



Innst. O. nr. 32

(2005-2006)

Innstilling til Odelstinget fra forsvarskomiteen

Ot.prp. nr. 36 (2005-2006)

Innstilling fra forsvarskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1953 nr. 28 om Heimevernet (utvidet tjenesteplikt i fredstid)

Til Odelstinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Forsvarsdepartementet legger med dette frem et forslag til lov om endringer i lov 17. juli 1953 nr. 28 om Heimevernet §§ 13 og 16.

Et endret trusselbilde og kvalitetsreformen i Heimevernet (HV) har medført et justert oppgavespekter for HV, jf. St.prp. nr. 1 (2004-2005) for Forsvarsdepartementet s. 86, hvor det bl.a. heter:

"Det endrede trusselbildet medfører en endring i Heimevernets oppgaver. Fortsatt skal HV produsere til Forsvarets styrkestruktur og gjennomføre pålagt fredsvirksomhet. I tillegg vil det moderniserte HV være svært relevant for oppdrag knyttet til suverenitetshevdelse, krisehåndtering og bistand til ivaretagelse av samfunnssikkerheten, bl.a. gjennom forsterkning av annen militær tilstedeværelse i utsatte områder. Spesielt viktig er bistand for å forebygge og bekjempe terroranslag som politiet har primæransvaret for å håndtere."

Det foreligger i dag et utilstrekkelig rettslig grunnlag for å innkalle HV-personell til å forestå de primær- og sekundæroppgaver som kan utledes av Stortingets tilslutning til kvalitetsreformen i HV spesielt, omstillingen av Forsvaret generelt samt hensynet til å styrke sivilt-militært samarbeid innenfor samfunnssikkerhet. Departementet mener derfor at rettsgrunnlaget for å innkalle HV til å gjennomføre oppgaver de er pålagt bør styrkes, og foreslår at dette skjer gjennom en utvidelse av heimevernsloven § 13

om å kunne pålegges nærmere bestemt tjeneste ut over pliktig tjeneste etter lovens §§ 9 til 12. Slik tjeneste foreslås begrenset til å gjelde tjeneste som tar sikte på å avverge eller begrense anslag av omfattende eller av annen årsak særlig skadevoldende karakter, rettet mot vesentlige samfunnsinteresser.

1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

1.2.1 Behovet for å styrke rettsgrunnlaget

Dagens rettsgrunnlag kan i en gitt situasjon gjøre det vanskelig å benytte HV til suverenitetshevdelse, bistand til ivaretagelse av samfunnssikkerhet, forsterket grensevakt, styrkebeskyttelse, sikring av nasjonale styrker og mottak av allierte forsterkninger og bistand til objektsikring av kritisk infrastruktur, dersom situasjonen ikke er kommet så langt at man vil anse at "krig truer".

Departementet har riktignok en viss styring i å legge forholdene til rette for bruk av HV til slike skarpe oppdrag i fredstid, gjennom å fremme forslag i de årlige budsjettproposisjoner om maksimal tjenestetid som er så vidt fleksible at eventuell innkalling til skarpe oppdrag ikke går på bekostning av nødvendig tjenestetid for trening og øving. Lengden må imidlertid veies opp mot den totale samfunnsmessige belastning og belastningen for den enkelte og sivile arbeidsgivere ved å tre ut av daglig arbeid. Det vil dessuten være urimelig og vanskelig i praksis at departementet hvert år skal måtte spekulere i muligheten for ekstraordinære omstendigheter som krever HV-innsats ut over det normale. Det vil for slike oppdrag være mer formålstjenlig med en generell lov hjemmel som åpner for innkalling til tjeneste ut over den årlige tjenestetid.

