

Juridisk notat

8. oktober 2015

OM GENSIDIGT OPERATIVT SAMARBEJDE PÅ BEREDSKABSOMRÅDET HENOVER LANDEGRÆNSERNE

Baggrund

Beredskabsstyrelsen har i en årrække deltaget i internationalt samarbejde på beredskabsområdet. Dette er sket i kraft af bilaterale aftaler samt via samarbejdet i EU, NATO, FN mv. Det personel, der udsendes til internationale indsatser har base i det statslige redningsberedskab. Hjemlen til at indsætte redningsberedskabet i udlandet findes i beredskabslovens § 3.

I de senere år er der endvidere etableret aftaler om samarbejde på beredskabsområdet på kommunalt niveau. Mellem tre sønderjyske kommuner og tre nordtyske "kreise" er der således truffet aftale om gensidig assistance m.v. benævnt Beredskab uden grænser. Tilsvarende har Københavns Brandvæsen indgået en samarbejdsaftale med Räddningstjänsten Syd i Sverige.

Beredskabsstyrelsen fandt i efteråret 2014 anledning til at indlede en nærmere undersøgelse af grundlaget for samarbejde på beredskabsområdet på mellemkommunalt niveau henover landegrænser samt det nærmere indhold af de samarbejdsaftaler, der er indgået mellem danske kommuner og lokale myndigheder i henholdsvis Sverige og Tyskland.

Undersøgelsen afdækkede, at samarbejdsaftalerne i et vist omfang vedrører myndighedsopgaver, hvilket kræver lovhjemmel. En sådan hjemmel findes ikke i beredskabsloven.

Grundloven og beredskabsloven

Grundloven

Om forholdet til grundloven har Justitsministeriet efter anmodning fra Beredskabsstyrelsen oplyst følgende:

Efter statsretten anses danske myndigheder som udgangspunkt for at være enekompetente 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 territorium 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 prüm afgørelse i dansk ret, jf. lovforslag nr. L 77 af 27. februar 2008.

Beredskabsstyrelsen har endvidere anmodet Økonomi- og Indenrigsministeriet om en vurdering af, om der er kommunalretlige hindringer for, at en dansk kommune på eget initiativ indgår aftale om samarbejde med en tysk forvaltningsenhed om myndighedsudøvelse, subsidiært udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed. Økonomi- og Indenrigsministeriet har i brev af 10. oktober 2014 til Beredskabsstyrelsen bl.a. anført følgende:

”Ministeriet har noteret sig det af Beredskabsstyrelsen oplyste om, at beredskabslovgivningen er til hinder for, at en kommune kan indgå en aftale som den omhandlede.

Spørgsmålet om, hvorvidt lovgivningen skal ændres, således at kommuner får hjemmel til at indgå de omhandlede aftaler, beror efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse på dels en vurdering af, om beredskabsmæssige hensyn begrunder en sådan ændring, dels på en politisk beslutning.”

Heri ligger, at en kommune ikke i henhold til de almindelige kommunalretlige grundsætninger kan indgå sådanne aftaler hen over landegrænser.

Beredskabsloven

Følgende bestemmelser i beredskabsloven vedrører lovens geografiske dækningsområde:

- **§ 3:** 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.
- **§ 49:** Forsvarsministeren kan bestemme, at personel, der har pligt til at medvirke i det indenlandske redningsberedskab, skal indsættes i udlandet.
- **§ 82:** Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

Beredskabslovgivningens geografiske dækningsområde er Kongeriget Danmark, og redningsberedskabet kan alene indsættes i udlandet efter forsvarsministerens bestemmelse. ”Redningsberedskabet” i § 3 må forstås i overensstemmelse med § 1, stk. 2, som har følgende ordlyd:

- **§ 1, stk. 2:** Redningsberedskabet omfatter det statslige redningsberedskab, herunder det statslige regionale redningsberedskab, og det kommunale redningsberedskab.

Det kommunale redningsberedskab hører under kommunalbestyrelsen, jf. beredskabslovens § 9, stk. 1.

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

I henhold til lovens § 13 kan kommunalbestyrelsen indgå aftale med en anden kommunalbestyrelse, med private redningsvæsener eller med andre om at udføre opgaver inden for kommunens

redningsberedskab. Sådanne aftaler vil derfor alene kunne indgås mellem parter på dansk territorium.

