

Høringsnotat

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

2. februar 2023

1	Hovedinnholdet i høringsnotatet	3
2	Forslag til forskrift om Forsvarets bistand til offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører med hjemmel i forsvarsloven § 60 a	3
2.1	Gjeldende rett	3
2.1.1	Forsvarets bistand til politiet.....	3
2.1.2	Kystvaktens bistand til politiet og andre statsetater.....	4
2.1.3	Forskrift om Forsvarets bistand til aktører med ansvar for samfunnssikkerhet under koronapandemien	5
2.1.4	Avtaler om Forsvarets bistand til sivile myndigheter	6
2.2	Nærmere om forskriftsforslaget	7
2.2.1	Innledning	7
2.2.2	Om formålet med forskriften og aktørene som kan be om bistand.....	7
2.2.3	Forskriftens virkeområde	9
2.2.4	Om vilkårene for bistand.....	9
2.2.5	Om utgiftsdekning.....	10
2.2.6	Bistandsanmodningens innhold	11
2.2.7	Om prosedyrene for anmodning om bistand og Forsvarets behandling av anmodningene	12
	2.2.7.1 Om prosedyrene for anmodning om bistand fra Forsvaret	12
	2.2.7.2 Om FOH sin behandling av bistandsanmodningen	12
2.2.8	Om overordnet ledelse og ansvar.....	13
3	Økonomiske og administrative konsekvenser	13
4	Merknader til de enkelte bestemmelsene.....	15
5	Forskriftsforslaget.....	19

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Forsvarsdepartementet sender med dette på høring forslag til forskrift om Forsvarets bistand til offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører med ansvar for samfunnssikkerhet, kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur med hjemmel i lov av 12. desember 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste m.m. (forsvarsloven) § 60 a.

Forsvaret har i mange år gitt bistand til politiet med hjemmel i lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 27 a, se nærmere under punkt 2.1.1. I tillegg har Forsvaret i mange år gitt bistand til andre offentlige myndigheter enn politiet. At Forsvaret kan yte bistand til andre offentlige myndigheter er slått fast i en rekke stortingsdokumenter, har til dels vært regulert i ulike avtaler og er siden 2021 lovfestet i forsvarsloven § 60 a. En forskriftsregulering av Forsvarets bistand også til andre enn politiet vil komplettere reguleringen av Forsvarets bistand. Det vil skape større forutsigbarhet og lede til tydeligere og mer ensartet praksis hva gjelder blant annet prosedyrene for og behandlingen av bistandsanmodninger, koordinering og prioritering av bistand, dekning av kostnader forbundet med bistanden, samt hvilke aktører som kan be om bistand. Dette gjør at bistandsinstituttet blir tilpasset endringene i aktørbildet innenfor samfunnssikkerhet.

Det foreslås utarbeide en helt ny forskrift, framfor å utvide bistandsinstruksen mellom Forsvaret og politiet til å også omfatte flere aktører enn politiet. Bakgrunnen for dette er ønsket om korte og konsise instruksjer, og de gode erfaringene man har opparbeidet seg med dagens bistandsinstruksjer. Departementet vurderer det dit hen man per nå er bedre tjent med to korte oversiktlige instruksjer, enn en større instruks.

2 Forslag til forskrift om Forsvarets bistand til offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører med hjemmel i forsvarsloven § 60 a

2.1 Gjeldende rett

2.1.1 Forsvarets bistand til politiet

Det følger av Grunnloven § 25 tredje ledd at det kreves lovhjemmel for bruk av militær makt mot innbyggerne.

En slik hjemmel finnes i lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 27 a, der det fremgår at Forsvaret kan yte bistand til politiet i nærmere angitte tilfeller:

Etter første ledd nr. 1 kan Forsvaret yte bistand i form av forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter. Dette vil først og fremst gjelde bistand i forbindelse med terroranslag. Etter nr. 2 kan militært personell videre bistå politiet ved ettersøking og pågripelse av personer som kan sette menneskers liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare. Etter nr. 3 kan Forsvaret bistå i forbindelse med ulykker, naturkatastrofer og lignende for å verne menneskers liv og helse, verne eiendom og opprettholde ro og orden.

Det følger av politiloven § 27 a andre ledd første punktum at militært personell kan bruke makt i forbindelse med bistand som nevnt i første ledd. Slik eventuell maktutøvelse skal utøves innenfor rammene av politiloven § 6.

Politoloven § 27 a tredje ledd sier at utenfor tilfeller som nevnt i første ledd, kan Forsvaret etter anmodning bistå politiet med «materieell, spesialkyndig operatørpersonell og annet». I tillegg til bistand i form av utstyr, kan spesialkyndig operatørpersonell fra Forsvaret operere utstyr som er stilt til politiets disposisjon, dersom det er nødvendig. Se mer om dette i Prop. 79 L (2014–2015).

Forsvarets bistand til politiet er nærmere regulert i instruks om Forsvarets bistand til politiet fastsatt i forskrift 16. juni 2017 nr. 789 (heretter bistandsinstruksen). Det er grunn til å redegjøre nærmere for de bestemmelser i bistandsinstruksen med tilliggende praksis som har betydning for utformingen av det foreliggende forskriftsforslaget.

Formålet med bistandsinstruksen fremgår av § 1; å gi retningslinjer for Forsvarets bistand til politiet, slik at «samfunnets samlede ressurser utnyttes best mulig». Virkeområdet er norsk territorium «i fred, krise og krig», jf. § 12.

Formålsparagrafen følges opp med prinsipper for bistand i § 2, hvor det blant annet fremheves at «samfunnets behov for rask reaksjon skal være styrende» for de to etatene ved håndteringen av hendelser, anslag og ulykker som truer innbyggernes liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser». Det er videre et viktig prinsipp at politiets oppgaver som det klare utgangspunkt skal løses ved bruk av egne ressurser. I situasjoner der egne ressurser ikke antas å være tilstrekkelige eller tilgjengelige, skal politiet snarest vurdere å be Forsvaret om bistand, jf. § 2 andre ledd. Militære oppgaver som er viktigere enn det oppdraget anmodningen gjelder går foran en anmodning om bistand fra politiet, jf. § 2 tredje ledd.

Politimesteren har ledelsen av bistandsoperasjonen, jf. § 6, og operasjonen planlegges og gjennomføres innenfor de rettslige rammer som gjelder for politiets virksomhet. Politimesteren gir sitt oppdrag til Forsvaret. Bistandsenheten(e) fra Forsvaret ledes av militær sjef. Forsvarets eventuelle bruk av makt reguleres av § 7.

Det er videre grunn til å fremheve prinsippet om kostnadsdekning i bistandsinstruksen § 10. Av § 10 fremgår at ansvarlig etat skal dekke Forsvarets merkostnader ved bistanden i tråd med sektorprinsippet. Forsvaret dekker egne kostnader som påløper i «en akutfase ved fare for liv og helse». Eventuell uenighet om kostnadsdekning i forbindelse med det enkelte bistandsoppdrag avklares av Finansdepartementet.

Gjennomføring av felles øvelser og trening er regulert i bistandsinstruksen § 9.

2.1.2 Kystvaktens bistand til politiet og andre statsetater

Etter lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (kystvaktloven) § 17 første ledd kan Kystvakten yte bistand til politiet, blant annet i forbindelse med forebyggelse og bekjempelse av forbrytelser og ulovlige aksjoner mot personer, fartøyer eller faste innretninger. Det følger av politiloven § 27 a andre ledd andre punktum at når det ytes bistand etter kystvaktloven § 17 første ledd, kan også Kystvakten utøve makt innenfor rammene av politiloven § 6. Etter kystvaktloven § 17 andre ledd kan Kystvakten også yte nødvendig bistand, hjelp og beskyttelse til andre statsetater som har behov for fartøyer under utførelsen av sin virksomhet. Etter tredje ledd kan Kongen gi forskrift med nærmere regler om denne bistanden.

En slik forskrift er gitt gjennom kystvaktinstruksen, forskrift 5. november 1999 nr. 1145, som blant annet inneholder prosedyrer for anmodninger om bistand.

Sysselimester har med hjemmel i kystvaktloven gitt et eget direktiv om Kystvaktens myndighetsutøvelse i Svalbards territorialfarvann.

