

**dsb**Direktoratet for
samfunnssikkerhet og beredskap

08 OKT 2008

1 av 6

Vår saksbehandler
Elin Olsen, tlf. 33 41 25 95Dokument dato
2008-10-03Deres dato
2008-06-30Vår referanse
08/4902/OLELDeres referanse
2004/08231/AHO

Justis- og politidepartementet

Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

JUSTISDEPARTEMENTET	
08 OKT 2008	
SAKSNR.	200408231
AVD/KONT/BET	RBA / RBA / HAS
DOK.NR.	109
ARKIVKODE	614.9

Arkivkode
800

Høringsuttalelse utkast til ny lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret

Innledning

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) viser til høring om forslag til ny lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret.

Sivilforsvarets oppgave var tidligere i hovedsak innrettet mot å være landets redningstjeneste i krig. I lovforslaget formaliseres etaten som statlig forsterkningsressurs for nød- og redningsetatene og andre offentlige myndigheter ved uønskede hendelser i så vel krig som fred. De tradisjonelle beskyttelsestiltakene for sivilbefolkningen er videreført. Det er gitt nye og utvidede bestemmelser om evakuering av sivilbefolkningen, og det er foreslått en lovmessig plikt for kommunene om å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser og lage beredskapsplaner som også skal øves.

DSB er i det vesentligste enig i det fremsatte lovforslaget. Særlig fremheves formaliseringen av Sivilforsvaret som statlig forsterkningsressurs, klare og tydelige bestemmelser om forvaltning av Sivilforsvarets materiell, og formalisering av kommunenes plikt til å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser og på bakgrunn av disse lage beredskapsplaner som skal øves.

Vi mener likevel det er behov for enkelte presiseringer/utdypinger av et fåtall av de foreslåtte lovbestemmelsene som enten bør komme direkte frem av loven eller i det minste fremheves i forarbeidene. Nedenfor kommenteres disse forholdene i den rekkefølge de er omtalt i lovforslaget.

Navn på loven

DSB mener lovens fulle navn bør være "Lov om beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret". Vi er av den oppfatning at begrepet "beredskapsplikt" favner lovens materielle innhold bedre enn begrepet "kommunal beredskapsplikt".

Mange lover med lange navn gis i tillegg ofte en forenklet benevnelse, også av lovgiver selv. DSB kan ikke se at en forkortet betegnelse er brukt i kommentarene, men det vil kunne skje også med denne loven. Vi registrerer blant annet at uttrykket "Utkast til ny lov om kommunal beredskapsplikt" er brukt på departementets hjemmeside som presenterer høringsutkastet. Denne forkortelsen mener DSB er uheldig fordi den overhodet ikke er dekkende for de forhold loven er ment å regulere. Fortrinnsvis ønsker vi derfor at lovgiver i dette tilfellet ikke benytter en forkortet tittel. Om dette likevel er ønskelig foreslås "sivil beskyttelse" (Civil Protection Act) siden lovens grunnidè bygger på felles ansvar for vern av sivilbefolkningen.

Postadresse
Direktoratet for
samfunnssikkerhet og beredskap
Hovedkontor
Postboks 2014
3103 Tønsberg

Kontoradresse
Rambergveien 9
3115 Tønsberg

E-post
postmottak@dsb.no

Telefon
33 41 25 00

Internett
dsb.no

Telefaks
33 31 06 60

Org.nr.
974 760 983
Hovedkontoradresse
Rambergveien 9
3115 Tønsberg

§ 1 Formål

Det er en betydelig fordel at det i lovforslaget ikke er knyttet noen betingelser om at den uønskede hendelsen må være av akutt karakter, men at loven både regulerer aktiviteter i forkant og i etterkant av en beredskapsinnsats, og dermed både omfatter skadeforebyggende, skadebegrensende og normaliserende tiltak.

