

Arbejdsgruppe om gensidigt operativt samarbejde på beredskabsområdet hen over landegrænserne

29. oktober 2015

Sagsnr.: 2014/034990
Sagsbehandler: BO

REDEGØRELSE OM GENSIDIGT OPERATIVT SAMARBEJDE PÅ BEREDSKABSOMRÅDET HEN OVER LANDEGRÆNSERNE

1. Baggrund

I forbindelse med forsvarsministerens besvarelse den 10. november 2014 af Folketingets Retsudvalgs (REU) spørgsmål nr. 1600 om lovgivningen på beredskabsområdet, når det gælder grænseoverskridende samarbejde, blev det konstateret, at beredskabsloven ikke regulerer spørgsmålet om gensidigt operativt samarbejde på beredskabsområdet på kommunalt niveau hen over landegrænserne. Af forsvarsministerens besvarelse fremgår endvidere, at ministeren ville igangsætte et bredt funderet arbejde med henblik på at vurdere, hvorvidt der er behov for regulering i beredskabsloven og/eller andre regler og bestemmelser. Besvarelsen er vedlagt som bilag 1.

Ved en opgavebeskrivelse af 24. november 2014 bemyndigede Forsvarsministeriet Beredskabsstyrelsen til at lede arbejdsgruppens arbejde med inddragelse af relevante beredskabsaktører og øvrige interessenter, herunder Rigspolitiet, KL og sundhedsmyndighederne. Arbejdet skulle resultere i en redegørelse, som skulle fremsendes til Forsvarsministeriet senest primo marts 2015. Opgavebeskrivelsen er vedlagt som bilag 2.

På baggrund af opgavebeskrivelsen udarbejdede Beredskabsstyrelsen et kommissorium af 8. december 2014 for arbejdsgruppens arbejde. Kommissoriet, der er vedlagt som bilag 3, har bl.a. følgende ordlyd:

”Arbejdsgruppen skal vurdere, hvorvidt der er behov for at ændre beredskabsloven og/eller andre regler og bestemmelser, således at der skabes den fornødne klarhed over og hjemmel til, at der kan gennemføres gensidigt operativt samarbejde på beredskabsområdet hen over landegrænserne, herunder også på kommunalt niveau.

Som led i arbejdet skal der redegøres for nuværende/-gældende aftaler om gensidigt operativt samarbejde på beredskabsområdet hen over landegrænserne. I det

omfang det vurderes nødvendigt at ændre beredskabsloven og/eller andre regler, skal der desuden udarbejdes konkrete forslag herom.”

2. Nedsættelse af arbejdsgruppen

Ved en e-post af 8. december 2014 sendte Beredskabsstyrelsen kommissoriet til Rigspolitiet, Sundhedsstyrelsen, KL, Danske Regioner og Beredskabsforbundet. Adressaterne blev samtidig anmodet om at udpege medlemmer til arbejdsgruppen. Første indledende møde blev afholdt den 12. januar 2015. Herudover har arbejdsgruppen afholdt to møder.

Arbejdsgruppen har bestået af nedennævnte repræsentanter for Sundhedsstyrelsen, Rigspolitiet, KL, Københavns Kommune, Tønder Kommune, Beredskabsforbundet og Beredskabsstyrelsen. Danske Regioner har ikke deltaget i møderne, men har efter aftale været orienteret om arbejdsgruppens arbejde.

- Overlæge Annlize Troest, Sundhedsstyrelsen,
- Politiassessor Birgitte Buch, Rigspolitiet/chefpolitiinspektør Thomas Prip, Syd- og Sønderjyllands Politi,
- Chefkonsulent Anders Christiansen, KL, Teknik og Miljø
- Afdelingschef Søren Sass/Teamleder Therese Schiang-Franck, Københavns Brandvæsen
- Beredskabschef Jacob Christensen, Tønder Kommune
- Vicelandschef Lennart Olsson, Beredskabsforbundet,
- Underdirektør Anders Nørregaard, Beredskabsstyrelsen (formand),
- Kontorchef Elsebeth Grinvalds, Beredskabsstyrelsen,
- Fuldmægtig Kristina Voetmann, Beredskabsstyrelsen (sekr.) samt
- Fuldmægtig Bo Andersson, Beredskabsstyrelsen (sekr.)

Med denne redegørelse sammenfattes arbejdsgruppens drøftelser, ligesom arbejdsgruppens konklusioner og anbefalinger præsenteres.

3. Generelt om internationalt operativt samarbejde på beredskabsområdet

3.1. Grundloven

Efter statsretten anses danske myndigheder som udgangspunkt for at være ene-kompetente til at udøve myndighedsbeføjelser inden for det danske territorium.