2.1.3 Forskrift om Forsvarets bistand til aktører med ansvar for samfunnssikkerhet under koronapandemien

I forbindelse med håndteringen av covid-19-pandemien ble det rettet en rekke bistandsanmodninger til Forsvaret fra ulike sivile aktører, og det var ingen sentral koordinerings- eller prioriteringsfunksjon på sivil side for å håndtere anmodninger om bistand fra andre sivile myndigheter enn politiet. Behovet for en slik instans ble satt på spissen i pandemiens tidlige fase og var en del av bakgrunnen for at Forsvarsdepartementet, i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, utarbeidet forskrift 20. mars 2020 nr. 367 om *Forsvarets bistand til aktører med ansvar for samfunnssikkerhet under koronapandemien*. Formålet med forskriften er etter § 1 at offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører kan få bistand fra Forsvaret til å sikre gjennomføring og overholdelse av bestemmelser som ble gitt og tiltak som er truffet i, eller i medhold av, smittevernloven eller på annet grunnlag. Hensikten med slik bistand er å forebygge eller motvirke spredning av covid-19. Den midlertidige forskriften ble fastsatt med hjemmel i smittevernloven § 4-10 femte ledd og § 7-11 første ledd.

Det følger av forskriften § 4 første ledd at Forsvarets bistand først er aktuell når de sivile ressursene ikke strekker til. Bistanden skal etter forskriften § 2 første ledd andre punktum ikke innebære noen form for maktanvendelse og den må være forenlig med utførelsen av Forsvarets primæroppgaver, jf. forskriften § 4 første ledd bokstav a.

Med mindre annet er bestemt eller særskilt avtalt for det enkelte tilfelle, skal Forsvaret dekke egne merutgifter i forbindelse med en akutfase, mens bistandsmottakeren skal dekke Forsvarets merutgifter utenfor akutfasen. Dette følger av forskriften § 5 første ledd og tilsvarer de dekningsprinsippene som følger av instruks for Forsvarets bistand til politiet. Etter forskriften § 5 andre ledd skal den anmodende myndighet dekke Forsvarets merutgifter ut over en akutfase dersom bistandsmottakeren ikke er en offentlig myndighet.

Etter forskriften § 7 første ledd skal aktører på lokalt og regionalt nivå (kommuner og fylkeskommuner) fremme bistandsanmodninger gjennom statsforvalteren. Statsforvalteren skal behandle anmodningen i samsvar med statsforvalterens samfunnssikkerhetsinstruks av 19. juni 2015 nr. 703 kap. IX og retter anmodningen til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Etter § 7 andre ledd skal DSB konsultere Politidirektoratet (POD), Helsedirektoratet (HDIR) og andre relevante myndigheter ved behov, og sende bistandsanmodningen til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Statsforvalteren, POD og andre relevante myndigheter skal etter tredje ledd få kopi av anmodningen. Statsforvalteren videresender den til den som har fremmet behov for bistanden. Etter fjerde ledd skal Forsvarsdepartementet (FD) og Justis- og beredskapsdepartementet (JD) få kopi av anmodningen og beslutningen i saken. FD og JD kan utøve reaktiv styringsrett i tråd med alminnelig forvaltningsrett. Høyere forvaltningsorganer kan således overstyre beslutninger tatt av et underordnet forvaltningsorgan.

Det følger av forskriften § 8 første ledd at dersom det oppstår behov for bistand ved en hendelse der myndigheter på sentralt nivå er involvert i eller overordnet styrer håndteringen, skal disse myndighetene rette anmodningen om bistand til DSB. DSB konsulterer andre relevante myndigheter ved behov og sender bistandsanmodningen til FOH. Etter andre ledd skal FD og JD også her få kopi av anmodningen og beslutningen i saken og kan også i slike tilfeller utøve reaktiv styringsrett.

Etter § 8 tredje ledd første punktum skal anmodninger på departementsnivå rettes til JD, som etter en nærmere vurdering sender disse til FD for beslutning. FD avgjør om det skal gis bistand og gir Forsvaret nødvendige retningslinjer for bistanden, jf. § 8 tredje ledd andre punktum.

Etter forskriften § 10 første ledd har bistandsmottakeren den overordnede ledelsen av oppdraget og gir nødvendige retningslinjer for gjennomføringen av bistanden. Forsvarets bistand skal likevel gjennomføres som en selvstendig bistandsoperasjon, jf. andre ledd første punktum. Forsvaret utpeker en militær sjef som leder bistandsoperasjonen og dersom flere enheter deltar, koordinerer den militære sjefen ledelsen av Forsvarets totale innsats jf. andre ledd, andre og tredje punktum. Retningslinjene fra bistandsmottakeren skal etter første ledd andre punktum rettes til den militære sjefen.

2.1.4 Avtaler om Forsvarets bistand til sivile myndigheter

Forsvarets bistand til offentlige myndigheter er i noen tilfeller regulert i egne samarbeidsavtaler. De ovennevnte avtalene med politiet, Sjøfartsdirektoratet, Kystverket, Sysselmester på Svalbard og Tolldirektoratet operasjonaliserer de bestemmelser om bistand som finnes i lover og forskrifter på de aktuelle områdene. Avtalene omfatter bistand til ulike oppgaver som ligger til disse etatene og ikke kun til samfunnssikkerhet i den forstand som den foreslåtte forskriften omhandler. Et annet eksempel er Forsvarets avtaler med sivile myndigheter knyttet til driften av samfunnet på Jan Mayen. Det foreligger også en samarbeidsavtale datert 16. februar 2016 mellom Forsvarets operative hovedkvarter og Politidirektoratet. Denne avtalen gir nærmere retningslinjer for samarbeid og samhandling mellom de to etatene, herunder om Forsvarets bistand til politiet.

Forsvaret har også avtaler med sivile etater om regulering av bistand på samfunnssikkerhetsområdet som ikke er hjemlet i lov og forskrift på tilsvarende måte. Særlig viktig er samarbeidsavtalen mellom Forsvarets operative hovedkvarter og Helsedirektoratet datert 7. desember 2011, og som ble fornyet 4. februar 2022. Formålet med avtalen er å fastsette generelle og praktiske retningslinjer for gjensidig bistand mellom Forsvaret og helsetjenesten. Gjennom avtalen skal partene kunne koordinere bruk av ressursene innen helsesektoren optimalt både i fredstid, når det foreligger kriser og under væpnet konflikt. Avtalen regulerer også kostnadsdekning forbundet med slik bistand. I henhold til avtalen skal merkostnader ved Forsvarets bistand belastes anmodende instans.

Forsvaret har også samarbeidsavtaler med andre sivile myndigheter om ulike former for støtte og samarbeid knyttet til beredskap og krisehåndtering. Noen av samarbeidsavtalene som Forsvaret har inngått med sivile etater, er overordnede avtaler som danner grunnlag for mer spesifikke avtaler mellom avdelinger i Forsvaret og faglige eller regionale avdelinger innenfor de sivile etatene.

Overfor flertallet av sivile aktører finnes det imidlertid ikke særskilte forskrifter eller avtaler som regulerer bistanden fra Forsvaret. Det har medført at bistanden avtales i det enkelte tilfelle. Ved behandling av slike bistandsanmodninger har i hovedsak prinsippene i bistandsinstruksen blitt lagt til grunn.

Som Forsvaret har også Kystvakten inngått samarbeidsavtaler med Sjøfartsdirektoratet, Kystverket og Tolldirektoratet om nærmere regulering av samarbeid og bistand.

Det er videre inngått en samarbeidsavtale datert 4. desember 2014 mellom Sysselmester og sjef Kystvakten, som gjelder Kystvaktens støtte til Sysselmester relatert til oppgaver hjemlet i kystvaktloven. Avtalen utdyper forhold beskrevet i Sysselmesters direktiv, men gjelder også andre oppgaver som Kystvakten utfører som bistand til Sysselmester.

Denne nye forskriften vil ikke erstatte allerede inngåtte avtaler.

