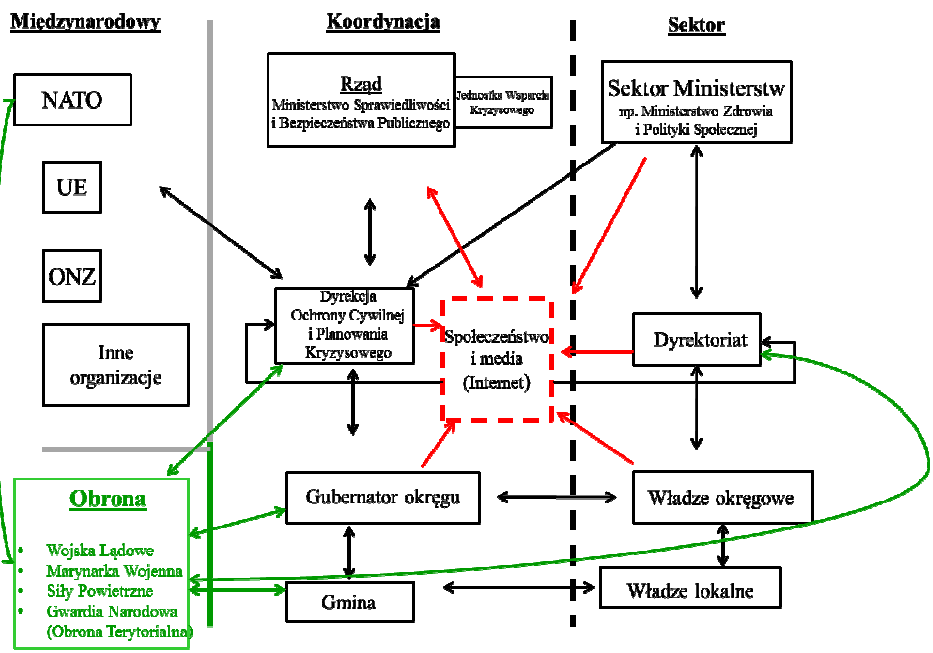
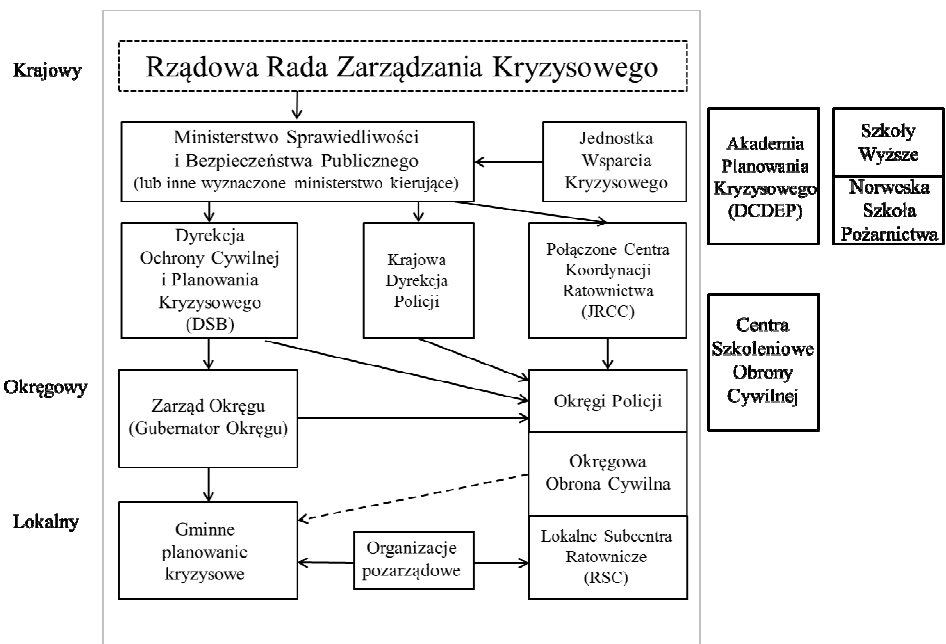
- przedstawiciela (norw. – *regjeringsråden*) Kancelarii Premiera;
- sekretarza stanu Ministerstwa Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa Publicznego;
- sekretarza stanu Ministerstwa Obrony;
- sekretarza stanu Ministerstwa Zdrowia i Polityki Społecznej;
- sekretarza stanu Ministerstwa Spraw Zagranicznych<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> S. Hollis, M. Ekengren, *Anvil...*, s. 1.

