

09 OKT 2008



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

JUSTISDEPARTEMENTET

- 9 OKT 2008

SAKS NR.: 200 40 82 31

AVD/KONT/BEH: RBA 1 / HAS

DOK. NR. 118 ARKIVKODE: 614.9

Deres ref
200408231

Vår ref
200803157-/ELU

Dato
8 .10.2008

**Utkast til lov om kommunal beredskapsplikt sivile beskyttelsestiltak og
Sivilforsvaret - Høring**

Vi viser til Justisdepartementets ekspedisjon av 30. juni 2008.

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har følgende merknader i saken:

Vi har forelagt saken for Helsedirektoratet, Statens strålevern, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Statens legemiddelverk, Statens helsetilsyn, Mattilsynet og de fire regionale helseforetakene.

Departementet har følgende merknader til høringsforslaget:

- 1. Siden loven i hovedsak er rettet inn mot Sivilforsvaret kan det tolkes slik at bestemmelsene om kommunenes ansvar i prinsippet innebærer en understøttelse av Sivilforsvarets virksomhet.**
Lovforslaget skal iht. Justis- og politidepartementet, erstatte lov av 17. juli 1953 nr. 9 om Sivilforsvaret, som i hovedsak regulerer Sivilforsvarets virksomhet. Lovforslaget omhandler fortsatt i hovedsak Sivilforsvarets virksomhet, sivile beskyttelsestiltak (evakuering, varslings, tilfluktsrom, egen beskyttelsestiltak for virksomheter og eiendom), ekspropriasjon av fast eiendom og løsøre til sivilforsvarsformål, samt tilsyn etter loven. Omtale av kommunenes ansvar synes først og fremst å være knyttet til kommunenes plikter for sivile beskyttelsestiltak. I tillegg er det lagt inn et forslag om beredskapsplikt for kommunene.
- 2. HOD støtter prinsipielt en generell beredskapsplikt til kommunene, men mener det er mer ryddig å plassere denne type bestemmelser i lover som i større grad retter seg mot kommunene.** Departementet vil prinsipielt slutte seg til

at det lovfestes en beredskapsplikt for kommunene hvor kommunene pålegges å utarbeide beredskapsplaner for hele kommunen. Lovfestet planplikt for kommunene vil legge bedre til rette for at kommunene kan ivareta et helhetlig ansvar for sine innbyggere mht. forebygging, beredskapsplanlegging og krisehåndtering.

Etter HODs vurdering er det mer ryddig om en slik lovhjemmel, jf. ansvarsprinsippet, forankres i en av de lover som regulerer kommunenes virksomhet (f. eks. kommuneloven, plan og bygningsloven), og ikke i en særlov som er rettet mot sivilforsvaret som statens forsterkningsressurs. Dette, både på grunn av viktigheten av en slik lovfestet kommunal beredskapsplikt, men også fordi de nevnte lovene i større grad er en del av hverdagen for kommunene og dermed er mer egnet til å sikre raskt og effektiv oppfølging av lovens krav.

3. Andre kommentarer til forslaget om kommunal beredskapsplikt

De foreslåtte bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt bør si noe om forholdet til planplikt etter annen lovgivning og samordning internt i kommunene mellom ulike planer. Erfaringsmessig stilles det ofte spørsmål om formkrav, eksempelvis om man er forpliktet til å lage flere planer, eller om alt kan integreres i én kommunal beredskapsplan. *Etter vår vurdering bør det stilles krav om at kommunene samordner beredskapsplanene innenfor ulike sektorområder og oppmuntres til at kommunene utarbeider en beredskapsplan hvor alle kommunenes ansvarsområder er integrert.*

Det sies ikke noe om samordning av planer med andre samarbeidsaktører bl.a. andre kommuner eller interkommunalt samarbeid. Vi registrerer også at fylkesmannen kun er nevnt som en tilsynsmyndighet. *Etter vår vurdering vil det være hensiktsmessig å beskrive fylkesmannens rolle nærmere. Fylkesmannen er en viktig rådgiver for kommunene i arbeidet med beredskapsplanlegging. Fylkesmannen har videre en viktig rolle som koordinator og samordner på vegne av flere sektorer i krisesituasjoner.*

Det anbefales i høringsbrevet side 27 at Risiko- og sårbarhetsanalysen (ROS analysen) utarbeides som en kommunedelplan jf. plan og bygningsloven § 11-1,3. Ledd. *Vi stiller oss positiv til at de krav som stilles til prosess i nevnte lovverk, blir brukt. Etter vår vurdering er en ROS-analyse kun et grunnlag for å iverksette forebyggende tiltak og beredskapsplaner, ikke en plan i seg selv.*

Vi deler JDs oppfatning av at det er viktig å samordne tilsyn mellom tilsynsmyndigheter.

