



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 11 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i sivilbeskyttelsesloven (sivil arbeidskraftberedskap)





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 11 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i sivilbeskyttelsesloven (sivil arbeidskraftberedskap)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Hovedinnholdet i proposisjonen</b> .....	7	5.2.2	Anvendelse og praktisering av lovforslaget .....	44
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget</b> ....	10	5.3	Departementets vurdering .....	47
2.1	Utviklingstrekk og behovet for sivil arbeidskraft i sikkerhetspolitisk krise og krig .....	10	5.3.1	Overordnet om det faktiske og juridiske behovet for fullmakter til å regulere det sivile arbeidslivet i sikkerhetspolitisk krise og krig .....	47
2.2	Totalforsvaret .....	11	5.3.2	Forhåndsregulering, planlegging og forutsigbarhet .....	49
2.3	Styring og kriseledelse .....	13	5.3.3	Nærmere om rammeregulering fremfor detaljregulering .....	49
2.4	NATOs målsetninger for sivil motstandskraft .....	14	5.3.4	Anvendelse og praktisering av lovforslaget .....	50
2.5	Høringen .....	14			
<b>3</b>	<b>Konstitusjonelle og folkerettslige rammer</b> .....	22	<b>6</b>	<b>Lovplassering og endringer i sivilbeskyttelseslovens tittel, formål og definisjoner</b> ....	52
3.1	Innledning .....	22	6.1	Lovplassering .....	52
3.2	Nødrett og derogasjon .....	22	6.1.1	Gjeldende rett .....	52
3.2.1	Konstitusjonell nødrett .....	22	6.1.2	Forslaget i høringsnotatet .....	52
3.2.2	Derogasjon fra menneskerettighetskonvensjoner .....	23	6.1.3	Høringsinstansenes syn .....	52
3.3	Lovkravet .....	24	6.1.4	Departementets vurdering .....	53
3.4	Tilbakevirkingsforbudet .....	25	6.2	Lovens formål og tittel .....	53
3.5	Menneskerettslige krav .....	26	6.2.1	Gjeldende rett .....	53
3.5.1	Innledning .....	26	6.2.2	Forslaget i høringsnotatet .....	53
3.5.2	Menneskerettigheter om arbeids- og tjenesteforhold .....	26	6.2.3	Høringsinstansenes syn .....	53
3.5.3	Andre menneskerettigheter .....	27	6.2.4	Departementets vurdering .....	54
3.5.4	Begrensninger i menneskerettigheter ved sikkerhetspolitisk krise og krig .....	29	6.3	Definisjoner .....	55
3.6	Retten til arbeidskamp .....	30	6.3.1	Gjeldende rett .....	55
3.7	Det kommunale selvstyret .....	31	6.3.2	Forslaget i høringsnotatet .....	55
3.8	Forholdet til EØS-avtalen .....	31	6.3.3	Høringsinstansenes syn .....	55
3.9	Regler som følger av krigens folkerett .....	32	6.3.4	Departementets vurdering .....	55
<b>4</b>	<b>Rettsstilstanden i andre land</b> ....	34	<b>7</b>	<b>Stedlig virkeområde</b> .....	57
4.1	Innledning .....	34	7.1	Gjeldende rett .....	57
4.2	Finland .....	34	7.2	Forslaget i høringsnotatet .....	57
4.3	Storbritannia .....	35	7.3	Høringsinstansenes syn .....	57
4.4	Sverige .....	36	7.4	Departementets vurdering .....	58
4.5	Estland .....	37	<b>8</b>	<b>Anvendelse og grunnleggende krav</b> .....	60
4.6	Litauen .....	37	8.1	Gjeldende rett .....	60
4.7	Danmark .....	37	8.2	Forslaget i høringsnotatet .....	61
4.8	Sammenfattende synspunkter .....	37	8.3	Høringsinstansenes syn .....	62
<b>5</b>	<b>Overordnet om lovforslaget</b> .....	38	8.4	Departementets vurdering .....	65
5.1	Omtalen i høringsnotatet .....	38	8.4.1	Innledning .....	65
5.2	Høringsinstansenes syn .....	38	8.4.2	Situasjonskrav .....	66
5.2.1	Overordnede syn på forslaget og behovet for regulering .....	38	8.4.3	Formålskrav .....	69
			8.4.4	Nødvendighetskrav .....	69
			8.4.5	Forholdsmessighetskrav .....	69

8.4.6	Vedtakskompetanse .....	70	13.3.3	Arbeidspliktens innhold og vilkår .....	102
8.4.7	Involvering av relevante aktører ...	71	13.3.4	Forholdet til krigens folkerett .....	103
<b>9</b>	<b>Tidsbegrensning og involvering av Stortinget</b> .....	<b>73</b>	13.3.5	Forholdet til andre tjenesteplikter og forrang .....	103
9.1	Gjeldende rett .....	73	13.3.6	Fritak .....	105
9.2	Forslaget i høringsnotatet .....	74	<b>14</b>	<b>Forhåndsutpeking, øvelser og registrering</b> .....	<b>107</b>
9.3	Høringsinstansenes syn .....	74	14.1	Gjeldende rett .....	107
9.4	Departementets vurdering .....	76	14.2	Forslaget i høringsnotatet .....	108
9.4.1	Særskilte mekanismer for Stortingets involvering .....	76	14.3	Høringsinstansenes syn .....	108
9.4.2	Tidsbegrensning .....	77	14.4	Departementets vurdering .....	110
<b>10</b>	<b>Eksisterende hjemmelsgrunnlag for arbeidskraftberedskap</b> .....	<b>79</b>	<b>15</b>	<b>Opplysningsplikt</b> .....	<b>114</b>
10.1	Regulering av det sivile arbeidsliv	79	15.1	Gjeldende rett .....	114
10.2	Regulering av arbeidskraftberedskap .....	79	15.2	Forslaget i høringsnotatet .....	114
10.2.1	Beredskapsloven .....	79	15.3	Høringsinstansenes syn .....	114
10.2.2	Forsvarsloven .....	80	15.4	Departementets vurdering .....	115
10.2.3	Lov om militære rekvisisjoner .....	80	<b>16</b>	<b>Behandling av personopplysninger</b> .....	<b>117</b>
10.2.4	Helseberedskapsloven .....	81	16.1	Gjeldende rett .....	117
10.2.5	Sivilbeskyttelsesloven .....	81	16.1.1	Grunnloven og internasjonale forpliktelse	117
10.2.6	Tidligere lov om forsynings- og beredskapstiltak .....	82	16.1.2	Personopplysningsloven og personvernforordningen .....	117
10.2.7	NAV-loven .....	83	16.1.3	Sivilbeskyttelsesloven og forsvarsloven .....	118
<b>11</b>	<b>Adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold</b> .....	<b>84</b>	16.2	Forslaget i høringsnotatet .....	118
11.1	Forslaget i høringsnotatet .....	84	16.3	Høringsinstansenes syn .....	118
11.2	Høringsinstansenes syn .....	84	16.4	Departementets vurdering .....	120
11.3	Departementets vurdering .....	84	16.4.1	Grunnlag for behandling av personopplysninger .....	120
<b>12</b>	<b>Regulering av arbeids- og tjenesteforhold</b> .....	<b>86</b>	16.4.2	Fullmakt til å sette til side personopplysningsloven .....	121
12.1	Forslaget i høringsnotatet .....	86	<b>17</b>	<b>Erstatning og kompensasjon</b> ...	<b>123</b>
12.2	Høringsinstansenes syn .....	86	17.1	Gjeldende rett .....	123
12.3	Departementets vurdering .....	87	17.2	Forslaget i høringsnotatet .....	123
<b>13</b>	<b>Pålegg om arbeidsplikt</b> .....	<b>91</b>	17.3	Høringsinstansenes syn .....	124
13.1	Forslaget i høringsnotatet .....	91	17.4	Departementets vurdering .....	125
13.2	Høringsinstansenes syn .....	91	<b>18</b>	<b>Saksbehandling</b> .....	<b>127</b>
13.2.1	Hvem som kan pålegges arbeidsplikt .....	91	18.1	Gjeldende rett .....	127
13.2.2	Arbeidspliktens innhold og vilkår	92	18.2	Forslaget i høringsnotatet .....	128
13.2.3	Forholdet til krigens folkerett .....	93	18.3	Høringsinstansenes syn .....	129
13.2.4	Forholdet til andre tjenesteplikter, forrang og fritak .....	96	18.4	Departementets vurdering .....	129
13.3	Departementets vurdering .....	99	<b>19</b>	<b>Domstolskontroll</b> .....	<b>132</b>
13.3.1	Innledning .....	99	19.1	Gjeldende rett .....	132
13.3.2	Hvem som kan pålegges arbeidsplikt .....	100	19.2	Forslaget i høringsnotatet .....	132
			19.3	Høringsinstansenes syn .....	133
			19.4	Departementets vurdering .....	134









DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 11 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i sivilbeskyttelsesloven (sivil arbeidskraftberedskap)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 15. november 2024,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

### 1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

Departementet foreslår at det tas inn et nytt kapittel VII A i sivilbeskyttelsesloven om sivil arbeidskraftberedskap, som gir hjemmel til å regulere sivile arbeids- og tjenesteforhold og pålegge sivil arbeidsplikt (sivil arbeidskraftberedskap) når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og til å regulere forberedende tiltak til sivil arbeidskraftberedskap i fredstid.

I proposisjonen benyttes sikkerhetspolitisk krise og krig om situasjoner der riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Det er tale om situasjoner hvor nasjonale sikkerhetsinteresser er truet og hvor trusselen har materialisert seg på en slik måte at skaden er nærliggende og aktuell. Det handler om situasjoner med omfattende og gjennomgripende konsekvenser for nasjonen, hvor bevaring av Norges suver-

nit, territorielle integritet og demokratiske styreform gis høyeste prioritet. Slike situasjoner, som ligger øverst i krisespekteret, vil kunne kreve at staten trekker på samfunnets samlede ressurser for å understøtte forsvaret av landet, ivareta sivilsamfunnets grunnleggende funksjonalitet og beskytte sivilbefolkningen.

En sikkerhetspolitisk krise eller krig kan arte og utvikle seg på ulike måter, og behovene for tiltak kan endre seg over tid. Situasjonen kan også utløse behov for tiltak i geografisk avgrensede deler av landet eller i bestemte sektorer. Departementet foreslår at regjeringen ved lov gis grunnlag til å iverksette flere tiltak, der alvoret i og omfanget av situasjonen avgjør hvilke tiltak som tas i bruk. Virkemiddelbruken skal til enhver tid oppfylle krav om nødvendighet og forholdsmessighet. Forslaget skal bidra til best mulig utnyttelse av samfunnets samlede arbeidskraftressurser for å beskytte rikets selvstendighet sikkerhet.

Departementet foreslår en lovregulering av sivil arbeidskraftberedskap som gir de ytre ram-

mene for regulering av det sivile arbeidslivet i sikkerhetspolitisk krise og krig der Kongen gis fullmakter til å fastsette i forskrift nærmere detaljer i innretningen. Forslaget følger opp anbefalingen fra NOU 2023: 14 *Forsvarskommisjonen av 2021* punkt 13.5.4, som peker på at myndighetene i krise og krig bør ha tilstrekkelige hjemler for å kunne pålegge private borgere og bedrifter plikt til å yte nødvendig bistand for å møte trusler mot nasjonale interesser med samfunnets felles ressurser. Slik rammeregulering med fullmaktsbestemmelser er også i tråd med anbefalingene fra Totalberedskapskommisjonen i NOU 2023: 17 *Nå er det alvor* punkt 31.8.2.

For å kunne sikre at tilgjengelige arbeidskraftressurser i landet kan benyttes til å ivareta sentrale behov i sikkerhetspolitisk krise og krig, er det viktig at regjeringen har tilstrekkelige fullmakter til å mobilisere sivil arbeidskraft. Dagens regelverk er ikke til hinder for dette. Beredskapsloven § 3 gir regjeringen vide fullmakter til blant annet å skrive ut arbeidskraft til militære og sivile formål i sikkerhetspolitisk krise og krig. De grunnleggende forutsetningene for å ta i bruk disse fullmaktene er imidlertid at det ikke er tid til ordinær stortingsbehandling i den konkrete situasjonen, og at regjeringen snarlig skal sende lovforslag til Stortinget.

Departementet ser at det er behov for å konkretisere og synliggjøre at håndteringen av sivil arbeidskraftberedskap i en sikkerhetspolitisk krise og krig er en oppgave som primært bør ligge til regjeringen. I en slik situasjon vil behovstilpasset og rask regulering av sivil arbeidskraft kunne være avgjørende for å håndtere krisen på en tilstrekkelig effektiv måte og for å understøtte forsvaret av landet. Reguleringen må bygge på en løpende og helhetlig vurdering av hvordan samfunnets ressurser best kan benyttes for å ivareta krigsinnsatsen, sikre opprettholdelsen av grunnleggende funksjoner for sivilbefolkningen og beskytte sivilbefolkningen mot skadefølger av krigshandlingene. Behovet for hurtig regulering av sivil arbeidskraft står etter dette i en særstilling, og det ligger naturlig til regjeringens samlede ansvar og plikter i en krigssituasjon å ivareta dette behovet. Dette henger også sammen med ansvarsfordelingen etter Grunnloven § 25, som sier at «Kongen har høyeste befaling over rikets land- og sjømakt». Stortinget vil på alminnelig vis føre parlamentarisk kontroll med regjeringens bruk av fullmaktene. På bakgrunn av særegenhetene ved de foreslåtte fullmaktene og de helt spesielle forholdene forskriftene vil bli gitt under, foreslås det at Stortinget

skal holdes løpende orientert om bruken av fullmaktene ved at forskriftene skal meddeles Stortinget så snart som mulig.

Videre ser departementet at det er behov for å utfylle eksisterende regelverk ved å etablere noe mer spesifiserte og hensiktsmessige rammer for regjeringens bruk av fullmakter til å utskrive arbeidskraft. Departementet ser samtidig at det er grunn til å videreføre fullmaktene fleksibilitet, siden det er krevende å forutsi med sikkerhet hvilke som vil være forholdsmessige i enhver sikkerhetspolitisk krise eller krig. Forslaget søker derfor å tydeliggjøre og konkretisere skranker og retningslinjer for de nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingene som må gjøres ved bruk av fullmaktene. Dette vil legge til rette for mer treffsikker bruk i konkrete krisesituasjoner og til innarbeiding av sivil arbeidskraftberedskap i planverk og forberedelser. Forslaget er et supplement til eksisterende beredskapslovgivning, og det søker å gi et mer anvendelig og tydelig verktøy for mobilisering av sivil arbeidskraft. I tillegg vil eksistensen av slike beredskapshjemler være en markør for en robust stat og derigjennom, i seg selv, kunne ha en avskrekkende effekt.

Forslaget legger til rette for at det i sikkerhetspolitisk krise og krig kan vedtas forskrifter om sivil arbeidskraftberedskap, inkludert arbeidsplikt. Utkast til slike forskrifter kan også utarbeides på forhånd slik at man er mer forberedt dersom det oppstår en situasjon som utløser behov for sivil arbeidskraft.

Forslaget søker også å bidra til forutberegnelighet og gi et bedre grunnlag for forberedelser, planarbeid og øvelser i fredstid. En lov i tråd med forslaget vil representere et oppdatert regelverk som gir styrket legitimitet til rettslig regulering av sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig. Dette er også i tråd med tidligere anbefalinger om beredskapslovgivning, se NOU 1995: 31 *Beredskapslovgivningen i lys av endrede forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser* punkt 6.2 og NOU 2019: 13 *Når krisen inntreffer* punkt 11.2.2.

I denne proposisjonen benyttes sivil arbeidskraftberedskap som en samlebetegnelse som inkluderer bestemmelser som regulerer rammene i arbeids- og tjenesteforhold, pålegg om arbeidsplikt og forberedende tiltak. Dette er et etablert begrep om regulering av arbeidskraft i en beredskapssituasjon, se blant annet Prop. 111 L (2010–2011) *Lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven)* punkt 11 og Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)* punkt 4.8.3.

Departementet foreslår en fullmaktslovgivning om sivil arbeidskraftberedskap som skal gi nødvendige rammer for regulering av det sivile arbeidslivet i sikkerhetspolitisk krise og krig, som samtidig sikrer tilstrekkelig fleksibilitet slik at tiltak kan tilpasses behovene i den konkrete situasjonen. Forslaget søker å forhåndsforankre sentrale problemstillinger og avveininger som kan gjøre seg gjeldende og derigjennom bidra til at

sentrale hensyn ivaretas og at tiltak er balanserte og helhetlige. Forslaget er ment å bidra til å sikre demokratisk legitimitet og åpenhet, samt å gi forutsigbarhet for regjeringens handlingsrom og for befolkningen om hvilke tiltak som kan bli nødvendige. Forslaget vil også gi et bedre grunnlag for at man i fredstid kan planlegge, øve og gjøre nødvendige forberedelser i offentlige etater, næringsliv, hos private aktører og i befolkningen.

## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

### 2.1 Utviklingstrekk og behovet for sivil arbeidskraft i sikkerhetspolitisk krise og krig

En sikkerhetspolitisk krise eller krig i Norge utløser behov for sivil arbeidskraft på flere måter. Det mest fremtredende behovet vil være til understøttelse av forsvaret av landet. Videre vil det være behov for arbeidskraft til å opprettholde sentrale sivile funksjoner, og dette behovet kan øke som følge av situasjonen, for eksempel som følge av ødeleggelser av kritisk infrastruktur eller på grunn av ressursomdisponering til tjenesteplikt i Forsvaret eller til understøttelse av forsvaret av landet. I tillegg kan det oppstå økt behov for arbeidskraft fordi utenlandske arbeidstakere reiser tilbake til hjemlandet som følge av situasjonen. Situasjonen kan også utløse nye oppgaver som må ivaretas ved tilførsel av arbeidskraft.

Behovet for å kunne trekke på samfunnets samlede ressurser i sikkerhetspolitisk krise og krig, også i form av arbeidskraftberedskap, har lenge vært understreket, se blant annet Forsvarskommisjonen av 1946, Innstilling Del I side 75 og NOU 2023: 14 *Forsvarskommisjonen av 2021* punkt 13.5.4. Som det vil fremgå i redegjørelsen i dette punktet, vil det både være nødvendig med hurtige og operative avgjørelser idet en sikkerhetspolitisk krise eller krig inntreffer, og for løpende tilpasninger i tråd med de skiftende behovene under krisen. Av statsmaktene er det regjeringen som vil ha best oversikt over de til enhver tid gjeldende behovene under krisen og det mest solide faglige grunnlaget for å ta hurtige avgjørelser på nasjonalt nivå.

Forsvaret av landet har alltid vært avhengig av et fungerende sivilsamfunn. Regler om sivil arbeidskraftberedskap ble vedtatt i flere av de første statsrådsmøtene etter krigsutbruddet i Norge i 1940. Det ble blant annet fastsatt kongelige forordninger om legers og sykepleieres arbeidsplikt, om utskrivning til sivilt vern og om arbeidsplikt i NRK. Da regjeringen var samlet i London, ble det også gitt omfattende regler om arbeidskraftberedskap, blant annet knyttet til handelsflåten. Sjøfolk både i utlandet og i det okkuperte Norge ble

pålagt arbeidsplikt under andre verdenskrig. Det viste seg altså raskt etter krigsutbruddet, og videre gjennom krigen og okkupasjonen, at det var behov for bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap. Disse og andre unntakslover gitt av regjeringen var forankret i Elverumsfullmakten av 9. april 1940, som ga regjeringen fullmakt til å ta avgjørelser på Stortingets vegne under andre verdenskrig.

I 1950 ble beredskapsloven vedtatt som en del av den regulatoriske oppfølgingen etter krigen og i forbindelse med utbruddet av Korea-krigen. I tiårene etter beredskapslovens vedtakelse har det blitt vedtatt en rekke sektorspesifikke hjemmelsgrunnlag for arbeidskraftberedskap, og flere er senere avløst av nye lover. Et eksempel er helseberedskapsloven, som regulerer arbeidsplikt for personell i helsesektoren, Mattilsynet, næringsmiddellaboratorier, vannverk, apotek, grossister og tilvirkere av legemidler og bandasjister, grossister og tilvirkere av legemidler. En forholdsvis oppdatert oversikt over beredskapshjemler, herunder hjemler for sivil arbeidskraftberedskap, er gitt i NOU 2019: 13 *Når krisen inntreffer* kapittel 7.

Som en følge av krigen i Ukraina er den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa vesentlig endret i all overskuelig fremtid. Også internasjonalt er de sikkerhetspolitiske forholdene skjerpet med tiltakende rivalisering mellom stormakter. Sikkerhet og beredskap står i økende grad i fokus både nasjonalt og internasjonalt. Situasjonen vil kunne få betydning for utviklingen av norsk forsvar og totalforsvar, samt for det allierte samarbeidet i årene fremover. Krigen i Ukraina har vist hvordan sivil infrastruktur blir gjenstand for målrettede angrep fra Russland, nettopp for å slå ut kritiske funksjoner for sivilsamfunnet. Et eksempel er de systematiske angrepene på Ukrainas strømforsyning. I en slik situasjon vil det være et betydelig behov for nødvendige leveranser av varer, tjenester, kompetanse, teknologi og personell for å opprettholde et minimum av strømleveranse til de mest kritiske funksjonene.

En rekke regelverk gir hjemmelsgrunnlag for pålegg om leveranse- og tjenesteforpliktelser i sikkerhetspolitisk krise og krig. For eksempel

følger det av jernbaneloven § 6b bokstav d at for å sikre nødvendig samfunnsikkerhet og beredskap i ekstraordinære situasjoner, kriser og krig, kan departementet pålegge den som driver aktivitet knyttet til jernbane å utføre oppgaver i form av transporttjenester i alle ledd av transportkjeden. Videre er det i skipsfartsregelverket hjemmel til under visse omstendigheter å rekvirere skip. Næringsberedskapsloven har som formål å blant annet avhjelpe forsyningsmessige konsekvenser av kriser ved å styrke tilgangen på varer og tjenester. Felles for slike leveranse- og tjenesteforpliktelser er at de er avhengige av at arbeidstakerne møter på jobb og utfører arbeidsoppgavene sine. Nevnte regelverk oppstiller imidlertid ikke nødvendigvis en plikt til å møte opp og utføre arbeidet eller adgang til å pålegge dette.

Det er menneskene som utgjør bærebjelken i totalforsvaret og hele samfunnets evne til å fungere i sikkerhetspolitisk krise og krig. Det er industri- og produksjonsmedarbeiderne som bemanner produksjonsmaskinene, IT-spesialistene som sørger for at mobilnett, bredbånd, nettbank og bankkort virker, sjåførene som kjører drivstoffbilene, mekanikerne som reparerer stridsvogner, legene og sykepleierne som redder liv på operasjonsstuen, brann- og redningsmannskapene som slukker branner og henter personer ut fra sammenraste bygninger og statslosene som loser forsyningskipene med allierte forsterkninger trygt til kai. I tillegg kommer en betydelig andel av forsyningene til Norge via sjøveien, der også mange avgjørende forsyningslinjer innad i NATO-alliansen går. I Prop. 87 S (2023–2024) *Forsvarsløftet – for Norges trygghet – Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036* punkt 1.2.2.1 fremgår det blant annet at NATOs evne til å kunne beskytte forsyningslinjer i Nordsjøen og Norskehavet vil være avgjørende for å kunne forsvare Norge, Finland og Sverige. Den norske handelsflåten består av en betydelig maritim transportkapasitet, og vil ha en viktig rolle i å bringe forsyninger til og fra Norge og mellom ulike deler i NATO-alliansen i en sikkerhetspolitisk krise eller krig. Under andre verdenskrig var den norske handelsflåten svært aktiv på alliert side over hele verden. Sivile sjøfolk var av avgjørende betydning for krigsinnsatsen under andre verdenskrig, og vil være en sentral yrkesgruppe for mobilisering av sivil arbeidskraft dersom det oppstår en sikkerhetspolitisk krise eller krig i Norge.

Behovet for arbeidskraft i sikkerhetspolitisk krise og krig vil gjelde et bredt spekter av sektorer og yrkesgrupper som ikke lar seg uttømmende liste opp. Yrkesgruppene nevnt over er

kun ment som eksempler. Det primære formålet med dette lovforslaget er å regulere rammene for mobilisering og prioritering av nødvendig sivil arbeidskraft, uavhengig av sektortilhørighet.

Sikkerhetspolitisk krise og krig kan i tillegg utløse behov for en rekke endringer i arbeidsmarkedet og den enkeltes arbeidsforhold. Det kan oppstå nye behov, for eksempel drift av mottak for ivaretagelse av internt fordrevne, herunder både institusjonaliserte og aleneflyktende barn og mindreårige. Det kan også bli behov for omlegging av næringslivet til økt produksjon av varer som under normale omstendigheter ikke produseres nasjonalt, eller til å øke selvforsyningsgraden av andre nødvendige varer.

I sikkerhetspolitisk krise og krig vil det være behov for sivil arbeidskraft til å ivareta sivilsamfunnets grunnleggende funksjonalitet og beskytte sivilbefolkningen. Det vil også være behov for sivil understøttelse av forsvaret av landet innen blant annet vei-, jernbane-, sjø- og lufttransport med tilhørende infrastruktur for forflytning av personell, materiell og forsyninger, samt evakuering. Både for det militære forsvaret og for sivilsamfunnet vil det være helt sentralt å prioritere tilgang på drivstoff, sivilt helsepersonell og helsetjenester, legemidler, medisinsk utstyr og mer spesialiserte tjenester som vedlikeholds- og ingeniørtjenester. Både sivile leverandører som understøtter Forsvaret og Forsvaret selv er dessuten avhengige av basistjenester som kraftforsyning, vann og i økende grad sivil IKT-infrastruktur og -tjenester.

Viktige samfunnsfunksjoner ivaretas av både offentlige og private virksomheter. Flere sentrale funksjoner ligger til kommunalt nivå. I en tilspisset situasjon vil det være nødvendig å prioritere arbeidskraft til kritiske samfunnsfunksjoner, understøttelse av det militære forsvaret, beskyttelse av sivilbefolkningen og for å dekke sivilbefolkningens viktigste behov. Regulering av sivil arbeidskraftberedskap vil bidra til å sikre at disse funksjonene opprettholdes, gjennom etablering av virkemidler som vil sikre mobilisering av nødvendig arbeidskraft og prioritering av den tilgjengelige arbeidskraften. På den måten vil tiltak om sivil arbeidskraftberedskap understøtte statlige, kommunale og private virksomheters ivaretagelse av ansvar for oppgaver og tjenester som det er sentralt at fungerer i en slik situasjon.

## 2.2 Totalforsvaret

Totalforsvarskonseptet skal primært sikre best mulig utnyttelse og størst mulig effekt av sam-

funnets samlede ressurser i kriser og i krig. Konseptet, slik det nå er innrettet, omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret fra fred til krise og krig. Konseptet virker i begge retninger. Sivilsamfunnet støtter Forsvaret, for eksempel i sikkerhetspolitisk krise og krig. Forsvaret støtter sivilsamfunnet i fredstid med utførelse av en del faste oppgaver og ved uønskede hendelser som ekstremvær, pandemier og andre hendelser der det sivile samfunnet har behov for bistand fra Forsvaret for å ivareta samfunnssikkerheten. I sikkerhetspolitisk krise og krig må det legges til grunn at Forsvarets ressurser er bundet opp i det militære forsvaret av landet og ikke kan bistå sivil side i håndteringen av ulike hendelser.

Det norske totalforsvarskonseptet ble utviklet i perioden etter andre verdenskrig. Forsvarskommisjonen av 1946 understreket i sin innstilling betydningen av å styrke Forsvaret gjennom et totalforsvarskonsept. Forsvaret av Norge skulle bygge både på et militært forsvar og en bred sivil beredskap. Konseptet er en erkjennelse av at staten og samfunnet har begrensede ressurser, men at man gjennom fellesskap, samarbeid og dugnad kan oppnå mye om ressursene koordineres og konsentreres for å løse krisen som måtte oppstå. Totalforsvarskonseptet har i tiårene etter etableringen vært videreutviklet og tilpasset samfunnsutviklingen og de antatte truslene mot statsikkerheten og samfunnssikkerheten.

Avhengigheten mellom Forsvaret og sivilsamfunnet, og mellom offentlig og privat sektor, har økt i takt med samfunnsutviklingen. Forsvaret som organisasjon er spisset oppgave- og personellmessig. Også samfunnets sivile side er endret ved at flere oppgaver som tidligere ble løst gjennom offentlige virksomheter alene, nå helt eller delvis løses av private virksomheter, med norske og utenlandske eiere og ansatte, under ulike grader av offentlig regulering.

Forsvaret er i dag tettere integrert i det sivile samfunn enn før, og er i stor grad avhengig av varer, tjenester, kompetanse og teknologi fra sivil sektor. Særlig i en væpnet konflikt og ved de mest alvorlige sikkerhetspolitiske kriser, vil Forsvaret ha et betydelig behov for tilførsel av varer, tjenester og personell fra sivil sektor, i form av sivilt ansatte og private tjenesteytere og leverandører.

Samtidig som sivile myndigheter og private virksomheter skal støtte Forsvaret med varer, tjenester og personell, skal styring og kriseledelse av landet og andre kritiske samfunnsfunksjoner så

langt som mulig opprettholdes og befolkningens grunnleggende behov dekkes. I tillegg skal sivilbefolkningen beskyttes mot skadefølger av krigen.

Sivil beredskap og velfungerende sivil sektor er viktig av flere grunner. En robust sivil sektor er nødvendig for at støtten til forsvarssektoren kan fungere i sikkerhetspolitisk krise og krig. Forsvarssektoren alene er forholdsvis liten, og kan ikke selv utføre alle oppgaver som må ivaretas for at det militære forsvaret av riket skal fungere. En motstandsdyktig sivil sektor som kan bidra, støtte og avlaste Forsvaret, gjennom å levere nødvendige varer og tjenester, vil gi Forsvaret økt operativ evne og mer utholdenhet. For eksempel vil det i krig kunne være et vesentlig større behov for mekanikere som kan reparere skadde og ødelagte militære kjøretøy enn i en normalsituasjon og hva Forsvaret selv kan klare med eget personell. Reparasjonskapasiteten kan mangedobles dersom Forsvaret benytter seg av sivile kjøretøysmekanikere og verksteder. Tilsvarende eksempler finnes innen logistikk og varetransport, bygg- og anleggsvirksomhet, drivstofforsyning, fly- og helikopterkapasitet med videre, der flere av områdene er underlagt leveranseforpliktelser i annet regelverk.

I en knapphetssituasjon der det må prioriteres mellom områder og innsats vil det, for at slik støtte skal kunne bli effektiv og målrettet, være behov for både juridiske og administrative mekanismer som sikrer at arbeidskraft kan leveres dit samfunnet har størst behov for tjenestene. Slike støttetjenester fra det sivile samfunn vil være avgjørende både for Forsvaret og for allierte styrker som kommer til Norge for å støtte forsvarskampen. Utgangspunktet er at behovene dekkes gjennom vanlige avtaler og leveranser, og Forsvaret vil ha stort behov for slike støttetjenester fra det sivile samfunn. Dersom sivilsamfunnets ressurser kan benyttes på en organisert og planmessig måte gjennom sivil arbeidskraftberedskap, vil Forsvarets kapasitet og utholdenhet kunne styrkes ytterligere. Forsvarets behov for støtte fra det sivile samfunnet er nærmere redegjort for i NOU 2023: 14 *Forsvarskommisjonen av 2021* punkt 13.5. Behovet for sivil understøttelse av Forsvaret i en sikkerhetspolitisk krise er også understreket og nærmere drøftet i NOU 2023: 17 *Nå er det alvor* del III og IV.

Slike avhengigheter er ikke begrenset til krigstilfellene. Også sikkerhetspolitiske kriser, særlig av hybrid karakter – det vil si der både konvensjonelle og ukonvensjonelle metoder benyttes – kan utløse behov for omlegging av arbeids-

forhold innen enkelte bransjer og/eller enkelte steder i landet. Det kan blant annet være for å sikre drift av angrepet IKT-struktur knyttet til kommando og kontroll på militær og sivil side, eller for å sikre tilstrekkelig bemanning i sivil kriseledelse, for eksempel døgnkontinuerlig drift.

For det andre er det i sikkerhetspolitisk krise og krig sentralt å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner og ivareta befolkningens grunnleggende behov, samtidig som en stor del av samfunnets samlede ressurser må understøtte Forsvaret og den militære innsatsen. For eksempel er det viktig at helsevesenet kan fungere så normalt som mulig for å ivareta befolkningens behov for velferd og helsetjenester. Næringsliv, produksjon og verdiskaping bør også fungere så normalt som mulig, blant annet for å sikre arbeidsplasser og trygge statens inntekter. Vissheten om at samfunnet fungerer så normalt som mulig vil også kunne bidra til å tilrettelegge for den militære innsatsen.

Det vil også være nødvendig å håndtere sekundærvirkninger av at totalforsvarskonseptet utløses. Kanaliseringen av ressurser til å understøtte forsvaret av landet, og omdisponeringer for å opprettholde sivilsamfunnets grunnleggende funksjonalitet, må forventes å skape betydelige ringvirkninger for det øvrige sivile samfunns- og arbeidsliv. For eksempel vil en bedrift kunne miste nøkkelmedarbeidere fordi disse er innkalt til militærtjeneste eller de gjennom sivil arbeidspålegg blir pålagt å ta samfunnskritiske oppdrag i sivil sektor, som på sykehus, i politiet, i kommuner, for å sikre kraftnett og -forsyning, IKT og kommunikasjon, matproduksjon og -leveranser, brann og redning eller lignende.

## 2.3 Styling og kriseledelse

Forslaget i denne lovproposisjonen gjelder regulering av sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig. Det må ses i sammenheng med eksisterende ordninger for styling og kriseledelse og øvrig regulering som aktualiseres i en slik situasjon.

Regjeringen har det øverste ansvaret for beredskapen i Norge, herunder det overordnede utøvende og politiske ansvaret for stylingen og håndteringen av nasjonale kriser. Det følger av Grunnloven § 3 at den utøvende makt ligger hos Kongen og av Grunnloven § 26 første ledd at Kongen kan innkalle tropper, begynne krig til forsvar av landet og slutte fred, inngå og oppheve forbund, sende og motta sendemenn. Den enkelte statsråd har det

konstitusjonelle ansvaret på sitt område, innenfor de lover og bevilgninger Stortinget har gitt og beholder dette også i en krisesituasjon. Videre vil underliggende forvaltningsnivåer i statsforvaltningen i utgangspunktet beholde sine ansvarsområder i en sikkerhetspolitisk krise eller krig. I hvilken grad det enkelte direktorat er sentralt i selve håndteringen, vil variere basert på ansvarsområde og situasjonens art.

Statsforvalterens samordningsrolle og ansvar i krise og krig er blant annet beskrevet i *Instruks for statsforvaltere* og i *Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering*. Statsforvalteren skal tilrettelegge for gjensidig bistand og samarbeid mellom sivile og militære myndigheter og samordne den sivile delen av totalforsvaret på regionalt nivå. Statsforvalteren skal om nødvendig, og i samarbeid med andre myndigheter, samordne og prioritere mellom sivile behov og videreformidle ekstra ressurser til kommunene. På Svalbard innehar Sysselmesteren, som regjeringens øverste representant på øygruppen, rollen som statsforvalter.

Kommunene er sentrale i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og har oppgaver og ansvar i totalforsvaret. Alle kommuner har ansvar for å ta vare på innbyggerne uavhengig av om det er fredstid eller en alvorlig krise eller krig. Kommunene ivaretar mange kritiske samfunnsfunksjoner.

Kommunenes ansvar for arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er tydeliggjort i en rekke lover som regulerer kommunenes ansvar for tjenester og funksjoner. Lovene beskriver nærmere de kommunale pliktene som skal være et fundament for en forutsigbar beredskapssevne i kommunene. Sivilbeskyttelsesloven gir kommunene en lokal samordningsrolle og angir oppgavene som inngår i den kommunale beredskapsplikten. Forskrift om kommunal beredskapsplikt gir kommunene ansvar for å være forberedt på å håndtere uønskede hendelser, yte hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner, og skal med utgangspunkt i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse utarbeide en overordnet beredskapsplan som skal øves annenhvert år. Kommunestyret i den enkelte kommune har det overordnede ansvaret for å sikre at lovpålagte oppgaver og tjenester overholdes, også under en krise, med mindre kommunenes plikter suspenderes.

Norske myndigheter bygger arbeidet med samfunnssikkerhet på fire grunnleggende prinsipper: ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhets-

prinsippet og samvirkeprinsippet. Prinsippene er omforent i forvaltningen og utgjør et viktig felles premiss for arbeidet i og samhandlingen mellom beredskapsmyndighetene, og er beskrevet i *Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet*. Disse prinsippene vil i utgangspunktet også gjøre seg gjeldende for arbeidet med samfunnsikkerhet i en sikkerhetspolitisk krise eller krig. Samtidig må det i en slik situasjon forventes at håndtering og beslutninger på flere områder konsentreres til sentralt, nasjonalt nivå.

Norge har et sivilt-militært beredskapssystem, Nasjonalt beredskapssystem som består av prosedyrebeskrivelser, handlinger og tiltak for håndtering av blant annet kriser med sikkerhetspolitisk dimensjon og væpnet konflikt. Nasjonalt beredskapssystem bygger på NATOs krisehåndteringssystem, men er tilpasset nasjonale forhold og behov. Nasjonalt beredskapssystem består av et beredskapssystem for forsvarssektoren og et for sivil sektor. Detaljene i planverkene er gradert informasjon etter sikkerhetsloven.

Det følger av Grunnloven § 25 at Kongen har høyeste befaling over rikets land- og sjømakt. I sikkerhetspolitisk krise og krig vil Forsvaret på bakgrunn av beslutning fra Kongen i statsråd etter Grunnloven § 26 første ledd, iverksette styrkeoppbygging av utvalgte eller alle militære enheter. Dette kan inkludere innkalling av tjenesteppliktige fra det sivile samfunn.

## 2.4 NATOs målsetninger for sivil motstandskraft

NATO stiller krav til medlemsstatene om militær beredskap og kampkraft, og sivil beredskap og motstandsdyktighet. NATO har siden invasjonen av Ukraina (Krym) i 2014 revitalisert arbeidet med sivil motstandsdyktighet og betydningen dette har for militær forsvarsevne og troverdig avskrekking. NATO understreker også at sivil beredskap og sivil motstandskraft skal sikre opprettholdelsen av grunnleggende samfunnsfunksjoner, trygge befolkningen og sikre statenes økonomiske fundament.

NATOs krav til sivil beredskap er uttrykt gjennom tre kjerneoppgaver:

- Kontinuitet i nasjonale styringssystemer
- Kontinuitet i kritiske samfunnsfunksjoner til befolkningen
- Sivil støtte til militære operasjoner

Disse kjerneoppgavene har blitt omsatt til syv grunnleggende forventninger («Seven baseline

requirements») til nasjonal motstandsdyktighet. De representerer sivile, grunnleggende samfunnsfunksjoner som må fungere for at staten og samfunnet skal ha motstandskraft til å håndtere både normalsituasjoner og krise- og krigssituasjoner. De syv grunnleggende funksjonene kan ses på som fundamenter som alle andre samfunnsfunksjoner hviler på, og er avhengige av, for å kunne fungere. De syv funksjonene er formulert slik:

1. Sikkerhet for kontinuitet i nasjonale styringssystemer og kritiske offentlige tjenester
2. Robust energiforsyning
3. Evne til å håndtere ukontrollerte forflytninger av mennesker
4. Robust mat- og vannforsyning
5. Evne til å håndtere masseskader
6. Robuste kommunikasjonssystemer
7. Robuste transportsystemer

For ytterligere operasjonalisering av arbeidet med sivil motstandskraft i alliansen, vedtok NATO under toppmøtet i Vilnius i 2023 mål for motstandskraft på tvers av de syv grunnleggende forventningene. Målene skal bidra til å redusere sårbarhet og sikre at militære styrker kan operere effektivt i fred, krise og krig, og uttrykker en forventning om at medlemsstatene, med bakgrunn i den rollen innbyggere og privat sektor spiller for nasjonal motstandskraft, militær kampkraft og troverdig avskrekking, jobber målrettet for å øke motstandskraften i sivile sektorer som er relevant for kollektivt forsvar og troverdig avskrekking.

## 2.5 Høringen

Høringsnotatet ble sendt på høring 15. januar 2024 med høringsfrist 15. april 2024. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arkivverket

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Barneombudet

Brønnøysundregistrene

Datatilsynet

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Digitaliseringsdirektoratet

Direktoratet for arbeidstilsynet

Direktoratet for byggkvalitet

Direktoratet for e-helse



Direktoratet for forvaltning og økonomistyring	Nasjonalbiblioteket
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse	Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard	Nasjonalt organ for kvalitet i utdanninga
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Norad – direktoratet for utviklingssamarbeid
Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet	Norges forskingsråd
Disiplinærnemnda for advokater	Norges geologiske undersøkelser
Diskrimineringsnemnda	Norges vassdrags- og energidirektorat
Domstoladministrasjonen	Norsk akkreditering
Etterretningstjenesten	Norsk Filminstitutt
Finanstilsynet	Norsk institutt for bioøkonomi
Finnmarkskommisjonen	Norsk pasientskadeerstatning
Fiskeridirektoratet	Norsk Polarinstitutt
Folkehelseinstituttet	Norsk Romsenter
Forbrukerklageutvalget	Norsk Utenrikspolitisk Institutt
Forbrukerrådet	Pasient- og brukerombudene
Forbrukertilsynet	Patentstyret
Forbruksforskningsinstituttet	Politidirektoratet
Forsvarets forskningsinstitutt	Politiets sikkerhetstjeneste
Forsvarsbygg	Regelrådet
Forsvarsmateriell	Regjeringsadvokaten
Forsvarsstaben	Riksadvokaten
Fredskorpset	Riksantikvaren
Havforskningsinstituttet	Rikslønnsnemnda
Havindustritilsynet	Riksmekleren
Helsedirektoratet	Rådet for bygg- og anleggsberedskap
Hovedredningssentralen	Rådet for drivstoffberedskap
Husbanken	Rådet for matvareberedskap
Innstillingsrådet for dommere	Rådet for taushetsplikt og forskning
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet	Samordna opptak
Jernbanedirektoratet	Sekretariatet for konfliktrådene
Justervesenet	Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
Kartverket	Sivil klareringsmyndighet
Klagenemnda for offentlige anskaffelser	Sjøfartsdirektoratet
Klagenemndssekretariatet	Skatteetaten
Kompetanse Norge	Sokkeldirektoratet
Konkurransetilsynet	Språkrådet
KORO – Kunst i offentlege rom	Statens arbeidsmiljøinstitutt
Kriminalomsorgsdirektoratet	Statens havarikommisjon
KRIPOS	Statens helsetilsyn
Kulturrådet	Statens innkrevingssentral
Kystverket	Statens jernbanetilsyn
Landbruksdirektoratet	Statens legemiddelverk
Landinfo	Statens lånekasse for utdanning
Likestillings- og diskrimineringsombudet	Statens pensjonskasse
Lotteri- og stiftelsestilsynet	Statens sivilrettsforvaltning
Luftambulansetjenesten HF	Statens strålevern
Luftfartstilsynet	Statens vegvesen – Vegdirektoratet
Maritim pensjonskasse	Statistisk sentralbyrå
Mattilsynet	Statsbygg
Medietilsynet	Statsforvalterne
Meteorologisk institutt	Sysselmesteren på Svalbard
Miljødirektoratet	Teknologirådet
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet	Tilsynsrådet for advokatvirksomhet
Nasjonal sikkerhetsmyndighet	Tilsynsutvalget for dommere

Tolletaten	Avinor
Trygderetten	Bane Nor SF
Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning	Enova SF
Utdanningsdirektoratet	Finnmarkseiendommen (Finnmárkkuopmodat)
Utlendingsdirektoratet	Gassnova SF
Utlendingsnemnda	Innovasjon Norge
Valgdirektoratet	Norges bank
Vegtilsynet	Norsk rikskringkasting (NRK)
Arbeidsretten	Posten Norge ASA
Høyesterett	Siva SF
Jordskifterettene	Statkraft
Lagmannsrettene	Statnett SF
Tingrettene	Statskog SF
Utmarksdomstolen for Finnmark	Vygruppen AS
Nord universitetet	Abelia
Norges miljø- og biovitenskaplige universitet	Advokatforeningen
Norges Teknisk-naturvitenskaplige universitet	Akademikerforbundet
Oslo Metropolitan University – Storbyuniversitetet	Akademikerne
Statlige høyskoler	Amedia
Universitetet i Agder	Apotekforeningen
Universitetet i Bergen	Arbeiderbevegelsens Arbeidsgiverforening
Universitetet i Oslo	Arbeidsgiverforeningen Spekter
Universitetet i Stavanger	Arkitektenes fagforbund
Universitetet i Sørøst-Norge	Befalets fellesorganisasjon
Universitetet i Tromsø	Brannfaglig fellesorganisasjon
Handelshøyskolen BI	Bransjeforeningen Offshore Norge
Christian Michelsens Institutt	Byggenæringens landsforening
Cierco	Delta
Fridtjof Nansens Institutt	Den norske Dataforening
Institutt for fredsforskning	Den norske Helsingforskomité
NORSAR	Den norske legeförening
Norsk institutt for naturforskning	Den norske revisorförening
Sintef	Den norske tannlegeforening
Veterinærinstituttet	Den norske veterinærforening
Den norske kirke	Det norske maskinistforbund
Norges institusjon for menneskerettigheter	Distriktsenergi
Riksrevisjonen	Econa
Sametinget	El og IT forbundet
Sivilombudet	Elevorganisasjonen
Fylkeskommunene	Energiforbundet SAFE
Kommunene	Entreprenørforeningen- Bygg og Anlegg
Longyearbyen lokalstyre	Fagforbundet
Helse Midt-Norge RHF	Fagpressen
Helse Nord RHF	Fellesforbundet
Helse Sør-Øst RHF	Fellesorganisasjonen
Helse Vest RHF	Finans Norge
Norsk Helsenett SF	Finansforbundet
Ambita AS	Fornybar Norge
	Forskerforbundet
	Handel og Kontor i Norge
	Hovedorganisasjonen Virke
	IKT-Norge
	Industri Energi & Forbundet for ledelse og teknikk

Institutt for journalistikk	Redningsselskapet
Kommunal rapport	Samfunnsøkonomene
Krigsskoleutdannede offiserers landsforening	Samfunnviterne
Kriminalomsorgens yrkeforbund	Schibsted
KS – Kommunesektorens organisasjon	Skolenes landsforbund
Kvinnens frivillige beredskap	SMB Norge
Landslaget for lokalaviser	Tekna
Landsorganisasjonen i Norge	TV2
Legemiddelindustrien	Unio
Maskinentreprenørenes Forbund	Utdanningsforbundet
Mediebedriftenes Landsforening	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Naturviterne	
Negotia	Gatejuristen
Nelfo	Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Norges Bondelag	Juss-Buss
Norges Forsvarsforening	Jussformidlingen i Bergen
Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon	Jusshjelpa i Nord-Norge
Norges Juristforbund	Politijuristene
Norges Luftsportforbund	Rettspolitisk forening
Norges offisers- og spesialistforbund	
Norges Rederiforbund	Airlift AS
Norges Sivilforsvarsforbund	Andøya Space Center
Norges speiderforbund	Atea
Norsk Arbeidsmandsforbund	Austin Powder Norge AS
Norsk Fengsel og Friomsorgsforbund	BDO Norge
Norsk flygerforbund	Bertel O. Steen Defence & Security AS
Norsk forening for elektro og automatisering	Boliden Odda
Norsk Industri	Borregaard Industries Ltd
Norsk jernbaneforbund	Chemring Nobel
Norsk journalistlag	Circle K AS
Norsk landbrukssamvirke	Civita
Norsk lektorlag	Coop Norge Handel AS
Norsk lokalradioforbund	Equinor
Norsk Lokomotivførerforbund	Eso Norge AS
Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund	Felleskjøpet
Norsk Presseforbund	Flogas Norge AS
Norsk Psykologforening	Flyktninghjelpen
Norsk radiografforbund	Folk og Forsvar
Norsk Redaktørforening	Forcit Norway
Norsk Reservistforbund	Forum for informasjonssikkerhet i kraftforsyningen
Norsk Sjømannsforbund	Franzefoss Minerals AS
Norsk Sjøoffisersforbund	Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum
Norsk Sykepleierforbund	Gasnor
Norsk Tjenestemannslag	Gassco
Norsk tollforbund	Gasum
Norske Havner	Gjensidige
Norske kvinners sanitetsforening	Glencore Nikkelverk
Næringslivets hovedorganisasjon	GlobalConnect
Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon	Grieg Group
Næringslivets Sikkerhetsråd	Hafslund
Parat	Heidelberg Materials
Pensjonistforbundet	Helse CERT
Politiets fellesforbund	Helsetjenestens driftsorganisasjon for nødnett HF
Presteforeningen	Ice Communication Norge AS

Klinikk for krisepsykologi	Bergen kommune
KLP – Kommunal Landspensjonskasse	Borgarting lagmannsrett
Kommune-CSIRT	Buskerud fylkeskommune
Kongsberg Satellite Service (KSAT)	Datatilsynet
Kongsberggruppen	Den norske dommerforening, fagutvalg for menneskerettigheter
KPMG Norge	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Kraft-CERT	Diskrimineringsnemda
Linde Gas AS	Domstolsadministrasjonen
Lyse	Elvia AS
Miljøstiftelsen Bellona	Energidepartementet
Mnemonic	Etterretningstjenesten
Nammo	EXITWHO!!
Nippon Gases	Finnmark fylkeskommune
Nordic Financial CERT	Folkets koronakommisjon
Norges Røde Kors	Foreningen Lov og Helse
Norgesgruppen AS	Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening
Norsk Folkehjelp	Forsvarsdepartementet med underliggende etater
Norsk Hydro ASA	Forsvarsmateriell
Norsk Informasjonssikkerhetsforum	Forum for informasjonssikkerhet i kraftforsyningen
Norsk TotalforsvarsForum	Færder kommune
Norsk vann BA	Havindustritilsynet
Norske Redningshunder	Helse Midt-Norge RHF
NORTRASHIP-ledelsen	Helse Sør-Norge RHF
Nortura SA	Helse Vest RHF
Nye veier AS	Helsedirektoratet
Orica Norway AS	Hovedorganisasjonen Virke
Orkla	IBM – International Business Machines AS
Rådet for psykisk helse	Innlandet fylkeskommune
Safetec	Kommunesektorens organisasjon
Samvirkene	Landsorganisasjonen Norge
Servicegrossistene AS	Legeforeningen
Sopra Steria	Luftambulansetjenesten HF
Space Norway	Luftfartstilsynet
STAFO	Meteorologisk institutt
Tankesmien Agenda	Meteorologiske Tjenestemenns Landsforening
Telenor	Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet
UioCERT	Nittedal kommune
Wilhelmsen Maritime Logistics	Nordland fylkeskommune
Yara international ASA	Norges Høyesterett
Departementet mottok høringsinnspill fra følgende høringsinstanser:	Norges institusjon for menneskerettigheter
Advokatforeningen	Norges Juristforbund
a-ikris	Norges Kommunistiske Parti i Østfold
Akademikerne	Norges Rederiforbund
Akershus fylkeskommune	Norges vassdrags- og energidirektorat
Akershus universitetssykehus HF	Norgesdemokratene i Tysvær
Arbeids- og velferdsdirektoratet	Norgesdemokratene Klepp
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Norsk militærjuridisk forening
Askøy kommune	Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag og Mediebedriftenes Landsforening
Avinor	Norsk rikskringkasting
Befalets Fellesorganisasjon	Norsk TotalforsvarsForum
Benedikte Moltumyr Høgberg, professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo	

Næringslivets Hovedorganisasjon  
 Næringslivets sikkerhetsorganisasjon  
 Organisasjonen Smart Fri  
 Oslo kommune – Rådet for personer med funksjonsnedsettelse  
 Oslo kommune  
 Oslo tingrett  
 Oslo universitetssykehus HF  
 Politidirektoratet med underliggende etater  
 Porsgrunn kommune  
 Politiets sikkerhetstjeneste  
 Riksadvokaten  
 Ringerike kommune  
 Rogaland fylkeskommune  
 Sivil klareringsmyndighet  
 Sjøfartsdirektoratet  
 Statens Arbeidsmiljøinstitutt  
 Statens Jernbanetilsyn  
 Statistisk sentralbyrå  
 Statkraft  
 Statnett SF  
 Statsforvalteren i Nordland  
 Statsforvalteren i Oslo og Viken  
 Statsforvalteren i Rogaland  
 Sysselmannen på Svalbard  
 Troms fylkeskommune  
 Unio  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke har merknader:

AVYO i Delta  
 Brønnøysundregistrene  
 Fiskeridirektoratet  
 Landbruksdirektoratet  
 Norsk akkreditering  
 Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund  
 Nthhu@line.no  
 Nye Veier AS  
 Skattedirektoratet  
 Søkeldirektoratet  
 Statens Kartverk  
 Tilsynsutvalget for dommere  
 Trysil kommune

Det synes å være bred støtte til at det er behov for et beredskapsregelverk på dette området. *Forsvaret* uttaler blant annet at forslaget vil gi tydeligere rammeverk for sivil arbeidskraftberedskap og kunne bidra til å sikre leveranser til Forsvaret fra sivile aktører de har avtaler med. Av høringsinstansene har blant annet domstolsmiljøene, herunder *Høyesterett*, *Oslo tingrett* og *Den norske dom-*

*merforening*, *fagutvalg for menneskerettigheter*, uttalt seg kritiske til forslaget om domstolsprøving. Partene i arbeidslivet har flere kritiske innspill og etterlyst mer involvering. Forholdet mellom Stortinget og regjeringen er også berørt av flere instanser, og har utløst noe debatt i akademien. Flere høringsinstanser etterlyser mer utredning av hvordan forslaget forholder seg til andre beredskapsregler, og hvordan samordning og prioritering faktisk skal foregå under lovens foreslåtte regime, også sett i lys av parallelle rettslige regimer. Flere høringsinstanser etterlyser at det igangsettes arbeid med forskriftsverk i fredstid. I punkt 5 til 20 redegjøres det nærmere for høringsinstansenes syn.

I tillegg til de nevnte høringsinstanser har over 150 privatpersoner avgitt høringsuttalelse der de gir uttrykk for generell og sterk motstand til forslaget. Flere mener at forslaget er i strid med Grunnloven og menneskerettighetene og at forslaget gir for mye makt til regjeringen på bekostning av befolkningen.

Utover de høringsinnspillene som gjelder forslaget, har enkelte høringsinstanser uttalt seg i en retning som går ut over det som ble sendt på høring. *Nordland fylkeskommune* uttaler at man i arbeidet med forslaget bør vurdere om det også er nødvendig med endringer i andre eksisterende lover, for at endringene i forslaget skal få tilstrekkelig effekt. De viser blant annet til at fylkeskommunen bør få fullmakt etter yrkestransportloven til å pålegge transportberedskapsoppgaver, en oppgave som de mener vil kreve lokalkunnskap og bør håndteres regionalt. *Bergen kommune* påpeker at det også er behov for lovreguleringer for å møte andre situasjoner enn krig og fare for rikets sikkerhet. De viser blant annet til erfaringer fra pandemien og ekstremvær som viser at det også i andre situasjoner er behov for hjemmel til omdisponering av personell. Bergen kommune påpeker også viktigheten av saklig og enhetlig informasjon fra myndigheter til befolkning om beredskapsplikt og mulig tjenesteplikt. *International Business Machines AS* har blant annet påpekt at det er behov for en videreutvikling av internasjonale regulatoriske rammer, som spesifikt adresserer cyberdomenet for å sikre beskyttelse av sivilt personell også i cyberdomenet.