<sup>20</sup> <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/regjeringen-bondevik/regjeringen-oppretter-kriser-aad/a/276977/>, [dostęp: 05.02.2017].

Norweski system bezpieczeństwa cywilnego a uwarunkowania



Źródło: S. Hollis, M. Ekengren, *Anvil. Analysis of Civil Security Systems in Europe – Norway Final Report*, Swedish National Defence College, Stockholm, 2013, s. 4.

Rys. 1. System bezpieczeństwa cywilnego w Norwegii

Ponadto zajmuje się informowaniem opinii publicznej i mediów na temat zagrożeń oraz czynności prowadzonych przez właściwe służby. Rada wspomagana jest przez Jednostkę Wsparcia Kryzysowego (norw. – *Regjeringens krisestøtteenhet*) podlegającą Ministerstwu Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa Publicznego. Organ prowadzi stały Sekretariat Rady Kryzysowej, a także cywilne centrum sytuacyjne, w skład którego wchodzi resorty obrony, spraw zagranicznych oraz sprawiedliwości i bezpieczeństwa publicznego. Jednostka odpowiedzialna jest za infrastrukturę techniczną (telekomunikacja, informatyka, łączność, systemy informatyczne). Po atakach terrorystycznych przeprowadzonych przez Andersa Breivika w 2011 r. instytucja posiada zwiększony budżet przeznaczony na wzmocnienie potencjału i prowadzenie szkoleń czy ćwiczeń symulacyjnych<sup>21</sup>.

Za ogólną koordynację wykonawczą na szczeblu krajowym w przeważającej większości niebezpieczeństw odpowiedzialne jest Ministerstwo Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa Publicznego (norw. – *Justis- og beredskapsdepartementet*). Istnieje jednak możliwość, iż rolę tę pełnić może również inny resort. Związane jest to z rodzajem zagrożenia występującego w państwie<sup>22</sup>. W sytuacji gdy zachodzą wątpliwości, Premier wyznacza odpowiednie ministerstwo kierujące. W ramach wykonywania koordynacji wykonawczej resort sprawiedliwości i bezpieczeństwa publicznego opracowuje strategiczne decyzje dotyczące gotowości kraju do zarządzania kryzysowego oraz operacji ratowniczo-poszukiwawczych<sup>23</sup>.

Główna odpowiedzialność jednak za działanie systemu bezpieczeństwa cywilnego mieści się w kompetencjach powstałej w dniu 1 września 2003 r. Dyrekcji Ochrony Cywilnej i Planowania Kryzysowego (norw. – *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* – DSB). Instytucja swoją siedzibę posiada w Tønsbergu, zatrudnia około 600 pracowników<sup>24</sup>. Główne zadanie DSB stanowi analiza ryzyka, popularyzacja środków zapobiegawczych sytuacjom kryzysowym, planowanie cywilne oraz zarządzanie kryzysowe<sup>25</sup>. Dyrekcja podlega pod Ministerstwo Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa Publicznego. Stanowi główne centrum systemu, opracowujące krajowy plan kryzysowy na każde możliwe zagrożenie oraz prowadzi współpracę zarówno z podmiotami krajowymi, jak i międzynarodowymi. Dyrekcja Ochrony Cywilnej i Planowania Kryzysowego dostarcza informacji, wskazówek oraz nadzoruje ministerstwa, organy okręgowe i gminne z zakresu realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa. Instytucja odpowiedzialna jest za organizację cyklicznych szkoleń kierowniczej kadry szczebla krajowego, okręgowego i lokalnego. Uczelnie, nad którymi DSB spr-

<sup>21</sup> S. Hollis, M. Ekengren, *Anvil...*, s. 6.

