



Forsvarsdepartementet - FD

Postboks 8126 Dep.
0032 OSLO

Vår referanse: 23/01537-2
Arkivkode: ---
Saksbehandler: Johan Nyrrerød Spiten
Deres referanse:
Dato: 17.03.2023

Høringsuttalelse – Forslag til forskrift om Forsvarets bistand til offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører med ansvar for samfunnssikkerhet, kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur

1 Om høringen

Vi viser til Forsvarsdepartementets høringsnotat 2. februar 2023 med forslag til forskrift om Forsvarets bistand til offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører.

Forsvaret har i mange år kunnet gi bistand til politiet med hjemmel i politiloven. At Forsvaret kan yte bistand til andre offentlige myndigheter er siden 2021 lovfestet i forsvarsloven § 60 a. Departementet opplyser at de med forslaget til en ny forskrift tar sikte på å «komplettere reguleringen av Forsvarets bistand». Forsvarets bistand til politiet er nærmere regulert i bistandsforskriften, og departementet har foreslått en egen forskrift om bistand til øvrige myndigheter, fremfor en utvidelse av bistandsforskriften.

Høringsfristen er satt til 17. mars 2023.

2 Forslaget

Forsvarsloven § 60 a slår fast at Forsvaret kan bistå offentlige myndigheter – herunder kommuner og fylkeskommuner – for å ivareta samfunnssikkerhet. Forsvaret kan også bistå andre beredskapsaktører enn offentlige myndigheter, dersom disse har ansvar for samfunnssikkerhet, kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur.

Vilkårene for bistand er at det oppstår en «uønsket hendelse» som har medført – eller kan medføre – tap av liv, skade eller redusert funksjonalitet for kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur. Det er videre en forutsetning at det sivile samfunnet ikke selv kan håndtere hendelsen, og at bistanden er «forenlig med utførelsen av Forsvarets primæroppgaver».

Hjemmelsbestemmelsen § 60 a sier ellers ikke noe om hva bistanden til offentlige myndigheter skal omfatte, og heller ikke noe om prosedyrene for – og utgiftsfordelingen ved – slik bistand. Femte ledd i § 60 a gir imidlertid Kongen adgang til å fastsette dette i forskrift. På denne bakgrunnen har departementet foreslått en forskrift med blant annet følgende sentrale punkter:

- Krav til bistandsanmodningens innhold.

- Kommuner, fylkeskommuner og andre beredskapsaktører fremmer anmodningen om bistand gjennom statsforvalteren.
- Myndigheter på «*sentralt nivå*» fremmer som hovedregel anmodningen direkte til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).
- Forsvaret dekker selv sine merutgifter i en *akutfase*.
- Bistandsmottakeren skal dekke Forsvarets merutgifter utover *akutfasen*.
- Myndigheten som anmoder om bistand, skal dekke Forsvarets merutgifter dersom bistandsmottakeren *ikke* er en offentlig myndighet.

Kommunesektoren har viktige oppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap, og forvalter en rekke kritiske samfunnsfunksjoner. Forslaget har direkte betydning for kommuner og fylkeskommuner der disse har behov for Forsvarets bistand.

3 Vår anbefaling

Det ligger utenfor høringen å drøfte de prinsipielle sidene av å bruke Norges militærmakt som ressurs for å løse sivile oppgaver – adgangen til dette er som nevnt allerede lovhjemlet. Vi finner likevel grunn til å fremheve at § 60a i loven presiserer at bistanden *ikke* skal innebære noen form for maktanvendelse, og at dette er gjentatt i § 2 i forskriften.

Særlig i en krisesituasjon med prekære behov er det viktig med tydelige, tilgjengelige og lett anvendelige regler. Vi legger til grunn at det typisk vil være i slike situasjoner den foreslåtte forskriften vil komme til anvendelse. Forsvarsloven er i seg selv lite egnet for kommuner, fylkeskommuner eller andre som praktisk grunnlag for å anmode om bistand fra Forsvaret. Overordnet er det derfor positivt at departementet foreslår en forskrift som utfyller forsvarsloven § 60 a.

I hovedtrekk kan vi slutte oss til det materielle innholdet i forslaget. Forskriftens oppbygning og lovtekniske løsninger bør imidlertid forbedres slik at forskriften blir et mer håndterlig verktøy. Vi anbefaler departementet å gå videre med forslaget hensyntatt våre merknader.

Vi utdyper merknadene våre nedenfor knyttet til flere av forskriftsbestemmelsene, men oppsummerer noen sentrale synspunkter her:

- Formålsbestemmelsen kan tilpasses bedre forskriftens innhold, se punkt 4.2.
- Forskriften bør tegne opp klarere rammer for hva skal være styrende ved anmodning og beslutning om bistand, se punkt 4.2.
- Virkeområdet for forskriften bør være nærmere knyttet til hjemmelsbestemmelsen i forsvarsloven, se punkt 4.3.
- *Samfunnssikkerhet* bør defineres bredere, se punkt 4.4.
- Vilkårene for bistand bør angis likt som i forsvarsloven, se punkt 4.5.
- Anmodningsprosedyrene bør vurderes gjort enklere, se punkt 4.8

4 Vurdering

4.1 Innledningen

Forskriften viser innledningsvis til forsvarsloven § 60. Henvisningen er feil. § 60 gjelder politiets bistand til Forsvaret. Riktig henvisning skal være § 60 a.