Departementet tar nevnte høringsinnspill til etterretning, men vil ikke behandle dem ytterligere i denne lovproposisjonen.

Flere høringsinstanser har også på ulike måter berørt konstitusjonelle og folkerettslige rammer for lovforslaget. I de fleste tilfeller er slike innspill knyttet til de konkrete forslagene

og omtalt der dette tematisk er relevant i lovproposisjonen. Et utvalg høringsinstanser har også substanskommentarer til høringsnotatets overordnede beskrivelse av konstitusjonelle og folkerettslige rammer. Departementet gjengir enkelte høringsinnspill nedenfor og viser til drøftelsen i punkt 3.

*Norges institusjon for menneskerettigheter* gir uttrykk for at menneskerettslige rammer for lovforslaget bør komme klarere frem. Det etterlyses dreining av fokus i retning av å vurdere hvordan myndighetene best kan sikre «demokrati, rettsstaten og menneskerettigheter», som Grunnloven § 2 viser til, ikke bare ha regjeringens fullmakter til å løse problemer i sentrum. Et sentralt formål med forhåndsregulering av kriser bør nettopp å være å vurdere hvordan Grunnlovens system kan sikres også i krisetider. Norges institusjon for menneskerettigheter tiltrer departementets tolkning om at forbudet mot tvangsarbeid etter EMK neppe utgjør et hinder for forslaget, men peker på at sivil arbeidskraftberedskap og inngrep må være nødvendig for å ivareta krisen for å omfattes av unntaket i EMK artikkel 4 nr. 3 bokstav c og dermed ikke utgjøre forbudt tvangsarbeid etter EMK. Det etterlyses nærmere klargjøring av begrunnelse for tiltak av hensyn til krav om forholdsmessighet og nødvendighet. Det uttales videre:

«Departementet uttrykker i høringsnotatet at rettigheter som etter ordlyden er absolutte, da særlig forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling og vernet om retten til liv, likevel åpner for en viss «fleksibilitet i møte med sikkerhetspolitisk krise og krig» og/eller at «vesentlige offentlige hensyn spiller inn i vurderingen». NIM vil her påpeke at en del rettigheter, for eksempel forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling, er absolutte negative plikter for staten, selv om det er oppstått en sikkerhetspolitisk eller annen type krise. Staten kan derfor ikke, for eksempel, pålegge arbeidsplikt der arbeids- og levekårene utgjør umenneskelig og nedverdiggende behandling. I all hovedsak vil nok en forholdsmessighetsvurdering uansett komme til at slik arbeidsplikt er uforholdsmessig, men vi savner likevel en nærmere drøftelse av hvilken betydning absolutte rettigheter har.

I tillegg peker vi på at også rettighetene som kan begrenses eller åpner for «fleksibilitet» likevel vil kunne ha en kjerne som må respekteres. Denne kjernen gjelder også i krisesituasjoner, i det minste så lenge situa-

sjonen ikke er så alvorlig at det blir snakk om konstitusjonell nødrett. Konsekvensen av dette er at rettigheter ikke helt kan utslettes. For forslagene om sivil arbeidskraftberedskap kan aktuelle spørsmål kanskje reises under retten til organisasjonsliv- og frihet (streikeretten), eller retten til familieliv. Sistnevnte kan for eksempel sette grenser for pålegg av arbeidsplikt i andre deler av landet uten noen muligheter til hjemreiser og ferie. NIM foreslår derfor at det klargjøres at graden av tillatt fravikelse av menneskerettigheter avhenger av graden av den krisen som har oppstått. I en rettslig normalsituasjon, som loven også omfatter, kan ikke menneskerettighetene fraviktes mer enn det som tillates gjennom begrensingsadgangen i menneskerettighetskonvensjonene. Staten må eventuelt bygge på konstitusjonell nødrett hvis situasjonen er så alvorlig at ytterligere begrensninger i menneskerettighetene blir nødvendig».

*Advokatforeningen* mener det er avgjørende å klargjøre og grunngi konstitusjonelle og folkerettslige grenseoppganger når forskrifter skal utarbeides i henhold til forslaget til lov. Delegering av lovgivningsmyndighet kan være utvidet i en krisesituasjon. Likevel vil det være grenser for hvor omfattende delegasjon som er konstitusjonelt mulig. Det vises blant annet til tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 og at reguleringen i lovforslaget krever hjemmel i formell lov. Omfattende delegasjon tilsier økt innslag av prosessuelle skranker.

*Kommunesektorens organisasjon* etterlyser nærmere utredning av forholdet til menneskerettighetene. Herunder etterspørres vurdering av hvorvidt inngrep i avtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstaker kan forsvares i forhold til vernet om eiendomsrett i EMK første protokoll artikkel 1. Det etterlyses også en vurdering av hvorvidt tilgangen til rettslig prøving av de foreslåtte tiltakene er i samsvar med retten til et effektivt rettsmiddel i EMK artikkel 13. Endelig påpeker Kommunesektorens organisasjon at det lokale selvstyret nyter folkerettslig vern.

*Rådet for personer med funksjonsnedsettelser i Oslo kommune* viser til at personer med funksjonsnedsettelser er en stor minoritetsgruppe i samfunnet som er ekstra utsatt ved kriser og risikosituasjoner. Gruppen bør omtales i større grad i lovverket. Det vises særlig til FN's konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), artikkel 11 (risikosituasjoner og humanitære nødsituasjoner), som pålegger myn-

dighetene å treffe alle nødvendige tiltak for å sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne beskyt-

telse og sikkerhet i risikosituasjoner, herunder væpnet konflikt.

## 3 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

### 3.1 Innledning

I møte med sikkerhetspolitisk krise og krig er det avgjørende at Norge viser vilje og evne til å opprettholde de fundamentale verdiene i vårt samfunn, slik de blant annet kommer til uttrykk i Grunnloven, og å bidra til støtte til den internasjonale rettsordenen ved å respektere spillereglene utviklet i mellomstatlig samarbeid. Forslaget til lov bygger på en grunntanke om at forhåndsutarbeidet rammelovgivning om sivil arbeidskraftberedskap, med definerte grenser, er å foretrekke fremfor gjennomføring av tilsvarende tiltak når krisen oppstår med hjemmel i generelle unntaksregler som beredskapslovens system eller for øvrig forankret i konstitusjonell nødrett.

Utviklingen de senere årene har vist betydningen av at styresmaktene er rustet til å håndtere kriser, at beredskapssystemene er gjennomarbeidet på forhånd og at systemer og gjennomføring skjer innenfor grunnleggende rettslige rammer. Myndighetenes håndtering av koronapandemien har vært gjenstand for granskning og kritiske blikk, herunder Koronakommisjonens rapporter NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien* og NOU 2022: 5 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2*, og NOU 2023: 16 *Evaluering av pandemihåndteringen – Rapport fra Koronautvalget om myndighetenes håndtering av koronapandemien*. Departementet viser også til akademiske bidrag som Høgberg, Holmøyvik og Eriksen (red.): *Kriseregulering. Lovgivning under koronakrisen* (2023) og Graver: *Pandemi og unntakstilstand. Hva Covid-19 sier om den norske rettsstaten* (2020). Håndteringen og kritikken gir viktige læringspunkter om hva rammene er, og hvordan beslutninger om krise- og beredskapstiltak bør og må forankres, utformes, begrunnes og forklares.

Konstitusjonelle og internasjonale krav har økt i omfang og styrke over tid. Lovforslaget gir foranledning til å trekke veksler på, og synliggjøre det overordnede rettslige rammeverket, i tråd med demokratiske, rettsstatlige og menneskerettslige verdier som det norske samfunnet hviler på i dag. I det følgende gis det derfor en overordnet rede-

gjørelse for sentrale folkerettslige og konstitusjonelle – herunder menneskerettslige – rammer og krav av betydning, samt sentrale folkerettslige og konstitusjonelle nødrettsmekanismer.

### 3.2 Nødrett og derogasjon

#### 3.2.1 Konstitusjonell nødrett

Departementet går i lovforslaget inn for en regulatorisk løsning der regjeringen gis fullmakt til å regulere sivil arbeidskraft gjennom definert rammelovgivning som er fastsatt på forhånd. Forslaget er ikke en ren kodifisering av konstitusjonell nødrett, slik beredskapsloven § 3 er eksempel på. I sikkerhetspolitisk krise og krig kan imidlertid sivil arbeidskraftberedskap også innføres med grunnlag i konstitusjonell nødrett, for eksempel gjennom beredskapsloven § 3, og terskelen vil kunne være nådd for å fravike menneskerettskonvensjoner som Norge er bundet av (derogasjon). Det har derfor verdi kort å omtale hovedpunktene i konstitusjonelle og folkerettslige nødrettsbetraktninger.

Konstitusjonell nødrett kan beskrives som den rett statsorganer har i en ekstraordinær nødsituasjon til å overskride grensene som normalt gjelder for deres myndighet i henhold til forfatningen. Terskelen for konstitusjonell nødrett er ulovfestet og ikke aktualisert i nyere tid, men det er ikke tvilsomt at terskelen er høy. Det mest kjente eksempelet på konstitusjonell nødrett i norsk historie er da Kongen og regjeringen styrte landet alene under andre verdenskrig uten hensyn til Grunnlovens regler om Stortingets medvirkning. Det er begrensede holdepunkter i nyere statspraksis knyttet til vilkårene for nødretten. Rettslige fremstillinger, praksis og erfaringer før, under og etter andre verdenskrig, er etter departementets syn fremdeles av betydning for å forstå vilkårene for og innholdet av konstitusjonell nødrett.

Konstitusjonell nødrett stiller krav om forholdsmessighet ved at tilsidesettelsen av reglene i Grunnloven ikke kan gå lenger enn nødtilstanden gir grunnlag for. De samfunnsinteressene



som blir skadelidende ved å følge Grunnlovens regler i krisesituasjonen, må veie klart tyngre enn interessene som blir satt til side ved konstitusjonell nødrett.

Tradisjonelt har oppfatningen vært at de fleste bestemmelser i Grunnloven i prinsippet kan settes til side ved konstitusjonell nødrett. Det må likevel legges til grunn at i hvert fall forbudet mot tortur (Grunnloven § 93) og kjernen i forbudet mot tilbakevirkende straffelover (Grunnloven § 97) ikke kan fravikes med grunnlag i konstitusjonell nødrett.

Myndighetspraksis fra andre verdenskrig viser at konstitusjonell nødrett kan berettigede fravikelse av Grunnloven §§ 49 og 75 bokstav a om at Stortinget er lovgivende myndighet på vegne av folket. Dette innebærer at regjeringen helt ekstraordinært og midlertidig kan tre inn i Stortingets rolle dersom vesentlige samfunnsinteresser ellers vil lide. Nødrettsgrunnlaget kan imidlertid bare benyttes så langt nødrettsgrunnen består, slik at Grunnloven bare kan fravikes når den ekstraordinære situasjonen ikke tillater ordinær stortingsbehandling for å gjennomføre nødvendige lovendringer. Dette innebærer at en skal søke tilbake til normaltstanden så snart som mulig ved å legge lovproposisjon frem for Stortinget. I beredskapsloven § 3 er disse forutsetningene konkretisert til vilkår om «fare ved opphold» og at reglene av lovgivningsmessig innhold «snarest mulig» skal legges frem for Stortinget som lovforslag dersom reglene ikke er opphevet innen 30 dager etter at de er meddelt Stortinget.

Proposisjonens forslag til lov legger opp til at Stortinget på mer alminnelig vis gir regjeringen beredskapsfullmakter til å gi midlertidige bestemmelser innenfor rammer angitt på forhånd. Det er ønskelig at den primære oppgaven med å regulere sivil arbeidskraft i sikkerhetspolitisk krise og krig, ligger til regjeringen. Rammene som foreslås for fullmaktene er likevel relativt vide på grunn av behovet for fleksibilitet. Bruk av fullmaktene kan være inngripende. Det foreslås derfor at forskriftene skal meddeles Stortinget så snart som mulig. Stortingets involvering er nærmere omtalt i punkt 9.4.1.

### 3.2.2 Derogasjon fra menneskerettighetskonvensjoner

Tre av menneskerettighetskonvensjonene som Norge er bundet av, har bestemmelser om fravikelse i unntakstilfeller (derogasjon): Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) i artikkel 15, Den europeiske sosialpakt (revidert) i

artikkel F og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) i artikkel 4. Andre folkerettslige mekanismer vil kunne i det vesentlige ivareta samme funksjoner der derogasjonshjemler ikke fremgår av konvensjonene selv. Ved tolkning kan ekstraordinære unntakssituasjoner tilsi forholdsvis store begrensninger i en rekke menneskerettslige forpliktelser. Staten kan i sikkerhetspolitisk krise og krig videre vise til den folkerettslige sedvanerettens regler om nødrett som ansvarsfrihetsgrunn.

Formuleringen av terskelen for derogasjon er noenlunde den samme i konvensjonene, men hver konvensjon kan i prinsippet operere med egne terskler. Det stilles noe ulike krav til når en nødtilstand har slik karakter og slikt alvor at gjeldende menneskerettslige regler rettmessig kan settes til side. Det er ikke tvilsomt at både krig og sikkerhetspolitisk krise er nødtilstander som kvalifiserer for derogasjon etter konvensjonene.

EMK artikkel 15 nr. 1, Den europeiske sosialpakt artikkel F nr. 1 og SP artikkel 4 nr. 1 setter som vilkår for rettmessig derogasjon at nødrettsiltak ikke kommer i konflikt med statens øvrige folkerettslige forpliktelser. Staten kan ikke ved derogasjon fra menneskerettighetskonvensjonene omgå humanitærretten.

Enkelte rettigheter etter konvensjonene kan under enhver omstendighet ikke settes til side. Dette gjelder blant annet det strafferettslige lovkravet i EMK artikkel 7, forbudet mot slaveri i EMK artikkel 4 nr. 1, forbudet mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i EMK artikkel 3 og retten til liv i EMK artikkel 2, med unntak av situasjoner med dødsfall «resulting from lawful acts of war». SP artikkel 4 nr. 2 slår fast at følgende rettigheter ikke kan settes til side: retten til liv (artikkel 6), forbudet mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (artikkel 7), forbudet mot slaveri og treldom (artikkel 8 nr. 1 og 2), forbudet mot gjeldsfengsel (artikkel 11), det strafferettslige lovkravet, herunder forbudet mot tilbakevirkende straff (artikkel 15), retten til overalt å bli anerkjent som en person i rettslig henseende (artikkel 16) og retten til tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet (artikkel 18). Derogasjonshjemmelen i Den europeiske sosialpakt har ingen tilsvarende regulering. Følgelig synes alle sosialpaktens rettigheter å kunne bli satt til side ved derogasjon.

Det stilles krav om proporsjonalitet for at tilsidesettelse av ellers gjeldende menneskerettskrav er rettmessig. I Brannigan og McBride mot Storbritannia (1993) har EMD uttalt at den i

vurderingen av proporsjonalitet vil se hen til hvilke rettigheter som blir berørt av derogasjonen, samt bakgrunnen for, og varigheten av, nødtilstanden (avsnitt 43). Proporsjonalitetskrav blir strengere der krisens intensitet og alvor avtar over tid. EMD gir uttrykk for forståelse for det utfordrende i å kalibrere derogasjonstiltak i tråd med de til enhver tid rådende forhold, se blant annet Bas mot Tyrkia (2020) avsnitt 224 og 229. EMDs sekretariat har i Guide on Article 15 (oppdatert 2023) omtalt momenter av betydning for vurderingen av forholdsmessighet.

### 3.3 Lovkravet

Lovkravet kommer til uttrykk i Grunnloven § 113 hvor det fremgår at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov. Videre heter det i Grunnloven § 96 første ledd at «[i]ngen kan dømmes uten etter lov (...)». Tilsvarende krav om hjemmel i lov for inngripende myndighetstiltak følger av menneskerettighetskonvensjonene. EMKs lovkrav står her sentralt. EMK artikkel 7 nr. 1 gir uttrykk for lovkravet på strafferettens område. På forvaltningsrettslige områder er lovkravet regulert i ulike rettighetsbestemmelser, som ett av flere grunnvilkår for å kunne foreta begrensninger i rettighetene, for eksempel at inngrep i privat- og familieliv må være i samsvar med loven, se EMK artikkel 8 nr. 2. Lovkravet følger etter dette dels av Grunnloven og dels av menneskerettighetskonvensjoner som Norge har sluttet seg til.

Lovkravet innebærer at inngrep og straff – og fravikelse fra annen lovgivning – må ha forankring i formell lov vedtatt av Stortinget. Lovformen er nødvendig for innføring av fullmaktsbestemmelser og andre bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap i forslaget til lov som fremmes i denne proposisjonen.

Stortinget har vid adgang til å delegere lovgivningsmyndighet til forvaltningen ved formell lov, se blant annet Høyesteretts plenumsuttalelser i Rt-1952-1089 (hvalolje) side 1098 og Rt-1956-952 (treforedling) side 960. Der overtredelse kan medføre straff, er det en forutsetning at hjemmelsoven gir språklig uttrykk for de handlinger som er straffbare og hva straffen er ved overtredelse, se i denne retning blant annet HR-2020-955-A (settefisk) avsnitt 24–25. Forskriftsreguleringen kan ikke overskride grensene som ligger i Stortingets fullmakt. Høyesterett har formulert det slik at en forvaltningsmyndighet «ikke uten lov hjemmel [kan] definere sin egen forskriftskompe-

tanse», jf. HR-2018-1907-A (Blom Fiskeoppdrett) avsnitt 49 med henvisning til HR-2017-625-A avsnitt 44.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité fremholdt i Innst. S. nr. 296 (1995–96) at det kan være grunn til å utvise varsomhet med bruken av forskriftshjemler, og at loven bør «angi klare rammer for fullmakten» og «angi retningslinjer som forskriften må holde seg innenfor» der forskrifter griper inn i den enkeltes rettigheter og plikter. Av Justis- og beredskapsdepartementets retningslinjer *Lovteknikk og lovforberedelse* punkt 2.2.3 fremgår at «alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres i formell lov og ikke overlates til forskrift», og videre at «jo mer inngripende tiltak det er tale om overfor den enkelte, desto sterkere grunn er det til å kreve at Stortinget har tatt uttrykkelig stilling til iverksettelsen av det konkrete tiltaket». For vide fullmaktshjemler kan utfordre lovkravet, selv der forskrift og lov ses i sammenheng. Etter departementets syn vil samtidig forholdsvis vide fullmaktshjemler som konkret regulerer sivil arbeidskraftberedskap, være å foretrekke i sikkerhetspolitisk krise og krig fremfor å måtte falle tilbake på generelle nødrettshjemler, som beredskapsloven § 3 eller konstitusjonell nødrett. Det vil i stor grad være opp til Stortinget hvor vide fullmakter det er ønskelig å gi ved lov.

Lovkravet stiller krav til den språklige utformingen av både hjemmelslov og forskrifter for at den enkelte skal ha mulighet til å forutse sin rettsstilling. Departementet legger til grunn at det i sikkerhetspolitisk krise og krig er et visst rom for fleksibilitet i den språklige utformingen, også for tiltak med straff som mulig konsekvens ved manglende etterlevelse av pålegg. Nyere høyesterettspraksis betoner at bestemmelsen må «være så klar at det i de fleste tilfeller ikke vil være tvil om en handling rammes av regelen, og at det er mulig å forutse at straff kan bli konsekvensen av at regelen brytes», og videre at «klarhetskravet innebærer at domstolene ved tolkningen og anvendelsen av straffebestemmelser må påse at straffansvar ikke ilegges utover de situasjoner som selve ordlyden i straffebudet dekker», men kravet «er ikke til hinder for å straffe etter bestemmelser som gir et visst rom for tolkning», se blant annet HR-2024-1107-A (karantenehotell) avsnitt 80-81 og HR-2024-1109-A (Covid-test I) avsnitt 125–128. Graden av forankring i ordlyden vil til en viss grad bero på situasjon og saksfelt.

Høyesteretts avgjørelser om lovligheten av ulike restriksjonstiltak iverksatt under Covid-19-pandemien, indikerer at det kan stilles noe mindre

detaljerte krav til språklig presisjon og klarhet i offentlige krisesituasjoner. Departementet vil likevel presisere at sikkerhetspolitisk krise og krig ikke i seg selv gir grunnlag for å lempe på kravene til et tilstrekkelig presist rettslig grunnlag for tiltak i de forskrifter som utarbeides i medhold av denne proposisjonens lovforslag. Forholdene må gjøre det nødvendig med lemping. Under enhver omstendighet må befolkningen med rimelighet kunne forstå hva som kreves av dem ved å holde seg til lovens og forskriftenes ordlyd. Dette stiller krav til utformingen av lovforslaget og til de forskrifter som vedtas med hjemmel i forslag til lov.

### 3.4 Tilbakevirkningsforbudet

Det følger av Grunnloven § 97 at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft. Bestemmelsen setter grenser for hvorvidt en gjennom lovgivning – både formell lov og forskrifter gitt i medhold av lov – kan regulere forhold som eksisterte før lovgivningen trådte i kraft.

Tilbakevirkningsforbudet gir et sterkt vern mot tilbakevirkende straffelover der nye byrder i form av straff eller skjerpet straff legges på eldre handlinger som allerede er begått. Grunnloven § 97 har her en parallell i EMK artikkel 7 nr. 1, som uttrykkelig forbyr tilbakevirkende straff. Forbudet praktiseres strengt, også i krigs- og krisetilfeller, se i denne retning Rt-2010-1445 (krigsforbryter) avsnitt 96. Det er antatt at konstitusjonell nødrett ikke gir anledning til å sette til side forbudet mot tilbakevirkende straffelover, og det er ikke tillatt å derogere fra EMK artikkel 7 nr. 1, jf. artikkel 15 nr. 2. Det vil således være i strid med tilbakevirkningsforbudet å ilegge straff for omstendigheter før straffebudet ble iverksatt. Det er også i strid med forbudet å skjerpe straffen for en allerede begått straffbar handling.

Grunnloven § 97 og EMK artikkel 7 nr. 1 forutsetter at straff for brudd på bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap vedtas med tilstrekkelig forankring i formell lov før plikten ilegges. Skulle krisesituasjonen tilsi behov for ytterligere straff enn gjeldende rett gir mulighet for, vil nye straffe-hjemler som vedtas i sikkerhetspolitisk krise og krig bare gjelde fremover i tid. Tilbakevirkningsforbudet utgjør således ikke bare en vesentlig rettssikkerhetsmekanisme for den enkelte; det er også et argument for å vedta en lov som den foreslåtte i forkant av sikkerhetspolitisk krise og krig.

Tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 har en annen karakter utenfor strafferettens område. Slik tilbakevirkning kan dreie seg om å

legge nye byrder til tidligere handlinger (ofte kalt «egentlig tilbakevirkning»), eller at det gjøres inngrep i for fremtiden etablerte rettigheter eller rettsposisjoner («uegentlig tilbakevirkning»). Sentralt for lovforslaget er hvilken skranke tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 representerer for regulering som med virkning fremover i tid griper inn i arbeids- og tjenesteforhold etablert før plikten ble innført, og som også får betydning for rettigheter som kan utledes av arbeids- eller tjenesteforholdet (som pensjon og ansiennitet).

Dagens rettsstilstand kan, slik departementet ser det, oppsummeres på bakgrunn av Høyesteretts avgjørelser i HR-2016-389-A (Hagen) avsnitt 76 og 77, gjengitt i HR-2018-1906-A (Tørresens legat) avsnitt 90–91:

«(76) Kjernespørsmålet er hvor sterkt tilbakevirkningselementet er. Hvis loven direkte knytter tyngende rettsvirkninger til tidligere hendelser, er loven som hovedregel grunnlovsstridig. Gir loven derimot regler om hvordan en allerede etablert posisjon skal utøves, har lovgiver betydelig spillerom. Det er en glidende overgang mellom ytterpunktene.

(77) Vurderingen må skje konkret for dem som er parter i saken, men det må kunne tas hensyn til helheten ved lovreguleringen. Ved vurderingen har det betydning hvilke rettigheter eller posisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte/en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig og betydelig, og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller en gruppe særlig hardt. De samfunnsmessige hensynene må holdes opp mot dette.»

Høyesterett har bekreftet tilnærmingen i HR-2024-1737-A (elektronisk kontroll). Tiltak som får virkning for allerede etablerte rettsforhold vil rammes av tilbakevirkningsforbudet der tilbakevirkningen er «klart urimelig eller urettferdig». Dette gir anvisning på en norm som gir lovgiver et «betydelig spillerom», selv under normale samfunnsforhold, se Rt-2013-1345-P (strukturkvote) avsnitt 94, som viser til Rt-2007-262 (ektefellepensjon), der tilbakevirkningen ikke var i strid med § 97, selv om den «rammet rettighetshaver forholdsvis hardt».

Departementet forstår Høyesteretts praksis slik at spørsmålet om tilbakevirkningen er særlig eller klart urimelig eller urettferdig, gir uttrykk for en form for forholdsmessighetsvurdering mellom samfunnets hensyn på den ene siden og de vernede interesser på den andre siden. Denne

vurderingen vil være konkret, hvor det også tas hensyn til helheten ved lovreguleringen. Grunnlaget for den enkeltes forventninger har betydning. Det er også relevant hvor brått innføringen skjer, hvor hardt den rammer og hva slags interesser på den enkeltes hånd som blir berørt. Det er videre av betydning om enkeltpersoner eller enkeltgrupper rammes særlig hardt, for likhetshensyn og hensynet til å unngå forskjellsbehandling er «vesentlig» i vurderingen, se Rt-1996-1415 (Borthen) side 1432.

Sivil arbeidskraftberedskap ved sikkerhetspolitisk krise og krig vil være begrunnet i sterke samfunnsmessige hensyn. Det kan være avgjørende i et totalforsvarsperspektiv at den enkelte midlertidig kan pålegges å utføre andre arbeidsoppgaver, være ved andre arbeids- eller tjenestesteder og arbeide etter andre betingelser enn det som i utgangspunktet følger av ansettelses- eller tjenesteforholdet. Dette kan innebære svært store endringer av avtaleforhold etablert før det blir aktuelt med sivil arbeidskraftberedskap. Byrdene kan etter omstendighetene være betydelige for den som blir møtt med pålegg. Gode grunner taler for at tiltak gitt i medhold av forslaget vil gå klar av tilbakevirkningsforbudet, men det må for ethvert tiltak gjøres en konkret og helhetlig vurdering.

Hva som er «klart urimelig eller urettferdig» må forstås i lys av de ekstraordinære samfunnsmessige hensynene som gjør seg gjeldende ved sikkerhetspolitisk krise og krig. En lovregulering i tråd med departementets forslag innføres i forkant av krisen. Den enkelte kan ikke rettmessig forvente å unnlate å bidra med nødvendig innsats for landet, for rettssystemet har allerede i dag mange hjemler for vidtgående pliktarbeid under slike forhold. Hensynene som begrunner sivil arbeidskraftberedskap må imidlertid synliggjøres og konkretiseres av hensyn til Grunnloven § 97, og behovet og begrunnelsen for dette må stå i forhold til byrdene. Jo større risiko den enkelte løper, desto mer tungtveiende må grunnene være for å bli møtt med pålegg. Reguleringen må også ta hensyn til likhetsbetraktninger, slik at utslag av arbeidsplikten ikke rammer enkeltpersoner eller -grupper særlig hardt uten saklig grunn. Det vil videre ha betydning hvorvidt det inngripende ved sivil arbeidskraftberedskap kan avdempes økonomisk eller på annen måte, ved regulering av kompensierende eller andre tiltak, som bonusordninger, pensjonsopptjening, ansiennitet, med videre. Slike forhold må langt på vei nærmere reguleres i forskrift. Tilbakevirkningsforbudet må stå sentralt i utformingen av forskrifter utarbeidet med hjemmel i forslaget til lov.

## 3.5 Menneskerettslige krav

---

### 3.5.1 Innledning

Sivil arbeidskraftberedskap vil kunne reise spørsmål under en rekke menneskerettslige bestemmelser som norske myndigheter er bundet av. Bestemmelsene er fastsatt i Grunnloven, i menneskerettighetskonvensjoner som gjelder som norsk lov og i traktater som Norge folkerettslig er forpliktet av. Konvensjonene er vedtatt innenfor rammene av Norges medlemskap i Europarådet, FN og ILO.

### 3.5.2 Menneskerettigheter om arbeids- og tjenesteforhold

Grunnloven § 110 første ledd første punktum pålegger statens myndigheter å «legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring». Statens myndigheter er forpliktet til å respektere menneskerettigheter om arbeids- og tjenesteforhold i traktater Norge er bundet av innenfor rammene av Grunnloven § 92.

Flere konvensjoner som *er norsk lov* har bestemmelser om arbeids- og tjenesteforhold. *Retten til arbeidsskamp* er særskilt omtalt i punkt 3.6. EMK artikkel 4 nr. 2 og SP artikkel 8 nr. 3 *verner mot tvangsarbeid*. Bestemmelsene har unntak for tjeneste pålagt i tilfelle av nødtilstand som truer samfunnet, se EMK artikkel 4 nr. 3 bokstav c) og SP artikkel 8 nr. 3 bokstav c) underpunkt iii). Det er holdepunkter i forarbeidene for å anta at Grunnloven § 93 tredje ledd om at ingen skal holdes i tvangsarbeid, skal tolkes på samme måte som EMK og SP. Det er en forutsetning at nødtilstanden gjør det nødvendig med unntak fra vernet mot tvangsarbeid.

FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 6 nr. 1 fastsetter *retten til arbeid*. Den omfatter «mulighet for enhver til å tjene sitt levebrød ved arbeid som han fritt har valgt eller godtatt», og en plikt for staten til å «treffe de nødvendige tiltak for å trygge denne rettigheten». Artikkel 7 fastsetter retten til rettferdige og gode arbeidsvilkår, herunder blant annet godtgjørelse, trygge og sunne arbeidsforhold og rett til hvile og fritid med videre. Rettighetene er utformet uten eksplisitt regulering av mulighet for innskrenkninger, men gir likevel forholdsvis stort rom for å ivareta offentlige interesser. Departementet forutsetter at utarbeidelse av forskriftsregelverk med hjemmel i forslaget til regulering av sivil arbeidskraft-

beredskap ser hen til retten til arbeid som fastsatt i ØSK artikkel 6 og 7, og at disse rettighetene avveies mot de sterke offentlige interessene som kan gjøre seg gjeldende i sikkerhetspolitisk krise og krig.

FNs kvinnediskrimineringskonvensjon (KDK) artikkel 11 nr. 1 pålegger staten å «treffe alle tiltak som er nødvendige for å avskaffe diskriminering i arbeidslivet, for å sikre de samme rettigheter, på grunnlag av likestilling mellom menn og kvinner», herunder «retten til fritt valg av yrke og arbeid [og] jobbsikkerhet» og «retten til vern om sikkerhet og helse på arbeidsplassen, herunder trygging av forplantningsfunksjonen». Artikkel 11 nr. 2 pålegger staten «å oppmuntre til de nødvendige sosiale støtteordninger som gjør det mulig for foreldre å kombinere sine familieforpliktelser med yrkesutøvelse og deltakelse i det offentlige liv, særlig ved å arbeide for at det opprettes og bygges ut et nett av ordninger for barnetilsyn». Forskrifter som utarbeides med hjemmel i proposisjonens forslag til lov vil måtte utformes innenfor rammene av slike krav.

KDK artikkel 11 nr. 2 bokstav d stiller krav til *ivaretagelse av gravide*. Staten må iverksette «tiltak som er nødvendige» for å gi kvinner «et særskilt vern under svangerskapet i yrker som har vist seg å være til skade for dem». Forpliktelsen er parallell til EUs svangerskapsdirektiv (92/85/EØF) artikkel 6, som forbyr å pålegge gravide å utføre arbeidsoppgaver med risiko for eksponering mot arbeidsforhold som setter deres sikkerhet eller helse i fare. Departementet legger til grunn at dette tilsier betydelig varsomhet med å pålegge gravide risikofylt arbeid i medhold av lovforslaget.

Rettigheter om arbeids- og tjenesteforhold fremgår videre av *konvensjoner som ikke er gjennomført i norsk rett*. Norsk rett bygger på prinsippet om at interne rettsregler så langt som mulig skal forstås i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser (presumsjonsprinsippet). Konvensjoner som ikke er gjennomført ved lov i norsk rett, vil følgelig ha betydelig innflytelse på utformingen av regelverk i lov og forskrift, med mindre annet er uttrykkelig slått fast fra lovgivers side. Proposisjonens lovforslag bygger på et utgangspunkt om at regelverket ikke skal stride mot folkerettslige regler.

Departementet legger til grunn at ILO-konvensjon nr. 29 (1930) om *tvangsarbeid* ikke er til hinder for en lovregulering sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig. Konvensjonens artikkel 2 nr. 2 bokstav b) gir rom for unntak fra forbudet mot tvangsarbeid i slike situa-

sjoner. Tilsvarende antas å gjelde for protokoll til konvensjonen av 2014.

ILO-konvensjon nr. 155 (1981) pålegger offentlige myndigheter å ha sammenhengende nasjonale retningslinjer for *sikkerhet og helse i arbeidsmiljøet*, utarbeidet i samråd med representative arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner. Dette skal operasjonaliseres ytterligere ved blant annet lovgivning (artikkel 4 nr. 1 og 8). Artikkel 13 slår fast at «en arbeidstaker som har gått fra en arbeidssituasjon han hadde rimelig grunn til å tro innebar en overhengende og alvorlig fare for hans liv eller helse, [skal] vernes mot urettmessige følger av dette», i «samsvar med nasjonale forhold og praksis». Departementet legger til grunn at proposisjonens forslag til lov ligger innenfor denne forpliktelsen.

Den europeiske sosialpakt stadfester retten til rettferdige arbeidsvilkår. Denne innbefatter blant annet plikt for myndighetene til å sørge for «rimelig arbeidstid pr. dag og pr. uke», «offentlige fridager med lønn», «minst fire ukers årlig ferie med lønn» og «å fjerne farer i yrker som i seg selv er farlige eller helseskadelige» (artikkel 2 nr. 1 til 4). Staten skal i samråd med arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene «utstede forskrifter for sikkerhet og helse» og «sørge for gjennomføring av slike forskrifter ved hjelp av kontrolltiltak» (artikkel 3 nr. 2 og 3). Staten skal også «anerkjenne arbeidstakernes rett til godtgjøring som gir dem og deres familier en rimelig levestandard». Arbeidstaker har rett til «høyere lønnsats for overtidarbeid, med unntak i spesielle tilfeller», og staten skal «anerkjenne alle arbeidstakers rett til en rimelig oppsigelsesfrist» (artikkel 4 nr. 1, 2 og 4). Utøvelsen av disse rettighetene skal «sikres ved fritt inngåtte tariffavtaler, ved lovmessige ordninger for lønnsfastsetting eller på annen måte som er i samsvar med de nasjonale forhold» (artikkel 4 andre ledd). Sosialpakten har også bestemmelser som pålegger staten å ivareta arbeidstakers helse, samt regulering av migrantarbeideres rettigheter (se blant annet artikkel 11 og 19). Departementet legger til grunn at forslaget til lov ligger innenfor slike folkerettslige krav.

### 3.5.3 Andre menneskerettigheter

Departementet ser det ikke som nødvendig å redegjøre for alle menneskerettighetsbestemmelser med mulig betydning for lovforslaget. I den grad regulering av sivil arbeidskraftberedskap reiser menneskerettslige spørsmål, vil forholdet til menneskerettighetskrav måtte avklares med

utgangspunkt i kjente rettslige harmoniseringsmekanismer, som presumsjonsprinsippet og forrangsbestemmelsen i menneskerettsloven § 3 for rettigheter i konvensjoner, og *lex superior*-prinsippet for grunnlovsfestede rettigheter. Det er likevel hensiktsmessig med omtale av enkelte kategorier av rettigheter som forslaget til lov er utformet med henblikk på, fordi de særskilt bør påaktes i utformingen av tiltak med hjemmel i lovforslagets fullmakter. Rekkefølgen nedenfor utgjør ingen rangering av rettighetene.

En første kategori av øvrige menneskerettigheter som kan representere rammer for reguleringen av sivil arbeidskraftberedskap, er *forbud mot diskriminering*. Dette er bestemmelser som forbyr forskjellsbehandling av enkeltpersoner uten saklig og rimelig grunn. De stiller som utgangspunkt krav om at personer som befinner seg i sammenlignbare situasjoner må behandles på samme måte, også når det gjelder ulike sider ved, og konsekvenser av, sivil arbeidskraftberedskap. Noen gir uttrykk for generelle forbud mot diskriminering, som Grunnloven § 98 andre ledd og SP artikkel 26. Andre har mer begrenset virkeområde. Noen diskrimineringsbestemmelser gir bestemte persongrupper vern mot diskriminering, mens andre er saklig avgrenset ved å forby diskriminering på de saksområder som ellers er dekket av konvensjonene de fremgår av, jf. til illustrasjon ØSK artikkel 2 nr. 2, EMK artikkel 14 og SP artikkel 2 nr. 1. Felles for diskrimineringsforbudene er at det nærmere innholdet vil avhenge av konkrete saklighets- og forholdsmessighetsvurderinger.

En annen kategori er *retten til bevegelsesfrihet*, som blant annet stadfester at enhver skal ha rett til bevegelsesfrihet på statens territorium, til å velge sitt bosted og til å forlate sitt land. Se EMK P4 artikkel 2, Grunnloven § 106 og Den europeiske sosialpakt artikkel 19 nr. 4.

En tredje kategori er *retten til privat- og familieliv*, som fremgår av EMK artikkel 8, SP artikkel 17, FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 16 og Grunnloven § 102. Retten til privatliv beskytter individets fysiske og psykiske integritet i vid forstand, og vil kunne berøre ulike forhold knyttet til sivil arbeidskraftberedskap, fordi den sosiale dimensjon av retten til privatliv strekker seg til relasjoner og personlig utvikling også i arbeidslivet. Det må antas at pålegg om arbeidsplikt må utformes også innenfor rammene av retten til privatliv. Retten til familieliv beskytter mot inngrep i relasjonen mellom foreldre og barn, og mellom ektefeller og samboere. Retten til respekt for hjemmet er også beskyttet. Retten til

familieliv og hjem kan aktualiseres ved pålegg om arbeidsplikt som midlertidig bryter opp i etablerte familie- og bostedsforhold. Staten kan begrense rettighetene når den sivile arbeidskraftberedskapen er hjemlet i lov, ivaretar visse formål og påleggene anses forholdsmessige, slik for eksempel EMK artikkel 8 nr. 2 gir uttrykk for. Det vises til særskilt omtale av personvernet i punkt 16.

En fjerde kategori er *forbud mot umenneskelig og nedverdiggende behandling*. EMK artikkel 3 og SP artikkel 7 forbyr blant annet «nedverdiggende behandling», og BK artikkel 37 bokstav a) pålegger myndighetene ikke å utsette barn for «nedverdiggende behandling». Tolkingspraksis gir forbudet et vidt nedslagsfelt, som potensielt kan utgjøre skranke for regulering av sivil arbeidskraftberedskap. EMD har omtalt nedverdiggende forhold som forhold som ydmyker eller forulemper en person, der det vises mangel på respekt for menneskelig verdighet, eller der forholdene gir opphav til frykt, fortvilelse eller følelse av underlegenhet som kan bryte ned individets psykiske eller fysiske motstand, se til illustrasjon M.S.S. mot Belgia og Hellas (2011) avsnitt 220. Forholdene må over en viss terskel av alvor for å være «nedverdiggende». Vurderingen er relativ og beror på en helhetlig vurdering. Selv om forbud som dette etter ordlyden er absolutte, er det holdepunkter i tolkningspraksis for at vesentlige offentlige hensyn kan spille inn i vurderingen av når terskelen er overtrådt. Forbudets absolutte karakter innebærer samtidig en ufravikelig skranke for hva den enkelte kan måtte bli utsatt for, også gjennom sivil arbeidskraftberedskap.

En femte kategori er *retten til liv*, se for eksempel Grunnloven § 93 første ledd første punktum, EMK artikkel 2 nr. 2 og SP artikkel 6 nr. 1. Bestemmelsene innebærer blant annet at staten gjennom lovgivning må «beskytte» den enkeltes rett til liv. Departementet legger til grunn at tiltak som iverksettes i medhold av forslaget til lov utformes innenfor rammene av det menneskerettslige vernet om liv.

Som en sjette kategori vil departementet fremheve *barns menneskerettigheter*. FNs konvensjon om barnets rettigheter (BK) og Grunnloven § 104 viser at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn. Departementets forslag til sivil arbeidskraftberedskap kan indirekte få betydning for barns situasjon og barns rettigheter, der barnas primære omsorgspersoner blir pålagt plikter i tråd med lovforslaget. Departementet forutsetter at hensynet til barnets beste tas i betraktning ved

utformingen av, og praktiseringen av, forskrifter vedtatt med hjemmel i loven.

En syvende kategori rettigheter er *retten til adgang til uavhengige og upartiske domstoler for å få avgjort rettslige tvister*. Rettigheter om dette fremgår blant annet av Grunnloven § 95 første ledd, EMK artikkel 6 nr. 1 og SP artikkel 14 nr. 1, som stiller krav om tilgang til domstolene for behandling av sivile tvister og straffesaker, samt flere rettssikkerhetsgarantier knyttet til domstolsbehandlingen. Etter EMK artikkel 13 og SP artikkel 2 nr. 3 har enhver i utgangspunktet krav på et effektivt rettsmiddel for å få prøvd sine rettigheter etter konvensjonene. Det følger av tolkningspraksis at slike rettssikkerhetsgarantier til en viss grad kan begrenses under visse vilkår. Lovforslaget går ikke inn for særskilt regulering av domstolsbehandling. Det legges til grunn at domstolene i sikkerhetspolitisk krise og krig opererer innenfor rammene av menneskerettslige krav.

En åttende kategori er *vernet om økonomiske goder*, som nyter et visst vern i Grunnloven § 97, Grunnloven § 105 og EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1. Vernet om eiendomsretten kan etter omstendighetene i utgangspunktet gjøre seg gjeldende ved regulering av eksisterende arbeidsavtaler. Det er ikke opplagt at fremtidige lønnsbetalinger er beskyttet av EMK, se blant annet Vilho Eskelinen m.fl. mot Finland (2007) avsnitt 94. Departementet vil presisere at graden av økonomisk kompensasjon for inngrep i eiendomsrettslige goder, vil påvirke mulighetene for å innskrenke den enkeltes krav om beskyttelse av eksisterende eller fremtidige eiendomsrettslige goder, også ved sikkerhetspolitisk krise og krig.

Som en niende kategori nevnes *ytringsfriheten*, som blant annet er beskyttet i Grunnloven § 100, EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. Samfunnets krav på informasjon er et vesentlig aspekt av ytringsfriheten. Mediene spiller en sentral rolle i å sikre befolkningen nødvendig informasjon, i tillegg til å bidra til å sikre den enkeltes ytringsfrihet og den offentlige samtalen, i sikkerhetspolitisk krise og krig. I slike situasjoner kan behov for tilgang på informasjon og mulighet for myndighetskritikk øke i takt med krisens alvor. Departementet ser det som vesentlig at tiltak med hjemmel i lovforslaget ikke utfordrer ytringsfriheten generelt, og mediens rolle i samfunnskritiske situasjoner spesielt.

Departementet vil endelig fremheve at *personer med funksjonsnedsettelse* kan være ekstra utsatt ved kriser. FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artikkel 11 har særskilt regulering av risikosituas-

sjoner og humanitære nødssituasjoner. Bestemmelsen understreker at statene skal treffe alle nødvendige tiltak for å sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne beskyttelse og sikkerhet i risikosituasjoner, herunder væpnet konflikt og humanitære nødssituasjoner. Reglene om sivil arbeidskraftberedskap må utformes, og regelverket må gjennomføres, også med dette for øye.

### 3.5.4 Begrensninger i menneskerettigheter ved sikkerhetspolitisk krise og krig

For rettighetene nevnt over som ikke er ufravikelige, kan sikkerhetspolitisk krise og krig tilsi behov og muligheter for betydelige innskrenkninger. Mange bestemmelser om menneskerettigheter har særlige mekanismer for begrensninger i rettighetene i så vel normalsituasjoner som i kriser.

Det er hensiktsmessig å operere med to kategorier av rettigheter:

- Rettigheter som verner mot offentlige inngrep
- Rettigheter som pålegger handlingsplikter for det offentlige.

For den første kategorien, *bestemmelser som verner mot offentlige inngrep i rettighetsposisjoner*, må regulering av sivil arbeidskraftberedskap oppfylle tre kumulative krav:

- krav om lovhjemmel,
- krav om at tiltaket forfølger legitime formål og
- krav om forholdsmessighet.

Krav om lovhjemmel innebærer i norsk rett krav om forankring i formell lov eller i forskrift som utledes fra delegasjonsbestemmelse gitt i formell lov, og som oppfyller krav til klarhet, se punkt 3.3.

Hensynet til vern av staten, samfunnet og befolkningen i sikkerhetspolitisk krise og krig er en legitim begrunnelse for iverksettelse av tiltak som kan innebære begrensninger i menneskerettslig beskyttelse. Formålkravet innebærer imidlertid at begrensningene faktisk må begrunnes i slike forhold, og begrensningene bør være begrunnet før de settes i verk. Det bør derfor fremgå av regelverket for sivil arbeidskraftberedskap hva de offentlige behovene er, og hvorfor de tilsier begrensninger i berørte menneskerettigheter. Departementet legger til grunn at proposisjonens påpeking av behovet for særlig regulering av sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig, oppfyller disse aspektene ved formålkravet for så vidt gjelder proposisjonens forslag til fullmaktsbestemmelser. Så langt det lar seg praktisk gjøre, bør slike

vurderinger også fremgå ved regulering etter forskriftshjemlene.

Forholdsmessighetskravet innebærer grovt sagt en rimelig avveining mellom de hensyn som taler for begrensninger i rettighetene, og den enkeltes behov for menneskerettslig vern. I krise og krig kan svært sterke samfunnsinteresser tale for at rettighetsbeskyttelsen ikke er like omfattende som i normalsituasjoner. En offentlig krisesituasjon er imidlertid ikke i seg selv tilstrekkelig som begrunnelse for å innskrenke rettighetene. Det forutsettes at myndighetene anser det nødvendig med begrensninger på grunn av forholdene, og begrensningene må være forholdsmessige.

Myndighetene vil ha et forholdsvis betydelig spillerom for å avgjøre om begrensninger er påkrevd og hvilke tiltak som i så tilfelle kan iverksettes. EMD har behandlet enkelte saker hvor staten har derogert fra EMKs rettigheter. Slik rettspraksis gir holdepunkter for at EMD viser en viss tilbakeholdenhet med å overprøve reguleringer i krisetilfeller, se i denne retning blant annet Irland mot Storbritannia (1978) avsnitt 229, Brannigan og McBride mot Storbritannia (1993) avsnitt 59, og Marseghyan mot Armenia (2021) avsnitt 49–55. Unntakslovgivning må samtidig ikke bli brukt som middel til å undergrave de verdier som en demokratisk rettsstat bygger på, se Mehmet Hasan Altan mot Tyrkia (2018) avsnitt 210. EMDs praksis om tiltak under Covid-19-pandemien viser en grad av forståelse for de utfordringer som pandemien representerte for myndighetene, se til illustrasjon Constantin-Lucian Spinu mot Romania (2022) avsnitt 69–72 og Fenech mot Malta (2022) avsnitt 96.

Det er likevel krav om at forholdsmessigheten faktisk blir vurdert. Behovene for begrensninger i rettighetene må identifiseres og forklares, og det må begrunnes hvorfor myndighetene mener tiltakene er nødvendige og forholdsmessige. Rettsteknisk kan forholdsmessighetskravet gjennomføres på ulike måter. Departementet foreslår at krav til nødvendighet og forholdsmessighet fremgår av lovteksten for å synliggjøre betydningen av slike rettssikkerhetskrav. Selv uten eksplisitt regulering vil det stilles krav til forholdsmessighet mellom målsettinger og virkemidler. Departementet understreker betydningen av å utforme forskriftsregelverk og enkeltvedtak som treffes i tråd med lovforslagets fullmaktsbestemmelser innenfor rammene av forholdsmessighetskravet. Utgangspunktet bør være at kravene til overveielse og begrunnelse for forholdsmessighet er naturlige komponenter i utformingen av det

enkelte tiltak. I akutte situasjoner kan det være behov for å lempe på kravene til samtidig begrunnelse. Da er det desto viktigere med grundige redegjørelser for vurderingen av forholdsmessighet så snart forholdene tillater det.

For *rettigheter som pålegger det offentlige handlingsplikter* vil fremgangsmåten for å begrense gjennomslagskraften ta seg noe annerledes ut enn omtalt over. Generelt vil det være grunn til å innfortolke rimelighetsbegrensninger for hva den enkelte kan forvente av offentlige ytelser eller tiltak i sikkerhetspolitisk krise og krig. I enkelte tilfeller vil det være klare holdepunkter i rettighetsbestemmelsene for dette. I andre tilfeller vil det bero på tolkning om og i hvilken grad det er rom for begrensninger i omfanget av slike rettighetskrav, se til illustrasjon Budayeva mot Russland (2008) avsnitt 132–136 og Khlebiuk mot Ukraina (2017) avsnitt 81. Rimelighetsvurderingene vil ha flere likhetstrekk med forholdsmessighetsvurderingene omtalt over. Forhånds-overveielser fra myndighetene vil stå sentralt.

### 3.6 Retten til arbeidskamp

---

Organisasjonsfriheten er forankret i Grunnloven og en rekke internasjonale konvensjoner Norge er bundet av. Grunnloven § 101 andre ledd bestemmer at «alle kan møtes i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner», og må på bakgrunn av forarbeidene antas å ha samme innhold som sine internasjonale forbilder. Organisasjonsfriheten gir arbeidslivets organisasjoner mulighet til å ivareta sine og sine medlemmers rettigheter på en effektiv måte, herunder ved å ta i bruk arbeidskamp. Både arbeidstvistloven og tjenestetvistloven forutsetter en adgang til å ta i bruk arbeidskamp.

Norge har ratifisert flere ILO-konvensjoner til vern om organisasjonsfriheten (konvensjon nr. 87, 98, 151 og 154). Streikeretten er ikke uttrykkelig vernet i konvensjonenes tekst. ILOs overvåkningsorganer mener at retten til å streike er en nødvendig forutsetning for organisasjonsfriheten, og derav også en del av denne. Norge legger tilsvarende forståelse til grunn.

ILOs organer har etablert et sett med kriterier for når inngrep i streikeretten kan anses for å være forenelig med konvensjonene. Streik kan for det første underlegges personelle begrensninger ved at visse arbeidstakergrupper som utøver forvaltningsmyndighet på vegne av det offentlige gis begrenset streikerett. Videre kan arbeidstakere som normalt har rett til å streike, få retten begren-



set ved en akutt nasjonal krisesituasjon. I tillegg vil inngrep i streikeretten også kunne aksepteres dersom streiken setter liv, helse eller personlig sikkerhet for hele eller store deler av befolkningen i fare.

Den europeiske sosialpakt verner streikeretten i artikkel 6 nr. 4. Den må ses i sammenheng med artikkel G, som åpner for at det ved lov kan foretas begrensninger i streikeretten som er nødvendige i et demokratisk samfunn til vern av andre menneskers frihet og rettigheter, eller til vern av offentlige interesser, den nasjonale sikkerhet og moral i samfunnet.

Retten til arbeidskamp er for øvrig etter sikker tolkning beskyttet av retten til organisasjonsfrihet i EMK artikkel 11, SP artikkel 22 og ØSK artikkel 8 nr. 1 bokstav d). Utøvelsen av rettighetene etter disse bestemmelsene kan, av hensyn til offentlige interesser i sikkerhetspolitisk krise og krig innskrenkes dersom det fremgår av lov og begrensningene er forholdsmessige, se punkt 3.5.4.

Begrensninger i retten til arbeidskamp er ikke ukjent i fredstid. Statens bruk av tvungen lønnsnemnd er et eksempel på en begrensning i retten til arbeidskamp. Samtidig står retten til arbeidskamp sterkt i det norske samfunnet.

### 3.7 Det kommunale selvstyret

Det kommunale selvstyret har lenge vært en del av samfunnsordningen i Norge, og handler grunnleggende sett om kommunenes rett til å styre seg selv. Grunnloven § 49 andre ledd grunnlovfester prinsippet: «Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov». I innstillingen fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité er det blant annet understreket at bestemmelsen ikke er ment å være noen «skranke for den funksjons- og oppgavefordeling innen offentlig forvaltning som Stortinget gjennom ordinær lovgivning finner hensiktsmessig», jf. Innst. 182 S (2015–2016) side 7. Bestemmelsen viser samtidig betydningen av at lokale og sentrale myndigheter kan ha ulike oppgaver. Respekt for det kommunale selvstyret er også folkerettslig forankret. Etter Europarådets konvensjon om lokalt selvstyre er norske styresmakter blant annet forpliktet til å hjemle begrensninger i det lokalt selvstyre ved lov.

Departementet understreker at lovforslaget ikke erstatter lokale myndigheters ansvar og plikter. I sikkerhetspolitisk krise og krig vil en rekke sentrale og lokale myndigheter mobiliseres

med sikte på å ivareta både lokale og nasjonale oppgaver og utfordringer. Nasjonens behov som helhet vil likevel måtte gis prioritet. Grunnloven § 49 andre ledd er ikke til hinder for at det gis bestemmelser i lov som begrenser det kommunale selvstyret. Det følger av kommuneloven § 2-2 første ledd at begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret kan gjøres så lenge det er nødvendige for å ivareta nasjonale mål.

### 3.8 Forholdet til EØS-avtalen

Reguleringen av arbeidsmarkedet gjennom sivil arbeidskraftberedskap, kan berøre regler i EØS-avtalens hoveddel og sekundærrettsakter innlemmet i EØS-avtalen. Blant annet kan den frie bevegelsen av arbeidskraft, etableringsfriheten og konkurransesituasjonen påvirkes. Norges forpliktelser etter EØS-avtalen og regler som gjennomfører forpliktelsene i norsk rett kan dermed bli berørt.

Departementet legger til grunn at EØS-rettens regler innehar betydelig fleksibilitet, som i mange tilfeller vil gjøre det mulig å overholde EØS-avtalens folkerettslige og internrettslige forpliktelser også ved sikkerhetspolitisk krise og krig. Iverksettelse av tiltak i tråd med lovforslaget vil ikke uten videre støte an mot EØS-rettslige krav.

EØS-avtalen artikkel 123 bokstav c gjør klart at bestemmelsene i avtalen ikke skal hindre en avtalepart i å treffe tiltak som «den anser vesentlig for sin sikkerhet i tilfelle av alvorlig indre uro som truer den offentlige orden, i krigstid eller ved alvorlig internasjonal spenning som innebærer en fare for krig, eller for å oppfylle forpliktelser den har påtatt seg med sikte på å opprettholde fred og internasjonal sikkerhet». Bestemmelsen åpner for at statene kan gjennomføre tiltak som ellers ville stride mot avtalen. Det er tale om en snever unntaksbestemmelse som på nærmere vilkår gir adgang til å derogere fra EØS-avtalens hoveddel og sekundærrettsakter innlemmet i EØS-avtalen. Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TEUV) har en korresponderende bestemmelse i artikkel 347. I motsetning til EU-rettens derogasjonsbestemmelse, stiller EØS-avtalen artikkel 123 bokstav c ikke formelt krav om konsultasjon med andre traktatparter.