2.2 Nærmere om forskriftsforslaget

2.2.1 Innledning

Forsvaret har som beskrevet ytt bistand til andre offentlige myndigheter enn politiet i mange år. I noen tilfeller har dette vært regulert i samarbeidsavtaler mellom Forsvaret og ulike sivile myndigheter. I andre tilfeller har bistanden blitt innvilget etter vurderinger i den enkelte sak. I hovedsak har slik bistand blitt gitt med basis i prinsippene i instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen). I arbeidet med forskriftsforslaget har departementet derfor sett hen til disse erfaringene samt innholdet i og praktiseringen av bistand til politiet i tråd med bistandsinstruksen. Det er videre sett hen til innholdet i og praktiseringen av forskrift om Forsvarets bistand til aktører med ansvar for samfunnssikkerhet under koronapandemien.

Gitt gode erfaringer med ovenfor nevnte regelverk foreslår departementet å videreføre flere av bestemmelsene i disse regelverkene i det foreliggende forskriftsforslaget.

I tråd med forsvarsloven § 60 a, og på tilsvarende vis som i den midlertidige forskriften om bistand i forbindelse med koronapandemien, omfatter forskriftsforslaget bistand både til offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører. Det er imidlertid avgrenset til slike aktører med ansvar for samfunnssikkerhet, kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur. Det vises til Prop. 59 L (2020-2021) for nærmere redegjørelse for lovbestemmelsen og dens innhold.

De understrekes at maktbruk fra Forsvarets side vil kun være aktuelt ved bistand til politiet og ikke ved den bistanden til offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører som skal reguleres i den nye forskriften.

I det følgende redegjøres det for forskriftsforslaget i detalj, jf. punkt 2.2.2 - 2.2.8.

2.2.2 Om formålet med forskriften og aktørene som kan be om bistand

Etter forskriftsforslaget § 1 er formålet med forskriften «å gi retningslinjer for Forsvarets bistand slik at offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører med ansvar for samfunnssikkerhet, kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur kan få bistand fra Forsvaret ved uønskede hendelser i Norge slik at samfunnets samlede ressurser utnyttes best mulig innenfor de rammer som følger av lov».

Norge er et langstrakt, men likevel lite land med relativt få ressurser tilgjengelig. I stedet for å bygge opp dobbelkapasitet hos ulike aktører, er det vurdert som mest hensiktsmessig og samfunnsøkonomisk riktig at ulike aktører bistår hverandre ved behov.

Med *bistand* menes enhver form for støtte med personell, materiell og tjenester, jf. definisjonen foreslått i § 3 bokstav d. *Uønsket hendelse* defineres som en hendelse som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier, eller som har medført eller kan medføre redusert funksjonalitet for kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur, jf. definisjonen foreslått § 3 bokstav j.

Det understrekes i § 1 andre ledd at det er samfunnets behov for rask reaksjon som skal være styrende for både offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører når det anmodes om bistand fra Forsvaret og i beslutningen rundt hvorvidt slik bistand skal ytes i det gitte tilfelle. Behovet for «rask reaksjon» i forskriftsteksten er i denne sammenheng ment å ta inn over seg

flere momenter som vil være relevant med avgjørelsen om bistand skal anmodes og gis. Dette vil blant annet kunne være at jo større et skadepotensial er og hvor raskt skadepotensialet kan materialisere seg, jo større grunn bør det være for å anmode og innvilge bistand.

I tråd med § 1 kan to kategorier aktører be om Forsvarets bistand, nemlig (i) offentlige myndigheter og (ii) andre beredskapsaktører med ansvar for samfunnssikkerhet, kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur.

De to aktørtypene foreslås definert på følgende måte: med *offentlige myndigheter* menes ethvert statlig, fylkeskommunalt eller kommunalt organ, jf. § 3 bokstav h.

Med *andre beredskapsaktører* menes et «selvstendig rettssubjekt som ikke er en offentlig myndighet og som har ansvar for samfunnssikkerhet eller råder over kritisk infrastruktur eller kritiske samfunnsfunksjoner», jf. § 3 bokstav c.

Departementet har i Prop.59 L (2020-2021) pkt. 4.2.2 vurdert at andre beredskapsaktører som faller inn under denne definisjonen primært vil være private aktører, eller helt eller delvis offentlig eide aktører som normalt ikke defineres som offentlige myndigheter. Dette må være aktører som har dedikerte oppgaver for ivaretagelse av samfunnssikkerheten, i tillegg til aktører med en sentral rolle i understøttelsen av kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur. Det må legges til grunn at behovet for bistand fra Forsvaret i kritiske situasjoner vil være uavhengig av eierskap og organisasjonsform.

Med *samfunnssikkerhet*, definert i § 3 bokstav i, menes samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare, jf. Prop.59 L (2020-2021) pkt. 4.2.2. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger. Arbeidet omfatter beredskap mot naturhendelser som flom og skred, ulykker som brann og forlis, og tilsiktede handlinger som digitale angrep og terrorhandling. Definisjonen er den samme som først beskrevet i Kommentarer til samfunnssikkerhetsinstruksen som følger med FOR-2017-03-10-312 Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen) fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet 1. september 2017 og som også er brukt i FOR-2021-09-17-2821 Forskrift om Forsvarets bistand til aktører med ansvar for samfunnssikkerhet under koronapandemien

Med *kritisk infrastruktur* menes anlegg, systemer eller deler av disse som er nødvendige for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner. Med kritiske samfunnsfunksjoner menes de funksjoner som er nødvendige for å ivareta befolkningens og samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse, jf. Prop.59 L (2020-2021) pkt. 4.2.2. Grunnleggende behov er definert som «mat, vann, varme, trygghet og lignende», jf. § 3 bokstav g andre punktum. Denne definisjonen er i samsvar med den siste samfunnssikkerhetsmeldingen, Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*.

Med forsvarsloven § 60 a ble det en klar og konkret lovhjemmel for Forsvaret til å yte bistand til andre beredskapsaktører som ikke kan defineres som offentlige myndigheter.

Kategorien «andre beredskapsaktører» kan fremstå som noe uklart definert og avgrenset. Denne gruppen aktører kan imidlertid være nokså mangfoldig, avhengig av den aktuelle situasjonen og bistandsbehovet. Det kan derfor være vanskelig, og heller ikke hensiktsmessig, å fastsette eksakt hvilke aktører som faller innenfor ordningen. Forslagene til definisjoner i § 3 er gitt med basis i tilsvarende definisjon, og dermed også avgrensning, i forskrift om Forsvarets bistand til aktører med ansvar for samfunnssikkerhet under koronapandemien og vurderes av departementet som både tilstrekkelig og hensiktsmessig. Det bes om høringsinstansenes vurderinger av dette.

2.2.3 Forskriftens virkeområde

Forskriften gjelder for bistand som nevnt i § 1 og omtalt nærmere i punkt 2.2.2. Det understrekes at bistanden kan ytes i fred, krise og krig, jf. § 2 første ledd andre punktum. Departementet vil for ordens skyld bemerke at Forsvarets muligheter til å bistå sivile myndigheter og andre beredskapsaktører vil være vesentlig redusert i en situasjon med sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt, både kapasitetsmessig, men også av hensyn til Norges folkerettslige forpliktelser.

Det understrekes videre at bistanden fra Forsvaret til andre offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører ikke kan innebære noen form for maktutøvelse, jf. § 2 andre ledd. Forsvaret kan kun utøve makt mot norske borgere som ledd i bistand til politiet etter bistandsinstruksen og da med hjemmel i politiloven § 27 a, jf. begrensningene i Grunnloven § 25 tredje ledd. Dersom eventuell innvilget bistand etter foreliggende forskriftsforslag skulle endre karakter underveis og fordre maktutøvelse, må den delen av bistandsoppdraget som aktualiserer maktbruk vurderes og besluttes med hjemmel i bistandsinstruksen og eventuelt ytes som bistand til politiet. Det understrekes at Forsvarets personell alltid har rett til å utøve makt i selvforsvar med hjemmel i norsk lov, også i situasjoner hvor de gjennomfører et bistandsoppdrag.

Forskriftsforslaget § 2 tredje ledd presiserer at forskriften ikke legger noen begrensninger på Forsvaret og dets personells rett og plikt til å handle ved væpnet angrep på Norge eller når riket er i krig eller krig truer. Denne presiseringen må leses i sammenheng med vilkårene som oppstilles i § 4, se nærmere punkt 2.2.4.

Forskriftsforslaget § 2 fjerde ledd inneholder en oppramsing av ulike forhold som faller utenfor dens virkeområde, eksempelvis fordi Forsvarets oppdrag dekkes av andre lovhjemler eller avtaler.

