



Justis – og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

Vår referanse: 24_00228-2
Arkivkode: 0

Deres referanse: 23/5588
Dato: 10.04.2024

Høringsuttalelse – Forslag til endringer i sivilbeskyttelsesloven – Sivil arbeidskraftberedskap

1 Om høringen

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 15. januar 2024 med forslag om endringer i sivilbeskyttelsesloven.

Forslaget om endringene i sivilbeskyttelsesloven er ikke et resultat av en særskilt utredning utover høringsnotatet, men departementet viser blant annet til Beredskapshjemmelutvalgets utredning NOU 2019:13 *Når krisen inntreffer*. Vi gikk i vårt hørings svar 20. desember 2019 mot utvalgets forslag, og støtter heller ikke det foreliggende forslaget.

Høringsfristen er satt til 15. april 2024.

2 Forslaget

Forslaget berører kommunene og fylkeskommunene direkte, fordi det griper inn i både rollen som arbeidsgiver og rollen som offentlig myndighet og tjenesteleverandør. I tillegg berører forslaget lokalt selvstyre og beredskapsoppgaver. Som tariffpart, arbeidsgiverorganisasjon og arbeidsgiver er også KS berørt direkte.

Departementet foreslår et nytt kapittel i sivilbeskyttelsesloven som gir *departementet* hjemmel til å regulere «*sivile arbeids- og tjenesteforhold*», samt å pålegge «*sivil arbeidsplikt*» – omtalt i forslaget som «*sivil arbeidsberedskap*». Brudd på bestemmelsene er foreslått sanksjonert med inntil tre år i fengsel. Forslaget er etter departementets mening i tråd med anbefalinger fra Beredskapshjemmelutvalget.

Overordnet vedrører forslaget en myndighetsoverføring fra Stortinget til regjeringen, jf § 24 e, men forslaget er taust om hvordan dette i praksis vil kunne påvirke kommunesektorens rettslige handlingsrom. Forslaget gjelder på tvers av alle sektorer. Det er forutsatt at regjeringen selv avgjør om det foreligger en slik situasjon at hjemlene kan anvendes – nærmere bestemt når regjeringen «*har fastsatt*» at rikets selvstendighet eller sikkerhet er «*i fare*» og det er «*nødvendig*» å regulere sivilt arbeidsliv. Flere av de foreslåtte hjemlene gjelder imidlertid også i en normalsituasjon, se punkt 4.12 nedenfor.

Hjemlene kan brukes til en rekke formål som samlet favner svært bredt, herunder «*fremme og trygge militære tiltak*», «*vern om sivilbefolkning*» og vern om «*eiendom*». Det er dessuten foreslått at departementets forskrifter med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven kan «*fravike bestemmelser i annen*

lovgivning» samt fravike gjeldende avtaleverk hvor mange bestemmelser knyttet til arbeidslivet er regulert.

I hovedsak gis departementet hjemmel til å regulere følgende:

- adgangen til ansettelser og oppsigelser, § 24 f
- offentlig, kollektiv eller individuell regulering av arbeidstid, helse, miljø og sikkerhet, retten til ferie og permisjon, kvalifikasjonskrav ved ansettelser, sikkerhetsbestemmelser og retten til arbeidskamp, § 24 g
- arbeidsplikt for personer mellom 18 og 72 år, § 24 h
- at arbeidsplikt går foran annen lovpålagt tjenesteplikt, § 24 h
- registrering av alle som oppholder seg i Norge, § 24 i
- forhåndsutpeking av personer til arbeidsplikt, § 24 i
- pålegg om legeundersøkelse, § 24 i
- pålegg om kurs og øvelser, § 24 i
- oppmøteplikt ved krigsutbrudd, § 24 i
- opplysningsplikt, § 24 j
- tilsidesettelse av taushetsplikt og personvern, § 24 j
- unntak fra forvaltningsloven, 24 m
- domstolkontroll, § 24 n

3 Vår anbefaling

Vi fraråder departementet å gå videre med forslaget slik det foreligger. Det er riktig og viktig å utvikle gode og anvendelige beredskapsbestemmelser også for sivil arbeidsberedskap innen flere kritiske sektorer, men forslaget har enkelte betenkelige sider og er for øvrig beheftet med svakheter. Deler av forslaget synes ikke tilstrekkelig utredet. Vi fastholder våre synspunkter på Beredskapshjemmelutvalgets utredning, og er herunder skeptisk til sektorovergripende beredskapshjemler, se punkt 4.3.