Departementet legger til grunn at situasjonskravet i proposisjonens lovforslag har en parallell i kriteriet «i krigstid eller ved alvorlig internasjonal spenning som innebærer en fare for krig» i EØS-avtalen artikkel 123 bokstav c. Et vilkår for å

gjennomføre tiltak i medhold av derogasjonsbestemmelsen er at det i ethvert tilfelle må vurderes om det konkrete tiltaket er «vesentlig for [Norges] sikkerhet». Det er antatt at statene har forholdsvis vid adgang til selv å avgjøre om vilkårene for derogasjon er til stede.

Departementet forutsetter at utformingen av forskriftsregelverk med hjemmel i lovforslaget ser hen til EØS-rettslige rammer, og at det løpende vurderes om det er påkrevd og mulig med derogasjon etter EØS-avtalen artikkel 123 bokstav c.

### 3.9 Regler som følger av krigens folkerett

Krigens folkerett betegner en del av folkeretten som kommer til anvendelse i væpnet konflikt. Reglene er utviklet i et spenn mellom hensynet til den militære nødvendighet på den ene siden og humanitære hensyn på den andre. Sentralt for lovforslaget er bestemmelser som tar sikte på å verne sivile fra følgene av stridigheter.

Skillet mellom sivile og militære ivaretas i første rekke gjennom definisjonen i Genèvekonvensjonene første tilleggsprotokoll artikkel 50, med videre henvisning til definisjonen av militære i protokollens artikkel 43 og personer som omtalt i Tredje Genèvekonvensjon artikkel 4 A (1), (2) (3) og (6). Sivile personer og sivile objekter skal ifølge første tilleggsprotokoll artikkel 51 (2) og artikkel 52 (1) ikke gjøres til gjenstand for angrep. Sivile personer kan likevel tape sin beskyttede posisjon hvis de tar direkte del i fiendtlighetene, se første tilleggsprotokoll artikkel 51 (3).

Personer som ikke er lovlige mål skal beskyttes mot angrep. Selv om beskyttede personer ikke angripes direkte, vil de i mange tilfeller likevel kunne bli offer for virkningene av angrep på lovlige mål, for eksempel dersom de oppholder seg i nærheten av et lovlig militært mål. Sivile tap ved et angrep kan etter krigens folkerett aksepteres dersom det er proporsjonalitet mellom den forventede konkrete og direkte militære fordel på den ene siden, og risikoen for sivile tap på den andre siden. Partene i konflikten skal likevel utvise kontinuerlig omsorg for å skåne sivile under utføring av militære operasjoner, se første tilleggsprotokoll artikkel 57 (1). Dette innebærer at risiko for følgeskade på sivile skal håndteres og holdes så lav som mulig.

Videre plikter staten å treffe tiltak til vern om sivilbefolkningen etter første tilleggsprotokoll artikkel 58. Det følger av bokstav a at staten så langt det er praktisk mulig skal søke å fjerne sivile

personer og objekter som befinner seg i nærheten av militære mål. Staten skal videre, i samsvar med bokstav b, så langt det er praktisk mulig unngå å etablere militære objekter i eller nær tettbygde områder. Der det ikke har vært mulig, vil det ved fare for væpnet konflikt måtte vurderes tiltak etter bokstav a. Staten skal videre etter bokstav c så langt det er praktisk mulig vurdere andre nødvendige tiltak for å verne sivile fra følgene av militære operasjoner.

Sivile som blir underlagt sivil arbeidsplikt i væpnet konflikt, skal etter forslaget ikke kunne tillegges funksjoner som gjør at de mister sin beskyttede status etter krigens folkerett. De kan ikke settes til oppgaver som innebærer at de tar direkte del i fiendtlighetene.

Distinksjonsprinsippet er et grunnprinsipp i krigens folkerett. Det trekker opp et skille mellom det militære og lovlige mål på den ene siden, og det sivile og ulovlige mål på den andre siden. Det er forbudt å angripe sivile personer og sivile objekter, og disse skal beskyttes mot farene ved militære operasjoner, se blant annet Genèvekonvensjonene første tilleggsprotokoll artikkel 48, 51, 52 og 58 bokstav c.

Staten har ansvar for å ivareta distinksjonsprinsippet, og dermed en plikt til å beskytte sivile personer og objekter. Militære personer og objekter skal holdes adskilt fra sivile personer og objekter. Dette kan blant annet gjøres ved at militære leire og installasjoner ikke etableres like ved skoler eller boligområder. Bruk av synlige kjenningstegn kan også bidra til å sikre ivaretagelse av distinksjonsprinsippet. Uniformering av stridende personer er eksempel på dette. Merking av militære skip som orlogsfartøy og merking av militære luftfartøy med gråfarge og rondell er andre eksempler.

Sivilt personell som brukes av Forsvaret eller totalforsvaret i krig, har i utgangspunktet status som sivile og skal dermed beskyttes mot angrep. Etter dagens struktur og oppbygging har Forsvaret mange sivilt ansatte. Forsvaret er videre avhengig av andre sivile utenfor Forsvaret for å kunne fungere og gjennomføre operasjoner. De sivilt ansatte i Forsvaret kan befinne seg i militære leire, som er lovlige mål. Det samme kan være tilfellet for sivilt ansatte innenfor totalforsvaret og for Forsvarets private leverandører og kontraktører. Denne blandingen av militære og sivile fører til at det i en krigssituasjon vil kunne være utfordrende for motparten å skille mellom disse gruppene. Sivile vil dermed kunne utsettes for en større risiko for angrep, og ikke få den beskyttelse de har krav på etter distinksjonsprinsippet.

Krigens folkerett stiller krav om at sivile ikke deltar direkte i fiendtligheter. Sivile som deltar direkte i fiendtlighetene mister sin beskyttelse mot angrep og blir lovlige mål på lik linje med militært personell, se Genèvekonvensjonene første tilleggsprotokoll artikkel 51 (3). De vil videre kunne holdes individuelt strafferettslig ansvarlig for krigshandlinger, fordi de i motsetning til lovlige stridende ikke nyter strafferettslig immunitet for lovlige krigshandlinger. Sivile som deltar direkte i fiendtlighetene har heller ikke krav på krigsfangestatus. Å bruke sivile på en slik måte vil være i strid med plikten til å beskytte sivile mot farene ved militære operasjoner.

Sivilt personell kan brukes i krig så lenge disse ikke innehar stillinger eller funksjoner som

går over terskelen for direkte deltakelse i fiendtlighetene. Utfordringer kan imidlertid oppstå når arbeid som utføres av sivilt personell, for Forsvaret eller som del av totalforsvaret, får en slik grad av nærhet til militære operasjoner at det oppstår risiko for at disse blir sivil følgeskade. Departementet tar utgangspunkt i at staten vil ha plikt til å ta kontinuerlig omsorg for å skåne sivile under utføring av militære operasjoner, se Genèvekonvensjonene første tilleggsprotokoll artikkel 57 (1). Departementet forutsetter videre at det må etableres mekanismer for risikovurdering av sivil følgeskade som ivaretar Norges folkerettslige forpliktelser. Slike forhold bør berøres i forskriftsregelverk der det er aktuelt.

## 4 Rettstilstanden i andre land

### 4.1 Innledning

I det videre redegjøres det overordnet for reguleringen av sivil arbeidskraftberedskap i andre relevante og sammenlignbare stater. Finlands regulering fremstår som den mest detaljerte. Den omtales først og i størst bredde også fordi dens oppbygging i noen grad har tjent til inspirasjon for departementets forslag.

### 4.2 Finland

Den finske regjeringen satte 6. oktober 2022 ned en bredt sammensatt arbeidsgruppe med oppdrag om å vurdere totalrevisjon av gjeldende beredskapslovgivning. Arbeidsgruppen skal legge frem forslag for å sørge for at beredskapsloven samsvarer med et moderne syn på samfunnets overgripende sikkerhet og de faktorer som truer sikkerheten. Arbeidsgruppens forslag skal etter planen sendes på offentlig høring våren 2025 og overleveres riksdagen høsten 2025.

Gjeldende finsk regulering for å møte ekstraordinære situasjoner er inndelt i tre trinn. For de minst krevende situasjonene har sektorlovgivningen egne hjemmelsgrunnlag. Over sektorlovgivningen ligger den finske beredskapsloven, Beredskapslag av 29. desember 2011/1552, som trinn to. Den finske beredskapsloven har 21 tematiske kapitler der fullmakter for den utøvende myndighet til å håndtere beredskapssituasjoner er samlet. Loven omfatter blant annet kompetanse-hjemler for å sikre finansmarkedet i kapittel 4, sikring av kommunikasjon og transportkapasitet i kapittel 9 og 10, forsvarsmaktens tilgang til varer, objekter og tjenester i kapittel 16, samt organisering av forvaltningen i kapittel 15. Forhold knyttet til arbeids- og tjenesteplikt er regulert i kapittel 13 og 14.

Den finske beredskapsloven er slik sett et samledokument som gir den finske utøvende myndighet oversikt over hjemlene som er tilgjengelige for å håndtere beredskapssituasjoner. Loven fastsetter en felles rammeregulering for blant annet når fullmaktene kan tas i bruk.

Fullmaktene i den finske beredskapsloven kan tas i bruk ved unntakstilstander («Undantagsförhållanden»), jf. § 2. Dette omfatter etter § 3 punkt 1 til 6:

- væpnet angrep eller trussel om dette
- trussel mot befolkning eller næringsliv med alvorlige konsekvenser
- store ulykker med alvorlige konsekvenser
- pandemi
- en rekke samfunnspåvirkninger som har meget stor betydning for samfunnsfunksjoner eller livsbetingelser

Beslutning om å ta i bruk hele eller deler av loven kan fattes etter en normalprosedyre, jf. § 6 eller etter en egen hasteprosedyre, jf. § 7. Ved den ordinære prosedyren kreves beslutning fra både regjeringen og presidenten. Beslutningen skal umiddelbart forelegges nasjonalforsamlingen, som kan oppheve iverksettelsesbeslutningen. Ved bruk av hasteprosedyren treffes beslutningen om iverksettelse av den finske regjeringen alene, og den skal så raskt som mulig forelegges nasjonalforsamlingen.

Regulering av arbeidskraftberedskap i den finske beredskapsloven er fordelt på to kapitler, der kapittel 13 gir mulighet til å regulere arbeidsmarkedet. Reglene i dette kapittelet kan settes i verk ved unntakstilstand grunnet væpnet angrep eller trussel om dette jf. § 91, jf. § 3 nr. 1 og 2.

Den finske reguleringen bygger på en trappe-trinnsmodell med muligheter til å iverksette stadig mer inngripende tiltak i takt med økninger i situasjonens alvorlighetsgrad. Det minst inngripende tiltaket er innføring av en ansettelsesstopp for bedrifter som ikke fyller sentrale funksjoner i det finske totalforsvaret. Ved innføringen av dette tiltaket, kan virksomheter uten slik sentral funksjon bare foreta ansettelser etter godkjenning av den finske arbeidsformidlingen. Motsatt får arbeidsgivere som har en slik sentral funksjon tilsette fritt, jf. § 91. På denne måten styres arbeidskraft mot totalforsvaret, uten at tunge administrative ordninger påvirker tilsettingshastigheten i forsvarsviktig industri og tjenesteytelse. I disse tilfellene kan det også innføres tak

for lønnstillegg samt gjøres unntak fra lovgivning om arbeidstid og rett til ferie, jf. §§ 92 og 93. Unntak på dette trinnet på alvorlighetsstigen kan ikke sette liv eller helse i fare, jf. § 93 siste avsnitt. Det kan også innføres begrensninger på adgangen til å foreta oppsigelser, jf. § 94. Også arbeidstakers rett til å si opp kan begrenses, men kun med en forlengelse av oppsigelsestiden på inntil seks måneder. Oppsigelsesadgangen kan videre begrenses i unntakstilstander begrunnet i annet enn krigsfare, jf. § 93 andre avsnitt.

Dersom disse tiltakene ikke er tilstrekkelige, kan det foretas videre inngrep, herunder pålegge den enkelte arbeidspolitikk etter bestemmelsene i loven kapittel 14. Arbeidspolitikk er etter § 95 begrenset til å omfatte følgende sektorer/behov:

- Forsvaret
- Vernet av befolkningen
- Helsetjenester
- Minimumsforsørgelse
- Særlig viktige produksjoner

Plikten til å stille arbeidskraft til disposisjon påhviler alle mellom 18 og 68 år som er bosatt og har hjemkommune i Finland. Innenfor de vide sektorangivelsene kan personer som omfattes av plikten pålegges å utføre arbeid som er nødvendig for å oppnå lovens formål.

Det er gitt egne regler for å pålegge arbeidspolitikk i helsesektoren for unntakstilstander av andre grunner enn krig, jf. § 95. Slik arbeidspolitikk kan pålegges for inntil to uker av gangen, og dette kan fornyes én gang. Det er ingen tidsbegrensning når Finland er utsatt for et væpnet angrep, eller et annet alvorlig angrep som kan sidestilles med et væpnet angrep eller trussel om ett av disse, jf. § 95 første avsnitt.

Loven regulerer videre plikten til å gi opplysninger til arbeidsmyndighetene, og den stiller særlige innholds krav til vedtak om arbeidspolitikk. Loven fastsetter også regler om fritak, jf. § 98, og nærmere regler om de hensyn som skal tas ved beslutning om pålegging av arbeidspolitikk, jf. § 99. Her fremgår også begrensninger med tanke på reiseavstand for dem med nærmere bestemte omsorgsoppgaver.

Loven omtaler spørsmålet om styring av dem som pålegges arbeidspolitikk. Arbeidsgiver har samme rett til å styre arbeidspolitiktige som ordinære arbeidstakere, jf. § 100. De arbeidspolitiktige skal også lønnes i samsvar med gjeldende tariffavtaler dersom dette foreligger, alternativt i samsvar med normallønn for tilsvarende arbeid. Også andre arbeidsvilkår videreføres, med de unntakene som ellers vil følge av det finske bered-

skapslovens anvendelsesområde. Personer pålagt arbeidspolitikk er omfattet av den finske yrkesskade-loven, jf. § 129. Muligheten for domstolsprøving er særregulert, blant annet ved at søksmål ikke kan gi utsatt iverksetting av vedtak om arbeidspolitikk, jf. § 130.

Det tredje og siste trinnet på stigen utgjøres av Lag om forsvarstillstand av 22. juli 1991/1083. Loven kommer til anvendelse ved en krig på finsk territorium eller sammenlignbare særlige alvorlige interne forhold, jf. § 1. I disse tilfeller kan presidenten erklære «forsvarstillstand», og det utløser lovens fullmakter, jf. §§ 2 og 3. Beslutningen skal hurtigst mulig, og senest innen en uke, fremlegges for nasjonalforsamlingen, jf. § 3 tredje og fjerde avsnitt. Loven gir omfattende fullmakter til den utøvende makt. Blant annet kan militærmyndighetene på enkelte områder kreve arbeidskraft, og de som befinner seg i aktuelle områder og er mellom 18 og 68 år, kan da pålegges arbeidspolitikk inntil 24 dager, jf. §§ 25 og 30.

#### 4.3 Storbritannia

For Norge har den britiske kriselovgivningen tradisjonelt vært av stor betydning. Dette var den kriselovgivningen som den norske London-regjeringen fikk nærmest kjennskap til. Den britiske kriselovgivningen tjente derfor til inspirasjon under andre verdenskrig, og senere for den norske beredskapsloven.

I dag ivaretas behovet for sivile ytelser i beredskapssituasjoner primært gjennom Civil Contingencies Act fra 2004. Det følger av bestemmelsen i avsnitt 22 at:

*(3) Emergency regulations may make provision of any kind that could be made by Act of Parliament or by the exercise of the Royal Prerogative; in particular, regulations may*

*(k) require a person or body to act in performance of a function (whether the function is conferred by the regulations or otherwise and whether or not the regulations also make provision for remuneration or compensation)*

Bestemmelsens ordlyd er vid, og den synes å kunne omfatte også generell arbeidspolitikk i sikkerhetspolitisk krise.

I kontrast til den finske lovgivningen, er det ikke gitt en utfyllende regulering av adgangen til å pålegge en arbeidspolitikk, eller hva plikten nærmere vil bestå av.

#### 4.4 Sverige

Svensk beredskapslovgivning er for tiden under revisjon. Den svenske totalforsvarsordningen er i dag lovregulert primært i to lover: *Lag (1994:1809) om totalforsvarsplikt* og *Lag (1992:1403) om totalforsvar och höjd beredskap*. Totalforsvaret er gjennom førstnevnte lov gjort til et anliggende for alle som er bosatt i Sverige, og omfatter alle svenske borgere fra det året de fyller 16 til og med det året de fyller 72 år. Pliktens innhold er delt i tre distinkte deler, verneplikt, sivil tjenesteplikt og allmenn tjenesteplikt. Allmenn tjenesteplikt kan iverksettes ved forhøyet beredskap. Slik forhøyning av beredskapen kan skje når Sverige er i krigsfare eller når det «råder (...) sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara», jf. sistnevnte lov § 3. Allmenn tjenesteplikt er begrenset til virksomheter med særlig betydning for totalforsvaret. Den svenske regjeringen er gitt fullmakt til å fastsette regler for utpeking av både virksomheter og personell, samt eventuelle fritaksregler.

I likhet med den finske loven, regulerer også den svenske totalforsvarsordningen arbeidsvilkårene for den som pålegges en allmenn tjenesteplikt. Utgangspunktet er det samme som i Finland, nemlig at arbeidsvilkårene skal svare til dem som normalt ville ha vært avtalt for et tilsvarende frivillig arbeidsforhold. Den svenske loven inneholder også bestemmelser om blant annet erstatning og kompensasjon for økte reisekostnader. Videre er den allment tjenestepliktige vernet mot oppsigelse fra sitt ordinære arbeidsforhold, men underlagt særskilte regler for varsling før gjeninntredelse. Også for saksbehandling er det gitt regulering på lovsnivå. Blant annet er adgangen til klage redusert. Det er videre fastsatt hjemmel for straff for forsettlig og uaktsomme overtredelser.

Ved krig eller fare for krig utløses også en rett for den svenske regjeringen til å regulere arbeidsmarkedet mer generelt gjennom en egen arbeidsrettslig beredskapslov, jf. *Arbetsrättslig beredskapslag (1987:1262)*. En beslutning om å benytte fullmaktene etter denne loven må fremlegges for nasjonalforsamlingen innen en måned, og nasjonalforsamlingen må gi sin godkjennelse innen to måneder. Når fullmaktene etter den arbeidsrettslige beredskapsloven benyttes, kan regjeringen gripe inn i tariffavtaler, forby streik og lockout og begrense adgangen til ferie og permisjoner. Det kan også foretas andre endringer i rettsregler som regulerer forholdene mellom arbeidstaker og

arbeidsgiver som er nødvendige for å ivareta behovet til totalforsvaret.

Den svenske regjeringen besluttet 30. september 2021 å opprette en parlamentarisk sammensatt komité med oppdrag å vurdere og foreslå konstitusjonelle endringer i krigstid og i alvorlige kriser i fredstid (som omfatter sikkerhetspolitiske kriser). Komiteen overleverte sin utredning SOU 2023: 75 *Stärkt konstitutionell beredskap* i november 2023.

Komiteen har foreslått justeringer av riksdagens møte- og arbeidsformer i krigs- og krisesituasjoner, og om riksdagens delegasjon av kompetanse i krig. Komiteen har også vurdert om bestemmelsene om krig og krigsfare i regeringsformen av 1974, som er grunnloven om statsstyret, er utformet på hensiktsmessig måte for å unngå misbruk. Endelig har komiteen foreslått å utvide regjeringens kompetanse til å gi regler i eller med sikte på alvorlige kriser i fredstid. Komiteen foreslår at endringene bør kunne tre i kraft 1. januar 2027. Forslaget ble sendt på offentlig høring 21. desember 2023 med høringsfrist 22. april 2024. Regjeringens arbeid med forslagene pågår.

Den svenske regjeringen ga den 12. januar 2023 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i oppdrag å gjennomføre nødvendige tiltak for å forberede beslutning om aktivering av den sivile tjenesteplikten.

Den svenske regjeringen besluttet i juni 2022 å gi en særskilt utreder i oppgave å legge frem et forslag til justert arbeidsrettslig beredskapslovgivning. Utrederen fikk i oppdrag å vurdere lovtiltak for å sikre at arbeidslivets parter har mulighet til å inngå beredskapsavtaler og hvordan partene gjennom avtalemekanismer kan danne særordninger som kan avvike fra lovgivningen i normalsituasjoner. Utrederen ble også bedt om å analysere behovet for tilpasninger i arbeidsmiljølovgivningen, herunder arbeidstidregulering, samt å vurdere behovet for endringer i annen tilstøtende lovgivning av totalberedskapshensyn. Utredningen skulle bygge på et grunnleggende utgangspunkt om styrking av totalforsvaret, og at arbeidsrettslige regler derfor må kunne tilpasses krig, krigsfare og ekstraordinære forhold. Et annet utgangspunkt var at forslagene skulle ha til formål å sikre god arbeidsrettslig beredskap og dermed være enkle å anvende. Utredningen skulle også gjøre en formålsbasert avveining mellom totalforsvarets behov og behovene for en fungerende individuell og kollektiv arbeidsrettslig regulering. Utredningen SOU 2023: 79 *Arbetsrätten under krig og krigsfara* ble levert i november 2023 og sendt på offentlig

høring våren 2024. Regjeringens arbeid med forslagene pågår.

#### 4.5 Estland

---

Estland reviderte i 2022 deler av sin sikkerhets- og beredskapslovgivning, blant annet med sikte på å styrke bestemmelsene om arbeids- og tjenesteplikt. Fra 2022 gir det som i engelsk oversettelse omtales som *National Defence Act* av 11. februar 2015, en rekke nye hjemler for innføring av arbeids- og tjenesteplikter for offentlig ansatte, for estiske statsborgere og for personer med permanent opphold i landet av hensyn til totalforsvaret. Det er gitt særbestemmelser om utgiftsdekning, avlønning og ferieavvikling, samt suspensjon av den enkeltes betalingsforpliktelser med videre. Loven har videre bestemmelser om behandling av personopplysninger, det offentliges erstatningsansvar og straffansvar for brudd på pålagte plikter.

Lovverket har også spredte hjemler for å pålegge arbeidsplikt i særlovgivningen knyttet til spesifikke grupper arbeidstakere, som politi, brannmannskap og helsepersonell. I tillegg finnes det mer generelle regler om arbeidsplikt for sivile kriser og for sikkerhetspolitiske kriser i *State of Emergency Act* av 10. januar 1996.

#### 4.6 Litauen

---

Også Litauen har sett behovet for regler om sivil arbeids- og tjenesteplikt. Den litauiske konstitusjonen slår fast en plikt til å bidra i motstand mot væpnet angrep, og at arbeid ytt i slik motstand ikke skal være å anse som tvangsarbeid.

I krigslovgivningen er nasjonalforsamlingen, eller ved væpnet angrep, presidenten, gitt kompetanse til å innføre unntakstilstand i det som i lovens engelske oversettelse er benevnt som *Law on the State of War (nr VIII-1721)* av 8 juni 2000. En slik erklæring utløser vidtrekkende fullmakter for presidenten, herunder adgang til å innføre arbeidsforpliktelser for personer mellom 18 og 65 år.

#### 4.7 Danmark

---

Danmark har i likhet med Norge regler for å kalle personell inn til tjeneste i forsvar og sivilforsvar.

Det foreligger også hjemmelsgrunnlag for å pålegge private virksomheter ytelsesforpliktelser, se beredskapsloven av 10. juni 2009 med senere endringer, senest i kraft 3. april 2017. I § 56 fremgår det at voksne personer med opphold i landet frem til de fyller 65 år, og som ikke er del av de militært tjenestepliktige, kan pålegges å gjøre tjeneste i redningsberedskapen (såkalt beredskapsplikt) hvis «særlige omstendigheter gjør det påkrevet». Forsvarsministeren fastsetter regler om hvem som kan pålegges beredskapsplikt. Beredskapsplikten gjelder ansatte i så vel offentlig som privat sektor, jf. § 57. Avgjørelse om beredskapsplikt kan ikke påklages, jf. § 58. Det er gitt regler for fritak fra møteplikt i § 59. Brudd på beredskapsplikten er straffsanksjonert, jf. § 67 andre ledd.

#### 4.8 Sammenfattende synspunkter

---

Redegjørelsen i dette kapittelet viser at omfanget og innretningen av reguleringen av sivil arbeidskraftberedskap varierer mellom landene. Alle land som det er redegjort for, anerkjenner at forsvaret av landet bygger på gjensidige avhengigheter mellom militær og sivil sektor.

Den britiske reguleringen fremstår som minst omfattende, med kun ett hjemmelsgrunnlag uten utfyllende regler. Selv om hjemmelen i seg selv er kort og lite konkret, tyder mye på at hjemmelen er robust og vil kunne omfatte de fleste tiltak som britiske myndigheter anser som nødvendige i sikkerhetspolitisk krise og krig. Som følge av lovendringer i 2022, fremstår den estiske lovgivningen i dag å ha en god del likhetspunkter med lovforslaget som fremmes i denne proposisjonen. Den mest detaljerte reguleringen er den finske, men også denne lovreguleringen synes å være avhengig av betydelig underliggende regel- og planverk. Den finske reguleringen har likevel gitt en viss inspirasjon til forslaget, ved at det foreslås flere tiltak med ulik grad av inngripende karakter. Det pågående revisjonsarbeidet i Sverige synliggjør behovet for oppdatering av beredskapslovgivningen i lys av nye trusler og utfordringer, og at dette behovet også gjør seg gjeldende for sivil arbeidskraftberedskap.

## 5 Overordnet om lovforslaget

### 5.1 Omtalen i høringsnotatet

I høringsnotatet fremholdt departementet at det i sikkerhetspolitisk krise og krig vil være behov for sivil arbeidskraft til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner, ivareta sivilbefolkningens grunnleggende behov og understøtte forsvaret av landet. Forslaget skulle gi klarere rammer for regulering av sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig, og legge til rette for planlegging og øving. Departementet vurderte at selv om beredskapsloven § 3 gir hjemmelsgrunnlag til å fastsette regler om sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig, bør det vedtas en nærmere regulering i fredstid som oppstiller klarere rammer for hvordan slike tiltak best kan brukes.

Departementet viste blant annet til at det vil kunne være krevende å utarbeide et tilpasset og treffende regelverk som kan implementeres på kort varsel og at en forhåndsregulering vil kunne ta stilling til og gi rammer for vurdering av en del spørsmål på forhånd. Departementet fremholdt også at rammeregulering gir nødvendig fleksibilitet og viste til at en rekke prosessuelle og innholdsmessige rettssikkerhetsgarantier og verne-regler som samfunnet ikke nødvendigvis vil evne å ivareta dersom krigen er et faktum, likevel kan ivaretas i den lavere enden av konfliktskalaen.

I høringsnotatet foreslo departementet tre bestemmelser om hjemmel for Kongen til å gi forskrifter som kan gjøre endringer i adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold (§ 24 f), regulere arbeids- og tjenesteforhold og arbeidspliktforhold (§ 24 g) samt pålegg om arbeidsplikt (§ 24 h). I tillegg foreslo departementet en bestemmelse om grunnleggende krav til bruken av fullmaktene, herunder situasjonskrav, nødvendighetskrav, forholdsmessighetskrav og meddelelsesplikt til Stortinget.

Departementet viste til at forslaget skulle gi grunnlag for iverksettelse av tiltak med ulik grad av inngrep overfor enkeltpersoner og virksomheter hvor myndighetene skal forsøke å dekke de behovene som oppstår med så lite inngripende tiltak som mulig. Det ble vist til at regulering av

adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold åpner for mer avgrensede tiltak enn adgangen til å regulere arbeids- og tjenesteforhold, samtidig som adgangen til å regulere arbeids- og tjenesteforhold åpner for flere ulike tiltak som etter omstendighetene kan være mer eller mindre inngripende enn regulering av adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold. Som et utgangspunkt mente departementet likevel at det er mest naturlig å kategorisere regulering av adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold som mindre inngripende enn regulering av arbeids- og tjenesteforhold og viste her til at utføringen av arbeidet i utgangspunktet skjer under ordinære rammebetingelser, med mindre arbeidsvilkårene endres. Det ble også vist til at regulering av arbeidsplikt er det mest inngripende tiltaket etter forslaget.

### 5.2 Høringsinstansenes syn

#### 5.2.1 Overordnede syn på forslaget og behovet for regulering

Mange høringsinstanser uttrykker generell støtte til lovforslaget, blant annet *Akershus universitetssykehus HF*, *Arbeids- og velferdsdirektoratet*, *Bergen kommune*, *Elvia AS*, *Energidepartementet*, *Etterretningstjenesten*, *Finnmark fylkeskommune*, *Forsvaret*, *Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening*, *Forsvarsmateriell*, *Færder kommune*, den tidligere *Generaladvokaten*, *International Business Machines AS*, *Luftfartstilsynet*, *Nasjonal kommunikasjonsmyndighet*, *Norges vassdrags- og energidirektorat*, *Oslo politidistrikt*, *Politiets sikkerhetstjeneste*, *Ringerike kommune*, *Rogaland fylkeskommune*, *Sivil klareringsmyndighet*, *Statsforvalteren i Rogaland*, *Statsforvalteren i Nordland*, *Statsforvalteren i Oslo og Viken* og *Statkraft*. *Akershus universitetssykehus HF* uttaler blant annet at forslaget i hovedsak fremstår dekkende for å oppnå lovens formål. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* mener at lovarbeidet er svært viktig og støtter behovet for å utfylle eksisterende regelverk ved å etablere mer definerte rammer for sivil arbeidskraftberedskap,



som er helt nødvendig ved sikkerhetspolitiske kriser og krig. *Etterretningstjenesten* uttaler at forslaget vil gi tydeligere rammeverk for sivil arbeidskraftberedskap og sikre større mobilitet av sivil arbeidskraft i sikkerhetspolitisk krise og krig. Både *Forsvaret*, *Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening* og *Forsvarsmateriell* gir uttrykk for at forslaget vil kunne bidra til å sikre sivilt personell til understøttelse av forsvaret av landet, samt styrke beredskapslovgivningen og beredskapsplanleggingen ved at sivil arbeidskraftberedskap kan planlegges og øves. Både *Statsforvalteren i Nordland*, *Statsforvalteren i Oslo og Viken* og *Statsforvalteren i Rogaland* stiller seg bak innholdet i høringsforslaget og mener dette forslaget gir et godt utgangspunkt for videre forskriftsarbeid. De er enig i at det er riktig med et system der det først forsøkes mindre inngripende tiltak, og om ikke disse fungerer, kan det settes inn sterkere tiltak slik §§ 24 f, 24 g og 24 h er bygget opp.

Både *Askøy kommune* og *Avinor* stiller seg positive til forslaget, samtidig som de legger vekt på at forholdet til krigens folkerett bør være tydelig. Også *Generaladvokaten* uttrykker støtte til forslaget, samtidig som de gir konkrete innspill til lovforslagets regulering av forholdet til krigens folkerett.

Både *Akershus fylkeskommune*, *Buskerud fylkeskommune* og *Innlandet fylkeskommune* uttrykker støtte til lovforslaget, samtidig som de blant annet fremhever fylkeskommunenes oppgaver og kompetanse til å vurdere hva som er nødvendig bemanning for å ivareta samfunnskritiske tjenester i fylkeskommunen. *Buskerud fylkeskommune* etterlyser blant annet en tydeliggjøring av deres rolle som politisk folkevalgt organ og *Akershus fylkeskommune* uttaler at inngrep i deres styringsrett ikke bør settes til side med mindre situasjonen er prekær.

Både *Helse Midt-Norge RHF*, *Helse Nord RHF*, *Helse Vest RHF* og *Helsedirektoratet* uttrykker støtte til forslaget. *Helse Midt-Norge* uttaler blant annet at forslaget er et nyttig grep for å styrke helseberedskapen. Både *Helse Nord RHF* og *Helse Vest RHF* peker på at forslaget er i tråd med anbefalinger fra Totalberedskapskommissjonen og Forsvarskommissjonen. *Helsedirektoratet* uttaler blant annet at de er enige i at det er en fordel med et forberedt rammeverk og behov for prioriteringer på tvers av sektorene, men understreker også at den konkrete situasjonen vil ha stor betydning for hvilken regulering som er nødvendig.

*Norsk Sjømannsforbund* er enig i prinsippet om totalforsvaret av Norge og at også sivile kan pålegges arbeidsplikt i krig. De er enige i behovet

for tydeligere rammer, men mener regjeringens forslag gir for vide rammer og bør presiseres. Forslaget skaper dårlig forutsigbarhet for arbeidstakere og norske bedrifter. Forbundet foreslår at staten involverer arbeidslivets parter i en gjennomgang av lover og tariffavtaler for å identifisere utfordrende bestemmelser under en sikkerhetspolitisk krise eller krig. De påpeker også at lovproposisjonen bør drøfte konsekvensene av at staten blir ny arbeidsgiver ved bruk av rekvisisjonsretten, og at det bør lages rammer for lønns- og arbeidsvilkår som trer i kraft i krise eller krig. De fremhever at skipssikkerhetsloven ikke gjelder Forsvarets skip, noe som må vurderes nærmere ved statens rekvisisjon eller innleie av sivile skip under sikkerhetspolitiske kriser.

*Advokatforeningen* uttaler at de er enige i at sivile også bør kunne pålegges arbeidsplikt i krig som en del av totalforsvaret i Norge, og mener det er positivt at vilkår og rammer for dette blir avklart og tydeliggjort i fredstid. De påpeker imidlertid at lovforslaget slik det ble sendt på høring ikke bidrar til å ivareta behovet for forutberegnelighet og styrket legitimitet. De uttaler blant annet at det ikke er redegjort tilstrekkelig for behovet for lovforslaget ved siden av eksisterende bestemmelser i beredskapslovgivningen. Videre er Advokatforeningen urolig for at forslaget gir for vide fullmakter til regjeringen. De mener at forslaget bør utredes nærmere og peker i den forbindelse særskilt på sentrale spørsmål om konstitusjonelle skranker, parlamentarisk kontroll, domstolskontroll og rekkevidden til fullmaktene.

*Akademikerne* er enige i at det er behov for reguleringer av sivil arbeidskraftberedskap og at ordninger og reguleringer er på plass før en krise inntreffer. De peker blant annet på at flere sektorer vil bli berørt i en krise og at det er viktig og nødvendig med en plan og et lovverk, noe som også har betydning for planlegging og øvelser. De støtter derfor lovforslaget, men peker på flere forhold som de mener bør hensyntas i den endelige reguleringen. Akademikerne viser til at departementet i høringsnotatet uttalte at det ønsker en trappetrinnsmodell i forslaget og i den forbindelse viste til det finske systemet. Akademikerne påpeker imidlertid at forslaget i høringsnotatet ikke er like tydelig i nivåinndelingen og mener dette er en svakhet ved forslaget.

*Befalets Fellesorganisasjon* understreker behovet for arbeidskraft til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner og til understøttelse av landet i sikkerhetspolitisk krise og krig. De viser til at dette er i tråd med NATOs syv forventninger. De viser imidlertid til bestemmelsene i bered-

skapsloven § 18 om at Kongen kan gi forskrifter til gjennomføring av loven og spør hvorfor forslaget ikke er fremmet som forskrift til beredskapsloven. De mener at mobilisering av sivil arbeidskraft burde fremgå av en forskrift til beredskapsloven, fremfor å gjøre endringer i sivilbeskyttelsesloven.

*Datatilsynet* ser positivt på at dette lovarbeidet gjøres før en krise oppstår, men påpeker at lovforslaget burde være forelagt dem før høringen, jf. rådføringsplikten som fremgår av personvernforordningen artikkel 36 nr. 4.

*Den norske legeförening* uttaler at de er enige i behovet for gode beredskapsplaner og viktigheten av å legge til rette for forberedelser, men de har flere kritiske merknader til forslaget. De deler departementets syn på at det er viktig å være i forkant med klare rammer for hva som gjelder når behovet melder seg og at myndighetene må ha nødvendige fullmakter ved krig og krigslignende tilstander. De ser imidlertid ikke at dette er tilstrekkelig begrunnet og mener at det verken er nødvendig eller forholdsmessig å gi så vide fullmakter til regjeringen og departementene. De frykter at dette vil kunne undergrave den parlamentariske kontrollen. De er også kritiske til at forslaget på en omfattende måte kan gripe inn i arbeidsforhold. Generelt mener de at forslaget fremstår for vidtrekkende og innebærer en potensiell fare for at tilliten til myndighetene svekkes.

*Forum for informasjonssikkerhet i kraftforsyningen* uttrykker forståelse for behovet for å ha et effektivt system for sivil arbeidsplikt når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, men påpeker blant annet at det er viktig å finne en balanse mellom behovet for å ivareta samfunnets sikkerhet og det å ivareta selskapenes og de individuelle ansvar, plikter og rettigheter. De uttaler blant annet at det å gi ansatte arbeidsplikt i andre organisasjoner eller på andre lokasjoner i landet vil skape utfordringer for både kraftleveransen og kraftberedskapen lokalt og regionalt. De anmoder om at det heller fokuseres på en tilstrekkelig åpenhet rundt situasjon og behov, samt et enda større samarbeid mellom kraftforsynings-selskapene i situasjoner der dette vil være til rikets beste. De mener at det bør utredes hvilke effekter forslaget vil ha for den enkeltes lønns- og arbeidsvilkår, forsikringer og eventuelle familiære konsekvenser. De mener også at arbeidsplikt bør ha en tydelig tidsbegrensning, samt en tydelig presisering av hvordan økonomiske forhold som eksempelvis økonomiske bindinger til eksisterende arbeidsgiver tenkes løst.

*Benedikte Moltumyr Høgberg*, professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo, argumenterer

for en frivillig ordning og samarbeid med arbeidslivets parter. Hun mener arbeidsplikten bør endres til en frivillig ordning, og at myndighetene bør konsultere arbeidslivets parter for å sikre en praktisk løsning. Hvis dette ikke skjer, må flere grupper unntas i lovforslaget, inkludert dommere, påtalemyndigheten, forsvarsadvokater, kommunalt ansatte og den uavhengige pressen, for å opprettholde den tredje statsmakt. Høgberg etterlyser også en klar problembeskrivelse, en analyse av løsningene, og hvordan forslaget kan gjennomføres i praksis. Hun stiller spørsmål ved behovet for reguleringen og peker på tre hovedutfordringer: manglende konkretisering av beredskapsutfordringer, lite konkret regulering og overdreven makt til regjeringen, samt et manglende individperspektiv i høringsnotatet.

*Kommunesektorens organisasjon* støtter ikke forslaget. De mener det er viktig å utvikle anvendelige beredskapsbestemmelser for sivil arbeidsberedskap, men at forslaget ikke er tilstrekkelig utredet. Bestemmelser til bruk i krisesituasjoner må være tydelige og lett anvendbare, uten tolkningsrom. Forslaget bør ikke behandles før stortingsmeldingen om totalberedskap legges frem, og de viser til Totalberedskapskommissjonens rapport NOU 2023:17 Nå er det alvor. De uttrykker skepsis til om forslaget er nødvendig, og peker på gjeldende rettslige verktøy som nødrett og sektorvise fullmaktsbestemmelser. Forslaget forutsetter heller ikke at Stortinget er satt ut av spill som lovgiver, i motsetning til beredskapsloven. Kommunesektorens organisasjon er bekymret for at forslaget kan redusere tilliten i befolkningen, og mener arbeidsberedskap bør løses gjennom partsamarbeid. *Porsgrunn kommune* legger til grunn høringssvaret fra Kommunesektorens organisasjon.

*Landsorganisasjonen i Norge* er enig i prinsippet om totalforsvaret av Norge og at også sivile kan pålegges arbeidsplikt i krig. Landsorganisasjonen i Norge er også enig i at ramme for å pålegge arbeidsplikt, samt tilside-settelse av lover og forskrifter bør tydeliggjøres, men mener at forslaget gir for vide og for uklare rammer for regjeringens fullmakter. De mener at forslaget verken gir forutberegnelighet eller styrket legitimitet. Landsorganisasjonen i Norge viser videre til at partene i arbeidslivet bør involveres for å gå gjennom og klargjøre aktuelle lover og tariffavtaler som det vil kunne være utfordrende å følge fullt ut i en sikkerhetspolitisk krise eller krig. De viser til at det i Finland har blitt satt ned en arbeidsgruppe med oppdrag å vurdere revisjon av gjeldende beredskaps-

lovgivning, og foreslår at lovforslaget utsettes for å nedsette en lignende arbeidsgruppe.

*Luftambulansetjenesten HF* støtter forslaget. De uttaler blant annet at en lovregulering i fredstid vil sikre forutsigbarhet i krise og krig og legge til rette for forberedelse, planarbeid og øvelser. De foreslåtte endringene i sivilbeskyttelsesloven vurderes i den sammenheng som hensiktsmessige. De støtter også forslag til personelt virkeområde og viser til at det i en alvorlig og kritisk situasjon for landet vil kunne bli behov for arbeidskraften til utlendinger med midlertidig opphold i riket. De støtter også at enkelte forberedende tiltak må kunne gjennomføres uten at grunnvilkåret om at «rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare» er oppfylt.

*Luftfartstilsynet* støtter forslaget og mener at det er et godt og viktig initiativ. De viser særlig til at det er positivt at det legges opp til at det skal utarbeides forskrifter med god involvering av berørte parter i forkant av en eventuell krisesituasjon. Luftfartstilsynet ber departementet vurdere om inndelingen av de tre fullmaktsbestemmelsene på en bedre måte burde speile graden av inngrep, slik som departementet argumenterer for i høringsnotatet. Arbeidsplikt skiller seg mer naturlig fra de to andre, ved at det er tatt inn et «nødvendighetskriterium». Samtidig stiller de spørsmål ved hva som er forskjellen på dette nødvendighetskriteriet sammenlignet med det samme kriteriet i bestemmelsen om grunnleggende krav.

*Meteorologisk institutt* uttaler at forslaget kan sikre at de får tilstrekkelig og kvalifisert arbeidskraft til å oppfylle sine oppgaver effektivt i alle scenarier, og dermed kan legge til rette for god beredskap og fleksibilitet for å raskt tilpasse skiftende behov og situasjoner. Reguleringer kan også sikre bedre samordning av ressurser og prioriteter mellom sivil og militær bruk, noe som er kritisk for nasjonal sikkerhet og samfunnets velfungering.

*Nasjonal kommunikasjonsmyndighet* uttaler at de overordnet støtter og anser det hensiktsmessig og nødvendig med departementets forslag til en lovregulering av sivil arbeidskraftberedskap som angir de ytre rammene for regulering av det sivile arbeidslivet i sikkerhetspolitisk krise og krig. De viser blant annet til at forslaget følger opp anbefalingene fra Forsvarskommisjonen av 2021. Samlet sett mener de at departementets forslag vil gi mulighet til å ivareta nasjonens evne til å opprettholde kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner i krise og krig.

*Nittedal kommune* støtter lovforslaget og viser til at sikkerheten til Norge er viktigere nå enn

etter at den kalde krigen tok slutt. Nittedal kommune peker på at kommune-Norge sysselsetter over en halv million mennesker og sørger for at omfattende og viktige samfunnsoppgaver blir løst til det beste for innbyggerne. I en krisesituasjon kan det bli stort behov for å prioritere annerledes enn det vi gjør i en normalsituasjon, og at ressurser og arbeidskraft omfordales.

*Nordland fylkeskommune* og *Rogaland fylkeskommune* støtter forslaget og legger til grunn at en lovregulering vil sikre forutberegnelighet. Rogaland fylkeskommune mener at en lovregulering vil legge til rette for forberedelse, planarbeid og øvelser. De er videre positiv til at departementet tar utgangspunkt i, og tar hensyn til, NATOs syv grunnleggende forventinger til sivil beredskap.

*Norges juristforbund* støtter ikke forslaget. De viser til at forslaget gir regjeringen lovgivningsmyndighet uten en bred offentlig debatt om hvor grensene for regjeringens lovgivermyndighet skal gå, eller hvordan Stortingets demokratiske kontroll skal opprettholdes. De er bekymret for at forslaget svekker den rettslige og parlamentariske kontrollen av regjeringens bruk av fullmakter. Norges juristforbund mener at vi trenger en overordnet prinsipiell offentlig debatt om bruk av krisefullmakter før regjeringen fremmer lovforslag som reiser prinsipielle spørsmål om vårt demokrati og vår rettsstat. De uttaler også at de ikke kan se at ivaretagelsen av vårt liberale demokrati og vår rettsstat er godt nok ivare tatt ved forslaget.

*Norges kommunistiske parti Østfold* støtter ikke forslaget. De viser blant annet til beskrivelsen i høringsnotatet om krigen i Ukraina og uttaler at USA, EU-land og NATO-land har et stort ansvar for den nåværende sikkerhetspolitiske situasjonen og at man ikke skal lukke øynene for at også andre land, som Norge og andre NATO-land, har deltatt i folkerettsstridige kriger. De viser dessuten til omtalen i høringsnotatet om beredskapsloven av 1950 og uttaler seg i retning av at prosessene rundt vedtakelse av beredskapslovene i første rekke var rettet mot norske kommunister og folk på venstresiden, som i senere tid har vist seg at innskrenket kommunistenes legitime meningsrett.

*Norges Rederiforbund* støtter forslaget og viser til at det i dagens sikkerhetspolitiske situasjon er nødvendig å få på plass et regelverk som gir gode og forutsigbare rammer for regulering av det sivile arbeidslivet under en sikkerhetspolitisk krise eller krig. De peker på at det er avgjørende viktig at man har et klart regelverk som tydelig utpeker hvem

som har ansvar og hvilke eksplisitte tiltak som myndigheter har hjemmel til å iverksette.

*Norgesdemokratene i Tysvær* støtter ikke forslaget. De peker på at forslaget er detaljert og inn- gripende, spesielt ved å tillate pålegg om arbeids- plikt for norske borgere mellom 18–72 år under kriser eller krig, med forhåndsutpeking av kandi- dater og krav om medisinske undersøkelser. Defi- nisjonen av en krise er også vag og åpen, og lov- forslaget begrenser innbyggernes rettigheter mens det øker statens makt.

*Norges vassdrags- og energidirektorat* støtter endringsforslagene og påpeker at kraftforsynin- gen, selv om den i stor grad er norsk, er avhengig av europeisk arbeidskraft både for nybygging og vedlikehold. Ved en trussel mot Norges selvsten- dighet eller sikkerhet, er det ikke sikkert at bran- sjen vil ha tilgang på nødvendig utenlandsk arbeidskraft og materiell. Dette gjelder også andre sektorer som er avhengige av utenlandsk støtte. Personell med kritisk kompetanse innen kraftforsyningen kan få fritak fra Forsvaret ved mobilisering, men har ingen plikt overfor kraftfor- syningen når fritak er gitt. Det er viktig at sivilbe- skyttelsesloven sikrer at arbeidstakere med fritak ikke kan si opp, samtidig som det balanseres mot Forsvarets personellbehov i krisesituasjoner.

*Norsk militærjuridisk forening* støtter at det er behov sivil arbeidsberedskap, men påpeker at for- slaget har noen svakheter slik at deler av saken bør utredes nærmere. Blant annet mener de at forholdet mellom forslaget og beredskapsloven, særlig § 3, bør klargjøres. De stiller også spørsmål ved om det kan være mer hensiktsmessig med en justering av beredskapsloven enn å innføre til- synelatende konkurrerende bestemmelser i sivil- beskyttelsesloven. Dessuten anbefaler de å avvente videre arbeid med forslaget før stortings- meldingen om totalberedskap fremlegges.

*Norsk rikskringkasting* støtter ikke forslaget. Foruten å omtale medienes særlige rolle, peker de på at forslaget reiser grunnleggende problem- stillinger knyttet til parlamentarisk kontroll og domstolskontroll med regjeringens bruk av full- maktene. De mener dette bør undergis en grun- digere vurdering – særlig når forslaget slik det er utformet også kan ramme medienes mulighet til å utføre sin rolle i krig og kriser.

*Norsk TotalforsvarsForum* peker på at de siste års utvikling, og ikke minst dagens sikkerhets- politiske situasjon med krig i Europa, har vist at det er behov for et klarere regelverk hva gjelder bruk av sivil arbeidskraft i krise og krig, slik det også blir påpekt i både Forsvarskommisjonens og Totalberedskapskommisjonens rapporter. De

synes høringsforslaget klargjør en utnyttelse av de samlede ressursene i samfunnet og samtidig ivaretar den enkelte arbeidstakers rettigheter på en god måte. De mener at loven må ta høyde for de arbeidsrettslige forholdene som må gjelde for de som blir mobilisert og at det er viktig med en klar presisering av at det ikke er snakk om tvangs- arbeid, og at fredtidslover og lønnsforhold så langt som mulig bør være gjeldende.

*Næringslivets Hovedorganisasjon* anerkjenner behovet for et slikt regelverk, og er enig i at slike situasjoner kan kreve at staten trekker på sam- funnets samlede ressurser. Samtidig viser de til at lovforslaget gir vide hjemler for Kongen (Regje- ringen) til å fravike ulike lover, tariffavtaler, ulov- festede rettigheter og internasjonale forpliktelser, og at det på den måten innebærer inngrep i og unntak fra grunnleggende rettsprinsipper som den norske rettsstaten bygger på, herunder den private autonomien og næringsfriheten. Når det gis hjemmel for å beslutte slike inngrep i grunn- leggende rettsprinsipper i norsk rett, er det Næringslivets Hovedorganisasjons oppfatning at dette krever så tydelige og avgrensede lovhjemler som mulig. De uttaler også at de nærmere gren- sene for reglene i lovforslaget etter deres syn bør utredes nærmere, fortrinnsvis i samråd med partene i arbeidslivet.

*Næringslivets sikkerhetsråd* mener det er nød- vendig med et regelverk som gir forutsigbarhet for det sivile samfunn og arbeidsliv, spesielt gitt dagens geopolitiske situasjon. Videre mener de at det er viktig å gjøre nødvendige forberedelser i fredstid, og ikke når krisen er et faktum. De viser til at høringsnotatet følger opp Forsvarskommi- sjonen som peker på at myndighetene bør ha hjemmel til å kunne pålegge borgere og bedrifter plikt til å yte nødvendig bistand for å møte nasjo- nale trusler med samfunnets felles ressurser.

*Næringslivets sikkerhetsorganisasjon* peker på egenbeskyttelsestiltak for virksomheter etter sivil- beskyttelsesloven § 23 femte ledd og viser blant annet til at industrivern i fredstid er oppsatt til å redde liv og arbeidsplasser, noe som i krise- og krigssituasjoner ikke blir mindre viktig. De mener at egenbeskyttelsestiltak må vektlegges i fremti- dig forskriftsregulering til de foreslåtte nye bestemmelsene. De mener også at særlig arbeids- plikt og forberedende tiltak, øvelser og forhånds- utpeking til arbeidspunkt må innebefatte og ta høyde for opprettholdelse av egenbeskyttelses- tiltakene industrivernet bidrar med.

*Oslo kommune* har forståelse for at arbeidet med endringer i sivilbeskyttelsesloven er satt i gang. De peker på at det i en krisesituasjon vil

være et stort samtidig behov for kritiske ressurser og kompetanse i flere sektorer, og på ulike nivåer. Samfunnet vil høyst sannsynlig ikke være i stand til å dekke behovet alle steder, og en prioritering vil være nødvendig. Høringsinstansen uttaler at det i krisesituasjoner vil være mange problemstillinger som skal løses, og at hovedprinsipper så langt det lar seg gjøre bør være avklart i forkant. Etter Oslo kommunes vurdering bør det for eksempel inntas bestemmelser slik som i helseberedskapsloven § 4-1 om hvem som har instruksjonsmyndighet.

*Oslo politidistrikt* er positiv til at det foreslås regler om sivil arbeidskraftberedskap. De uttaler at samfunnsutviklingen viser at det norske samfunnet må være forberedt på kriser som kan kreve at vi for en periode fraviker regler som gjelder i en normal-situasjon og at det er en klar fordel at adgangen til å gi slike unntaksbestemmelser blir vedtatt før en krise inntreffer. Oslo politidistrikt bemerker at politiet er en etat som vil ha behov for unntak fra blant annet arbeidstidsbestemmelsene ved visse typer kriser. En særlig problemstilling som vil gjelde for ansatte i politiet er i hvilken grad man kan fravike de kravene som normalt gjelder for ansettelse i politistillinger, herunder kravene for tildeling av full eller begrenset politimyndighet.

*Politidirektoratet* oppfatter problemstillingene som reises i høringsnotatet som nødvendige og tidsriktige og at det vil bidra til å svare ut flere punkter fra evalueringer. De mener at endringene som foreslås vil gi et felles utgangspunkt for videre planarbeid som må iverksettes for å samordne og harmonisere beredskapsaktørens planverk. Politidirektoratet viser til at dersom rikets selvstendighet eller sikkerhet er truet, vil politiet ha behov for tilførsel av arbeidskraft, eksempelvis til politiets ivaretagelse av grensekontroll og grenseforvaltning. Dette er et vesentlig ansvarsområde og oppgavefelt innen totalberedskapen og totalforsvaret.

*Politiets sikkerhetstjeneste* stiller seg bak departementets vurdering av behov for sivil arbeidskraft og henvisningen til den sikkerhetspolitiske situasjonen.

*Porsgrunn kommune* legger til grunn høringsvaret fra Kommunesektorens organisasjon.

*Riksadvokaten* anerkjenner rikets behov for en modernisert og utfyllende fullmaktslovgivning som gir forutsigbare og fleksible rammer for reguleringen av det sivile arbeidslivet når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. En vesentlig fordel med lovforslaget er at det legger til rette for at sentrale spørsmål kan avklares i forkant av en hendelse. Riksadvokaten slutter seg til

departementets vurderinger om behovet for mer anvendelige og presise fullmakter for mobilisering av sivil arbeidskraft, slik dette er beskrevet i høringsnotatet.

*Sivil klareringsmyndighet* støtter de foreslåtte endringene, og uttaler at til tross for at reglene kan få svært inngripende følger, vil det, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kunne være behov for slike regler. Dagens sikkerhetspolitiske situasjon tilsier nødvendighet av et regelverk som gir slike rammer for regulering av sivil arbeidsliv i krise og krig.

*Arbeidsgiverforeningen Spekter* uttaler at en sektorovergripende lovhjemmel om bruk av arbeidskraft i krise og krig i utgangspunktet vil kunne bidra til styrket beredskap, skape bedre samhandling og grunnlag for øvelser, og gjøre forberedelser som setter oss i bedre stand til å møte ukjente kriser og krig. Arbeidsgiverforeningen Spekter mener at mulighetene til å gi forskrifter på dette området utfordrer både den individuelle og kollektive arbeidsretten, herunder de sentrale tariffpartenes plikter og avtalekompetanse. Partene i arbeidslivet burde etter deres syn vært trukket inn i arbeidet før man fremmer et endelig lovforslag. Videre viser Arbeidsgiverforeningen Spekter til at vurderinger av at vedtak ikke er mer inngripende enn nødvendig vil være skjønnsmessige og reise en rekke spørsmål. Arbeidsgiverforeningen Spekter mener derfor det vil være nødvendig med enn bredere gjennomgang av de begrensninger som kan gjøres i lov- og avtaleverk.

*Statens arbeidsmiljøinstitutt* slutter seg til begrunnelsene for endringsforslagene, som er i tråd med totalforsvarskonseptet og viktigheten av et sivilsamfunn som har tilstrekkelig motstandskraft og beredskap mot redusert funksjon i tilfelle krise og krig. De har merket seg at høringsnotatet inneholder formuleringer om viktigheten av gode arbeidsforhold, forutsigbarhet og trygghet for økonomi og helse knyttet til arbeidsforhold, og at arbeidsmiljøfaktorer med betydning for arbeidstakernes helse og funksjonsevne kan settes under press ved en eventuell beordringssituasjon. Høringsinstansen poengterer at de faktorene som er determinanter for arbeidshelse og funksjonsevne, og som er sentrale i arbeidsmiljølovgivningen, vil være minst like avgjørende for sivilsamfunnets produksjonsevne i en krigs- og krisesituasjon.