§ 5 Allmennhetens bistandsplikt i akuttsituasjoner

Det kan reises spørsmål om det er hensiktsmessig å benytte begrepet "innsatsleder i Sivilforsvaret", se § 5 første ledd, siden begrepet "innsatsleder" blant annet også benyttes når en hel skadestedsledelse, f.eks. under ledelse av politiet, nedsettes. Øverste operative leder kalles da "innsatsleder". Det må eventuelt klart fremgå av kommentarene til lovbestemmelsen hvem som er ment å omfattes av begrepet, siden "innsatsleder i Sivilforsvaret" ikke er et kjent begrep. Samtidig bemerkes at § 5 første og annet ledd må ses i sammenheng, slik at den som omfattes av begrepet "innsatsleder i Sivilforsvaret" vil være i stand til å vurdere den aktuelle situasjonen etter bestemmelsens annet ledd.

For øvrig er det positivt at krav på erstatning for skade som følge av en pålagt innsats lovhjemles.

§ 8 Tjenesteplikt – generelle regler

DSB ønsker videreført i lovs form bestemmelsen i sivilforsvarsloven av 1953 om at tjenestepliktige er beskyttet mot oppsigelse fra stilling på grunn av tjenesten i Sivilforsvaret. En tilsvarende bestemmelse fremgår også av heimevernsloven § 30.

En utvikling i samfunnet der færre ansatte skal ivareta nødvendige arbeidsoppgaver, gjør at arbeidsgivere synes stadig mer sårbare for fravær. Dette fører til at mange arbeidsgivere i dag er mer negative til å måtte gi slipp på sine ansatte uten konsekvenser for den ansatte selv (f.eks. kortere ferie, trussel om oppsigelse med mer).

De senere års naturskapte hendelser (flom, skred og skogbranner) tyder samtidig på at det er et minst like stort behov som tidligere for å ha tilgang på øvet og kompetent sivilforsvarspersonell. Av den grunn mener DSB det er svært viktig å markere viktigheten av de tjenestepliktiges oppgaver overfor arbeidsgivere gjennom en lovbestemmelse som samtidig ivaretar og tydeliggjør den enkelte tjenestepliktiges rettigheter.

Forslag til ny § 8 annet ledd:

"Tjenestepliktig er beskyttet mot oppsigelse fra stilling på grunn av tjenesten i Sivilforsvaret".

Når det gjelder bestemmelsen om bruk av vernepliktige i Forsvaret bør det vurderes om det av kommentarene til bestemmelsen bør fremgå at dette er personell som fremfor alt er aktuelle å benytte i henhold av lovforslagets § 5 (om allmennhetens bistandsplikt i akuttsituasjoner), og som er beredskapsdisponerte.

§ 12 Tjeneste ved sivilforsvarsberedskap med mer

Vi foreslår at begrepet "sivilforsvarsdistriktet" endres til et begrep som kan benyttes selv om Sivilforsvarets organisering i fremtiden skulle bli endret. Vi foreslår begrepet "tjenestestedets ansvarsområde" som må utdypes nærmere i kommentarene til loven.

Forslag til ny § 12 annet ledd første punktum:

"Ved erklært sivilforsvarsberedskap i henhold til § 4, må den tjenestepliktige ikke forlate tjenestestedets ansvarsområde uten samtykke av Sivilforsvarets myndigheter."

§§ 14 og 15 Kommunens plikter samt lagring og vedlikehold av Sivilforsvarets materiell

For kommunene vil Sivilforsvaret være en sentral samarbeidsaktør ved uønskede hendelser. Erfaringer viser at kommunale beredskapsressurser ved belastninger ut over det normale raskt blir uttømt. Samarbeid og samvirke på tvers av sektorer er nødvendig, og det er viktig at kommunenes robusthet kan understøttes av Sivilforsvaret.