2.2.4 Om vilkårene for bistand

Forsvarsloven § 60 a oppstiller tre kumulative vilkår som må være oppfylt for at Forsvaret skal kunne yte bistand til andre offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører. Paragraf 60 a understreker at denne type bistand ikke kan innebære myndighetsutøvelse ut over de rammene som ellers gjelder for den som ber om bistand og at bistanden ikke kan innebære noen form for maktutøvelse. Sistnevnte forhold gjentas i forskriftsforslaget § 2 *Virkeområde*. Forholdet til bestemmelsen om myndighetsutøvelse er behørig omtalt i Prop. 59 L (2020-2021) og gjentas ikke her.

De tre vilkårene for bistand gjentas i forskriftsforslaget § 4 *Vilkår for bistand*.

For det første må det ha oppstått en «uønsket hendelse som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle eller immaterielle verdier, eller som har medført eller kan medføre redusert funksjonalitet for kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur», jf. § 4 første ledd a). Uønskede hendelser kan være både tilsiktede, som sidefølger av terrorhandlinger og andre kriminelle handlinger, eksempelvis redningsaksjoner assosiert med førstnevnte, og utilsiktede, som ulykker og ekstremvær. Tap av immaterielle verdier kan typisk være tyveri eller ødeleggelse av informasjon, enten fysisk eller gjennom cyberoperasjoner. Det er ikke et krav om at skadepotensialet har materialisert seg i en konkret skade, men det må foreligge en konkret risiko for at en slik skade kan inntreffe. Forsvaret vil ikke etter dette rettsgrunnlaget kunne yte bistand for å håndtere en normalsituasjon uten betydning for samfunnssikkerheten, eller der bistandsbehovet er begrunnet i andre årsaker.

For det andre må det sivile samfunn «ikke selv ha evne og kapasitet til å håndtere hendelsen», jf. § 4 første ledd b). Evne kan forstås som en kombinasjon av flere elementer som må være til stede for å kunne utføre en oppgave, herunder blant annet organisering, arbeidsprosesser, informasjon, kunnskap, teknologi og materielle ressurser. Manglende kapasitet kan sies å foreligge dersom evnen finnes, men den ikke strekker til i forhold til behovet i den aktuelle situasjonen.

Det kan typisk være dersom sivile, offentlige, kommersielle eller private ressurser er uttømt, ikke strekker til eller allerede er i bruk i krisehåndteringen eller det på andre måter ikke er tilstrekkelig kapasitet for å håndtere situasjonen, altså situasjoner hvor det kan sies at den sivile ressursen er uttømt. Det kan også omfatte situasjoner hvor det på sivil side ikke foreligger tilstrekkelig kompetanse til å håndtere hendelsen. Det er viktig å understreke at Forsvarets ressurser ikke skal brukes som erstatning for eller til fortrengsel for sivile ressurser, verken offentlige eller private. Dersom bistandsbehovet kan ivaretas av sivile offentlige myndigheter, kommersielle aktører eller frivillige organisasjoner, skal bistand fra Forsvaret ikke ytes.

For det tredje skal bistanden ikke gå på bekostning av Forsvarets evne til å ivareta sine primæroppgaver, jf. § 4 første ledd c). Forsvarets hovedoppgave er å forsvare Norge og beskytte Norges frihet, suverenitet og selvstendighet. Forsvaret er først og fremst dimensjonert for å ivareta sitt hovedoppdrag og bistand til sivilsamfunnet må således balanseres opp mot disse primæroppgavene.

Det er et grunnleggende prinsipp for Forsvarets bistand til offentlige myndigheter at den kan gis innenfor rammen av tilgjengelige ressurser. Forsvarets ivaretagelse av sine primære oppgaver knyttet til å hevde norsk suverenitet og norske suverene rettigheter vil alltid ha hovedprioritet. Dette gjelder også for de av Forsvarets kapasiteter som står på særskilt beredskap for å understøtte politiet dersom disse kapasitetene trengs for utførelse av primæroppgavene. Selv om Forsvaret vil strekke seg langt for å yte bistand, vil det være et element av uforutsigbarhet i bistandskonseptet avhengig av den aktuelle situasjonen og bistand kan således ikke garanteres.

2.2.5 Om utgiftsdekning

Bistandsinstruksens bestemmelse om dekning av utgifter er en videreføring av gjeldende ordning som er kostnadsdekning i henhold til sektorprinsippet. I tillegg er det instruksfestet at Forsvaret dekker selv egne kostnader som påløper i en akutfase, men mindre annet er bestemt eller særskilt avtalt for det enkelte tilfelle. Dette er basert på St.meld. nr. 22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet - Samvirke og samordning* der det ble slått fast at «Merkostnadene ved Forsvarets bidrag til det sivile samfunn for å ivareta akutte samfunnssikkerhetsbehov, herunder også Forsvarets bistand til politiet i henhold til bistandsinstruksens, skal som hovedregel dekkes av Forsvaret med mindre annet blir fastsatt eller særskilt avtalt i det enkelte tilfelle. Dersom Forsvaret yter bistand utover akutfasen, skal merkostnadene kompenseres av anmodende instans.».

Tilsvarende prinsipper er videreført i den midlertidige forskriften om Forsvarets bistand i forbindelse med håndteringen av pandemien. I henhold til § 5 skal, med mindre annet er bestemt eller særskilt avtalt for det enkelte tilfellet, Forsvaret dekke egne merutgifter for bistand i en akutfase, mens bistandsmottakeren skal dekke Forsvarets merutgifter som gjelder annet enn akutfasen. Siden forskriften om bistand i forbindelse med pandemien også omfatter andre beredskapsaktører enn offentlige myndigheter, er det tatt inn en bestemmelse om at det er den anmodende myndigheten som skal dekke Forsvarets merutgifter utenfor akutfasen dersom bistandsmottakeren ikke er en offentlig myndighet. I slike tilfeller skal det på forhånd

inngås en avtale om kompensasjon for utgiftsdekningen mellom den anmodende myndigheten og bistandsmottakeren.

Departementet foreslår en tilsvarende bestemmelse i foreliggende forskrift.

Forslaget skiller i § 5 mellom Forsvarets merutgifter som påløper i en akutfase og merutgifter som gjelder annet enn i en akutfase. Uttrykket «akutfase» er foreslått definert i § 3 a) som «den tidsperiode som innebærer en umiddelbar og konkret fare for liv og helse eller omfattende skade på miljøet, eiendom eller materielle verdier». Med mindre annet er bestemt eller særskilt avtalt for det enkelte tilfellet, dekker Forsvaret selv egne merutgifter som påløper i forbindelse med et bistandsoppdrags akutfase. Merutgifter som gjelder annet enn i en akutfase kan være merutgifter ved bistand før eller etter en akutfase, eller det kan være bistand i situasjoner uten en akutfase. For annet enn i en akutfase dekkes Forsvarets merutgifter av bistandsmottakeren – når denne er en offentlig myndighet. Således kan det sies at sektorprinsippet vil være førende i disse situasjonene.

Det presiseres i annet ledd at dersom bistandsmottakeren ikke er en offentlig myndighet, skal den anmodende myndighet dekke Forsvarets merutgifter (for annet enn i en akutfase).

Anmodende myndighet og bistandsmottaker inngår en avtale om kompensasjon for dekning av utgiftene. Dette vil være en sikkerhet for at Forsvaret i det enkelte tilfelle faktisk skal få den utgiftskompensasjon som Stortinget prinsipielt har sluttet seg til.

2.2.6 Bistandsanmodningens innhold

Forskriftsforslaget § 6 oppstiller krav til bistandsanmodningens innhold. Et av hovedformålene med forskriftsarbeidet er å sikre lik praktisering av, og forutsigbarhet i, bistandsregimet for alle aktører med behov for bistand fra Forsvaret. Paragraf 6 er en viktig bestemmelse i så måte.

En bistandsanmodning skal for det første være skriftlig og den skal for det andre opplyse om følgende forhold:

- Hvem som er anmodende myndighet og hvem som er bistandsmottaker. Dette får blant annet betydning for dekning av Forsvarets merutgifter.
- En beskrivelse av den situasjonen det anmodes om bistand fra Forsvaret til å håndtere og hva det anmodes om bistand til.
- En angivelse av når, hvor og hvor lenge bistanden skal ytes.