*Troms fylkeskommune* stiller seg bak det fremlagte forslaget og viser til at det representerer en oppdatering av regelverket og en utvikling av totalberedskapskonseptet. De viser til Forsvars-

kommisjonen og Totalberedskapskommisjonen sine utredninger, herunder behovet for at kommunene i Troms og Finnmark har tilstrekkelig med ressurser og kompetanse til å ivareta sikkerhet og beredskap i regionen.

*Unio* er enig i at det er behov for endringer dersom dagens regler ikke gir tilstrekkelig hjemmel for arbeidsplikt i tilfeller der sikkerhet eller selvstendighet er truet, men er skeptiske til at regjeringen får generell lovgivningsmyndighet på arbeidslivets område og kan fravike alle lover, forskrifter og tariffavtaler. *Unio* understreker viktigheten av partssamarbeid og foreslår frivillige løsninger som nasjonale kriseavtaler for å få ekstra arbeidskraft. De påpeker også at endringene i sivilbeskyttelsesloven bør koordineres med helseberedskapsloven, som nå er under revisjon, og foreslår at det nedsettes et nasjonalt utvalg for å vurdere fullmaktslovgivningen under store kriser.

*Hovedorganisasjonen Virke* støtter at det gjøres en endring og tydeliggjøring av dagens regelverk, og er enig i at det er behov for en utvidet hjemmel i loven. De mener imidlertid at forslaget, slik det nå foreligger, er for dårlig utredet. Høringsinstansen mener på generelt grunnlag at forholdet til annet regelverk som regulerer arbeids- og tjenesteforhold, også i krisetid, burde være omtalt nærmere og avklart. På generelt grunnlag mener de også at utfordringer med tilgang på arbeidskraft først bør søkes løst gjennom justeringer i alminnelig regelverk, fremfor mer inngripende reguleringer med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven. *Hovedorganisasjonen Virke* støtter forholdsmessighetskravet.

*Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* uttaler i sitt høringsssvar at de har forståelse for behovet for forslaget til nytt kapittel i sivilbeskyttelsesloven, men peker samtidig på at temaene som omtales pålegger private borgere plikter som griper inn i den enkeltes frihet. Høringsinstansen viser til at de forstår bakgrunnen for forslaget slik at det vil kunne gi et oppdatert regelverk, som skal sikre fleksibilitet for den konkrete situasjonen, samt sikre demokratisk kontroll ved å forhåndsforankre sentrale problemstillinger og avveininger som kan gjøre seg gjeldende. De uttaler i den forbindelse at det dermed er viktig å ta med seg dette i vurderingen av behovet for det nye kapittelet, og hvor langt kapittelet skal gå.

### 5.2.2 Anvendelse og praktisering av lovforslaget

*Akershus fylkeskommune* har i sin høringsuttalelse påpekt at fylkeskommunen er avhengig av digitale

systemer i sin tjenesteutøvelse, og at dersom nøkkelpersoner som opererer de digitale tjenestene settes inn i sivil arbeidsberedskap, vil dette kunne svekke fylkeskommunens tjenesteleveranse. De mener at det er et behov for å styrke disse tjenestene og viser til at det er nærliggende at cybertrusselen vil øke i en situasjon hvor det er behov for sivil arbeidskraftberedskap. Videre peker de på at forflytning av personell må skje etter en helhetlig nasjonal plan og at det er viktig å unngå at enkelte geografiske områder får en reduksjon i bemanning som gjør at de ikke kan gi forsvarlige tjenester til sårbare brukere.

*Akershus universitetssykehus HF* uttaler at forslaget til fullmaktsbestemmelsene så langt som mulig bør utarbeides i fredstid. De påpeker at dette kan gjøre det enklere å gjennomføre et balansert partssamarbeid og øke aksepten for konsekvensene av bestemmelsene når disse eventuelt må anvendes.

*Arbeids- og velferdsdirektoratet* støtter at forslaget legger til rette for at det kan vedtas forskrifter om sivil arbeidskraftberedskap, men påpeker nødvendigheten av å utarbeide disse forskriftene på forhånd. Slike utkast til forskrifter bør være gjenstand for øvelser slik at det kan gjøres eventuelle endringer og tilpasninger før det oppstår en situasjon som utløser behov for sivil arbeidskraft. De peker særlig på høringsnotatets omtale om at regulering av sivil arbeidskraftberedskap reiser en rekke spørsmål, blant annet om personkrets, unntaks- og fritaksordninger og tilpasning til andre regler. Videre viser høringsinstansen til at det er nødvendig å balansere behovet for skjønnsmessige bestemmelser tilpasset konkrete forhold med behovet for effektiv saksbehandling. De etterlyser klare og forutsigbare regler som sikrer liten grad av individuell tilpassing.

*Befalets fellesorganisasjon* viser til det økende behovet for helsefaglig kompetanse på sivil side, som også skaper utfordringer med rekruttering til Forsvarets sanitet. De påpeker at samordning av utdanning og rekruttering vil kunne øke muligheten til å få levert helsetjenestene som Forsvaret har behov for. De understreker også at i en gitt situasjon vil det være et stort behov for tjenester fra den sivile helsesektoren og påpeker at det i høringsnotatet ikke er skrevet noe om hvordan dette er tenkt gjennomført i praksis og hvilke eventuelle samtidighetskonflikter som kan oppstå når det er behov for de samme personellressursene.

*Bergen kommune* understreker kommunens sentrale rolle i sikkerhets- og beredskapsarbeid

og deres ansvar for å sikre tilstrekkelig personell i kritiske samfunnsfunksjoner. De mener derfor at det er viktig at avgjørende og nødvendig personell beholdes og kan disponeres av kommunen. Bergen kommune peker også på viktigheten av saklig og enhetlig informasjon fra myndigheter til befolkning om beredskapsplikt og mulig tjenesteplikt.

*Forsvars- og Sikkerhetsindustriens forening* uttaler at det på forhånd bør utarbeides forslag til forskrifter som kan iverksettes når lovens forskriftshjemler kommer til anvendelse, og at slike forslag bør bli sendt på høring. Når det foreslås inngripende tiltak overfor private virksomheter og enkeltpersoner, er det viktig at forskriftene underlegges demokratiske prosesser som sikrer legitimitet og forutberegnelighet.

*Forsvarsbygg* påpeker blant annet at det ikke fremgår av høringsnotatet når, av hvem og hvordan forskrifter er tenkt utarbeidet. De mener at flest mulig forskrifter bør være klargjort på forhånd for at det skal kunne gi størst nytteverdi og forutberegnelighet i utvikling av planverk og til bruk i øvelser, samt når et eventuelt behov for pålegging av sivil arbeidskraft eventuelt inntreffer. Forsvarsbygg mener også at det på et så tidlig tidspunkt som mulig bør avklares hvordan arbeidsplikten er tenkt gjennomført og viser blant annet til hvem som vil ha det overordnede ansvaret for personellet, hvor og når vedkommende skal møte opp og hvordan personellet skal varsles. Det bør også avklares på forhånd hvilke øvrige rettslige rammer som skal gjelde for arbeidsforholdet.

*Helse Nord RHF* fremhever blant annet at helsevesenet er underdimensjonert for å kunne håndtere en større nasjonal krise, der personellknapphet vil være en utfordring. De viser til at leverandører av varer og tjenester til helsesektoren også vil kunne få behov for tilførsel av arbeidskraft. De uttaler videre at helseberedskapsloven kan bidra til å sikre tilstrekkelig personell til spesialisthelsetjenesten, men at forslaget ytterligere vil kunne bidra til å sikre nødvendig sivil arbeidskraft for å dekke avhengighetene til samfunnet for øvrig. De uttaler at det er viktig med en god ramme rundt forberedelser, planverk og øvelser og et oppdatert regelverk som endringsforslaget legger opp til. Høringsinstansen påpeker også at det er viktig at de ulike ordninger og lovverk som regulerer bruk av arbeidskraft i sikkerhetspolitisk krise og krig blir tilstrekkelig koordinert.

*Benedikte Moltumyr Høgberg*, professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo, etterlyser en tydelig beskrivelse av beredskapsproblemet, en

analyse av tilnærminger og løsninger, samt hvordan forslaget kan gjennomføres i praksis for enkeltpersoner, bedrifter, arbeidslivets parter og kommuner. Hun mener tiltakene kun ivaretar justis-siden av departementets oppgaver, ikke beredskaps-siden. Høgberg peker på de fire beredskapsprinsippene og etterlyser en utredning av hvordan disse prinsippene ivaretas ved mobilisering av sivilbefolkningen før forslaget sendes til Stortinget. Hun fremhever to utfordringer: mangel på arbeidskraft i Norge og usikkerheten om arbeidsplikt vil ha stor oppslutning i en krisesituasjon. Høgberg mener ordningen bør baseres på frivillighet og samarbeid med arbeidslivets parter og kommuner.

*Kommunesektorens organisasjon* uttaler blant annet at det er en svakhet ved forslaget at det ikke gir noen materiell beredskapsveiledning, ut over antydningen om at departementet kan gripe inn ved en krise. De mener blant annet at partene i arbeidslivet ikke blir bedre forberedt ved forslaget, og at en materiell forhåndsregulering av tilfellene omtalt i forslaget § 24 e vil bidra til større forutberegnelighet. De er bekymret for at forslaget er egnet til å skape usikkerhet og er utfordrende å innrette seg etter. Kommunesektorens organisasjon påpeker at forslaget bør reflektere kommunesektorens evne og vilje til å håndtere krisesituasjoner og viser til at kommuner og fylkeskommuner knapt er omtalt. De uttaler blant annet at kommuner og fylkeskommuner står i førstelinjen, både som myndigheter og ansvarlig for samfunnskritiske tjenester og vil ha en særegen oppgave i å regulere nødvendig og saklig respons på behovene som oppstår. I omtalen av NATO syv grunnleggende forventninger er det helt sentralt at det fremgår at disse forventningene gjelder helt ned til lokalt plan. Kommunesektorens organisasjon peker på at det i forbindelse med utvikling av arbeidskraftberedskap bør klargjøres hvilket ansvar NAV har for å holde samlet oversikt over arbeidskraft, koblet sammen med oversikt over personell som er beredskapsdisponert i Forsvaret og Siviltforsvaret. 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.

*Nasjonal kommunikasjonsmyndighet* uttaler at forslaget sier noe om «hva» og «hvorfor», og mener at man bør nevne noe om «hvordan» det er tenkt gjennomført i praksis. Selve operasjonaliseringen anser de som svært viktig, og foreslår at man utarbeider noen forskrifter, eventuelt vedtak i

forkant, som er med på å tydeliggjøre hvem som kan gjøre hva, avhengig av hvor man er på kriseskalaen.

*Oslo politidistrikt* fremhever at forutsigbarhet er essensielt for at slike unntaksregler forslaget oppstiller, skal kunne fungere etter hensikten. De uttaler at dette omfatter både forutsigbarhet om unntaksreglene innhold og forvaltningen av disse, eksempelvis hvem som avgjør om det skal gjøres unntak fra unntaksreglene.

*Sivil klareringsmyndighet* uttaler at de er en samfunnskritisk virksomhet som etter all sannsynlighet vil ha en viktig samfunnsoppgave ved sikkerhetspolitisk krig og ulike typer kriser. De mener derfor at det vil være avgjørende at Sivil klareringsmyndighet har tilstrekkelig personell til å levere på sine kjerneoppgaver, også under sikkerhetspolitisk krise og krig. Etter deres syn bør dette hensyntas i vurderingen av eventuell regulering av arbeidsforhold. Den samfunnskritiske virksomheten vil selv være den som best kan vurdere om det er forsvarlig å avgi ressurser. Sivil klareringsmyndighet oppfordrer derfor til at en vurdering av den berørte samfunnskritiske virksomheten bør veie tungt, samt at det vil være behov for en tydeliggjøring av hvem som har avgjørelsesmyndighet.

*Innlandet fylkeskommune* uttaler at fylkeskommunen løser en del av oppgavene gjennom avtaler med private aktører, og en del av personellet som løser disse oppgavene, ikke har norsk statsborgerskap. Dette vil kunne gi utfordringer både med hensyn til kriseberedskap og med tanke på å opprettholde kjernefunksjoner når krisen inntreffer. De påpeker også at det bør vurderes behov for beredskapsklausuler i kontrakter som inngås med private leverandører.

*Norges Rederiforbund* påpeker at det som en del av reguleringen av arbeidslivet ved en sikkerhetspolitisk krise, er avgjørende med godt samarbeid mellom myndighetene og næringen innenfor rammen av Nortraship som mekanisme for nasjonal skipsfartsberedskap. Dette er særlig viktig når det gjelder spørsmålet om tilgjengeligheten av utenlandsk mannskap på norske skip og reguleringen av deres arbeidsvilkår i tilfelle krise og krig.

*Norges vassdrags- og energidirektorat* ser flere fordeler ved at forskrifter så langt mulig fastsettes i fredstid. Dette er etter deres syn viktig for å unngå diskusjoner i en tilspisset situasjon. Det er også viktig for å oppnå best mulig harmonisering med andre nasjonale tiltak som sivilt beredskapssystem med videre. Norges vassdrags- og energidirektorat peker på viktigheten av at nødvendig

personell i kraftforsyningen blir værende i kraftforsyningen i en situasjon der rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

*Oslo kommune* stiller på overordnet nivå spørsmål ved om forslaget bør utredes videre. De oppfordrer departementet til å balansere beredskapsprinsippene i det videre lov- og forskriftsarbeidet, i tråd med Totalberedskapskommissjonens anbefalinger. For å sikre samfunnets tillit, er det viktig at prosessen er forståelig, gjenkjennbar og transparent. De savner en omtale av hvordan staten skal samordne seg i krisesituasjoner. Legitimitet og oppslutning kan sikres gjennom en helhetlig redegjørelse for horisontal og vertikal samordning på alle nivåer. De påpeker at høringsnotatet berører vidtrekkende og inngripende problemstillinger og at endringer i sivilbeskyttelsesloven bør ses i sammenheng med nasjonal prioritering på samfunnsikkerhetsområdet.

*Statens jernbanetilsyn* viser til forskrift om nasjonal beredskap på jernbane, som har som formål å sikre samfunnet tilgang på jernbaneressurser i ekstraordinære situasjoner, krise og krig. De bemerker at en formålstjenlig iverksettelse av bestemmelsene i forslaget forutsetter gode mekanismer for samordning og prioritering mellom sektorer.

*Hovedorganisasjonen Virke* mener det er behov for sterkere dialog i trepartssamarbeidet i det videre arbeidet med lovendringen. Høringsinstansen mener også at det bør utarbeides skisser til forskrifter som raskt kan tre i kraft i ulike scenarier. De mener på generelt grunnlag at det er behov for en nærmere beskrivelse av virksomheters plikter, rettigheter og roller i situasjonene som reguleres i dette regelverket. Hovedorganisasjonen Virke mener at arbeidsgivers og virksomhetens rolle er for dårlig utredet, både prinsipielt og praktisk.

*Nordland fylkeskommune* anbefaler at man i forbindelse med endring i sivilbeskyttelsesloven ser på statsforvalterens rolle opp mot sivilbeskyttelsesloven.

*Statsforvalterne i Nordland, Oslo og Viken og Rogaland* har alle fremhevet statsforvalterens rolle øverst i krisespekteret, og mener det er viktig at denne blir riktig beskrevet i videre arbeid med forskrifter. De viser til Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, hvor det blant annet fremgår at Statsforvalteren under væpnet konflikt, krigsfare og lignende forhold «om nødvendig og i samarbeid med andre myndigheter skal samordne og prioritere mellom sivile behov og videreformidle ekstra



ressurser til kommunene.» De viser også til beredskapsloven § 5 som gir Kongen hjemmel til i visse situasjoner å gi statsforvalteren og andre lokale forvaltningsorganer fullmakt til å gi bestemmelser som nevnt i beredskapsloven § 3.

*Etterretningstjenesten* uttaler at Forsvaret har kommersielle avtaler av ulikt omfang med private aktører og næringsliv, om støtte og samarbeid. Det er også inngått avtaler med sivile personer for å sikre beredskap. Det vil være en risiko for samtidighetsproblematikk ved at sivile personer det allerede er opprettet avtaler med, har sitt ansettelsesforhold i for eksempel brann- eller helsevesenet. Etterretningstjenesten mener det bør vurderes om det skal reguleres på hvilken måte den nærmere prioriteringen bør skje, og hvem som i siste ledd har myndighet til å beslutte dette. En forhåndsutpeking av arbeidstakere til arbeidspplikt til ulike funksjoner ville avhjulpet problemstillingen, ettersom prioriteringen da allerede vil være gjennomført.

*Finnmark fylkeskommune* påpeker blant annet at Finnmark er spesielt sårbart, både på grunn av den strategiske beliggenheten nær grensen til Russland og på grunn av demografiske kjennetegn med en liten og spredt befolkning.

*Helsedirektoratet* er enig i at dersom det oppstår en sikkerhetspolitisk krise eller krig i Norge, vil det være helt avgjørende at arbeidskraftressursene i landet kan disponeres med stor grad av fleksibilitet, og at det vil være helt nødvendig å prioritere arbeidskraften til de oppgavene og funksjonene som det er størst behov for i en gitt situasjon. Høringsinstansen er videre enig i prinsippet om at når det er en krise, må man tenke helhetlig og på tvers av sektorene. De peker på at i helsesektoren er prioriteringskriteriene alvorlighet, nytte og ressursanvendelse en nyttig rettesnor for hvordan man fordeler ressurser til pasienter med behov for helsehjelp, under henvisning til Meld. St. 38 (2020–2021) og at ved ressursknapphet kan man tenke tilsvarende på tvers av sektorene.

*Statkraft* viser til at alle kritiske samfunnsfunksjoner i større eller mindre grad er avhengig av stabil kraftforsyning. Til forskjell fra andre land, er også en vesentlig del av oppvarmingen av bygg basert på elektrisk energi i Norge, og svikt i kraftforsyningen er derfor en hendelse som potensielt kan få store konsekvenser. Statkraft mener at behovet for å prioritere arbeidskraft til å opprettholde kraftforsyningen reflekteres på en god måte i høringsnotatet. Statkraft minner også om at kraftsektoren har en internasjonal leverandørkjede.

*Politidirektoratet* uttaler at det har det vært vanskelig å identifisere gap i behovet for arbeidskraft i de ulike sektorene, på grunn av manglende dimensjonerende sektorovergrepene scenario.

*Statens arbeidsmiljøinstitutt* viser til den offentlige debatten om inngrep i personlig integritet og avgrensning av den enkelte borgers handlefrihet under eventuell gjennomføring av beordringstiltak. De uttaler at forberedelse, trening og frivillighet i noen grad kan kompensere for ulempene som følger av beordringstiltak, og at en god situasjonsanalyse og riktig gjennomført risikokommunikasjon med begrunnelse av de valgte handlingsalternativene til myndighetene i en krigs- eller krisesituasjon derfor er av stor betydning for landets motstandskraft ved slike situasjoner.

*Næringslivets Hovedorganisasjon* oppfordrer lovgiver til å formulere en mal for forskrift. Dette vil etter Næringslivets Hovedorganisasjons oppfatning kunne besvare en del spørsmål og uklarheter med hensyn til konsekvensene for arbeidslivets parter.

*International Business Machines AS* uttaler blant annet at det er viktig at forskriftene diskuteres og inkluderer bidrag fra en bred gruppe berørte, også fra private virksomheter. Målet bør være et balansert regulatorisk rammeverk som sikrer nødvendig nasjonal sikkerhet basert på økonomiske og operasjonelle vilkår som er relevante og akseptable for både offentlig og privat sektor.

*Luftfartstilsynet* ber departementet vurdere hvordan det kan sikres at oppfølgingsarbeidet med fastsettelse av forskrifter gis tilstrekkelig prioritet og gjennomføringskraft. Luftfartstilsynet mener departementet bør vurdere om et krav til oppfølging skal sikres gjennom tidsfrister fastsatt i lov. Luftfartstilsynet mener også at departementet bør vurdere å fastsette høyere rettslige terskler for å fastsette forskrifter og treffe enkeltvedtak som ikke har fulgt de ordinære utredningsprinsippene etter forvaltningsloven.

## 5.3 Departementets vurdering

### 5.3.1 Overordnet om det faktiske og juridiske behovet for fullmakter til å regulere det sivile arbeidslivet i sikkerhetspolitisk krise og krig

Etter departementets vurdering er uttalelsene i forarbeidene til beredskapsloven av 1950 også av relevans for dagens situasjon. Departementet uttalte i Ot.prp. nr. 78 (1950) på side 4 følgende:

«Som den internasjonale situasjon i de senere år har utviklet seg, må det anses uforsvarlig å se bort fra muligheten av at landet kan bli innblandet i en ny krig. Vi må også regne med muligheten av at en særlig kritisk utenrikspolitisk situasjon vil kunne utløse aktivitet innen Norges grenser av slik art at rikets selvstendighet og sikkerhet blir satt i fare, selv om det ikke foreligger krig eller en direkte krigstrussel. I slike situasjoner – hvor rikets selvstendighet eller sikkerhet står på spill – vil Regjeringen ha både rett og plikt til å sørge for den maksimale utnyttelse av landets forsvarskrefter, selv om det må skje utenom rammen for fredslovgivningen. Det er selvsagt umulig på forhånd å ha oversikt over hvordan en eventuell krigs- eller krisesituasjon vil utvikle seg. De oppgaver som Regjeringen og militærledelsen vil bli stilt overfor, vil ikke kunne løses på grunnlag av detaljerte lovregler vedtatt i fredstid. Og en kan ikke regne med at Stortinget, selv om det får anledning til å utøve sine forfatningsmessige funksjoner, vil makte å løse lovgivningsoppgavene i det tempo som situasjonen krever. Det vil derfor neppe være meningsforskjell at Regjeringen under slike forhold nødvendigvis må ha en mer vidtgående myndighet til på egen hånd å utferdige bestemmelser av lovgivningsmessig innhold enn den har under normale forhold. Det samme gjelder med hensyn til adgangen for den militære ledelse til på krigsskueplassen å gripe inn med slike tiltak som den militære situasjonen til enhver tid krever».

Departementet merker seg at flere høringsinstanser mener at forslaget ikke er godt nok utredet. Særlig fra partene i arbeidslivet etterlyses det mer involvering av dem både før proposisjonen fremmes og ved bruk av fullmaktene. Flere mener også at forslaget innebærer for vide fullmakter til regjeringen uten tilstrekkelige mekanismer til å føre kontroll med bruken. Departementet har særlig merket seg høringsinnspillet fra Norsk Sjømannsforbund som mener at høringsnotatet manglet beskrivelser av erfaringene fra andre verdenskrig, hvor norske sjøfolk ble pålagt arbeidspunkt, og lærdommene i etterkrigstiden knyttet til kompensierende tiltak, anerkjennelse og støtteordninger.

Departementet fastholder at det er behov for fullmaktslovgivning om sivil arbeidskraftberedskap. Rent faktisk er det klart at det vil være behov for å trekke på sivilsamfunnets samlede ressurser i sikkerhetspolitisk krise og krig, samt at den tilgjengelige arbeidskraften både kan

mobiliseres og prioriteres for å understøtte forsvaret av landet, ivareta sivilsamfunnets grunnleggende funksjonalitet og beskytte sivilbefolkningen. Regulatorisk mener departementet at selv om beredskapsloven § 3 i dag gir fullmakt til å regulere det sivile arbeidslivet i sikkerhetspolitisk krise og krig, gir forslaget mer treffsikre og forutsigbare fullmakter som plasserer ansvaret for håndtering av sivil arbeidskraftberedskap hos regjeringen. Videre legger forslaget til rette for at en rekke sentrale spørsmål kan tas stilling til på forhånd og gir virkemidler som kan understøtte sivil arbeidskraftberedskap som tiltak i det sivile krigsforberedende arbeidet som foregår i fredstid. Den utøvende makt ligger i tråd med Grunnloven § 3 til Kongen og det er i henhold til Grunnloven § 25 Kongen som har høyeste befaling over rikets land- og sjømakt. Videre følger det av Grunnloven § 26 første ledd at Kongen kan innkalle tropper, begynne krig til forsvar av landet og slutte fred, inngå og oppheve forbund, sende og motta sendemenn. Regjeringen har et ansvar for å påse at nødvendige virkemidler til å ivareta sitt ansvar foreligger. Allerede i gjeldende beredskapslov har Stortinget gitt den utøvende makt omfattende kompetanse til å gi nærmere bestemmelser «av lovgivningsmessig innhold» også for regulering av sivil arbeidskraftberedskap. Beredskapslovens system er imidlertid sektoruavhengig, overordnet og beregnet på situasjoner der Stortinget ikke på forhånd har utformet fullmaktslovgivning.

Etter departementets forslag vil regjeringen i sikkerhetspolitisk krise og krig ha særskilt fullmakt i lov til å gi forskrifter om sivil arbeidskraftberedskap som er tilpasset saksområdet og de aktuelle ekstraordinære forhold. For slike situasjoner kan detaljene i reguleringen ikke uten videre fastsettes på forhånd nettopp fordi det nærmere innholdet vil bero på den konkrete situasjonens karakter. Det bør i slike helt ekstraordinære situasjoner foreligge nærmere angitte fullmakter for den utøvende makt til å gi bestemmelser som kan fravike gjeldende lovgivning på området for sivil arbeidskraftberedskap, og som ut fra sitt innhold under normale samfunnsforhold i større grad ville følge av lov.

Etter høringen oppfatter departementet at det er bred enighet om at det er et behov for fullmakter til å regulere det sivile arbeidslivet i sikkerhetspolitisk krise og krig. Departementet anerkjenner samtidig at det i høringen har kommet flere kritiske merknader til forslaget, og departementet har gjort en rekke grep for å imøtekomme flere av disse. Flere merknader

berører imidlertid temaer som det er naturlig å regulere i eventuelle forskrifter som fastsettes med hjemmel i lovforslaget.

Departementet legger til grunn at sivilsamfunnet i en sikkerhetspolitisk krise eller krig i stor grad selv vil ønske å bidra til å støtte opp om totalforsvaret. Både enkeltpersoner og virksomheter vil antagelig etter omstendighetene strekke seg langt for dette formålet, påta seg økt ansvar og forpliktelser, og akseptere økt risiko. Det er derfor grunn til å anta at arbeidslivet langt på vei selv vil forsøke å omstille seg. Departementet viser til at man i utgangspunktet vil søke frivillighet innenfor trepartssamarbeidet fremfor iverksettelse av tiltak gjennom regulering. Dette kan skje gjennom dialog og ved at partene utnytter det handlingsrommet som finnes i dagens regelverk til å regulere arbeidsforhold. Dette kan bety å revidere eksisterende avtaler eller å inngå nye avtaler, for eksempel avtale endrede arbeidsoppgaver, lengre arbeidsdager eller permisjon, slik at arbeidstakere med viktig kompetanse kan bidra der behovet er størst. Departementet understreker likevel at dette ikke nødvendigvis vil være praktisk gjennomførbart eller tilstrekkelig i en sikkerhetspolitisk krise eller krig. Etter departementet syn er det behov for en rammeregulering som legger til rette for nødvendige tiltak ut over dette, for eksempel å utvide partenes handlingsrom eller innføre arbeidsplikt.

### 5.3.2 Forhåndsregulering, planlegging og forutsigbarhet

Beredskapsloven § 3 gir i dag regjeringen fullmakt til å regulere arbeidslivet i sikkerhetspolitisk krise og krig. Som det går frem ovenfor i punkt 1 og 2, ligger det også nært regjeringens naturlige operative ansvar i en sikkerhetspolitisk krise eller krig å ta hurtig stilling til det løpende behovet for sivil arbeidskraft til ivaretagelse av prioriterte oppgaver. Det er ønskelig å konkretisere denne realiteten på forhånd for å tydeliggjøre ansvarsfordelingen i en sikkerhetspolitisk krise eller krig, og samtidig klargjøre de nødvendige rammene for regjeringens fullmakter. Forslaget søker å gi mer anvendelige fullmakter for regulering av sivil arbeidskraftberedskap og retningslinjer for vurderingene som må gjøres i situasjonen. Dette vil legge bedre til rette for at en rekke sentrale spørsmål kan tas stilling til på forhånd.

Forslaget vil i større grad sikre demokratisk legitimitet for regjeringens håndtering knyttet til sivil arbeidskraftberedskap enn dersom regjeringen må ta i bruk beredskapsloven § 3 som

rettsgrunnlag for regulering av sivil arbeidskraft i sikkerhetspolitisk krise og krig. Etter departementets vurdering er Stortingets konstitusjonelle rolle bedre ivaretatt ved forhåndsregulering, også i form av rammeregulering som foreslås her. En forhåndsregulering vil, gjennom høringsarbeid og proposisjon, sikre at ulike synspunkter er kommet frem og relevante hensyn er vurdert. Det vil også synliggjøre valg som er tatt og avveininger som bør ligge til grunn ved valg av tiltak, noe som er med på å skape forutsigbarhet. Som også fremhevet av Forsvarskommisjonen av 1946 del 3 side 11, vil egne lovbestemmelser vedtatt i fredstid sikre den beste formelle og autoritative stilling til et slikt regelverk.

Forhåndsreguleringen som foreslås vil legge bedre til rette for beredskapsplanlegging og øvelser. Selv om det også er mulig å forberede mobilisering av arbeidskraft på grunnlag av beredskapsloven § 3, mener departementet at et rammeverk som er vedtatt av Stortinget på forhånd i fredstid, gir grunnlag for bedre forberedelser og klarere rammer for faktisk bruk av fullmakter når det oppstår et behov. Det sikres en mer velfungerende og effektiv sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig, ved at reguleringen vil være kjent og innarbeidet i beredskapsplaner og testet ut gjennom øvelser der det er relevant. Det vil tilrettelegge for at offentlige etater på alle nivåer, næringsliv og private aktører og befolkningen kan gjøre forberedende handlinger knyttet til å øke utnyttelsen av samfunnets tilgjengelige arbeidskraft i sikkerhetspolitisk krise og krig.

Regulering av sivile arbeidsforhold og pålegg om arbeidsplikt vil reise en rekke spørsmål, blant annet om personkrets, unntaks- og fritaksordninger og tilpasning til andre regler, som må håndteres i den konkrete situasjonen og reguleres samtidig som bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap gis. Når staten står i en sikkerhetspolitisk krise eller krig, som i ytterste konsekvens kan være en eksistensiell trussel for Norge, vil det være krevende å ta stilling til en del av disse spørsmålene. Derfor er det en fordel med et rammeverk som gir muligheten til forhåndsvurderinger, slik at tiltakene som iverksettes er trefende og balanserte.

### 5.3.3 Nærmere om rammeregulering fremfor detaljregulering

Departementet registrer at flere høringsinstanser mener at sentrale spørsmål ikke blir besvart i forslaget. Det synes som at flere ønsker at ytterligere detaljer skal reguleres i loven. Til dette vil departe-

mentet påpeke at dersom det oppstår en sikkerhetspolitisk krise eller krig i Norge, vil det være helt avgjørende at arbeidskraftressursene i landet kan disponeres med stor grad av fleksibilitet. Det vide og uforutsigbare spekteret av situasjoner som kan utgjøre en sikkerhetspolitisk krise, og i ytterste konsekvens krig, gjør det krevende å utarbeide et konkret tilpasset og treffende regelverk som vil passe i alle situasjoner. Departementet foreslår derfor å gi en rammeregulering med tydeligere skranker i form av nødvendighets- og forholdsmessighetskrav. Dette vil legge til rette for konkrete og treffsikre tilpasninger til en oppstått sikkerhetspolitisk krise eller krig.

En slik rammeregulering vil gi fleksibilitet på den måten at forskriftene som vedtas dersom det oppstår en sikkerhetspolitisk krise eller krig, kan tilpasses de konkrete behovene som situasjonen har utløst. Denne fleksibiliteten må forstås i lys av at fullmaktene kun utløses når landet befinner seg i en situasjon øverst i krisespekteret, se punkt 8.4.2. Regjeringen vil i en slik situasjon være nærmest til å håndtere behovet for sivil arbeidskraftberedskap, samtidig som Stortinget vil bli løpende orientert gjennom meddelelse av forskriftene, se punkt 9.4.1. Departementet erkjenner samtidig at det er grunn til å stramme noe inn på fullmaktslovgivningen som ble sendt på høring.

Departementet går etter dette videre med forslaget om å etablere et nytt kapittel om sivil arbeidskraftberedskap i sivilbeskyttelsesloven. Forslaget til regulering omfatter flere fullmaktsbestemmelser som gir mulighet for økt utnyttelse av den tilgjengelige arbeidskraften i samfunnet, fra tiltak som styrker rekrutteringsmuligheten for enkelte virksomheter, til konkrete pålegg til enkeltpersoner om å utføre et bestemt arbeid. Det nye kapitlet har to typer bestemmelser hvor noen av dem er situasjonsbetinget, mens andre kan anvendes uavhengig av situasjonen.

Forslaget inneholder tre sentrale situasjonsbetingede bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap der Kongen gis fullmakt til å gi forskrifter om følgende:

- adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold (§ 28 c)
- regulering av arbeids- og tjenesteforhold (§ 28 d) og
- arbeidsplikt (§ 28 e).

Fullmaktene kan etter forslaget benyttes uavhengig av hverandre eller i kombinasjon forutsatt at kravene til nødvendighet og forholdsmessighet er oppfylt.

Den sivile arbeidskraftberedskapen skal blant annet understøtte forsvaret av landet, men den skal ikke være en del av Forsvaret. Forslaget tar derfor sikte på å opprettholde det historiske skillet mellom sivilt og militært forsvar og sivil og militær beredskap, og departementet foreslår en eksplisitt regulering som skal sikre at den som pålegges arbeidsplikt i tråd med forslaget, ikke mister vernet som tilkommer sivile i en væpnet konflikt.

### 5.3.4 Anvendelse og praktisering av lovforslaget

Departementet merker seg at mange høringsinstanser er opptatt av hvordan forslaget skal fungere i praksis. Etter departementets vurdering er det grunn til å belyse noen perspektiver som kan ha relevans ved en eventuell bruk av fullmaktene som foreslås. Departementet ser også grunn til å presisere rekkevidden av forslaget, herunder hva forslaget ikke gjelder.

Forslaget er hovedsakelig en fullmaktsregulering av sivil arbeidskraftberedskap der det gis noen overordnede rammer for bruken av fullmaktene, men hvor det likevel overlates til forskrift å regulere de nærmere detaljene. Dette har sammenheng med at det er behovene i den aktuelle situasjonen som vil være styrende for innholdet i forskriftene.

Videre er primærformålet med lovforslaget å etablere et styrket hjemmelsgrunnlag for mobilisering og prioritering av tilgjengelig arbeidskraft når det er behov for dette i sikkerhetspolitisk krise og krig. Fullmaktene som foreslås vil være ett av flere virkemidler som vil kunne benyttes i håndteringen av en sikkerhetspolitisk krise eller krig. Det er ikke dette lovforslaget som regulerer leveranseforpliktelser i sikkerhetspolitisk krise eller krig, eller avbøter eventuell mangel på ressurser som reelt sett kan mobiliseres i krig. Ei heller er det dette forslaget som avklarer eller etablerer roller, ansvar og prioriteringer i en sikkerhetspolitisk krise og krig. Det foreligger en rekke andre regelverk, planverk og prinsipper som vil gjelde i en sikkerhetspolitisk krise eller krig, se også punkt 2.3 om styring og kriseledelse.

Departementet vil understreke at forslaget også må ses i lys av at en sikkerhetspolitisk krise eller krig vil foregå i en internasjonal kontekst der Norge også vil spille på andre mekanismer for bistand, herunder fra allierte. Norge vil også kunne motta bistand fra andre land gjennom ulike ordninger, og dette vil både kunne supplere vår eksisterende arbeidskraft og skape behov for å

benytte arbeidskraft til å for eksempel ivareta roller for mottak av bistand.

Etter departementets syn vil det ved utforming av eventuelle forskrifter om sivil arbeidskraftberedskap være sentralt å kartlegge hvor det er behov for arbeidskraft, og hvilke oppgaver det er nødvendig å sikre at fortsatt opprettholdes. I dette arbeidet vil det blant annet være relevant å vurdere hvilke konsekvenser eventuelle forskrifter vil få for sentrale tjenester og funksjoner, herunder i berørte kommuner og fylkeskommuner og hvordan sentrale rettigheter for innbyggerne kan ivaretas. Det vil være relevant å ha dialog med sentrale aktører som for eksempel partene i arbeidslivet, statsforvalterne og kommuner, se punkt 8.4.7.

En sikkerhetspolitisk krise eller krig vil kunne treffe ulikt, hvor for eksempel noen kommuner eller virksomheter rammes hardere enn andre. Hvilke funksjoner det skal prioriteres arbeidskraft til, må avpasses den konkrete situasjonen og enkelte regionale og lokale forhold.

Arbeidsplikt for personell på tvers av kommune- og fylkesgrenser eller på tvers av stat og kommune, kan få store konsekvenser. Etter departementets vurdering vil det være helt nødvendig å prioritere arbeidskraften til de oppgavene og funksjonene som det er størst behov for i en gitt situasjon. Dette vil på den andre siden kunne medføre at noen oppgaver som i en normalsituasjon skal ivaretas, ikke får tilsvarende prioritet. De sentrale funksjonene som må prioriteres opprettholdt på sivil side er understøttelse av forsvaret av landet, ivaretagelse av sivilsamfunnets grunnleggende funksjonalitet og beskyttelse av sivilbefolkningen. De mest kritiske leveransene til befolkningen er typisk rent drikkevann, matforsyning, varme og grunnleggende helsehjelp. Disse leveransene fordrer gjerne fungerende infrastruktur som kommunikasjonsinfrastruktur, transportinfrastruktur, strøm med videre. For det kommunale nivået vil nasjonale og regionale prioriteringer av innsatsområde kunne innebære inngrep i det kommunale selvstyret av hensyn til nasjonale behov.

## 6 Lovplassering og endringer i sivilbeskyttelseslovens tittel, formål og definisjoner

### 6.1 Lovplassering

---

#### 6.1.1 Gjeldende rett

Beredskapsloven er en sektorovergripende fullmaktslov som gir regjeringen fullmakter til å gi bestemmelser med lovs innhold i krig og krigslignende situasjoner. Dersom Stortinget på grunn av krig er avskåret fra å utøve sin myndighet, følger det av beredskapsloven § 1 at Kongen kan «gjøre alle de vedtak som er påkrevd for å vareta rikets interesser under krigen og forberede overgangen til fredelige forhold». Selv om Stortinget er samlet eller kan sammenkalles, så har Kongen likevel fullmakt til å gi bestemmelser av lovgivningsmessig karakter i visse tilfeller. Det gjelder dersom Norge er i krig eller krigsfare eller når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare og det på grunn av dette er «fare for opphold», jf. § 3. Det følger av beredskapsloven § 3 første ledd andre punktum at det kan gis bestemmelser om utskrivning av arbeidskraft til militære og sivile formål.

Helseberedskapsloven er en ramme- og fullmaktslov for beredskapsarbeidet i helse- og omsorgstjenesten og sosialtjenesten. Lovens formål er å «verne befolkningens liv og helse og bidra til at nødvendig helsehjelp, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester kan tilbys befolkningen under krig og ved kriser og katastrofer i fredstid», jf. § 1-1 første ledd. Etter helseberedskapsloven § 4-1 første ledd første punktum kan personell som er beordringspliktig etter § 1-4, pålegges av arbeidsgiver å arbeide utover ordinær arbeidstid. Dette gjelder kun dersom vilkårene etter § 1-5 er oppfylt. På samme vilkår kan departementet pålegge slikt personell å møte på nærmere angitt sted og utføre nærmere tilvist arbeid innen de virksomheter som loven omfatter, jf. § 4-1 første ledd andre punktum.

Sivilbeskyttelsesloven er en tverrsektoriell lov med formål å «beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid», jf.

§ 1. For mer utførlig omtale av loven, se punkt 10.2.5.

#### 6.1.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap plasseres i sivilbeskyttelsesloven. Departementet mente at reguleringen hører hjemme i sektoruavhengig lovgivning og viste blant annet til at behovet for regulering av sivil arbeidskraftberedskap ikke er avgrenset til enkelte sektorer, næringer eller grupper.

#### 6.1.3 Høringsinstansenes syn

*Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* peker på utfordringer med å plassere forslaget i sivilbeskyttelsesloven. De påpeker at arbeidskraftberedskapsloven tradisjonelt har ligget hos Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og under pandemien var det Arbeids- og velferdsdirektoratet som hadde ansvaret sentralt og lokalt. Direktoratet mener at der arbeidskraft er et tverrsektorielt behov, kan næringsberedskapsloven være aktuell. Å plassere reglene i sivilbeskyttelsesloven kan utfordre ansvarsprinsippet, spesielt skillet mellom Justis- og beredskapsdepartementets samordningsansvar og Arbeids- og inkluderingsdepartementets ansvar for arbeidskraftberedskap. De påpeker at det kan føre til at andre beredskapsmyndigheter, forvaltningen og privat sektor vil se til Justis- og beredskapsdepartementet for veiledning og finansiering av øvelser.

*Kommunesektorens organisasjon* savner en nærmere vurdering av alternative plasseringer av bestemmelsene. Etter deres vurdering bidrar ikke forslaget til å gjøre sivilbeskyttelsesloven til en mer enhetlig og oversiktlig lov og en nærmere utredning bør blant annet belyse nærmere om en regulering av arbeidskraftberedskap hører hjemme i en egen lov, i beredskapsloven eller i arbeidsmiljøloven. Høringsinstansen uttaler også at bestemmelsene kunne være enklere formulert og at beredskapsbestemmelser også bør være lett

tilgjengelige for ikke-jurister. De viser blant annet til at det ikke er innlysende hvordan man skal forstå begrepet «begrensede plikter», nødvendighetskriteriet eller at regelverket «så langt mulig [skal] ivareta arbeidsmiljøet og sikkerheten».

*Luftfartstilsynet* uttaler at de oppfatter at de tiltak som foreslås i høringen i sin helhet anses å ligge innenfor rammene av dagens beredskapslov, men ser imidlertid ikke bort fra at det i tilknytning til en krisesituasjon vil kunne oppstå diskusjoner om forholdet mellom beredskapsloven og sivilbeskyttelsesloven. De ber derfor departementet vurdere om det kan være hensiktsmessig å ta inn en bestemmelse i sivilbeskyttelsesloven som avklarer og tydeliggjør forholdet til beredskapsloven.

*Oslo politidistrikt* mener at plasseringen av bestemmelsene i sivilbeskyttelsesloven fremstår fornuftig.

*Hovedorganisasjonen Virke* er enig med departementet i at reguleringen hører hjemme i en sektoruavhengig lovgivning og at plassering i sivilbeskyttelsesloven fremstår som mest naturlig.

#### 6.1.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår i likhet med i høringsnotatet at regulering av sivil arbeidskraftberedskap tas inn som et nytt kapittel i sivilbeskyttelsesloven.

Departementet viser til at andre reguleringsalternativer har vært vurdert. Ideelt sett hører reguleringen inn under en bredere lov om totalforsvaret, men en slik lov foreligger per i dag ikke. Departementet har vurdert å ta inn reguleringen som et nytt kapittel i forsvarsloven, men kommet til at dette kan gi en uheldig og feilaktig kobling mellom det militære forsvaret av landet og sivil arbeidskraftberedskap. Departementet har videre vurdert om reglene passer som del av arbeidsmiljøloven, men kommet til at en slik regulering vil kunne svekke loven som verne- og rettighetslov.

Departementet vurderte også om reglene om sivil arbeidskraftberedskap skulle tas inn som del av beredskapsloven. Loven er imidlertid først og fremst en sikkerhetsventil der annen lovgivning ikke strekker til og kan benyttes til å dekke reguleringsbehov som ikke er identifisert eller kommet på plass før en sikkerhetspolitisk krise eller krig oppstår. Reglene om sivil arbeidskraftberedskap er nettopp en forhåndsregulering av behov som vil oppstå når vi er i situasjonen, noe som antakeligvis vil gi mindre behov for bruk av beredskapsloven.

Samlet sett synes plassering i sivilbeskyttelsesloven som mest naturlig da loven allerede inneholder bestemmelser om plikter for sivile knyttet til tjenesteplikt i Siviltforsvaret, og den har et generelt beredskapsfokus. Regulering av sivil arbeidskraftberedskap i denne loven vil ivareta hensynet til skillet mellom det militære og det sivile. Departementet viser også til at behovet for regulering av sivil arbeidskraftberedskap ikke er avgrenset til enkelte sektorer, næringer eller grupper. I det øverste krisespennet kan det for eksempel være aktuelt å gi pålegg om arbeidsplikt også til personer som ikke har noen klar gruppetilhørighet i arbeidslivet. Departementet mener av den grunn at reguleringen hører hjemme i en sektoruavhengig lovgivning.

## 6.2 Lovens formål og tittel

---

### 6.2.1 Gjeldende rett

Lovens tittel er «Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Siviltforsvaret» og korttittelen er «sivilbeskyttelsesloven». Lovens formål er i henhold til § 1 å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid.

### 6.2.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en endring i sivilbeskyttelsesloven § 1 for å reflektere at sivil arbeidskraftberedskap også er en del av lovens formål. Det ble foreslått at «tilrettelegge for bruk av det sivile samfunnets samlede ressurser» tas inn i formålsbestemmelsen. Det ble samtidig foreslått en endring i lovens tittel fra «Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Siviltforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)» til «Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivil arbeidskraftberedskap».

### 6.2.3 Høringsinstansenes syn

*Arbeidsgiverforeningen Spekter* peker på at med uønskede hendelser menes etter § 3 «hendelser som avviker fra det normale, og som medfører eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur» og at når dette nevnes i sammenheng med arbeidskraftberedskap, har de registrert at det oppstår tvil om rekkevidden av, og situasjons-

kravet knyttet til arbeidskraftberedskap. Isolert sett kan det se ut som den foreslåtte formålsbestemmelsen angir et videre virkeområde (uønskede hendelser) for hjemmelen for arbeidskraftberedskap enn tilsiktet. I nytt kapittel om sivil arbeidskraftberedskap er vilkårene og situasjonskravet i §24 e kun knyttet til når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Arbeidsgiverforeningen Spekter foreslår derfor at formålsparagrafen omformuleres slik at den bedre svarer med det nye kapittelet om arbeidskraftberedskap. Arbeidsgiverforeningen Spekter mener videre at tittelen kan gi inntrykk av at loven først og fremst gjelder kommunale forhold, særlig når ordet Sivilforsvaret tas bort, mens lovforslaget om arbeidskraftberedskap retter seg mot hele den sivile sektor. For å understreke dette også i tittelen foreslår Arbeidsgiverforeningen Spekter derfor at loven lyder: «Lov om sivil arbeidskraftberedskap, sivile beskyttelsestiltak, kommunal beredskapsplikt og Sivilforsvaret».

*Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* støtter ikke at «Sivilforsvaret» skal ut av lovens tittel. De peker på at sivilbeskyttelsesloven utgjør selve grunnmuren for Sivilforsvarets mandat og oppgaver i samfunnet. De viser blant annet til at loven legger rammene for Sivilforsvarets oppgaver, ansvar, myndighet, og tjenesteplikt og de vurderer at Sivilforsvaret er et av hovedformålene med loven. Etter direktoratets vurdering er det ikke riktig å la et sekundært formål gjenspeiles i lovens tittel på bekostning av et hovedformål (Sivilforsvaret). De viser også til at for Sivilforsvaret har det en viktig symboleffekt at navnet står i tittelen til loven.

*Kommunesektorens organisasjon* uttaler at lover helst bør ha kort og beskrivende tittel som avspeiler innholdet i loven og de mener at denne loven, verken før eller etter foreslått tittelendring, har dette. De viser blant annet til at sivilbeskyttelseslovens allerede regulerer flere vesensforskjellige ting som er samlet til en mindre heldig kombinasjon i samme lov. Etter deres vurdering fremstår det 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». De viser ellers til andre deler av sitt høringsinnspill om Totalberedskapskommisjonens anbefalinger om å oppnevne et lovutvalg for å utvikle en beredskapslovgivning for hele krisespekteret, noe som etter deres vurdering synes mer adekvat enn å flikke på eksisterende lover med nye bestemmelser som i mindre grad hører sammen med eksisterende lovtekst.

*Norsk TotalforsvarsForum* støtter en endring av lovens tittel.

*Statsforvalteren i Rogaland* viser til at sivilbeskyttelsesloven erstattet sivilforsvarsloven av 1953, og i stor grad regulerer Sivilforsvarets oppgaver, og mener derfor det er uheldig at Sivilforsvaret fjernes fra lovens tittel.

*Hovedorganisasjonen Virke* er enig i at det kan være hensiktsmessig å endre lovens tittel slik departementet har foreslått til «Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivil arbeidskraftberedskap». Dette for å tydeliggjøre at loven fremover også regulerer sivil arbeidskraftberedskap.

#### 6.2.4 Departementets vurdering

Departementet viderefører forslaget om å synliggjøre sivil arbeidskraftberedskap som en del av lovens formål gjennom å bidra til understøttelse i totalforsvaret ved følgende tilføyelse til formålsbestemmelsen i sivilbeskyttelsesloven § 1: «tilrettelegge for bruk av det sivile samfunnets samlede ressurser». Den nye ordlyden er også egnet til å ramme inn de øvrige bestemmelsene i loven.

Enkelte høringsinstanser, deriblant Arbeidsgiverforeningen Spekter, har pekt på at det kan oppstå tvil om rekkevidden av, og situasjonskravet knyttet til arbeidskraftberedskap. Arbeidsgiverforeningen Spekter peker på at isolert sett kan det se ut som den foreslåtte formålsbestemmelsen angir et videre virkeområde (uønskede hendelser) for hjemmelen for arbeidskraftberedskap enn tilsiktet.

Departementet viser til at endringen i lovens formål kun har til hensikt å synliggjøre at loven også regulerer sivil arbeidskraftberedskap. Departementet understreker at det foreslåtte kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap har et snevert anvendelsesområde, og ikke vil kunne benyttes ved uønskede hendelser i fredstid. Dette fordi kapittelets anvendelsesområde er avgrenset til situasjoner hvor riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Dette gjenfinner vi også i sivilbeskyttelsesloven § 17, som er avgrenset til samme situasjon. Lovens formål er derfor videre enn virkeområdet til de foreslåtte endringene.

Høringsinstansene som har kommentert forslaget har ulike syn. Departementet merker seg at Kommunesektorens organisasjon mener at lover helst bør ha korte og beskrivende titler som avspeiler innholdet i loven. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Statsforvalteren i Rogaland peker begge på at sivilbeskyttelsesloven er helt sentralt koblet til Sivilforsvaret. Departe-



mentet viser til at sivilbeskyttelsesloven regulerer flere forhold som har et felles formål angitt i lovens § 1. Etter departementets vurdering er det sivil beskyttelse og beredskap som er lovens overordnede formål. Dette kommer til uttrykk gjennom flere ulike typer tiltak slik som Siviltforsvaret, sivile beskyttelsestiltak, rekvisisjon og kommunal beredskapsplikt. Departementet foreslår på den bakgrunn at lovens tittel endres til «Lov om sivil beskyttelse og beredskap». Etter departementets syn vil dette være dekkende for de områder loven regulerer og det vil også være egnet til å dekke det nye kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap. Departementet foreslår at korttittelen «sivilbeskyttelsesloven» videreføres.

## 6.3 Definisjoner

### 6.3.1 Gjeldende rett

I sivilbeskyttelsesloven § 3 defineres en rekke begreper som benyttes ellers i loven. Arbeids- og tjenesteforhold og arbeidsplikt er naturlig nok ikke definert i loven. I § 3 bokstav f defineres «tjeneste» som kurs, øvelser og innsatser. Det følger av lovens systematikk at det her er tale om tjeneste i Siviltforsvaret, jf. også Prop. 136 L (2019–2020) punkt 8.2.

Et arbeidsforhold er et gjensidig forpliktende avtaleforhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Arbeidsmiljøloven definerer ikke arbeidsforhold direkte. Om det foreligger et arbeidsgiver-/arbeidstakerforhold avgjøres etter arbeidsmiljøloven § 1-8. Etter første ledd er en arbeidstaker enhver som utfører arbeid for og er underordnet en annen. Det følger videre at det ved avgjørelsen blant annet skal legges vekt på om vedkommende løpende stiller sin *personlige* arbeidskraft til disposisjon, og om vedkommende er underordnet gjennom styring, ledelse og kontroll. Det skal legges til grunn at det foreligger et arbeidstakerforhold med mindre oppdragsgiver gjør det overveiende sannsynlig at det foreligger et selvstendig oppdragsforhold. Etter andre ledd er en arbeidsgiver enhver som har ansatt en arbeidstaker.

### 6.3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet to tillegg i lovens § 3 om definisjoner. Det ble foreslått at arbeids- og tjenesteforhold defineres i § 3 bokstav g som «avtaler om arbeid eller tjeneste mot vederlag der den som oppfyller med arbeid eller ytelse er en fysisk person». Videre ble det foreslått at arbeidspliktforhold defineres i § 3 bokstav h som

«arbeidsforhold etablert gjennom pålegg om arbeidsplikt i samsvar med § 24 h».

### 6.3.3 Høringsinstansenes syn

*Forsvarsmateriell* støtter forslag til at loven skal ha en definisjon av arbeids- og tjenesteforhold, men vurderer at det kan være mer presist å benytte «arbeidstaker eller tjenesteyter» istedenfor «den som oppfyller med arbeid eller ytelse».

*Norsk tolkeforening* gjør oppmerksom på at de fleste tolker er selvstendige oppdragstakere uten et ansettelsesforhold i en virksomhet. Man bør derfor vurdere om formuleringen i den foreslåtte § 3, bokstav g og h er tilstrekkelig til at tolker med frilanstilknytning også kan ilegges arbeidsplikt, samt for forslagene om dette i § 24.

*Norsk TotalforsvarsForum* støtter endringene i § 3.

*Oslo kommune* stiller spørsmål ved hvorfor det ikke er lagt opp til at man kan pålegge arbeidsplikt for innleide og oppdragstakere, og viser til forslag til definisjonsbestemmelser og departementets uttalelse om at det ikke kan gis pålegg om å fortsette eller etablere en relasjon som for eksempel frilansere. Dette vil etter Oslo kommunes syn kunne bli problematisk i en krise der det er behov for mer arbeidskraft i bransjer med mange innleide eller oppdragstakere, for eksempel i helsesektoren.

*Sjøfartsdirektoratet* har gitt innspill om at de foreslåtte definisjonene i § 3 bokstav g og h gjøres klarere. De viser til at tjeneste defineres i bokstav f, og mener at dersom man benytter definisjonen på tjeneste fra bokstav f på ordlyden i bokstav g, kan bestemmelsen gi et annet innhold enn ønsket. De peker også på at ytelse er tatt inn og at det er uklart om dette er bevisst eller ubevisst.

*Hovedorganisasjonen Virke* uttaler i sitt hørings svar at de kan støtte departementets forslag til ny § 3 g og h som definerer henholdsvis arbeids- og tjenesteforhold og arbeidspliktforhold.

### 6.3.4 Departementets vurdering

Departementet merker seg at få høringsinstanser har hatt innspill til de foreslåtte definisjonene. Etter høringen har lovforslaget gjennomgått en større redaksjonell endring, og departementet ser ikke lenger behov for en egen definisjon av arbeidspliktforhold. Departementet går imidlertid videre med en definisjon av arbeids- og tjenesteforhold og foreslår denne justert slik at den også omfatter arbeidspliktforhold etablert gjennom pålegg om arbeidsplikt etter forslag til § 28 e.

