

Høringsnotat

**Forslag til forskrift om råd, utvalg og nemnder i
Heimevernet (heimevernsforskriften)**

22. august 2016

1 Innledning

Dette høringsnotatet gjelder forslag til forskrift om råd, utvalg og nemnder i Heimevernet, jf lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m (forsvarsloven) § 5 andre ledd. Formålet med forskriften er å videreføre, men samtidig oppdatere, de regler som gjelder for virksomheten til råd, utvalg og nemnder i Heimevernet. Dette gjøres som ledd i lovrevisjonen som er foretatt ved etableringen av forsvarsloven og tilhørende revisjon av eksisterende forskrifter og regelverk. Målet er at forsvarsloven, sammen med tilhørende forskrifter, iverksettes med virkning fra samme tidspunkt våren 2017.

Stortinget har bestemt opprettelsen av Landsrådet for Heimevernet, distriktsrådene, områdeutvalgene og heimevernsnemndene. Dette er nå forankret i forsvarsloven § 5 andre ledd. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende organisering av råd, utvalg og nemnder, med unntak for at det ikke lengre skal være heimevernsnemnder på kommunalt nivå. Med hjemmel i forsvarsloven § 5 andre ledd siste setning foreslår vi en forskrift som omhandler rammen for virksomheten til rådene, utvalgene og nemndene.

Rettighetene og pliktene til de som tjenestegjør i Heimevernet reguleres i andre bestemmelser i forsvarsloven og i forslag til forskrift om verneplikt og heimevernstjeneste (vernepliktsforskriften). En rekke av de bestemmelser som i dag fremgår av forskrift av 30. april 1999 nr. 431 (heimevernsforskriften), og som gjelder de tjenestegjørendes rettigheter og plikter, vil derfor ikke bli omtalt nærmere her, men være ivarettatt i forsvarsloven og i høringsnotatet til vernepliktsforskriften.

For å lette tilgjengeligheten av reglene om råd, utvalg og nemnder i Heimevernet, er det foreslått en omstrukturering av forskriften og utarbeidet revidert instruks. Bakgrunnen for dette er at vesentlige deler av gjeldende forskrift ikke er av en art som tilsier at det er behov for regulering i forskrift, samt at en rekke bestemmelser flyttes til andre forskrifter under forsvarsloven. For at høringsinstansene skal kunne få et best mulig bilde og forståelse av forslaget til forskrift og struktur, er utkast til revidert instruks vedlagt. Det er også vedlagt forskriftspeil.

En revisjon av heimevernsforskriften ble allerede iverksatt i 2010-2011. Et forslag til forskrift ble sendt på høring 14. juli 2011 med høringsfrist 1. oktober 2011 (omtales i det følgende som 2011-forslaget). Imidlertid ble ikke arbeidet sluttført og de foreslåtte endringene ble ikke implementert. I arbeidet med vedlagte utkast til forskrift og instruks har departementet funnet det hensiktsmessig å se hen til 2011-forslaget. Vi ber derfor om at høringsinstansene vurderer saken i lys av eventuelle innspill som ble gitt i høringsrunden i 2011 – herunder om disse fortsatt er relevante eller ikke.

2 Bakgrunn for reguleringen av Heimevernet

Opprettelsen av et heimevern var en del av planen for gjenreisingen av Norges forsvar etter frigjøringen i 1945. Den 1. september 1945 ble det utnevnt en generalinspektør for Heimevernet. Forsvarsdepartementets forslag om opprettelse av Heimevernet, dets

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-til-ny-forskrift-til-lov-om-heim/id652237/>

innretning og organisasjon ble fremmet i St. meld. nr. 32 (1945–1946). Departementet foreslo at det skulle opprettes et rådgivende landsråd for Heimevernet, med representanter fra de organisasjonene som Heimevernet i særlig grad hadde behov for å samarbeide med. Organisasjonene i landsrådet ble valgt ut på bakgrunn av deres betydning for samfunnet, næringslivet eller beredskapen. Allerede høsten 1945 ble det etablert et landsråd og et fylkesråd for Heimevernet. I samråd med kommunestyrene pekte fylkesrådene ut midlertidige områdesjefer.

Heimevernets organisasjon har utviklet seg over tid, i takt med utviklingen av det øvrige Forsvaret. Råds-, utvalgs-, og nemndsstrukturen, som er regulert i heimevernforskriften, har siden 1945 i prinsippet vært uendret, men er i en viss grad justert i takt med utviklingen av Heimevernet og interimløsninger i henhold til fullmakter fra Generalinspektøren for Heimevernet.

Videre iverksatte man i 2010-2011 en revisjon av heimevernforskriften. Forslaget var da til høring og høringsinnspill ble mottatt, jf omtale av dette under punkt 1.

Forsvarsloven § 5 andre ledd siste setning gir hjemmel til at «Kongen kan gi forskrift om virksomheten til rådene, utvalgene og nemndene». Dette er en videreføring av heimevernloven § 2 andre ledd hvor det sies at «Kongen gir regler for deres virksomhet».