Dimensioneringsbekendtgørelsen

Dimensioneringsbekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i bl.a. beredskabslovens § 14, som har følgende ordlyd:

”§ 14. Forsvarsministeren fastsætter regler om redningsberedskabets organisation, virksomhed, materiel og dimensionering.”

Det kommunale redningsberedskabs opgaver i henhold til beredskabsloven er nærmere reguleret i bekendtgørelse nr. 765 af 3. august 2005 om risikobaseret kommunalt redningsberedskab (dimensioneringsbekendtgørelsen), som også regulerer ydelse henholdsvis rekvirering af assistance til operative opgaver.

Hovedreglen om assistance til det kommunale redningsberedskab findes i § 9, som har følgende ordlyd:

”§ 9. Lederen af den tekniske indsats skal tilkalde assistance fra en anden kommunes redningsberedskab, det statslige regionale redningsberedskab eller et privat redningsvæsen, hvis det skønnes påkrævet på grund af ulykkens karakter og omfang, jf. beredskabslovens § 18, stk. 2.”

I henhold til dimensioneringsbekendtgørelsens § 10 har en kommunalbestyrelse (omvendt) pligt til at stille personel og materiel fra redningsberedskabet i kommunen til rådighed for en anden kommunes redningsberedskab.

Assistance fra Danmark **til** udlandet er reguleret i to bestemmelser, som hidrører fra den tidligere civilforsvarslovgivning, i beredskabsloven:

”§ 3. 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.”

”§ 49. Forsvarsministeren kan bestemme, at personel, der har pligt til at medvirke i det indenlandske redningsberedskab, skal indsættes i udlandet, jf. § 3.”

Af forarbejderne til § 3 fremgår bl.a.: ”Bestemmelsen er udformet under hensyn til, at EF’s ministerråd har vedtaget resolutioner om forbedring af medlemsstaternes gensidige bistand i tilfælde af naturkatastrofer og teknologiske katastrofer. En indsættelse af det danske redningsberedskab i udlandet i medfør af bestemmelsen kan ligeledes ske til opfyldelse af de aftaler, der er indgået i 1985 med Forbundsrepublikken Tyskland om ydelse af gensidig bistand ved katastrofer eller alvorlige ulykker (i fredstid) og i 1989 med de øvrige nordiske lande om samarbejde hen over grænserne for at forhindre eller begrænse skader på personer, ejendom eller miljøet i tilfælde af ulykker.

Udgangspunktet for en indsættelse af det danske redningsberedskab i udlandet er som hidtil, at dette sker på frivillig basis. I situationer, hvor der er behov for at indsætte ledende personel og personel med viden inden for særlige områder, kan der blive tale om at indsætte dette personel i medfør af forslaget § 49.”

Ordene " i fredstid" er ved den seneste ændring af beredskabsloven (lov nr. 514 af 26. maj 2014) udgået af § 3, hvorved den praksis, der siden starten af 1990'erne har udviklet sig i forbindelse med udsendelse af redningsberedskabet, er formaliseret, jf. bemærkningerne til lovforslaget.

Indberetning af oplysninger (ODIN)

I henhold til dimensioneringsbekendtgørelsens § 13 skal kommunalbestyrelsen indsende oplysninger om redningsberedskabets virksomhed til Beredskabsstyrelsen, som kan fastsætte bestemmelser herom. Beredskabsstyrelsen har fastsat bestemmelser om, at indberetning sker i Beredskabsstyrelsens indrapporteringssystem ODIN, jf. Beredskabsstyrelsens cirkulære nr. 8 af 21. januar 2005 om elektronisk registrering og indberetning af redningsberedskabets udrykningsaktivitet.

Det bemærkes, at der ikke i henhold til ODIN-cirkulæret er krav om, at assistancer til og fra udlandet skal indberettes elektronisk.

Såfremt der tilvejebringes en hjemmel til gensidigt operativt samarbejde på lokalt (kommunalt) niveau hen over landegrænser, bør indberetning af assistancer i ODIN fremadrettet gøres obligatorisk.

Personelbekendtgørelsen

Ved bekendtgørelse nr. 192 af 18. marts 2008 indsattes en ny § 28 a i bekendtgørelse nr. 41 af 21. januar 1998 om personel i redningsberedskabet (personelbekendtgørelsen). Denne bestemmelse gennemfører dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36 EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (anerkendelsesdirektivet).