Det antages imidlertid, at grundloven ikke er til hinder for, at et andet lands myndigheder efter folkeretlig aftale mellem Danmark og det pågældende land om afgrænsning af de indbyrdes jurisdiktionsforhold opnår adgang til på dansk territori-

um at udøve visse beføjelser i forhold til personer mv., som også har en særlig tilknytning til det andet land. Vurderingen af sådanne såkaldte jurisdiktionsaftalers forhold til grundloven beror på den enkelte aftales formål og nærmere indhold, herunder karakteren og omfanget af de udenlandske myndigheders beføjelser.

Et samarbejde med udenlandske myndigheder, der bliver udført under dansk ledelse, og hvor udenlandske embedsmænd ikke får adgang til på egen hånd at udøve beføjelser på dansk territorium, vil som udgangspunkt ikke rejse spørgsmål i forhold til grundloven. Der henvises til punkt 2.6 i de almindelige bemærkninger til lov nr. 479 af 17. juni 2008, der gennemførte den såkaldte prümavgørelse i dansk ret, jf. lovforslag nr. L 77 af 27. februar 2008.

3.1 På statsligt niveau

3.1.1. Danmark har i en årrække ydet international katastrofebistand i kraft af multilaterale aftaler i regi af EU, FN m.fl.

Af artikel 196 i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde fremgår, at Unionen fremmer samarbejde mellem medlemsstaterne for at gøre ordningerne for forebyggelse af og beskyttelse mod naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer mere effektive.

På den baggrund har Europa-Parlamentet og Rådet den 17. december 2013 truffet afgørelse om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme ("EU-mekanismen") Afgørelsen er vedlagt som bilag 4.

Af artikel 1 heri fremgår bl.a.: "Den beskyttelse, som skal sikres med EU-mekanismen, bør primært omfatte beskyttelse af mennesker, men også miljøet og ejendom, herunder kulturarv, mod alle former for naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer, herunder konsekvenserne af terrorisme, teknologiske katastrofer, strålingskatastrofer, miljøkatastrofer, havforurening og akutte folkesundhedskriser, som opstår i eller uden for Unionen."

"Katastrofe" er i artikel 4 defineret som enhver situation, der har eller kan have alvorlige konsekvenser for mennesker, miljøet eller ejendom.

I henhold til artikel 29 udpeger medlemsstaterne de kompetente myndigheder med henblik på anvendelse af EU-mekanismens bestemmelser.

3.1.2. Danmark har endvidere i 1985 indgået en bilateral aftale med Forbundsrepublikken Tyskland om gensidig bistand i tilfælde af alvorlige ulykker eller katastrofer, jf. bilag 5. Efter denne aftales artikel 3 er de kontraherende parter kompetente myndigheder, der kan anmode om og iværksætte bistandsforanstaltninger, den danske justitsminister og den tyske indenrigsminister, i de grænsenære områder dog på den danske side Politimesteren i Gråsten (nu Politidirektøren for Syd- og Sønderjyllands Politi) og på den tyske side indenrigsministeren for Slesvig-Holsten

samt overborgmesteren i Flensborg. Det er i denne aftale bestemt, at assistance ydes af statslige redningstjenester. Aftalens nærmere indhold fremgår af bekendtgørelse nr. 117 af 20. oktober 1988 af overenskomst af 16. maj 1985 mellem Kongeriget Danmark og Forbundsrepublikken Tyskland om ydelse af gensidig bistand ved katastrofer eller alvorlige ulykker. Bekendtgørelsen er vedlagt som bilag 5.

3.1.3. I 1989 indgik Danmark og Norge en aftale om samarbejde over statsgrænserne for at forhindre eller begrænse skader på mennesker eller ejendom eller miljøet i tilfælde af ulykker. Aftalen (Nordisk Redningsoverenskomst – NORDRED) blev tiltrådt af Finland og Sverige i 1992 og af Island i 2001. Efter aftalens artikel 3 kan en myndighed i en kontraherende stat, som i tilfælde af en ulykke er ansvarlig for foranstaltninger, der tilsigter at forhindre eller begrænse skader på mennesker eller ejendom eller i miljøet, anmode om bistand direkte hos en kompetent myndighed i en anden af de kontraherende stater.

Efter ordlyden er ydelse af bistand ikke begrænset til alvorlige ulykker og katastrofer, ligesom ydelse af bistand ikke er begrænset til statslige redningstjenester.

3.1.4. Danmark og Forbundsrepublikken Tyskland indgik endelig den 3. september 2008 traktat om etablering af en fast forbindelse over Femern Bælt. Traktatens artikel 14 omhandler varetagelsen af anliggender om offentlig sikkerhed og orden samt om beredskabsmæssige forhold, der vil gælde for samarbejde på tværs af grænsen mellem Danmark og Tyskland. Bestemmelsen indeholder henvisninger til såvel 1985-overenskomsten som EU-mekanismen, jf. ovenfor. Bekendtgørelse af traktaten er vedlagt som bilag 12.