Et nært praktisk og økonomisk samarbeid mellom kommunene og Sivilforsvaret var en viktig forutsetning i sivilforsvarsloven av 1953. Dette videreføres i lovforslagets §§ 14 og 15 hvor det økonomiske ansvaret for den enkelte vertskommune med sivilforsvarslager og sivilforsvarsmateriell utjevnes på alle landets kommuner (se § 15 annet og tredje ledd). Dette fører til at kommuner hvor sivilforsvarslagre og sivilforsvarsmateriell fysisk er lokalisert, ikke vil bli økonomisk urettferdig belastet i forhold til kommuner som ikke har sivilforsvarslager og sivilforsvarsmateriell.

- Til § 14 annet ledd bokstav d – Kommunens plikter:

Det er positivt at lovteksten i § 14 annet ledd bokstav d om materiell er nøytral i forhold til hva slags type materiell Sivilforsvaret til enhver tid skal ha. I kommentarene til bestemmelsen bør det imidlertid vurderes å presisere at kommunens eget rednings- og beredskapsutstyr som følge av lokale risiko- og sårbarhetsanalyser ikke er ment å omfattes av denne bestemmelsen.

Videre reises spørsmål om ikke begrepet "vedlikehold" bør utgå av lovtekstens bokstav d idet det etter lovforslagets § 15 fremgår at det er Sivilforsvaret som skal sørge for vedlikeholdet.

Formålet med § 14 annet ledd bokstav d er å ansvarliggjøre kommunens ansvar i forhold til dets oppgaver i forbindelse med lagring av Sivilforsvarets materiell, jf § 15. Det må derfor helt klart fremgå både i lovtekst og av kommentarene til lovbestemmelsen at det nettopp er lokalisering og lagring av sivilforsvarsmateriell som omfattes av bokstav d. Slik lokalisering skjer vanligvis i nær dialog mellom berørte kommuner og Sivilforsvaret. Videre må det presiseres at det endelige valg av lager og lokalisering tilligger Sivilforsvarets myndigheter, jf lovforslaget § 15 første ledd. Dette synliggjør dermed at den enkelte kommune kan inviteres, men også har plikt til aktiv medvirkning i den praktiske lokalisering av sivilforsvarslagre. Etter dette anmodes om en presisering av bestemmelsen som følger:

d) "ivareta oppgaver i forbindelse med lagring av Sivilforsvarets materiell, herunder stille til rådighet og drifte lagerlokale jf § 15"

- Til § 14 annet ledd bokstav b – Kommunens plikter:

I kommentarene til lovforslagets § 14 annet ledd bokstav b bes det presisert at denne bestemmelsen videreføres fra sivilforsvarsloven av 1953. Videre må det fremgå at kommunens plikt etter bokstav b kun gjelder bygging av nye sivilforsvarsanlegg til operativ bruk for Sivilforsvaret som Sivilforsvaret selv finner nødvendig å bygge. Det må også klart fremgå at kommunen, ved å stille kommunal grunn til rådighet etter bokstav b, ikke dermed slipper unna de oppgaver som pålegges etter bokstav d (blant annet å stille egnet lager til bruk for Sivilforsvaret).

Samtidig må det presiseres at det eiendomsrettslige forhold som er regulert i bokstav b er en total og eksklusiv bruksrett over grunnen. Dette er viktig fordi det ved avhending av sivilforsvarsanlegg har vært reist spørsmål om hvordan bruksretten er å forstå juridisk. De juridiske utredninger DSB har fått