Våre synspunkter og begrunnelser blir utdypet i kapittel 4 nedenfor, men vi oppsummerer de mest sentrale her:

- Vi stiller spørsmål ved om forslaget er utarbeidet i henhold til utredningsinstruksen, se punkt 4.1.
- Forslag om arbeidsberedskap bør avvete stortingsmeldingen om totalberedskap, se punkt 4.2.
- Det er ikke godtgjort behov for overføring av myndighet fra Stortinget, se punkt 4.2 og 4.3.
- Forslaget ivaretar ikke demokratisk forankring og medvirkning – herunder fra kommunesektoren, se punkt 4.4.
- Kommunenes evne til selv å håndtere situasjoner synes ikke iaktatt, se punkt 4.5.
- Det kan være nødvendig med sivil arbeidsberedskap og en regulering av forhold knyttet til ansvar og plikter i arbeidslivet, men det er tvilsomt om det er nødvendig med en sektorovergripende lovendring som foreslått, se punkt 4.6.
- Forslaget inneholder i realiteten hjemler – ikke materielle beredskapsbestemmelser, se punkt 4.7.
- Det er tvilsomt om forslaget skaper mer forutsigbarhet for sivilsamfunnet generelt og arbeidslivet spesielt, se punkt 4.7.
- Bestemmelser som griper inn i forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker må finne sin løsning i partssamarbeidet, med utgangspunkt i «den norske modellen», se punkt 4.8.
- Regjeringen bør ikke kunne regulere domstolenes kontrollvirksomhet, se punkt 4.9.

- Det kan være en risiko for at kommunene som myndighet og som arbeidsgiver medvirker til menneskerettighetsbrudd, se punkt 4.10.
- Forslaget innebærer så vidt inngripende hjemler at det kan være egnet til å svekke tilliten til myndighetene, se punkt 4.11.
- Forslaget kan være egnet til å bli oppfattet som et uttrykk for mistillit til partene i arbeidslivet og til den enkelte arbeidsgiver og arbeidstaker, se punkt 4.8.
- Det er ikke godtgjort et behov for fullmaktshjemmel for de inngripende tiltakene som *ikke* forutsetter at det foreligger en faktisk krisesituasjon, se punkt 4.12.
- Det foreslåtte straffenivået er ikke tilstrekkelig begrunnet, se nærmere punkt 4.13
- Avgrensningen mot status som «*stridende*» er ikke utredet tilstrekkelig, se punkt 4.14
- Vi stiller spørsmål ved forslagets lovtekniske sider, se punkt 4.15
- Det er uklart om de foreslåtte bestemmelsene hører best hjemme i sivilbeskyttelsesloven, se punkt 4.16
- Forslaget står i et uklart forhold til sivilbeskyttelsesloven § 5, som allerede regulerer allmennhetens bistandsplikt i akuttsituasjoner, se punkt 4.17.
- Endringen av lovtittelen er ikke tilstrekkelig begrunnet, se punkt 4.18.

Vi påpeker for øvrig at kommunesektoren og KS er ressurser som bedre kan benyttes ved regelutvikling på beredskapsområdet, se nærmere punkt 5.

4 Vurdering – Begrunnelse for anbefalingen

4.1 Generelle betraktninger

Forslaget hjemler på sett og vis en innføring av en sivil verneplikt for alle mellom 18 og 72 år. Vi savner et mer omfattende grunnlag å vurdere forslaget på enn de 80 sidene høringsnotatet består av.

Bestemmelser til bruk i krisesituasjoner må være spesielt tydelige og lett anvendbare, uten mye rom for tolkning, i og med at omstendighetene i slike situasjoner gjerne er uoversiktlige og medfører høyt tidspress. Det er hensiktsmessig å sørge for klare og forutberegnelige rettslige rammer for beredskap- og krisehåndtering, særlig tatt erfaringer fra covid-pandemien i betraktning. Pandemien medførte et sterkt fokus på beslutningsprosessene, særlig de rettslige rammene for regjeringens kompetanse til å gi forskrifter, og lovligheten av disse knyttet til parlamentarisk kontroll, jf. Grunnloven § 49. Det ble dermed noe mindre fokus på det materielle innholdet i reglene, om disse til enhver tid var nødvendige eller gikk lenger enn det var grunnlag for.

En annen viktig erfaring fra pandemien var den sentrale rollen partene i arbeidslivet spilte i arbeidet med å regulere bestemmelser knyttet til forhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Det utgjorde grunnlaget for den omstillingen som var nødvendig for å ivareta beredskap og kritiske tjenester i den krisesituasjonen som pandemien var. Kommunal sektor løste dessuten sine oppgaver med de ressursene og mannskapet de hadde tilgjengelig – vel og merke uten en slik straffebelagt arbeidspplikt som forslaget foreskriver.

En fullmakt til å styre arbeidslivet i privat og offentlig sektor, innebærer i praksis en mulighet til å styre *alle* sider av samfunnet. Det er derfor vanskelig å se noen prinsipiell forskjell på forslaget om «*sivil arbeidsberedskap*» og Beredskapshjemmelutvalgets forslag om sektorovergripende fullmaktshjemmel.

På enkelte områder går departementets forslag tilsynelatende lenger. En virksomhet kan lammes ved å tvangsoverføre ansatte fra virksomheten til andre formål. Det fordrer lite fantasi å se hvordan en slik

fullmakt kan misbrukes i samfunn vi ikke ønsker å sammenlikne oss med. Satt på spissen vil eksempelvis både partiorganisasjoner og interesseorganisasjoner kunne styres ved å kontrollere arbeidsstyrken.