3.1.5. På sundhedsområdet er der ifølge Sundhedsstyrelsen en række love, bekendtgørelser og aftaler, som tager højde for et eventuelt behov for bistand fra andre lande. De nordiske lande har således gennem Nordisk Sundhedsberedskabsaftale fra 2002 forpligtet sig til i muligt omfang at yde hinanden assistance i tilfælde af, at der indtræffer en større beredskabshændelse i et af landene. Desuden findes der flere bilaterale aftaler om gensidig assistance mellem danske og udenlandske regioner. Region Hovedstaden og Region Skåne har således indgået en aftale om gensidig sygehusberedskabsmæssig og præhospital assistance i Øresundsregionen. Region Syddanmark har endvidere et samarbejde med Tyskland om fælles lægehelikopterordning.

Sundhedsfaglig bistand kan dels bestå i, at udenlandsk sundhedspersonale udøver virksomhed i Danmark, dels i levering af lægemidler, herunder vacciner og antider. En nærmere beskrivelse findes i bilag 6.

e. Rammerne for en intensivering af det grænseoverskridende samarbejde på politiområdet er bl.a. beskrevet i Rådets afgørelse om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskri-

dende kriminalitet (den såkaldte Prüm-afgørelse), som blev implementeret i dansk ret ved lov nr. 479 af 17. juni 2008.

Prüm-afgørelsen vedrører navnlig udveksling af oplysninger mellem myndigheder. Endvidere indeholder afgørelsen en række bestemmelser om andre former for politisamarbejde, herunder bl.a. politisamarbejde i form af fælles operationer og bistand i forbindelse med forsamlinger af mange mennesker.

De kompetente myndigheder kan således etablere fælles patruljer og gennemføre andre fælles operationer i forbindelse med store arrangementer med en grænseoverskridende dimension, navnlig sportsbegivenheder eller møder i Det Europæiske Råd med henblik på at opretholde den offentlige orden og sikkerhed og forebygge strafbare handlinger. Samarbejde med deltagelse af udenlandske politiembedsmænd på dansk jord vil i givet fald blive udført under dansk ledelse.

I implementeringsloven er fastsat en bestemmelse om, at bestemmelserne i straffelovens kapitel 14 om forbrydelser mod den offentlige myndighed mv. og kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv mv. også finder anvendelse, når forholdet er begået mod eller af embedsmænd fra et andet land under udførelse af opgaver i Danmark efter Prüm-afgørelsen eller Rådets afgørelse om forbedring af samarbejdet mellem EU-medlemsstaternes særlige indsatsenheder i krisesituationer.

Dette indebærer, at vold mod udenlandske politiembedsmænd under operationer i Danmark straffes efter straffelovens § 119, stk. 1 (skærpet straf).

Vold eller trusler om vold mod danske brandfolk under indsats i Danmark vil kunne straffes efter straffelovens § 119, stk. 1. Vold mod f.eks. tyske brandfolk under en indsats i Danmark vil efter gældende ret alene kunne straffes efter de almindelige voldsbestemmelser i straffeloven.

Ud over bestemmelsen om straf fastsætter implementeringsloven, at justitsministeren udbetaler erstatning for skade, der forvoldes af embedsmænd fra et andet land under udførelse af opgaver i Danmark.

Det er et udtryk for et borgernærhedsprincip, at en dansk skadelidt ikke skal have besvær med at få udbetalt erstatning fra udenlandske myndigheder.

Konkret har de nordiske rigspolitichefer senest i 2012 indgået aftale om politisamarbejde mellem de nordiske lande med det formål at smidiggøre og forenkle det praktiske samarbejde mellem de nordiske landes politimyndigheder. Aftalen indeholder bl.a. bestemmelser om udlån af materiel, men omhandler ikke egentlig operativ assistance mellem landene.

I september 2014 blev der endvidere iværksat et forsøg med fælles patruljering ved den dansk-tyske grænse i Sønderjylland. Fællespatruljeringen udføres af politipa-

truljer på begge sider af grænsen, der er bemannet med to danske og to tyske polititjenestemænd. Patruljernes primære fokus er omrejsende kriminelle, der begår grænseoverskridende kriminalitet. Forsøget kører indtil videre i et år.

3.2 På kommunalt niveau

Der er i dag formelle aftaler om gensidigt operativt samarbejde på beredskabsområdet på kommunalt niveau mellem tre kommuner i Sønderjylland og tilsvarende kreise i Nordtyskland benævnt "Beredskab uden grænser" samt mellem Københavns Brandvæsen og Råddningstjänsten Syd i Skåne.