Det er derfor behov for å foreta en forsiktig utvidelse av det saklige virkeområde i heimevernsloven § 13. En kan vanskelig se gode grunner til at HV ikke

kan kalles inn til f.eks. vakthold til støtte for politiet i en usikker situasjon for å forebygge menneskeskapte anslag, når HV kan kalles inn for å forebygge eller begrense naturskapte hendelser. Utvidelsen må imidlertid være forsiktig og godt legislativt begrunnet, fordi den må avveies mot det forhold at HVs egenart bygger på at Forsvaret i fredstid "låner" personellet fra det sivile samfunnet for et begrenset tidsrom. Bestemmelsen må derfor utformes slik at man ikke går for langt i å hjemle at Forsvaret kan ta personer ut fra sivilsamfunnet til oppdrag som Forsvaret kan forutse og planlegge for.

Lovforslag må også ta hensyn til at den enkelte HV-soldat har en legitim interesse i å ha forutberegnelighet med hensyn til tjenestens omfang. Samtidig tilsier samfunnsmessige hensyn at et modernisert HV faktisk må kunne benyttes til oppdrag i samsvar med trusselbildet og fastsatt oppgavespekter, og at HV er i stand til å respondere fleksibelt for å trygge befolkningen og samfunnssikkerheten i situasjoner hvor samfunnets samlede maktmidler må tas i bruk. I slike situasjoner må det antas at befolkningen vil ha forståelse for at HV kan innkalles, og at andre hensyn må vike.

1.3 Utvidet tjenesteplikt i fredstid

1.3.1 Gjeldende rett

Med hjemmel i heimevernsloven kan man i dag innkalle HV-styrker til skarpe oppdrag, for eksempel oppdrag som bistand til politiet i antiterrorssammenheng, innenfor rammen av den tid som Stortinget har fastsatt som maksimal tjenestetid for det aktuelle år. I dag må imidlertid slik innkalling skje på bekostning av den trening og øving som den årlig fastsatte tjenestetiden i utgangspunktet er ment å medgå til. Og når årlig fastsatte tjenstedager er oppbrukt, er innkallingsmulighetene stengt.

Årlig maksimal tjenestetid fastsettes av Stortinget etter forslag i de årlige budsjettproposisjoner. For 2005 er årlig tjenestetid fastsatt til 6-30 dager for innsatsstyrkenes del. For forsterknings- og oppfølgingsstyrkenes del er årlig tjenestetid fastsatt til 9 dager for HV-befal og 6 dager for HV-mannskaper.

I krig eller når krig truer kan HV-personell etter nærmere bestemmelser av Kongen pålegges sammenhengende tjeneste så lenge forholdene gjør det nødvendig, jf. heimevernsloven § 14. De kan da brukes til ethvert oppdrag som ligger innenfor tjenestepliktens grenser, jf. heimevernsloven § 8. I fredstid er det imidlertid kun heimevernsloven § 13 som på generelt grunnlag hjemler innkalling med sikte på tjeneste *utover* årets fastsatte maksimale tjenestetid. Denne lovhjemmelen gir kun anledning til å pålegge tjeneste "som tar sikte på å avverge eller begrense na-

turkatastrofer eller andre alvorlige ulykker". Bestemmelsen hjemler således ikke pliktig tjeneste for andre formål (menneskeskapte trusler).

1.3.2 Forslaget i høringsnotatet

Forsvarsdepartementet sendte et notat med forslag til lovendringer på høring den 26. mai 2005 med frist til å gi uttalelse innen 1. september 2005. Høringsnotatets adressater er gitt i proposisjonens pkt. 2.2.

Departementet foreslo i høringsnotatet en forsiktig utvidelse, og antok at dette retts teknisk enklest kunne gjennomføres ved endringer i heimevernsloven § 13 slik:

"Innenfor rammen av den pliktige tjenestetid kan heimevernssoldater pålegges tjeneste i forbindelse med arrangementer som tjener Heimevernets eller Forsvarets interesser. Ut over pliktig tjeneste etter §§ 9 til 12 kan heimevernssoldater pålegges tjeneste som tar sikte på å avverge eller begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker. Kongen bestemmer hvem som skal kunne be om hjelp, hvem som skal kunne avgjøre om hjelp skal ytes og hvem som skal bære utgiftene. *Ut over pliktig tjeneste etter §§ 9 til 12 kan heimevernssoldater også pålegges tjeneste, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur, som tar sikte på å avverge eller begrense anslag av omfattende eller av annen årsak særlig skadevoldende karakter, rettet mot vesentlige samfunnsinteresser.*"

I høringsnotatet ble det videre lagt til grunn at en slik endring også vil måtte medføre noen endringer i lovens § 16, f. eks. slik:

"Tjeneste i krig og under beredskap eller som følge av *tjeneste som nevnt i § 13* skal fordeles mest mulig jevnt på de heimevernssoldater som står til rådighet for slik tjeneste."