Vi innleder med dette for å illustrere viktigheten av at beredskapsbestemmelser generelt – og fullmaktsbestemmelser spesielt – utformes på en klok og gjennomtenkt måte. Som det fremgår nærmere nedenfor mener vi at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet. Herunder stiller vi spørsmål ved om forslaget er utarbeidet i henhold til utredningsinstruksen – og som nevnt fraråder vi at departementet går videre med forslaget.

Videre legger vi til at KS har en grunnleggende forståelse av viktigheten og nødvendigheten av å ha en relevant arbeidskraftberedskap i de øvre deler av krisespekteret, selv om vi stiller spørsmål ved flere av de foreslåtte fullmaktshjemlene. KS er opptatt av at de etablerte fire grunnleggende hovedprinsippene for beredskapsarbeidet – ansvar, likhet, nærhet og samvirke – benyttes gjennomgående ved utforming av ulike beredskapsbestemmelser.

I forbindelse med utvikling av arbeidskraftberedskap bør det for øvrig klargjøres hvilket ansvar NAV har for å holde samlet oversikt over arbeidskraft, koblet sammen med oversikt over personell som er beredskapsdisponert i Forsvaret og Sivilforsvaret. Det er svært viktig med et helhetsperspektiv og konsekvensvurdering av disponeringen av arbeidskraft, slik at man ikke legger opp til et system som feilaktig – eller utilsiktet – taper viktige funksjoner for arbeidskraft.

4.2 Stortingsmelding om totalberedskap – Totalberedskapskommisjonen

Regjeringen legger i 2024 frem en stortingsmelding om totalberedskap – Totalberedskapsmeldingen. Det er påregnelig at denne vil belyse en rekke beredskapsspørsmål, blant annet med grunnlag i Totalberedskapskommisjonens rapport NOU 2023:17 *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid*. Det fremstår ikke som naturlig å behandle forslag om vesentlige endringer i sivilbeskyttelsesloven før stortingsmeldingen foreligger, og de tydelige anbefalingene fra kommisjonen om beredskapslovgivning er vurdert og eventuelt fulgt opp.

Totalberedskapskommisjonen drøfter i kapittel 31 «*En beredskapslovgivning for hele krisespekteret*» en rekke momenter hvorav vi finner det relevant å vise til noen avsnitt fra kapittel 31.8.3:

«Totalberedskapskommisjonen mener at det klare utgangspunktet må være at den ordinære lovgivningsprosessen benyttes også i krisesituasjoner, dersom det er tid til det, fremfor å benytte vide eller uklare fullmaktsbestemmelser.

(...)

Koronakommisjonen har anbefalt at det bør lages et tydelig rammeverk for hvordan man kan gjennomføre raskere lov- og forskriftsprosesser under en krise uten at det går på bekostning av grunnleggende demokratiske hensyn og rettssikkerheten. Dette er en vurdering Totalberedskapskommisjonen deler. Selv med en svært gjennomtenkt og solid beredskapslovgivning, virker det lite sannsynlig at det ikke vil kunne oppstå behov for raske lovendringer under en krise. Det vil derfor være til hjelp at det finnes gjennomtenkte planer for dette.

(...)

I utarbeidelsen av retningslinjer for hvordan man kan gjennomføre raskere lov- og forskriftsprosesser under en krise, som samtidig ivaretar hensynene til demokrati og rettssikkerhet, vil Totalberedskapskommisjonen særlig peke på viktigheten av høringer... . Totalberedskapskommisjonen

mener at høringsinstituttet er viktig for at befolkningen skal ha tillit til myndighetenes reguleringer i en krise.»

Totalberedskapskommisjonen anbefaler blant annet at det nedsettes et lovutvalg som får i oppdrag å utarbeide et forslag til hvordan beredskapslovgivningen bør innrettes og å utarbeide retningslinjer for gjennomføring av raskere lov- og forskriftsprosesser under kriser, som ivaretar hensynene til demokrati og rettssikkerhet. Dette er et arbeid der KS og kommunesektoren gjerne bidrar, se for øvrig punkt 5 nedenfor.

4.3 Overføring av myndighet fra Stortinget

Forslaget er ikke å anse som et detaljert regelverk som ivaretar hensynet til lokale myndigheters styringsrett eller regler som regulerer forholdet mellom partene i arbeidslivet. Forslaget innebærer i prinsippet kun vide fullmaktshjemler, som fasiliterer omfattende unntak fra ellers ordinær lovgivning gitt av Stortinget.

Et overordnet utgangspunkt for delegasjon fra Stortinget, er at det er tillatt så lenge det ikke strider mot konstitusjonen. Demokrati og maktfordeling setter dermed grenser for delegasjonsadgangen, særlig over tid. De konstitusjonelle rettslige sidene ved forslaget, fortjener etter vårt syn en bredere refleksjon enn den som fremgår av høringsnotatet.

