



DET KONGELEGE
FORSVARSDEPARTEMENT

JUSTISDEPARTEMENTET	
13 OKT 2008	
SAK NR:	200468231
AVD/OM/DEL:	ROA ROA/HAS
DOK NR:	126
ARKIVKODE:	614.9

Justis- og politidepartementet

Tidl ref
200408231

Vår ref
2008/00654-13FD III 1/TBT/051.1

Dato
07 OKT 2008

HØRING - UTKAST TIL LOV OM KOMMUNAL BEREDSKAPSPLIKT, SIVILE BESKYTTELSESTILTAK OG SIVILFORSVARET

Generelle kommentarer

Forsvarsdepartementet (FD) konstaterer at det foreliggende lovforslaget ikke representerer radikale endringer i forhold til de prinsipper som gjeldende sivilforsvarslov m/forskrifter bygger på, selv om det blant annet foreslås innført beredskapsplanleggingsplikt for kommunene, unntaksvis beordringsadgang til tjeneste i utlandet for sivilforsvarspersonell, overføring av tilfluktsromtjeneste og enkelte andre fullmakter og oppgaver fra Sivilforsvaret til kommunale og private eiere/brukere, samt en delvis utvidelse av lovens hjemler til å forebygge og motvirke katastrofer og lignende hendelser i fredstid.

I det alt vesentlige synes forslaget å representere en nødvendig og fornuftig modernisering av gjeldende lovgivning. Lovforslaget er imidlertid på enkelte punkter uklart. Bl.a. må forholdet til Forsvarets bistandsplikt og forholdet mellom sivilforsvarsekspropriasjon og militær rekvisjonsmyndighet avklares.

Gjennomgående stiller vi for øvrig spørsmålet om krigsbegrepet bør erstattes med begrepet væpnet konflikt, som er den mer korrekte term i forhold til internasjonal humanitær rett. Alternativt bør lovens begreper i relasjon til å skille mellom fredstid og væpnet konflikt/krigstid knyttes opp til de internrettslige terskelkriterier som er benyttet i beredskapsloven av 1950 § 3.

Om forannevnte forhold, samt øvrige endringsforslag i forhold til gjeldende utkast, viser vi nærmere til våre kommentarer nedenfor til de enkelte paragrafer.

På s. 8 i høringsnotatet fremgår det at reglene for kommunal beredskapsplikt er gitt en utforming som åpner for koblinger mot kommunale planprosesser slik disse er presentert i forslag til ny plan- og bygningslov, og det redegjøres s. 28 og 29 nærmere for hvordan risikoanalyser og beredskapsplaner kan kobles mot prosessene ihht. plan- og bygningsloven. Vi er kjent med at det har vært diskutert ulike mulige lover der kommunal beredskapsplikt kunne hjemles, herunder bl.a. plan- og bygningsloven som var gjenstand for revisjon tidligere i år. Vi mener at ved å hjemle kommunal beredskapsplikt i plan- og bygningsloven, kunne man i større grad ha synliggjort oppfølging og inkorporering av særlig sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyser i det generelle kommunale planleggingssystemet. Vi ser at det også er forhold som taler for at kommunal beredskapsplikt hjemles i loven som nå er på høring, og vil ikke anbefale noen endring på dette. Vi savner imidlertid en nærmere begrunnelse for hvorfor kravet til kommunal beredskapsplikt nå foreslås hjemlet i en lov som i så stor grad omhandler den statlige etaten Sivilforsvaret og ikke i plan- og bygningsloven.