Departementet anførte videre i høringsnotatet:

"Ordlyden i forslaget om tilføyelse i § 13 bygger på ordlyden i instruks 28. februar 2003 nr. 220 om Forsvarets bistand til politiet § 15 bokstav b, og sikrer at hjemmelsgrunnlaget kun utvides til å dekke alvorlige situasjoner hvor HVs innsats er påkrevet. Både innsats i forebyggende og reparerende øyemed dekkes. Tjenesteplikten er begrenset til å gjelde (fare for) "anslag", som dekker både sabotasjehandlinger, terrorhandlinger og mer militære anslag.

Forslaget dekker HVs innsats i slike situasjoner enten den gjennomføres som en militær operasjon under forsvarsministerens konstitusjonelle ansvar, for eksempel for å sikre militære områder med hjemmel i lov om militær politimyndighet, eller som bistand til politiet. Lovforslaget gjør ingen endringer i de etablerte ansvarsforholdene mellom forsvaret og politiet i ekstraordinære situasjoner. Det understrekes i den forbindelse at innkalling av HV til støtte for politiet fortsatt skal følge prosedyrene og bestemmelsene i bistandsinstruksen."

1.3.3 Høringsinstansenes syn og departementets vurderinger

Ingen av høringsinstansene går mot forslaget.

Høringsinstansenes merknader og departementets vurderinger er gitt i Ot.prp. nr. 36 (2005-2006), pkt. 3.3.

1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget vil i seg selv ikke medføre økonomiske og administrative konsekvenser. Innkalling av HV-personell i medhold av bestemmelsen vil kun skje i alvorlige situasjoner, for eksempel som bistand til politiet i situasjoner der det iverksettes omfattende objektsikring eller hvor beskyttelsesbehovet vil strekke seg over en lengre tidsperiode. Kostnadene forbundet med HVs innsats i slike ekstraordinære situasjoner vil være situasjonsavhengig, og budsjettmessige konsekvenser m.m. vil uansett måtte adresseres konkret i det enkelte tilfelle, slik det eksempelvis ble gjort i forbindelse med de beredskapstiltak som ble iverksatt i Norge i tiden etter 11. september 2001.

1.5 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 13

Bestemmelsen er endret lovteknisk ved at den nå er delt inn i flere ledd. Materielt sett er det kun annet ledd annet og tredje punktum som er nytt. Bakgrunnen for den lovtekniske endringen skyldes at Justisdepartementet i sin høringsuttalelse uttalte at regelens indre sammenheng og alminnelige språklige overveielser tilsier at bestemmelsen bør deles opp i ledd. Videre anbefalte Justisdepartementet at det bør foretas enkelte språklige forenklinger uten at meningsinnholdet endres. Forsvarsdepartementet er enig i Justisdepartementets retstekniske forbedringsforslag, og har innarbeidet disse.

Bestemmelsen hjemler innkalling av heimevernssoldater, også ut over årlig fastsatt tjenestetid, til tjeneste som tar sikte på å avverge eller begrense anslag av omfattende eller av annen årsak særlig skadevoldende karakter, rettet mot vesentlige samfunnsinteresser. Ordlyden bygger på helt tilsvarende formuleringer i gjeldende instruks om Forsvarets bistand til politiet, som blant annet regulerer håndhevelsesbistand fra Forsvaret til politiet for å forebygge eller bekjempe terrorhandlinger.