4.2 § 1 Formål

Forskriftens formål er angitt å være «*retningslinjer for Forsvarets bistand*». Dette fremstår ikke som treffende, siden det primært er *prosedyrene* for anmodning om bistand – og ikke selve bistanden – forskriften regulerer. Vi ber departementet dessuten vurdere om formålsbestemmelsen bør omtale forskriften som «*retningslinjer*» dersom det i realiteten er tale om rettslige plikter uten rom for skjønn.

Det fremgår kun at behovet for «*rask reaksjon*» skal være styrende ved anmodning og beslutning om bistand. Rask behandling er åpenbart avgjørende for denne type henvendelser, men vi antar at departementet ikke mener hurtighet er den eneste faktoren av betydning. Vi anbefaler at bestemmelsen reflekterer dette – rammene for anmodning og beslutning bør med andre ord komme frem klarere.

4.3 § 2 Virkeområde

Bestemmelsen viser innledningsvis til «*bistand som nevnt i § 1*». Paragraf 1 beskriver imidlertid ikke innholdet i bistanden, bortsett fra å angi at bistanden ytes ved «*uønskede hendelser i Norge*». Vi anbefaler at virkeområdet heller angis slik:

«*Forskriften gjelder for bistand som nevnt i forsvarsloven § 60 a.*»

Videre beskriver bestemmelsen tre situasjoner – «*fred, krise og krig*». Vi anbefaler departementet å se nærmere på denne beskrivelsen, da *krise* kan oppstå både i fred og i en krigssituasjon, og er slik sett ikke en selvstendig tredje tilstand.

Bestemmelsen lister i fjerde ledd opp elleve ansvarsområder, oppgaver o.l. der forskriften *ikke* skal gjelde. Herunder er det presisert at Forsvarets bistand til *politiet* ikke er omfattet – sistnevnte fremgår imidlertid eksplisitt av hjemmelsbestemmelsen § 60 a i loven.

Punkt g) står i en særstilling, ved at etterretningstjenesten (E-tjenesten) er unntatt i sin helhet. Det er ikke åpenbart hvilken bistand E-tjenesten med sitt kjerneansvarsområde kan gi offentlige myndigheter. Samtidig er det heller ikke åpenbart hvorfor E-tjenesten er unntatt. I høringsnotatet gir departementet ingen begrunnelse for unntaket – vi savner dette.

Vi nevner for ordens skyld at tegnsettingen i bokstav j) fraviker formatet på den øvrige opplistingen, og anbefaler departementet å se nærmere på dette. Punkt j) bør uansett språklig sett lyde:

«*bistand i henhold til bestemmelse om sponing fastsatt 1. juni 2017 av Forsvarsstaben*»

4.4 § 3 Definisjoner

Av hensyn til det nevnte behovet for en lett håndterlig forskrift, er det positivt med utstrakt bruk av definisjoner. Vi stiller imidlertid et spørsmål ved at forskriftens definisjon av *samfunnssikkerhet* ser ut til å forutsette hendelser som setter «*liv og helse i fare*». Denne forutsetningen er tidligere brukt i enkelte sammenhenger. På det aktuelle området forskriften skal ivareta, bør departementet imidlertid vurdere om det er hensiktsmessig å heller legge den noe bredere definisjonen til grunn som også omfatter skade på miljø og materielle verdier – samt mer immaterielle verdier som rikets sikkerhet og selvstendighet.

4.5 § 4 Vilkår for bistand

Vilkårene for bistand er angitt i forsvarsloven § 60 a første ledd. Vi mener forskriftens vilkårsbestemmelse med fordel – og for enkelthets skyld – kan være utformet tilsvarende vilkårsbestemmelsen i loven.

Forskriften gir Forsvaret og departementet adgang til å «*sette ytterligere vilkår*» for bistanden, utover eventuelle prosessuelle vilkår. Hjemmelsbestemmelsen gir Kongen kun adgang til å gi forskrift om hva Forsvarets bistand skal omfatte, samt om prosedyrene og utgiftsfordelingen. Vi stiller spørsmål ved adgangen til å fastsette nærmere bestemmelser utenfor forskrifts form når dette ikke fremgår av loven.

4.6 § 5 Utgiftsdekning

Forskriften skiller mellom *anmodende myndighet* – myndigheten som anmoder Forsvaret om bistand – og *bistandsmottaker* – den som faktisk mottar bistanden fra Forsvaret. Departementet foreslår i § 5 at Forsvarets merkostnader utover en akutfase skal dekkes av anmodende myndighet. I St.meld. nr.22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning* ble det imidlertid slått fast at merkostnadene skal dekkes av *anmodende* instans. Det fremgår ikke av høringsnotatet hvorfor bestemmelsen ikke er utformet i tråd med dette.