På et punkt er vi tvilende til koblingen som gjøres mellom kommunal beredskapsplikt og plan- og bygningsloven. S. 28 fremgår en omtale av hvordan den kommunale beredskapsplanen kan utarbeides som handlingsdel til en kommunedelplan for samfunnssikkerhet og beredskap. I flg plan- og bygningsloven § 11-2 skal kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Vi oppfatter en slik handlingsdel som en plan for ønsket utvikling av et område, og som prioriterer ressursbruk, planleggings- og samarbeidsoppgaver og konkretiserer tiltak innenfor kommunens økonomiske rammer. En slik handlingsdel for temaet samfunnssikkerhet og beredskap vil utvilsomt være nyttig, men det vil være noe annet enn en beredskapsplan med det innhold som foreslås i § 17, altså en rent operativ plan for kommunens håndtering av en krise.

På s. 18 i høringsnotatet heter det, uten forbehold, at store hendelser i fredstid i dag er dimensjonerende for Sivilforsvarets organisasjon og styrkeoppsett. Å verne liv, helse, miljø og materielle verdier i tilfelle væpnet konflikt er imidlertid fortsatt en viktig oppgave for Sivilforsvaret også etter det nye lovforslaget. I høringsnotatet s. 19 fremheves også at hovedbegrunnelsen for opprettelsen av Sivilforsvaret fortsatt tilsier viktige oppgaver i tilknytning til krig. Vi stiller derfor spørsmål ved utsagnet i høringsnotatet. I hvert fall for enkelte deloppgaver vil vi anta at krigstidsoppgavene fortsatt kan ha en delvis dimensjonerende effekt.

På s. 33 i høringsnotatet heter det at det ikke lenger er hensiktsmessig å videreføre nåværende planer for krigsutflytting, som følge av endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen og den våpentekniske utvikling. Dette begrunnes også med at krigshandlinger "man har observert de senere årene har vært kortvarige, intense og

begrensede i omfang". Det tas derfor til orde for å følge en generell policy for fremtiden om ikke å flytte sivilbefolkningen i stort omfang for å verne dem mot krigshandlinger, en såkalt "stay-put policy". FD er ikke uenig i at planer for krigsutflytting må sees i lys av sikkerhetspolitiske utviklingstrekk, og at den tradisjonelle planleggingen for krigsutflytting opphører. På den annen side vil det være svært vanskelig, og antagelig uforsvarlig, å legge de senere års erfaringer fra enkelte konfliktområder til grunn for langsiktig fremtidig policy for den eventualitet at væpnet konflikt skulle ramme norsk territorium en gang i fremtiden. FD ber derfor om at teksten vedrørende dette nyanseres i proposisjonen som skal utarbeides, og at man i selve lovteksten opprettholder dagens hjemler også for krigsutflytting (hvilket så langt vi kan se er dekket i det foreliggende lovutkastet).

Verken høringsnotatet eller lovforslaget omtaler den situasjon at flere myndigheter kan ha ulike hjemler til å treffe de samme tiltak som er omhandlet i lovforslaget, og i så tilfelle hvilke myndigheter som skal ha forrang. Et praktisk eksempel er lovforslagets kapittel VI om evakuering, sett opp mot militære myndigheters evakueringsmyndighet for militære formål i medhold av militære rekvisisjonslov § 4. Selv om slike konfliktsituasjoner ikke bør løses i selve lovteksten, legger vi til grunn at lovforslaget ikke legger opp til noen endringer i forhold til gjeldende forskrifts- og instruksbaserte avklaringer om slike forrangsprinsipper mv.

Kommentarer til de enkelte paragrafer

Til § 1

I moderne folkerett skilles det mellom væpnet konflikt (internasjonal eller ikke-internasjonal væpnet konflikt) og krig. Man kan altså tenke seg at det foreligger en væpnet konflikt, som ikke er å anse som krig. Denne folkerettslige sontring er ikke avgjørende for hvorledes krigsbegrepet skal forstås i norsk intern rett. I prinsippet må hver enkelt lov tolkes for seg, selv om visse harmoniseringstolkninger normalt vil gjøres. Vi viser til nærmere om dette i NOU 1995:31 *Beredskapslovgivningen i lys av endrede forvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser*.