Det vises til departementets vurderinger i pkt. 3.3 ovenfor som gir føringer for tolkninger av det vurderingstema som ligger til grunn når man vurderer å ta i bruk bestemmelsen, og som dermed også legger terskelen for hva slags tjeneste lovforslaget hjemler innkalling til. Det er kun aktuelt å innkalle personell til tjeneste for å forebygge eller begrense alvorlige anslag (terroranslag, sabotasje og lignende). Dersom det i en situasjon på forhånd er klart at trusselsituasjonen dreier seg om anslag som etter sin karakter verken vil være omfattende eller særlig skadevoldende, vil bestemmelsen ikke kunne benyttes som innkallingsgrunnlag. Det avgjørende vurderingskriterium er relatert til hvorfor det i en gitt situasjon er påkrevd å innkalle HV. Det er ikke avgjørende at en bestemt trussel skal ha materialisert seg på et visst nivå. Man må i stedet se på formålet med innkallingen.

Når innkalling først kan skje etter bestemmelsen, kan heimevernssoldater i prinsippet settes til all slags tjeneste som er relevant for formålet. Vakt hold og sikring av objekter og infrastruktur antas å være viktige oppgaver i praksis, og disse funksjoner er derfor nevnt uttrykkelig i lovteksten som eksempler på tjenestefunksjoner, uten at dette anses rettslig nødvendig å gjøre.

Det vises til pkt. 3.3 ovenfor hvor det er begrunnet hvorfor departementet foreslår nedfelt i lovteksten at heimevernssoldater under 18 år ikke kan settes til slik tjeneste som forslaget til § 13 annet ledd omhandler.

Til paragrafens tredje ledd understrekes at forskriftsregulering etter denne bestemmelsen forutsetter at Heimevernets innsats skjer utenom i redningstilfeller og som bistand til annen statsetat, for eksempel til politiet eller fylkesmannen. Den nye hjemmelen vil også dekke situasjoner som gjennomføres som en selvstendig militær operasjon under forsvarsministerens konstitusjonelle ansvar, for eksempel vakt hold på militært område med hjemmel i eierrådighet og lov om militær politimyndighet. I disse tilfeller vil det selvsagt ikke være behov for forskriftsregulering av bistandsprosedyrer og utgiftsdekning.

Til § 16

Krigstjeneste og tjeneste pålagt i medhold av gjeldende § 13 i heimevernsløven skal etter loven § 16 fordeles mest mulig jevnt på de heimevernssoldater som står til rådighet for slik tjeneste. Rettferdighets- og likebehandlingsprinsipper tilsier at det samme bør gjelde for innkalling til skarpe operasjoner i fredstid som omfattes av lovforslaget i § 13 annet ledd annet punktum. I en akutt situasjon står man imidlertid fritt til å innkalle de som er mest egnet og tilgjengelige, uavhengig av tidligere innkallinger, jf. også at § 16 under enhver omstendighet bare pålegger myndighetene en plikt til å søke "mest mulig" jevn fordeling.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Thorbjørn Jagland og Signe Øye, fra Fremskrittspartiet, Per Roar Bredvold, Henning Skumsvoll og Per Ove Width, fra Høyre, lederen Jan Petersen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Bjørn Jacobsen, merker seg at forslaget i proposisjonen er end-

ring av heimevernsloven, for utvidet tjenesteplikt i fredstid. Et endret trusselbilde og kvalitetsreformen i Heimevernet (HV) har medført et behov for justerte oppgavespekter for HV, jf. St.prp. nr. 1 (2004-2005).

Komiteen mener at ved å endre loven slik som det nå legges opp til, vil det bli et rettslig grunnlag for å innkalle HV-personell til oppgaver som kan utledes av Stortingets tilslutning til kvalitetsreformen i HV spesielt, omstilling av Forsvaret generelt samt hensynet til å styrke sivilt-militært samarbeid innenfor samfunnssikkerhet.