§ 28 a, stk. 6 og stk. 8, har følgende ordlyd:

"Stk. 6. Sager om midlertidige og lejlighedsvis udførelser af tjenesteydelser behandles efter reglerne i direktivets afsnit II. Tjenesteyderen skal indgive anmeldelse efter reglerne i direktivets artikel 7, stk. 1, og artikel 7, stk. 2. Beredskabsstyrelsen kan kontrollere tjenesteyderens erhvervsmæssige kvalifikationer efter reglerne i direktivets artikel 7, stk. 4."

"Stk. 8. Med henblik på behandlingen af ansøgninger efter stk. 1 – 3 og ved anmeldelse efter stk. 6 skal ansøgeren tilvejebringe følgende dokumentation:

- 1) Bevis for navn, fødselsdato og nationalitet.
- 2) Relevante eksamenspapirer.
- 3) Dokumentation for uddannelsens indhold.
- 4) Dokumentation for eventuel relevant praktisk erfaring.
- 5) Eventuel anden relevant dokumentation."

De nævnte bestemmelser indebærer, at en assistance med indsættelse af udenlandsk personel i Danmark er at betragte som en midlertidig eller lejlighedsvis udførelse af tjenesteydelser, som skal anmeldes til Beredskabsstyrelsen.

Anerkendelsesdirektivet er særskilt beskrevet nedenfor.

Principper og procedurer ved beredskabshændelser i Danmark

Tilkald af international assistance er beskrevet i Beredskabsstyrelsens Retningslinjer for indsatsledelse (REFIL) fra november 2013. I REFIL er bl.a. anført:

"I forbindelse med større ulykker og katastrofer, hvor der kan være risiko for, at en given ressource f.eks. kan udtømmes eller alene findes som specialressource eller -kompetence i udlandet, er det muligt at anmode om assistance fra udlandet. Det påhviler alle sektorer som led i beredskabsplanlægningen at identificere de ressourcer, som det kan blive aktuelt at rekvirere, hvorfra disse ressourcer kan rekvireres, og hvordan de i givet fald kan indsættes.

Sektorernes arbejde med at planlægge, beslutte, forberede og gennemføre støtte fra tilkaldte udenlandske hjælpeenheder benævnes Host Nation Support.

Rekvisition og koordination

Generelt

Rekvisition og koordination sker i regi af de respektive myndigheder, der inden for eget ressortområde forestår kontakten til de udenlandske myndigheder, herunder rekvirerer, modtager og indsætter de udenlandske enheder.

Selvom den enkelte myndighed inden for egen organisation kan beslutte og effektuere rekvisition af udenlandske ressourcer, bør rekvisitionen koordineres i den lokale beredskabsstab eller i den nationale operative stab, før den iværksættes, bl.a. for at orientere øvrige sektorer og bidrage til det fælles situationsbillede.

Politiet

Politimæssige ressourcer fra udlandet, såvel materiel som personel, rekvireres via Rigspolitiets Koordinerende Stab (RKS). RKS opretholder nationalt overblik over ressourcer og ressourcebehov og har en koordinerende og støttende funktion i forhold til politikredsene.

Redningsberedskabet

Indsatsleder Redningsberedskab (ISK-RB) er ansvarlig for indsættelse og rekvisition af egne styrker. Rekvisition af yderligere styrker sker som vanligt gennem kommandostadet (KST), der kontakter politiets vagtcentral/KSN. Herfra videreformidles rekvisitionen til bl.a. Beredskabsstyrelsens nærmeste beredskabscenter.

Vagthavende på Beredskabsstyrelsens beredskabscentre har bemyndigelse til at rekvirere assistance fra alle øvrige beredskabscentre. Beredskabsstyrelsen opretholder på centralt niveau et nationalt overblik over beredskabscentrenes igangværende assistancer og materielbehov. I tilfælde af, at der ikke er flere tilgængelige ressourcer i Danmark, søger Beredskabsstyrelsen ressourcer tilkaldt fra øvrige EU-lande gennem EU civilbeskyttelsesordningen eller fra nabolande via bilaterale aftaler.

Det er således Beredskabsstyrelsen, der for redningsberedskabets vedkommende, forestår rekvisition af udenlandsk assistance, hvilket er en undtagelse fra den kompetence, der i overenskomsten

med Tyskland er tillagt Syd- og Sønderjyllands Politi, jf. nedenfor om den dansk/tyske overenskomst.