<sup>22</sup> Na przykład w sytuacji zagrożeń terrorystycznych jest to Ministerstwo Obrony.

<sup>23</sup> <https://www.mswia.gov.pl/download/1/15369/Norwegia.pdf>, [dostęp: 13.10.2016].

<sup>24</sup> <https://www.dsb.no/menyartikler/om-dsb/>, [dostęp: 06.02.2017].

<sup>25</sup> <https://www.dsb.no/menyartikler/om-dsb/ansvarsomrader/>, [dostęp: 06.02.2017].

wuje nadzór merytoryczny oraz administracyjny, to: Norweska Akademia Obrony (norw. – *Institutt for forsvarsstudier*), Akademia Planowania Kryzysowego (norw. – *Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap* – NUSB), a także Norweska Szkoła Pożarnicza (norw. – *Norges brannskole*). NUSB będąca częścią struktury dyrekcji zajmuje się szkoleniem z zakresu:

- redukcji niebezpieczeństw dla krajowej infrastruktury oraz innych obszarów o strategicznym znaczeniu cywilnym i militarnym;
- zmniejszania destrukcyjnego wpływu katastrof naturalnych, technicznych bądź wojny oraz ochrony zdrowia i życia ludności cywilnej;
- zapewnienia społeczeństwu oraz wojsku niezbędnych dóbr i usług podczas konfliktu zbrojnego lub klęski żywiołowej;
- efektywnego wykorzystywania posiadanych zasobów w czasie pokoju<sup>26</sup>.

Dyrekcja Ochrony Cywilnej i Planowania Kryzysowego prowadzi również badania naukowe dotyczące rozwoju ochrony ludności oraz weryfikuje słabe punkty systemu bezpieczeństwa cywilnego, opracowując przy tym specjalistyczne wytyczne do planów kryzysowych gmin. Ponadto DSB odpowiada za działalność i międzygminną koordynację czynności ratowniczych straży pożarnej (norw. – *Brannstasjoner*), kontrolę bezpieczeństwa elektroenergetycznego oraz właściwe przygotowanie i reagowanie na poziomie okręgu. Operacyjne czynności dyrekcji wypełnia Organizacja Obrony Cywilnej (norw. – *Sivilforsvaret*). Instytucja funkcjonuje we wszystkich okręgach państwa, posiadając 5 centrów szkoleniowych i 5 okręgowych inspektoratów kontroli bezpieczeństwa elektroenergetycznego<sup>27</sup>. W formacjach norweskiej OC służy 50 tys. osób. Mają oni specjalne umundurowanie wyposażone w międzynarodowy znak rozpoznawczy OC. Elementarnym obowiązkiem formacji jest ochrona ludności i zabezpieczenie zakładów pracy<sup>28</sup>. Do zadań Organizacji Obrony Cywilnej w sytuacji pokoju i konfliktu zbrojnego należy:

- obsługa systemu ostrzegania ludności cywilnej,
- ewakuacja ludności,
- przygotowanie publicznych schronów,
- wspieranie organów bezpieczeństwa publicznego,
- prowadzenie działalności ratowniczej, gdy właściwe służby są nieobecne,
- uczestniczenie w misjach poza granicami kraju za zgodą resortu sprawiedliwości i bezpieczeństwa publicznego,
- wykonywanie zadań związanych z nadzorem przedsiębiorstw wy-

---

<sup>26</sup> <https://www.mswia.gov.pl/download/1/15369/Norwegia.pdf>, [dostęp: 13.10.2016].

<sup>27</sup> S. Hollis, M. Ekengren, *Anvil...*, s. 6.

<sup>28</sup> *Operativt konsept for Sivilforsvaret*, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012, s. 8.

znaczonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa Publicznego<sup>29</sup>.

Realizowane przez obronę cywilną zadania wypełniają wszystkie zapisy przyjętego przez Norwegię 14 grudnia 1981 r. i protokołu dodatkowego do konwencji genewskich.