Gjeldende forskrift (punkt 1 til 34) omhandler blant annet hvilke råd, utvalg og nemnder som er etablert, hvordan disse sammensettes, hva deres arbeidsoppgaver er mv. 2011-forslaget la opp til en videreføringen av disse reglene, ved at de råd, utvalg og nemnder som er etablert ble omtalt i forskriften og at det i denne ble forankret at nærmere regler kunne fastsettes i instruks. I forslaget til forskrift som nå legges frem videreføres denne strukturen, jf. § 1 og § 6. Samtidig mener vi det er hensiktsmessig at det i forskriften også sies noe overordnet om rådenes, utvalgenes og nemndenes oppgaver og sammensetning (§ 2), Heimevernets informasjonsplikt (§ 3), forhold relatert til taushetsplikt og sikkerhet (§ 4), samt godtgjørelse (§ 5).

Forslaget til ny heimevernforskrift med tilhørende instruks vil sammen med forslaget til vernepliktsforskrift bidra til å sikre et relevant og oppdatert regelverk for Heimevernet og Heimevernets personell.

3 Departementets forslag

Stortinget har bestemt opprettelsen av Landsrådet for Heimevernet, distriktsråd, områdeutvalg og heimevernsmemner, jf. forsvarsloven § 5 andre ledd. Det vises i denne sammenheng til Prop. 102 L (2015–2016). Dette er en videreføring av gjeldende organisering av råd, utvalg og nemnder, med unntak for at det ikke lengre skal være heimevernsmemner på kommunalt nivå. Heimevernsmemner videreføres innenfor hvert distrikt. Kommunene og politiet skal stille representanter til disse, slik dette også er i dag.

Som omtalt i høringsbrevet begrunner og foreslår departementet at dagens heimevernforskrift deles. Dette innebærer at bestemmelsene som regulerer forvaltningen av vernepliktige og tjenestepiktige i Heimevernet forankres i vernepliktsforskriften. Bestemmelsene som omhandler råd, utvalg og nemnder – gjeldende heimevernforskrift punkt 1 til 34 – videreføres i egen forskrift med tilhørende instruks.

Den foreslåtte omstruktureringen av forskriften og utarbeidelsen av instruks er for det første begrunnet i at dagens forskrift ikke har en form som kjennetegner forskrifter. Det vises eksempelvis til at punkt 2 til 25 i gjeldende forskrift omtales som «Instruks». Videre fremstår flere av bestemmelsene å være av organisatorisk og administrativ art og ikke bestemmelser «som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer»². Det sistnevnte gjelder også for gjeldende forskrift punkt 26-34.

Departementet har ikke funnet opplysninger som tilsier at man ved etableringen av Heimevernet og tilhørende lov og forskrift foretok en grundig vurdering av om det skulle være en rett eller en plikt for organisasjoner å stille med representanter til Landsrådet og distriktsrådene. Det fremstår ut fra ordlyden i gjeldende forskrift punkt 4 og 8, og historikken, at de organisasjoner som er nevnt som medlemmer i Landsrådet og i distriktsrådene, ikke har noen plikt til å stille. Eksempelvis finnes det ingen sanksjonsmidler og sanksjonsmulighet i de tilfeller hvor organisasjonen velger å ikke stille med medlem. Det er kun i forbindelse med kommunal representasjon at det foreligger en «skal»-bestemmelse i gjeldende forskrift punkt 23.

Imidlertid er det sterkt ønskelig med representasjon av organisasjoner som kan favne bredt og som er egnet til å sikre det samarbeid som er ønsket mellom Heimevernet og sivilbefolkningen. For å synliggjøre ønsket om relevant representasjon, som er egnet til å sikre samarbeidet mellom Heimevernet og sivilbefolkningen, mener departementet at det er fornuftig å gi føringer som gjelder de kvalifikasjoner medlemmer til Landsrådet skal inneha, jf. forslaget § 2 andre ledd. I instruksene er det foreslått en opplisting over organisasjoner man mener innehar disse kvalifikasjonene og som derfor skal spørres om de ønsker å stille med en representant. Dette er de organisasjonene som også i 2011-høringen var foreslått. De som ønsker å være medlem vil måtte forholde seg til de enhver tid gjeldende instruksene som gjelder for råd, utvalg og nemnder. Det skal oppnevnes personlige vararepresentanter for medlemmen, jf. forslaget § 2 syvende ledd.

I henhold til gjeldende forskrift punkt 4 bokstav a jf. punkt 8 bokstav a er det de samme organisasjonene som er representert i Landsrådet som er representert i distriktsrådene. Dette videreføres ved at det er organisasjonene som velger å stille med representanter i Landsrådet som kan oppnevne representanter til distriktsrådene, jf. forslaget § 2 tredje ledd.

Departementet anser det ikke som hensiktsmessig at involveringen av sivile aktører er basert på noe annet enn frivillighet. Dette er en videreføring av gjeldende rett og praksis. Vi ber om høringsinstansenes syn på om de aktuelle organisasjoner som er opplistet i instruksene fortsatt er relevante. Om opplistingen bør justeres bes høringsinstansene om å spesifisere hvilke organisasjoner som ikke lenger bør være med, og hvilke andre organisasjoner som eventuelt vil kunne erstatte de eksisterende.