Disse forholdene er av avgjørende betydning for den vurderingen som gjøres av anmodende myndighet i dialog med andre relevante myndigheter. Det er også av betydning for Forsvarets operative hovedkvarter eller Forsvarsdepartementet som skal ta beslutningen om det skal innvilges bistand, der vurderingen knytter seg til om Forsvaret har tid, ressurser, relevante kapasiteter og hjemmel for å gjennomføre oppdraget. Det skilles mellom prosedyrene avhengig av om bistand søkes på lokalt og regionalt nivå (kommuner og fylkeskommuner) eller på sentralt nivå (direktorater og departementer), se nærmere om dette i §§ 7 og 8, samt punkt 2.2.7 under.

Det følger av § 6 andre ledd at når bistandsmottakeren ikke er en offentlig myndighet, skal det også fremgå av bistandsanmodningen at anmodende myndighet påtar seg økonomiske og øvrige forpliktelser. Hva gjelder økonomiske forpliktelser må dette leses i lys av bestemmelsen om utgiftsdekning i § 5. Med øvrige forpliktelser siktes det til de sivile beredskapsmyndigheters ansvar for bistandssaken, herunder forpliktelse til å gjøre tilstrekkelige vurderinger av anmodningen og til å konsultere relevante myndigheter.

Det presiseres i § 6 tredje ledd at i tidskritiske situasjoner kan en anmodning om bistand fremmes og behandles muntlig og bekreftes skriftlig.

2.2.7 Om prosedyrene for anmodning om bistand og Forsvarets behandling av anmodningene

2.2.7.1 Om prosedyrene for anmodning om bistand fra Forsvaret

Forsvarsloven § 60 a fjerde ledd gir Kongen forskriftshjemmel å fastsette prosedyre for anmodning om bistand. Bestemmelsen regulerer ellers ikke hvordan prosedyrene for slik bistand fra Forsvaret skal ytes. Ved høringen av lovforslaget fremmet likevel en rekke høringsinstanser synspunkter hva gjelder hvilke prosedyrer som bør gjelde. Dette må ses i sammenheng med at det i høringsnotatet for lovendringen fremgikk at det er behov for en sentral mekanisme på sivil side for koordinering og prioritering av bistandsanmodninger før de sendes til Forsvaret. Videre er erfaringen fra håndteringen av covid-19-pandemien at det ved større hendelser er et klart behov for en sentral koordinerings- og prioriteringsfunksjon på sivil side for andre enn politiets anmodninger om bistand fra Forsvaret.

Praksis gjennom mange år, og senest håndteringen av covid-19-pandemien, har vist at flere aktører enn politiet kan ha behov for bistand fra Forsvaret basert på deres rolle og ansvar innen krisehåndtering. FOH har i liten grad forutsetning for å kunne vurdere hvor det sivile behovet er størst og om den aktuelle sivile ressursen er uttømt slik at Forsvarets ressurser kan settes inn. Det bør heller ikke være Forsvarets oppgave å foreta en slik prioritering på vegne av sivilsamfunnet. Manglende koordinering og prioritering på sivil side kan medføre at Forsvarets ressurser ikke utnyttes på en optimal måte.

Det er departementets syn at det er et klart behov for en sentral mekanisme for koordinering og prioritering av bistandsanmodningene. Dette gjelder særlig ved større hendelser, der flere sivile aktører kan ha behov for bistand fra Forsvaret samtidig. I slike situasjoner må prioriteringen av hvem Forsvaret skal yte bistand til og i hvilken rekkefølge styres av det konkrete behovet i samfunnet. En sentral mekanisme på sivil side vil også kunne vurdere om sivilsamfunnets egne ressurser er tilstrekkelige til å håndtere en uønsket hendelse.

Departementet mener at dagens prosedyrer i forskrift om Forsvarets bistand til aktører med ansvar for samfunnssikkerhet under koronapandemien, henholdsvis forskriften §§ 7 og 8 er en god og hensiktsmessig løsning hva gjelder prosedyrer for bistand, som skaper forutsigbarhet og tydelige rutiner. De samme prosedyrene for bistandsanmodninger legges til grunn for foreliggende forskrift, dog lar departementet det være opp til DSB å vurdere om og hvilke relevante aktører det er nødvendig å konsultere med. Departementet presiserer at det kun er departementer og direktorater som reguleres av forslaget § 8, alle andre aktører, inkl. andre beredskapsaktører, reguleres av forslaget § 7.

Det foreslås således en tilsvarende regulering som i forskriften om Forsvarets bistand under koronapandemien f § 7 om prosedyre for anmodning om bistand på lokalt og regionalt nivå, og § 8 for prosedyrer for anmodning om bistand på sentralt nivå, med noen mindre justeringer som åpner opp for større fleksibilitet og handlefrihet til DSB.

2.2.7.2 Om FOH sin behandling av bistandsanmodningen

I § 9 fremgår bestemmelser knyttet til FOH sin behandling av bistandsanmodninger. FOH foretar en vurdering av saken hvor en rekke forhold blir tatt i betraktning, herunder type oppdrag, tilgjengelighet av personell og utstyr, lovmessigheten av oppdraget og lignende. Etter at saken er vurdert av FOH, meddeler FOH anmodende myndighet, jf. §§ 7 og 8, sin beslutning. Kopi av FOHs beslutning sendes berørte myndigheter. Hvem de berørte

myndighetene er vil variere fra anmodning til anmodning. Statsforvalteren og POD vil alltid bli orientert om beslutningen, jf. § 9 første ledd

Etter § 9 andre ledd skal Forsvaret i hastesaker begynne planlegging og forberedelser av bistanden uten å avvente en formell beslutning om at det skal ytes bistand. Slike forberedelser inkluderer blant annet fremføring av styrker og andre ressurser, jf. § 9 andre ledd, andre punktum. Ulike situasjoner og praktisering av bistandsinstruksen har vist at dette må fremgå klart slik at det ikke oppstår tvil om at Forsvaret i gitte situasjoner kan fremføre styrker til et angitt område i påvente av nærmere ordre – dette for å spare tid i en situasjon som raskt kan endre seg og kreve rask reaksjon. Det understrekes videre i tredje punktum at bistanden skal ytes så raskt og effektivt som situasjonen krever.

Avslutningsvis presiseres det at bistand til håndtering av alvorlige dataangrep skal være koordinert med Nasjonal sikkerhetsmyndighet, jf. § 9 tredje ledd.

2.2.8 Om overordnet ledelse og ansvar

Som i bistandsinstruksen har departementet valgt å innta en bestemmelse om overordnet ansvar og ledelse av bistandsoppdraget. Som det fremgår av § 10 første ledd, er det bistandsmottakeren som har den overordnede ledelsen av operasjonen som Forsvarets personell og/eller materiell inngår i. Bistandsmottakeren har ansvaret for å gi nødvendige retningslinjer for hvordan bistanden skal gjennomføres.

Departementet finner grunn til å understreke at Forsvarets bistand gjennomføres som en selvstendig bistandsoperasjon, noe som er tatt inn i § 10 andre ledd. Forsvaret utpeker en militær sjef som leder den enkelte bistandsoperasjon. Retningslinjer fra bistandsmottaker skal rettes til den utpekte militære sjefen. Dersom Forsvaret bidrar med flere enheter skal den militære sjefen koordinere disse enhetene og således Forsvarets totale innsats i bistandsoppdraget.

Av forskriften § 10 tredje ledd fremgår det at bistanden ikke kan innebære myndighetsutøvelse ut over de rammene som ellers gjelder for den som ber om bistand, jf. også forsvarsloven § 60 a. I bistandskonseptet ligger at den militære enheten avgis til bistandsmottakeren i den forstand at enheten vil bli underlagt dennes faglige og operative instruksjonsmyndighet. Den militære enheten som bistår kan derfor ikke utføre virksomhet eller utøve myndighet som bistandsmottakeren ikke selv kan utføre etter eget rettsgrunnlag og samfunnsoppdrag. Forsvaret vil under utførelsen av bistandsoppdraget operere med hjemmel i den bistandsmottakende virksomhetens rettsgrunnlag.

3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forskriftsforslaget åpner etter departementets vurdering i seg selv ikke for annen eller mer bistand til andre offentlige myndigheter enn hva det til nå har vært mulig å gi til politiet.