Sundhedsberedskabet

Sundhedsstyrelsen har en overordnet koordinerende rolle og bistår regionerne ved rekvirering af udenlandsk personale, som ligger over eksisterende bilaterale aftaler mellem regioner og udlandet.

Udenlandske læger og sygeplejersker skal som udgangspunkt have dansk autorisation for at arbejde i Danmark. For EU/nordiske uddannelser gælder en særlig let procedure for erhvervelse af dansk autorisation. Ved midlertidige sundhedsydelse, som der er tale om ved akut bistand, skal sundhedspersonen i princippet på forhånd anmelde tjenesteydelsen til Sundhedsstyrelsen. Er dette ikke muligt, kan det ske efterfølgende. Under alle omstændigheder skal Sundhedsstyrelsen orienteres snarest muligt.”

Anerkendelsesdirektivet

Ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (Anerkendelsesdirektivet)¹, fastsættes de regler, hvorefter en medlemsstat, der på sit område kræver bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer for adgang til eller udøvelse af et lovreguleret erhverv, anerkender de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er opnået i en eller flere andre medlemsstater, og som giver indehaveren af de pågældende kvalifikationer ret til dér at udøve det samme erhverv, med henblik på adgang til og udøvelse af det pågældende erhverv.

Direktivet gælder enhver statsborger i en medlemsstat, der ønsker at udøve et lovreguleret erhverv som selvstændig eller som arbejdstager i en anden medlemsstat end den, hvor pågældende har opnået sine erhvervsmæssige kvalifikationer. Ved direktivet fastsættes regler for såvel varig erhvervsudøvelse (etablering) som for midlertidig og lejlighedsvis erhvervsudøvelse (tjenesteydelse) på tværs af grænserne i EU/EØS.

»Lovreguleret erhverv« er i direktivet defineret som en eller flere former for erhvervsmæssig virksomhed under ét, når der enten direkte eller indirekte ifølge love eller administrative bestemmelser kræves bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer for adgang hertil eller udøvelse heraf.

Anerkendelsesdirektivet omhandler alene anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. Direktivet indeholder således ikke regler om f.eks. sikkerhed på arbejdspladser, arbejdsmiljøforhold, ansættelsesforhold, lønforhold mv.

Gældende dansk ret

Direktiv 2005/36/EF er gennemført ved lov nr. 123 af 13. februar 2007 om forenkling af adgang til udøvelse af lovregulerede erhverv i Danmark, jf. lovbekendtgørelse nr. 189 af 12. februar 2010 om

¹ som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/55/EU af 20. november 2013 om ændring af direktiv 2005/36/EF om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer og forordning (EU) nr. 1024/2012 om det administrative samarbejde ved hjælp af informationssystemet for det indre marked (»IMI-forordningen«). Ændringen forventes at ville kræve tilpasning af den gældende danske lovgivning, som implementerer det gældende anerkendelsesdirektiv. Fristen for national gennemførelse er 18. januar 2016.

adgang til udøvelse af visse erhverv i Danmark og med bekendtgørelse nr. 575 af 1. juni 2011 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer m.v. Indeholdt i denne lovgivning er bestemmelser, som sammen med den respektive lovgivning for det enkelte erhverv, sikrer gennemførelsen af de obligatoriske regler i direktivet.

Erhverv og myndigheder

Lovregulerede erhverv er kendetegnet ved, at man ifølge lovgivningen skal have nogle bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer for at få adgang til at udøve erhvervene. Ansvar for adgangen til udøvelse af de lovregulerede erhverv er forankret hos kompetente myndigheder, som afgør, om den enkelte ansøger opfylder betingelserne for at udøve erhvervet, herunder hvorvidt kravene til ansøgerens samlede erhvervsmæssige kvalifikationer er opfyldt.

Pr. april 2014 var der ca. 120 lovregulerede erhverv i Danmark, fordelt på 13 ministerområder. Inden for Forsvarsministeriets ressortområde er Beredskabsstyrelsen kompetent myndighed for så vidt angår følgende fire lovregulerede erhverv: Brandmand, holdleder i redningsberedskabet/brandvæsnet, indsatsleder i redningsberedskabet og brandteknisk sagsbehandler.