4. Forslaget må harmoniseres med helselovgivningen

Høringsutkastet gir en omtale av gjeldende rett – oversikt. Lovforslaget synes i liten grad å være harmonisert med gjeldende helselovgivning. Dette gjelder spesielt forholdet til bestemmelser om tjenesteplikt, bistandsplikt og rekvisisjon etter lov av 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosialberedskap, og forholdet til bestemmelser om kommunenes beredskapsplikt etter lov om helsemessig og sosial beredskap, kommunehelsetjenesteloven (planplikt, miljørettet helsevern) og smittevernloven. Lov om helsemessig og sosial beredskap er nevnt, men forholdet til relevante bestemmelser

i denne loven er ikke drøftet. Andre relevante helselover er ikke nevnt under omtalen av gjeldende rett.

Vi foreslår at det innarbeides en reel drøfting av forholdet til relevante helselover i nær dialog med Helse- og omsorgsdepartementet, som sikrer at et endelig lovforslag er harmonisert med helselovgivningen.

Følgende helselover bør tilføyes i oppregningen over aktuelle beredskapslover:

Lov 12.mai 2000 nr. 36 om strålevern og bruk av stråling (strålevernloven), henholdsvis §§ 15-17, burde vært nevnt under gjeldende rett. Videre bør det redegjøres for atomberedskapen sett i sammenheng med forslaget i utkastet, slik at det ikke oppstår uklarheter når det gjelder formell og reell beslutningskompetanse, for eksempel ved spørsmål om kommunal planleggingsplikt og/eller sivile beskyttelsestiltak. Det vises til at strålevernloven inneholder egne bestemmelser om planleggings- og informasjonsplikt av uhell- og ulykkeshåndtering, om beredskap mot atomulykker og særskilte unntak ved rednings- og sivile beredskapssituasjoner og av forsvarshensyn. Videre er det angitt i strålevernloven § 16 at Kongen organiserer en beredskap mot atomulykker. Sivilforsvarets rolle ved atomulykker er avklart, jf. kgl.res. av 17.februar 2006 "om atomberedskap – sentral og regional organisering", og HOD er opptatt av at det nye lovforslaget ikke griper inn i allerede avklart gjeldende rett. Sivilforsvaret er en forsterkningsressurs for nødetatene og andre som har et hovedansvar for sine områder. Etter departementets oppfatning må denne loven må harmoniseres med gjeldende lovgivning, og det er viktig at de nye bestemmelsene ikke griper inn i avklarte retts- og myndighetsforhold.

Lov av 19. November 1982 om helsetjenesten i kommunene

Loven inneholder bl.a. bestemmelser om beredskap og planplikt og regulerer kommunenes ansvar innenfor området miljørettet helsevern.

Lov av 13. Desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester.

Loven inneholder bl.a. bestemmelser om planplikt.

Lov av 8. Mai 1994 nr 55 om vern mot smittsomme sykdommer

Loven inneholder en rekke bestemmelser om smitevernberedskap. Loven inneholder bl.a. bestemmelser om kommunal planplikt (§ 7-1) og omfattende fullmakter i en beredskapssituasjon (§4-1 mv.).

5. **Forslaget bør justeres slik at en ny lov ikke medfører risiko for at Sivilforsvaret - statens forsterkningsressurs – svekker andre sektors (for eksempel nødetaters) beredskap**

Sivilforsvaret er i dag statens forsterkningsressurs som skal bistå nød- og redningsetatene og andre offentlige etater ved større ulykker og hendelser. Sivilforsvarets rolle som statlig forsterkningsressurs er behandlet av Stortinget flere ganger bl.a. gjennom St. meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet..., og St. meld. nr. 39 (2000-2003).

På side 18 i høringsutkastet (under Justisdepartementets vurderinger, i siste avsnitt) at "Sivilforsvaret gir i dag tverrfaglig forsterkning til nødetatene og andre offentlige etater. Det ytes blant annet bistand innenfor sanitet, brann, redning politimessig ordenstjeneste, sambandstjeneste, radiacmåling og rensing for å rengjøre personer for forurensing fra nukleære, biologiske og kjemiske stoffer."