Departementet foreslår imidlertid at anmodende myndighet skal dekke Forsvarets merutgifter dersom bistandsmottakeren er en privat aktør. I slike tilfeller «*skal*» anmodende myndighet og bistandsmottakeren inngå en avtale om kompensasjon fra bistandsmottakeren. Dersom bestemmelsen skal forstås slik at den private aktøren dermed *skal* kompensere anmodende myndighet – altså en refusjon – stiller vi spørsmål ved om ikke Forsvarets merutgifter like gjerne kan dekkes direkte av den private aktøren, uten å gå gjennom den anmodende myndigheten. En annen – men ikke ideell – mulighet er at anmodende myndighet stiller sikkerhet.

Dersom bestemmelsen skal forstås slik at refusjon er hovedregelen – men at anmodende myndighet står fritt til å kreve refusjon – vil det være nyttig med en vurdering av forholdet til reglene om offentlig støtte for det tilfellet at en ikke offentlig myndighet blir fritatt fra å kompensere.

4.7 § 6 Bistandsanmodningens innhold

Departementet foreslår i § 6 annet ledd at anmodende myndighet skal erklære ansvar for «*øvrige forpliktelser*» – i tillegg til *økonomiske* forpliktelser – når bistandsmottakeren er privat. *Øvrige forpliktelser* er ment å være «*sivile beredskapsmyndigheters ansvar for bistandssaken*». Det står ikke som klart hva dette innebærer, eller hvorfor det skal være behov for å erklære ansvar dersom det er tale om ansvar anmodende myndighet allerede har.

For ordens skyld bemerker vi også at listen i første ledd over hva bistandsanmodningen skal inneholde bør ha et «*og*» etter punkt c, for å få klart frem at listen er kumulativ.

4.8 §§ 7 og 8 Prosedyre for anmodning

Forskriften skiller mellom anmodningsprosedyre for bistand på «*lokalt og regionalt nivå*» i § 7 og bistand på «*sentralt nivå*» i § 8. Mens «*lokalt og regionalt nivå*» er definert som «*kommuner og fylker og andre beredskapsaktører*», er «*sentralt nivå*» definert som «*direktorater og departementer*». I praksis synes det derved å være et skille mellom statlige og ikke-statlig nivå, men dette er uklart.

Anmodningsprosedyren er imidlertid i hovedsak tilsvarende for de to nivåene, og kunne etter vår mening vært formulert i en fellesbestemmelse. Den viktigste forskjellen i prosedyrene er at kommuner og fylkeskommuner må fremme anmodningen gjennom *statsforvalteren*, som etter en «*nærmere vurdering*» retter anmodningen videre til DSB. Statlige myndigheter – med unntak av departementer – retter imidlertid sin anmodning direkte til DSB. I begge tilfeller er det deretter DSB som bringer anmodningen videre til Forsvaret.

Statsforvalteren har på flere områder en koordinerende rolle, og det er derfor naturlig at en kommune har dialog med statsforvalteren før en anmodning om bistand fremmes. Det fremstår likevel ikke umiddelbart som heldig at det for kommuners vedkommende dermed er *tre* instanser – kommunen selv, statsforvalteren og DSB – som gjør en vurdering før Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) gjør den endelige vurderingen. En omstendelig prosedyre kan synes å stå i motsetning til at behovet for «*rask reaksjon*» skal være styrende ifølge forskriftens formålsbestemmelse, og er ikke en optimal hovedregel.

Uansett er det en svakhet ved forskriften at den ikke sier noe om hvilken rolle eller myndighet statsforvalteren har ved vurderingen av en anmodning – utover å foreta en «*nærmere vurdering*». I høringsnotatet fremgår det riktignok at statsforvalteren skal behandle anmodningen i samsvar med samfunnsikkerhetsinstruksen, men dette fremgår ikke av forskriften.

Vi kommenterer for ordens skyld at § 8 med fordel kunne vært enklere formulert. Vi antar i forlengelsen av dette at det mangler et «*av*» etter «*håndteringen*» i første ledd 1. punktum, for at setningen skal gi mening.

4.9 § 10 Overordnet ansvar og ledelse

Paragraf 10 fremstår som mer pedagogisk dersom første og andre ledd bytter plass.

I tredje ledd fremgår det at Forsvaret ikke kan gå utenfor rammene av *bistandsmottakerens* myndighetsutøvelse. Samtidig sier forsvarsloven § 60 a, andre ledd, 1. punktum at Forsvaret ikke kan gå utenfor rammene av *anmodende* myndighets myndighet. I høringsnotatet synes det imidlertid å fremgå at departementet også i forskriften har ment anmodende myndighets rammer. I så fall ser det ut til å kunne være en feil i forskriftsteksten. Dette bør uansett avklares slik at det ikke er noen tvil om rammene for Forsvarets bistand.

Med hilsen



Tor Allstrin
Områdedirektør Advokatene



Helge Eide
Områdedirektør Samfunn, velferd og demokrati