4.4 Manglende demokratisk forankring og medvirkning

Når Stortinget overfører myndighet ved fullmaktshjemler, svekkes den demokratiske forankringen, all den tid Stortinget er et folkevalgt lovgivende organ. Dette kan kompenseres ved å ha gode medvirkningsprosesser ved bruk av hjemlene. Forslaget legger imidlertid ikke opp til noen medvirkning, heller ikke fra kommunal sektor. Det er særlig oppsiktsvekkende på beredskapsområdet.

Hvordan eksisterende regelverk ble benyttet under koronapandemien varierte i stor grad landet over, og det ble tydelig at kommuner hadde ulike behov og ulike tilnærminger til den rettslige håndteringen av krisen. Som koronakommisjonen påpekte i sitt notat om hovedbudskap etter pandemien, var det «*en styrke at kommunene har et stort ansvar for smittevern i Norge*». Kjennskap til lokale forhold er viktig i smittevernsarbeid. Kommisjonen påpekte videre at regjeringen og Helsedirektoratet var for sent ute med å informere og involvere kommunene i beslutninger som skulle gjennomføres på lokalt nivå, se NOU 2021:6 kap. 2.2. Krisehåndtering forutsetter god beredskap og at ansvaret og fullmaktene til de myndighetene som står for håndteringen er avklart på forhånd. Det må være klart hvem som har ansvaret for hva, og hvordan de ulike aktørene skal jobbe både hver for seg og sammen for å håndtere krisen og begrense skade.

Hvordan forslaget rent faktisk vil påvirke inngrep i lokal styringsrett, jf. blant annet GrL § 49 annet ledd står ikke som klart. Disse sentrale spørsmålene er i liten grad tatt stilling til i forslagets begrunnelse.

Til tross for at forslaget griper inn i partssamarbeidet og trepartssamarbeidet i arbeidslivet, er heller ikke arbeidslivets medvirkning tematisert i forslaget. Regulering av arbeidslivet og *partenes* rolle i bestemmelsene knyttet til arbeidslivet var vesentlig for å lykkes under pandemien.

Det er heller ikke klart hvordan utøvende makts beslutninger etter forslaget i en krisesituasjon vil tilfredsstillende konstitusjonelle krav til åpenhet, offentlighet og mulighet for innspill fra innbyggerne.

4.5 Kommunene som ansvarssubjekt ved krisehåndtering

Verken høringsnotatet eller selve forslaget iakttar i tilstrekkelig grad kommunesektorens evne og vilje til å håndtere krisesituasjoner. Kommuner og fylkeskommuner er knapt omtalt. Denne svakheten styrker inntrykket av at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet.

Blant annet ved unntakstilstander som forslaget beskriver, står kommunene og fylkeskommunene i førstelinjen både som myndigheter og som ansvarlige for samfunnskritiske tjenester. De vil ha en særegen og samfunns viktig oppgave i å regulere nødvendig og saklig respons basert på hva tilstanden krever. Beredskap og kriserespons angår det lokale selvstyret i særdeleshet, og vil kunne virke inn på de fleste av kommunenes myndighets- og tjenesteområder.

I pkt 2.3 i høringsnotatet nevnes NATOs syv grunnleggende forventninger til sivil motstandskraft, og det er helt essensielt med en forståelse av at disse forventningene gjelder fra øverste nivå helt ned til lokalt plan, hvor kommuner og fylkeskommuner i stor grad er bidragsyttere til at forventningene blir oppfylt.

4.6 Ikke nødvendig eller hensiktsmessig med sektorovergripende hjemmel

Det er tvilsomt om den foreslåtte overgripende lovendringen er *nødvendig* vei å gå for å regulere forhold knyttet til ansvar og plikter i arbeidslivet. For det første har vi i dag flere rettslige verktøy som kan stille oss godt i krisesituasjoner, herunder nødrett og anledningen til å gi *sektorvise* fullmaktsbestemmelser. Grunnloven § 17 gir dessuten regjeringen myndighet til å gi og oppheve anordninger innen visse områder inntil stortingsforsamlingen samles igjen. I tillegg fungerer beredskapsloven i krigssituasjoner.

For det andre forutsetter ikke forslaget at Stortinget er satt ut av spill som lovgiver – dette er i motsetning til beredskapslovens ordning. Da *Elverumsfullmakten* ble gitt i 1940, skyldtes dette til sammenligning at Stortinget ikke kunne samles på grunn av krigen. Etter departementets forslag kan regjeringen imidlertid i praksis overta deler av Stortingets lovgivningsmyndighet selv om Stortinget fremdeles fungerer. Det gjør det vanskelig å se at forslaget er nødvendig.

Helse, energiforsyning, infrastruktur, samferdsel, matforsyning, naturforvaltning og bærende samfunnsinstitusjoner er eksempler på sektorer hvor det er grunn til å ivareta og utvikle særskilt beredskapsregulering. Beredskapshjemmelutvalget uttalte i NOU 2019:13 på side 20:

«Utvalget har ... vurdert det slik at beredskapshjemler i første rekke bør dekkes opp innenfor den enkelte sektor gjennom særlovgivningen, slik som i dag.»