3.2.1. Samarbejdsaftalen "Beredskab uden grænser"

Samarbejdsaftalen er indgået mellem Tønder, Aabenraa og Sønderborg Kommuner og Kreis Nordfriesland, Stadt Flensburg og Kreis Schleswig-Flensburg på den tyske side. Aftalen, der er vedlagt som bilag 7, blev underskrevet den 1. marts 2013.

Formålet med samarbejdsaftalen "Beredskab uden grænser" er at udvikle samarbejdet mellem parterne over for brande, ulykker og katastrofer i grænseområdet. Samarbejdet omfatter de væsentligste elementer (f.eks. planlægning, ressourcer, indsats og koordination) i et godt borgernært samarbejde på beredskabsområdet over for såvel dagligdags ulykker og brande som mere omfattende katastrofer. Samarbejdet kan omfatte såvel praktiske som teoretiske forhold.

Om samarbejdsformen er bl.a. anført: "Gensidig indsatsmæssig støtte mellem brandværene på begge sider af grænsen, såfremt denne rekvireres af den lokale indsatsleder. Rekvisitionen skal imødekommes, såfremt den lokale indsatsituation muliggør det. Assistancen leveres under overholdelse af nationale love, bestemmelser og forsikringsbetingelser. Rekvirenten varetager normale logistiske opgaver (drivmidler, forplejning) for assistanceenheden. Transportministeriet har meddelt de fornødne dispensationer – der meddeles for et år ad gangen – til, at tysk indregistrerede udrykningskøretøjer kan færdes i Danmark i assistancetilfælde under den forudsætning, at de enkelte køretøjer registreres hos Syd- og Sønderjyllands Politi. Konkrete assistancer skal desuden anmeldes til det lokale politi.

Samarbejdsaftaler hen over landegrænser kendes i øvrigt fra en række aftaler om lokalt samarbejde på beredskabsområdet hen over landegrænser mellem Tyskland og henholdsvis Belgien, Holland, Frankrig, Polen, Schweiz, Tjekkiet og Østrig. Eksempler herpå fremgår af bilag 8. Aftalerne er fortrinsvis mellemkommunale, idet der dog også foreligger en samarbejdsaftale indgået i marts 2014 mellem det statslige tyske Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) og det statslige polske brandvæsen. Sidstnævnte aftale vedrører bl.a. operativt samarbejde vedrørende bjergning, højkapacitetspumpning samt dykkerberedskab.

3.2.2. Aftale mellem Københavns Brandvæsen og Råddningstjänsten Syd

Samarbejdsaftalen består af en operativ aftale, der er grundlag for Rådningstjänsten Syds rekvirering af ressourcer fra Københavns Brandvæsen og for Københavns Brandvæsens rekvirering af ressourcer fra Rådningstjänsten Syd. Samarbejdsaftalen, der er vedlagt som bilag 9, er senest revideret og underskrevet i 2012.

Det juridiske grundlag for aftalen er Nordisk Redningsoverenskomst (NORDRED) fra 1989 imellem Finland, Island, Norge, Sverige og Danmark. Overenskomsten fremgår af bilag 9.

Der kan principielt rekvireres alle former for ressourcer på det operative område hos Københavns Brandvæsen og Rådningstjänsten Syd. Dog skal danske ambulanceressourcer rekvireres via Region Hovedstaden, idet regionerne har ansvaret for det præhospitalt beredskab.

Ved en konkret assistance fra Sverige til Danmark vil køretøjerne blive mødt ved et forud aftalt kontaktpunkt på den danske side og derfra blive eskorteret til skadestedet af politiet. Samme procedure vil blive fulgt ved assistance fra Danmark til Sverige.

Transportministeriet har indtil videre ikke modtaget ansøgninger om eller meddelt dispensation med hensyn til svenske udrykningskøretøjers kørsel i Danmark.

Herudover er der indgået en række aftaler om lokalt samarbejde på beredskabsområdet hen over landegrænserne mellem Finland og Norge, mellem Finland og Sverige og mellem Norge og Sverige.

3.2.3. Andre aftaler

Nordsjællands Brandvæsen har oplyst, at der ikke er indgået formelle aftaler med brandvæsenet i Helsingborg. Der er en mundtlig aftale om at kunne trække på hinandens ressourcer, som ikke har været udnyttet, bortset fra et enkelt tilfælde, hvor der fra Helsingborg blev afsendt en helikopter med redningsdykkere. Den pågældende hændelse fandt dog sted for ca. 15 år siden.

Der kan endvidere henvises til, at for Øresundsforbindelsens vedkommende påhviler det Tårnby Kommune at sikre, at det kommunale redningsberedskab er dimensioneret til at kunne blive indsat imod ulykker og katastrofer, der er forbundet med vej- og jernbanetraffikkens benyttelse af forbindelsen.