Na poziomie okręgowym nadzór na wykonywaniem zadań ochrony ludności cywilnej realizuje gubernator. Wprowadza on ministerialne instrukcje i wytyczne z zakresu ochrony ludności. Organy administracji publicznej okręgu wspomagają gminy w planowaniu kryzysowym, a także uczestniczą w planowaniu wsparcia sił zbrojnych z uwagi na prawną możliwość rozszerzenia uprawnień gubernatora w przypadku wojny. Ponadto instytucje okręgowe kontrolują organy gminne natomiast w sytuacji poważnego kryzysu gubernator może przejąć odpowiedzialność za koordynowanie zarządzania kryzysowego.

Szczebel lokalny stanowi najważniejszy poziom struktury systemu bezpieczeństwa cywilnego, bowiem faza reagowania oparta jest na zasadzie decentralizacji, w której odpowiedzialność za zwalczanie sytuacji kryzysowej spoczywa na władzach gminnych. Gmina z Lokalnym Subcentrum Ratowniczym, uczestniczącymi organizacjami sektora prywatnego, jednostkami ratowniczo-gaśniczymi i policją stanowią pierwszą linię działania podczas sytuacji kryzysowej<sup>30</sup>. W celu kompleksowego podejścia do zagrożeń opracowywany jest gminny plan kryzysowy, uwzględniający analizę ryzyka i podatności, logistykę, komunikację, ewakuację, zaangażowanie służb oraz sektora prywatnego. Prowadzoną przez gminę weryfikację ryzyka oraz podatności monitoruje Dyrekcja Ochrony Cywilnej i Planowania Kryzysowego. Władze gminne zapewniają także wykonanie elementarnych zadań publicznych podczas niebezpieczeństw związanych z pomocą medyczną oraz opieką nad osobami starszymi<sup>31</sup>.

Cywilne instytucje stanowią całość struktury systemu bezpieczeństwa cywilnego. Norweskie prawo umożliwia również udział wojska w zwalczaniu sytuacji kryzysowych. Współpraca możliwa jest w przypadku, gdy dotychczas użyte siły i środki do danego zagrożenia są niewystarczające. Udział armii wynika ze zbudowanej na wzór szwedzki nowoczesnej koncepcji „obrony totalnej”, która obejmuje przygotowanie do wojny, ochronę suwerenności kraju oraz świadczenie wojskowej pomocy organom cywilnym w sytuacjach kryzysowych. W działaniach ratowniczych biorą udział wywiadowcze i kontrwywiadowcze służby specjalne Norweskich Sił Zbrojnych, które gromadzą także informacje na temat powstałego niebezpieczeństwa.

---

<sup>29</sup> *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret*, kapittel 2, § 4.

<sup>30</sup> S. Hollis, M. Ekengren, *Anvil...*, s. 5.

<sup>31</sup> <https://www.mswia.gov.pl/download/1/15369/Norwegia.pdf>, [dostęp: 13.10.2016].

## **Działalność organizacji pozarządowych i przedsiębiorców w systemie bezpieczeństwa cywilnego**

Organizacje pozarządowe pełnią ważną rolę w systemie bezpieczeństwa cywilnego Norwegii w fazie przygotowania i reagowania na zagrożenia. Szacuje się, że społeczne organizacje obejmują około 25 tys. członków gotowych do natychmiastowego działania, którzy według wyliczeń wykonują łącznie 2-3 mln godzin bezpłatnej pracy na rzecz bezpieczeństwa rocznie<sup>32</sup>. Nadzorem organizacji pozarządowych uczestniczących w systemie zajmuje się policja.