Vi slutter oss til dette. Det er for øvrig grunn til å kommentere beredskapsloven i denne sammenheng. Beredskapsloven er relatert til *krigssituasjoner*, og utgjør en kodifisering av *Elverumsfullmakten*. Behovet for en slik *sektorovergripende* fullmaktshjemmel er imidlertid et annet i *krig* enn i *fred* – selv om også en fredssituasjon kan være preget av krise.

Krig og krigslignende tilstander kan riktignok gi seg uttrykk i flere former. Det er likevel særlig påregnelig at forsøk på overtakelse eller destabilisering av statsapparatet vil være ledd i et militært eller cybermilitært angrep. Dette kan også være selve formålet med angrepet. Det er behov for retningslinjer for

hvordan landet kan ha et fungerende statsapparat også når Stortinget er forhindret fra å virke. Justiskomiteén advarte ved behandlingen 23. mai 2017 av Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn – samfunnssikkerhet* mot å likestille situasjoner som naturkatastrofer, ulykker, pandemier og sammenbrudd i infrastruktur «*med de nødstilstander som begrunner beredskapslovgivningen*».

Sektorovergripende krisefullmakter vil ikke treffe like godt som sektorbestemmelser, og må i høyden være et supplement til disse. Norge har god nasjonaløkonomi, et stabilt statsstyre, et ryddig forhold til det lokale selvstyret og vesentlig tverrpolitisk enighet om samfunnssikkerhetsspørsmål. Med disse forutsetningene, og etter prinsippet om at «*man bør legge om taket når det er oppholdsvær*», bør Norge være godt rustet i dag til å prioritere gode *sektorvise* krisebestemmelser. Det er i den forbindelse grunn til å stille spørsmål om en sektorovergripende fullmakt som det her er snakk om, kan medføre en slags «*hvillepute*» i de ulike relevante departement i tider der kriser og krig ikke er påtrengende.

4.7 Forslaget gir ikke forutsigbarhet eller materiell beredskapsveiledning

Fullmaktshjemler kan bidra til raskere å få på plass materielle bestemmelser, og akutte og uforutsette scenarioer kan skape behov for adgang til derogasjon fra ellers gjeldende relevant lov- og avtaleverk. Materiell forhåndsregulering vil imidlertid bidra til å redusere behovet for å gi særskilte hastekompetanser til regjeringen, og slik sett bidra til ivaretagelse av borgernes og arbeidslivets rett til – og forventning om – forutberegnelighet og muligheter til å gjøre individuelle forhåndsvurderinger tilpasset gjeldende rett.

Det er en svakhet ved forslaget at det ikke gir noen *materiell* beredskapsveiledning – utover antydningen om at departementet kan gripe inn ved en krise. Partene i arbeidslivet blir derfor ikke bedre forberedt ved forslaget, som dermed har svært begrenset beredskapseffekt for arbeidslivet, uavhengig av sektor.

En materiell forhåndsregulering av tilfellene omtalt i forslagets § 24 e, vil bidra til større forutberegnelighet, og dertil en sterkere samlet og koordinert respons fra både arbeidsgivere og kommunesektoren. I og med at forslaget er begrenset til *fullmakt* til å gi reguleringer, skapes det imidlertid lite forutsigbarhet. Tvert imot er vi bekymret for at forslaget er egnet til å skape usikkerhet. Det fremstår som utfordrende for arbeidslivet – og andre deler av samfunnet – å kunne innrette seg etter forslaget.

4.8 Tillit til arbeidsgivere og arbeidstakere

Pandemien som ligger bak oss viste at arbeidsgivere og arbeidstakere hadde en uvurderlig vilje og evne til å bidra til at nødvendige samfunnsoppgaver ble ivaretatt. Forslaget kan på sin side oppfattes på en måte som inngir mistillit til at det også vil være tilfellet i en annen krisesituasjon. Det kan gi et uheldig signal om at partene i arbeidslivet ikke kan eller vil bidra til å utvikle gode regler for arbeidsberedskap.

Beredskapsbestemmelser bør derfor være varsomme med å gi adgang til en betydelig utvidelse av regjeringens kompetanse til å iverksette svært inngripende tiltak, nasjonalt og lokalt. Mens det er behov for en arbeidsberedskap, bør beredskapsbestemmelser som griper inn i forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker primært finne sin løsning med utgangspunkt i partssamarbeidet og «*den norske modellen*».

4.9 Domstolenes kontrollvirksomhet

I § 24 n i forslaget gis departementet hjemmel til å regulere behandling av søksmål knyttet til arbeidsberedskapen. Dette omfatter blant annet søksmål om både gyldighet og erstatning.

Departementet kan også regulere adgangen til midlertidig forføyning. Forslaget er primært begrunnet i domstolenes kapasitet.