Videre legges det opp til en mer fleksibel ordning for deltakelse fra sivile organisasjoner, ved at Landsrådet kan invitere to representanter fra sivile organisasjoner etter behov, jf. utkast til instruks punkt 2.1. Løsningen ble foreslått i forbindelse med 2011-forslaget og er begrunnet med at det gir Landsrådet økt fleksibilitet og tilpasningsmulighet. Tilsvarende er lagt til grunn for distriktsråd hvor inntil fire andre organisasjoner innenfor heimevernsdistriktets grenser kan inviteres til

² Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c.

å delta i oppnevningsperioden. Organisasjoner som bidrar til samarbeidet mellom Heimevernet og det sivile samfunnet lokalt, skal prioriteres ved deltakelse, jf utkast til instruks punkt 3.1.

Når det gjelder deltakelse i heimevernsnemndene er det i dag en plikt for kommunene til å utpeke medlemmer til disse, jf. gjeldende forskrift punkt 22. Departementet foreslår å videreføre kommunens og politiets plikt til å delta i heimevernsnemndene i forslaget § 2 femte ledd. I nevnte bestemmelse presiseres hovedoppgaven til heimevernsnemndene.

En slik struktur som nå foreslås lå også til grunn ved høringen i 2011. Vi ber om høringsinstansenes syn på om den foreslåtte forskrifts- og instruksstrukturen er hensiktsmessig. Eventuelle innspill bes begrunnet og spesifisert.

Videre er det slik at gjeldende regler om utvalg ved andre avdelinger (forskriftens punkt 18 til 21) ikke lenger er relevante i lys av dagens organisering av Heimevernet, og disse foreslås derfor tatt ut av regelverket.

Etter gjeldende rett avgir råd, utvalg og nemnder «uttalelser, forslag og råd», jf eksempelvis gjeldende forskrift punkt 5.1 bokstav a, 10 bokstav a og 15 bokstav a. Departementet vil understreke at råd, utvalg og nemnder ikke fatter vedtak i forvaltningsrettslig forstand. Når det blir fattet «vedtak», jf gjeldende forskrift punkt 15, 24 og 29 til 31, er dette relatert til hva slags beslutning råd, utvalg eller nemnder har fattet og blitt enige om å fremme som sin uttalelse, forslag eller råd. Departementet mener at det er hensiktsmessig å klaregjøre dette tydeligere. Derfor foreslås det at begrepet «vedtak» ikke videreføres, men erstattes med «beslutning». Videre foreslås det at begrepet «forslag» tas ut da dette etter normal språkbruk vil være omfattet av «uttalelser og råd», jf forskriften § 2.

Departementet bemerker at der hvor råd, utvalg og nemnder er gitt konkrete oppgaver, eksempelvis i forbindelse med personellforvaltningen, vil dette fremkomme direkte i den relevante forskrift, samt under opplistingen av det enkelte råds, utvalg og nemnds oppgaver i instruksen.

Både loven og forskriften uttaler at samarbeid mellom Heimevernet og sivilbefolkningen er viktig. For å understreke dette er det derfor tatt inn en bestemmelse om informasjonsplikt, jf. forslaget § 3. Inneholdet av denne er ytterligere spesifisert i instruksen.

Videre er det departementets syn at medlemmer i råd, utvalg og nemnder bør være underlagt de samme taushetsbestemmelser som gjelder for offentlige tjenestemenn etter forvaltningsloven. Dette er en plikt som vil påhvile medlemmene og derfor er det departementets syn at dette da bør fremgå av forskriften, jf. forslaget § 4 første ledd.

Når det gjelder forskriften § 4 andre ledd er dette en videreføring av gjeldende forskrift punkt 28 og i samsvar med 2011-forslaget.

Forskriften § 5 om godtgørelse er en videreføring av gjeldende forskrift punkt 33 bokstav b og c. I og med at dette er en rettighet mener vi det er riktig at denne inntas i forskriften.

§ 6 i forslaget fastslår at Forsvarsdepartementet i instruks kan gi nærmere regler om oppgavene, sammensetningen og informasjonsplikten. Utkast til instruks følger vedlagt. I lys av dette anser departementet at det ikke lenger er behov for at Generalinspektøren for Heimevernet gis særskilt fullmakt til justeringer i regelverket for råd, utvalg og nemnder. Av den grunn videreføres ikke gjeldende forskrift punkt 3.

I gjeldene forskrift punkt 82 er Forsvarsdepartementet gitt fullmakt til å foreta mindre endringer i forskriften. Denne bestemmelsen videreføres ikke. Ved endringer av forskriften vil det være forsvarsloven § 5 andre ledd som skal følges.

Endringene vil ikke ha noen negative økonomiske konsekvenser. Derimot vil innsparinger kunne være mulig ettersom man ikke lenger har kommunal heimevernsnemnder.