I lyset heraf er der indgået en særskilt aftale mellem Tårnby Brandvæsen og Malmø Brandkår (nu Rådningstjänsten Syd) om indsats ved ulykker på den faste forbindelse over Øresund. Aftalen regulerer - ligesom eksisterende motorvejsaftaler mellem danske kommuner - spørgsmålet om, hvilket redningsberedskab der er hurtigst fremme i retning mod Sverige henholdsvis mod Danmark.

Tilsvarende aftale forventes etableret vedrørende den faste forbindelse over Femern Bælt.

3.1.4. Betaling for assistance

Det fremgår af overenskomsten fra 1985 mellem Danmark og Tyskland samt den Nordiske Redningsoverenskomst, at det land, som rekvirerer assistance, betaler for assistancen.

For så vidt angår samarbejdsaftalen "Beredskab uden grænser" opererer denne med, at den gensidige assistance hen over landegrænsen er vederlagsfri. Tønder Kommune har oplyst, at dette princip er begrundet i, at personalet i Sønderjylland og Nordtyskland udgøres af frivillige brandfolk.

4. Konkrete indsatser hen over landegrænserne

Arbejdsgruppen har identificeret to assistancer fra Tyskland til Danmark i 2014 og fem assistancer i 2013 baseret på oplysninger fra Rigspolitiet og fra Beredskabsstyrelsens elektroniske indberetningsystem ODIN.

I august 2014 rekvirerede Tønder Kommunes indsatsleder pumpeassistance fra den statslige tyske Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) i forbindelse med oversvømmelser i Tønder By. I marts 2014 ydede redningsdykkere fra Flensborg assistance ved en drukneulykke i Genner Bugt, som ligger i Haderslev Kommune.

I november 2013 tilkaldtes assistance fra to tyske brandstationer til en hændelse med redning af en person, som sad fast i mudder. I oktober 2013 tilkaldtes assistance til frigørelse af en person i et køretøj i Tønder Kommune. Det tyske personel var imidlertid optaget andetsteds, og personel fra dansk side blev i stedet afsendt. I august 2013 tilkaldtes assistance fra to tyske brandstationer til brand i et fyrrum i Tønder. I april 2013 tilkaldtes assistance fra en tysk brandstation til en naturbrand. I februar 2013 tilkaldtes assistance fra to tyske brandstationer til en gårdbrand med henblik på dyreredning. Assistancen blev dog ikke indsat.

Tønder Kommune har oplyst, at der i 2013 var to udrykninger fra Danmark til Tyskland. I juni måned afsendtes en vandtankvogn og i januar måned et slukningstog. Endvidere har Aabenraa Kommune assisteret ved drukneulykker på Flensborg Fjord. Denne assistance falder dog uden for beredskabslovens område.

Københavns Brandvæsen har oplyst, at der i perioden 2000-2014 har været 34 assistancer fra Sverige til Danmark og 15 assistancer fra Danmark til Sverige ved trafikuheld på Øresundsforbindelsen svarende til ca. 5 hændelser årligt. Samarbejdsaftalen mellem Københavns Brandvæsen og Råddningstjänsten Syd har ikke i øvrigt resulteret i operative assistancer.

Sammenfattende kan arbejdsgruppen konstatere, at de konkrete hændelser har været af en sådan karakter, hvortil der i andre dele af Danmark ville have været tilkaldt bistand fra en anden kommunes redningsberedskab eller fra det statslige regionale redningsberedskab.

5. Vurdering af behovet

Arbejdsgruppen har noteret sig, at de parter, som i dag har indgået aftaler om gensidigt operativt og andet samarbejde på beredskabsområdet hen over landegrænserne på lokalt niveau, ønsker at fortsætte og udvikle det gensidige samarbejde i de grænsenære områder inden for de gældende rammer. Arbejdsgruppen har endvidere noteret sig, at der fra centralt politisk hold er opbakning hertil. Endvidere finder arbejdsgruppen det hensigtsmæssigt, at man kan yde assistance på tværs af en landegrænse svarende til mellemkommunal assistance og kan drage nytte af hinandens ressourcer, f.eks. når brandstationen på den ene side af grænsen ligger særligt tæt på et skadested på den anden side af grænsen.

Idet ikke alle assistancer hen over en landegrænse er fremgået af redningsberedskabets indberetningssystem ODIN, finder arbejdsgruppen, at indberetning i ODIN af sådanne assistancer fremadrettet bør være obligatorisk, således at der kan opnås et samlet overblik over det faktiske behov og udnyttelse af assistancemulighederne hen over landegrænserne.

6. Hjemmelsgrundlag

Som det fremgår af forsvarsministerens besvarelse af spørgsmål 1600¹, regulerer beredskabsloven ikke spørgsmålet om gensidigt operativt samarbejde på beredskabsområdet på kommunalt niveau hen over landegrænserne.

Hjemmelsgrundlaget for samarbejde på beredskabsområdet hen over landegrænser er nærmere beskrevet i vedlagte bilag 10. Det følgende er et uddrag heraf.