Komiteen er enig i at dagens rettsgrunnlag for å innkalle HV-personell til suverenitetshevdelse, bistand til ivaretagelse av samfunnssikkerhet, forsterket grensevakt, styrkebeskyttelse, mottak av allierte forsterkninger, samt bistand til objektsikring av viktig infrastruktur med mer, best kan gjøres ved å endre heimevernsloven § 13 og § 16.

Komiteen er også enig med Departementet i at det er vanskelig å se gode grunner til ikke å innkalle HV for vaktholdstøtte til politiet i en usikker situasjon for å forebygge menneskeskapte situasjoner, når HV kan kalles inn for å forebygge eller begrense naturskapte hendelser.

Komiteen merker seg at den foreslåtte lovendring vil gi hjemmel for større fleksibilitet for utkalling av HV-personell. Dagens ordning med årlig maksimal tjenestetid blir fastsatt i de årlige budsjettproposisjoner. Innkalling ut over disse bestemte årlige tjenestedagene er ikke mulig dersom det ikke er oppstått en krigssituasjon eller det er krig.

Komiteen er oppmerksom på at endring av loven som foreslått kan bli en belastning på det sivile samfunnet. Tjenestetid i HV utover de budsjettbestemte perioder og ekstra utkalling slik lovendringen nå legger opp til, kan bli en ekstra belastning på både HV-personellet og de bedriftene som disse er ansatt i. I en akutt situasjon må man stå fritt til å innkalle det personellet som er mest egnet og tilgjengelig, uavhengig av tidligere innkallinger. Komiteen er imidlertid enig i at det innenfor rammen av egnet og tilgjengelig personell, bør bestemmelsene i endret § 16 håndheves med mulig jevn fordeling av tjeneste for de HV-soldater som står til rådighet.

Komiteen er også enig i viktigheten av at:

"Lovforslaget gjør ingen endringer i de etablerte ansvarsforholdene mellom forsvaret og politiet i ekstraordinære situasjoner. Det understrekes i den forbindelse at innkalling til HV til støtte for politiet fortsatt skal følge prosedyrene og bestemmelsene i bistandsinstruksen."

Komiteen merker seg at ingen av høringsinstansene går mot de foreslåtte endringene av HV-loven, og det viser at forslaget er meget godt forankret i alle høringsinstansene. Det fremgår også i uttalelsene at terskelen for å kalle inn HV-personell til krisehåndtering må være rimelig høy, noe som komiteen også vil påpeke viktigheten av.

Komiteen støtter forslaget til endring i lov 17. juli 1953 nr. 29 om Heimevernet (utvidet tjenesteplikt i fredstid).

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i lov 17. juli 1953 nr. 28 om Heimevernet (utvidet tjenesteplikt i fredstid)

I

I lov 17. juli 1953 nr. 28 om Heimevernet gjøres følgende endringer:

§ 13 skal lyde:

Innenfor rammen av den pliktige tjenestetid kan heimevernssoldater pålegges tjeneste i forbindelse med arrangementer som tjener Heimevernets eller Forsvarets interesser.

Ut over pliktig tjeneste etter §§ 9 til 12 kan heimevernssoldater pålegges tjeneste som tar sikte på å avverge eller begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker. *Det samme gjelder tjeneste, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur, som tar sikte på å avverge eller begrense anslag av omfattende eller av annen årsak særlig skadevoldende karakter, rettet mot vesentlige samfunnsinteresser. Heimevernssoldater som ikke har fylt 18 år, kan ikke settes til tjeneste som nevnt i annet punktum.*

Kongen bestemmer hvem som skal kunne be om hjelp, hvem som skal kunne avgjøre om hjelp skal ytes og hvem som skal bære utgiftene.

§ 16 skal lyde:

Tjeneste i krig og under beredskap eller som følge av *tjeneste som nevnt i § 13* skal fordeles mest mulig jevnt på de heimevernssoldater som står til rådighet for slik tjeneste.

II

Loven her trer i kraft straks.

Oslo, i forsvarskomiteen, den 2. mars 2006

Jan Petersen
leder

Henning Skumsvoll
ordfører