Hovedformålet med å definere arbeids- og tjenesteforhold er å presisere at arbeids- og tjenesteforhold omfatter dem som yter arbeid eller tjeneste mot vederlag uten at det står en juridisk person mellom dem og tjenestemottaker. Det er derfor presisert at den som yter skal være en fysisk person. Det sentrale er at vedkommende opptrer i personlig kapasitet uten en mellomliggende juridisk person. På samme måte er tjenesteforhold inkludert i definisjonen, slik at det ikke er avgjørende om den aktuelle relasjonen samsvarer med gjeldende definisjoner eller forståelse av hva som utgjør et arbeidsforhold. Definisjonen er ment å favne enhver form for arbeids- eller tjenesteavtale mot vederlag der den som oppfyller med ytelse er en fysisk person. Det har ikke betydning om vedkommende har status som arbeidstaker, frilanser eller selvstendig næringsdrivende.

Forslaget til definisjon innebærer at bestemmelser som benytter begrepet arbeids- og tjenesteforhold, det vil si § 28 c om etablering og avslutning av arbeids- og tjenesteforhold og § 28 d om regulering av arbeids- og tjenesteforhold, ikke gir grunnlag for inngrep i kontraktsforhold mellom juridiske personer. Dette er en tilsiktet virkning av definisjonsbestemmelsen. For ytelser fra juridiske personer kan andre hjemmelsgrunnlag benyttes, blant annet næringsberedskapsloven eller lov om militære rekvisisjoner. Gis det pålegg etter disse regelverkene, kan fullmaktene om sivil arbeidskraftberedskap benyttes for å sikre en leverandør tilgang på nødvendig arbeidskraft.

Det foreslås at bare arbeid og tjeneste hvor det er avtalt vederlag omfattes av definisjonen. Det

innebærer en snevrere forståelse av arbeidsforhold enn den som følger av arbeidsmiljøloven, der også arbeid som ytes uten vederlag kan tenkes å omfattes. Departementet har lagt til grunn at en ikke bør kunne pålegges å bli stående i et ukompensert arbeids- eller tjenesteforhold. Dersom det er behov for å sikre arbeidskraft som i utgangspunktet ikke har vært kompensert, vil det riktige være å benytte hjemmelen for å pålegge arbeidsplikt. Departementet understreker at et pålegg om arbeidsplikt etter § 28 e bare kan medføre at det gis pålegg om å fortsette å stå i, eller etablere et, arbeidsforhold, ikke tjenesteforhold. Det kan ikke gis pålegg om å fortsette eller etablere en relasjon som for eksempel frilanser. Dersom noen først pålegges en arbeidsplikt, bør vedkommende også nyte godt av det fulle vern som tilkommer i en relasjon mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

Når det gjelder innspillet fra Oslo kommune om at man bør kunne pålegge arbeidsplikt for innleide og oppdragstakere, viser departementet til at forslaget nettopp vil kunne benyttes til dette, men at det da skal etableres et arbeidspliktforhold.

I den videre omtalen av arbeids- og tjenesteforhold i dette høringsnotatet brukes arbeids- og tjenesteforhold slik det foreslås definert i § 3 bokstav g. Det vil si at departementet avgrenser mot arbeidsforhold som ikke innebærer en plikt for arbeidsgiver til å yte vederlag, samt tjenesteforhold der den som oppfyller tjenesteavtalen er en juridisk person.

## 7 Stedlig virkeområde

### 7.1 Gjeldende rett

Sivilbeskyttelsesloven § 2 angir lovens stedlige virkeområde der det i første ledd fremgår at loven gjelder for Svalbard, Jan Mayen og bilandene i det omfang og med de stedlige tilpasninger Kongen bestemmer. Det følger av annet ledd at loven ikke gjelder for virksomhet i sjøområder i forbindelse med undersøkelser etter, utvinning og utnyttelse av naturforekomster på havbunnen eller i dens undergrunn i indre norsk farvann, norsk sjøterritorium og den del av kontinentalsokkelen som er undergitt norsk statshøyhet.

Helseberedskapslovens stedlige virkeområde følger av § 1-2, der det fremgår at Kongen kan gi forskrift om lovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen og fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forhold. Videre kan kongen gi forskrift om og i hvilken utstrekning loven skal gjelde på norske skip i utenriksfart, i norske sivile luftfartøyer i internasjonal trafikk, og på installasjoner og fartøy i arbeid på norsk kontinentalsokkel.

Etter NIS-loven § 3 gjelder norsk rett for ethvert skip i norsk internasjonalt skipsregister med mindre annet er uttrykkelig bestemt i eller i medhold av lov. Kongen er i også gitt hjemmel til å gjøre unntak fra sjøloven for skip i norsk internasjonalt skipsregister. Skipssikkerhetsloven gjelder for norske skip uansett hvor de befinner seg, jf. § 3 første ledd. Den gjelder etter andre ledd også for utenlandske skip i norsk territorialfarvann, herunder ved Svalbard og Jan Mayen, og i Norges økonomiske sone og på norsk kontinentalsokkel med de begrensninger som følger av folkeretten. Av tredje ledd følger at Kongen i forskrift kan gi loven anvendelse på utenlandske skip også utenfor områdene i annet ledd så fremt folkeretten tillater det.

### 7.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet bestemmelser om stedlig og personelt virkeområde for det nye kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap. Det ble foreslått et nytt tredje ledd i § 2 om at

bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap kunne gjøres gjeldende overfor enhver med lovlig opphold i Norge, og at det i forskrifter kunne gjøres nærmere avgrensninger. Dette ville blant annet innebære at utlendinger som oppholder seg i Norge ulovlig, ikke omfattes. Departementet viste til at forslaget åpner for en vid personkrets som i utgangspunktet vil omfatte både norske statsborgere og utlendinger som oppholder seg i Norge. Departementet understreket at det ikke var ment at for eksempel turister skal kunne pålegges arbeidsplikt, men at utlendinger med ulike former for arbeidstilknytning i Norge kunne omfattes. Departementet la opp til at det gjennom forskriftsregulering gjøres nødvendige begrensninger i det personelle virkeområdet, for eksempel avhengig av om det er tale om EØS-borgere eller tredjelandsborgere på grunnlag av sikkerhetshensyn.

Departementet foreslo videre et nytt fjerde ledd i § 2 hvor det i første punktum fastsettes at bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap også skal gjelde i territorialfarvann og på norsk kontinentalsokkel, og for norske skip og luftfartøy uansett hvor de befinner seg. Det ble her pekt på at forslaget i ytterste konsekvens innebærer at pålegg om å stå i arbeid kan gis til mannskap med annet statsborgerskap enn norsk når fartøyet geografisk befinner seg på sted underlagt annen stats suverenitet. Departementet viste til at forskrift med et slikt virkeområde må vurderes i lys av rammene som følger av folkerettslige forpliktelser, herunder havretten.

I forslag til nytt fjerde ledd andre punktum i § 2 ble det foreslått adgang for Kongen til å gjøre tiltak om sivil arbeidskraftberedskap gjeldende også for nordmenn som oppholder seg i utlandet. Det ble her vist til erfaringen fra andre verdenskrig, der arbeidsplikten ble benyttet for denne gruppen.

### 7.3 Høringsinstansenes syn

*Forsvars- og Sikkerhetsindustriens forening, Norsk TotalforsvarsForum, Rogaland fylkeskommune og*

*Troms fylkeskommune* støtter i hovedsak forslag til virkeområderegulering. Også *Forsvarsmateriell* støtter i det vesentlige forslaget, men har hatt enkelte retts tekniske forslag.

*Energidepartementet* merker seg at det legges opp til at virkeområdet avgrenses både stedlig og saklig i forslag til § 2 andre ledd, og at det i forslag til nytt fjerde ledd kun er gjort stedlig avgrensning. Forslaget til stedlig avgrensning kan skape usikkerhet om hvilke virksomheter som er omfattet.

*Havindustriilsynet* viser til at utgangspunktet for norske lovers stedlige virkeområde er norsk territorium, hvis ikke annet er opplyst. Av petroleumsløven § 1-5 første ledd følger at norsk rett i utgangspunktet gjelder for petroleumsvirksomheten også utenfor territoriet (herunder på norsk kontinentalsokkel). Sivilbeskyttelsesloven er i dag avgrenset mot petroleumsvirksomhet til havs i § 2 ved at loven ikke gjelder for virksomhet i sjøområder i forbindelse med undersøkelser etter, utvinning og utnyttelse av naturforekomster på havbunnen eller i dens undergrunn i indre norsk farvann, norsk sjøterritorium og den del av kontinentalsokkelen som er undergitt norsk stats høyhet. Tilsynet forstår forslaget til andre ledd slik at all aktivitet i økonomisk sone og på kontinentalsokkelen vil kunne omfattes av krav om arbeidskraftberedskap. Tilsynet minner i den forbindelse om at ikke bare petroleumsvirksomhet utføres i disse områdene, men også CO<sub>2</sub>-håndtering, havbunnsmineralutvinning, fornybar energi-produksjon og havbruk til havs. Havindustriilsynet etterlyser beskrivelser av hvordan og hvorfor loven skal gjelde for petroleumsvirksomheten. De uttaler at en slik endring vil kunne medføre store konsekvenser for landets største næring og at dette ikke bør innføre uten medfølgende beskrivelse av økonomiske og administrative konsekvensene.

*Norsk Sjømannsforbund* er enige i at forskrifter som omfatter utenlandske statsborgere på norske skip uansett hvor de befinner seg, må vurderes i lys av folkerettens rammer, og de er tvilende til om folkeretten åpner for norske myndigheter kan pålegge utlendinger arbeidsplikt på norske skip. Norsk sjømannsforbund fremhever at skipsfarten står for omkring 80 prosent av varefrakten til Norge og 90 prosent av all eksport. Norsk sjømannsforbund synliggjør også særskilte problemstillinger i skipsfarten, herunder at skip fører ulike flagg, at mannskap på skipene har ulik nasjonalitet og bosted, at NIS-flåten (handelsflåten) i det alt vesentligste består av sjøfolk fra tredjeland med utenlandske kapteiner og at staten kan rekvirere arbeidsplassene for sjøfolk og dermed bli arbeidsgiver i en gitt situasjon, som under andre verdenskrig. De fleste skip i NIS-flåten står også under kommando av skipsførere fra tredjeland, blant annet Russland og Kina.

*Sjøfartsdirektoratet* påpeker blant annet at lovforslaget ikke definerer eller problematiserer hva som skal regnes som «norske skip».

## 7.4 Departementets vurdering

Departementet går inn for videreføring av realiteten i høringsnotatets forslag til regulering av stedlig virkeområde for bestemmelsene i kapittel VII A, men med lovtekniske justeringer. Særskilt regulering av personelt virkeområde flyttes til ny § 28 e. Som følge av dette går ikke departementet videre med forslaget om å endre tittelen til § 2, og gjeldende tittel («Lovens stedlige virkeområde») beholdes.

Det foreslås at det i lovens bestemmelse om stedlig virkeområde i § 2 uttrykkelig fastsettes at kapittel VII A om sivil arbeidskraftberedskap kommer til anvendelse for virksomhet i sjøområder i forbindelse med undersøkelser etter, utvinning og utnyttelse av naturforekomster på havbunnen eller i dens undergrunn i indre norsk farvann, norsk sjøterritorium og den del av kontinentalsokkelen som er undergitt norsk statshøyhet. I gjeldende lov § 2 andre ledd er slik virksomhet unntatt sivilbeskyttelseslovens stedlige virkeområde. Departementet foreslår at det innledningsvis i § 2 andre ledd gjøres et tillegg («Med unntak av kapittel VII A») for å synliggjøre utvidelsen for så vidt gjelder sivil arbeidskraftberedskap. I forarbeidene til § 2 andre ledd ble det forutsatt at beredskapsspørsmål reguleres gjennom petroleumsløven og øvrig lovgivning som direkte gjelder aktivitetene, se Prop. 91 L (2009-2010) side 79. Forslaget til endring av andre ledd er et supplement til slik øvrig beredskapsregulering. Etter departementets vurdering bør bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap kunne gjøres gjeldende også for virksomhet i sjøområder i forbindelse med undersøkelser etter, utvinning og utnyttelse av naturforekomster på havbunnen eller i dens undergrunn i indre norsk farvann, norsk sjøterritorium og norsk kontinentalsokkel. Departementet viser til at særlig petroleumsvirksomheten vil kunne være av stor betydning og også særlig utsatt i sikkerhetspolitisk krise og krig. Det vil kunne være avgjørende for understøttelsen av forsvaret av landet og ivaretagelsen av sivilsamfunnets grunnleggende funksjonalitet

at det er mobilisert tilstrekkelig arbeidskraft til denne typen virksomhet.

Høringsinstanser fra skipsnæringen, herunder Norsk Sjømannsforbund og Sjøfartsdirektoratet har synliggjort utfordringer for skipsnæringen, blant annet at en stor andel sjøfolk i NIS-flåten ikke er norske statsborgere, og at det vil kunne være folkerettslige skranker for mobilisering av personell. Departementet viser til at lovforslaget skal legge til rette for mobilisering av den sivile arbeidskraften som faktisk er tilgjengelig gitt de til enhver tid gjeldende folkerettslige og bemanningsmessige rammer.

I sikkerhetspolitisk krise og krig kan det være behov for å sikre norsk kontroll over norske skip og luftfartøy som befinner seg utenfor norsk territorium for eksempel ved å endre arbeidstidsbestemmelser eller ved å pålegge personer om bord å fortsette sine arbeidsforhold slik at fartøyet kan bringes til norsk eller alliert havn.

I høringsnotatet ble det foreslått eksplisitt regulering av det stedlige virkeområdet i form av en bestemmelse om at reglene om sivil arbeidskraftberedskap også skulle gjelde i indre norsk farvann, norsk sjøterritorium, på norsk kontinen-

talsokkel og for norske skip og luftfartøy uansett hvor de befinner seg. Slik regulering anses ikke nødvendig fordi det allerede følger av folkerettslige og statsrettslige jurisdiksjonsregler. Departementet tar utgangspunkt i at for norske skip og luftfartøy som befinner seg utenfor noen stats territorium, vil Norge ha lovgivningsmyndighet i kraft av registreringsstatens overhøyhet. Dersom fartøyet befinner seg over eller på en annen stats territorium, vil Norge ha lovgivningsjurisdiksjon i kraft av den objektbaserte jurisdiksjonen som skapes ved registrering.

Lovforslaget innebærer at regulering av sivil arbeidskraftberedskap kan gjøres gjeldende overfor utenlandsk mannskap på norske skip og luftfartøy uansett hvor de befinner seg, inkludert når fartøyet befinner seg på et sted underlagt annen stats suverenitet. Departementet viser til at forslag til personell avgrensning i § 28 e vil sette noen absolutte rammer for hvem som kan pålegges arbeidsplikt, se punkt 13.3.2. Ut over dette understreker departementet at forskrifter med et slikt virkeområde må vurderes i lys av folkerettslige rammer.

## 8 Anvendelse og grunnleggende krav

### 8.1 Gjeldende rett

Rammer for hva staten kan foreta seg i sikkerhetspolitisk krise og krig, herunder adgang til å sette ordinære regler til side, følger av både nasjonalt og internasjonalt regelverk, og det finnes en rekke eksempler på fullmakter til å iverksette tiltak i slike situasjoner som ikke er aktuelle eller legitime i en normalsituasjon.

Beredskapslovgivning inneholder flere typer regler, hvor det også inngår særskilte fullmakter til regjeringen. Felles for slike fullmakter er at de kan benyttes til å håndtere en konkret krisesituasjon som det naturlig ligger til regjeringen å håndtere. Kriser kan ha ulikt nedslagsfelt og alvorlighetsgrad. Dette omtales gjerne som et krisespekter, hvor det øverst i krisespekteret er tale om situasjoner hvor riket er i krig, krig truer eller rikets sikkerhet eller selvstendighet er i fare, her kalt sikkerhetspolitisk krise eller krig. Lenger nede i spekteret finner vi uønskede hendelser som går utover det som ofte kan håndteres med normale ressurser, som for eksempel pandemi og naturkatastrofer.

Etter beredskapsloven § 3 skal bruken av fullmakten ha som formål å «trygge rikets sikkerhet, den offentlige orden, folkehelsen og landets forsyninger, for å fremme og trygge militære tiltak og tiltak til vern om sivilbefolkning og eiendom og for å utnytte landets hjelpemidler til fremme av disse formål». Situasjons-, formåls- og nødvendighetskravet i næringsberedskapsloven er til illustrasjon formulert slik at det må foreligge en «risiko for etterspørselssjokk, tilbudssvikt eller logistikkbrist» som gjør det nødvendig å sørge for at blant annet befolkningens behov for varer og tjenester dekkes.

Fullmaktslovgivning kan blant annet legge kompetansen til å fatte vedtak til Kongen i statsråd, Kongen eller departementet. Når fullmakten er lagt til Kongen, kan myndigheten normalt delegeres til et underordnet forvaltningsorgan, for eksempel et departement. Delegeringen skjer gjennom vedtak i Kongen i statsråd. Det følger imidlertid av Grunnloven § 28 at «saker av viktighet» må besluttes av Kongen i statsråd. I Rt-1992-1401 er det lagt til grunn at regjeringen selv har et

vidt skjønn i vurderingen av om en sak er av slik viktighet at statsrådsbehandling er nødvendig. Det er likevel ikke tvilsomt at påbudet om statsrådsbehandling for viktige saker er rettslig bindende for statsmaktene. Det må gjøres en konkret og helhetlig vurdering i hvert tilfelle. Generelt vil det være relevant å blant annet se hen til om saken innebærer inngrep i privatpersoners personlige eller økonomiske sfære, om saken har nasjonal eller lokal virkning, hvor omfattende saken er, hvor omfattende økonomiske konsekvenser saken har og om saken er prinsipiell eller politisk omdiskutert. Det følger av Rt-1952-932 at vurderingen av om en sak er av viktighet, må sees i lys av regjeringens andre gjøremål, noe som tilsier at kravet kan være situasjonsbestemt.

Det følger av beredskapsloven § 1 at Kongen kan fatte vedtak som er påkrevd for å ivareta rikets interesser under krig og forberede overgangen til fredelige forhold. Bestemmelsen gjelder når Stortinget på grunn av krig er avskåret fra å utøve sin virksomhet. Etter beredskapsloven § 3 ligger det til Kongen å gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold selv om Stortinget er samlet dersom «riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare» og det på grunn av situasjonen er «fare ved opphold». Beredskapsloven § 3 innebærer en kodifisering av konstitusjonell nødrett.

Næringsberedskapsloven er en tverrsektoriell lov med formål om «å avhjelpe forsyningsmessige konsekvenser av kriser ved å styrke tilgangen på varer og tjenester og sørge for nødvendig prioritering og omfordeling av varer og tjenester gjennom samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende», jf. § 1. Loven fastsetter flere forskrifts- og tiltakshjemler som kan komme til anvendelse ved risiko for eller ved inntrufne kriser med forsyningsmessige konsekvenser. Kongen har etter § 6 en rekke forskriftshjemler til å regulere tilgang på og omsetning av varer og tjenester, samt pålegge næringsdrivende nærmere bestemte plikter, herunder fremstilling av varer, yting av tjenester eller midlertidig avståelse av løsøre og fast eiendom. Forutsetningen er som nevnt over at det foreligger en «risiko for etterspørselssjokk, tilbudssvikt

eller logistikkbrist» som gjør det nødvendig å sørge for at blant annet befolkningens behov for varer og tjenester dekkes. Etter § 7 kan departementet gi tilsvarende forskrifter som Kongen kan etter § 6 dersom «særlige grunner foreligger». Slike forskrifter kan kun gjelde i inntil en måned av gangen og maksimalt tre måneder. Etter § 8 er Kongen gitt hjemmel til å treffe enkeltvedtak om særskilte tiltak rettet mot næringsdrivende, enten med hjemmel direkte i loven eller i forskrift etter §§ 6 og 7.

Etter helseberedskapsloven § 1-5 får lovens fullmaktsbestemmelser anvendelse «når riket er i krig eller når krig truer» og «ved kriser eller katastrofer i fredstid». For sistnevnte tilfeller er det Kongen som er tillagt myndighet til å beslutte at fullmaktsbestemmelsene kommer til anvendelse. Ved krig eller når krig truer er det ikke angitt hvem som har beslutningskompetanse. Departementet er i fredstidskriser gitt kompetanse til å treffe foreløpig beslutning om anvendelse av fullmaktsbestemmelsene, som må bekrefte av Kongen så snart som mulig.

Etter smittevernloven § 7-12 er det Kongen som kan gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold når «et utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom truer folkehelsen, eller når det er fare for et slikt utbrudd».

Etter luftfartsloven § 13-9 kan Samferdselsdepartementet pålegge aktører innen luftfarten å yte ulike former for bistand. Bistandsoppgavene kan pålegges alle aktører i luftfarten, herunder flyoperatører, flyplassoperatører og flysikringsleverandører. Når det gjelder mulighet til å gi pålegg til enkeltindivider, nevner forarbeidene til § 13-9 (Ot.prp. nr. 65 (2003–2004)) flygeledere og fartøysjefer som eksempler. Her må man imidlertid hensynta krav i arbeidsmiljøloven, særlig § 2-3 (2) om fare for liv og helse, og luftfartsrelaterte krav til sikkerhet.

Det følger av forvaltningsloven § 5 andre ledd at Kongen kan fastsette at loven eller andre bestemmelser om saksbehandlingen helt eller delvis ikke skal gjelde når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Dette gir hjemmel til å sette ikke bare forvaltningslovens saksbehandlingsregler, men også saksbehandlingsregler i særlovgivningen, midlertidig ut av kraft. Det følger av bestemmelsen at kravene i beredskapsloven §§ 3 og 4 vil gjelde.

## 8.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en bestemmelse som oppstilte grunnleggende krav for

iverksetting av tiltak om sivil arbeidskraftberedskap. Bestemmelsen stilte krav om situasjon, nødvendighet, formål og forholdsmessighet, samt tidsbegrensning og meddelelse av forskriftene til Stortinget.

Det ble i forslag til § 24 e første ledd foreslått at vedtak etter bestemmelsene i det nye kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap kan fastsettes når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare og Kongen i statsråd har fastsatt at det som følge av situasjonen er nødvendig å regulere sider av det sivile arbeidsliv for å trygge rikets sikkerhet, den offentlige orden, folkehelsen eller landets forsyninger, for å fremme eller trygge militære tiltak eller tiltak til vern om sivilbefolkning og eiendom eller for å utnytte landets ressurser til fremme av disse formål. At de nevnte grunnvilkårene må være innfridd for at forskriftskompetansen skal komme til anvendelse, var i de påfølgende bestemmelsene tydeliggjort ved formuleringen «under de forhold nevnt i § 24 e». Det ble påpekt at kompetansen til å gi forskrifter knyttet til forberedende tiltak bør inntre forut for en slik situasjon, og slike unntak ble markert med ordlyden «uavhengig av om en situasjon nevnt i § 24 e første ledd har inntrådt» i de bestemmelser hvor dette er aktuelt.

Departementet foreslo at kompetansen til å utløse fullmaktene om sivil arbeidskraftberedskap legges til Kongen i statsråd, og at fullmakter til å regulere det sivile arbeidslivet etter at Kongen i statsråd har utløst fullmaktene, legges til Kongen.

Departementet viste til at det vil kunne være et betydelig tidspress og behov for raskt å kunne mobilisere arbeidskraft der det er nødvendig. Ved å slå fast at kompetansen til å fastsette nærmere regulering legges til Kongen, ville det være grunnlag for delegering. Departementet understreket at kravet om statsrådsbehandling av saker av viktighet etter Grunnloven § 28 uansett vil gjelde. Departementet vurderte at kompetansefordelingen mellom Kongen i statsråd og Kongen er en hensiktsmessig innretning som bidrar til å sikre god styring i en sikkerhetspolitisk krise eller krig.

Det ble i forslag til § 24 e andre ledd foreslått at vedtak fastsatt med hjemmel i det nye kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap skal være forholdsmessige og begrenses til de virksomheter, bransjer eller etater, og til de deler av riket, der det trengs for å oppnå formålet etter første ledd. Det ble uttalt at forholdsmessighetskravet på vanlig måte vil stille høyere krav jo mer inngrepene virkning et vedtak vil ha for dem som påvirkes.

### 8.3 Høringsinstansenes syn

*Advokatforeningen* uttaler at lovforslaget synes å legge opp til en lavere terskel for sivil arbeidskraftberedskap enn det som ville være mulig etter konstitusjonell og folkerettslige nødrettsvurderinger. Det påpekes at det etter forslaget er usikkert når situasjonskravet er oppfylt og peker i den forbindelse på at det er åpnet for at forbedrende tiltak kan fastsettes og tre i kraft i fredstid uten tidsavgrensning. Det bør vurderes et lovfestet tilleggsvilkår om at forskrifter utarbeidet under fullmaktslovgivningen så langt som mulig skal respektere lov og avtaleverk om arbeidsmiljø og arbeidsliv, tariffavtaler og andre kollektive avtaler. Der dette ikke er mulig, må dette begrunnes. Advokatforeningen uttaler videre blant annet at det er ikke er avklart i hvilken grad partene i arbeidslivet skal involveres i utarbeidelsen av forskriftene eller hvordan saksbehandlingen skal være. De mener at det vil være nyttig å sette ned en arbeidsgruppe som kan bidra til å definere og identifisere konkrete situasjoner, behov og formål i de situasjonene forslaget er ment å regulere og peker på at involvering av partene i arbeidslivet i den nærmere utformingen av lovforslaget vil bidra til å sikre legitimitet og forutsigbarhet.

*Akademikerne* mener det må komme tydelig frem hva som menes med en trussel mot samfunnssikkerheten. Høringsinstansen viser til sivilbeskyttelseslovens overordnede formål i § 1 som inkluderer «uønskede hendelser i fredstid» og viser til at det ikke er hensiktsmessig at den samme vide situasjonsbeskrivelsen som for Sivilforsvaret skal gjelde for sivil arbeidskraftberedskap. Akademikerne etterlyser et tydelig trappe-trinnsystem for de ulike tiltakene og uttrykker støtte til at Kongen i statsråd beslutter hvorvidt fullmaktene til å regulere det sivile arbeidslivet skal utløses, og at Kongen gis fullmakt til å gi forskrifter. Akademikerne fremholder videre at Regjeringen så langt det er mulig må sikre involvering av relevante organisasjoner i dialogen om forholdsmessighet, og mener blant annet at dersom det er snakk om å benytte fullmaktene til å endre tariffavtalene må partene, så langt det er mulig, involveres. De peker på at bransjeforeningene vil ha en inngående kjennskap i utfordringer og løsninger og kan bidra til å finne tiltak som er minst mulig inngripende. De viser også til at partene som har inngått avtalene som regulerer de aktuelle arbeidsforholdene vil være best skikket til å finne gode løsninger innenfor avtalenes rammer. De viser til erfaringer under korona-pandemien hvor partene viste stor grad av fleksibilitet og fant løs-

ninger for å møte den krevende situasjonen vi da sto i og mener at partene må få en tydelig rolle i beredskapsarbeidet. Akademikerne mener derfor det bør komme tydelig fram at hovedorganisasjoner som hovedregel skal involveres.

*Akershus fylkeskommune* uttaler at det er uklart hva som ligger i situasjonskravet og hvilken situasjon som kan anses kritisk nok for at fullmaktene kommer til anvendelse. Det legges til grunn at det må finnes klare kriterier for å definere begrepet «sikkerhetspolitisk krise».

*Finnmark fylkeskommune* har tilsvarende gitt uttrykk for at situasjonskravet er vidt formulert og dekker flere tilfeller enn der krig truer landet. Det synes som om naturkatastrofer, opprør med videre kunne berettigede bruken av fullmaktene. Det etterlyses videre en presisering av hva som ligger i kravet om «forholdsmessighet», særlig om det vises til vedtakets eller forskriftens innhold eller de vurderinger som må ligge til grunn for vedtaket og hvordan kravet er ment anvendt i forhold til det alminnelige forvaltningsrettslige forholdsmessighetsprinsippet.

*Statsforvalteren i Oslo og Viken* støtter at prinsippene om forholds- og formålmessighet videreføres, slik at disse til enhver tid legges til grunn ved vurdering av inngripende tiltak i norsk lovgivning og etter EMK.

*Benedikte Moltumyr Høgberg*, professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo, uttaler at innslagspunktet for anvendelse er satt lavere enn etter beredskapsloven av 1950. Forslaget representerer således en utvidelse av adgangen sammenlignet med eksisterende regelverk. Høgberg mener videre at det ikke er klart hvordan uttrykket «sikkerhet er i fare» skal tolkes. Departementet peker i høringsnotatet selv på utfordringene med uttrykket, nemlig at det er en skjønnspreget rettslig standard slik at tolkningen vil endre seg over tid. Denne svakheten ved lovforslaget kan bare delvis bøtes på ved at proposisjonen legger føringer i proposisjonen, og at dette også tas opp under behandlingen i Stortinget. I denne sammenhengen er det viktig at sivilbeskyttelsesloven på dette punktet *ikke* kobles til sikkerhetsloven § 1-5, slik høringsnotatet foreslår. Høgberg uttaler seg også kritisk til den foreslåtte ordningen for kompetansedeling mellom Kongen i statsråd og Kongen.

*Bergen kommune* understreker viktigheten av forholdsmessighetsvurderinger ved innføring av inngripende tiltak overfor innbyggerne og at tiltak begrenses til nødvendige deler av landet.

*Oslo kommune* etterlyser i likhet med andre instanser hva terskelen er for når grunnvilkåret er



oppfylt. En nærmere omtale av dette i forarbeidene ville bidra til å sikre legitimitet og oppslutning om tiltakene i befolkningen, næringslivet og befolkningen. Det etterlyses konkretisering av hva som skal vektlegges i forholdsmessighetsvurderingen. Oslo kommune støtter at en vurdering av den geografiske og sektorielle avgrensningen bør gjøres i forkant av vedtak, da det kan bidra til forutsigbarhet i kommunens planlegging og eventuelle håndtering. For kommunal sektor bør denne myndigheten imidlertid følges opp i tråd med dagens etablerte ordninger og styringslinjer. Det er viktig at forarbeidene så langt som mulig tydeliggjør hvilket myndighetsnivå som tillegges denne kompetansen, og hvordan dette skal ivaretas i henhold til dagens beredskapssystem og -prinsipper. Oslo kommune uttaler videre at kommunen ivaretar mange pålagte oppgaver og at forslaget griper inn i kommunens rolle som offentlig myndighet. De understreker viktigheten av at både kommunene generelt, og Oslo som storbykommune og hovedstad, involveres i prosessene med den videre utviklingen av samfunnssikkerheten og beredskapen i landet. De uttaler videre at kommuneperspektivet er avgjørende for å sikre at tiltakene gir den ønskede effekten der hendelser skulle inntreffe.

*Den norske legeförening* uttaler at sivilbeskyttelseslovens generelle formålsbestemmelse er svært vidtrekkende ved at den også adresserer uønskede hendelser i fredstid. Hver krise må håndteres separat, og det er viktig med dialog mellom partene i arbeidslivet når kriser oppstår for å finne gode løsninger. Det fremgår uklart i hvilke situasjoner reglene skal gjelde. Alternativene «rikets selvstendighet og sikkerhet» er ikke tydelig og presist avgrenset. Ulike regjeringer kan tolkes dette ulikt. Det etterlyses konkrete eksempler på situasjoner som faller innenfor og utenfor forslaget, for eksempel konkret stilling til hvorvidt Covid-19-pandemien ville være omfattet. Den norske legeförening mener videre at forslaget innebærer i stor grad en tilsidesettelse av arbeidslivets parter, noe de er sterkt kritiske til. Den norske legeförening er videre kritiske til at det foreslås slik regulering uten at partene i forkant har vært konsultert og reagerer på at partene i arbeidslivet er gitt en neddempet rolle i reguleringen. Den norske legeförening viser til at trepartssamarbeidet er en viktig bærebjelke i det norske samfunnet som bidrar til høy tillit til myndighetene. De viser også til at partene under pandemien viste stor fleksibilitet og reiser derfor spørsmål ved hvorfor myndighetene foreslår så inngripende regulering uten å drøfte med

partene. De foreslår blant annet at det stilles krav om en frist for samtaler med arbeidslivets parter og plikt til å konsultere og involvere disse så langt det er mulig før forskrifter gis.

*Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* uttaler at situasjonskravet må ses opp mot sivilbeskyttelsesloven § 17 om evakuering, som regulerer situasjonen når «riket er i krig, når krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare». Det bør vurderes om det er tilsiktet at forslaget skal gjelde i andre situasjoner enn § 17.

*Forsvars- og Sikkerhetsindustriens forening* uttaler at det vil være behov for sivil arbeidskraftberedskap også i andre situasjoner enn de som dekkes av forslaget situasjonskrav. De viser til at det kan oppstå en krisesituasjon som ikke truer Norges selvstendighet eller sikkerhet, men hvor det for eksempel kan være nødvendig å gjøre unntak for arbeidstidsbestemmelsene. Dette kan eksempelvis være naturkatastrofer hvor man må iverksette beredskapstiltak eller ved støtte til allierte og andre nærstående land. Krigen i Ukraina, med konsekvenser for alliertes forsvarskapasitet, for eksempel produksjon av ammunisjon, etterfylling av nødvendig militært materiell med videre er et eksempel hvor det kan være behov for å gjøre unntak for de samme bestemmelsene som når Norge selv er truet. Dersom man ikke ønsker å utvide anvendelsesområdet til disse bestemmelsene i sivilbeskyttelsesloven, bør det opprettes hjemler for å gjøre unntak fra sivil regelverk i andre aktuelle lover, eventuelt som unntaksforskrift til eksempelvis arbeidsmiljøloven.

*Kommunesektorens organisasjon* uttaler blant annet at de konstitusjonelle rettslige sidene ved forslaget, etter deres syn fortjener en bredere refleksjon og påpeker også at når Stortinget overfører myndighet ved fullmakthjemler, 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. Kommunesektorens organisasjon viser til at forslaget ikke legger opp til noen medvirkning, heller ikke fra kommunal sektor og de peker på erfaringer fra pandemien om at eksisterende regelverk ble benyttet på ulike måter på ulike steder i landet og det ble tydelig at kommuner hadde ulike behov og ulike tilnærminger til den rettslige håndteringen av krisen. De uttaler videre blant annet at det i krisehåndtering 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.

*Landsorganisasjonen i Norge* mener det bør lovfestes plikt for regjeringen til enhver tid å vurdere nødvendigheten og forholdsmessigheten av forskrifter og vedtak fattet med hjemmel i fullmaktsloven, og at det bør fremgå at regjeringen har plikt til først å vurdere hvorvidt allerede gjeldende beredskaps- og sektorlovgivning kan benyttes. Høringsinstansen mener at eksisterende regelverk som er utformet og tilpasset den enkelte sektor og næring vil kunne være mer egnet og tilstrekkelig i den konkrete situasjonen.

*Luftfartstilsynet* ber likevel departementet vurdere om ordlyden burde tydeliggjøres bedre. Selv om departementet avklarer at ordlyden ikke er ment å omfatte utilsiktede hendelser, som pandemier og naturhendelser, som ikke også utgjør en fare for rikets selvstendighet eller sikkerhet, oppfatter Luftfartstilsynet likevel at også utilsiktede hendelser, som pandemier og naturhendelser, etter omstendighetene kan oppfylle kriteriet «når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare».

*Nasjonal kommunikasjonsmyndighet* kommenterer særskilt at det er hensiktsmessig at det er lagt inn «landets forsyninger» som et av formålskravene i forslaget. Tilbyderne i ekomsektoren er avhengig av forsyninger da de ikke i like stor grad som andre sektorer har egenproduksjon.

*Norges institusjon for menneskerettigheter* er i utgangspunktet positiv til at situasjonskravet, slik de forstår det, ikke bare krever en trussel, men også krever at den har nødvendiggjort ivaretagelse av visse nærmere angitte formål. Høringsinstansen peker imidlertid på at formål under situasjonskravet har en annen karakter enn formålskravet under en menneskerettslig forholdsmessighetsvurdering. Førstnevnte knytter seg til den generelle situasjonen som må foreligge, mens sistnevnte knytter seg til de konkrete forskrifter og inngrep som vedtas. Høringsinstansen mener videre at koblingen mellom situasjonskravet og definisjonen av «nasjonale sikkerhetsinteresser» i sikkerhetsloven § 1-5 er uheldig. Det er ikke klart hvilke verdier «rikets ... sikkerhet» skal ivareta, og det etterlyses klargjøring av forholdet til verdiangivelsen i Grunnloven § 2 om demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene. Etter høringsinstansens syn er sikkerhet ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å ivareta andre verdier. En formulering om trusselvilkåret i situasjonskravet bør knyttes opp mot både Grunnloven § 1 og Grunnloven § 2. Norges institusjon for menneskerettigheter viser til at EMD har pekt på at statene selv ved en nødtilstand må forholde seg til og søke å beskytte den

demokratiske orden og rettsstaten. En tilsvarende klargjøring kunne tydeliggjort at loven har til å hensikt å sikre samfunnsformen og grunnleggende verdier i en gitt krise, og dette kunne bidratt til å redusere risikoen for misbruk. Det uttrykkes videre bekymring for at kravet til forholdsmessighet ikke er tilstrekkelig klargjort. Det fremstår uklart om kravet om å «være forholdsmessig» sikter i forholdsmessighet i snever forstand eller til forholdsmessighet i vid forstand, hvor også egnethet og nødvendighet spiller inn. Det vises til utlegninger i praksis fra EMD og EFTA-domstolen om forholdsmessighet.

*Næringslivets Hovedorganisasjon* er opptatt av at lovforslaget ikke skal virke prosessdrivende og viser til at det inneholder en nokså stor grad av skjønnsmessige kriterier. Erfaringene fra Covid-19-pandemien viser at tydelig avgrensede lovhemler kan bidra til å redusere behovet for rettslige tvister. Det ses særlig utfordringer ved forståelsen av inngangsvilkåret i § 24 e «når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare», og i hvilken grad karakteren av den konkrete situasjonen vil påvirke rettmessigheten tiltakene som beslutes i forskrift. Høringsinstansen har forståelse for at regelverket må være fleksibelt og ta høyde for situasjoner man ikke direkte forutser i dag, men mener samtidig at klare hjemler for inngrepene etterstrebes. I karakter og alvorlighet kan de endre grunnleggende strukturer i det norske arbeidslivet. Selv om forskriftene gis for en midlertidig periode, må det tas høyde for at de forskrifter blir forlenget og i praksis vil kunne gjelde over lengre tid. Næringslivets Hovedorganisasjon støtter kravet om forholdsmessighet, som forstås som en generell proporsjonalitetsbegrensning og tilleggskrav om forholdsmessighetsvurderinger med utgangspunkt i geografi og bransjetilknytning. Lovforslagets øvrige bestemmelser bør imidlertid utformes med klarhet og presisjon, og forholdsmessighetskravet kan ikke erstatte konkrete og tydelige hjemler. Næringslivets Hovedorganisasjon uttaler også at det er avgjørende at partene i arbeidslivet involveres før det fattes beslutninger etter loven. Erfaringene fra koronapandemien viste et godt og effektivt samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, der organisasjonene evnet å gi innspill på svært kort tid. Høringsinstansen ber lovgiver om å endre lovforslaget slik at det samme trepartssamarbeidet ligger til grunn for dette lovforslaget.

*Næringslivets sikkerhetsråd* uttaler at ressursene må være der de best fyller sin rolle for å sikre vår motstandskraft og norsk totalberedskap. Siden forslaget innebærer beslutninger som er

svært inngripende, må kunnskap om, og forståelse for sammenhenger, avhengigheter og verdikjeder i næringslivet være kjent for de som fatter beslutningene. Næringslivets sikkerhetsråd understreker at for å sikre denne kompetansen er det viktig at næringslivet involveres i forberedelsesprosessen slik at kunnskap om næringsliv og konsekvenser av beslutninger i størst mulig grad er kjent før beslutning fattes.

*Norges kommunistiske parti Østfold* mener at situasjonskravet gir rom for fortolkninger og i gitte situasjoner kan ramme pressefrihet, ytringsfrihet, organisasjonsfrihet og friheten til å demonstrere. Dersom en regjering skal ta avgjørelser på slike områder, uten parlamentarisk kontroll og debatt, kan samfunnet være på vei mot innskrenkning av demokratiske rettigheter.

*Oslo politidistrikt* mener terskelen for anvendelse i utgangspunktet fremstår som hensiktsmessig, men peker på at unntaksreglene gitt under pandemien ble kritisert fra flere hold. Kritikken gjaldt særlig manglende forholdsmessighet mellom effekten av smittevernreglene, og omkostningene for enkeltpersoner og samfunnet. Det er viktig at de grunnleggende kravene om nødvendighet og forholdsmessighet fremgår av loven, slik som foreslått i § 24 e andre ledd. Oslo politidistrikt er enig i at spørsmålet om hvilke unntaksregler som vil være nødvendige og forholdsmessige i en krise, ikke er mulig å gi en dekkende vurdering av på forhånd. Oslo politidistrikt uttaler også at involvering av berørte i beslutningsprosessen er essensielt for å ivareta kravet om forholdsmessighet. Det bør vurderes å lovfeste en plikt til – om mulig – å involvere aktuelle grupper av ansatte, representert ved arbeidstakerorganisasjoner eller andre, i tilbivelsesprosessen.

*Politidirektoratet* uttaler blant annet at høringsnotatet etterlater uklarhet om situasjonskravet og terskelen for bruk av beredskapsloven § 3 og foreslåtte bestemmelser skal være lik. Det etterlyses også avklaring av hvilket sett av beredskapsregler som har forrang der situasjonskravet er oppfylt.

*Arbeidsgiverforeningen Spekter* viser til at ordlyden i forslaget til avviker fra ordlyden i beredskapsloven, og mener dette kan skape usikkerhet om virkeområdet for bestemmelsen. Arbeidsgiverforeningen Spekter mener dette er uheldig, og anbefaler at man i denne bestemmelsen tydeliggjør situasjonskravet i tråd med formålet.

*Hovedorganisasjonen Virke* støtter departementets forslag om at det i bestemmelsen presiseres at vedtak skal begrenses til de virksomheter, bransjer eller etater, og eventuelt de deler av riket,

der det trengs for å oppnå formålet, og mener et slikt forholdsmessighetskrav er svært viktig for lovforslagets legitimitet.

## 8.4 Departementets vurdering

### 8.4.1 Innledning

Departementet foreslår en strukturell endring sammenlignet med forslaget som ble sendt på høring. Det foreslås at det nye kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap skiller tydeligere mellom de særlige fullmaktene som skal kunne benyttes i sikkerhetspolitisk krise eller krig og de som gjelder uavhengig av en slik situasjon.

Departementet foreslår at forskriftene som særskilt skal gjelde i sikkerhetspolitisk krise og krig kan vedtas «når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare». Dette tilsvarer ordlyden i beredskapsloven § 3 første ledd første punktum og innebærer følgelig ingen rettsutvikling i forhold til inngangsvilkåret i beredskapsloven kapittel II om særlige fullmakter for Kongen når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

Slike fullmakter bør på forhånd rammes inn av rettssikkerhetsmekanismer i form av nødvendighets- og forholdsmessighetskrav som blir angitt i fullmaktsloven. Disse rettssikkerhetsmekanismene er mer detaljert utformet enn hva beredskapsloven kapittel II legger opp til, og de skal i større grad gi uttrykk for betydningen av rettssikkerhet i dagens samfunn.

Departementet foreslår at § 28 a regulerer når de situasjonsbetingede fullmaktene kommer til anvendelse, herunder krav om situasjon og formål, samt hvem som har vedtakskompetanse. Departementet foreslår videre at krav om forholdsmessighet, nødvendighet, tidsbegrensning og meddelelse til Stortinget i slike situasjoner reguleres i en egen bestemmelse i § 28 b, se nærmere om nødvendighetskravet i punkt 8.4.4, forholdsmessighetskravet i punkt 8.4.5 og tidsbegrensning og involvering av Stortinget i punkt 9.4.

I høringsnotatet ble det foreslått fullmakter til å fatte «vedtak» slik at både forskrifter og enkeltvedtak omfattes, i tråd med begrepsbruken i forvaltningsloven § 2. Etter høringen har departementet kommet til at kompetansen til å gi situasjonsbetingede reguleringer bør begrenses til forskrifter.

Situasjonskravet omtalt i punkt 8.4.2 er ikke til hinder for at det gjøres en rekke forberedende vurderinger, blant annet gjennom utarbeidelse av utkast til forskrifter beregnet på iverksettelse i

sikkerhetspolitisk krise og krig og av høring av disse. Departementet understreker at det enkelte forskriftsutkast må vurderes justert i lys av den foreliggende situasjonen sett opp mot lovens vilkår og andre rettslige krav, før eventuell fastsettelse og ikrafttredelse.

For forslaget til regulering av forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking til arbeidsplikt stilles ikke tilsvarende situasjonskrav. Det ligger i tiltakenes natur at de skal kunne iverksettes før riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Fullmaktene til forberedende tiltak må imidlertid ha en slik situasjon for øye, og de kan også gjennomføres i sikkerhetspolitisk krise og krig.

I det følgende gir departementet en nærmere vurdering av krav til situasjon, formål, nødvendighet og forholdsmessighet og av vedtakskompetansen etter forslaget.

#### 8.4.2 Situasjonskrav

Departementet foreslår at situasjonskravet formuleres slik: «når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare». Situasjonskravet blir med dette likelydende situasjonskravet i flere andre beredskapshjemler, blant annet sivilbeskyttelsesloven §§ 1 og 17, beredskapsloven § 3 og forvaltningsloven § 5 andre ledd. Dette er et etablert situasjonskrav for beredskapshjemler som skal gjelde øverst i krisespekteret, og det materielle innholdet i et slikt situasjonskrav har en forholdsvis klar kjerne, som også beskrevet over.

Departementet finner grunn til å gjengi beredskapsloven § 3 i sin helhet:

«§ 3. Når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare og det på grunn av disse forhold er fare ved opphold, kan Kongen gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold for å trygge rikets sikkerhet, den offentlige orden, folkehelsen og landets forsyninger, for å fremme og trygge militære tiltak og tiltak til vern om sivilbefolkning og eiendom og for å utnytte landets hjelpemidler til fremme av disse formål. Herunder kan gis bestemmelser om utskrivning av arbeidskraft til militære og sivile formål. Om nødvendig kan det i bestemmelsene gjøres avvik fra gjeldende lov.

Bestemmelser gitt av Kongen med hjemmel i denne paragraf skal snarest mulig meddeles Stortinget. Er Stortinget ikke samlet når bestemmelsene gis, skal det øyeblikkelig

sammenkalles. Bestemmelsene kan oppheves av Kongen eller Stortinget.

Så fremt bestemmelsene ikke er opphevet innen 30 dager etter at de er meddelt Stortinget, skal de snarest mulig legges fram som lovforslag».

Departementet vurderer at dette vil klargjøre at fullmaktene er myntet på samme situasjoner som nevnte bestemmelser, det vil si situasjoner helt øverst i krisespekteret, hvor krig truer eller har inntrådt.

Departementet understreker at fullmaktene i lovforslaget her ikke kan benyttes i krig som Norge deltar i, men som ikke truer rikets selvstendighet eller sikkerhet, slik som Norges deltakelse i FN- eller NATO-operasjoner i konfliktsoner utenfor Norges grenser. Nødvendighetskravet vil uansett tilsi at det ikke er anledning til å benytte fullmaktene i slike tilfeller.

Departementet foreslår for øvrig at det gjøres en språklig modernisering i sivilbeskyttelsesloven § 17 første slik at den blir likelydende forslaget i § 28 a. Departementet foreslår at et overflødig «når» tas ut av bestemmelsen slik at den blir lydende: «[n]år riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen beslutte evakuering av befolkningen». Forslaget innebærer ingen realitetsendring.

Flere høringsinstanser bygger sine innspill, herunder kritiske innspill, på erfaringer fra koronapandemien. Departementet er enig i at pandemien har gitt relevante læringspunkter som det er nyttig å ta med seg ved utformingen av og formuleringer rundt rammene for fullmaktene i forslaget. Fullmaktene som foreslås skal imidlertid bare kunne benyttes når Norge er i en situasjon helt øverst i krisespekteret, typisk når vi står overfor en krig eller trussel om krig i form av væpnet angrep, eller trussel om umiddelbart forestående væpnet angrep mot Norge. En slik helt ekstraordinær situasjon har Norge ikke stått i siden andre verdenskrig. Tilgang til mat, vann og strøm og andre primærbehov kan være vanskelig, og helt grunnleggende infrastruktur som helse-tjenester og IKT kan være i spill. Dette vil utløse helt andre forventninger i samfunnet til hva myndighetene kan og ikke kan gjøre, og til hva sivilbefolkningen kan og skal bidra med. Samfunnet skifter fokus til de grunnleggende forutsetningene for samfunnets funksjonalitet.

Fullmaktene som foreslås i §§ 28 c til 28 f kan ikke anvendes ved hendelser i fredstid, selv de med gjennomgripende konsekvenser i samfunnet der det utvikler seg en ressursknapphet eller opp-

står nye ressursbehov. Dette betyr at naturkatastrofer, pandemi, intern uro og enkelthendelser av for eksempel digitale angrep ikke oppfyller situasjonskravet i seg selv. Uønskede hendelser i fredstid, slik som en pandemi, gir også grunnlag for myndighetsinngrep og forventninger om bidrag fra sivilbefolkningen. Men slike situasjoner vil ikke medføre en drastisk endring i alminnelige forventninger til hvordan samfunnet fungerer. Tvert om vil forventningen være at samfunnet fungerer så tilnærmet normalt som mulig, utenom tiltak som er nødvendige for å håndtere den aktuelle krisesituasjonen. Det vil i slike situasjoner – som ikke når terskelen som situasjonskravet i forslaget til loven her gir uttrykk for – heller ikke være samme grunnlag for å bruke svært inngrepene virkemidler overfor sivilbefolkningen. Behovene som oppstår i fredstidskriser må håndteres gjennom etablerte ordninger og ressurskapasiteter, supplert med beredskapslovgivning som er myntet på fredstidskriser, herunder bestemmelser i helseberedskapsloven, næringsberedskapsloven og smittevernloven med videre.

Flere av høringsinstansene har tatt opp at det er uklart hvilke trusler mot samfunnssikkerheten som kan oppfylle situasjonskravet. Departementet understreker at forslaget gjelder fullmakter som kan benyttes øverst i krisespekteret. Med det avgrenses det mot uønskede hendelser i fredstid, jf. sivilbeskyttelsesloven § 1 siste alternativ og kriser og katastrofer i fredstid, jf. helseberedskapsloven § 1-1 første ledd siste alternativ.

Departementet understreker videre at det kreves en kvalifisert trussel og en nærliggende fare for Norges selvstendighet eller sikkerhet. Den spente sikkerhetspolitiske situasjonen som per i dag foreligger som følge av Russlands invasjon av Ukraina, når ikke opp til en slik terskel for Norges del.

Flere av høringsinstansene har tatt opp at sivilbeskyttelsesloven etter formålsbestemmelsen i § 1 også gjelder uønskede hendelser i fredstid og at dette kan skape tvil om rekkevidden av de forslåtte fullmaktene.

Sivilbeskyttelsesloven § 1 har et vidtgående formål om sivil beskyttelse for hele krisespekteret. Lovens nærmere innhold er likevel innrettet slik at enkelte regelsett først er aktuelle når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Sivilbeskyttelsesloven § 17 om evakuering er utformet slik. Departementet understreker at de situasjonsbestemte fullmaktene i forslag til nytt kapittel VII A om sivil arbeidskraftberedskap vil ha et snevrere anvendelsesområde enn loven for øvrig, avgrenset til

situasjoner hvor riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Tilsvarende avgrensning er ikke naturlig for de øvrige bestemmelsene i lovforslaget. Departementet ser ikke tilstrekkelig gode grunner for å endre ordlyden i sivilbeskyttelsesloven § 1.

Enkelte høringsinstanser har uttalt skepsis til henvisningen i høringsnotatet til definisjonen av «nasjonale sikkerhetsinteresser» i sikkerhetsloven § 1-5. Departementet ser derfor grunn til å klargjøre departementets intensjon med å koble sikkerhetsloven til omtalen av selvstendighet og sikkerhet etter forslaget.

Sikkerhetsloven har et videre anvendelsesområde enn beredskapsloven § 3 og forslaget i denne proposisjonen. Også formålene er ulike. Sikkerhetsloven skal bidra til å forebygge og redusere risiko for at slike helt grunnleggende nasjonale interesser blir krenket. Beredskapsloven og forslaget her er myntet på tilfeller der trusselen mot verdiene er så nærstående og aktuell og med potensielt så gjennomgrepene konsekvenser for nasjonen, at det er behov for særlige fullmakter for å håndtere situasjonen. Sikkerhetsloven skal videre håndtere *risiko* for en trussel, og har en rekke virkemidler som kan iverksettes lenge før en trussel har materialisert seg eller er i ferd med å materialisere seg. Sikkerhetsloven handler i stort om forebyggende sikkerhet, og har sitt nedslagsfelt før situasjonskravet i forslaget her kommer til anvendelse.

Formålet med omtalen av sikkerhetslovens definisjon av nasjonale sikkerhetsinteresser i § 1-5 er å vise at lovverket for øvrig forholdsvis nylig har satt ord på og konkretisert noen typiske forhold som kan illustrere hva rikets «selvstendighet» og «sikkerhet» i forslaget til loven her – og i beredskapsloven § 3 – er ment å omfatte. Et tilsvarende sikkerhetsbegrep er reflektert i etterretningstjenestelovens formålsbestemmelse i § 1-1 bokstav a. Intensjonen er ikke å sette likhetstegn mellom andre lovers forståelse av «nasjonale sikkerhetsinteresser» og «rikets selvstendighet og sikkerhet» i loven her. Samtidig vil flere av interessene omtalt eksempelvis i sikkerhetsloven § 1-5 nr. 1 kaste lys over forståelsen av «rikets selvstendighet eller sikkerhet» i lovforslaget. Departementet fastholder at det av den grunn er hensiktsmessig å omtale begrepsforståelsen i annen lovgivning. Samtidig er det tilsvarende relevant å fastlegge rammene for uttrykket «rikets sikkerhet og selvstendighet» ved å se hen til de konstitusjonelt forankrede kravene i Grunnloven § 1 om Norge som «fritt, selvstendig, udelelig og uavhengelig» og Grunnloven § 2 om «demokra-

tiet, rettsstaten og menneskerettighetene» som grunnleggende verdier for Norge.

I sikkerhetsloven § 1-5 defineres nasjonale sikkerhetsinteresser som landets suverenitet, territoriale integritet og demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til

- a. de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet
- b. forsvar, sikkerhet og beredskap
- c. forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner
- d. økonomisk stabilitet og handlefrihet
- e. samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet.

Departementet viser til at i tidligere sikkerhetslov vedtatt i 1998 og i kraft 2001 var lovens formål etter § 1 å «legge forholdene til rette for effektivt å kunne motvirke trusler mot rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser» (bokstav a). I Ot.prp. nr. 49 (1996–97) på side 64 ble dette utdypet slik:

«Med «rikets ... sikkerhet» siktes både til rikets indre og ytre sikkerhet. Begrepet er for øvrig en utpreget rettslig standard som kan forandre seg med samfunnsutviklingen. Departementet ser ikke i lovforslaget her grunn til å søke å presisere begrepet utover det som allerede er antatt på bakgrunn av andre rettskilder (juridisk teori, domstolspraksis, forarbeider til andre lover, forvaltningspraksis, mv.).