Anerkendelsesdirektivet er for så vidt angår disse fire lovregulerede erhverv implementeret ved personelbekendtgørelsens § 28a. Heraf fremgår bl.a., hvilken dansk myndighed, der kan give hvilket personel tilladelse til at virke inden for den pågældende funktion; efter hvilke regler sager om hhv. etablering og midlertidig og lejlighedsvis erhvervsudøvelse behandles; hvilken dokumentation, der skal tilvejebringes til brug for behandlingen af hhv. ansøgninger (mhp. etablering) og anmeldelser (mhp. midlertidig og lejlighedsvis erhvervsudøvelse) mv.

Beredskabsstyrelsen har endvidere deltaget i Interreg-Projekt "Beredskab uden grænser" mhp. udarbejdelse af en vejledning vedrørende brandmandsuddannelserne i Danmark og Nordtyskland samt reglerne for meritoverførsel (anerkendelse). Vejledningen ("Vejledning i meritoverførsel på branduddannelsesområdet") er et hjælpeværktøj, som er tiltænkt de medarbejdere, der skal bistå en person med meritansøgningen til Beredskabsstyrelsen.

Statistik

Beredskabsstyrelsen foretager hvert år en indberetning til Folketinget og Europa-Kommissionen om anerkendelse af udenlandske erhvervsmæssige kvalifikationer. Som det fremgår af indberetningerne, modtager Beredskabsstyrelsen et meget begrænset antal ansøgninger (0-3 pr. år) inden for de fire ovennævnte lovregulerede erhverv. Beredskabsstyrelsen ses endnu ikke at have modtaget anmeldelser om midlertidig og lejlighedsvis erhvervsudøvelse (tjenesteydelser) på tværs af grænserne i EU/EØS.

Internationalt samarbejde om civilbeskyttelse, herunder bilaterale aftaler om redningsberedskab

Medlemsstaternes samarbejde om civilbeskyttelse i regi af EU

EU's medlemsstater samarbejder på mellemstatsligt niveau om civilbeskyttelse, jf. artikel 196 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde. Rammerne for medlemsstaternes samar-

bejde om civilbeskyttelse er nærmere beskrevet i EU civilbeskyttelsesmekanismen, artikel 3, hvoraf det fremgår, at:

”Den beskyttelse, som skal sikres med EU-civilbeskyttelsesmekanismen (»EU-mekanismen«), bør primært omfatte beskyttelse af mennesker, men også miljø og ejendom, herunder kulturarv, mod alle former for naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer, herunder miljøkatastrofer, havforurening og akutte folkesundhedskriser, som opstår i eller uden for Unionen. Civilbeskyttelsesassistance og anden katastrofehjælp under EU-mekanismen kan blive nødvendig i alle disse katastrofesituationer som supplement til det berørte lands egen indsatskapacitet. Med hensyn til katastrofer, som skyldes terrorhandlinger, nukleare ulykker eller strålingsulykker, bør EU-mekanismen kun omfatte beredskabs- og indsatsforanstaltninger på civilbeskyttelsesområdet.”

Det fremgår endvidere af artikel 5, at:

”EU-mekanismen er et tydeligt udtryk for europæisk solidaritet, idet den sikrer et praktisk og hurtigt bidrag til forebyggelse af og beredskab mod katastrofer og til indsatsen i tilfælde af katastrofer og overhængende fare herfor, uden at dette berører de relevante vejledende principper og ordninger på civilbeskyttelsesområdet. Denne afgørelse bør derfor hverken påvirke medlemsstaternes gensidige rettigheder og forpligtelser i henhold til bilaterale eller multilaterale traktater vedrørende spørgsmål, der er omfattet af denne afgørelse, eller medlemsstaternes ansvar for at beskytte mennesker, miljø og ejendom på deres område.”

Samt art. 1,3:

”EU-mekanismen fremmer solidariteten mellem medlemsstaterne gennem praktisk samarbejde og koordinering, uden at dette berører medlemsstaternes primære ansvar for at beskytte mennesker, miljøet og ejendom, herunder kulturarv, på deres eget område mod katastrofer og at udstyre deres katastrofehandteringssystemer med tilstrækkelig kapacitet til, at de på passende og konsekvent vis kan håndtere og være beredte på katastrofer af en art og størrelse, som med rimelighed kan forventes, og som det er muligt at forberede sig på”.

Det fremgår således, at civilbeskyttelsesassistance og anden katastrofehjælp kan blive et supplement til et berørt lands egen kapacitet. Der er således ikke tale om, at andre landes kapaciteter træder i stedet for et givet lands indsatskapacitet.