Det kan imidlertid hevdes at reguleringen av denne bistanden i forskrift vil lede til større bevissthet om offentlige myndigheters rett til å anmode om bistand fra Forsvaret og at dette vil kunne medføre en viss økning i antallet bistandsanmodninger. På den annen side kan økt bevissthet og kunnskap om bistandsregimet lede til at man unngår å fremsende anmodninger som ikke ligger innenfor ordningens rammer.

Forskriftsforslaget omfatter bistand også til andre beredskapsaktører enn offentlige myndigheter, kan det påregnes en viss økning i antallet bistandsanmodninger og

bistandsoperasjoner. Det er vanskelig å anslå omfanget av dette siden slik bistand formelt sett kun har vært aktuelt gjennom forskriften om bistand knyttet til koronaepidemien, og det er derfor lite praksis å vise til.

Omfanget vil også avhenge av hvilke uønskede hendelser som måtte inntreffe i fremtiden. Erfaringsmessig er bistanden til andre offentlige myndigheter enn politiet av beskjedent omfang. Det forventes derfor heller ikke at bistand til beredskapsaktører som ikke er offentlige myndigheter vil bli av vesentlig omfang. Dette begrunnes også med at både lovbestemmelsen og forskriftsforslaget innebærer en begrensning av mulige aktører allerede gjennom definisjonene av disse. Etter forskriftsforslagets § 4, se punkt 2.2.4, vil det også stilles klare vilkår for bistanden.

Videre legges det til grunn at prosedyrene for anmodning om bistand i forskriftsforslaget §§ 7 og 8, se nærmere punkt 2.2.7, herunder om den anmodende myndighetens ansvar overfor Forsvaret, vil medføre en kritisk vurdering av hvilke bistandsanmodninger som faktisk vil bli sendt frem til Forsvaret.

Det er departementets vurdering at ved bistand til aktører som ikke er offentlige myndigheter må en sivil beredskapsmyndighet være anmodende myndighet med de forpliktelser overfor Forsvaret dette medfører, herunder de økonomiske forpliktelser overfor Forsvaret dersom det er tale om bistand utenfor akuttfasen. Det vises til forslaget i § 5 om utgiftsdekning, se punkt 2.2.5.

Siden lovhjemmelen og forskriftsforslaget ikke innebærer at Forsvarets kapasiteter innrettes eller dimensjoneres for å yte bistand til aktørene som er omfattet av hjemmelen, er det departementets vurdering at den ikke vil medføre en svekking av den beredskapen Forsvaret har for å støtte politiet. Forsvaret har i dag en særskilt beredskap for å støtte politiet i kontraterroroperasjoner.

Samtidigheitskonflikter mellom bistandsbehovene til politiet og andre offentlige myndigheter kan ikke utelukkes. Det kan de heller ikke i dag. Det er departementets syn at forslaget til forskrift vil bidra til en klargjøring av forhold som knytter seg til bistand til andre enn politiet og vil formentlig også lede til en god og hensiktsmessig koordinering og prioritering av de ulike bistandsbehovene.

Det er videre departementets vurdering at politiets behov i de aller fleste tilfeller prioriteres høyt og at dette vil være tilfellet også etter at ny forskrift er på plass. Det synes imidlertid ikke hensiktsmessig å fastsette i regelverket at politiet skal ha en automatisk forrang på bistand fra Forsvaret. Det kan tenkes konkrete situasjoner der behovene for å støtte for eksempel helsevesenet eller brannvesenet er mer kritisk enn politiets bistandsbehov på det aktuelle tidspunktet. Da må ansvarlige myndigheter gjøre de riktige situasjonsbestemte prioriteringene. I disse vurderings- og beslutningsprosessene vil politiet måtte ha en helt sentral plass.

Forslaget til forskrift vil ikke medføre noen endring i Forsvarets adgang til understøttelse av det sivile samfunnet som faller utenfor samfunnssikkerhetsområdet. Forslaget til forskrift medfører ikke behov for å endre hverken innhold eller rettsgrunnlaget for gjeldende bestemmelser som regulerer Forsvarets bistand til politiet og/eller støtte til politiet i form av myndighetsutøvelse.

4 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1 Formål

Bestemmelsen angir i *første ledd* forskriftens formål, som er å gi retningslinjer for Forsvarets bistand til offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører slik disse er nærmere definert i § 3.

Til § 2 Virkeområde

Første ledd angir virkeområde – bistand som nevnt i § 1 og gjelder i fred, krise og krig.

Andre ledd gjentar forbudet mot bruk av makt fra forsvarsloven § 60 a. Samtidig understrekes det at forskriften ikke innebærer begrensninger på Forsvarets rett og plikt til å handle ved væpnet angrep på riket eller når riket er i krig eller krig truer i tredje ledd.

Fjerde ledd bokstavene a til j inneholder en oppramsing av de oppgaver forskriften ikke gjelder for. Dette er i all hovedsak områder hvor samarbeidet allerede er lovregulert.

Til § 3 Definisjoner

Bestemmelsen inneholder definisjoner av forskriftens ulike begreper.

Med *bistand* menes enhver form for støtte med personell, materiell og tjenester, jf. § 3 d). *Uønsket hendelse* defineres som en hendelse som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur, eller som har medført eller kan medføre redusert funksjonalitet for kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur, jf. § 3 j).

I tråd med § 1 kan to kategorier aktører be om Forsvarets bistand etter forskriften, nemlig (i) offentlige myndigheter og (ii) andre beredskapsaktører med ansvar for samfunnssikkerhet, kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur.

De to aktørtypene foreslås definert på følgende måte i forskriftsforslaget § 3:

Med *offentlige myndigheter* menes ethvert statlig, fylkeskommunalt eller kommunalt organ.

Med *andre beredskapsaktører* menes et selvstendig rettssubjekt som ikke er en offentlig myndighet og som har ansvar for samfunnssikkerhet eller som råder over kritisk infrastruktur eller kritiske samfunnsfunksjoner.

Departementet vurderer at andre beredskapsaktører primært vil være private aktører, eller helt eller delvis offentlig eide aktører som normalt ikke defineres som offentlige myndigheter. Dette må være aktører som har dedikerte oppgaver for ivaretagelse av samfunnssikkerheten, men også aktører med en sentral rolle i understøttelsen av kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur. Det må legges til grunn at behovet for bistand fra Forsvaret i kritiske situasjoner vil være uavhengig av eierskap og organisasjonsform. Derfor er disse aktørene omfattet av forskriften i tillegg til offentlige myndigheter.

Med *samfunnssikkerhet* menes samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Med kritisk infrastruktur menes anlegg, systemer eller deler av disse som er nødvendige for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner. Med kritiske samfunnsfunksjoner menes de funksjoner som er nødvendige for å ivareta befolkningens og samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse. Grunnleggende behov er definert som «mat, vann, varme, trygghet og lignende».

Til § 4 Vilkår for bistand

Bestemmelsen angir vilkårene som stilles for at bistand kan ytes.

Etter *bokstav a)* må det oppstå en uønsket hendelse som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle eller immaterielle verdier, eller som har medført eller kan medføre redusert funksjonalitet for kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur. Uønskede hendelser kan være både tilsiktede, som sidefølger av terrorhandlinger og andre kriminelle handlinger, eksempelvis redningsaksjoner assosiert med førstnevnte, og utilsiktede, som ulykker og ekstremvær. Tap av immaterielle verdier kan typisk være tyveri eller ødeleggelse av informasjon, enten fysisk eller gjennom cyberoperasjoner. Det er ikke et krav om at skadepotensialet har materialisert seg i en konkret skade, men det må foreligge en konkret risiko for at en slik skade kan inntreffe. Forsvaret vil ikke etter dette rettsgrunnlaget kunne yte bistand for å håndtere en normalsituasjon uten betydning for samfunnssikkerheten, eller der bistandsbehovet er begrunnet i andre årsaker.

Etter *bokstav b)* må det sivile samfunn verken ha evne eller kapasitet til å håndtere hendelsen. Evne kan forstås som en kombinasjon av flere elementer som må være til stede for å kunne utføre en oppgave, herunder blant annet organisering, arbeidsprosesser, informasjon, kunnskap, teknologi og materielle ressurser. Manglende kapasitet kan sies å foreligge dersom evnen finnes, men den ikke strekker til i forhold til behovet i den aktuelle situasjonen.