Som et samlebegrep skal forebyggende sikkerhetstjeneste motvirke trusler mot 'vitale nasjonale sikkerhetsinteresser'. Det anses imperativt at en på denne måten dekker samtlige felter innenfor rikets totale sikkerhetsbehov. Begrepet må derfor til enhver tid vurderes og defineres av overordnede politiske myndigheter. Terskelen for i medhold av denne loven å anse noe for å true slike interesser, vil være høy. Begrepet er nærmere omtalt under pkt 7.2.2 ovenfor. Det må understrekes at begrepet kan endres i pakt med samfunnsutviklingen og de sikkerhetsmessige utfordringer som Norge til enhver tid står overfor».

I forarbeidene til nåværende sikkerhetslov peker departementet i Prop. 153 L (2016–2017) side 32 på at sikkerhetsloven har vært oppfattet og praktisert som «et regelverk som omhandler statsikkerhet, primært knyttet til rikets selvstendighet og sikkerhet». Videre uttaler departementet at «[s]iden sikkerhetsloven trådte i kraft i 2001, har

endringer i samfunnet gjort det stadig vanskeligere å trekke en klar grense mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet». Departementet vurderte det som nødvendig å tilpasse lovens nedslagsfelt til den virkeligheten vi befinner oss i, og lovens formål slik det følger av sikkerhetsloven i dag ble angitt som å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser.

Betraktningene som ligger til grunn for sikkerhetslovens begrep har overføringsverdi til situasjonskravet foreslått i loven her. Med «rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare» oppstilles det et situasjonsbestemt krav som omfatter situasjoner hvor Norges nasjonale sikkerhetsinteresser er truet eller utsatt for krenkelser av et omfang og en intensitet som medfører at rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

Departementet fastholder at de foreslåtte fullmaktene kan utløses selv om Norges selvstendighet er intakt, og selv om rikets territoriale integritet er i behold, dersom Norge står overfor kvalifiserte trusler mot for eksempel landets styreform. De to alternativene rikets «selvstendighet» og «sikkerhet» er uttrykk for rettslige standarder hvis innhold kan endre seg over tid og som vil være skjønnsbestemte. At innholdet kan endre seg over tid innebærer at ordlyden er aktivtetsnøytral, og at fullmaktene også skal være anvendbare for nye type situasjoner eller tilfeller som ikke er påtenkt. Departementet understreker at det ikke innebærer at terskelen for anvendelse kan endre seg over tid – kravet om at det må foreligge en fare for rikets selvstendighet eller sikkerhet ligger fast.

Farevilkåret tilsier at det både omfatter en situasjon som har oppstått, og en situasjon som er nært forestående. I kjernen av situasjonskravet er situasjoner der truslene mot rikets selvstendighet eller sikkerhet kommer utenfra, i form av tilsiktede angrep eller trusler om angrep fra andre stater eller aktører, der situasjonen vil ha omfattende og gjennomgripende konsekvenser for nasjonen, og hvor bevaring av Norges vitale interesser gis høyeste prioritet.

Departementet antar at det i en reell situasjon vil være åpenbart og allment akseptert i samfunnet at situasjonskravet er oppfylt. Etter forslaget kan fullmaktene utløses i en akutt situasjon, for eksempel i forbindelse med et overraskende væpnet angrep som har gjennomgripende konsekvenser for hele nasjonen. I dagens globaliserte og teknologiske samfunn er det likevel mer sannsynlig at det i forkant har vært en spent sikkerhetspolitisk situasjon som siden eskalerer til det punktet hvor rikets selvstendighet eller sikkerhet

er i fare. I et slik scenario er det også naturlig å tenke seg at myndighetene i opptrappingsperioden har jobbet med forberedende tiltak og at utkaster til forskrifter ligger klare slik at de kan vedtas når vi kommer i situasjonen.

### 8.4.3 Formålskrav

Departementet viderefører i § 28 a formålsangivelsen som ble foreslått i høringsnotatet om at forskrifter kan fastsettes for å ivareta følgende formål: «å trygge rikets sikkerhet, den offentlige orden, folkehelsen eller landets forsyninger, for å fremme og trygge militære tiltak eller tiltak til vern om sivilbefolkning og eiendom eller for å utnytte landets ressurser til fremme av disse formål». Få høringsinstanser har hatt kommentarer eller innvendinger til denne delen av forslaget. Norges institusjon for menneskerettigheter er positiv til at situasjonskravet ikke bare krever en trussel, men at det også er et krav om at trusselen gjør det nødvendig med tiltak om sivil arbeidskraftberedskap for å ivareta visse formål.

De angitte formålene tilsvarer formålene i beredskapsloven § 3, med unntak av «landets ressurser» som skiller seg fra beredskapslovens terminologi «landets hjelpeskilder». Dette er kun ment som en språklig modernisering.

I proposisjonen beskrives relevante formål som understøttelse av forsvaret av landet, ivaretagelse av sivilsamfunnets grunnleggende funksjonalitet og beskyttelse av sivilbefolkningen.

Selv om «militære tiltak» er omfattet av oppstillingen, følger det av sivilbeskyttelseslovens formålsbestemmelse i § 1 at forskrifter etter kapitlet i departementets lovforslag kun gjelder bruk av ikke-militær makt. Det er etter departementets syn sentralt at sivilbeskyttelsesloven, inkludert forslaget om sivil arbeidskraftberedskap, er avgrenset til bruk av ikke-militær makt og ved dette beholder sin sivile karakter. Det foreslås derfor ikke endringer i dette. Tiltak som innebærer bruk av militær makt faller utenfor forslaget og sivilbeskyttelseslovens virkeområde, og reguleres i ulike militære regelverk.

### 8.4.4 Nødvendighetskrav

Departementet går videre med et nødvendighetskrav for å kunne fatte vedtak som regulerer det sivile arbeidslivet, se forslag til § 28 b. Nødvendighetskravet henger nært sammen med formålskravet, og knytter seg til vurderingen av om det kan og skal iverksettes tiltak rettet mot det sivile arbeidsliv.

En forutsetning for tildelingen av kompetanse til Kongen som forslaget legger opp til, er at (1) det er nødvendig å regulere det sivile arbeidslivet for å (2) oppfylle et eller flere av de angitte formålene i forslagens § 28 a første ledd. Denne todelingen innebærer for det første at det må vurderes om det i det hele tatt er behov for å fravike de alminnelige reglene om arbeidsforhold eller iverksette arbeidsplikt i situasjonen. Mange av reglene om arbeidsforhold er fleksible fra før. Deres tiltak kan gjennomføres innenfor gjeldende regulering, er det ikke nødvendig å fravike reglene om arbeidsforhold eller pålegge arbeidsplikt. For det andre er det sentralt at vedtak om sivil arbeidskraftberedskap må være nødvendig for å oppnå ett eller flere av de angitte formålene i forslagens § 28 a. Dette innebærer at begrunnelsen for at det aktuelle tiltaket anses nødvendig, må være å finne innenfor de formålene som er nevnt i bestemmelsen.

Nødvendighetskravet vil være en sentral rettsikkerhetsgaranti for private rettssubjekter, og det vil bidra til å sikre at reguleringen ligger innenfor menneskerettslige forpliktelser. Når lovforslaget oppstiller et slikt nødvendighetskrav, innebærer dette at både forskrifter og vedtak med hjemmel i disse må være nødvendige for å oppfylle formålskravet.

Gyldigheten av forskriftene og vedtak som fattes i medhold av disse, beror på om nødvendighetskravet og forholdsmessighetskravet er innfridd på vedtakstidspunktet. Forskriftene skal bare gjelde i inntil seks måneder, og ved eventuell fornyelse må disse kravene vurderes på nytt. Deres premisser for forskriften i løpet av disse seks månedene endrer karakter eller faller bort, bør forskriftene snarest mulig oppheves for å minske risikoen for at tiltak som iverksettes blir unødvendige eller uforholdsmessige.

### 8.4.5 Forholdsmessighetskrav

Departementet går videre med forslaget om å sette et forholdsmessighetsvilkår som absolutt skranke for tiltak som iverksettes i medhold av fullmaktene, se forslag til § 28 b. Et slikt krav vil oppfylle menneskerettslige forpliktelser om forholdsmessighet ved eventuelle begrensninger i beskyttede rettigheter. Forholdsmessighetskravet innebærer at ethvert tiltak skal være egnet, nødvendig og rimelig. Disse kravene beskrives hver for seg nedenfor.

Forholdsmessighetskravet er fleksibelt i den forstand at terskelen for et tiltaks gyldighet vil variere med den konkrete situasjonen, arten av til-

taket og hvordan det påvirker de som rammes. Samtidig vil terskelen for det konkrete tiltaket være rettslig begrensende og etterprøvbart. Departementet mener at en slik fleksibel skranke for forskriftene er hensiktsmessig og nødvendig for å sikre at regjeringen kan iverksette de tiltak som situasjonen gir grunnlag for, samtidig som rettssikkerheten ivaretas ved hvert enkelt tiltak som innføres.

Kravet om at tiltaket skal være egnet er et minimumskrav som innebærer at tiltaket kun kan gjennomføres dersom det passer som middel til å oppnå det konkrete tiltakets formål. Det må vurderes som sannsynlig at den spesifikke anførte interessen vil fremmes ved regelendringen eller innføringen av arbeidsplikt. Kravet til egnethet kan lettere anses oppfylt dersom tiltaket har en avbøtende effekt. Kravet innebærer for eksempel at arbeidstakere ikke kan pålegges plikter dersom det ikke er sannsynlig at det konkrete arbeidet vil bidra til å oppfylle formålet med tiltaket.

Kravet om at tiltaket må være nødvendig innebærer at et alternativt tiltak må velges dersom det alternative tiltaket ivaretar formålet like godt og effektivt, men på en mindre inngripende måte. Dette omtales i norsk rett gjerne som minste midtels prinsipp og handler om at tiltak ikke skal gå lenger enn det som er nødvendig i den konkrete situasjonen. Departementet foreslår at det i bestemmelsen presiseres at vedtak skal begrenses til de virksomheter, bransjer eller etater, og eventuelt til de områder, der det trengs for å oppnå formålet. Dette er en presisering av kravet om at tiltaket ikke skal gå lenger enn det som er nødvendig. En slik begrenset regulering av sivil arbeidskraftberedskap vil de enkelte bestemmelsene i lovforslaget gi adgang til. Departementet ser det likevel som hensiktsmessig å tydeliggjøre at en vurdering av rekkevidden, så vel geografisk som på sektornivå, må skje forut for vedtakelsen. Begrepet «bransje» er tatt med for å vise at vedtak kan gjøres uten en opplisting av enkeltvirksomheter. Etater er særskilt nevnt for å markere at ikke bare private virksomheter omfattes, men også offentlige organ. Departementet foreslår å erstatte «de deler av riket» med «de områder». Dette for å være i tråd med reglens geografiske virkeområde.

Det siste aspektet ved forholdsmessighetskravet går ut på at fordelene ved eller nytten av tiltaket må overstige de ulempene den enkelte vil oppleve på grunn av tiltaket. Tiltakets innvirkning for de som rammes, må ikke stå i et misforhold med tiltakets formål, selv om tiltaket i og for seg

er egnet og nødvendig. Det vil være relevant å både vurdere sannsynligheten for at målet med tiltaket blir realisert og å veie hensynene som gjør seg gjeldende opp mot hverandre. Inngrepets karakter og påvirkning på den enkelte vil stå sentralt i vurderingen. Herunder er det relevant hvilke berettigede forventninger enkeltpersoner vil ha på vedtakstidspunktet, hensyntatt eventuelle forberedende tiltak som for eksempel høringer av forslag til forskrifter som kan bli vedtatt i sikkerhetspolitisk krise og krig. Det vil også være relevant å ta hensyn til eventuelle kompenserte tiltak for den som rammes. Det må vidertas hensyn til situasjonen som har foranlediget iverksettelse av sivil arbeidskraftberedskap. Fundamentale offentlige interesser knyttet til landets selvstendighet og sikkerhet vil være i spill. Dette må få viktig betydning for vurderingen av om det enkelte vedtak er forholdsmessig overfor den enkelte, selv om det vil være et spørsmål hvor hardt den offentlige interessen er rammet i den konkrete situasjonen.

Enkelte høringsinstanser tar til orde for at det bør lovfestes krav om at forskrifter under fullmaktene så langt som mulig skal respektere eksisterende lover og forskrifter. Departementet vurderer at et slikt krav vil være overflødig, da det ikke vil være adgang til å fastsette tiltak som går lenger enn det som er nødvendig. Det er likevel på det rene at det vil være sentralt å se hen til normaltstanden for de som rammes av tiltaket i vurderingen av om et tiltak kan anses rimelig.

En beslutning om å fastsette tiltak etter de foreslåtte bestemmelsene vil ofte måtte fattes under sterkt tidspress og med begrenset informasjonsgrunnlag. Ved etterprøving av et tiltaks forholdsmessighet kan disse momentene få betydning, selv om det er på det rene at tiltak skal være forholdsmessige i lys av tiden og informasjonen som er tilgjengelig på vedtakstidspunktet.

#### 8.4.6 Vedtakskompetanse

I tråd med forslaget i høringsnotatet foreslår departementet at det legges til Kongen i statsråd å utløse fullmaktene, og at Kongen gis fullmakt til å gi de enkelte forskriftene. Departementet foreslår at det gjøres en justering i struktur og oppbygning av fullmaktbestemmelsene ved at det i forslag til § 28 a første ledd angis at Kongen i statsråd i sikkerhetspolitisk krise og krig kan beslutte at fullmaktene til Kongen etter §§ 28 c til 28 f kommer til anvendelse.

Det å beslutte at fullmakter om sivil arbeidskraftberedskap kan benyttes, som gjelder inn-



gripende virkemidler og muligheten til inngrep i eksisterende lov og forskrift, er etter departementets vurdering en beslutning som bør fattes av det øverste forvaltningsorganet uten adgang til delegering. Å fastsette de enkelte forskriftene om sivil arbeidskraftberedskap bør etter departementets vurdering ligge til Kongen da det vil kunne være behov for raske avklaringer og mulighet for å delegerer deler av kompetansen. Når det gjelder beslutninger om å fastsette at sivil arbeidsplikt skal gå foran annen tjenesteplikt med unntak av tjenesteplikten etter forsvarsloven, forslår imidlertid departementet at kompetansen legges til Kongen i statsråd. Dette har sammenheng med det tungt prinsipielle i å sette forrang foran annen tjenesteplikt og behovet for grundige tverrsektorielle avveininger i en slik beslutning.

Kravet i Grunnloven § 28 om at saker av viktighet skal behandles i statsråd vil uansett være styrende for hvilke beslutninger som likevel skal løftes til statsråd. Det vises til omtalen av gjeldende rett i punkt 8.1 ovenfor. Departementet antar at forskrifter om arbeidsplikt eller inngripende regulering av arbeids- og tjenesteforhold og arbeidspliktforhold typisk vil måtte vedtas av Kongen i statsråd, mens mindre justeringer eller endringer i gjeldende forskrifter vedtatt med hjemmel i fullmaktene må kunne vedtas av Kongen. Departementet legger også til grunn at en bør være varsom med å delegerer kompetansen som er lagt til Kongen da dette kan føre til en fragmentert tilnærming, lite forutberegnelighet og fravær av tverrsektorielt perspektiv. Departementet antar at det i konkrete forskrifter vil kunne være praktisk å gi kompetanse til relevante myndigheter både på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Det kan gjelde for eksempel kompetanse til å fatte enkeltvedtak med hjemmel i forskriftene.

Samlet vurderer departementet at kompetansefordelingen mellom Kongen i statsråd og Kongen bidrar til å sikre god styring i en sikkerhetspolitisk krise eller krig. Det er regjeringen som har det overordnede ansvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig og som skal sørge for en helhetlig ivaretagelse av nasjonens samlede behov. Dette vil også kunne innebære at noen oppgaver og hensyn gis høyere prioritet fordi det er ivaretagelse av nødvendige, samfunnskritiske oppgaver som vil være styrende. Andre oppgaver som i en normalsituasjon har prioritet, vil kunne måtte vike.

#### 8.4.7 Involvering av relevante aktører

Departementet merker seg at høringsinstanser fra partene i arbeidslivet har gitt uttrykk for at det

bør være et krav om at partene i arbeidslivet skal involveres, både i forberedelser til bruk av fullmaktene, og ved faktisk bruk i sikkerhetspolitisk krise og krig. Enkelte høringsinstanser har også tatt til orde for at kommuner og fylkeskommuner bør involveres.

Departementet er enig med høringsinstansene om at samarbeid og dialog med relevante aktører vil være viktig hvis vi kommer i en sikkerhetspolitisk krise eller krig, men også i forberedelsene som denne loven gir grunnlag for. Etter departementets syn bør forskrifter om sivil arbeidskraftberedskap så langt det er mulig og hensiktsmessig fastsettes etter dialog med relevante parter og sentrale aktører. Dialog vil være med på å sikre legitimitet, formålstjenlighet og forholdsmessighet av eventuelle vedtak. Ikke minst vil dialog kunne bidra til økt oppslutning, som vil være svært viktig for å øke effektiviteten. Departementet viser likevel til at det i akutte og alvorlige situasjoner ikke nødvendigvis vil være mulig med dialog i forkant av iverksettelse av tiltak. I så fall kan dialog i etterkant av fastsettelsen bidra til å ivareta disse hensynene.

Etter departementets vurdering er det naturlig at relevante aktører, slik som beredskapsaktører innen konkrete sektorer, partene i arbeidslivet, statsforvaltere, kommuner og befolkningen ellers, involveres både i forberedelser i fredstid og ved faktisk bruk av bestemmelser i sikkerhetspolitisk krise og krig. Dette er også i tråd med gjeldende prinsipper for krisehåndtering. En offentlig debatt om tiltak gjennom høringer og andre medvirkningsprosesser ved utarbeidelsen av forskrifter vil være nyttig for å påse at relevante hensyn er vurdert og at tiltak treffer best mulig.

Utgangspunktet vil være at relevante aktører involveres så langt det er mulig, også i sikkerhetspolitisk krise og krig, når det skal utformes forskrifter om sivil arbeidskraftberedskap. Dette følger for øvrig også av forvaltningsloven og utredningsinstruksen.

Som departementet understrekte i høringsnotatet har partene i arbeidslivet og trepartssamarbeidet en helt sentral plass i den norske samfunnsmodellen. Også dersom Norge står overfor en sikkerhetspolitisk krise eller krig, er god dialog med de sentrale parter viktig. Departementet viser til at partene blant annet har viktig kunnskap om arbeidslivet og oversikt over ulike bransjer, noe som kan være med på å sikre at tiltakene er treffsikre. I tillegg gir det etablerte trepartssamarbeidet en plattform for samarbeid om relevante tiltak, herunder hvilke typiske endringer fra dagens regler det kan være aktuelt å

gjøre, og konsekvensene det vil medføre. Slikt samarbeid kan også sikre oppslutning og forståelse for tiltakene. Likevel vil omfanget og alvorligheten av en sikkerhetspolitisk krise ha svært mye å si for hvordan samarbeidet med partene kan legges opp.

Sentrale aktører slik som statsforvalterne vil kunne være viktige bidragsytere når det gjelder behovene. Innspill fra kommunalt nivå om behov og muligheter for mobilisering av riktig arbeidskraft til nødvendige funksjoner vil være nyttig for at regelverket får tiltenkt virkning. Statsforvalte-

ren vil med sitt samordningsansvar og som bindeledd mellom lokalt og sentralt nivå, ha en sentral rolle i den forbindelse.

Departementet erkjenner samtidig at sikkerhetspolitisk krise og krig kan medføre behov for flere unntak fra systemer vi kjenner. Etter departementets vurdering er det ikke hensiktsmessig å oppstille detaljerte prosesskrav i et beredskapsregelverk, som nettopp er myntet på situasjoner som avviker sterkt fra normalen. Slike krav kan potensielt utgjøre en hindring for rettidig håndtering.

## 9 Tidsbegrensning og involvering av Stortinget

### 9.1 Gjeldende rett

Etter Grunnloven § 49 første ledd første punktum og § 75 bokstav a hører det til Stortinget å vedta lover. Ved lov kan Stortinget gi regjeringen adgang til å gi mer detaljerte regler i form av forskrifter, men regjeringen kan ikke gå lenger enn det fullmaktene fra lovgiver gir grunnlag for. Fullmaktsbestemmelser som gir adgang til å gi forskrifter som kan fravike lovbestemmelser, utgjør såkalte derogasjonsfullmakter. Derogasjon foreligger med andre ord når det gis kompetanse til å gi regler med et innhold som strider mot regler av høyere rang. Det kan være glidende overganger mellom fullmakter som gir adgang til å utfylle lover og derogasjonsfullmakter. Myndighet til å gi forskrifter som fraviker bestemmelser i lov, forutsetter at det foreligger en klar hjemmel. Det finnes flere eksempler på ordinære fullmakts-hjemler som åpner for derogasjon i lovverket, se for eksempel plan- og bygningsloven § 20-7 andre ledd og matloven § 33 andre ledd. Det finnes også eksempler på ordinære fullmakts-hjemler med derogasjonsadgang i beredskapslovgivningen, se for eksempel havne- og farvannsloven § 2 sjette ledd, næringsberedskapsloven § 13 og helseberedskapsloven § 6-2 andre ledd.

Som nevnt i punkt 3.2.1, finnes det nødretts-hjemler som søker å kodifisere konstitusjonell nødrett, som blant annet åpner for vid derogasjon. Det som kjennetegner nødretts-hjemlene, er at de gir regjeringen myndighet til i helt spesielle situasjoner å overta Stortingets myndighet til mer generelt å gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold. Ved bruk av nødretts-hjemlene trer regjeringen inn i Stortingets rolle så lenge nødrettsgrunnen består. Også i ekstraordinære kriser er imidlertid utgangspunktet etter konstitusjonell nødrett at primærkompetansen til å gi lover ligger til Stortinget. På grunn av denne grunnleggende forutsetningen om at det primært ligger til Stortinget å gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold også i sikkerhetspolitisk krise og krig, ivaretas grunnleggende demokratihensyn og maktfordelingsprinsippet ved prosessuelle mekanismer som sikrer Stortingets medvirkning.

Beredskapsloven § 3 første ledd er et eksempel på en slik kodifisering av konstitusjonell nødrett. Ved bruk av fullmakten følger det av andre ledd første punktum at bestemmelsene skal «snarest mulig meddeles Stortinget». Etter andre ledd andre punktum skal Stortinget øyeblikkelig sammenkalles dersom det ikke er samlet når bestemmelsene gis, og etter tredje punktum kan bestemmelsene oppheves av Kongen eller Stortinget. I tredje ledd står det at «[s]åfremt bestemmelsene ikke er opphevet innen 30 dager etter at de er meddelt Stortinget, skal de snarest mulig legges fram som lovforslag». Det følger av Ot.prp. nr. 78 (1950) side 5 og 48 at det aldri var intensjonen at fullmaktene eller bestemmelser gitt med hjemmel i fullmaktene skulle kunne opprettholdes med mindre det til enhver tid er enighet om dette mellom Kongen og Stortinget (så lenge Stortinget er samlet). Det følger av § 4 andre ledd at dersom bestemmelsene ikke tidligere er opphevet, faller de bort ved oppløsningen av det første ordentlige Storting som trer sammen etter at bestemmelsene er gitt. Dette har en viss parallell til ordningen ved provisoriske anordninger etter Grunnloven § 17, som gjelder til neste Storting.

Forvaltningsloven § 5 andre ledd og smittevernloven § 7-12 er bygget over samme lest som beredskapsloven § 3, og må derfor også forstås i lys av de grunnleggende forutsetningene og prinsippene som følger av konstitusjonell nødrett. Også etter disse bestemmelsene kan kongen på nærmere vilkår gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold, og de samme kravene til fremme av proposisjon gjelder tilsvarende som etter beredskapsloven.

Smittevernloven § 7-12 ble benyttet som hjemmel for flere forskrifter under pandemien. Under pandemien ble smittevernloven § 7-12 endret ved at henvisningen til beredskapsloven ble midlertidig opphevet. Formålet med endringen var å unngå plikten til å øyeblikkelig samle Stortinget og plikten til å fremlegge forskrifter for Stortinget selv om de skulle ha lengre varighet enn 30 dager, jf. Prop. 56 L (2019–2020) kapittel 5. Departementet viste da til at dagens muligheter for informasjonsspredning muliggjør meddelelse av nye

forskrifter uten at Stortinget fysisk er samlet. Videre uttalte departementet at alle forskrifter vedtatt med hjemmel i smittevernloven § 7-12 er midlertidige, men antas å ha lengre varighet enn 30 dager. Departementet argumenterte i Prop. 56 L (2019–2020) punkt 5.2 med at det «anses lite hensiktsmessig, både for Stortinget og for regjeringen, å utferdige og behandle lovforslag som vil bli opphevet etter kort tid». Det ble videre vist til at Stortinget ville bli meddelt alle forskrifter som vedtas med hjemmel i bestemmelsen og ha mulighet til å oppheve disse dersom det var flertall for dette i Stortinget.

## 9.2 Forslaget i høringsnotatet

I utkastet til ny § 24 e tredje ledd ble det foreslått at forskrifter som kun kan gis når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, gjelder for inntil seks måneder om gangen, og snarest mulig skal meddeles Stortinget. Departementet viste blant annet til at det i sikkerhetspolitisk krise og krig er behov for at regjeringen har fullmakter som sikrer tilstrekkelig handlingsrom og hjemmelsgrunnlag for å ivareta samfunnet og forsvarsevnen, men at det er viktig at Stortinget er orientert. Departementet viste til at Stortinget, som lovgivende myndighet etter Grunnloven, vil ha kompetanse til å endre eller oppheve forskrifter eller fullmaktsbestemmelser gjennom lovvedtak.

## 9.3 Høringsinstansenes syn

*Advokatforeningen* er tvilsomme til at en meldepikt til Stortinget er tilstrekkelig til å ivareta Stortingets kontrollfunksjon og uttaler at det er behov for en nærmere utredning av hvordan en kan sikre parlamentarisk kontroll av forskrifter gitt under fullmaktslovgivningen. Det vises til blant annet til kravene i beredskapsloven § 3. Etter Advokatforeningens syn må det i større grad gjøres rede for hvorfor ikke tilsvarende reguleringer eller prosessuelle skranker kan tas inn i dette forslaget.

*Akademikerne* støtter at det er Kongen i statsråd som beslutter hvorvidt fullmaktene til å regulere det sivile arbeidslivet skal utløses, og at Kongen gis fullmakt til å gi forskrifter. Det uttales imidlertid også at det er spesielt viktig å hegne om demokratiske prinsipper og å sikre borgeres rettsikkerhet og at derfor må Stortinget involveres så tidlig som mulig. Akademikerne savner en tydelig presisering av hva departementet

mener med «snarest mulig» og uttaler at Stortinget må ha mulighet til å overprøve forslag fra for eksempel departementer, slik vi så det ble gjort under korona-pandemien. Når det gjelder tidsbegrensningen, mener *Akademikerne* at det er riktig å sette en tidsbegrensning, men mener at denne bør settes lavere, for eksempel til tre måneder.

*Akershus fylkeskommune* og *Buskerud fylkeskommune* uttrykker støtte til ordningen med at regjeringen fortløpende meddeler forskrifter som fastsettes til Stortinget, slik at deres kontrollfunksjon ivaretas. Sistnevnte uttrykker at meddelelsesplikten, sammen med Stortingets alminnelige kompetanse som lovgivende myndighet, vil være en egnet ordning for å ivareta Stortingets kontrollfunksjon, samtidig som utøvende myndighet får nødvendige fullmakter til å effektivt å ivareta behov som oppstår når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

*Akershus universitetssykehus HF* uttaler at forskrifter til loven, så langt det er mulig, bør utarbeides i fredstid. Videre støttes forslaget om at forskrifter som gis i sikkerhetspolitisk krise eller krig, kun skal gjelde for seks måneder, da dette gir mulighet til å gjøre nye vurderinger av nødvendighet og forholdsmessighet.

*Benedikte Moltumyr Høgberg*, professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo, mener at Stortingets rolle bør styrkes i lovforslaget, og uttaler blant annet at man selv ved utarbeidelse av fullmaktene i beredskapsloven § 3 på slutten av 1940-tallet, sørget for at fullmaktene kun hadde en varighet på 30 dager før Stortinget skulle involveres. Høgberg mener dessuten at etterhåndskontrollen vil bli vanskelig fordi det er vanskelig å etterprøve nødvendighetskravet i § 24 e. Dette vil etter Høgbergs syn i realiteten innebære at det overføres mye makt til regjeringen som vanskelig lar seg etterprøve. Høgberg mener at dette delvis kan bøtes på dersom det legges inn krav om «strengt nødvendig» eller «åpenbart nødvendig», men at det ikke løser hele problemet med effektiv etterhåndskontroll. Dette styrker etter Høgbergs syn at Stortinget bør sterkere inn i prosessen på et tidligere tidspunkt. Høgberg uttaler videre at varigheten på seks måneder for forskriftene kun bør være forbeholdt situasjoner hvor Stortinget ikke kan samles, og hvor Kongen i statsråd må styre landet. Høgberg uttaler at forslaget her går mye lenger enn beredskapsloven, uten at dette er problematisert nevneverdig i høringsnotatet. Høgberg mener blant annet at bestemmelser gitt etter fullmakter til Kongen i statsråd bør løftes til behandling i Stortinget etter samme ordning som

beredskapsloven, alternativt at det innføres mindretallsrettigheter i tidsperioden forskriften skal kunne virke.

*Bergen kommune* forutsetter at forskrifter om forberedende tiltak vedtas i tråd med ordinære saksbehandlingsregler for forskrifter. Viktigheten av demokratiske prosesser understrekes, og dette ivaretas dels gjennom maksgrense for varighet av kriseforskrifter på seks måneder og plikten til å meddele forskriftene snarest mulig til Stortinget.

*Den norske legeforening* uttrykker skepsis til så vidtrekkende fullmakter til å fravike lovbestemmelser og mener at det er viktig at den parlamentariske kontrollen ivaretas i så stor grad som mulig. De mener at regjeringens handlingsrom til å gi slike bestemmelser bør være begrenset til tilfeller hvor Stortinget er forhindret fra å tre sammen. De mener også at det bør vurderes å begrense forskriftenes varighet til tre måneder.

*Landsorganisasjonen i Norge* uttaler at det er svært betenkelig at den parlamentariske kontrollen reduseres til en meddelelsesplikt for forskrifter som vedtas i krise og viser til kravene i beredskapsloven § 3 om at regjeringen må fremme en proposisjon innen 30 dager. At det ikke kreves proposisjon og lovforslag, vil kunne medføre at Stortinget i realiteten ikke har grunnlag eller mulighet til å føre parlamentarisk kontroll over regjeringens forskrifter og vedtak. De mener at det må fastsettes en forpliktelse om at regjeringen, så fremt det er mulig, må fremme en proposisjon innen 30 dager, tilsvarende som i beredskapsloven.

*Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Norsk Journalistlag og Mediebedriftenes Landsforening* (Mediebedriftene) viser til synspunktene jussprofessor Hans Petter Graver fremmet i Aftenposten 7. april 2024, om at de foreslåtte endringene mangler tilstrekkelig rettslig og parlamentarisk kontroll med regjeringens bruk av beredskapsfullmaktene. De mener at det er viktig at departementet vurderer disse innsigelsene nøye i det videre arbeidet.

*Norges institusjon for menneskerettigheter* stiller spørsmål ved om det er behov for mer utvidede fullmakter enn det som gis i beredskapsloven, som er ment brukt i nødrettslignende tilfeller. De minner om at kriselovgivningens viktigste funksjon er å opprettholde verdiene i Grunnloven §§ 1 og 2, der vår demokratiske styreform er en sentral egenverdi. NIM mener derfor at Stortingets involvering både har en egenverdi, og er viktig for å sikre demokratisk legitimitet, demokratisk kontroll og økt transparens og begrunnelse for potensielt veldig inngripende tiltak i menneskerettig-

hetene. De foreslår derfor at man enten legger seg på samme modell som beredskapsloven, altså at forskriftene må meddeles Stortinget fortløpende og fremlegges som lovforslag eller oppheves etter en måned, eller på samme modell som koronaloven § 5 annet ledd, der representanter som utgjorde en tredjedel av Stortinget kunne oppheve forskriftene. NIM fremholder også at en slik etterfølgende mindretallskontroll kunne vært egnet for vurderingen av om situasjonskravet er oppfylt. Hvis så mange som en tredjedel av stortingsrepresentantene mener det ikke foreligger en tilstrekkelig krisesituasjon, er det ifølge NIM antakelig gode grunner til at regjeringen ikke bør kunne gi seg selv vide derogasjonsfullmakter.

*Norges kommunistiske parti Østfold* peker på at forslaget vil medføre at både den parlamentariske og rettslige kontrollen med regjeringens eventuelle bruk av beredskapslovene svekkes, samt at opparbeidede og tilkjempede rettigheter settes til side.

*Norgesdemokratene Klepp* støtter ikke forslaget og uttaler blant annet at forslaget gir ubegrunnet rett til å innskrenke selvbestemmelse, overnasjonal kontroll og mulighet for misbruk. De uttaler at dette er ikke i tråd med demokratiske spilleregler og enkeltindivids rettigheter.

*Norgesdemokratene i Tysvær* uttaler at forslaget virker å forskyve maktbalansen ved å gi mer makt til byråkratiet og regjeringen på bekostning av Stortinget og folket. De viser blant annet til at forslaget kan undergrave individets rettigheter og frihet ved å gi staten mer kontroll over borgerne, spesielt i krisesituasjoner. Dette kan føre til misbruk av makt og potensielt overgrep mot enkeltpersoner. Videre kan det svekke demokratiske prinsipper ved å skyve maktbalansen vekk fra folket og mot regjeringen og byråkratiet. De viser også til at forslaget kan skape frykt og usikkerhet blant innbyggerne, svekke tilliten til myndighetene og bidra til å normalisere autoritære praksiser og å undergrave prinsippene om individuell frihet og menneskerettigheter.

*Norsk militærjuridisk forening* uttaler at den parlamentariske og rettslige kontrollen med regjeringens bruk av de foreslåtte beredskapsfullmaktene bør utredes nærmere. Forslaget overfører i praksis myndighet fra Stortinget til departementet. Foreningen mener at mens beredskapslovens generelle fullmaktshjemmel forutsetter at Stortinget er avskåret fra å utøve sin virksomhet, stiller forslaget ikke et slikt krav – myndigheten tillegges alene til departementets skjønn også når Stortinget er i funksjon.

*Norsk rikskringkasting* støtter ikke forslaget.

*Norsk Sjømannsforbund* synes det er betenkelig at regjeringen får så vide fullmakter uten at det legges opp til en parlamentarisk kontroll. Forbundet har skissert et større arbeid med partene i arbeidslivet, og mener at dette arbeidet vil kunne være et viktig avhjelpende tiltak dersom det igangsettes.

*Oslo kommune* mener at det bør være Stortinget som, så langt det er mulig, utøver myndigheten til å fastsette om grunnvilkåret i forslaget til § 24 e er oppfylt og at loven kommer til anvendelse, for at demokratiske prinsipper og tilstrekkelig forankring kan sikres. Oslo kommune stiller spørsmål ved hvorfor Kongen i statsråd tillegges denne myndigheten hvis Stortinget fortsatt utøver sin virksomhet. Det vises i den forbindelse til beredskapslovens § 1, som sier at Kongen kun kan fatte vedtak som er nødvendig for å ivareta rikets interesser under krig og forberede overgangen til fredelige forhold dersom Stortinget på grunn av krig er avskåret fra å utøve sin virksomhet. Til forslaget til tidsbegrensning uttaler Oslo kommune at det etter deres oppfatning kan bli problematisk ved langvarige kriser der forskrifter kontinuerlig forlenges uten tilstrekkelig involvering. For å sikre etterprøvbare og forholdsmessighet bør det ved forlengelse av forskrifter så langt som mulig sikres mekanismer for høringer og bred involvering.

*Arbeidsgiverforeningen Spekter* anbefaler at man i stedet for forslaget bruker samme formulering som gitt i beredskapsloven, eventuelt med en formulering om Stortinget ikke kan samles.

*Unio* mener at denne type fullmaktslovgiving kun bør benyttes der det er strengt nødvendig og være underlagt en form for parlamentarisk kontroll. Stortinget må involveres så tidlig som mulig og bør også ha sikkerhetsventiler for å kunne overprøve beslutninger i tilfeller der fullmakten misbrukes. Betingelsene «rikets selvstendighet og sikkerhet» er rettslige standarder som kan fortolkes ulikt over tid. Det er en av grunnene til at det er viktig med parlamentarisk kontroll også i krisetider.

*Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* stiller seg bak departementets vurdering av at en eksplisitt fastsatt tidsbegrensning sikrer at forskrifter ikke blir stående lenger enn nødvendig. De påpeker likevel at seks måneder er en lang periode, også sett i lys av at det ikke foreslås en begrensning i hvor mange ganger en beslutning kan forlenges. Selv om ordlyden skal være «inntil seks måneder» kan det medføre at man gir forskrifter som automatisk har seks måneder varighet uten en nærmere vurdering av hva behovet til-

sier. Yrkesorganisasjonenes sentralforbund anbefaler en tidsbegrensning på 3 måneder, og viser til at en varighet på 3 måneder bør være tilstrekkelig for å sikre gjennomføringen av nødvendige tiltak samtidig som det sikrer nødvendig demokratisk kontroll av reglene.

*Hovedorganisasjonen Virke* uttaler at de på prinsipielt grunnlag ikke støtter en tidsbegrensning på 6 måneder uten parlamentarisk kontroll, og viser til at det med fordel bør være en harmonisering med annet relevant regelverk, som næringsberedskapsloven. Høringsinstansen etterlyser videre en nærmere drøfting av at det kan oppstå en situasjon hvor den sittende regjering ikke er lojal mot riket.

## 9.4 Departementets vurdering

### 9.4.1 Særskilte mekanismer for Stortingets involvering

Departementet merker seg at mange av høringsinstansene har hatt kritiske merknader til den foreslåtte meddelelsesplikten overfor Stortinget, og da særlig til at det ikke ble foreslått noen særskilte mekanismer utover meddelelsesplikten for å sikre etterfølgende parlamentarisk kontroll med forskrifter som blir vedtatt med hjemmel i fullmaktene. Dette sett hen til at fullmaktene er vide og gir hjemmel til å fastsette inngrepene. Enkelte høringsinstanser har også etterspurt en begrunnelse for hvorfor det ikke legges opp til tilsvarende krav som etter beredskapsloven § 3. Noen høringsinstanser støtter på sin side at det kun etableres en meddelelsesplikt, og at Stortinget kan gjøre bruk av sin ordinære lovgivningskompetanse til å kontrollere regjeringen.

Departementet vil innledningsvis understreke at meningen med forslaget er å gi regjeringen ordinære beredskapsfullmakter som åpner for derogasjon. I motsetning til fullmaktsbestemmelsene i beredskapsloven § 3, smittevernloven § 7-12 og forvaltningsloven § 5 andre ledd er ikke forslaget ment å innebære en kodifisering av konstitusjonell nødrett, men er snarere ment å plassere et ansvar for regulering av sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig til regjeringen. Det vises særlig til omtalen i punkt 5.3. De foreslåtte fullmaktsbestemmelsene har med andre ord mer til felles med beredskaps-hjemlene i blant annet havne- og farvannsloven, næringsberedskapsloven, rekvisisjonsloven og helseberedskapsloven. Ingen av disse har særskilte mekanismer for involvering av Stortinget.

Ved ordinær parlamentarisk kontroll av regjeringens bruk av fullmaktslovgivning har Stortinget en rekke effektive kontrollmekanismer. I tråd med de alminnelige konstitusjonelle og parlamentariske prinsippene om forholdet mellom statsmaktene vil Stortinget som lovgiver alltid stå fritt til å oppheve eller endre hjemmelsgrunnlaget, anmode regjeringen om å legge frem en sak for Stortinget, eller på annen måte anmode regjeringen om bruk av fullmaktshjemmelen. Departementet mener som et utgangspunkt at det etablerte systemet for parlamentarisk kontroll, som til nå har vært ansett tilstrekkelig også for Stortingets kontroll med regjeringens bruk av ordinære beredskapsfullmakter, balanserer forholdet mellom Stortinget og regjeringen på en god måte. På bakgrunn av særegenhetene ved de foreslåtte fullmaktene og de helt spesielle forholdene eventuelle forskrifter vil bli gitt under, foreslår departementet likevel, i tråd med forslaget i høringen, en regel om at forskriftene om sivil arbeidskraftberedskap skal meddeles Stortinget snarest mulig. Dette vil være en nyvinning for denne typen beredskapsfullmakter, som innebærer en utvidelse og forsterkning av regjeringens ordinære meddelelsespraksis, hvor Statsrådets protokoller oversendes Stortinget for parlamentarisk kontroll to ganger i året etter Grunnloven § 75 bokstav f, se «Om Kongen i statsråd» kapittel 4 og 5.

Departementet understreker at i en sikkerhetspolitisk krise eller krig vil regjeringen uansett måtte ha tett og løpende kontakt med Stortinget og sørge for at det er tilstrekkelig opplyst om situasjonen i sin helhet. Adgangen for et regjeringsmedlem til å be om å gi en muntlig redegjørelse for Stortinget vil være ett av flere aktuelle virkemidler det vil være naturlig å bruke i denne sammenheng. For å håndtere krisen generelt og for at Stortinget skal kunne føre effektiv parlamentarisk kontroll med forskrifter som blir vedtatt om sivil arbeidskraft, er det likevel på sin plass at regjeringen får en lovbestemt plikt til å holde Stortinget løpende orientert gjennom meddelelse av forskriftene. Det er viktig at regjeringen og Stortinget har en felles situasjonsforståelse og grunnlag for å vurdere behovene for sivil arbeidskraft i sikkerhetspolitisk krise og krig.

Departementet bemerker at en meddelelsesplikt forutsetter et Storting som er virksomt. Stortinget kan selvsagt være virksomt selv om landet befinner seg i en sikkerhetspolitisk krise eller krig, men dersom Stortinget skulle være avskåret fra å utøve sin myndighet, vil likevel bestemmelsene om sivil arbeidskraftberedskap kunne anvendes. I en slik situasjon vil i tillegg

beredskapsloven kapittel I og konstitusjonell nødrett gi Kongen mer vidtgående fullmakter enn de som følger av forslaget og bestemmelsene nevnt over.

Departementet merker seg at enkelte høringsinstanser mener, med henvisning til den midlertidige koronaloven, at et mindretall på Stortinget burde gis en adgang til å oppheve forskrifter som er gitt i henhold til fullmaktene. Ingen gjeldende beredskapslover bygger på en slik modell. Etter departementets syn taler hensynet til krisehåndtering og behovet for klare ansvarslinjer i en sikkerhetspolitisk krise eller krig mot at Stortinget bør kunne oppheve forskriftene. Stortinget har andre egnede virkemidler i tråd med alminnelig ansvarsfordeling mellom Storting og regjering. Parlamentarisk kontroll bør i tråd med dette føres gjennom Stortingets mulighet til å oppheve og endre hjemmelsloven, eller anmode regjeringen om bruk om fullmaktene. Dette krever, som andre vedtak fra Stortinget, alminnelig flertall. Det vil være ekstra uheldig om et mindretall skal kunne oppheve vedtatte forskrifter samtidig som et flertall kan anmode regjeringen om å benytte sin kompetanse til å fatte nye likelydende vedtak, eller kan vedta regler med samme innhold i lovs form.

Departementet anser det ikke hensiktsmessig å fastsette at forskrifter gitt med hjemmel i fullmaktsbestemmelsene skal tre i kraft først når forskriften er meddelt Stortinget. Det vil kunne være behov for at forskriften trer i kraft på et tidligere tidspunkt, blant annet dersom meddelelsen til Stortinget skulle bli vanskeligjort.

#### 9.4.2 Tidsbegrensning

Departementet går videre med forslaget fra høringsnotatet om at forskrifter som gis etter de særlige fullmaktene i sikkerhetspolitisk krise eller krig skal kunne gjelde i inntil seks måneder av gangen, se forslaget § 28 b. Enkelte høringsinstanser tar til orde for at seks måneder er for lenge. Departementet viser til at fullmaktene i dette forslaget er myntet på helt ekstraordinære situasjoner med gjennomgripende konsekvenser for hele nasjonen, hvor det vil være viktig å ha en viss grad av forutberegnelighet for myndighetene, arbeidstakere og arbeidsgivere. Tidsbegrensningen er likevel viktig fordi dette er forskrifter som vil kunne gripe inn i lov, som gis på et tidspunkt hvor en sikkerhetspolitisk krise eller krig har inntruffet i Norge, hvor situasjonen vil være uoversiktlig og reguleringsbehovet kan endre seg på kort tid.

Departementet understreker at kravene til nødvendighet og forholdsmessighet i seg selv innebærer at forskrifter vil ha begrenset varighet, men mener at en eksplisitt fastsatt tidsbegrensning ytterligere sikrer at forskrifter ikke blir stående lenger enn nødvendig. Det bidrar også til å sikre at behovet for de aktuelle tiltakene vurderes på nytt i lys av blant annet endringer i situasjonen, alternative løsninger og de funksjoner tiltakene har hatt.

Departementet foreslår ikke begrensninger i hvor mange ganger et vedtak kan forlenges, så sant vilkårene er oppfylt, da det ikke er mulig å forutsi varigheten av en sikkerhetspolitisk krise eller krig. På den annen side kan det være aktuelt med kortere varighet fordi situasjonen tilsier det. Dette er markert med ordet «inntil».



## 10 Eksisterende hjemmelsgrunnlag for arbeidskraftberedskap

### 10.1 Regulering av det sivile arbeidsliv

En rekke lover og forskrifter regulerer det sivile arbeidslivet. Dette gjelder blant annet arbeidsmiljøloven, statsansatteloven, ferieloven, arbeidstvistloven og tjenestetvistloven, samt forskrifter gitt med hjemmel i disse. I tillegg vil både eventuelle tariffavtaler og den individuelle arbeidsavtalen ha bestemmelser som supplerer og utfyller arbeidsmiljøloven med videre. Til sammen vil disse reguleringene sette skranker for utnyttelse av arbeidskraften.

Arbeidsmiljøloven er den sentrale loven på arbeidsrettens område, og er en vernelov. Den regulerer de fleste av arbeidsgivers og arbeidstakers plikter og retter innenfor arbeidsforholdet. Dette inkluderer blant annet regler om helse, miljø og sikkerhet, arbeidstid, ansettelse og opphør av arbeidsforhold.

Arbeidsmiljøloven legger opp til utfylling gjennom avtale, og inneholder flere bestemmelser som kan fravikes enten gjennom tariffavtale eller individuell avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Loven kan imidlertid ikke fravikes til ugunst for arbeidstaker med mindre det er særskilt fastsatt.

Arbeidsforholdene til sjøs reguleres av skipsarbeidsloven og skipssikkerhetsloven med forskrifter. Hovedtrekkene i den alminnelige arbeidsmiljølovgivningen og sjøfartslovgivningen er de samme, men sistnevnte hensyntar de særegne forholdene som gjør seg gjeldende ved arbeid om bord på skip, i tillegg til å reflektere de særskilte kravene som følger av internasjonalt regelverk. En særbestemmelse i skipsarbeidsloven § 9-5 gir den som har sitt arbeid om bord rett til å fratruke blant annet dersom det foreligger «krig eller krigslignende forhold i farvann der skipet skal seile eller i havn som skipet er bestemt for», jf. § 9-5 første ledd bokstav d.

Ferieloven skal sikre at arbeidstaker får årlig ferie. Etter lovens kapittel 2 har arbeidstaker krav på et nærmere definert antall feriedager. Videre regulerer loven opptjening av og rett til feriepenger.

Statsansatteloven regulerer deler av den individuelle arbeidsretten for statens ansatte.

Arbeidstvistloven regulerer forhold mellom kollektive parter, det vil si arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. For eksempel slår lovens § 3 fast når streik eller lockout kan iverksettes. Tjenestetvistloven regulerer på sin side arbeidstakere ansatt i statens tjeneste og i kapittel 5 reguleres arbeidsnedleggelse (streik) og arbeidsstengning (lockout).

### 10.2 Regulering av arbeidskraftberedskap

#### 10.2.1 Beredskapsloven

Etter beredskapsloven § 1 kan Kongen fatte vedtak som er påkrevd for å ivareta rikets interesser under krig og forberede overgangen til fredelige forhold. Bestemmelsen gjelder når Stortinget på grunn av krig er avskåret fra å utøve sin virksomhet. Mer begrenset åpner beredskapsloven § 3 for at Kongen gir bestemmelser av lovgivningsmessig innhold dersom «krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare». Bestemmelsens første ledd lyder:

«Når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare og det på grunn av disse forhold er fare ved opphold, kan Kongen gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold for å trygge rikets sikkerhet, den offentlige orden, folkehelsen og landets forsyninger, for å fremme og trygge militære tiltak og tiltak til vern om sivilbefolkning og eiendom og for å utnytte landets hjelpekilder til fremme av disse formål. Herunder kan gis bestemmelser om utskrivning av arbeidskraft til militære og sivile formål. Om nødvendig kan det i bestemmelsene gjøres avvik fra gjeldende lov».

Bestemmelsen kommer kun til anvendelse ved krig, trussel om krig eller en situasjon der rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og sikrer i

disse tilfeller at lovvedtak kan gjøres med tilstrekkelig hurtighet for å trygge nærmere opplistede formål. Det følger uttrykkelig av andre og tredje punktum at det kan gis bestemmelser om utskrivning av arbeidskraft til militære og sivile formål, og at det om nødvendig kan gjøres avvik fra gjeldende lover.

Bestemmelser fastsatt med hjemmel i § 3 skal snarest mulig meddeles Stortinget, og dersom de ikke er opphevet innen 30 dager etter at de er meddelt Stortinget skal de snarest mulig legges frem som lovforslag.

Behovet for sivil arbeidsplikt var ubestridt i arbeidet med beredskapsloven, se Forsvarskommisjonen av 1946, Innstilling Del I side 75 og Innstilling Del II side 17. Plikten ble understreket å være av stor betydning for landets forsvar, og det var klart at den sivile arbeidsplikten var noe annet enn verneplikten. I Ot.prp. nr. 78 (1950) side 47 vises det til at «[f]or tydelighets skyld er det derimot uttrykkelig sagt at fullmakten omfatter utskrivning av arbeidskraft, jfr. «Everything and Everybody Act» av 22. mai 1940 ... Spørsmålet om alminnelig arbeidsplikt forutsettes for øvrig løst ved særskilt lov, jfr. Forsvarskommisjonens Innst. Del 1 s. 75 og Del 2, s. 17».

### 10.2.2 Forsvarsloven

Forsvarsloven trådte i kraft i 2017 og bygger på tidligere heimevernloven, vernepliktsloven, forsvarspersonelloven og militærnektektoen. Loven skal ifølge § 1 sikre Forsvarets operative evne gjennom allmenn verneplikt og tjenesteplikt, sikre Forsvaret egnet bemanning, legge til rette for at bemanningen kan brukes slik at Forsvarets nasjonale og internasjonale oppgaver blir gjennomført og ivareta de vernepliktige og tjenestepliktige.

Alle som har verneplikt, militært tilsatte og andre som har inngått kontrakt om tjeneste i Forsvaret, har tjenesteplikt. Tjenesteplikten er plikten til i fred, krise og krig å utføre de oppgaver som Forsvaret tildeler, i den stillingen og på det stedet som Forsvaret bestemmer, jf. forsvarsloven § 2.

Etter § 6 første ledd har norske statsborgere som er skikket til tjeneste i Forsvaret, verneplikt fra det året de fyller 19 år, til utgangen av det året de fyller 44 år. Verneplikten kan utvides, for eksempel dersom riket er i krig eller krig truer, fra fylte 18 år til det år en fyller 55, og reglene for sikkerhetsvurdering kan endres, jf. forsvarsloven § 16. Etter § 6 første ledd andre punktum har norske statsborgere som også er statsborgere av et annet land, verneplikt i Norge så lenge de er

bosatt her, og så lenge avtale med det andre landet ikke er til hinder for det. I andre ledd oppstilles det fritak for tjeneste i Forsvaret for norske statsborgere som også er eller har vært statsborgere av et land Norge er i krig med. Etter § 6 tredje ledd kan utenlandske statsborgere som oppholder seg i og har en fast tilknytning til Norge, bli pålagt verneplikt hvis ikke avtale med landet de er statsborgere av er til hinder for det. Utenlandske statsborgere er fritatt for tjeneste i Forsvaret når Norge er i krig med landet de er statsborgere av.

Vernepliktige som Forsvaret har funnet skikket til tjeneste kan innkalles i samsvar med Forsvarets behov, og de som er innkalt plikter å møte, jf. forsvarsloven §§ 10 og 19 første ledd. Verneplikten går foran annen lovpålagt tjenesteplikt, jf. forsvarsloven § 17 første ledd andre punktum.

Verneplikten har grunnlag i Grunnloven § 119, som slår fast at alle statens borgere i alminnelighet er like forpliktet til i en viss tid å verne om sitt fedreland, uten hensyn til fødsel eller formue. Det sentrale i Grunnloven § 119 er likhetsprinsippet, se NOU 1979: 51 *Verneplikt* punkt 5.2.17. Verneplikten omfatter derfor norske statsborgere, og i noen tilfeller utenlandske statsborgere, og medfører en plikt til, i fred, krise og i krig, å gjøre tjeneste i Forsvaret, jf. forsvarsloven § 2.

Begrensninger i verneplikten fremgår blant annet av fritaksordningene i forsvarsloven og vernepliktsforskriften. Fritak for fremmøte i Forsvaret på grunn av sivil stilling eller fagkyndighet er regulert i vernepliktsforskriften kapittel 11. Etter forskriften § 59 kan virksomheter som ivaretar eller understøtter samfunnets kritiske funksjoner søke om fritak for ansatte som er pålagt tjeneste i Forsvaret. Samfunnets kritiske funksjoner er i forskriften § 59 definert som funksjoner som må opprettholdes eller opprettes for å dekke befolkningens og samfunnets grunnleggende behov og trygghet, samt det sivile samfunnets støtte til forsvarssektoren.

Vernepliktige som ikke kalles inn til tjeneste i Forsvaret, kan overføres til Sivilforsvaret eller politiet, jf. forsvarsloven § 15. Ved siden av verneplikten regulerer forsvarsloven ved § 25 a også tjenesteplikt etter kontrakt for sivilt tilsatte i Forsvarsdepartementet og underliggende etater.

### 10.2.3 Lov om militære rekvisisjoner

Lov om militære rekvisisjoner har vidtgående bestemmelser om adgang for militære myndigheter til å «rekvirere alt som er nødvendig for

krigsmakten og institusjoner som er knyttet til den» når «riket er i krig», jf. loven § 1. Blant det som kan rekvireres er i § 1 nr. 3 «[d]isposisjonsrett over alle slags transport- og sambandsmidler med eller uten personale og materiell som hører til dem», og videre i nr. 4 «[d]isposisjonsrett over fabrikker, verksteder, lys-, gass- og kraftverk og andre bedrifter med eller uten arbeidsstokk, materiell og lager». Etter nr. 5 kan «arbeids- og produksjonstjenester» av virksomheter og bedrifter som nevnt i nr. 3 og 4 rekvireres og av nr. 6 følger at militære myndigheter kan rekvirere «[a]rbeid og annen tjeneste for krigsmakten og institusjoner som er knyttet til den (...)».

Det følger av Ot.prp. nr. 7 (1951) side 9–10 at dette omfatter rekvirering av arbeidskraft fra en bedrift til bruk i en annen slik at denne kan drives i flere skift i samsvar med forsvarsmaktens behov.