Ordlyden er vidtgående. Forslaget kan medføre inngrep i fundamentale rettigheter. Unntak fra eller uteblivelse av adgang til reell domstolskontroll, er betenkelig. I realiteten gis regjeringen hjemmel til å regulere seg bort fra domstolskontroll og konsekvenser ved uforholdsmessige inngrep i grunnleggende rettigheter under en krig- eller krisesituasjon. Dette mener vi i for stor grad griper inn i overordnede demokratiske og rettsstatlige prinsipper.

Forslaget setter maktfordelingsprinsippet på prøve. Formuleringen gir grunn til å anta at ordlyden vil kunne komme i konflikt med Grunnloven og retten til uavhengig domstolsprøving, og de statlige styresmaktenes plikt til å sikre at domstolene og dommerne er uavhengige og upartiske, jf. Grunnloven § 95. Det fremstår uklart om departementet i tilstrekkelig grad har tatt innover seg konsekvensene av et slikt omfattende unntak fra domstolskontroll. En tenkelig konsekvens av forslaget er at reell domstolskontroll blir forskjøvet så langt frem i tid at den får mindre verdi – særlig med tanke på rettsavklarings spørsmål, ikke bare for den enkelte, men også for andre borgeres og kommunenes mulighet for avklaring under en pågående krise.

Når regjeringen potensielt kan regulere seg bort fra søksmål som angår vedtaks gyldighet fra en reell domstolskontroll, men det føre til at myndighetene i mindre grad er oppmerksomme på om grunnleggende rettigheter i tilstrekkelig grad ivaretas. Manglende domstolskontroll kan dermed føre til overtramp som ellers kunne vært unngått, eller i det minste vært begrenset på et tidligere tidspunkt.

4.10 Menneskerettigheter og folkeretten

Vi savner en nærmere utredning av forholdet til menneskerettigheter. Herunder er det hensiktsmessig med en nærmere vurdering av risikoen for at arbeidsgiver kan komme i ansvar for brudd eller for medvirkning til brudd, ved å rette seg etter pålegg i henhold til forslaget.

En arbeidsavtale er en kontrakt mellom to parter. Kontrakten er en eiendom som må regnes å ha vern etter tilleggsprotokoll 1 til EMK, artikkel 1. Synspunktet om at kontrakter er eiendom etter EMK TP1-1 har støtte i rettspraksis fra EMD¹. Både arbeidsgiver og arbeidstaker er vernet. Et inngrep i arbeidsavtalen må oppfylle vilkårene i TP1-1. Dette er ikke vurdert i høringsnotatet.

Det lokale selvstyret har også folkerettslig vern. Dette er ikke berørt i høringsnotatet, men følger av Det europeiske charteret for lokalt selvstyre. EMD har i saken Ahmed med flere mot Storbritannia² slått fast at ideen om et effektivt demokrati gjelder like mye for lokaldemokratiet som for demokratiet på nasjonalt nivå, se avsnitt 52. Høringsnotatet drøfter ikke dette perspektivet. Høringsnotatet har heller ikke en vurdering av om tilgangen til rettslig prøving av inngrep oppfyller EMK artikkel 13 ut over å nevne at også denne rettigheten kan begrenses på visse vilkår. Det er viktig ut fra beredskapsprinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke at prøvingsretten er effektiv.

¹ Kurban mot Tyrkia avsnitt 65, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-206194%22%5D%7D>

² Ahmed med flere mot Storbritannia, avsnitt 52, [https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22fulltext%22:%5B%22\(%5C%22European%20Charter%20of%20Local%20Self-Government%22\)%22%5D%22%22%7B%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22%7D%22%22%7B%22itemid%22:%5B%22001-58222%22%5D%7D%7D](https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22fulltext%22:%5B%22(%5C%22European%20Charter%20of%20Local%20Self-Government%22)%22%5D%22%22%7B%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22%7D%22%22%7B%22itemid%22:%5B%22001-58222%22%5D%7D%7D)

4.11 Tillit til myndighetene

Arbeidslivet i Norge, med partssamarbeid og «*den norske modellen*», bidrar til det totale nivået av tillit vi har i landet i dag. Myndighetene er avhengig av tillit for å få med seg befolkningen. Straff er en lite ideell motivasjon for å håndtere oppgaver, enten det er i eller utenfor en krisesituasjon. Likeledes er det en forutsetning med tillit for at regelverk skal fungere hensiktsmessig. Vi har en bekymring for at forslaget har et slik omfang at det er egnet til å redusere tilliten i befolkningen. Dette er ikke utredet.

En for vid krisefullmakt kan i seg selv svekke tilliten ved at den signaliserer mangelfullt forberedt regelverk og derved mangelfullt forberedte myndigheter. Det kan også være egnet til å skape mistanke eller «*konspirasjonsteorier*» om hensikter det ikke er dekning for.