Det foreliggende lovforslaget skal gjelde både i fred, krise, væpnet konflikt og krig. Begrepet "krigs- og fredstid" må tolkes deretter, og det bør derfor presiseres i forarbeidene at begrepet "krigstid" i paragrafens forstand også omfatter væpnet konflikt som berører eller kan tenkes å berøre norsk territorium (som ikke naturlig dekkes av begrepet "fredstid"). Alternativt kan man i selve lovteksten i stedet benytte termen "fred, krise og krig" for å gjøre det uttrykkelig klart at loven dekker hendelser i hele krisespekteret.

I annet ledd i § 1 bør det etter vårt syn, som i gjeldende sivilforsvarslov, presiseres i selve lovteksten at de tiltak som loven skal bidra til å gjennomføre, er "av ikke militær art". Dette er viktig for å understreke Sivilforsvarets sivile innretning, hvilket er en

forutsetning for å opprettholde respekten for Sivilforsvarets særskilte beskyttelse etter folkeretten i væpnet konflikt.

Til § 3

I definisjonene av "uønsket hendelse" og "større uønsket hendelse" bør "og" erstattes med "eller". Begrunnelsen for dette er at man neppe har ment at loven kun kan benyttes der skadevirkningene kumulativt rammer liv, helse, miljø og materielle verdier. Det må være tilstrekkelig om ett eller noen av disse kriteriene innfris for at situasjonen skal kunne defineres innenfor disse begrepene.

Til § 4

Det fremgår at sivilforsvarsberedskap skal kunne innføres også i fredstid. Utover enkelte av de plikter dette medfører for Sivilforsvaret og dets personell, fremgår det ikke av høringsdokumentet hva en slik beredskap skal kunne medføre. Kongen skal imidlertid kunne gi nærmere forskrifter om dette. Siden det fremgår av kommentaren til § 4 at konsekvensene av erklært sivilforsvarsberedskap er av inngripende karakter for nasjonen som helhet, antar vi at en slik beredskap også vil kunne få rettsvirkninger for andre enn Sivilforsvaret og dets personell. Den vil trolig kunne sammenlignes med ordningen med å erklære et nærmere definert område i landet for "katastrofeområde". Etter vårt syn vil "katastrofeområde" (eller evt. "kriseområde") være et bedre og mer selvforklarende begrep enn "sivilforsvarsberedskap", som kan oppfattes som avgrenset til etaten Sivilforsvaret sin beredskap. Begrepet "katastrofe" dekker også de utfordringer for sivilbefolkningen som loven tar sikte på å forebygge og motvirke. Å erklære et område som katastrofeområde antas også å ha større psykologisk effekt for sivilbefolkningen, bl.a. fordi det tydeligere impliserer situasjonens alvor og demonstrerer myndighetenes handlekraft. Vi vil derfor presumere at begrepsbruken i denne sammenheng er viktig, og at etablering av et system for erklæring av katastrofeområder vil kunne bidra til å lette myndighetenes krisehåndtering fremfor å basere seg på sivilforsvarsberedskap som terminologi. Vi foreslår imidlertid ikke at erklæring av katastrofeområde skal medføre andre konsekvenser eller utvidede fullmakter enn de som det i lovforslaget siktes til med sivilforsvarsberedskap.

FD er enig i at iverksettelse av sivilforsvarsberedskap (evt. erklæring av katastrofeområde) er en så viktig beslutning at den bør treffes av Kongen i statsråd. I akutte situasjoner bør imidlertid beslutningen være forhåndsdelegert til justisministeren (som vil rådføre seg med statsministeren og andre særlig berørte statsråder dersom tiden tillater det) fremfor å basere seg på ulovfestede nødrettsprinsipper.