utarbeidet slår fast at tomtfesteloven og servituttløven gjelder analogisk for Sivilforsvarets anlegg nettopp i slike tilfeller hvor forslag til ny § 14 annet ledd bokstav b danner rettsgrunnlaget. Alle bestemmelsene i lovforslaget § 14 annet ledd er begrenset til å gjelde formål som ivaretar Sivilforsvarets oppgaver og tiltak jf lovforslagets § 6. Følgelig kan ikke bruksretten til bygg som Sivilforsvaret har bygget på kommunal grunn jf lovforslagets § 14 annet ledd bokstav b fritt overdras. Bestemmelsen i bokstav b er imidlertid ikke til hinder for at det fra Sivilforsvarets side inngås avtale med grunneier som medfører at anlegget kan overdras til tredjemann som en alminnelig tomtfesteavtale eller en begrenset servittutt. Den erfaring DSB gjennom de siste årene har fått nettopp vedrørende spørsmål om avhending av sivilforsvarsanlegg på kommunal grunn, bør tilsi at lovgiver tilstreber klare og tydelige kommentarer også til denne bestemmelsen slik at det ikke kan reises tvil om lovtolkningen.

- Til § 15 annet ledd – Lagring og vedlikehold av Sivilforsvarets materiell:

I kommentarene til § 15 bes det presiseres at det administrative ansvar staten overtar ved selv å vedlikeholde materiellet, ikke også innebærer en fritakelse for kommunen fra å stille lager til rådighet og drifte dette jf § 14 annet ledd bokstav d.

§ 16 kommunal beredskapsplikt – risiko- og sårbarhetsanalyse

All erfaring tilsier at uønskede hendelser løses best lokalt, hos de som kjenner menneskene og lokalmiljøet. Lovforslagets bestemmelser om kommunal beredskapsplikt er en viktig nyvinning i det kommunale beredskapsarbeidet, og kommunene får synliggjort sin rolle som fundament i det nasjonale systemet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Etter vår oppfatning har departementet fremmet et godt utgangspunkt til lovbestemmelse med en interessant kopling til plan- og bygningsloven. Vi reiser imidlertid spørsmål om bevisstheten hva gjelder innholdet av begrepene "lokalsamfunnet" og "sektorovergripende".

- Til § 16 første ledd:

Etter vår mening er disse to begrepene noe vage og avgrensende for risiko- og sårbarhetsanalysen. Samtidig er vi usikre på om bruk av disse begrepene står i forhold til departementets intensjoner med utforming av § 16 første ledd, jf departementets uttalelse s 27 (om behovet for lovregulering).

I lovforslaget fremheves kommunen som fundamentet i den lokale beredskapen, og en viktig forvalter av samfunnsviktige funksjoner. Videre er det presisert at beredskapsplikten skal gjelde alle kommunenes ansvarsområder. Kommunene er imidlertid også et geografisk område og en organisasjon/virksomhet som ivaretar mange roller, f eks som arealforvalter, lokal myndighet, tjenesteprodusent/kjøper og tilbyder. Etter vår mening bør derfor begrepet "lokalsamfunnet" endres til "kommunen". Velger departementet likevel å benytte begrepet "lokalsamfunnet" må det presiseres i kommentarene hva et lokalsamfunn her faktisk er ment å være.

Forslag til ny § 16 første ledd første punktum:

Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer, og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen."

Det kommunale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er i dag fragmentert i ulike lover som stiller krav til risiko- og sårbarhetsanalyser. De ulike kommunale sektorene innen samfunnssikkerhet og beredskap samarbeider i ulik grad og kommunens arbeid kan derfor fremstå som fragmentert. Et av målene med å få lovhjemlet en kommunal beredskapsplikt vil derfor være å sikre et koordinert og helhetlig samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene. Av den grunn mener vi derfor

departementet, for å unngå uklarheter, bør vektlegge samfunnssikkerhet i et mer helhetlig perspektiv. Det er vår oppfatning at en sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse kan tolkes som en sammenstilling av risiko- og sårbarhetsanalyser gjennomført på de ulike kommunale hovedsektorområdene (oppvekst, helse/sosial, teknisk og kultur) uten at totaliteten i den kommunale virksomhet kommer til uttrykk, og uten at vi får blikk for helhet og gjensidig avhengighet mellom de ulike sektorer. Etter dette mener vi at begrepet "sektorovergripende" bør erstattes med "helhetlig", og at det tydeliggjøres i kommentarene til bestemmelsen hva som menes.