Spesielt i krisesituasjoner må man være bevisst på å opprettholde befolkningens tillit til myndighetene. Denne tilliten har tradisjonelt vært svært høy i Norge, men det er ikke gitt at dette vil forbli slik. I alvorlige krisetider der myndighetene tar avgjørelser som er svært inngripende for folks liv og innarbeidede rettigheter, kan det være vanskelig å opprettholde tilliten. På den annen side kan krisesituasjoner styrke tilliten og oppslutningen, dersom folk opplever at tiltak som innføres er rettmessige, forståelige og står i forhold til situasjonen. Det er viktig at ikke myndighetene overreagerer på krisen og vedtar videre og mer omfattende tiltak enn nødvendig. Demokrati og rettssikkerhet samt verdier og prinsipper vi holder høyt ellers bør også kjennetegne avgjørelser og bestemmelser i krisesituasjoner.

4.12 Pålegg og inngrep utenfor krisesituasjoner

Forslaget gir departementene flere fullmaktshjemler til å lage forskrifter som skal gjelde også *utenfor* krisesituasjoner. Dette omfatter forskrifter om inngripende tiltak som blant annet pålegg om legeundersøkelser, prøvetaking og «*andre undersøkelser*» - uten at det er klart hva dette omfatter. Arbeidstakere kan bli pålagt å registrere seg og delta på kurs og øvelser av kortere og lengre varighet. Dessuten gis departementet hjemmel til å lage forskrifter som pålegger «*begrensede plikter*», uten at det er tydelig hvilke plikter det kan være tale om. Andre eksempler er forskrifter som setter til side taushetsplikt, regelverk om personvern, erstatning og kompensasjon, klageregler og søksmålsadgang.

Vi savner en tilstrekkelig begrunnelse for at også regelverk som gis *før* en krisesituasjon oppstår, skal skje via fullmaktsregler, og ikke følge ordinær lovgivningsprosess.

4.13 Straff

Departementet foreslår en strafferamme på tre år ved brudd på bestemmelsene. Det kan være hensiktsmessig med straffebud, men verken behovet for straffesanksjonering, de nærmere prosessuelle reglene eller strafferammen er utredet tilstrekkelig.

Utgangspunktet må være en tillit til at både arbeidsgivere og arbeidstakere forholder seg til sine plikter – slik de normalt gjør med bakgrunn i inngåtte avtaler. Vi har ikke erfaring som tilsier at pandemien skapte et åpenbart behov for straffesanksjonert arbeidsplikt, selv om det kan være gode grunner for det. I tillegg merker vi oss at det her foreslås en strengere strafferamme enn den som i utgangspunktet gjelder etter forsvarsloven. Brudd på pliktene etter § 5 i sivilbeskyttelsesloven, se nærmere punkt 4.17 om dette, har på sin side en strafferamme på 3 måneder.

4.14 Avgrensning mot stridende

Forslagets avgrensning mot «*stridende*» synes lite gjennomarbeidet og utredet. I § 24h er det foreslått at arbeidsplikten ikke skal omfatte arbeid «*som medfører status som stridende etter folkeretten*». Det er ikke åpenbart hvordan dette i praksis skal kunne fungere som en effektiv skranke. Som «*stridende*» vil både arbeidstakeren og arbeidsplassen enkelt sagt få status som «*lovlig militært mål*» etter krigens folkerett. Distinksjonen har med andre ord stor betydning. Når forslaget innledningsvis viser til at et av formålene ved den «*sivile arbeidsberedskapen*» er å «*fremme og trygge militære tiltak*», gir det seg selv at distinksjonen forutsetter en særskilt klokhet i hvordan man regulerer arbeidsplikten.

Vi gjør oppmerksom på at parter involvert i krigshandlinger vil ha en særskilt interesse i å fremme en tolkning av krigens folkerett som ivaretar deres interesser. En slik tolkning behøver ikke være sammenfallende med den som ligger til grunn for departementets forslag eller den tolkningen som ligger til grunn når departementet har pålagt arbeidsplikt i henhold til forslaget. Dersom et angrep mot et pretendert lovlig mål er gjennomført, gir det dessuten liten oppreisning for ofrene at det i ettertid blir slått fast at den parten som gjennomførte angrepet ikke forholdt seg til en riktig forståelse av begrepet «*stridende*». I forlengelsen av dette er det viktig å ha for øyet risikoen for at arbeidsgiveren får et ansvar for at arbeidsplikten ikke får en uriktig karakter. Det faktiske arbeidet og den faktiske bistanden som finner sted kan være avgjørende for hvorvidt man blir oppfattet som lovlig militært mål.

4.15 Lovteknikk

Beredskapsbestemmelser og andre reguleringer som kommer til særlig anvendelse i krisesituasjoner, må som nevnt være spesielt tydelige for å være anvendbare på en god måte. Vi er i tvil om forslaget har en slik tilstrekkelig tydelighet og lovteknisk kvalitet. Bestemmelsene kunne etter vår mening vært enklere å lese. Det må tas høyde for at de skal tolkes av departementet når det i en potensielt presset situasjon får spørsmålet om anvendelse på bordet. Selv om det er tale om hjemmelsbestemmelser, bør beredskapsbestemmelser også være lett tilgjengelige for ikke-jurister.