Til § 5

Iverksettelse av sivilforsvarsberedskap etter § 4 kan skje i relasjon til større uønskede hendelser, selv om situasjonen ikke er akutt. Det er i samsvar med prinsippet om iverksettelse av preventive tiltak så tidlig som mulig. I etterkant av en større hendelse kan det dessuten være omfattende behov for etterfølgende tiltak, selv om det ikke (lenger) er akutt fare for tap av liv eller skade på helse, miljø eller materielle verdier. Det vises til høringsnotatet s. 13, som understreker at loven også regulerer aktivitet som foregår i forkant og i etterkant av en beredskapsinnsats, og derfor omfatter både skadeforebyggende, skadebegrensende og normaliserende tiltak. Vi reiser derfor spørsmålet om § 5 oppstiller en unødig og uhensiktsmessig begrensning når allmennhetens bistandsplikt kun oppstår i akuttsituasjoner. Vi har forståelse for at en slik inngripende plikt til å bistå kun skal reserveres for de mest alvorlige situasjoner, men dette bør gjøres på andre måter enn å trekke skillet mellom akutte og ikke-akutte uønskede hendelser. En mulighet er å begrense bistandsplikten kun til situasjoner hvor det er fare for *større uønskede hendelser*.

Samtidig bør tredje ledd i § 5 om erstatning ikke kun gjelde skade på den bistandspliktiges person eller vedkommendes materielle verdier, men utvides til også å omfatte annet økonomisk tap som den bistandspliktige påføres som følge av bistandsplikten.

I første ledd bør "skade på liv, helse, miljø og materielle verdier" erstattes med "skade på liv, helse, miljø eller materielle verdier", jf. kommentarer ovenfor til § 3.

Når det gjelder hvem som plikter å bistå etter § 5, kan man antagelig finne en viss veiledning i paragrafens overskrift, som retter seg mot "allmennheten", som kan tyde på at bistandsplikten gjelder private fysiske og juridiske personer. På den annen side benytter første ledd begrepet "enhver", som også kan forstås å omfatte enhver fysisk og juridisk person, inkludert andre offentlige myndigheter og etater. Dette bør avklares nærmere i forarbeidene, og fra FDs side mener vi at Forsvaret ikke med dette pålegges en *plikt* til å bistå Sivilforsvaret, hvilket vil representere en endring i forhold til gjeldende prinsipper og vil være uønsket som følge av at Forsvaret i alvorlige tilfeller av uønskede hendelser kan tenkes å måtte prioritere andre oppgaver. Dette endrer ikke på at Forsvaret er en viktig bistandsressurs i mange samfunnssikkerhetsscenarier.

Til § 6

Som en følge av at Sivilforsvarets innsats og oppgaver i lovforslaget utvides ytterligere i fredstid, bør første ledd i § 6 ikke lenger kun relatere seg til "i krig eller når krig truer". Den siterte passus kan kanskje med fordel strykes. Det er like fullt viktig å signalisere at krigstidsoppgavene fortsatt er viktige for Sivilforsvaret. Vi foreslår derfor å erstatte "i krig eller når krig truer" med begrepet i § 1 om "krigs- og fredstid", jf. også at dette

begrepet også er brukt i § 6 annet ledd, eller alternativt "fred, krise og krig" jf vår kommentar til § 1.

Det bør presiseres at "beredskapsetatene" i annet ledd kun henspeiler på sivile beredskapsetater. Understøttelse av Forsvaret, som jo også kan anses som en beredskapsetat, vil kunne sette beskyttelsen av Sivilforsvaret i fare, i hvert fall under væpnet konflikt.

At Sivilforsvaret skal inneha "ordensmyndighet", jf. tredje ledd bokstav d, fremstår som uklart for oss. I høringsnotatets kommentar til § 6 fremgår at denne myndigheten står tilbake for politiets myndighet, men at myndigheten inkluderer å "gjenopprette og opprettholde orden i skaderammede områder og trafikkavvikling som er nødvendig for å sikre skadestedet". Innenfor denne rammen forstår vi det slik at Sivilforsvarets personell tillegges en form for generalfullmakt. Det er imidlertid høyst uklart hvor langt deres myndighet går, når de ikke samtidig er eller kan tildeles politimyndighet for å gjennomføre f. eks. fysisk bortvisning av utenforstående personer. Den foreslåtte ordensmyndigheten bør derfor omtales og drøftes nærmere i proposisjonen som skal fremmes.