Norweski Czerwony Krzyż (norw. – *Norges Røde Kors*) powstały w 1865 r., zrzeszony w Międzynarodowym Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy, należy do grona najbardziej aktywnie uczestniczących w ochronie ludności organizacji non-profit. Realizuje zadania ratownictwa górskiego, pomocy przedmedycznej i opieki nad osobami starszymi. Instytucja liczy 170 tys. członków oraz posiada 18 biur okręgowych w całym kraju. Inną organizację wspomagającą system bezpieczeństwa cywilnego stanowi Norweskie Towarzystwo Ratownictwa Morskiego (norw. – *Redningsselskapet – Norsk Selskab til Skibbrudnes Redning*), zrzeszające 110 tys. osób. Stowarzyszenie mające ponad 125-letnią tradycję prowadzi akcje ratunkowe w obszarze morskim, dysponując nowoczesną flotą 50 łodzi ratowniczych<sup>33</sup>.

Organizacje pozarządowe współpracujące z administracją publiczną przeznaczają znaczne środki finansowe na realizację celów statutowych związanych z bezpieczeństwem. Z uwagi na istotność wykonywanych obowiązków na rzecz pożytku publicznego otrzymują również dotacje z budżetu państwa. W 2008 r. Ministerstwo Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa Publicznego podwoiło wsparcie dla organizacji non-profit do 12,2 mln koron norweskich (NOK). Środki obejmują koszty pokrycia ubezpieczenia oraz rekompensaty dla ochotników.

Przedsiębiorstwa również istotnie włączają się w działalność z zakresu ochrony ludności cywilnej. Wykorzystują produkowane zasoby do pomocy poszkodowanym. W norweskim systemie bezpieczeństwa cywilnego ważną rolę spełniają firmy:

- „Scandinavian Water Technology” zapewniająca stały dostęp do wody pitnej;
- „Drytech” i „Comapct for life” dostarczające osobom potrzebującym posiłki liofilizowane;
- „Ansur Technologies” zajmująca się komunikacją i tworzeniem sieci danych.

---

<sup>32</sup> S. Hollis, M. Ekengren, *Anvil...*, s. 14.

<sup>33</sup> <https://www.redningsselskapet.no/om-oss/redningsskoytene/>, [dostęp: 07.02.2017].

Pozostałe przedsiębiorstwa realizują czynności związane z transportem, komunikacją satelitarną, dostarczaniem materiałów budowlanych, narzędzi rolniczych, odzieży czy sprzętu ochronnego.

Istotną płaszczyznę współpracy odzwierciedlającą wartości społeczeństwa obywatelskiego stanowi Norweski System Gotowości Alarmowej (ang. – *The Norwegian Emergency Preparedness System* – NOREPS). Jest to sieć podmiotów publicznych i prywatnych administrowanych przez Norweskie Innowacje (ang. *Norway Innovation*) będąca publiczną jednostką budżetową. System ustanowiony został przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Dyрекcję Ochrony Cywilnej i Planowania Kryzysowego, Norweski Czerwony Krzyż oraz inne organizacje pozarządowe i przedsiębiorstwa w celu niesienia międzynarodowej pomocy doraźnej. Ponadto zajmuje się rozwojem technologii i innowacyjnych rozwiązań w celu podniesienia skuteczności niesionej pomocy humanitarnej.

## **Podsumowanie**

Bez wątpienia Norwegia poczyniła duży postęę w dziedzinie ochrony ludności cywilnej. Uwarunkowania zagrożeń kryzysowych i wojennych kraju stanowią wyznacznik na podstawie, którego funkcjonuje system. Dużą rolę w tym zakresie spełniają także organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy. Wsparcie udzielane organom władzy publicznej przez sektor prywatny znacząco poprawia skuteczność działania, zwiększając jednocześnie świadomość społeczną o otaczających ludność zagrożeniach, a także sposobach postępowania w przypadku wystąpienia niebezpieczeństwa.