Eksempelvis er det ikke innlysende hvordan man skal forstå enkelte begrep som «*begrensede plikter*» eller nødvendighetskriteriet, eller at regelverket «*så langt mulig [skal] ivareta arbeidsmiljøet og sikkerheten*». Vi utelukker dessuten ikke at det lett kan bli en vanskelig oppgave for arbeidsgivere å vite hvilke krav de er pålagt å stille overfor arbeidstakerne.

Deler av forslaget består av formuleringer hentet fra beredskapsloven forsvarsloven. Mens dette kan gi en viss veiledning, kan det også være egnet til å villede når det også er vesentlige forskjeller mellom ulikt lovverk.

4.16 Forslagets plassering

Vi savner en nærmere vurdering av alternative plasseringer av bestemmelsene. Som påpekt nedenfor under punkt 4.18 bidrar ikke forslaget til å gjøre Sivilbeskyttelsesloven til en mer enhetlig og oversiktlig lov. En nærmere utredning bør blant annet belyse nærmere om en arbeidsberedskap-regulering hører hjemme i en egen lov, i beredskapsloven eller i arbeidsmiljøloven.

4.17 Sivilbeskyttelsesloven § 5

Forholdet til sivilbeskyttelsesloven § 5 kunne vært utredet nærmere. Eksempelvis er det ikke klart i hvilken grad § 5 overlapper med forslaget. Bestemmelsen pålegger i dag «*enhver ... å delta i innsats ved akutt fare for skade på liv, helse, miljø eller materielle verdier*». Lov om yrkesskadeforsikring gjelder ved spørsmål om erstatning etter denne bestemmelsen. Brudd på bestemmelsen er straffesanksjonert.

4.18 Lovens tittel

Departementet foreslår at lovens tittel endres fra «lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret» (sivilbeskyttelsesloven) til «lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivil arbeidskraftberedskap», fortsatt med korttittel sivilbeskyttelsesloven.

Lover bør helst ha kort og beskrivende tittel som avspeiler innholdet i loven. Det mener vi ikke er tilfelle for denne loven, verken før eller etter foreslått tittelendring. Sivilbeskyttelseslovens innhold fremstår i sine 12 kapitler litt enkelt sagt som «*hummer og kanari*», som en blanding av likt og ulikt – herunder to kapitler om kommunens plikter. Det er allerede flere vesensforskjellige ting som er samlet til en mindre heldig kombinasjon i samme lov. Dette inntrykket forsterkes når det nye foreslåtte kapitlet legges til.

Det opprinnelige navnet på loven var *sivilforsvarsloven* fra 1953 før navnet ble endret i 2010 og nye bestemmelser ble lagt til. Det fremstår for oss underlig at «*Sivilforsvaret*» tas ut av lovens tittel, med den begrunnelse at reguleringen av Sivilforsvaret er «*reflektert gjennom de sivile beskyttelsestiltakene og Sivilforsvarets etablerte rolle*».

Vi viser ellers til punkt 4.2, hvor vi henviser til Totalberedskapskommissjonens anbefalinger om å oppnevne et lovutvalg for å utvikle en beredskapslovgivning for hele krisespekteret. Dette synes mer adekvat enn å flikke på eksisterende lover med nye bestemmelser som i mindre grad hører sammen med eksisterende lovtekst.

Det er for øvrig illustrerende at Lovdata omtaler loven som en «*lov som regulerer Sivilforsvaret og andre statsorganers beredskapsoppgaver*». Kommunene er i høy grad ikke et statsorgan, og selv om det ikke ligger i kjernen av denne høringen, stiller vi spørsmål om kommunenes overordnede beredskapsoppgaver som berører alle deler av kommunens virksomhet primært kunne vært regulert i kommuneloven.

5 Kommunesektoren og KS som ressurser

Vi vil understreke at KS har høy bevissthet på viktigheten av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. I dokumentet Kommunesektorens politiske prioriteringer 2024-27 er saksfeltet benevnt «*trygt og sikkert samfunn*» ett av fem hovedprioriteringer i perioden. Når vi likevel i denne høringsuttalelsen har kritiske bemerkninger til dette lovforslaget, er det konstruktivt ment for å bidra til å gjøre aktuelt beredskapsregelverk bedre, mer formålstjenlig og anvendelig.

Avslutningsvis minner vi om at KS og kommunesektoren kan være viktige ressurser som kan bidra til mer treffsikre løsninger ved statlig regelutvikling, så vi håper å bli involvert i det videre arbeidet med å sikre at landet har tydelige og formålstjenlige bestemmelser også for arbeidskraftberedskap. Vi minner i den forbindelse om lovmedvirkningsordningen, som en svært egnet arena for samordning av synspunkter mellom staten og kommunesektoren også på beredskapsområdet.



Helge Eide

Områdedirektør Samfunn, velferd og demokrati



Tor Allstrin

Områdedirektør Advokatene