I tredje ledd bokstav e om hvilke typer internasjonale oppdrag Sivilforsvaret skal fokusere på, introduseres et nytt begrep – "ulykker og katastrofer". Primært vil vi ta til orde for å i stedet benytte begrepet uønskede hendelser, som allerede er definert i § 3. Subsidiært bør begrepet "ulykker og katastrofer" enten klargjøres i forarbeidene eller legaldefineres tilsvarende.

Til § 11

Den unntaksvise beordringshjemmelen som i annet ledd er lagt til Kongen i statsråd reiser et spørsmål om hvem som treffer den faktiske beslutning om å benytte hjemmelen. Kongen i statsråd skal gi "bestemmelser" om slik beordringsplikt, men hvem treffer den konkrete beslutning om å benytte hjemmelen i en gitt situasjon overfor nærmere angitt tjenestepliktige? Vi foreslår at Kongen i statsråd bør kunne gi bestemmelser om at slik beslutning treffes av Justisdepartementet, men i så fall bør dette komme klarere frem i lovforslagets motiver.

Til § 14

Til annet ledd bokstav c reiser vi spørsmålet om ikke kommunens plikt til å understøtte Sivilforsvarets innsats i kommunen nå også bør gjelde i fredstid, og ikke kun når det er "nødvendig som følge av krigshandlinger". Vi ser ingen grunn til at kommunens plikt til å bistå med innkvartering, bespisning og "annen bistand" skal være større i krigstid enn f. eks. hvis sivilforsvarsberedskap iverksettes i fredstid i en kommune.

Om annet ledd bokstav g vises til kommentarene nedenfor til § 19.

Til § 16

Risikoanalyser ble opprinnelig utviklet for å prioritere mellom uønskede hendelser i teknologiske systemer i industrien, som grunnlag for å vurdere tiltak. I en slik sammenheng var det enkelt å benytte statistiske erfaringsdata, og på den bakgrunn vurdere sannsynligheter og konsekvenser knyttet til ulike uønskede hendelser. Dette blir noe mer krevende når metoden skal benyttes på samfunnsnivå.

For at risiko- og sårbarhetsanalyse skal fungere som en hensiktsmessig metode innen kommunalt beredskapsarbeid, må lovpålegget følges opp med nærmere retningslinjer som sikrer at analysearbeidet:

- i tillegg til natur og teknologi også vurderer organisatoriske og menneskelige faktorer
- går på tvers av sektor- og organisasjonsgrenser
- også vurderer hendelser som har utspring utenfor kommunen (eks.: hendelser i nasjonale infrastrukturer, i nærliggende kommuner og internasjonalt)
- vurderer gjensidige avhengigheter mellom systemer og sektorer
- tar høyde for at grunnlaget for sannsynlighetsvurderinger kan være mangelfullt
- vurderer mulige tiltak og deres effektivitet med hensyn til at iverksetting vil skje i et samfunn som er sammensatt og komplekst
- ikke fører til for sterkt fokus på hendelser med høy sannsynlighet (erfaringer viser at bruk av risikoanalyser kan medføre at beredskapsarbeidet dreies mot tradisjonelle hverdagshendelser, og ikke mot de virkelig store krisene).