#### 10.2.4 Helseberedskapsloven

Helseberedskapsloven er en ramme- og fullmaktslov for beredskapsarbeidet i helse- og omsorgstjenesten og sosialtjenesten. Lovens formål er å «verne befolkningens liv og helse og bidra til at nødvendig helsehjelp, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester kan tilbys befolkningen under krig og ved kriser og katastrofer i fredstid», jf. loven § 1-1 første ledd. Av bestemmelsens andre ledd fremgår at virksomheter som er omfattet av loven skal kunne «fortsette og om nødvendig legge om og utvide driften under krig og ved kriser og katastrofer i fredstid, på basis av den daglige tjeneste, oppdaterte planverk og regelmessige øvelser, slik det er bestemt i eller i medhold av loven.»

Når riket er i krig eller når krig truer eller ved kriser eller katastrofer i fredstid etter beslutning av Kongen, jf. helseberedskapsloven § 1-5, gir helseberedskapsloven mulighet for nasjonal disponering av de totale ressursene i helse- og omsorgssektoren. Dette omfatter også private helsevirksomheter. Fullmaktene kan for eksempel benyttes dersom det blir nødvendig å prioritere behandling av akutte skader foran annen behandling som kan vente, for å frigjøre kapasitet. Bestemmelsene kan også benyttes til å flytte personell fra en del av tjenestene til en annen.

Når riket er i krig eller når krig truer eller ved kriser eller katastrofer i fredstid etter beslutning av Kongen, følger det av helseberedskapsloven § 4-1 at beordringspliktig personell kan pålegges av arbeidsgiver å forbli i tjeneste ut over ordinær arbeidstid. Helseberedskapsloven skiller seg fra

forslaget til endring i sivilbeskyttelsesloven ved at bestemmelsene også får anvendelse ved kriser og katastrofer i fredstid. Beordringspliktig personell er ikke begrenset til helsepersonell, men omfatter alt personell som arbeider i helse- og omsorgstjenestene som IKT-personell, elektrikere, renholdere og øvrig teknisk personell. På samme vilkår kan departementet pålegge personell å møte frem på nærmere angitt sted og utføre nærmere tilvist arbeid innen virksomheter loven omfatter. Beordringspliktig personell er etter § 1-4 første punktum personell som tjenestegjør i virksomheter som er omfattet av loven. Etter andre punktum kan departementet gi forskrift om at også personell som har tjenestegjort i slike virksomheter, og særskilt kvalifisert personell, skal omfattes av loven. De virksomheter som er omfattet av loven, fremgår av § 1-3, og gjelder offentlig og privat helse- og omsorgstjeneste, Mattilsynet, offentlige næringsmiddellaboratorier, vannverk, apotek, grossister, tilvirkere av legemidler og bandasjister, tilvirkere og andre omsettere av medisinsk utstyr. Helseberedskapslovens regler om tjenesteplikt gjelder derfor i hovedsak for personell som allerede jobber i helse- og omsorgstjenesten eller har jobbet der. I tillegg kan studenter i ulike helsefag omfattes.

Helseberedskapsloven § 4-2 regulerer forberedende tiltak og registrerings- og øvingsplikt. Beordringspliktig personell plikter etter bestemmelsen å la seg registrere samt å stille seg til disposisjon for gjennomføring av tiltak etter loven. Det fremgår i første ledd tredje punktum at personell som ikke er styrkedisponert i Forsvaret, i fredstid kan pålegges å delta på kurs og øvelser av inntil 3 ukers varighet.

#### 10.2.5 Sivilbeskyttelsesloven

Sivilbeskyttelsesloven regulerer blant annet kommunal beredskapsplikt (kapittel V), sivile beskyttelsestiltak (kapittel VI) og Sivilforsvaret (kapittel II og III), og disse ulike områdene reflekteres i lovens tittel «Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret». Loven regulerer også kommunale plikter for gjennomføring av Sivilforsvarets oppgaver og tiltak og for sivile beskyttelsestiltak (kapittel IV og VI), beskyttelse av europeisk kritisk infrastruktur etter EPCIP-direktivet (kapittel VI A), rekvisisjon for oppfyllelse av lovens bestemmelser (kapittel VII) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sin adgang til å behandle opplysninger som følge av uønskede hendelser (kapittel V A). I tillegg inneholder loven regler om tilsyn, hånd-

heving og sanksjoner med mer (kapittel VIII), straff (kapittel IX) og forholdet til forvaltningsloven med mer (kapittel X).

Lovens formål er i § 1 angitt til å «beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid.» Loven dekker gjennom dette hele krisespekteret fra fred til krig og omfatter både samfunnssikkerheten og statssikkerheten.

Lovens stedlige virkeområde følger av § 2, der det fremgår at for Svalbard, Jan Mayen og bilandene «gjelder loven i det omfang og med de stedlige tilpasninger Kongen bestemmer».

Videre følger det av bestemmelsens andre ledd at loven ikke gjelder for «virksomhet i sjøområder i forbindelse med undersøkelser etter, utvinning og utnyttelse av naturforekomster på havbunnen eller i dens undergrunn i indre norsk farvann, norsk sjøterritorium og den del av kontinentalsokkelen som er undergitt norsk stats-høyhet.»

Etter sivilbeskyttelsesloven § 8 første ledd kan Siviltforsvarets myndigheter pålegge personer mellom 18 og 55 år som oppholder seg i riket, tjenesteplikt i siviltforsvaret. Etter § 9 andre ledd plikter tjenestepliktige som kalles inn til tjeneste, å møte på blant annet kurs og øvelser. Det følger videre av sivilbeskyttelsesloven § 5 en bistandsplikt for allmennheten i akuttituasjoner. Av bestemmelsen fremgår at enhver har plikt til å delta i innsats ved akutt fare for skade på liv, helse, miljø eller materielle verdier, når Siviltforsvaret krever det. Det er også en plikt til å stille eiendom, bygninger og materiell til disposisjon, og å bistå med nødvendige opplysninger. Brudd på pliktene i loven er straffbart, jf. § 37.

Lovens tematikk, herunder også tjenesteplikten i Siviltforsvaret, handler blant annet om å bidra til å verne befolkningen mot, og avhjelpe, krigens skadevirkninger ved bruk av sivile ressurser. Loven har ingen bestemmelser om allmenn arbeidskraftberedskap hvor formålet er å bidra, støtte eller styrke staten i sikkerhetspolitisk krise og krig.

### 10.2.6 Tidligere lov om forsynings- og beredskapstiltak

Tidligere lov 14. desember 1956 nr. 7 om forsynings- og beredskapstiltak § 30 ga Kongen myndighet til å pålegge norske borgere eller personer som bor eller til stadighet oppholder seg i riket en rekke aktiviteter i forbindelse med forberedelser

av utskrivning av arbeidskraft. Bestemmelsen lød som følger:

«Når det anses nødvendig for å førebu utskrivning av arbeidskraft i medhold av § 3, første ledd, annet punktum i lov av 15 desember 1950 om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold, kan de myndigheter Kongen bestemmer allerede i fredstid pålegge norske borgere eller personer som bor eller til stadighet oppholder seg i riket:

1. å melde seg til registrering ved personlig fram-møte,
2. å gi de opplysninger som trengs for registrering og førebuing av utskrivning eller medvirke til at slike opplysninger kan skaffes til veie, herunder plikt til å la seg undersøke av lege,
3. å møte fram på angitt sted under forhold som omfattes av nevnte lovbestemmelse, eller rette seg etter tilsvarende forholdsordre,
4. etter at vedkommende er disponert til tjeneste å delta i kortvarige kurs og øvelser.

Enhver plikter å gi de opplysninger som er nødvendige for å fremme registrering eller førebu utskrivning av personell som nevnt i første ledd.

Kunngjøring om pålegg kan finne sted ved oppslag eller på annen hensiktsmessig måte. Det kan pålegges plikt til å erkjenne mottakelse av pålegg og varsel om disponering.

Til tjeneste i ledelsesapparatet i den sivile krigstidsorganisasjon kan det i tillegg til de pålegg som er angitt i første ledd nr. 1 til 4, også gjennomføres forhåndsutskrivning og pålegges forhåndsutskrevet personell å delta i kurs og øvelser av lengre varighet. Annet og tredje ledd gjelder tilsvarende for pålegg etter fjerde ledd.»

Bestemmelsen ble ikke videreført da loven ble erstattet med lov 16. desember 2011 nr. 65 om næringsberedskap (næringsberedskapsloven). Det fremgår av Prop. 111 L (2010–2011) punkt 11 at en ikke så det som naturlig at den generelle hjemmelen for forhåndsutskrivning av personell og innkalling til øvelser for det offentlige lå i en lov om næringsrettede tiltak. Det ble den gang antatt at utfordringene bedre kunne adresseres ved tilgang til ytelsene heller enn til personene. Det ble videre lagt til grunn at det fulgte av ansvars- og likhetsprinsippet at den sentrale kriseledelse skulle løses «basert på den ordinære bemanningen og oppgavefordelingen i forvaltningen». Det ble også pekt på en endring i trusselbildet, og at en mobilisering ville legge beslag på langt færre personer enn tidligere. Med dette utgangspunktet ble det samtidig vedtatt endringer i NAV-loven § 10, se mer om dette i punkt 10.2.7.

Denne endringen, sammen med bestemmelsene i beredskapsloven § 3, ble antatt i all hovedsak å ville dekke de beredskapsoppgavene som var knyttet til arbeidskraft.

#### 10.2.7 NAV-loven

NAV-loven § 10 regulerer Arbeids- og velferdsetatens beredskapsoppgaver for kriser i fred og ved krig. Andre ledd i denne bestemmelsen omhandler Arbeids- og velferdsetatens oppgaver som en del av den nasjonale arbeidskraftberedskapen. Etaten skal bistå ved endringer i arbeidskraftbehovet for prioriterte virksomheter, blant annet ved å formidle registrerte arbeidsledige. De

skal også kunne formidle frivillige som melder seg til etaten. Den tidligere plikten som Arbeids- og velferdsetaten hadde til å forhåndsregistrere samfunnskritiske virksomheters arbeidskraftbehov, ble opphevet i 2012. I stedet kan Arbeids- og velferdsetaten i kriser og krig supplere arbeidskraft basert på rapportering fra ansvarlige fagdepartement eller fra bedriftene selv. Etaten er også tillagt en mulighet til å gjennomføre beredskapsplanlegging i samarbeid med bemanningsforetak og andre utleiere av arbeidskraft. Arbeids- og inkluderingsdepartementet er gitt fullmakt til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om prioritet og formidling av arbeidskraft.

## 11 Adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold

### 11.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en bestemmelse i § 24 f som gir Kongen myndighet til å regulere adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold, herunder også fastsette at bestemte virksomheter eller bransjer bare kan inngå eller avslutte arbeids- og tjenesteavtaler etter tillatelse. Forskriftskompetansen var etter forslaget knyttet til situasjonskravet i § 24 e, noe som innebærer at grunnvilkårene etter § 24 e må være oppfylt.

Forslaget åpnet for at reguleringen kan innføres generelt, spesielt for enkelte yrkesgrupper eller personer med en særskilt kompetanse, og for enkelte sektorer eller virksomheter.

Departementet understreket at fullmaktsbestemmelsene er ment som et supplement til annen beredskapslovgivning som gjør seg gjeldende i sikkerhetspolitisk krise og krig, slik som beredskapsloven, næringsberedskapsloven og helseberedskapsloven.

### 11.2 Høringsinstansenes syn

*Næringslivets Hovedorganisasjon* er kritisk til formuleringen «adgangen til å etablere eller avslutte arbeids- og tjenesteforhold» som de mener er generell og oppfatter at ikke åpner for unntak, og har heller ikke nærmere konkretiserte krav til begrunnelse eller andre vilkår. Lovforslaget gjør alvorlige inngrep i bedriftens virksomhetsstyring. Dette har en side mot avtalefriheten og næringsfriheten.

*Hovedorganisasjonen Virke* støtter at det ved eventuell regulering etter bestemmelsen bør vurderes hvilke negative effekter forslaget kan ha, herunder for virksomheter som mister tilgang på arbeidskraft. Enkelte krisesituasjoner kan etter sin karakter gjøre det nødvendig med generell regulering. Høringsinstansen understreker betydningen av trepartssamarbeidet og god og tidlig dialog med berørte bransjeorganisasjoner.

*Nasjonal kommunikasjonsmyndighet* viser til at tiltakets negative konsekvenser må vurderes. For

ekomsektoren kan forslaget slå negativt ut hvis for eksempel en virksomhet ikke blir regnet som en samfunnskritisk funksjon som følge av situasjonskravet, og dermed blir fratatt arbeidskraft, for så senere i forløpet å bli definert som samfunnskritisk. Da har virksomheten behov for den arbeidskraften som de ble fratatt i starten av hendelsen.

*Oslo kommune* påpeker at forslaget åpner for at arbeidsgivere vil kunne måtte reetablere et arbeidsforhold til ansatte som har mistet jobben på grunn av alvorlige forhold som kriminelle handlinger som for eksempel underslag, overgrep eller brudd på lojalitetsplikt. Det må tydeliggjøres i loven at en arbeidsgiver ikke kan pålegges å fortsette eller gjenoppta et arbeidsforhold som arbeidstaker allerede har blitt sagt opp eller avskjediget fra på grunn av eget forhold. Slike forhold bør være arbeidsgivers egen beslutning og ikke noe som pålegges.

*Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* er ikke enig med departementet i at opphevelse av retten til å si opp arbeids- eller tjenesteavtale er mindre inngripende enn pålegg om arbeidsplikt. Å ikke fritt kunne bestemme hvem man arbeider for, og hva man arbeider med, vil ramme den enkelte hardt selv om man beholder betingelser for arbeidsforholdet. Situasjon samfunnet er i når et slikt tiltak fattes, vil medføre ytterligere belastninger.

### 11.3 Departementets vurdering

Departementet går videre med forslaget som ble sendt på høring om fullmakt til å regulere adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold, se forslaget til § 28 c (høringsnotatets § 24 f).

Etter høringen har departementet kommet til at det bør fremgå direkte av ordlyden i fullmakten at forskriften kan fravike bestemmelser i annen lovgivning og privat regulering. Dette er ikke ment som en materiell endring sammenlignet med forslaget som ble sendt på høring. Den fore-

slåtte ordlyden unngår tvil om rekkevidden. Bestemmelsen skal kunne benyttes til å for eksempel fravike regler om oppsigelsestid, både de som følger av lovgivning og de som følger av privatrettslige avtaler.

Departementet registrerer at relativt få høringsinstanser har hatt konkrete merknader til forslaget. Departementet er enig i at det ved vurderingen av hvorvidt adgangen til å etablere eller avslutte arbeidsforhold skal reguleres, må tas særlig hensyn til negative effekter. Dette inngår i nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingen etter § 28 b, hvor det blant annet må vurderes hvilke negative konsekvenser tiltaket vil kunne ha. For eksempel kan man tenke seg at tiltaket medfører at virksomheter mister tilgang på nødvendig arbeidskraft, som i ytterste konsekvens kan føre til konkurser. Slike konsekvenser må tas hensyn til i vurderingen av forholdsmessigheten av tiltaket.

Departementet fastholder at regulering av adgangen til å etablere arbeids- og tjenesteforhold, for eksempel ved ansettelsesstopp for bedrifter som ikke har viktige funksjoner for totalforsvaret, potensielt kan ha en kanalisierende effekt. Arbeidskraft som er særlig påkrevd til understøttelse av sentrale funksjoner i Forsvaret eller i totalforsvaret kan styres til virksomheter av stor nasjonal betydning i den aktuelle situasjonen. Dette kan for eksempel omfatte maskinoperatører eller ingeniører som er særlig etterspurt i forsvarsindustrien for å øke produksjonskapasiteten.

For å gi effekt til begrensninger i adgangen til å rekruttere arbeidskraft, må det finnes tilgjengelig arbeidskraft med riktig kompetanse. I sikkerhetspolitisk krise og krig kan det tenkes at det ikke finnes ytterligere arbeidskraft å hente. Departementet vurderer likevel at tiltaket hører naturlig med som del av lovens fullmaktsbestemmelser. Tiltaket kan også ha større effekt i kombinasjon med andre tiltak som vil øke mobiliteten i arbeidsmarkedet, for eksempel ved at arbeidstakers oppsigelsesfrist reduseres slik at arbeidstakere raskere kan tiltre i annen virksomhet. Tiltaket må søkes rettet mot virksomheter som trekker på de samme arbeidskraftressursene som trengs kanalisert mot sentrale funksjoner i totalforsvaret.

Etter forslaget kan Kongen regulere adgangen til å avslutte arbeids- og tjenesteforhold, for eksempel fastsette endringer i reglene om oppsigelse av arbeids- og tjenesteavtaler, enten ved forkortelse eller forlengelse av gjeldende frister eller ved å oppheve oppsigelsesretten midlertidig. Det kan dermed iverksettes tiltak som enten sikrer at personell som kjenner virksomheten, dens produkter og prosesser forblir i arbeidsforholdet, eller som øker mobilitetene til prioriterte virksomheter eller sektorer for eksempel ved å gi nøkkelpersonell redusert oppsigelsestid.

Suspensjon av adgangen til å avslutte arbeids- og tjenesteforhold har en side mot så vel arbeidsgiver og tjenestemottaker som arbeidstaker og tjenesteyter. I sikkerhetspolitisk krise og krig kan det tenkes at en virksomhetseier av ulike grunner ønsker å redusere driften i strid med samfunnets behov, og derfor reduserer arbeidsstokken. Det kan også være at arbeidstakere eller tjenesteytere ønsker å forlate virksomheten av hensyn til egen sikkerhet. Erfaringene fra Ukraina viser at noen arbeidssteder kan være mer utsatt enn andre, selv om dette er tale om arbeidssteder som etter reglene for væpnet konflikt ikke er tillatte mål for fiendtlige angrep. Et annet eksempel er at arbeidstaker ønsker å forlate en virksomhet som ikke er samfunnskritisk for å bidra der behovet er større og arbeidsgiver ikke ønsker å fravike avtalt oppsigelsesfrist.

Opphevelse av adgangen til å avslutte en arbeids- eller tjenesteavtale innebærer et betydelig inngrep i den enkelte og virksomhetens avtale- og næringsfrihet som i prinsippet innebærer en plikt til å fortsette arbeids- eller tjenesteforholdet. Innholdet i arbeidsforpliktelsen vil likevel fortsatt følge av arbeids- eller tjenesteavtalen, ikke av det offentligrettslige vedtaket. Departementet fastholder at et slikt tiltak vil være mindre inngripende enn pålegg om arbeidsplikt, først og fremst med tanke på sanksjonene som kommer til anvendelse. Unnlattelse av å utføre arbeid eller tjeneste etter en avtale som ikke lenger kan sies opp, kan etter forslaget bare møtes med privatrettslige virkemidler. Utføringen av arbeidet vil dessuten skje under ordinære rammebetingelser, med mindre det treffes vedtak etter § 28 d.

## 12 Regulering av arbeids- og tjenesteforhold

### 12.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en bestemmelse i § 24 g som gir hjemmel for Kongen til å gi forskrift som midlertidig utfyller, supplerer eller fraviker offentlig og privat regulering av arbeids- og tjenesteforhold og arbeidsppliktforhold. Det ble foreslått at slike forskrifter blant annet kan fastsette endringer i offentlig, kollektiv eller individuell regulering av arbeidstid, helse, miljø og sikkerhet, retten til ferie og permisjon, suspensjon av retten til arbeidskamp, samt unntak fra kvalifikasjonskrav og sikkerhetsbestemmelser. Det ble vist til at forslaget har som formål å øke tilgjengeligheten til og best mulig bruk av eksisterende arbeidskraft. Departementet uttalte blant annet at behovet i situasjonen vil styre hvilke omreguleringer som er aktuelle. Økt arbeidstid, suspensjon av retten til ferie og verneombudets rett til å stanse farlig arbeid ble nevnt som eksempler på tiltak. Forskriftskompetansen var etter forslaget knyttet til situasjonskravet i § 24 e.

Forslaget åpnet for at reguleringen kan innføres generelt, for eksempel for enkelte yrkesgrupper, personer med en særskilt kompetanse, og for enkelte sektorer eller virksomheter.

Departementet understreket at fullmaktsbestemmelsene er ment som et supplement til annen beredskapslovgivning som gjør seg gjeldende i sikkerhetspolitisk krise og krig, slik som beredskapsloven, næringsberedskapsloven og helseberedskapsloven

### 12.2 Høringsinstansenes syn

*Akademikerne* uttaler at det er unødvendig å åpne for suspensjon av retten til arbeidskamp. De viser til at arbeidstakerorganisasjonene er ansvarlige parter, og det er ingen grunn til å anta at det oppstår streik under en krig eller krise. Fredsplikten mellom tariffoppgjørene er regulert i arbeidstvistloven og tjenestetvistloven, og streik eller arbeidskamp utenom dette omfattes av gjeldende lovverk.

*Landsorganisasjonen i Norge* er også skeptisk til suspensjon av retten til arbeidskamp, som griper inn i organisasjonsfriheten og sentrale lov- og tariffrettslige rettigheter. Det bør så langt som mulig i forkant avklares i hvilke situasjoner og hvilken grad dette kan være aktuelt. Det vises til at regjeringen i London ikke engang forbød sjøfolk å streike under annen verdenskrig. I alle tilfelle bør lovfestes plikt til, så vidt mulig, å rådføre seg med hovedorganisasjonene før fullmakten anvendes. Videre mener høringsinstansen at det bør fremgå at vedtak så langt som mulig skal respektere lov- og avtaleverk knyttet til arbeidsmiljø og arbeidsliv, tariffavtaler og andre kollektive avtaler.

*Unio* viser til at styrken i trepartssamarbeidet ikke må undervurderes. Under koronapandemien ble det i løpet av svært kort tid inngått avtaler i tre- og topartssamarbeidet som fravek arbeidsmiljøloven og tariffavtalers bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår. *Unio* er skeptisk til ensidig endringer fra regjeringen gjennom fullmaktslovgivningen på dette området. Tilsvarende mener de at retten til å suspendere arbeidskamp må avklares med partene i forkant av den aktuelle situasjon.

*Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* støtter ikke tilsidesettelse av kollektivavtaler. De viser til at samarbeidet mellom arbeidslivets parter er viktig, også i sikkerhetspolitisk krise og krig og mener at forslaget nedvurderer partenes ansvarlighet og evne til å finne løsninger når det er nødvendig. Høringsinstansen løfter videre frem at behovet for sivil arbeidskraft først og fremst bør søkes løst ved frivillighet og at selv i en situasjon som krever rask omstilling, bør regulering stå tilbake for at arbeidslivets parter finner løsninger. Høringsinstansen mener at det bør heller vurderes adgang til å suspendere enkelte bestemmelser for en begrenset tidsperiode med anledning for partene til først å forhandle frem løsninger. De viser også til at staten allerede har nødvendige virkemidler til å stanse arbeidskamp gjennom vedtak om tvungen lønnsnemnd når det er fare for liv, helse og sikkerhet.

*Norsk Sjømannsforbund* mener det er å gå for langt å gi hjemmel til ved forskrift å forby arbeids-



kamp i sikkerhetspolitisk krise og krig. Helst bør rammene følge direkte av lov, og i hvert fall må det være plikt til å konsultere med partene først dersom det er praktisk mulig. De viser til at det kan være aktuelt å sette bestemmelser i tariffavtaler til side ved krig og krise, men er skeptiske til forslaget om at myndighetene ensidig kan «fastsette nye bestemmelser» som trer i stedet for tariffavtale. Norsk Sjømannsforbund minner om at en slik forskrift ikke anses som en tariffavtale etter definisjonen i arbeidstvistloven § 1 bokstav e. Høringsinstansen uttaler også at det må igangsettes et trepartssamarbeid som identifiserer hvilke bestemmelser i tariffavtaler som kan fravikes og hva som kan erstatte slike. Høringsinstansen uttrykker enighet med departementet i at det at det kan være behov for å benytte personell som ikke oppfyller kvalifikasjonskrav eller sikkerhetskrav som stilles i en normalsituasjon. De minner imidlertid om at oppfyllelse av sikkerhetskrav og ivaretagelse av den operative evnen til et fartøy, ikke nødvendigvis er i motstrid med hverandre. Tvert imot vil et fartøy med dårlig sikkerhetsnivå i seg selv kunne utgjøre en fare.

*Forsvarsmateriell* foreslår at det i opplistingen av endringer som forskriften kan regulere, legges til «tillitsvalgtes rettigheter og plikter».

*Nasjonal kommunikasjonsmyndighet* støtter forslaget og viser til at i en krise eller krigssituasjon er det viktig å legge til rette for best mulig bruk av eksisterende arbeidskraft, og at man kan treffe tiltak som sikrer at bestemmelser i tariffavtaler eller individuelle arbeidsavtaler ikke står i veien for dette.

*Sjøfartsdirektoratet* uttaler at sjøsikkerheten kan påvirkes av forskrifter som setter til side hele eller deler av kvalifikasjonskravene for sjøfolk/inspektører. De viser også til at sjøfartsnæringen er internasjonal og at forslaget for utenriksfart kan komme i konflikt med konvensjoner Norge har inngått.

### 12.3 Departementets vurdering

Departementet går i all hovedsak videre med forslaget som ble sendt på høring om fullmakt til å regulere arbeids- og tjenesteforhold, se forslag til § 28 d (høringsnotatets § 24 g).

Flere lover og forskrifter gir rammer for bruk av arbeidskraft. Dette gjelder blant annet arbeidsmiljøloven, ferieloven, statsansatteloven, arbeidstvistloven og tjenestetvistloven samt forskrifter gitt med hjemmel i disse. Særlig vil bestemmelser om arbeidstid, hviletid, ferie og permisjon kunne

begrense tilgangen til arbeidskraft. For å øke volumet av tilgjengelig arbeidskraft, vil unntak og tilpasninger fra regelverket derfor kunne være en mulig løsning. Forslaget åpner derfor for å gi forskrift som utfyller, supplerer eller setter til side lov- og forskriftsregulering av arbeids- og tjenesteforhold. Slike unntak og tilpasninger kan, foruten å bidra til nasjonens behov for arbeidskraft, samtidig legge til rette for at den enkelte kan yte ekstra for å bidra med sin fulle kapasitet i situasjonen.

Arbeidsvilkår reguleres ikke bare ved lov eller forskrift, men også gjennom avtale. Både individuelle arbeidsavtaler og tariffavtaler har bestemmelser som supplerer og utfyller lovgivningen. Unntak fra regelverket vil i utgangspunktet ikke innebære bortfall av avtalevilkår. For at unntak fra de aktuelle reglene i arbeidslivet skal gi mer fleksibilitet i disponeringen av arbeidskraftressursene, er det derfor nødvendig å sikre at bestemmelser i tariffavtaler eller individuelle arbeidsavtaler ikke står i veien.

Flere høringsinstanser er enig i at det i sikkerhetspolitisk krise og krig kan være behov for hel eller delvis tilsidesettelse av kollektive avtaler og individuelle arbeidsavtaler, men høringsinnspill fra arbeidslivets parter uttrykker skepsis til en ordning hvor dette ensidig kan fastsettes av myndighetene. Departementet deler høringsinstansenes betoning av verdien av frivillighet og trepartssamarbeid. Relevante aktører bør derfor involveres så langt det lar seg gjøre, og dersom det er mulig, bør man søke å benytte fleksibiliteten i dagens regelverk, ved at partene selv reviderer eksisterende avtaler. Det kan også være aktuelt å vurdere å utvide rammene for partenes adgang til selv å regulere arbeidsvilkår, fremfor at myndighetene fastsetter reglene direkte. Departementet bemerker at dette må vurderes i lys av om den konkrete situasjonen tillater det. Det kan også tenkes tilfeller der statlig regulering alene er bedre egnet. Det vises til punkt 8.4.7.

Etter forholdene vil det etter departements vurdering likevel kunne være nødvendig at myndighetene helt eller delvis setter til side tariffavtaler og individuelle arbeidsavtaler og eventuelt fastsetter bestemmelser som regulerer de aktuelle forholdene særskilt. De delene av avtalen mellom partene som ikke berøres, består. I forslag til § 28 d første ledd første punktum foreslås det derfor at Kongen i forskrift kan utfylle, supplere eller fravike offentlig og privat regulering av arbeids- og tjenesteforhold.

I forslag til § 28 d andre punktum foreslås en ikke uttømmende eksemplifisering av hva forskriften kan inneholde, nemlig at forskriften blant

annet kan fravike offentlig, kollektiv eller individuell regulering av arbeidstid, helse, miljø og sikkerhet, retten til ferie og permisjon og regler om å stanse forestående eller pågående arbeidskamp. Bestemmelsen er noe justert sammenlignet med høringsnotatet, særlig hva gjelder regulering av arbeidskamp.

Tiltak som iverksettes etter forslag til § 28 d, har som formål å øke tilgjengeligheten og tilrettelegge for best mulig bruk av eksisterende arbeidskraft. For virksomhetene vil iverksetting av tiltak kunne bidra til økt tilgjengelighet av arbeidskraft som kjenner arbeidsprosessene og systemene, samt de produkter som skal leveres. Behovet i den situasjonen som kan oppstå, vil styre hvilke omreguleringer som kan være aktuelle. Økt arbeidstid og suspensjon av retten til ferie er eksempler på aktuelle tiltak.

Nye krav til arbeidstid kan for eksempel reguleres i forskrift som gir adgang til å inngå avtale på kollektivt eller individuelt nivå om utvidet arbeidstid utover normalrammene. En annen måte å regulere dette på er at forskriften selv fastsetter en bestemt arbeidstid som går foran bestemmelser om arbeidstid i tariffavtale eller individuell arbeidsavtale.

Departementet understreker at fullmakten ikke kan benyttes til full tilsidesettelse av grunnleggende rettigheter for sivile arbeidstakere. For eksempel er det ikke adgang til å gi forskrifter som fjerner all rett til arbeidsfri.

I forslag til § 28 d tredje punktum foreslås at forskriften også kan fastsette unntak fra kvalifikasjons- og sikkerhetskrav. Forslaget er en videreføring av det som ble sendt på høring, men er noe annerledes utformet. Det kan være behov for å benytte personell som ikke oppfyller de kvalifikasjons- eller sikkerhetskrav som stilles til en stilling eller et gitt arbeid i en normalsituasjon fordi behovet for tilgjengelig arbeidskraft veier tyngre. For eksempel kan det være behov for unntak fra sikkerhetskrav som ikke lar seg overholde, slik som krav til sikkerhetsklarering. Ordlyden er bevisst vid for å kunne omfatte alt fra førekortfornyelse til krav til sikkerhetsklarering. Departementet bemerker likevel at selv om sektorlovgivning kan ha egne regler om unntak fra slike krav, ser departementet behov for generelle hjemler for unntak som kan benyttes for sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig. Selv om kravet til sikkerhetsklarering kan fravikes med hjemmel i denne bestemmelsen eller § 71 i gjeldende forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetsikkerhetsforskriften), kan tungtveiende nasjonale sikker-

hetshensyn i sikkerhetspolitisk krise og krig tilsi at nettopp dette kravet fortsatt bør gjelde. Til høringsinnspillet fra Sjøfartsdirektoratet om at hel eller delvis tilsidesettelse av kvalifikasjonskrav for sjøfolk kan påvirke sjøsikkerheten, understreker departementet at unntak fra sikkerhets- og kvalifikasjonskrav så langt mulig må ivareta arbeidsmiljøet og sikkerheten i virksomheter og sikre arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd.

Dette foreslås regulert i forslag til § 28 d andre ledd, der det fremgår at forskriften så langt mulig skal ivareta arbeidsmiljøet og sikkerheten i virksomheten og sikre arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Departementet viser til at økt bruk av overtid, redusert hviletid, reduksjon av kompetansekrav og liknende tiltak, vil kunne øke risikoen for ulykker. Samtidig vil en sikkerhetspolitisk krise eller krig kunne være så alvorlig at samfunnet må akseptere større risiko.

Departementet bemerker at forslaget også åpner for at det fastsettes forskrifter som ikke direkte er ment å tilrettelegge for bruk av arbeidskraft, men som heller tjener verneformål. Dette vil være i samsvar med lovens formål og de angitte formålene i forslaget til § 28 a. Det kan for eksempel være aktuelt å utvide adgangen til permisjon eller fjernarbeid, slik at personer ikke må forbli i risikoutsatte områder av hensyn til sitt arbeidsforhold med mindre det er nødvendig.

Etter departementets vurdering vil fravær fra arbeid som følge av reguleringer fastsatt med hjemmel i fullmaktsbestemmelsene være å regne som «lignende allmenn vernetjeneste» etter arbeidsmiljøloven § 12-12 og omfattet av oppsigelsesvernet i arbeidsmiljøloven § 15-10.

Etter departementets forslag vil forskrifter fastsatt med hjemmel i § 28 d kunne omfatte både de som er i ordinære arbeids- eller tjenesteforhold og de som er pålagt arbeidsplikt etter § 28 e. Etter høringen har departementet kommet til at arbeidspliktforhold skal være omfattet av definisjonen av arbeids- og tjenesteforhold, og at det derfor ikke er behov for en egen definisjon av arbeidspliktforhold, se punkt 6.3.4. For å kunne disponere arbeidskraftressursene som stilles til rådighet gjennom arbeidsplikt så hensiktsmessig og fleksibelt som mulig, vil det kunne være nødvendig med unntak og tilpasninger fra både offentligrettslig regelverk og privatrettslige bestemmelser med betydning for arbeidstakere som blir pålagt arbeidsplikt. Departementet viser for øvrig til at personer som pålegges arbeidsplikt etter forslag til § 28 e så langt som mulig skal ha

minst like gode vilkår som personer i ordinære arbeidsforhold i sammenlignbar stilling, se punkt 13.3.3.

Ved regulering av ordinære arbeids- og tjenesteforhold (ikke arbeidspliktforhold) gjennom tiltak med hjemmel i § 28 d, mener departementet at det er mest nærliggende å fortsette med det regel- og avtaleverk som allerede ligger til grunn i avtaleforholdet, med de tilpasninger for eksempel i arbeidstid som er nødvendig for gjennomføringen av de fastsatte tiltakene. Selv om de allerede avtalte reguleringsene av lønn videreføres, vil det likevel kunne oppstå andre spørsmål, eksempelvis knyttet til kompensasjon for overtid, helge- eller nattarbeid. I noen tilfeller vil utbetaling av lønn ikke være problematisk, for eksempel fordi virksomheten har høy inntjening som følge av den ekstraordinære situasjonen. I andre tilfeller vil en virksomhet som blir pålagt utvidet driftstid, ikke ha evne eller likviditet til å utbetale lønn som under normale forhold ville fulgt av regelverket eller av avtale. Det kan være aktuelt å gi regler som begrenser arbeidsgivers plikt til overtidsbetaling eller natt- og helgetillegg, for eksempel kanplikten begrenses til utbetaling av det som tilsvarer ordinær lønn. I slike tilfeller vil fullmakten i § 28 j første ledd åpne for at det kan etableres kompensasjonsordninger.

Forslag til § 28 d stenger ikke for differensiert regulering innad i en virksomhet og mellom ansatte, for eksempel slik at overtidsbestemmelser ikke oppheves, eller oppheves i mindre omfang for de som er pålagt en plikt etter § 28 e, enn for de som fortsetter i ordinære arbeids- eller tjenesteforhold. Tiltak kan også gjelde kun en avgrenset krets personer i en virksomhet, og dermed føre til at en gruppe har normale rammebetingelser, mens andre har endrede rammebetingelser. Det kan være grunn til å være særskilt oppmerksom på risikoen for urimelig forskjellsbehandling der ansatte som utfører samme arbeidsoppgaver har ulike vilkår. For eksempel vil en regel som begrenser lønnsplikten innad i en virksomhet kunne gi urimelige utslag. Dette vil særlig gjelde der noen ansatte i virksomheten ikke er omfattet av tiltak om regulering av arbeids- og tjenesteforhold etter § 28 d, og mottar ordinær overtidsbetaling samt helg- og nattillegg, mens andre som er omfattet av slikt tiltak arbeider like mye, men mottar lavere lønn. Etter departementets syn kan det ved fare for urimelig forskjellsbehandling være naturlig å la hensynet til likebehandling være tungtveiende i vurderingen av hvilke tiltak som bør iverksettes.

Retten til å forhandle om og inngå tariffavtaler og retten til arbeidskamp er en sentral del av organisasjonsfriheten og den norske arbeidslivsmodellen. Organisasjonsfriheten setter skranker for adgangen til å gripe inn i partenes autonomi og tilsidesette tariffavtaler eller -bestemmelser. Inngrep ved lov kan likevel aksepteres i akutte krisesituasjoner, se punkt 3.6. I sikkerhetspolitisk krise og krig vurderer departementet at det kan bli nødvendig med inngrep i individuelle arbeidsavtaler og tariffavtaler innenfor rammen av Grunnloven og de konvensjoner Norge er bundet av, så langt innholdet i disse avtalene vil komme i konflikt med formålet om å understøtte forsvaret av landet, ivareta sivilsamfunnets grunnleggende funksjonalitet og beskytte sivilbefolkningen.

I høringen ble adgang til å suspendere retten til arbeidskamp nevnt som et eksempel på hva fullmakten omfatter. Mange høringsinstanser er imot forslaget eller ønsker flere begrensninger og vilkår knyttet til slik fullmakt. Særlig på arbeidstakersiden stilles det spørsmål ved om forslaget om muligheten til å suspendere retten til arbeidskamp er nødvendig. Det vises blant annet til den norske modellen og at arbeidskamp er en viktig del av organisasjonsfriheten. Norge har et vel fungerende trepartssamarbeid basert på tillitt, og med ansvarlige parter. Som arbeidslivets parter har fremhevet i høringen og i etterfølgende dialog, synes det lite aktuelt at arbeidskamp tys til som et virkemiddel i sikkerhetspolitisk krise og krig. Skulle problemstillingen likevel bli aktuell, mener departementet at et naturlig utgangspunkt er dialog med arbeidslivets parter for å finne fram til løsninger. Arbeidskamp begrenses uansett av fredsplikten. Skulle arbeidsstans i form av streik eller lockout likevel forekomme, vil dette kunne komme i konflikt med nødvendig mobilisering av sivil arbeidskraft i en sikkerhetspolitisk krise eller krig. Det er derfor etter departementets syn viktig å ha mulighet til å kunne gripe inn.

Dagens adgang til å gripe inn i konflikter gjennom bruk av tvungen lønnsnemnd innebærer at regjeringen raskt kan stanse en varslet eller pågående arbeidskamp.

Inngrep i en arbeidskamp skjer gjennom egen lov som vedtas av Stortinget, eller besluttes av regjeringen ved provisorisk anordning dersom Stortinget ikke er samlet. Selv om det er Stortinget som vedtar forbud mot å iverksette eller opprettholde arbeidsstans og henviser tvisten til behandling ved tvungen lønnsnemnd, vil konflikten i praksis stanses umiddelbart når Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderer at det er

nødvendig å gripe inn, ved at statsråden ber partene gå tilbake til arbeid straks.

Departementet mener imidlertid det er behov for å forenkle denne prosedyren i forbindelse med en sikkerhetspolitisk krise eller krig, ved å gjøre det mulig for Kongen å stanse arbeidskamp uten å måtte gå til Stortinget. Dette er i tråd med formålet med lovforslagene om å sikre forenklede prosedyrer, fleksibilitet og hurtig regulering, og prinsippet om at regjeringen har det overordnede ansvaret for styring og håndtering av nasjonale kriser.

Departementet viser til at arbeidskamp er en sentral del av organisasjonsfriheten og også en

måte å ytre seg på, og står i en særstilling for arbeidslivets parter. På denne bakgrunn foreslår departementet at det tas utgangspunkt i dagens system, og at bestemmelsen utformes slik at det eksplisitt fremgår at Kongen gis fullmakt til å stanse planlagt eller pågående arbeidskamp. Formålet er å tydeliggjøre at fullmaktsbestemmelsen ikke kan benyttes til å oppstille et generelt forbud mot arbeidskamp, men at et tiltak skal være knyttet til en konkret, forestående eller pågående arbeidsstans. Som ved lovvedtak om tvungen lønnsnemnd vil inngrep kunne skje også før arbeidsstans er iverksatt.

## 13 Pålegg om arbeidsplikt

### 13.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en bestemmelse i § 24 h som gir Kongen fullmakt til å gi forskrift om midlertidig arbeidsplikt for myndige personer mellom 18 og 72 år når det er nødvendig for å ivareta formålene nevnt i § 24 e første ledd. I høringsnotatet foreslo departementet at Kongen gis hjemmel til å gi forskrift om at arbeidsplikten etter forslaget skal kunne gå foran annen lovpålagt tjenesteplikt med unntak av tjenesteplikten etter forsvarsloven. Forskriftskompetansen var etter forslaget knyttet til situasjonskravet i § 24 e, noe som innebærer at grunnvilkårene etter § 24 e må være oppfylt.

Forslaget åpnet for at reguleringen kan innføres generelt, spesielt for enkelte yrkesgrupper, eller personer med en særskilt kompetanse, og for enkelte sektorer eller virksomheter.

Departementet understrekte at fullmaktsbestemmelsene er ment som et supplement til annen beredskapslovgivning som gjør seg gjeldende i sikkerhetspolitisk krise og krig, slik som beredskapsloven, næringsberedskapsloven og helseberedskapsloven

### 13.2 Høringsinstansenes syn

#### 13.2.1 Hvem som kan pålegges arbeidsplikt

*Etterretningstjenesten* uttaler at det bør presiseres at også pensjonister kan pålegges arbeidsplikt og at dette ikke utgjør selvstendig fritaksgrunn.

*Forsvars- og Sikkerhetsindustriens forening* støtter i hovedsak forslag til virkeområde. For å få et velfungerende beredskap er det viktig at flest mulig er omfattet. Høringsinstansen anbefaler at det henvises til den enhver tid gjeldende pensjonsalder, istedenfor å referere konkret til en maksimumsalder.

*Sjøfartsdirektoratet* uttaler blant annet at utlendinger bør få velge om de vil forlate landet og at det bør ha betydning om vedkommende kommer fra land Norge er i konflikt med. De etterlyser generelt en vurdering av sikkerhetshensyn ved å gjøre bruk av andre staters borgere til sivil

arbeidskraftberedskap for Norge og en avgrensning av hvilke asylsøkere med opphold i riket som kan være omfattet. Sjøfartsdirektoratet savner også omtale av skipsarbeiderloven, som blant annet i § 9-5 gir skipsarbeidere rett til å fratruke ved krig eller krigslignende forhold i farvannet der skipet seiler og i havn hvor skipet er bestemt for. De viser til at dette utgjør en minstestandard etter ILO-konvensjon nr. 186 om sjøfolks arbeids- og levevilkår (MLC-konvensjonen). Sjøfartsdirektoratet peker også på utfordringen som ligger i mulig motstrid mellom pålegg om arbeidsplikt etter sivilbeskyttelseslovens nye kapittel og plikter som følger av en havnestats jurisdiksjon eller en utenlandsk skipsarbeiders hjemstats jurisdiksjon.

*Norges institusjon for menneskerettigheter* trekker frem maktfordelingsutfordringer med at forslaget åpner for at den utøvende makt benytter forslaget til å pålegge arbeidsplikt for personell innen den dømmende og den lovgivende makt. Høringsinstansen anbefaler at i den grad det vurderes å gi regjeringen fullmakter som vil ha slike maktfordelingsimplikasjoner bør disse spørsmålene vurderes nærmere. De uttaler blant annet at en løsning kan være at arbeidsplikt for dommere skjer ved tilfeldig utvelgelse eller at den konkrete arbeidsplikten pålegges av domstolene eller Domstolsadministrasjonen. Videre viser de til at Grunnlovens bestemmelser om Stortinget og maktfordelingsprinsippet setter grenser for hva regjeringen kan pålegge.

*Norsk Sjømannsforbund* påpeker utfordringer i dagens skipsfart, blant annet at mannskap på skipene har ulik nasjonalitet og bosted, og at NIS-flåten (handelsflåten) i det alt vesentligste består av sjøfolk fra tredjeland med utenlandske kapteiner. Det stilles spørsmål ved om norske myndigheter med hjemmel i folkeretten kan beordre utenlandske statsborgere til å utføre sivil arbeidskraftberedskap i en slik utstrekning, og peker på at en slik løsning samtidig kan innebære aksept for at andre stater tilsvarende pålegger norske statsborgere slike plikter for sitt totalforsvar.

*Statsforvalteren i Nordland, Statsforvalteren i Oslo og Viken og Statsforvalteren i Rogaland* peker

på at høringsnotatet ikke drøfter situasjonen der en person blir pålagt tjeneste fra flere land. En utenlandsk arbeider vil kunne få arbeidsplikt i Norge, men også bli kalt inn til tjeneste for eget land som statsborger av dette landet, både til forsvaret og sivil arbeidsplikt. Pålegg om arbeidsplikt overfor utlendinger bør ses i lys av muligheten for at andre stater tilsvarende pålegger norske statsborgere sivil arbeidsplikt i staten de oppholder seg i.

*Hovedorganisasjonen Virke* støtter departementets vurdering av at det er mest hensiktsmessig at nødvendige avgrensninger av det personelle virkeområde gjøres i forskrifter, men mener det er behov for en nærmere klargjøring av forholdet til øvrig regelverk, slik som helsepersonelloven.

*Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* viser til at forslaget innebærer at bestemmelsene om sivil arbeidskraftberedskap skal kunne gjøres gjeldende overfor enhver med lovlig opphold i Norge. Høringsnotatet tar opp ulike problemstillinger tilknyttet straffebelagt plikt til å arbeide, bevegelsesfriheten i Grunnloven § 106 og andre folkerettslige forpliktelser. Høringsinstansen gir uttrykk for at slike konsekvenser ikke er godt nok utredet.

### 13.2.2 Arbeidspliktens innhold og vilkår

*Advokatforeningen* uttaler at det ikke bør være anledning til å i forskrift gi dårligere arbeidsvilkår til arbeidstakere som blir pålagt arbeidsplikt enn personer i ordinære arbeidsforhold. Det bør derfor ikke være anledning til å endre arbeidsvilkårene for personer som pålegges arbeidsplikt slik forslaget legger opp til.

*Akademikerne* peker på at forslaget om at det ved pålegg om arbeidsplikt skal gis samme vilkår som personer i ordinære arbeidsforhold i sammenlignbar stilling innebærer at en person som pålegges arbeidsplikt i lavere stilling, vil kunne få økonomisk tap. De mener derfor at lønnsutbetalingen primært bør være den samme under pålagt arbeidsplikt som i ordinær stilling. Høringsinstansen uttaler også at når pålagt arbeidsplikt er avsluttet må arbeidstaker ha rett til å returnere til sin ordinære stilling under samme vilkår som tidligere, så lenge situasjonen tillater det.

*Benedikte Moltumyr Høgberg*, professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo, er sterkt kritisk til forslaget og mener at det bør omskrives til en frivillig ordning som blant annet vil bidra til tillit og samarbeid mellom befolkningen og myndighetene.

*International Business Machines AS* uttrykker at det kan være problematisk dersom IKT-ansatte

kan bli tvunget til å yte tjenester under nasjonale kriser. De viser blant annet til at dette kan medføre utfordringer for arbeidsgivere som mister kritisk personell og derigjennom evnen til å levere tjenester. Det kan også berøre tredjeparts kontraktsforpliktelser, som også kan omfatte samfunnsviktige funksjoner. Høringsinstansen mener forslaget kan skape en usikkerhet som virksomheter sammen med myndighetene må håndtere.

*Norsk Presseforbund*, *Norsk Redaktørforening*, *Norsk Journalistlag* og *Mediebedriftenes Landsforening* (Mediebedriftene) etterlyser omtale av forholdet til mediene og samfunnets informasjonskrav som del av ytringsfriheten og peker på at mediene spiller en sentral rolle som formidler av informasjon og synspunkter i en krisesituasjon, og er viktige for å sikre menneskerettigheter. De mener at dersom forslaget går gjennom kan redaksjoner stå uten journalister i en situasjon der behovet for journalistikk er særlig stort. Forslaget støttes derfor ikke. Mediebedriftene mener at det må presiseres tydelig i forarbeidene at journalistisk virksomhet er særlig viktig i en krisesituasjon, og at alle ledd i en redaksjon derfor må beskyttes mot inngrep som kan svekke mediernes mulighet til å ivareta sitt samfunnsansvar.

*Meteorologisk institutt* påpeker at deres rolle i både militære operasjoner og samfunnssikkerheten kan gjøre dem til prioritert mål for fiendtlige handlinger i konflikt- eller krigstid, noe som øker sikkerhetsrisikoene og sårbarheten. I situasjoner hvor sivile og militære behov må avveies, kan det oppstå konflikter om prioriteringer, spesielt under kriser eller krig. Dette innebærer også vurdering av hvilke ressurser som kan avgis til andre formål. Kravet om å tjene både sivile og militære behov kan strekke ressursene og legge et betydelig arbeidspress på ansatte, som potensielt kan redusere tjenestekvaliteten.

*Nasjonal kommunikasjonsmyndighet* støtter at bestemmelsen kan rettes mot personer med en særskilt kompetanse i en spesifikk bedrift, eller at den kan rettes mot alle arbeidere innen en hel sektor.

*Norsk rikskringkasting* mener at det tydelig bør fremgå at mediene er beskyttet mot pålegg som regulerer arbeidsforholdene i virksomheter og viser til at redaktørstyrte mediers rolle i et demokratisk samfunn er helt essensiell, både som offentlig vaktbikkje overfor maktfaktorer i samfunnet og som formidler av kvalitetssikret informasjon.

*Næringslivets Hovedorganisasjon* påpeker at det synes uklart om det skal gis permisjon eller

om arbeidsforholdet skal avsluttes ved midlertidig arbeidsplikt. På den ene side fremgår det i første ledd at arbeidsplikten er midlertidig, og at arbeidsgiver og privatperson pålegges å fortsette eller etablere et arbeidsforhold. Samtidig gis det i annet ledd hjemmel for å regulere forholdet til eksisterende arbeidsgiver, herunder rett til permisjon og regler om fortrinnsrett. Fortrinnsrett gis etter dagens regelverk ved oppsigelse begrunnet i virksomhetens forhold, og fortrinnsretten utløses ved en oppsigelse av arbeidsforholdet. En fortrinnsrett mens man har permisjon er en ukjent rettsregel i norsk rett. Bestemmelsen må derfor etter Næringslivets Hovedorganisasjons oppfatning klargjøres med hensyn til arbeidsgivers plikter og rettigheter.

*Oslo kommune* forstår forslaget til § 24 h slik at pålegg kun kan gis av Kongen eller av statlige myndigheter med delegert myndighet fra Kongen. Det åpnes altså ikke for at Kongen delegerer sin myndighet til å gi pålegg om arbeidsplikt til kommunene eller til private arbeidsgivere. *Oslo kommune* mener imidlertid at kommunene også bør ha anledning til å anmode om ressurser, og at en eventuell prioritering og anledning til å pålegge ivaretas av statsforvalternivået i tråd med dagens beredskapssystem og -prinsipper. Dette bør så langt som mulig redegjøres for i forarbeidene. *Oslo kommune* er ikke enig i departementets forslag om at det kan fastsettes fortrinnsrett for de som er pålagt arbeidsplikt, da dette etter deres syn strider med prinsippet om at en arbeidsgiver selv velger hvem som skal ansettes i egen virksomhet, så lenge det er basert på en saklig vurdering. Fortrinnsrett er en rettighet på visse vilkår for arbeidstakere som er eller har vært ansatt hos arbeidsgiveren etter arbeidsgiverens eget valg.

*Statsforvalteren i Nordland, Statsforvalteren i Oslo og Viken og Statsforvalteren i Rogaland* viser til at høringsnotatet beskriver at det i dag ikke er hjemmel for at de som blir fritatt militærtjeneste på grunn av samfunnskritisk funksjon, har arbeidsplikt i sin funksjon. Som en første del av en ordning med arbeidsberedskap, vil det være naturlig at alle som får innvilget fritak på bakgrunn av kritisk samfunnsfunksjon, også får et vedtak på arbeidsplikt knyttet til den samfunnskritiske funksjonen. Dette kan da effektueres sammen med vedtak om fritak fra Forsvarets personell- og vernepliktsenter.

*Hovedorganisasjonen Virke* etterlyser nærmere utredning dersom forslaget om adgang til å regulere forholdet til den arbeidsgiver som personen har arbeidet hos adgang til å gripe inn i arbeidsgivers styringsrett etter pliktens opphør. Ikke

minst må forholdet til andre regler om fortrinnsrett i arbeidsmiljøloven utredes. Forslaget oppfattes videre slik at det dreier seg om situasjonen når samfunnet formodentlig mer eller mindre er tilbake i normalen og derav at behovet for en grundig vurdering av konsekvensene av adgang til en slik regulering blir desto viktigere å foreta, siden konsekvensene vil gjøre seg gjeldende utenom krisesituasjonen.

*Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund* viser til at det i forslaget nevnes at det vil kunne forskriftsfestes regler om relasjonen mellom den som pålegges arbeidsplikt og arbeidsgiver man hadde før denne plikten pålegges. Utgangspunktet ved arbeidsplikt bør alltid være permisjon fra den stillingen man har før man pålegges arbeidsplikt. Slik permisjon bør lovfestes på lik linje med annen permisjon i arbeidsmiljøloven kapittel 12. Ved å gjøre permisjon til utgangspunktet, vil man sikre at den som har måttet gjennomføre arbeidsplikt kan komme tilbake til den arbeidsplassen vedkommende opprinnelig hadde.

### 13.2.3 Forholdet til krigens folkerett

*Avinor* uttaler at det er behov for å særlig belyse arbeidspliktens forhold til krigens folkerett. På et eller annet tidspunkt i en eskalering vil pålegg om arbeidsplikt neppe gir et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for *Avinor* som arbeidsgiver til å kunne kreve at *Avinor*-ansatte står i arbeid som sivile og at det må vurderes hvorvidt enkelte skal kalles inn som del av Forsvaret. Reelt sett vil disse kunne vurderes å være en del av væpnede styrker fordi tjenesten ved flyplasser i en eskalering vil innrettes mer mot å tilrettelegge for egne og allierte fly, mens sivil trafikk helt eller delvis innstilles. Videre vil lufthavner være åpenbart aktuelle mål for fiendtligheter og at det i praksis ikke vil være mulig å skille mellom *Avinors* sivilt ansatte og militært personell.

*Befalets Fellesorganisasjon* uttaler at beskyttelsen av sivile i en krig ikke er tilstrekkelig belyst. De viser til Prop. 59 S (2023–2024) hvor det blant annet uttales at staten så langt som mulig skal unngå at sivile blir utsatt for følgeskader og at «staten i væpnet konflikt så langt som mulig må sørge for at sivile ikke fysisk plasseres ved eller i nærheten av lovlige militære mål, for eksempel militære leire, baser og flystasjoner.»

*Forsvarsbygg* påpeker at omtalen i høringsnotatet synes å begrense muligheten til å pålegge sivil arbeidsplikt for å utføre arbeid for Forsvaret på et mer generelt grunnlag. Det kan i utgangspunktet tenkes behov for å utføre arbeid i For-

svaret av sivil karakter som ikke vil anses som direkte deltagelse i fiendtligheter. Det bør dermed avklares om det i slike tilfeller er mulig å benytte seg av de foreslåtte bestemmelsene i sivilbeskyttelsesloven. Det bør da også avklares om det er meningen å begrense muligheten til å pålegge sivil arbeidsplikt til fordel for de øvrige etater underlagt Forsvarsdepartementet. Det bør også avklares om hjemmelen kan benyttes der arbeidet utføres i eller nært militære mål og det dermed også er risiko for følgeskade. Høringsnotatet omtaler problemstillingen, men synes ikke å utelukke bruk av sivil arbeidskraft så fremt det ikke innebærer at den sivile arbeidstakeren tar direkte del i fiendtligheter.