Det har i international sammenhæng sædvanligvis været – og er fortsat – god praksis og skik, at et lands nationale ressourcer udtømmes først, førend der anmodes om assistance fra andre lande. Det vil sige, at der anmodes om assistance, når omfanget eller typen af en given ulykke eller katastrofe medfører et behov for ressourcer og kapacitet, som overstiger det, der måtte være til rådighed i et givent land. Dette gælder ikke alene ekstraordinære hændelser – som grundet størrelsesorden, kompleksitet mv. kan forventes at kræve særlige kapaciteter, særlige kompetencer mv. – men forudsætningsvis også dagligdags hændelser som ”almindelige brande” og lokale oversvømmelser, der i udgangspunktet håndteres af de lokale, stedlige ressourcer, og dernæst inden for de respektive nationale søjler. De lokale, stedlige ressourcer forventes således at være dimensioneret til håndtering af hændelser af førnævnte karakter, jf. også § 12 i beredskabsloven.

Herudover er det kutyme, at assistancesøgende land i udgangspunktet betaler for den assistance, der anmodes om.

Undtaget herfra er aftalen om Beredskab uden grænser, der bygger på gensidig vederlagsfri assistance, idet personellet på begge sider af grænsen er frivillige.

Dansk-tysk overenskomst af 16. maj 1985 mellem Kongeriget Danmark og Forbundsrepublikken Tyskland om ydelse af gensidig bistand ved katastrofer eller alvorlige ulykker

Overenskomst af 16. maj 1985 mellem Kongeriget Danmark og Forbundsrepublikken Tyskland om ydelse af gensidig bistand ved katastrofer eller alvorlige ulykker trådte i kraft den 1. august 1988. Overenskomsten vedrører ekstraordinære situationer og ikke dagligdagens hændelser, herunder det derved relaterede samarbejde.² Overenskomsten er indgået mellem statslige parter, og det fremgår af artikel 3, stk. 1, at de kompetente myndigheder er den danske justitsminister og den tyske indenrigsminister, idet det i de grænsenære områder er politimesteren i Gråsten (nu: Syd- og Sønderjyllands Politi) henholdsvis indenrigsministeren for delstaten Slesvig-Holsten eller landråderne i kredsene Nordfrisland og Slesvig-Flensborg samt overborgmesteren i Flensborg By.”

Det kan supplerende oplyses, at overenskomsten omtales i bemærkningerne til beredskabslovens § 3, i bemærkningerne til lov om Danmarks tiltrædelse af Det Internationale Atom Energi Agenturs konvention om bistand i tilfælde af nukleare ulykker eller radiologiske nødstilfælde (bistandskonventionen) samt i traktaten af 3. september 2008 mellem Kongeriget Danmark og Forbundsrepublikken Tyskland om en fast forbindelse over Femern Bælt.

Interreg-aftalen Beredskab uden grænser (Danmark-Tyskland)

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

Aftalen blev underskrevet den 1. marts 2013.

Om samarbejdsformen er bl.a. anført: ”Gensidig indsatsmæssig støtte mellem brandværnene på begge sider af grænsen, såfremt denne rekvireres af den lokale indsatsleder. Rekvisitionen skal imødekommes, såfremt den lokale indsatsituation muliggør det. Assistenten leveres under overholdelse af nationale love, bestemmelser og forsikringsbetingelser. Rekvirenten varetager normale logistiske opgaver (drivmidler, forplejning) for assistanceenheden.”

Nordred – det nordiske redningstjenestesamarbejde

Nordred er et nordisk samarbejde mellem redningstjenesterne i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Formålet med samarbejdet i Nordred er på forskellig vis at styrke samarbejdet mellem

² Det fremgår af overenskomstens artikel 1, stk. 1, at ”Katastrofe eller alvorlig ulykke i denne overenskomst forstås som en hændelse, der skader eller truer talrige menneskers liv eller helbred eller betydelige værdier eller befolkningens livsnødvendige forsyninger i en så usædvanlig grad, at det til imødegåelse heraf skønnes nødvendigt at indsætte hjælpeenheder og materiel ud over, hvad der normalt står til rådighed”.

de nordiske landes redningstjenester både i forhold til udvikling af redningstjenesterne, men også i forhold til operativt samarbejde i akutte redningssituationer.