Til § 18

Kongens myndighet til å beslutte evakuering til vern av sivilbefolkningen bør gjelde både i fred, krise og krig. "Når riket er i krig eller krig truer" synes derfor unødvendig begrensende, og det gir ingen mening at lokale myndigheter og politiet har kompetanse til å beslutte evakuering i fredstid, men at Kongen i statsråd ikke har samme myndighet dersom saken er viktig nok til å besluttet på dette nivå. Dersom man likevel ønsker å beholde hjemmelen for Kongen begrenset til krigstid, bør "når riket er i krig eller krig truer" utvides med "eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare", slik at terskelen harmoniseres med Kongens fullmakter etter beredskapsloven § 3 første ledd.

Til § 19

FD er noe skeptisk til å tillegge den enkelte kommune evakueringsmyndighet, og særlig i situasjoner som ikke er akutte. Slike svært inngripende tiltak bør være underlagt en helhetlig nasjonal policy, og bør treffes av statlige myndigheter. Vi er i utgangspunktet ikke enig i høringsnotatets forståelse om at politiloven neppe hjemler myndighet for politiet til å evakuere dersom situasjonen ikke fremstår som akutt. Politiloven benytter ikke begrepet akutt. Og under enhver omstendighet anser vi det

mer formålstjenlig å utvide politiets evakueringshjemler fremfor å overlate beslutningen i ikke-akutte tilfeller til lokale myndigheter. Dersom man opprettholder forslaget om kommunal beslutningsmyndighet, understreker vi viktigheten av at Kongens fullmakt etter annet ledd benyttes til å forhåndsutpeke hvilke statlige myndigheter som alternativt kan treffe beslutninger om evakuering. Vi foreslår også at Kongens fullmakt til å regulere dette nærmere ikke begrenses til "omfattende hendelser" (som dessuten i seg selv er et nytt begrep, hvorved spørsmålet reises om begrepet er ekvivalent med begrepet "større uønsket hendelse" i § 3).

Til § 21

Tredje ledds siste punktum anses som en ren informasjonsbestemmelse som uansett vil følge av politiloven. Av retts tekniske hensyn foreslås setningen derfor strøket.

Til § 22

FD anser ikke at denne bestemmelsen vil oppstille noen bistandsplikt for Forsvaret, jf. for øvrig våre merknader ovenfor til § 5 første ledd.

Til § 26

I annet ledd introduseres et nytt begrep – "beredskapssituasjon". Det er uklart om dette henspiller på sivilforsvarsberedskap etter § 4, eller om det er ment å dekke enhver situasjon som faller inn under loven. Dette bør klargjøres i motivene.

Til tredje ledd bemerkes at "direktoratet" enten bør skrives fullt ut, eller legaldefineres i § 3.

Til § 28

FD oppfatter at det synes å være grenseflater mellom lovens bestemmelser om egenbeskyttelse og de bestemmelser som fastsatt i sikkerhetsloven om objektsikkerhet. Vi forutsetter at eventuelle forskrifter og utdypende retningslinjer om egenbeskyttelse gis en utforming og avgrensning som ivaretar at det ikke oppstår konflikt med bestemmelser om objektsikkerhet gitt i eller i medhold av sikkerhetsloven.

Delsetningen "for å forhindre eller begrense skade på liv, helse, miljø og materielle verdier" bør strykes som unødvendig, fordi dette allerede er innbakt i definisjonen av uønskede hendelser i § 3.

Til § 31

Vi konstaterer at det i høringsnotatet mangler spesielle kommentarer til § 31.

Til § 42

Uttrykket "forelegg" er i denne paragrafen benyttet med et noe uvant innhold. For å unngå sammenblanding med det strafferettslige foreleggsbegrep, bør man vurdere å kalle slike pålegg for noe annet.

Til § 46

Vi bemerker at "direktoratet" enten bør skrives fullt ut, eller legaldefineres i § 3.

Med hilsen



Morten H. Lunde (e.f.)
generalmajor



Tore Jakobsen
avdelingsdirektør

Kopi: Forsvarets forskningsinstitutt
Nasjonal sikkerhetsmyndighet

Intern kopi: FD II