Dette kan typisk være situasjoner der sivilsamfunnets egne ressurser ikke strekker til eller allerede er i bruk i krisehåndteringen eller det på andre måter ikke er tilstrekkelig kapasitet for å håndtere situasjonen, altså situasjoner hvor det kan sies at den sivile ressursen er uttømt. Det kan også omfatte situasjoner hvor det på sivil side ikke foreligger tilstrekkelig kompetanse for å håndtere situasjonen.

Av *bokstav c)* fremgår at bistanden må være forenlig med utførelsen av Forsvarets primære oppgaver. Forsvarets hovedoppgave er å forsvare Norge og beskytte Norges frihet, suverenitet og selvstendighet. Forsvaret er først og fremst dimensjonert for å ivareta sitt hovedoppdrag og bistand til sivilsamfunnet må således balanseres opp mot disse primæroppgavene. Forsvarets ivaretagelse av sine primære oppgaver knyttet til å hevde norsk suverenitet og norske suverene rettigheter vil generelt måtte ha hovedprioritet. Dette gjelder også for de av Forsvarets kapasiteter som står på særskilt beredskap for å understøtte politiet dersom disse kapasitetene trengs for utførelse av primæroppgavene.

Til § 5 Utgiftsdekning

I § 5 *første ledd* fremgår det at, med mindre annet er bestemt eller særskilt avtalt for det enkelte tilfellet, skal Forsvaret dekke egne merutgifter som påløper i forbindelse med bistandsoppdragets akutfase. Akutfase er foreslått definert i § 3 a). For annet enn det som gjelder i en akutfase dekkes Forsvarets utgifter av bistandsmottakeren – når denne er en offentlig myndighet. Merutgifter er de utgifter som Forsvaret påføres som følge av bistandsoperasjonen, og som kommer i tillegg til Forsvarets faste utgifter som etaten ville hatt uavhengig av bistandsoperasjonen.

Det presiseres i *annet ledd* at dersom bistandsmottakeren ikke er en offentlig myndighet, skal den anmodende myndighet dekke Forsvarets merutgifter (for annet enn i en akutfase). Anmodende myndighet og bistandsmottak inngår en avtale om kompensasjon for dekning av utgiftene.

Med «annet enn det som gjelder i en akutfase» forstås Forsvarets merutgifter knyttet til bistand før eller etter en akutfase, eller i situasjoner uten en akutfase.

Til § 6 Bistandsanmodningens innhold

Bestemmelsen inneholder krav til bistandsanmodningens innhold.

Etter *første ledd* skal en bistandsanmodning for det første være skriftlig og den skal for det andre opplyse om følgende forhold:

bokstav a) hvem som er anmodende myndighet og hvem som er bistandsmottaker. Dette får blant annet betydning for dekning av Forsvarets merutgifter.

bokstav b) en beskrivelse av den situasjonen det anmodes om bistand fra Forsvaret til å håndtere og en beskrivelse av hva det anmodes om bistand til.

bokstav c) en angivelse av når, hvor og hvor lenge bistanden skal ytes.

Alle disse forhold er av avgjørende betydning for den vurderingen som gjøres av anmodende myndighet i dialog med andre relevante myndigheter og endelig av Forsvarets operative hovedkvarter eller Forsvarsdepartementet som skal ta beslutningen om det skal innvilges bistand.

Av *andre ledd* følger det at når bistandsmottakeren ikke er en offentlig myndighet skal det også fremgå av bistandsanmodningen at anmodende myndighet påtar seg økonomiske og øvrige forpliktelser. Hva gjelder økonomiske forpliktelser må dette leses i lys av bestemmelsen om utgiftsdekning i § 5. Med øvrige forpliktelser siktes det blant annet til de sivile beredskapsmyndigheters ansvar for bistandssaken, herunder forpliktelse til å gjøre tilstrekkelige vurderinger av anmodningen og til å konsultere relevante myndigheter.

Tredje ledd presiserer at i tidskritiske situasjoner kan en anmodning om bistand fremmes og behandles muntlig og bekreftes skriftlig.

Til § 7 Prosedyrer for anmodningen om bistand på lokalt og regionalt nivå

Bestemmelsen angir prosedyrene for anmodninger om bistand på lokalt og regionalt nivå. Dersom det oppstår behov for bistand på lokalt og regionalt nivå skal bistandsanmodningen etter første ledd fremmes til statsforvalteren, som retter anmodningen om bistand til DSB.

Etter andre ledd skal DSB konsultere andre relevante myndigheter ved behov og anmoder deretter FOH om bistand. DSB er anmodende myndighet.

Etter fjerde ledd skal statsforvalteren og POD motta kopi av den bistandsanmodningen som DSB fremmer, og statsforvalteren videreformidler denne til den som har behov for bistanden. Gjenparter av anmodningen og beslutningen skal umiddelbart sendes til JD og FD som utfører reaktiv styringsrett, jf. § 7 fjerde ledd.

Til § 8 Prosedyre for anmodning om bistand på sentralt nivå

Bestemmelsen angir prosedyrene for anmodninger om bistand på sentralt nivå (direktorater og departementer). Dersom det oppstår behov for bistand ved en hendelse der myndigheter på sentralt nivå er involvert i, eller overordnet styrer håndteringen skal myndigheten med bistandsbehov rette anmodningen om bistand til DSB, jf. § 8 *første ledd*.

Av *første ledd andre punktum* fremgår det at DSB konsulterer andre relevante myndigheter ved behov og anmoder FOH om bistand. DSB er også her anmodende myndighet.

Andre ledd viser til at gjenparter av anmodningen og beslutningen sendes umiddelbart til JD og FD, som utøver reaktiv styringsrett.

Av *tredje ledd* følger det at dersom et departement ønsker bistand skal anmodningen rettes til JD, som etter nærmere vurdering anmoder Forsvarsdepartementet om bistand. FD meddeler sin beslutning og gir nærmere retningslinjer til Forsvaret om bistanden.

Til § 9 Forsvarets operative hovedkvarter sin behandling av bistandsanmodningen

Bestemmelsen omhandler FOH sin behandling av bistandsanmodninger. Av *første ledd* fremgår at FOH meddeler anmodende myndighet sin beslutning og sender kopi av beslutningen til berørte myndigheter. Hvem de berørte myndighetene er vil variere fra anmodning til anmodning. Statsforvalteren og POD vil alltid bli orientert om beslutningen, jf. § 9 første ledd.

Andre ledd beskriver prosedyren ved hastesaker. I hastesaker skal Forsvaret begynne planlegging og forberedelser av bistanden uten å avvente en formell beslutning om at det skal ytes bistand. Det fremgår også klart av § 9 andre ledd, andre punktum at forberedelser blant annet inkluderer fremføring av styrker og andre ressurser. Det er i slike situasjoner nødvendig med god dialog mellom Forsvaret, anmodende myndighet og bistandsmottaker for å sikre omforent forståelse av situasjonen og hverandres tiltak. Det understrekes videre at bistanden skal ytes så raskt og effektivt som situasjonen krever.

Til § 10 Overordnet ansvar og ledelse

Bestemmelsen omhandler forhold knyttet til overordnet ansvar og ledelse av bistandsoperasjoner.

Første ledd angir at det er bistandsmottakeren som har den overordnede ledelsen av operasjonen som Forsvarets personell og/eller materiell inngår i. Bistandsmottakeren har ansvaret for å gi nødvendige retningslinjer for hvordan bistanden skal gjennomføres.

Forsvarets bistand, som det fremgår av *andre ledd*, gjennomføres som en selvstendig bistandsoperasjon. Forsvaret utpeker en militær sjef som leder det enkelte bistandsoppdrag. Retningslinjer fra bistandsmottakeren skal rettes til den utpekte militære sjefen. Dersom Forsvaret bidrar med flere enheter, skal den militære sjefen koordinere disse enhetene og således Forsvarets totale innsats i bistandsoppdraget.

Av *tredje ledd* fremgår det at bistanden ikke kan innebære myndighetsutøvelse ut over de rammene som ellers gjelder for den som ber om bistand. Forsvaret vil under utførelsen av bistandsoppdraget operere med hjemmel i den bistandsmottakende virksomhetens rettsgrunnlag.