Beredskabsloven

Efter beredskabslovens § 12, stk. 1, skal det kommunale redningsberedskab kunne yde en forsvarlig indsats mod skader på personer, ejendom og miljøet ved ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger.

I medfør af § 13, stk. 1, 1. pkt., kan kommunalbestyrelsen indgå aftale med en anden kommunalbestyrelse, med private redningsvæsener eller med andre om at udføre opgaver inden for kommunens redningsberedskab.

Spørgsmålet om tilkaldelse af assistance i forbindelse med ulykker og katastrofer er reguleret af beredskabslovens § 18, stk. 2, hvoraf det fremgår, at den kommunale indsatsleder skal tilkalde assistance fra en anden kommunes redningsberedskab, fra

¹ Se bilag 1

det statslige regionale redningsberedskab eller fra private redningsvæsener, hvis det skønnes påkrævet på grund af ulykkens karakter eller omfang.

Det fremgår af beredskabslovens § 82, at lovens geografiske gyldighedsområde er Danmark, eksklusiv Færøerne og Grønland.

Det er i dag alene forsvarsministeren, der kan bestemme, at redningsberedskabet skal indsættes i udlandet, jf. beredskabslovens § 3.

Statsret

Efter statsretten anses danske myndigheder som udgangspunkt for at være ene-kompetente til at udøve myndighedsbeføjelser inden for det danske territorium. Derfor skal det være under dansk indsatsledelse, at der udøves bistand på det operative område på dansk grund. Dette princip er beskrevet i såvel EU-mekanismen som i overenskomsten fra 1985 mellem Danmark og Tyskland, i NORDRED-aftalen samt i den operative aftale mellem Københavns Brandvæsen og Räddningstjänsten Syd. Indsats af udenlandsk materiel og personel i Danmark sker ligeledes under dansk ledelse på sundhedsberedskabs- og politiområdet. Dansk ledelse af indsatsen fremgår ikke udtrykkeligt af aftalen om Beredskab uden grænser, men Tønder Kommune har oplyst, at der i praksis altid afsendes en indsatsleder fra Danmark, når der er tilkaldt assistance fra den tyske side af grænsen.

De internationale aftaler om gensidig katastrofebistand hen over landegrænser, herunder de bilaterale aftaler, som Danmark har indgået med Forbundsrepublikken Tyskland og de øvrige nordiske lande, giver ikke i sig selv hjemmel til gensidigt operativt samarbejde på beredskabsområdet på lokalt (kommunalt) niveau henover landegrænser.

Beredskabsloven indeholder i § 3 hjemmel til, at forsvarsministeren kan bestemme, at redningsberedskabet skal indsættes i udlandet i tilfælde af katastrofer, der medfører alvorlig skade på eller udgør en overhængende fare for personer, ejendom eller miljøet. Bestemmelsen tjener alene til at opfylde Danmarks forpligtelser i henhold til internationale aftaler, herunder de to bilaterale aftaler nævnt ovenfor.

Beredskabsloven indeholder således ikke en udtrykkelig hjemmel til grænseoverskridende operativt samarbejde på beredskabsområdet på lokalt (kommunalt) niveau.

Dimensionering af det kommunale redningsberedskab

Kommunalbestyrelsen skal dimensionere redningsberedskabet i forhold til lokale risici, jf. § 1 i bekendtgørelse nr. 765 af 3. august 2005 om risikobaseret kommunalt redningsberedskab.

Det er således kommunalbestyrelsens ansvar, at redningsberedskabet er i stand til at løse opgaverne, og kommunalbestyrelsen kan som udgangspunkt ikke basere sit redningsberedskab på, at der kan hentes hjælp udefra uden for de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har indgået aftale med andre om at udføre opgaver inden for kommunens redningsberedskab, jf. beredskabslovens § 13, stk. 1, 1.pkt.

7. Arbejdsgruppens anbefalinger

Arbejdsgruppen anbefaler følgende:

- at der søges tilvejebragt en udtrykkelig hjemmel i beredskabsloven, som sikrer, at det gensidige operative samarbejde på kommunalt niveau hen over landegrænserne kan fortsætte,
- at man som udgangspunkt – i overensstemmelse med, hvad der gælder for EU-samarbejdet på civilbeskyttelsesområdet – skal udnytte egne ressourcer, før der tilkaldes hjælp. at borgerne dog bør sikres hjælp fra nærmeste brandstation også hen over landegrænserne, ligesom særligt materiel eller udstyr som f.eks. skumvæske til oliebrande eller andet specialskum til indsatser i Københavns-området og vandtankvogne til indsatser i Nordslesvig og særlige kompetencer som f.eks. ekspertberedskaberne, dykkerberedskab og kredsløbsrøgdykkere i forbindelse med tunnelbrande også skal kunne stilles til rådighed for et andet land,
- at den eksisterende krisestyringsstruktur, herunder med etablering af de lokale beredskabsstabe, og de eksisterende kommando- og rekvisitionsveje fortsat følges ved større hændelser, jf. Retningslinjer for indsatsledelse RE-FIL². Herved sikres en effektiv operativ indsættelse af redningsberedskabet med opretholdelse af et samlet overblik, såvel nationalt som lokalt og med entydige kommandostrukturer, hvilket er i overensstemmelse med anbefalingerne i rapporten fra Redningsberedskabets Strukturudvalg fra 2014,
- at rekvisition af assistance i form af specialmateriel eller personel med særlige kompetencer fra statslige beredskabsmyndigheder i udlandet sker i henhold til gældende procedurer via de lokale beredskabsstabe eller, når disse ikke er etableret, via det statslige redningsberedskab, en særlig mødeplan eller politiets vagtcentral,
- at samarbejde på beredskabsområdet hen over landegrænserne sker under iagttagelse af de regler, herunder om forsikringsforhold, der gælder på arbejdsmiljøområdet i Danmark, de EU-regler, der gælder om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, samt reglerne om udenlandske udrykningskøretøjers færden på dansk grund,

² Se bilag 11

- at Beredskabsstyrelsen tager initiativ til, at der som supplement til 1985 – overenskomsten indgås en aftale mellem Beredskabsstyrelsen og THW om gensidigt operative samarbejde på statsligt niveau mellem Danmark og Tyskland med det formål at lette den gensidige bistand ved ulykker.
- at rekvisition af assistance i form af specialmateriel eller personel med særlige kompetencer fra statslige beredskabsmyndigheder i udlandet sker i henhold til de gældende procedurer via de lokale beredskabsstabe, eller når disse ikke er etableret via det statslige redningsberedskab, politiets vagtcentral eller en særlig mødeplan aftalt mellem Beredskabsstyrelsen og THW,
- at assistancer på kommunalt niveau hen over landegrænser registreres i Beredskabsstyrelsens elektroniske indberetningssystem ODIN,
- at der søges tilvejebragt en hjemmel til, at vold eller trusler om vold mod udenlandske brandfolk, der opererer på dansk grund under en fælles indsats med det kommunale redningsberedskab, straffes i henhold til straffelovens § 119, stk. 1 (skærpet straf), samt
- at der søges tilvejebragt en hjemmel til, at erstatning for skade, der forvoldes af embedsmænd fra et andet land under udførelse af beredskabsopgaver i Danmark, betales af den kommunalbestyrelse, der har rekvireret den udenlandske assistance.

8. Lovgivningsmæssige initiativer

Arbejdsgruppen har drøftet formulering af de bestemmelser, der kan tilvejebringe den fornødne hjemmel til, at der i de grænsenære områder kan indgås aftaler om gensidigt operativt samarbejde henover landegrænser.

Arbejdsgruppen skal på den baggrund foreslå, at der indsættes en bestemmelse i beredskabsloven, som bemyndiger forsvarsministeren til at fastsætte regler om gensidigt operativt samarbejde på kommunalt niveau i de grænsenære områder. De nærmere regler fastsættes ved en ændring af bekendtgørelsen nr. 765 af 3. august 2005 om risikobaseret kommunalt redningsberedskab (dimensioneringsbekendtgørelsen).

Tilsvarende foreslås det, at forsvarsministeren får en hjemmel til at bemyndige Beredskabsstyrelsen til også at kunne indgå aftaler med udenlandske redningstjenester i de grænsenære områder.

Arbejdsgruppen skal på den baggrund foreslå, at der i beredskabslovens § 3 indsættes som nyt styk. 2 og 3:

”§ 3. ...

Stk. 2. Forsvarsministeren kan bemyndige Beredskabsstyrelsen til at indgå aftale med udenlandske redningstjenester i de grænsenære områder om ydelse af gensidig assistance i tilfælde af ulykker mv.

Stk. 3. Forsvarsministeren kan fastsætte regler om, at det kommunale redningsberedskab kan indgå aftale med udenlandske redningstjenester i de grænsenære områder om ydelse af gensidig assistance (mellekommunal bistand) i tilfælde af ulykker mv.”

Arbejdsgruppen skal foreslå, at udmøntningen af hjemmelen sker ved en ændring af § 10 i bekendtgørelse nr. 765 af 3. august 2005 om risikobaseret kommunalt redningsberedskab (dimensioneringsbekendtgørelsen). Konkret foreslås tilføjet et nyt stykke med følgende ordlyd:

”§ 10. ...