Slik lovforslaget er presentert er det stor risiko for at loven ikke vil bidra til at Sivilforsvarets aktivitet øker andre nødetaters yteevne – men tvert i mot svekke yteevnen deres. Dette gjelder særlig lovbestemmelsene om bistandsplikt til Sivilforsvaret, tjenesteplikt i Sivilforsvaret og rekvisisjon. *Etter HODs vurdering bør disse bestemmelsene enten tas ut eller harmoniseres med helselovgivningen og annen lovgivning slik at en ikke risikerer å komme i en situasjon hvor Sivilforsvaret tapper nødetatene og andre beredskapssetater for ressurser og svekker deres beredskap og yteevne i en krisesituasjon.*

Dette gjelder bestemmelser i lovforslagets:

- a. *Kapittel I Formål, virkeområde med mer, § 5 Allmennhetens bistandsplikt i akuttsituasjoner.*
- b. *Kapittel III Tjeneste i Sivilforsvaret, spesielt § 8 Tjenesteplikt – generelle regler og § 12 Tjeneste ved sivilforsvarsberedskap med mer (sidene 69 – 71 i høringsutkastet).*
- c. *Kapittel VII Ekspropriasjon (§§ 30 – 34) (sidene 77-78)*

Overnevnte bestemmelser må harmoniseres med tilsvarende bestemmelser i annen lovgivning på en måte som sikrer at Sivilforsvaret faktisk bidrar til å øke nødetatene og andre beredskapsorganisasjoners yteevne. Bestemmelsene bør omformuleres og det bør klart fremgå i merknader til bestemmelsene – at helsepersonells plikter etter lov om helsemessig og sosial beredskap går foran den foreslåtte loven. Tilsvarende klargjøring bør muligens også gjøres i forhold til politi- og brann.

På side 57 beskrives ansvar på skadested. Det foreslås at Sivilforsvaret skal lede skadestedsarbeidet når politi og brann ikke er til stede. Det vises til det arbeidet som er gjort med å avklare ansvar på skadested i regi av JD. *Det er prinsippet om kollektiv ledelse og sektoransvar som skal ligge til grunn for arbeidet. Vakthavende legevaktslege skal med andre ord ikke underlegges skadestedsleder. Se også nedenfor om kommentarer til utkastets § 6.*

6. Kommentarer til enkeltparagrafer

I § 5 første ledd om Allmennhetens bistandsplikt i akuttsituasjoner står følgende: Enhver plikter, når innsatsleder i Sivilforsvaret krever det, å delta i Sivilforsvarets innsats ved akutt fare for skade på liv, helse, miljø og materielle verdier, samt stille eiendom, bygninger og materiell til disposisjon. Bistand etter denne bestemmelsen omfatter også plikt til å bistå med opplysninger som anses nødvendige for ivaretagelse av Sivilforsvarets innsats i akuttsituasjoner. Inngrep etter denne bestemmelsen kan bare foretas dersom dette er nødvendig for å sikre liv eller verne verdier som er større enn det som går tapt eller er fare for å gå tapt ved inngrepet.

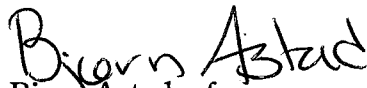
Det er uklart for oss, eventuelt hvilke sanksjoner, Sivilforsvaret har til rådighet for å kunne håndheve denne bestemmelsen. Kommentarene til § 5 sier ingenting om bruk av tvangs-

mulkt, tvangsgjennomføring eller straff (jf. § 40 - § 43) eller slik det er beskrevet i § 21 annet ledd om gjennomføring av evakuering hvor det står "I den grad evakuering ikke gjennomføres frivillig, vil den enkelte kommune eller Sivilforsvaret kunne rette en anmodning til politiet om bistand for effektivering av beslutning om evakuering".

I kommentarene til § 6 om Sivilforsvarets oppgaver og ansvar står følgende (våre understrekninger): Sivilforsvaret skal hhv. Lede redningsaksjoner og ha ordensmyndighet i situasjoner hvor politi, brann- eller helsevesen ikke er tilstede. Bestemmelsen korresponderer med en tilsvarende bestemmelse i brann- og eksplosjonsvernlovens § 12. Politiet har primært ansvar for skadestedsledelse og leder på vegne av politimesteren/redningsledelsen all innsats på innsats på skadestedet. Alt personell på skadestedet er underlagt skadestedslederen. Dersom politiet ikke er på stedet, overtar brannvesenet denne oppgaven inntil politiet ankommer skadestedet. Sivilforsvarets oppgaver som skadestedsleder inntreffer kun i situasjoner hvor disse etatene ikke er tilstede. Myndighetsutøvelsen i Sivilforsvaret etter dette tilligger høyeste befal på stedet. *Vi gjør oppmerksom på at det ikke er manglende samsvar mellom første del av § 6 og siste del. Helse-tjenesten er ikke nevnt som skadestedsleder dersom verken politi eller brann er tilstede. Det riktige er at Sivilforsvarets oppgave som skadestedsleder inntreffer kun i situasjoner hvor disse etatene (dvs. politi, brann og helse) ikke er tilstede.*

Helse- og omsorgsdepartementet viser for øvrig til tidligere innspill i brev av 28.mai 2008.

Med vennlig hilsen


Bjørn Astad e.f.
avdelingsdirektør


E.Lien Utstumo
førstekonsulent