Til § 11 Ikrafttredelse

Bestemmelsen angir at forskriften trer i kraft straks.

5 Forskriftsforslaget

Forskrift om Forsvarets bistand til offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører med ansvar for samfunnssikkerhet

Fastsatt med hjemmel i forsvarsloven § 60. Fremmet av Forsvarsdepartementet.

§ 1 Formål

Formålet med denne forskriften er å gi retningslinjer for Forsvarets bistand slik at offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører med ansvar for samfunnssikkerhet, kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur kan få bistand fra Forsvaret ved uønskede hendelser i Norge slik at samfunnets samlede ressurser utnyttes best mulig innenfor de rammer som følger av lov.

Samfunnets behov for rask reaksjon skal være styrende for både offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører involvert i anmodninger og beslutninger om slik bistand.

§ 2 Virkeområde

Forskriften gjelder for bistand som nevnt i § 1. Forskriften gjelder bistand i fred, krise og krig.

Bistand etter denne forskriften skal ikke innebære noen form for maktanvendelse.

Forskriften innebærer ingen begrensninger på Forsvarets rett og plikt til å handle ved væpnet angrep på riket eller når riket er i krig eller krig truer.

Forskriften gjelder ikke for:

- a) Forsvarets bistand til politiet
- b) Forsvarets oppgaver og bistand i atomberedskapen
- c) Forsvarets oppgaver som ledd i kystberedskap og aksjonsledelse
- d) Forsvarets bistand til tollmyndighetene etter tolloven § 12-3 første ledd
- e) pålagt bistand etter helseberedskapsloven
- f) Kystvaktens bistand til andre myndigheter i medhold av kystvaktloven, bortsett fra bistand etter kystvaktloven § 17 annet ledd
- g) Etterretningstjenesten
- h) Forsvarets deltakelse i redningstjenesten
- i) Forsvarets bistand til grensekommisjonen på landegrensen mellom Norge og Russland
- j) bistand i henhold til bestemmelse om sponning fastsatt av Forsvarsstaben 1. juni 2017.
- k) områder hvor det er inngått egne avtaler med Forsvaret

§ 3 Definisjoner

I denne forskriften menes med:

- a) Akutfase: den tidsperioden som innebærer en umiddelbar og konkret fare for liv og helse eller omfattende skade på miljøet, eiendom eller materielle verdier.
- b) Anmodende myndighet: den offentlige myndigheten som anmoder Forsvaret om bistand.
- c) Annen beredskapsaktør: selvstendig rettssubjekt som ikke er en offentlig myndighet og som har ansvar for samfunnssikkerhet eller råder over kritisk infrastruktur eller kritiske samfunnsfunksjoner.
- d) Bistand: enhver form for støtte med personell, materiell og tjenester.
- e) Bistandsmottaker: en offentlig myndighet eller annen beredskapsaktør som mottar bistand fra Forsvaret.

- f) Kritisk infrastruktur: anlegg, systemer eller deler av disse som er nødvendige for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner.
- g) Kritiske samfunnsfunksjoner: de funksjoner som er nødvendige for å ivareta befolkningens og samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse. Grunnleggende behov er definert som «mat, vann, varme, trygghet og lignende».
- h) Offentlige myndigheter: statlige, fylkeskommunale og kommunale organ.
- i) Samfunnssikkerhet: samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner, og setter liv og helse i fare.
- j) Uønsket hendelse: en hendelse som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø eller skade på materielle eller immaterielle verdier.

§ 4 *Vilkår for bistand*

Forsvaret kan etter anmodning bistå offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører dersom følgende vilkår er oppfylt:

- a) Det oppstår en uønsket hendelse, jf. § 3 bokstav j, og
- b) det sivile samfunn har ikke evne eller kapasitet til å håndtere hendelsen, og
- c) bistanden er forenlig med utførelsen av Forsvarets primære oppgaver.

Forsvaret eller Forsvarsdepartementet kan sette ytterligere vilkår som forutsetning for bistanden.

§ 5 *Utgiftsdekning*

Med mindre annet er bestemt eller særskilt avtalt for det enkelte tilfellet, skal Forsvaret dekke egne merutgifter for bistand i en akutfase. Bistandsmottakeren skal dekke Forsvarets merutgifter som gjelder annet enn i en akutfase.

Den anmodende myndigheten skal dekke Forsvarets merutgifter etter første ledd dersom bistandsmottakeren ikke er en offentlig myndighet. I slike tilfeller skal det på forhånd inngås en avtale om kompensasjon for utgiftsdekningen mellom den anmodende myndigheten og bistandsmottakeren.

§ 6 *Bistandsanmodningens innhold*

En bistandsanmodning skal være skriftlig og opplyse om

- a) hvem som er anmodende myndighet og bistandsmottaker, og
- b) situasjonen og om hva det anmodes om bistand til, og
- c) når, hvor og hvor lenge bistanden skal ytes
- d) hvilke sivile, offentlige, kommersielle eller private ressurser som er søkt benyttet, jf. § 4b.

Når bistandsmottakeren ikke er en offentlig myndighet, skal det også fremgå av anmodningen at anmodende myndighet påtar seg økonomiske og øvrige forpliktelser.

I tidskritiske situasjoner kan en bistandsanmodning fremmes og behandles muntlig. Bistandsanmodningen skal så snart som mulig bekreftes skriftlig.

§ 7 *Prosedyre for anmodning om bistand på lokalt og regionalt nivå (kommuner og fylker og andre beredskapsaktører)*

Den som har behov for bistand fra Forsvaret etter § 4, skal fremme en bistandsanmodning gjennom statsforvalteren. Etter en nærmere vurdering skal statsforvalteren rette anmodningen om bistand til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB).

DSB konsulterer relevante myndigheter ved behov og anmoder Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) om bistand. DSB er da anmodende myndighet.

Statsforvalteren og Politidirektoratet (POD) skal motta kopi av bistandsanmodningen som fremmes av DSB. Statsforvalteren videreformidler denne til den som har fremmet behov for bistanden.

Gjenparter av anmodning og beslutning sendes umiddelbart til Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Forsvarsdepartementet (FD), som utøver reaktiv styringsrett.

§ 8 *Prosedyre for anmodning om bistand på sentralt nivå (direktorater og departementer)*

Dersom det oppstår behov for bistand ved en hendelse som myndigheter på sentralt nivå er involvert i, eller overordnet styrer håndteringen, skal disse myndighetene fremme anmodningen om bistand til DSB. DSB konsulterer andre relevante myndigheter ved behov og anmoder FOH om bistand. DSB er da anmodende myndighet.

Gjenparter av anmodning og beslutning sendes umiddelbart til JD og FD, som utøver reaktiv styringsrett.

Dersom et departement anmoder om bistand, utover allerede etablerte ordninger, skal anmodningen rettes til JD som etter nærmere vurdering anmoder FD om bistand. FD meddeler JD og departementet som ber om bistand (når dette er et annet departement enn JD) sin beslutning og gir instruks til Forsvaret om bistanden.

§ 9 *Forsvarets operative hovedkvarter sin behandling av bistandsanmodningen*

FOH meddeler anmodende myndighet sin beslutning og sender kopi av beslutningen til berørte myndigheter. Statsforvalteren og POD skal alltid orienteres.

I hastesaker skal Forsvaret begynne planlegging og forberedelser av bistanden uten å avvente en formell beslutning om at det skal ytes bistand. Forberedelser inkluderer blant annet fremføring av styrker og andre ressurser. Bistanden skal ytes så raskt og effektivt som situasjonen krever.

Bistand til håndtering av alvorlige dataangrep skal være koordinert med Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

§ 10 *Overordnet ansvar og ledelse*

Bistandsmottakeren har den overordnede ledelsen av operasjonen og gir nødvendige retningslinjer for gjennomføringen av bistanden. Retningslinjene fra bistandsmottakeren skal rettes til den militære sjefen.

Forsvarets bistand skal gjennomføres som en selvstendig bistandsoperasjon. Forsvaret utpeker en militær sjef som leder bistandsoperasjonen. Dersom flere enheter deltar, koordinerer den militære sjefen ledelsen av Forsvarets innsats.

Forsvarets bistand utøves innenfor de samme rammene av myndighetsutøvelse som bistandsmottakeren innehar.

§ 11 *Ikrafttredelse*

Forskriften trer i kraft straks.