Stk. 2. En kommunalbestyrelse kan indgå aftale med en udenlandsk redningstjeneste om at stille personel og materiel fra redningsberedskabet til rådighed for en udenlandsk redningstjeneste i de grænsenære områder (mellekommunal bistand). Tilsvarende kan en kommunalbestyrelse få stillet personel og materiel til rådighed fra en udenlandsk redningstjeneste i de grænsenære områder. Aftaler med udenlandske redningstjenester om gensidig assistance skal fremgå af planen for den risikobaserede dimensionering af redningsberedskabet, jf. § 4.”

Stk. 2, der bliver stk. 3, affattes således:

”Stk. 3. En kommune, der får personel og materiel stillet til rådighed af en anden kommune eller en udenlandsk redningstjeneste, jf. stk. 1 og stk. 2, skal afholde udgifterne i forbindelse med indsatsen, medmindre der er indgået en anden aftale herom.”

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.”

En ændring af beredskabsloven på det nævnte område vil tillige indebære behov for konsekvensændringer i Beredskabsstyrelsens retningslinjer for indsatsledelse.

For så vidt angår spørgsmålet om skærpet straf for vold eller trusler om vold mod udenlandske brandfolk samt om betaling for skade forvoldt af embedsmænd fra et andet land under indsats i Danmark foreslår arbejdsgruppen, at der i beredskabslovens kapitel 11 indsættes en bestemmelse med følgende ordlyd:

”§ 00. Bestemmelserne i straffelovens kapitel 14 om forbrydelser mod den offentlige myndighed mv. og kapitel 16 om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv mv. finder også anvendelse, når forholdet er begået mod eller af embedsmænd fra et andet lands redningstjeneste under udførelse af beredskabsopgaver i Danmark i

henhold til multilaterale eller bilaterale aftaler eller aftaler mellem lokale myndigheder i de grænsenære områder, jf. § 3, stk. 2.

Stk.2. Erstatning for skade, der forvoldes af embedsmænd fra et andet lands redningstjeneste under udførelse af beredskabsopgaver i Danmark, betales af den kommunalbestyrelse, der har rekvireret den udenlandske assistance.”

Endvidere foreslås indførelse af en obligatorisk indberetning af assistancer til/fra udlandet i ODIN at medføre behov for ændringer/tilpasninger i regelsættet herom.

Arbejdsgruppen skal således foreslå, at der i cirkulæret om elektronisk registrering og indberetning af det kommunale redningsberedskabs kapaciteter og udrykningsaktiviteter indsættes en bestemmelse om, at indberetningspligten også omfatter assistancer fra det kommunale redningsberedskab til udlandet samt indberetning af oplysninger om bl.a. det indsatte materiel i forbindelse med assistancer fra de udenlandske redningstjenester i de grænsenære områder til Danmark.

Bilagsfortegnelse (bilag nævnt i teksten)

Bilag 1: Forsvarsministerens svar på REU spørgsmål nr. 1600 (Folketingssamling 2013/2014).

Bilag 2: Forsvarsministeriets opgavebeskrivelse af 24. november 2014 til Beredskabsstyrelsen vedrørende nedsættelse af en arbejdsgruppe til vurdering af behovet for ændring af beredskabsloven mv. med henblik på at tilsikre, at der kan gennemføres gensidigt operativt samarbejde på beredskabsområder hen over landegrænserne, herunder også på kommunalt niveau.

Bilag 3: Kommissorium af 8. december 2014 for "Arbejdsgruppen til vurdering af behovet for ændring af beredskabsloven mv. med henblik på at tilsikre, at der kan gennemføres gensidigt operativt samarbejde på beredskabsområder hen over landegrænserne, herunder også på kommunalt niveau".

Bilag 4: Europa-Parlamentet og Rådets afgørelse af 17. december 2013 om en EU civilbeskyttelsesmekanisme ("EU-mekanismen").

Bilag 5: Bekendtgørelse nr. 117 af 20. oktober 1998 af overenskomst af 16. maj 1985 med Forbundsrepublikken Tyskland om ydelse af gensidig bistand ved katastrofer eller alvorlige ulykker.

Bilag 6: Sundhedsstyrelsens redegørelse for grænsenært samarbejde.

Bilag 7: Samarbejdsaftale "Beredskab uden grænser".

Bilag 8: Eksempler på andre samarbejdsaftaler hen over grænserne i Europa.

Bilag 9: Samarbejdsaftale mellem Københavns Brandvæsen og Rådningstjänsten Syd med bilag.

Bilag 10: Notat om juridiske problemstillinger i forbindelse med grænseoverskridende beredskabssamarbejde.

Bilag 11: Retningslinjer for indsatsledelse.

Bilag 12: Bekendtgørelse nr. 26 af 13. april 2010 af traktat af 3. september 2008 med Tyskland om en fast forbindelse over Femern Bælt.

Andre bilag (ikke nævnt i teksten)

Bilag A: Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse af 10. oktober 2014 om kommunalretlige hindringer for grænseoverskridende samarbejde.