Der er udarbejdet en rammeaftale, som danner grundlag for samarbejdet i regi af Nordred. Rammeaftalen trådte i kraft mellem Danmark og Norge den 9. august 1989, hvorefter Finland og Sverige tilsluttede sig i 1992 og Island i 2001. Aftalen er beskrevet således på www.nordred.org (oversættelse fra svensk/BRS):

Rammeaftalen er en overenskomst om redningstjenestesamarbejde mellem landene og har til opgave at være et tillæg til andre nordiske multi- eller bilaterale aftaler på området. Rammeaftalen muliggør samarbejde mellem ansvarlige myndigheder i de nordiske lande med det formål at lette fornøden gensidig bistand ved ulykker i fredstid og at fremskynde indsættelsen af hjælpepersonel og materiel.

En kontaktgruppe bestående af repræsentanter for ansvarlige myndigheder i aftalelandene mødes regelmæssigt for at "give hinanden oplysninger om organisation og behørig myndigheder i egen stat samt lovgivningsmæssige foranstaltninger og andre vigtigere ændringer i henhold til artikel 6 i aftalen. Arbejdet i Nordred er i Danmark forankret hos Rigspolitiet.

I modsætning til bistand i henhold til overenskomsten med Forbundsrepublikken Tyskland, som indebærer, at rekvisition af assistance over landegrænserne foretages af statslige myndigheder, ligger der i den nordiske rammeaftale en forudsætning om, at der på lokalt plan indgås samarbejdsaftaler mellem grænsekommuner.

På baggrund af rammeaftalen er der underskrevet en række aftaler mellem grænsekommuner om nordisk redningstjeneste, som kan ses på ovennævnte hjemmeside.

Aftale mellem Københavns Brandvæsen og Räddningstjänsten Syd (Danmark-Sverige)

Samarbejdsaftalen består af en operativ aftale, der er grundlag for Räddningstjänsten Syds rekvirering af ressourcer fra Københavns Brandvæsen og for Københavns Brandvæsens rekvirering af ressourcer fra Räddningstjänsten Syd.

Det juridiske grundlag for aftalen er – efter aftalens ordlyd – Nordiske Redningsoverenskomst af 1989 imellem Finland, Norge, Sverige og Danmark.

Der kan principielt rekvireres alle former for ressourcer ved Københavns Brandvæsen og Räddningstjänsten Syd.

Andre aftaler

Nordsjællands Brandvæsen har oplyst, at der ikke er indgået formelle aftaler med brandvæsenet i Helsingborg. Der er en stående aftale om at 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 bistand er dog ca. 15 år gammel.

Beredskabsstyrelsen konkluderede i et notat af 17. december 1993 om det lovmæssige grundlag for i medfør af beredskabsloven samt anlægslovene vedrørende de faste forbindelser over Storebælt og Øresund at kunne stille krav om forebyggende og afhjælpende brand- og redningsforan-

staltninger til de to projekter, at det påhviler Korsør og Nyborg Kommuner for Storebæltsforbindelsens vedkommende og Tårnby Kommune for Øresundsforbindelsens vedkommende at etablere lokale redningsberedskaber, der er dimensionerede til at kunne blive indsat imod ulykker og katastrofer, der er forbundet med vej- og jernbanetraffikkens benyttelse af de faste anlæg, når disse er taget i brug.

I lyset heraf er indgået særskilt aftale mellem Tårnby Brandvæsen og Malmø Brandkår 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 Danmark.

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

Rammer for internationalt samarbejde på politiområdet

Rigspolitiet har oplyst, at rammerne for en intensivering af det grænseoverskridende samarbejde på politiområdet bl.a. er beskrevet i Rådets afgørelse om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet (den såkaldte Prümafgørelse), som blev implementeret i dansk ret ved lov nr. 479 af 17. juni 2008. Af forarbejderne til loven fremgår bl.a.:

”Prümafgørelsen indeholder en række bestemmelser, der vil indebære et udvidet samarbejde mellem medlemsstaterne. Disse bestemmelser har karakter af et almindeligt mellemstatsligt samarbejde, og deres gennemførelse i dansk ret giver således ikke andre medlemsstater adgang til på egen hånd at udøve beføjelser på dansk territorium. Efter Justitsministeriets opfattelse rejser Danmarks gennemførelse af Prümafgørelsen derfor ikke spørgsmål i forhold til grundloven.