Forslag til ny § 16 første ledd annet punktum:

"Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse".

- Til § 16 annet ledd:

I kommentarene til bestemmelsen bør det blant annet fremgå at kravene til risiko- og sårbarhetsanalysene i plan- og bygningsloven og utkastet til denne loven har ulikt detaljeringsnivå, og at de ikke erstatter hverandre, men kan være utfyllende. Samtidig bemerkes at det i kommentarene til bestemmelsen må sies noe om hvordan avdekket risiko og sårbarhet skal følges opp i kommunen. Etter vår erfaring er det ikke alltid relevant å følge opp de ulike funnene fra risiko- og sårbarhetsanalysene gjennom beredskapsplanleggingen eller i planer etter plan- og bygningsloven.

Samtidig reises spørsmål om lovforslaget ikke også bør ha en bestemmelse om hva kommunene skal gjøre med avdekket risiko som kan få konsekvenser for nabokommuner, virksomheter mv.

- Til § 16 tredje ledd:

Det synes etter DSBs oppfatning noe uheldig i lovs form å forankre risiko- og sårbarhetsanalysen i rullering av kommuneplanen. Dette skyldes fremfor alt at den nye plan- og bygningsloven har gått bort fra fire års rullering av kommuneplanen, og i stedet gitt bestemmelser om å utarbeide og vedta en planstrategi hver valgperiode og senest innen ett år etter konstituering. I dette arbeidet skal det tas stilling til om gjeldende kommuneplan skal revideres, eller om den skal videreføres uten endringer.

Riktignok skal kommuneplanen ha en handlingsdel som angir hvordan kommuneplanen årlig skal følges opp og revideres, men vi er usikre på om kommunene vil legge risiko- og sårbarhetsanalysene inn i denne handlingsplanen.

Videre fremgår av St. meld. nr 22 (2007-2008) "Samfunnssikkerhet - samvirke og samordning" at det er en målsetning at kommunene selv tar ansvar for et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med beredskap. Vi tror ikke en lovfesting om et krav til rullering av risiko- og sårbarhetsanalyser og oppdatering av beredskapsplanene er tilstrekkelig for å nå et slikt mål. Etter dette mener vi lovforslaget til § 16 tredje ledd bør omformuleres slik at kravene i nevnte stortingsmelding kan innfris, eventuelt må kommentarene til bestemmelsen utdypes, slik at egne forskrifter om dette kan fastsettes.

§§ 18 – 23 Evakuering

I gjeldende sivilforsvarslov fra 1953 er evakuering begrenset til tiltak i forbindelse med krigsutflytting. Innenfor et risiko- og sårbarhetsbilde inngår imidlertid evakuering av befolkningen som et nødvendig tiltak uavhengig av om det skjer i krig eller i fred. DSB mener derfor det er positivt at det innføres et evakueringsbegrep som rettslig sett dekker all flytting av befolkningen ved uønskede hendelser. Med dette dekkes et lovtomt rom.

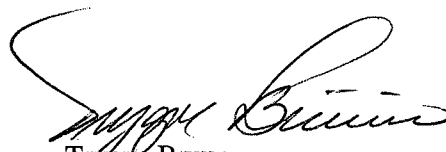
Avsluttende bemerkning

Tjenestepliktig personell i Sivilforsvaret utsettes for risiko med grunnlag i lovpålagt tjenesteplikt. DSB støtter departementets oppfatning at det er av avgjørende betydning at sikkerheten ved tjenesten er tilfredsstillende ivaretatt. I dette ligger at forholdet til arbeidsmiljølovens regler om helse, miljø og sikkerhet må avklares, slik at det ikke kan reises tvil om at også tjenestepliktige i Sivilforsvaret omfattes av disse bestemmelsene.

Med hilsen
for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap



Jon A. Lea
direktør



Trøgve Bruun
avdelingsdirektør