System bezpieczeństwa cywilnego Norwegii przeszedł gruntowną przebudowę po zamachu terrorystycznym z 2011 r. Powyższe tragiczne wydarzenia były punktem przełomowym, po którym zdecydowano o konieczności zmian w systemie ochronnym. Polska również potrzebuje w niniejszym w aspekcie niezbędnych modyfikacji. Trwające prace nad ustawą o ochronie ludności wciąż nie zostały ukończone, pomimo długookresowych, międzyministerialnych debat grona ekspertów. Z tej przyczyny w kraju istnieje konflikt zadaniowy pomiędzy obroną cywilną, zarządzaniem kryzysowym a ratownictwem, które realizują tożsame zadania względem społeczeństwa. Zasadne wydaje się postawienie pytania, kiedy podobne, długo oczekiwane zmiany systemowe zostaną wprowadzone w Polsce.

## Bibliografia

1. Andenæs Johannes Bratt, *Statsforfatninger i Norge*, Oslo, 1984.
2. Christensen, Fimreite and Læg Reid 2011, Larssen 2011, EM-DAT 2012, Storting 2012, GTD 2012.
3. Glosvik Øyvind., *Local Government and Administrative Structure in Norway*, Oslo, 2003.
4. Grzybowski Marian, *Norwegia. Zarys systemu ustrojowego*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków, 2015.
5. Hollis Simon, Ekengren Magnus, *Anvil. Analysis of Civil Security Systems in Europe – Norway Final Report*, Swedish National Defence College, Stockholm, 2013.
6. *Konstytucja Królestwa Norwegii z dnia 17 maja 1814 r.*, art. 49, (tłum.: Joachim Osiński).
7. Larsen Erling Røed, *The Norwegian Economy 1900-2000 – From Rags to Riches*, Economic Survey of Statistics, Norway, nr 4/2000.
8. *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvar et.*
9. *Operativt konsept for Sivilforsvaret*, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012.
10. Osiński Joachim, *Parlament i rząd w Królestwie Norwegii*, SGH, Warszawa, 1994.
11. *Statistic; en bok om Norge*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo, 2014;

## Źródła internetowe

1. [http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2015&start=1960&view=chart&year\\_high\\_desc=true](http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2015&start=1960&view=chart&year_high_desc=true).
2. [http://pogoda.wp.pl/kat,1034985,title,Norwegia-po-przejsciu-huraganu-Ole,wid,17242741,wiadomosc.html?ticaid=1187a8&\\_ticrsn=3](http://pogoda.wp.pl/kat,1034985,title,Norwegia-po-przejsciu-huraganu-Ole,wid,17242741,wiadomosc.html?ticaid=1187a8&_ticrsn=3).
3. <http://sjp.pwn.pl/sjp/obryw;2491987.html>,
4. <http://tvnmeteo.tvn24.pl/informacje-pogoda/swiat,27/dramat-w-norwegii-powodz-zniszczyla-domy-drogi-i-mosty,147661,1,0.html>.
5. <http://www.jpost.com/International/Norway-attack-suspect-had-anti-Muslim-pro-Israel-views>.
6. <http://www.seaaroundus.org/data/#/eez/578?chart=catch-chart&dimension=taxon&measure=tonnage&limit=10>.
7. <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/regjeringen-bondevik/regjeringen-oppr etter-kriseraad/a/276977/>.
8. <http://zmianyaziemi.pl/wideo/powodzie-w-norwegii-zmusily-wladze-ewakuacji-ludnosci>.



9. <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/no.html>.
10. <https://www.dsb.no/menyartikler/om-dsb/>.
11. <https://www.dsb.no/menyartikler/om-dsb/ansvarsomrader/>.
12. <https://www.mswia.gov.pl/download/1/15369/Norwegia.pdf>.
13. <https://www.redningsselskapet.no/om-oss/redningsskoytene/>.

## **NORWAY CIVIL SECURITY SYSTEM IN THE FACE OF POTENTIAL CRISIS AND WAR THREATS**

The paper discusses the civil security system of the Kingdom of Norway, which, like Poland, needs a reform of its civil protection. The system was modernized after the events on the island of Utøya on 22 Jul 2011, where 69 people were killed as a result of a terrorist attack. This dramatic event showed the ineffectiveness of the system and accelerated the implementation of the change. In addition, the author presents the determinants of Norway's crisis and war risks in the context of the current form of its civil security system.