Som det fremgår, indeholder Prümafgørelsen bestemmelser, der giver medlemsstaterne mulighed for at etablere fælles patruljer til opretholdelse af den offentlige orden og sikkerhed og for at forebygge strafbare handlinger og mulighed for at yde hinanden gensidig bistand i forbindelse med forsamlinger af mange mennesker, katastrofer og alvorlige ulykker. Et sådant samarbejde vil i givet fald blive udført under dansk ledelse, og udenlandske embedsmænd vil ikke få adgang til på egen hånd at udøve beføjelser på dansk territorium. Dette er i overensstemmelse med det statsretlige udgangspunkt, hvorefter danske myndigheder anses for at være enekompetente til at udøve myndighedsbeføjelser inden for det danske territorium.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at en gennemførelse af Prümafgørelsen ikke rejser spørgsmål i forhold til grundloven.”

Internationalt samarbejde på sundhedsberedskabsområdet

På sundhedsområdet findes en række love, bekendtgørelser og aftaler, som tager højde for et eventuelt behov for bistand fra andre lande. De nordiske lande har gennem en sundhedsberedskabsaftale fra 2002 forpligtet sig til i muligt omfang at yde hinanden assistance i tilfælde af, at der indtræffer en større beredskabshændelse i ét 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 præhospiti-

tal assistance i Øresundsregionen. Region Syddanmark har et samarbejde med Tyskland om fælles helikopterordning.

Forholdene er nærmere beskrevet i Sundhedsstyrelsens notat af 25. januar 2011, som indeholder en redegørelse for muligheder og barrierer for at modtage sundhedsfaglig bistand fra udlandet ved beredskabshændelser i Danmark.

Opsamling

Der er allerede nationale såvel som internationale rammer for gensidigt operativt samarbejde hen over landegrænserne på beredskabsområdet, herunder lovgrundlag, principper og procedurer. Det er arbejdsgruppens vurdering, at disse allerede gældende bestemmelser, praktiserede principper mv. udstikker de overordnede og til tider også mere konkrete rammer for grænseoverskridende samarbejde på beredskabsområdet.

Det skal i den forbindelse samtidig bemærkes, at en traktat i sig selv ikke giver lovhjemmel. Hvor et administrativt indgreb kun kan ske med hjemmel i lov, kan en traktat således ikke træde i lovens sted og udgøre den nødvendige lovhjemmel, medmindre traktaten ved henvisning (eller omskrivning) er optaget i dansk ret. Traktaten kan dog understøtte et fortolkningsresultat, som af andre grunde (end traktaten) er velbegrunder.³

Med henblik på at skabe klarhed om rammerne for, herunder lovhjemmel til, eventuelt gensidigt grænseoverskridende operativt samarbejde på kommunalt niveau, vurderes der derfor at være et behov for at præcisere grundlaget og rammerne for gensidigt operativt samarbejde på beredskabsområdet på kommunalt niveau hen over landegrænserne. Af hensyn til omkostningsbevidsthed og nyttiggørelse af eksisterende ressourcer og kapaciteter finder arbejdsgruppen samtidig, at der generelt ikke – herunder også på eksempelvis kommunalt niveau – skal opbygges parallelle systemer eller procedurer i forhold til de allerede etablerede.

Det kan tilføjes, at Redningsberedskabets Strukturudvalg i sin rapport af 24. august 2014, side 46, anførte følgende:

”En effektiv operativ indsættelse af redningsberedskabet forudsætter entydige kommandostrukturer og entydige samarbejdsprincipper med andre relevante beredskabsmyndigheder. Entydige kommandostrukturer er afgørende for, at der såvel lokalt som nationalt kan opretholdes et samlet overblik og kan ske en hensigtsmæssig udnyttelse og koordinering af redningsberedskabets opgaveløsning og ressourcer.

Udvalget har drøftet de eksisterende principper for redningsberedskabets deltagelse i krisestyringssystemet og principperne for ledelse af operative indsatser ved såvel større hændelser, som den tekniske indsatsledelse ved dagligdagens hændelser. Der er i udvalget enighed om, at såvel krisestyringssystemet som principperne for indsatsledelse bør videreføres.”

³ Henrik Zahle (2006): *Dansk forfatningsret. 1 Institutioner og regulering. 2 Regering, forvaltning og dom*, side 372. Christian Ejlers' Forlag.