*Forsvars- og Sikkerhetsindustriens forening* er enig i at det er et viktig prinsipp at enkeltpersoner ikke med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven kan settes i en situasjon der de kan oppfattes som direkte deltakende i stridigheter. De påpeker at man ved anvendelsen av regelverket må unngå at det oppstår gråsoner der det er usikkert om en person disponert etter sivilbeskyttelsesloven kan miste sin beskyttelse som sivil. Situasjoner hvor ansatte hos sivile bedrifter kan bli ansett som stridende, bør reguleres i annen lovgivning, formodentlig forsvarsloven.

*Generaladvokaten* mener at ordlyden bør endres i lovforslaget for å gi et korrekt uttrykk for forholdet mellom norsk rett og folkeretten. Det uttales blant annet følgende:

«Skillet mellom sivile og stridende er grunnleggende i krigens folkerett og innebærer blant annet at det er stridende som har rett til å ta del i stridigheter, og at de samtidig er lovlige mål. Sivile og stridende er to gjensidig utelukkende kategorier – man kan ikke være begge deler samtidig.

Sivile er beskyttet mot direkte angrep (de er ikke lovlige mål), og har ikke samme «rett» til å ta del i stridigheter. Dette betyr at sivile som tar direkte del i stridigheter er lovlige mål så lenge deltagelsen varer, uten å være garantert status som krigsfange (og immunitet mot straffefølgning for lovlige stridshandlinger). Sivile som tar del i stridigheter blir i utgangspunktet ikke «stridende» i traktatens forstand. Når det kommer til spørsmålet om hvem som er lovlige mål i krigens folkerett er det vanlig å vise til tre grupper av personell: (lovlige) stridende, væpnede grupper, og sivile som tar del i stridigheter. Det er kun den første og den siste gruppen av personell som er aktuelle i sammenhengen her.

Angrep rettet mot den første gruppen av personell er det vanlig å omtale som «statusbaserte angrep» (status-based targeting), fordi personellet i utgangspunktet er lovlige mål til enhver tid og på ethvert sted. De er lovlige mål fordi de tilhører statens væpnede styrker. I norsk sammenheng omfattes Forsvarets militære personell (som ikke tilhører geistlige og personell som utfører utelukkende medisinske oppgaver) av denne gruppen.

Angrep rettet mot den siste gruppen av personell omtales gjerne som «atferdsbaserte angrep» (conduct-based targeting), fordi personellet kun er lovlige mål så lenge de utfører nærmere bestemte aktiviteter. I norsk sammenheng vil dette for eksempel kunne ramme sivile leverandører, dersom de utfører oppgaver som i for stor grad er integrert med kamphandlinger. Tilsvarende vil kunne være tilfellet dersom sivile pålegges arbeidsplikt til å utføre oppgaver som omfattes av ordlyden i TP artikkel 51 nr. 3.

Man blir altså ikke stridende selv om man settes til oppgaver som innebærer direkte deltagelse i fiendtligheter, som de stridende vanligvis utfører. Man fortsetter å være sivil, men taper beskyttelsen mot direkte angrep. For å få status som stridende etter reglene som gjelder i internasjonale væpnede konflikter må man underlegges militær kommando og for øvrig oppfylle vilkårene i første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 43.

Generaladvokaten legger til grunn at det ikke under noen omstendighet vil være snakk om å gjøre sivile med arbeidsplikt etter sivilbeskyttelsesloven til stridende, ettersom sistnevnte i utgangspunktet er en formell statusendring som skjer ved at personellet underlegges statens væpnede styrker. Dersom man ønsker å gjøre sivile til stridende er det forsvarslovens regler om verneplikt og tjenesteplikt som gjelder. Generaladvokaten legger derimot til grunn at det som søkes unngått er, slik det fremgår av høringsnotatet på side 28, å pålegge sivile arbeidsoppgaver som gjør at de taper sin sivile beskyttelse mot direkte angrep. Med dette som formål mener generaladvokaten at ordlyden bør endres i lovforslaget, for å gi et korrekt uttrykk for forholdet mellom norsk rett og folkeretten. En alternativ formulering kunne for eksempel lyde slik:

«Bestemmelsen gir ikke adgang til å pålegge arbeidsplikt som innebærer å utføre oppgaver som etter folkeretten anses som direkte deltagelse i fiendtligheter.»



*International Business Machines AS* peker på at det i cyberdomenet kan være vanskelig å skille mellom sivil og militær infrastruktur og teknologi og viser til at den samme infrastrukturen ofte brukes til både sivile og militære formål. De viser til at folkeretten krever at partene i en konflikt tar forholdsregler for å unngå og minimere skade på sivil infrastruktur. IKT-personell som arbeider med slike sivile strukturer kan derfor folkerettslig befinne seg i en beskyttet posisjon, selv om kompleksiteten i cyberoperasjoner gjør anvendelsen av disse prinsippene utfordrende. Staten har ansvar for å beskytte sine borgere fra overgrep og angrep, herunder IKT-ansatte, fra både statlige og ikke-statlige aktører. Ansvarer omfatter både sikring av cyberdomenet og å besvare cyberangrep i samsvar med internasjonal rett.

*Luffartstilsynet* er bekymret for om sivile kan pålegges arbeidsplikter som i realiteten gjør at de knyttes så tett opp til stridende aktiviteter at de kan miste sin beskyttelse etter folkeretten. De ber departementet vurdere om det kan fremkomme enda tydeligere i lovforslaget at siviles rett til å ikke anses som stridende er et hensyn som skal vektlegges i forbindelse med det forskriftsarbeidet som skal utføres i etterkant, slik at man sikrer at problemstillingen tas tilbørlig hensyn til der.

*Norges institusjon for menneskerettigheter* støtter en presisering om at fullmaktene ikke skal kunne benyttes til å regulere rekruttering til de væpnede styrker. De påpeker imidlertid uklar begrepsbruk i høringsnotatet om «stridende» og «kombattant». De viser blant annet til at personer som deltar aktivt i fiendtlighetene vil være «stridende», men ikke anses for å være kombattant, og viser til første tilleggsprotokoll til de fire Genèvekonvensjonene artikkel 51 (3) som omtaler denne statusen som «direct participation in hostilities» (DPH). Status som DPH medfører at man mister sin rett til beskyttelse som sivil, altså at man mister immunitet mot angrep, men uten at man får de privilegier og immunitet man får som kombattant (for eksempel immunitet mot straffeforfølgning for lovlige krigshandlinger eller krav på krigsfangestatus). Norges institusjon for menneskerettigheter støtter at lovforslaget bruker «stridende», altså at sivil arbeidsplikt ikke kan benyttes for arbeid som kan oppfattes som DPH, og dermed taper sivil immunitet. De uttaler også følgende:

«Det er verdt å merke seg at status som DPH ikke er knyttet til hva slags formell status en person har, men hvilken funksjon vedkommende har. I ICRCs studie om DPH fra 2009

legges det for eksempel til grunn (som type-eksempler) at en sivil person som kjører ammunisjon til fronten har en funksjon som DPH, og dermed er et militært mål. En person som derimot frakter ammunisjon fra en fabrikk til en havn for utskipping vil ikke være DPH, selv om selve lastebilen vil være et militært mål. Det vil altså være viktig at forarbeidene skiller mellom stridende og kombattant, og at det blir klart at begrepet «stridende» i lovtteksten omfatter DPH. Et tilleggspoeng er at man kanskje i loven burde vurdere å ha en informasjonsplikt om hva slags fare man utsettes for i visse typer arbeid. Selv om man ikke er et militært mål vil man i en del situasjoner være i stor fare for å bli drept eller skadet – hvis man for eksempel arbeider på eller ved installasjoner eller annet som kan antas å utgjøre militære mål for fienden. Høringsnotatet legger til grunn at dette er et mulig scenario, men viser til at staten har ansvar for å beskytte sine sivile borgere ved nærliggende fare for dette. NIM mener det påløper en særlig plikt til informasjon i slike situasjoner, bl.a. gjennom EMK artikkel 2 og SP artikkel 6 om retten til liv og statens sikringsplikt».

*Norsk militærjuridisk forening* uttaler at lovforslaget ikke sier noe om hvordan distinksjonsprinsippet skal operasjonaliseres, og høringsnotatet gir heller ingen nevneverdig veiledning for departementet ved bruk av de foreslåtte hjemlene. Siden også arbeidsgivere i praksis kan få ansvar for å forholde seg til distinksjonen, bør tematikken utredes bedre.

*Nasjonale kommunikasjonsmyndighet* uttaler blant annet at det bør komme tydeligere frem hvilke regler som skal gjelde for personell som for eksempel skal understøtte militære operasjoner inn på krigsskueplass. De spør hvor langt frem mot frontlinjen Posten kan pålegges å kjøre for å understøtte militær logistikk eller bistå sivile myndigheter i områder som er utsatt for krigshandlinger.

*Norsk Sjømannsforbund* er enig i utgangspunktet om at sivile ikke skal kunne pålegges arbeidsplikt dersom dette etter folkeretten vil medføre at vedkommende får status som «kombattant» (stridende), men etter deres syn bør det nedfelles i loven at sivile ikke kan pålegges arbeidsplikt dersom de utgjør legitime militære mål. Norsk Sjømannsforbund peker på at frakt av forsvarsmateriell eller forsvarspersonell med sivile skip vil kunne oppfattes som legitime militære mål i krig og at et sivilt skip som leies inn til forsvarssektore

ren i henhold til skipssikkerhetsloven og skipsarbeidsloven bli definert som «Forsvarets skip». Videre viser Norsk Sjømannsforbund til transport av passasjer/gods til befolkningen med sivile skip som utgangspunkt ikke er legitime mål, men at det også vil være gråsoner. De viser til at drivstoff som transporteres med et sivilt skip vil kunne benyttes både av Forsvaret og av sivile. I forlengelsen av dette spør de om det er aktuelt med arbeidsplikt på et skip hvor deler av lasten skal leveres til Forsvaret og deler av lasten skal leveres til sivile. Til slutt vises til skipsarbeidsloven § 9-5, som gir sivile sjøfolk rett til øyeblikkelig fratreden fra tjenesten hvis «det foreligger krig eller krigslignende forhold i farvann der skipet skal seile eller i havn som skipet er bestemt for.

#### 13.2.4 Forholdet til andre tjenesteplikter, forrang og fritak

*Akershus fylkeskommune* påpeker at høringsnotatet har fremhevet vei og infrastruktur som sentralt for forsvaret av landet uten å omtale forholdet til sivil transportberedskap og eventuelt hvordan fylkeskommunen skal ivareta sitt beredskapsansvar dersom personell flyttes til andre steder. Forholdet mellom sivilbeskyttelsesloven og fylkeskommunens ansvar for sivil transportberedskap bør tydeliggjøres. Det er viktig at fylkeskommunen som arbeidsgiver får muligheten til å be om fritak fra arbeidsplikt for ansatte som er nøkkelpersonell dersom krisen er i den lavere enden av skalaen.

*Arbeids- og velferdsdirektoratet* fremhever viktigheten av klare og forutsigbare regler knyttet til fritaksordninger og saksbehandling av dette. De påpeker at dette taler for liten grad av individuell tilpasning og fremhever at dette henger sammen med at det vil kunne være utfordrende i en krise eller krig effektivt å kunne innhente nødvendig informasjon til saksbehandlingen

*Den norske legeforening* er kritisk til at forslaget åpner opp for omdisponering av helsepersonell. Kapasiteten i helsetjenesten er allerede presset, helsepersonell i en sikkerhetspolitisk krise eller krig vil være nødt til å ivareta høyt prioriterte kritiske samfunnsfunksjoner, hjemlet i helseberedskapslovens fullmaktsbestemmelser og fullmaktsbestemmelsene i helseberedskapsloven burde være tilstrekkelige.

*Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* ber om at det vurderes om Sivilforsvarets tjenestepliktige kan få et unntak fra arbeidsplikten, på samme måten som det er gjort unntak for tjenesteplikt etter forsvarsloven. De viser blant

annet til at Norge er forpliktet gjennom Genèvekonvensjonene til å ha Sivilforsvaret. Sivilforsvaret består i fredstid av 8000 tjenestepliktige, men i praksis er tallet lavere på grunn av blant annet ordningen med fritak fra tjenesteplikt for ansatte i virksomheter som ivaretar kritiske samfunnsfunksjoner. Ved en sikkerhetspolitisk krise eller krig vil det være behov for en betydelig økning av styrken for å kunne løse etatens oppdrag; beskyttelse av sivilbefolkningen. Stortinget har derfor vedtatt at Sivilforsvaret skal ha en krigsreserve, og gitt hjemmel for utskrivning av ytterligere mannskap. Effekten av krigsreserven og eventuell ytterligere utskrivning av mannskaper vil kunne reduseres dersom Sivilforsvarets styrkevolum svekkes som følge av konflikt med andre samfunnskritiske funksjoner. De viser også til at Sivilforsvaret ikke har stående styrker, noe som innebærer at det ikke kan forventes at alle tjenestepliktige kan møte når de innkalles. Dersom det ikke blir aktuelt å ta inn et unntak for tjenesteplikt i Sivilforsvaret i loven, kan et alternativ være at høringsnotatets presiseringer om at det skal særlig tas hensyn til tjenesteplikten i blant annet Sivilforsvaret ved utforming av forskrifter og arbeidsplikt, tas inn direkte inn i lovens ordlyd. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap uttaler videre at også ansatte i brann- og redningsvesenet, og de øvrige nødetatene er eksempler på funksjoner som faller inn under NATOs syv grunnleggende forventninger.

*Etterretningstjenesten* savner en mer presis redegjørelse for forholdet mellom de foreslåtte bestemmelsene i sivilbeskyttelsesloven og det eksisterende nasjonale beredskapssystemet som også inneholder beredskapstiltak for sivil sektor. Systemet utfyller og er gjensidig koordinert med beredskapstiltak for forsvarssektoren. Utforming av eventuelle forskriftsbestemmelser vil kunne støte mot reguleringene i disse, og det bør sikres at man unngår uklarheter eller motstridende reguleringer.

*Forsvaret* uttaler at omtalen i høringsnotatet kan skape en viss tvil knyttet til hvilken lovregulering av arbeids- og tjenesteplikt som har forrang. Forsvaret ønsker å understreke viktigheten av at tjenesteplikt etter forsvarsloven har forrang jf. forsvarsloven § 17. For Forsvaret vil det ut fra folkerettslige begrensninger være behov for å innrullere personell fra sivile leverandører som Forsvaret har avtale med, og det kan ikke være usikkerhet knyttet til forsvarsloven § 17 sitt nedslagsfelt og Forsvarets adgang til dette. Departementets forslag til sivilbeskyttelsesloven § 24 h tredje ledd siste setning kunne dermed med for-

del eksplisitt henviset til forsvarsloven § 17. Forsvaret leser forslaget slik at det i liten grad vil være aktuelt å omfordele ressurser fra Forsvaret til sivile virksomheter. Også tjenesteplikt for sivilt tilsatte, som kan inngås med hjemmel i forsvarsloven § 25 a, må tas hensyn til. Forsvarsloven § 17 viser bare til tjenesteplikten for vernepliktige og personer som har inngått kontrakt om tjeneste i medhold av § 25. Dette kan hensyntas ved utarbeidelsen av forskrifter, men det gir økt forutsigbarhet dersom det også behandles i det videre lovarbeidet.

*Forsvars- og Sikkerhetsindustriens forening* uttaler at forholdet til annet beredskapslovverk må klargjøres slik at en unngår unødig regelverkskonflikter. Særlig i forsvarssektoren vil tiltak etter flere lover kunne være aktuelle, og for at systemet skal fungere, må tiltakene både planlegges godt og koordineres mellom ulike departementer. En samfunnskritisk forsvarsbedrift kan for eksempel være pålagt å søke fritak for tjeneste for ansatte etter forsvarsloven fordi de ansatte er kritiske for virksomheten. Dersom slikt fritak gis, bør dette ha betydning for departementenes mulighet for å treffe tiltak etter de andre reglene. En person som er fritatt under forsvarsloven, bør for eksempel utelukkende kunne disponeres under sivilbeskyttelsesloven til fordel for sin arbeidsgiver. Som nevnt ovenfor vil faktisk beredskap forutsette nøye planlegging og koordinering. For det første gjelder dette mellom de forskjellige departementene og etatene, men også i forholdet til industrien. For at industrien skal kunne oppfylle kravene til beredskap, vil den enkelte bedrift være avhengig av forutberegnelighet og klarhet, både i forhold til hva som skal leveres, men også hvordan bedriften kan forvente å bli påvirket av forskjellige offentlige vedtak. Det vil for eksempel være avgjørende for planleggingen å få avklart at man ikke vil miste personell til annen bedrift i tilfelle krise, konflikt og krig, men også hva man i nærmere bestemte situasjoner kan forvente av tilføring av ressurser.

*Forsvarsbygg* uttaler at det fremstår noe uhenksmessig å ha flere lovhjemler for sivil arbeidsplikt som delvis kan overlappes og konkurreres med hverandre. Det bør derfor vurderes å avklare nærmere hvilket forhold lovene skal ha opp mot hverandre, herunder om det skal være slik at beredskapsloven og lov om militære rekvisisjoner kan/skal benyttes som hjemmel for sivil arbeidsplikt. For øvrig er det med ny lovhjemmel om sivil arbeidsplikt noe uklart om det fremdeles rettslig sett er adgang til å rekvirere arbeidskraft gjennom lov om militære rekvisisjoner og da hvilke

føringer eller begrensninger som gjelder. Dette bør avklares nærmere.

Både *Helse Sør-Øst RHF* og *Helse Vest RHF* fremhever blant annet at opprettholdelse av helse-tjenester i sikkerhetspolitisk krise og krig er avhengig av støtte fra sivile. De synliggjør at forslaget for helsesektoren først og fremst skal fungere som en forsterkning av helseberedskapen og evnen til å opprettholde kritiske helsetjenester.

*Helsedirektoratet* fremhever også dette perspektivet, nemlig at det er viktig å kunne mobilisere personell fra andre sektorer dersom det oppstår kapasitetsbrist for personell i helsesektoren. De viser til at helseberedskapsloven ble benyttet under pandemien for å mobilisere tilstrekkelige personell til vaksiner og testing, hvor det også ble tatt i bruk annen type helsepersonell. I den forbindelse viser de til at det kan være hensiktsmessig å kunne mobilisere annet personell enn de som kan disponeres etter helseberedskapsloven, for eksempel til evakuering av personer med behov for helsehjelp, eller til opprettholdelse av støttefunksjoner slik som IKT, transport, renhold, vaskeri og matproduksjon. Helsedirektoratet mener også at et viktig premiss er at sivilbeskyttelseslovens regler skal supplere sektorlovenes virkemidler. De peker blant annet på at dersom det er nødvendig å pålegge personell i helse- og omsorgstjenestene arbeidsplikt med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven fremfor helseberedskapsloven, vil det være helt avgjørende med tverrdepartementale vurderinger som også ivaretar formålene helseberedskapsloven skal ivareta. Helsedirektoratet legger til grunn at det vil være en svært høy terskel for å fastsette slike forskrifter.

*Kommunesektorens organisasjon* mener at forholdet til sivilbeskyttelsesloven § 5 burde vært utredet nærmere, og viser til at det ikke er klart i hvilken grad bestemmelsen overlapper med forslaget.

*Nasjonal kommunikasjonsmyndighet* mener blant annet at det bør komme tydeligere frem hvem som kan pålegge arbeidsplikt og hvordan forrangsbestemmelsen skal praktiseres. Hvis det er situasjonsavhengig hvem som har forrang vil dette gi en stor fleksibilitet, men samtidig skape en sterk grad av uforutsigbarhet. Denne avveiningen mellom fleksibilitet og forutsigbarhet mener Nasjonal kommunikasjonsmyndighet at man bør få klarere frem.

*Næringslivets Hovedorganisasjon* oppfatter at lovforslaget er individbasert og savner at det også reflekterer bedriftsperspektivet. De viser til at bedrifter kan stå i fare for å miste nøkkelpersonell

i en situasjon der de må avgi arbeidskraft og at regelverket kan ha direkte konsekvenser for bedriftens økonomiske stilling. Næringslivets Hovedorganisasjon ser behov for at regelverket behandler i hvilken grad det kan gjøres unntak eller gis utsettelse for bedrifter som står i fare for hel eller delvis nedleggelse. Videre mener høringsinstansen at det bør reguleres hva som anses som samfunnskritiske funksjoner, og i hvilken grad det kan gis fritak for bedrifter med slik virksomhet. Dessuten bør det vurderes regler om virksomhetens opplysningsplikt i forhold til bemanningsbehov, og hvem som eventuelt har fått fritak eller dispensasjon.

*Oslo kommune* mener det er viktig å unngå at sentralt personell, for eksempel helsepersonell, blir pålagt tjeneste flere steder etter ulike lover. Slike unntak bør fastsettes i loven fremfor at de vurderes av Kongen hver enkelt gang, alternativt at det fastsettes tydeligere retningslinjer i loven.

*Oslo universitetssykehus HF* uttaler at krysspress mellom helseberedskapsloven og forslaget til fullmaktsbestemmelser i sivilbeskyttelsesloven, uten klar avgrensning og prioritering, vil kunne være uheldig for Oslo universitetssykehus, særlig ved andre situasjoner enn væpnet konflikt eller krig. Lovgiver bør i størst mulig grad skjerme deres virksomhet mot fullmaktslovgivningen som foreslås i sivilbeskyttelsesloven da de har en spesiell rolle i forbindelse med beredskap og mobilisering av eget personell ved de ulike formål som også begrunner tiltak i henhold til sivilbeskyttelsesloven. Etter Oslo universitetssykehus HF sitt syn er helseberedskapsloven mer spesialisert enn den mer generelle sivilbeskyttelsesloven, og i størst mulig grad gis forrang ved prioritering av tilgang deres personells kompetanse og arbeidskraft i kritiske situasjoner.

*Politidirektoratet* påpeker at bruk av bestemmelsene synes å stille betydelige krav til oversikt over og samordning med andre ordninger som er etablert for å ivareta arbeidskraftberedskap. Dette vil eksempelvis være ordningene for fritak for tjenesteplikt i Siviltforsvaret og Forsvaret for å sikre ivaretagelse av samfunnskritiske virksomheter og funksjoner i virksomhetene. Et annet eksempel er kraftberedskapsforskriften som av hensyn til kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO) har bestemmelse om søknad om fritak for tjeneste i Siviltforsvaret og Forsvaret for personell i KBO. Politidirektoratet mener videre at det kan være problematisk å ha to lovhjemlede grunnlag som later til å overlape hverandre. Rettstekniske hensyn og hensyn til klarhet, forutsigbarhet, harmonisering og samordning ved bruk

av fullmaktene, og eventuelt moderniseringsbehov for beredskapsloven, kan tale for at man samler alt ett sted.

*Riksadvokaten* uttaler blant annet at det å yte nødvendig bistand i totalforsvaret av landet krever en tydelig hjemmel og at lovforslaget er i tråd med anbefalinger fra Forsvarskommisjonen. Riksadvokaten uttaler at arbeidsplikt og fritaksordning bør ses i sammenheng, og spille hverandre. I den forbindelse minner Riksadvokaten om straffeprosessloven § 466 om at Riksadvokaten utpeker et antall tjenestepersoner i påtalemyndigheten som skal ha ansvar for å behandle straffesaker med tilknytning til Forsvaret når riket er i krig eller krig truer, eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Etter bestemmelsen har slikt utpekt personell etter søknad fra riksadvokaten fritak fra tjeneste i Forsvaret ved krig, når krig truer og ved styrkeoppbygging. Etter Riksadvokatens syn er det lett å tenke seg at det samme personellet vil omfattes av nevnte lov og forslaget her. Riksadvokaten legger til grunn at utpekt personell etter straffeprosessloven § 466 bør være fritatt fra tjeneste etter forslaget, men uttaler at dette med fordel kan avklares og presiseres. Riksadvokaten antar at dette er blant spørsmålene som vil bli regulert i det kommende forskriftsarbeidet, og ser det som en fordel om reguleringen på dette punktet skjer etter forutgående dialog med dem.

*Arbeidsgiverforeningen Spekter* viser til at departementet skriver at forslaget er et supplement til eksisterende beredskapslovgivning og at regjeringen gjennom dagens regelverk, blant annet beredskapsloven, allerede har hjemmel til å utskrive arbeidskraft til militære og sivile formål ved sikkerhetspolitisk krise og krig. Fordi beredskapslovens § 3 for mange er lite kjent, burde forholdet mellom den og forslagene vært klargjort og utdypet. I dag finnes en rekke sektorlover og forskrifter som har ulike beredskapshjemler for den enkelte sektor, med tilhørende plikter og ansvar. Kun noen av dem er beskrevet i høringsnotatet. Arbeidsgiverforeningen Spekter savner en bredere drøfting og gjennomgang av hvorledes en parallell bruk av lovhjemler skal gjennomføres sett opp mot sektordepartementenes ansvar på sine områder, særlig når det i lovforslaget om arbeidsplikt foreslås at man med hjemmel i denne loven kan gi forskrift som fraviker bestemmelser i annen lovgivning.

*Statsforvalteren i Rogaland* mener at unntaket knyttet til tjenesteplikt etter forsvarsloven er for snevert utformet. Etter deres syn er det avgjørende at pålagt tjenesteplikt i Siviltforsvaret og

beordring etter helseberedskapsloven må inngå i unntaksbestemmelser.

*Statsforvalteren i Oslo og Viken* anbefaler at ordlyd og bestemmelser i de ulike lovene som har bestemmelser som gjelder tjeneste- og arbeidsplikt i krise og krig, kartlegges og omtales. Det må forventes kamp om ressursene i en situasjon med alvorlig sikkerhetspolitisk krise eller krig, og det vil være utfordrende å avgjøre hvilke samfunnskritiske funksjoner som skal prioriteres over andre. Tydeliggjøring av forholdet mellom de ulike lovene vil gjøre det enklere å avgjøre hvilken lov som har forrang.

*Hovedorganisasjonen Virke* uttaler i relasjon til arbeidsplikt at forholdet til annet hjemmelsgrunnlag må klargjøres, og at det nødvendigvis må være unntak dersom man er pålagt en plikt etter annet regelverk. Høringsinstansen støtter at det ved fastsettelse av forskrift om arbeidsplikt også skal gis bestemmelser om nødvendige fritak og begrensninger i arbeidsplikten, for eksempel for gravide, personer med særlige omsorgsoppgaver eller nedsatt arbeidsevne. Når det gjelder utformingen av fritaksordning, er Virke enig med departementet i at en noe skjønnsmessig formulert fritaksordning, for å sikre en rimelig fritaksordning, vil kunne gi mer kompliserte saksbehandlingsprosesser. Dette vil også måtte vurderes ute i virksomhetene, som kan være satt under ekstra press i utgangspunktet, på grunn av krisesituasjonens karakter.

*Statkraft* viser til at høringsnotatet peker på at det i dag finnes fritaksordninger der personer som dekker en kritisk funksjon i en samfunnskritisk virksomhet kan få fritak fra gjennomføring av militær verneplikt. Forskrift om sikkerhet og beredskap i kraftforsyningen (kraftberedskapsforskriften) beskriver i § 3-5 (Fritaksordninger) hvordan personell som er viktig for å opprettholde driften av kraftforsyningene i krig etter søknad kan få utsettelse eller fritak for fremmøte i Forsvaret ved mobilisering. Tilsvarende kan dette personellet etter søknad også få fritak for tjeneste i sivilforsvaret og politireserven. Personell i kraftforsyningen som er gitt utsettelse eller fritak for annen beredskapstjeneste får tjenesteplikt i kraftforsyningens beredskapsorganisasjon. For å skape forutsigbarhet for de som er ansvarlig for drift av prioriterte anlegg i kraftforsyningen, er det etter Statkrafts syn viktig at eksisterende fritaksbestemmelser videreføres. De mener det er naturlig å vurdere om personell som gis fritak samtidig blir forhåndsutpekt etter forslagets nye

§ 24 i til en rolle innenfor kraftforsyningens beredskapsorganisasjon.

*Norsk Sjømannsforbund* fremhever erfaringer med arbeidsplikten under andre verdenskrig, som etter deres mening ikke er reflektert i høringsnotatet. De peker på at høringsnotatet ikke omhandler hvorvidt den norske stat vil gå inn som arbeidsgiver, og derigjennom forhandlingsmotpart for lønns- og arbeidsvilkår. Videre at høringsnotatet ikke omtaler forhandlinger om virkemidler for å få arbeidstakere til å utføre risikofylt arbeid, slik som krigsrisikotillegg, eller beskyttelsestiltak. Norsk Sjømannsforbund mener at forslaget om å gi fullmakt til å sette til side etablerte spillerregler vil skape betydelig uklarhet. De peker også på den urimelige behandlingen av krigsseilerne fra den norske stat i etterkrigstiden.

## 13.3 Departementets vurdering

### 13.3.1 Innledning

Departementet går videre med forslaget om fullmakt til å gi forskrift om pålegg om sivil arbeidsplikt, se lovforslagets § 28 e (høringsnotatets § 24 h). Forslag til § 28 e oppstiller hjemmel til å iverksette de mest inngripende tiltakene etter forslaget. Fullmakten etter bestemmelsen kommer til anvendelse dersom grunnkravene i § 28 a er innfridd.

Departementet har etter høringen foreslått et generelt nødvendighetskrav i § 28 b, fremfor et eget krav om nødvendighet for forskrifter om pålegg om arbeidsplikt. Med departementets forslag til en egen bestemmelse om særlige krav til vedtakene der blant annet krav om nødvendighet reguleres, vil nødvendighetskravet som tidligere ble foreslått for arbeidsplikt være overflødig. Samtidig vil det være tydeligere at både forskrifter og enkeltvedtak skal være nødvendige opp mot de angitte formålene, se også punkt 8.4.4 om nødvendighetskravet.

Normalt, selv om blant annet arbeidsmiljøloven også har bestemmelser om straff, vil overtreddelse av forpliktelser i ordinære arbeidsforhold bare medføre arbeidsrettslige og andre sivilrettslige reaksjoner. Brudd på arbeidsplikt etter forslaget her vil derimot være straffbart, se nærmere om dette i punkt 20.4.

Etter høringen har departementet gjort enkelte justeringer i forslaget, og de ulike aspektene ved arbeidsplikten omtales nærmere nedenfor.

### 13.3.2 Hvem som kan pålegges arbeidsplikt

Departementet går videre med forslaget som ble sendt på høring om at Kongen kan gi forskrift om arbeidsplikt for myndige personer mellom 18 og 72 år. Arbeidsplikten innebærer at en arbeidsgiver og en privatperson pålegges å fortsette eller etablere et arbeidsforhold, og gjennom dette etablere et arbeidspliktforhold.

Forsvars- og sikkerhetsindustriens forening uttaler at arbeidspliktens øvre aldersgrense bør være den til enhver tid gjeldende pensjonsalder. Bakgrunnen for at departementet foreslo 72 år som øvre aldersgrense for arbeidsplikt, var at dette harmonerer med øvre aldersgrense for oppsigelsesvernet, noe som anses for et uttrykk for en generell øvre grense for arbeidsførhet. Departementet erkjenner at det vil være store individuelle forskjeller, og mener uansett at pensjonsalder som øvre aldersgrense ikke nødvendigvis vil være treffende. I noen situasjoner vil det nettopp kunne være behov for å mobilisere pensjonister til sivil arbeidsplikt for å dekke et ressursbehov, likevel slik at pensjonister over 72 år vil være unntatt. Departementet opprettholder forslaget om at øvre aldersgrense for pålegg om arbeidsplikt settes til 72 år, da dette er tidspunktet hvor oppsigelsesvernet etter arbeidsmiljøloven § 15-13 a nr. 1 opphører. Videre at plikten kun kan pålegges myndige personer, slik at det avgrenses mot personer som er umyndiggjort, se vergemålsloven kapittel 4.

Departementet mener at arbeidsplikt bør kunne pålegges både de som alt har et ordinært arbeids- eller tjenesteforhold i virksomheten og andre. For etablerte arbeidsforhold innebærer et pålegg om arbeidsplikt at arbeidsforholdet endrer karakter til et arbeidspliktforhold. Der det er tale om å gjennom pålegg etablere et arbeidsforhold, oppstår det umiddelbart et arbeidspliktforhold.

Under høringen har flere instanser belyst utfordringen ved at flere sektorer er avhengig av utenlandsk arbeidskraft til å gjennomføre arbeidsoppgaver, inkludert arbeidsoppgaver innen kritiske samfunnsfunksjoner. Etter departementets vurdering vil det i en alvorlig og kritisk situasjon for Norge kunne bli behov for arbeidskraften til utlendinger med former for midlertidig opphold i riket. Dette kan særlig være aktuelt i en første kritisk fase innenfor blant annet transportsektoren og byggenæringen. Departementet fastholder at loven bør åpne for at også utenlandske statsborgere kan omfattes av bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap. Departementet går inn for at det personelle virkeområdet til bestemmelser

om sivil arbeidskraftberedskap som ble sendt på høring i stor grad videreføres, men med noen justeringer.

Norsk lov gjelder etter alminnelige jurisdiksjonsregler i utgangspunktet på norsk territorium. Fullmakter etter lovforslaget vil derfor med mindre annet er fastsatt som utgangspunkt kunne gjøres gjeldende overfor enhver som oppholder seg i Norge, også utlendinger. Sivilbeskyttelseslovens regulering i § 8 av tjenestepunkt i Sivilforsvaret gjelder i utgangspunktet alle som oppholder seg i Norge, også utenlandske statsborgere. Dette fremgår ikke uttrykkelig av lovteksten, men følger av det alminnelige utgangspunktet om jurisdiksjon og av lovens forarbeider. Forsvarsloven har særregler i § 6 om tjenestepunkt under visse omstendigheter for utlendinger som oppholder seg i og har fast tilknytning til Norge. Bestemmelsene gir hensiktsmessige utgangspunkter for utformingen av det personelle virkeområdet for bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap.

Etter høringen foreslår departementet å gå bort fra en generell regulering av det personelle virkeområdet til bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap. Departementet foreslår derimot at det i bestemmelsen om arbeidsplikt angis at arbeidsplikt kan pålegges norske statsborgere og andre som har tilknytning til riket, og at personer som er eller har vært statsborgere av et land Norge er i krig med, ikke kan pålegges arbeidsplikt.

Departementet viser til at det er bestemmelsen om arbeidsplikt som aktualiserer behovet for å gjøre konkrete avgrensninger i lovs form, både av hensyn til norske borgere og av hensyn til den aktuelle gruppen av utlendinger.

I høringen foreslo departementet at fullmaktene skulle gjelde norske statsborgere og enhver med «lovlig opphold» i Norge. Høringsinnspillene har vist at dette kriteriet reiste til dels utilsiktede tolkningsspørsmål. Departementet viser til at det er utlendingens tilknytning til Norge som er det sentrale, og etter departementets syn bør et minimum av tilknytning til Norge foreligge for at det skal være ønskelig og rimelig at utlendinger skal omfattes av en arbeidsplikt som har til formål å hensynta det norske samfunnets grunnleggende interesser. Det foreslås derfor et tilknytningskrav i stedet for et lovlig-hetskrav. Til forskjell fra forsvarsloven § 6 som stiller krav om «fast tilknytning» til Norge, foreslås det kun «tilknytning». Forskjellen er tilsiktet. Det er ikke urimelig at tilknytningen til Norge bør være sterkere for å kunne bli pålagt tjeneste i Forsvaret enn for sivil arbeidsplikt. Typiske eksem-

pler på tilknytning vil være at man er bosatt i eller har oppholdt seg i Norge over lengre tid eller har et arbeidsforhold eller lignende i, eller i tilknytning til, Norge. Utlendinger med kortvarig opphold i riket, for eksempel turister, kan ikke pålegges arbeidsplikt etter forslaget. Hensikten er å gi mulighet for innlemming av personer i gruppen som det med rimelighet kan forventes bidrar i den sivile innsatsen i en sikkerhetspolitisk krise eller krig i Norge. Departementet understreker at det i forskrift vil måtte gjøres nødvendige avgrensninger mot personell som det av ulike grunner ikke er ønskelig eller rimelig at deltar i den sivile innsatsen for Norge i sikkerhetspolitisk krise eller krig.

Departementet kan ikke se at det foreligger et særskilt behov for å utelukke anvendelse av fullmaktene basert på lovligheten av oppholdet i Norge og foreslår derfor ikke å gå videre med denne avgrensningen. En annen sak er at det kan være lite formålstjenlig å inkludere personer uten lovlig opphold i den sivile arbeidskraftberedskapen i sikkerhetspolitisk krise og krig. Nærmere avgrensninger basert på blant annet lovlig opphold kan skje i forskrift.

Departementet foreslår videre at enkelte åpne begrensninger basert på nasjonalitet følger av lovteksten. Flere høringsinstanser, blant annet Sjøfartsdirektoratet, har synliggjort at det i enkelte tilfeller ikke nødvendigvis er riktig eller ønskelig å pålegge utlendinger arbeidsplikt. Departementet foreslår i forslaget til § 28 e første ledd andre punktum at det oppstilles en tilsvarende begrensning som i forsvarsloven § 6, slik at arbeidsplikt ikke kan pålegges norske statsborgere eller utenlandske statsborgere som også er eller har vært statsborgere i land som Norge er i krig med. Selv om hensynene bak sivil arbeidsplikt og verneplikt er ulike, synes det naturlig at de to regelverkene har likelydende avgrensning mot denne gruppen.

Øvrige avgrensninger mot andre utenlandske statsborgere enn de som er nevnt og nå eksplisitt avgrenset mot, bør etter departementets vurdering fastsettes i forskrift. Som et utgangspunkt mener departementet at utenlandske statsborgere på generelt grunnlag og på lovs nivå ikke bør ekskluderes fra den sivile innsatsen for Norge. Etter departementets vurdering bør utenlandsk personell som ivaretar en rolle i en normalsituasjon fortsette med dette når det oppstår en ekstraordinær situasjon og på lik linje med andre være omfattet av regler om sivil arbeidskraftberedskap. Det vil imidlertid være naturlig at enkelte personellgrupper ikke blir omfattet av forskrifter og at

enkeltpersoner kan få unntak fra bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap.

Det kan, slik blant annet statsforvalterne i Nordland, i Oslo og Viken og i Rogaland påpeker, oppstå konkurrerende arbeids- og tjenesteplikt mellom hjemlandet og norsk sivil arbeidskraftberedskap. Departementet vurderer at det som et utgangspunkt er naturlig at utenlandske statsborgere får anledning til å reise hjem for å avtjene militær eller sivil tjenesteplikt i eget hjemland. Departementet vurderer imidlertid at dette er mest hensiktsmessig reguleres i forskrift.

Det kan være behov for å regulere forholdet til nordmenn i utlandet. Departementet viser til erfaringen fra andre verdenskrig, der arbeidsplikten ble benyttet for norske borgere i utlandet. Det ble blant annet innført plikt til å ta hyre i den norske handelsflåten.

Høringen viser at det vil være svært viktig at interessene til personer uten norsk statsborgerskap blir tatt hensyn til ved utarbeidelse av forskrifter. Det kan være tale om muligheten til å forlate riket og de særskilte utfordringene som gjør seg gjeldende for borgere av stater som Norge ikke har sikkerhetspolitisk samarbeid med. Det må naturlig nok gjøres sikkerhetsfaglige vurderinger ved bruk av utenlandsk personell i sikkerhetspolitiske kriser og krig.

Det vil være naturlig at myndighetene vurderer hvor lenge en eventuell plikt skal opprettholdes overfor utlendinger. Det kan bli spørsmål om forholdet til andre stater dersom deres borgere ikke bare får endret sine arbeidsbetingelser, men også pålegges en straffebelagt plikt til å utføre arbeid. For eksempel kan det i forskrifter vurderes om utlendinger bør kunne velge om de vil forlate landet, men at fortsatt lovlig opphold avhenger av gjennomføringen av arbeidsplikt. Videre må det ved utarbeidelse av forskrifter tas hensyn til Grunnloven § 106 om at ingen kan nektes å forlate riket. En regulering som går ut på å pålegge utlendinger sivil arbeidsplikt, vil også måtte vurderes opp mot folkerettslige forpliktelser av betydning for behandling av annen statsborgere på eget territorium.

Norsk Sjømannsforbund har i sitt hørings svar synliggjort en rekke typetilfeller som kan gjøre seg gjeldende for arbeidsfolk på sjøen. Flere former for folkerettslige begrensninger kan gjøre seg gjeldende, herunder bestemmelsen i skipsarbeiderloven § 9-5 bokstav d, som gir skipsarbeidere rett til å fratre ved krig eller krigslignende forhold i farvannet der skipet seiler og i havn hvor skipet er bestemt for, som gjennomfører en minstestandard etter ILO-konvensjon

nr. 186 om sjøfolks arbeids- og levevilkår (MLC-konvensjonen). Forskriftsregelverk må utarbeides innenfor slike rammer.

### 13.3.3 Arbeidspliktens innhold og vilkår

Departementet foreslår av hensyn til likebehandling at det alltid opprettes arbeidsforhold, ikke tjenesteforhold, ved pålegg av arbeidsplikt, uavhengig av hvordan den aktuelle typen arbeid vanligvis har vært organisert. Når enkeltindivider pålegges å stå i, eller etablere, en relasjon der de leverer en arbeidsytelse, bør de også nyte godt av vernet som tilkommer arbeidstakere så langt som mulig. Departementet understreker at dette ikke betyr at selvstendig næringsdrivende, frilansere og det som vil defineres som tjenesteytere ikke kan pålegges arbeidsplikt. Det sentrale er at et pålegg om arbeidsplikt innebærer at tilknytningen vil skifte karakter til et arbeids(plikt)forhold. Dette er reflektert i ordlyden ved at adgangen til pålegg etter bestemmelsen er avgrenset til arbeidsplikt.

I forlengelsen av det mener departementet at de som pålegges å inngå i et slikt pliktmessig arbeidsforhold, i utgangspunktet skal ha samme rettigheter og plikter som regulære arbeidstakere i virksomheten. På denne måten skapes det ikke to ulike grupperinger blant de ansatte med ulike vilkår, og virksomheten slipper å forholde seg til to ulike regelsett for samme arbeidsstokk. Reguleringsmessig er dette også mer håndterlig enn å lage tilpasset regulering for svært ulikeartede forhold. I høringen ble det foreslått at personer som pålegges arbeidsplikt skal ha samme vilkår som personer i ordinære arbeidsforhold i sammenlignbar stilling, med mindre annet er særskilt fastsatt i forskriften. Departementet har justert ordlyden for å tydeliggjøre at utgangspunktet er likebehandling så langt dette er mulig, gjennom at den som pålegges arbeidsplikt så langt som mulig skal ha minst like gode vilkår som personer i ordinære stillinger. Departementet er enig med Advokatforeningen i at personer underlagt arbeidsplikt ikke bør få dårligere arbeidsforhold enn ordinære arbeidsforhold. Departementet gjentar likevel vurderingene fra høringsnotatet om at dette ikke stenger for at personer som pålegges arbeidsplikt etter omstendighetene kan få bedre vilkår dersom dette anses riktig eller rimelig, noe departementet også har synliggjort i ordlyden.

For arbeidspliktforhold etablert gjennom § 28 e, vil det oppstå spørsmål ved alle sider av reguleringen når det gjelder kompensasjon fordi det ikke er et ordinært arbeidsforhold som ligger til grunn for forholdet mellom partene. Det kan være

aktuelt å ha faste satser som arbeidsgiver pålegges å utbetale til arbeidstaker. Det kan også oppstå spørsmål om urimelige lønnsforskjeller mellom arbeidstakere i bedrifter med og uten arbeidspliktige ansatte. Departementet vil understreke at personer som pålegges arbeidsplikt etter forslag til § 28 e, skal så langt som mulig ha «minst like gode vilkår som» personer i ordinære arbeidsforhold i sammenlignbar stilling. Dette kan innebære at de bør gis samme lønnsvilkår som personer i ordinære arbeidsforhold, for eksempel når disse skal jobbe i samme bedrift. Situasjonen kan for øvrig være at det er rimelig at de som pålegges arbeidsplikt sikres bedre vilkår enn arbeidstakere som står i frivillige arbeidsforhold. Se nærmere om kompensasjon i punkt 17.4.

Etter forslaget kan det gis forskrift om det nærmere innholdet i og vilkår for arbeidsplikten. Forskriftskompetansen er vidtgående og gjelder også etter arbeidspliktens opphør. Det er gjort noen språklige endringer etter høringen for å gjøre den mer generell og anvendelig for å regulere tiltak både underveis og i etterkant og for å tydeliggjøre at både forhold til ordinært arbeidsforhold og arbeidspliktforholdet kan reguleres. Slik regulering kan for eksempel omfatte rett til permisjon, krav til varsel for gjeninntreden i tidligere arbeidsforhold når arbeidsplikten opphører, beregning av ferie og ansiennitet med videre. Departementet går ikke videre med forslaget om å angi i ordlyden at det kan reguleres fortrinnsrett til stilling etter arbeidspliktens opphør. Etter departementets vurdering synes ikke nødvendigvis dette å være den mest nærliggende eller praktiske tilnærmingen og det er dermed ikke egnet som et eksempel på hva som typisk kan reguleres. Den vidtgående forskriftskompetansen vil kunne omfatte slike ordninger dersom det likevel vurderes hensiktsmessig i konkrete tilfeller. Som nevnt i punkt 12.3 vil fravær som følge av reguleringer fastsatt med hjemmel i §§ 28 d og 28 e være å regne som «lignende allmenn vernetjeneste» etter arbeidsmiljøloven § 12-12 og omfattet av oppsigelsesvernet som følger av arbeidsmiljøloven § 15-10.

Pålegg om arbeidsplikt etter § 28 e skiller seg fra regulering av adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold etter § 28 c og regulering av arbeids- og tjenesteforhold etter § 28 d ved at arbeidsplikt er belagt med straffansvar for enkeltpersoner. Reguleringer etter §§ 28 c og 28 d kan kun omfatte rammebetingelser for arbeids- og tjenesteforhold, og den privatrettslige karakteren mellom arbeidsgiver og enkeltpersoner består. En forskrift om arbeidsplikt kan blant annet regulere arbeidspliktens inn-



hold, hvilket betyr at straffansvarets nedslagsfelt vil kunne omfatte både oppmøteplikt og annen tilsidesettelse av plikter i arbeidspliktforholdet. Foretaksstraff kan derimot være aktuelt for overtredelser av §§ 28 c og 28 d, se nærmere om straff i punkt 20.4.

#### 13.3.4 Forholdet til krigens folkerett

Departementet viderefører forslaget om at loven eksplisitt slår fast at det ikke er adgang til å pålegge sivil arbeidsplikt som innebærer å utføre oppgaver som etter folkeretten anses som direkte deltakelse i fiendtlighetene, med en enda tydeligere presisering av dette i ordlyden. Flere høringsinstanser har vært særlig opptatt av dette, og departementet fremhever særlig høringsinnspillet fra den tidligere Generaladvokaten, som nå er underlagt Riksadvokatembetet. Intensjonen med forslaget er på ingen måte å pålegge sivile å utføre sivile arbeidsoppgaver som kan anses som direkte deltakelse i fiendtlighetene, med den konsekvens at de taper sin beskyttede status etter krigens folkerett. På denne bakgrunnen foreslår departementet at § 28 e tredje ledd gis tilsvarende ordlyd som foreslått av tidligere Generaladvokaten: «Bestemmelsen gir ikke adgang til å pålegge arbeidsplikt som innebærer å utføre oppgaver som etter folkeretten anses som direkte deltakelse i fiendtligheter». Departementet viser også til den tidligere Generaladvokatens høringsinnspill gjengitt i punkt 13.2.3.

Flere høringsinstanser, deriblant Avinor, Norsk Sjømannsforbund, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Kommunesektorens organisasjon problematiserer arbeidspliktens forhold til krigens folkerett og grensedragningen mot militære oppgaver. Blant annet etterlyses det utredninger av hvor grensen går fra man er pålagt sivil arbeidsplikt til oppgaver som innebærer direkte deltakelse i stridighetene. For øvrig viser departementet til punkt 5 i Prop. 59 S (2023–2024) hvor flere typetilfeller og grensedragninger fremgår, se særlig dennes side 6 og 7. Etter departementets vurdering lar det seg ikke gjøre å fastsette disse grensene konkret for alle typetilfeller. Departementet understreker at det etter forslaget ikke er adgang til å pålegge sivil arbeidsplikt som innebærer å utføre oppgaver som etter folkeretten anses som direkte deltakelse i fiendtlighetene. Departementet nevner at personer som gjennom pålegg etter § 28 e blir pålagt arbeidsplikt i politiet (uten å allerede være tilknyttet politiet), ikke kan inkorporeres i Forsvaret som det er hjemmel for i beredskapsloven § 6.

Departementet er enig i at lufthavner, etter omstendighetene, vil kunne være aktuelle mål i væpnet konflikt og erkjenner at det i krig vil kunne oppstå farlige situasjoner forbundet med gjennomføring av ordinært arbeid. Det er et inngrepstiltak å innføre arbeidsplikt og departementet understøtter at tiltaket må benyttes på en måte som sørger for at Norge overholder sin folkerettslige forpliktelse til å beskytte sivile i en krigssituasjon. Departementet viser også til den plikten som foreligger for staten til å beskytte sivilbefolkningen, og at ulike former beskyttelsestiltak, kan bidra til å ivareta denne plikten. Departementet er enig i høringsinnspillet fra Avinor om at det potensielt kan tenkes at enkelte oppgaver eller funksjoner i en slik tenkt situasjon vil kunne overskride terskelen for direkte deltakelse i fiendtlighetene. Da vil ikke sivil arbeidsplikt kunne benyttes, og det må da heller vurderes om oppgavene skal utføres av personell med tjenesteplikt i Forsvaret.

Forslaget innebærer imidlertid ikke at sivile er beskyttet mot å bli pålagt stillinger som medfører risiko for å bli sivil følgeskade som følge av angrep på lovlige militære mål. Det understrekes likevel at statens plikt til å beskytte sine sivile borgere mot angrep vil tre inn når faren for dette er tilstrekkelig nærliggende. Se mer om dette i punkt 3.9.

#### 13.3.5 Forholdet til andre tjenesteplikter og forrang

Forslaget har et tverrsektorielt nedslagsfelt og kan dermed benyttes til å pålegge sivil arbeidsplikt innen enhver sektor eller bransje. Flere høringsinstanser har fremhevet utfordringer med å pålegge arbeidsplikt i enkelte særskilte sektorer eller bransjer. For eksempel uttaler Norges institusjon for menneskerettigheter seg i retning av at arbeidsplikt for blant annet dommere og stortingspolitikere kan utfordre maktfordelingsprinsippet. Departementet understreker at bruk av arbeidsplikt må oppfylle krav om nødvendighet og forholdsmessighet, jf. forslag til § 28 b. Arbeidsplikt kan heller ikke stride mot Grunnloven og andre grunnleggende konstitusjonelle rammer. Forslaget åpner for at det kan gjøres særskilte vurderinger og etableres egne ordninger i enkelte sektorer eller bransjer, for eksempel i form av at domstolene selv pålegger konkret arbeidsplikt for dommere.

Departementet har registrert at flere høringsinstanser er opptatt av at eget personell bør unntas fra arbeidsplikt, da de ivaretar opp-

gaver som det er viktig at opprettholdes i sikkerhetspolitisk krise og krig. Eksempelvis viser Mediebedriftene til mediens sentrale rolle som formidler av informasjon og synspunkter i en krisesituasjon og Akershus fylkeskommune til at fylkeskommunens personell er nødvendig for ivaretagelse av deres beredskapsansvar. Departementet er enig i at slike sentrale oppgaver bør søkes ivaretatt også i en sikkerhetspolitisk krise eller krig, og bemerker at forslaget er ment å nettopp sikre arbeidskraft for å ivareta sentrale oppgaver. Når det gjelder grensesnitt mot annen tjenesteplikt og behov for fritaksordninger, viser departementet til nærmere drøftelse av dette nedenfor.

Departementet understreker at forslaget primært er ment å dekke behov der det ikke eksisterer egne mekanismer for å sikre nødvendig arbeidskraft. I dette ligger både at forslaget vil kunne supplere eksisterende beredskapslovgivning som ikke rekker langt nok og bidra til mobilisering av arbeidskraft til andre samfunnsfunksjoner som mangler hjemmelsgrunnlag for dette. For eksempel vil sivil arbeidskraft kunne benyttes som et tilleggsgrunnlag for mobilisering av personell til helsetjenester der hvor helseberedskapslovens hjemmelsgrunnlag ikke strekker til. For at helsepersonell skal kunne yte medisinske og helsefaglige tjenester til pasienter, er de avhengig av en lang rekke støttepersonell. Dette kan være alt fra renholdere og renovasjonspersonell, kjøkkenpersonell, portører, vaktmestere (rørleggere og elektrikere), sjåfører som henter og leverer pasienter til undersøkelse og behandling, transportpersonell som leverer alt fra legemidler og medisinsk forbruksmateriell til matvarer og drivstoff til aggregater, merkantilt og administrativt personell, IT-personell osv. En stor andel av slikt personell vil falle utenfor definisjonen av «helsepersonell» etter helseberedskapsloven, fordi de ikke yter «helsehjelp». De er likevel avgjørende for at annet personell skal kunne yte helsehjelp.

Videre vil sivil arbeidskraftberedskap kunne benyttes til å understøtte kommunenes allerede lovpålagte oppgaver innen sikkerhet og beredskap. Dersom nøkkelpersonell i kommunene blir forpliktet til å tjenestegjøre i Forsvaret, vil sivil arbeidskraftberedskap kunne benyttes som et virkemiddel til å sørge for tilførsel av personell der det er behov. Det er viktig for departementet å understreke at eksisterende mekanismer for mobilisering av personell i sikkerhetspolitisk krise og krig, samt annet beredskapsregelverk skal legges til grunn ved forberedelser og øvelser. I tillegg til kommunens rolle som tjenesteyter og

ansvarlig for en rekke viktige oppgaver for kommunens innbyggere, er kommunen også en viktig lokaldemokratisk arena med egen folkevalgt ledelse og politisk virksomhet. Det er viktig at kommunene også har mulighet til å kunne bedrive politisk virksomhet i situasjoner hvor vilkårene i § 28 a er oppfylt og dette kan ha betydning for hvem som pålegges arbeidsplikt.

Departementet fastholder at det bør gis hjemmel til at Kongen i statsråd kan bestemme at arbeidsplikten skal kunne gå foran annen lovpålagt tjenesteplikt med unntak av tjenesteplikt etter forsvarsloven. En antakelse om at det vil kunne oppstå konkurranse mellom tjenesteplikter, gjør at det anses hensiktsmessig med et grunnlag for å kunne fastsette forrang.

Departementet har merket seg høringsinnspillet fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap om at det bør vurderes om Sivilforsvarets tjenestepliktige kan få et unntak fra arbeidsplikten, på samme måten som det er gjort unntak for tjenesteplikt etter forsvarsloven. Departementet har vurdert om tjenesteplikten i Sivilforsvaret bør sidestilles med tjenesteplikten etter forsvarsloven i selve lovteksten, men kommet til at det er mest hensiktsmessig at dette i så fall reguleres i forskrift. Tjenesteplikt i Sivilforsvaret er et åpenbart eksempel på en tjenesteplikt som vil være høyt prioritert i sikkerhetspolitisk krise og krig og som det særlig vil måtte tas hensyn til ved utformingen av forskrifter som arbeidsplikt etter forslaget. Departementet viser til Sivilforsvarets særegne rolle i og ansvar for å beskytte sivilbefolkningen ved krigshandlinger og store hendelser. Utforming av forskrifter kan ikke gjøres på en slik måte at Sivilforsvarets oppdrag ikke kan ivaretas og kan ikke medføre at Norge bryter sine folkerettslige forpliktelser etter Genèvekonvensjonene til å ha et sivilforsvar. Departementet viser til at dette blant annet kan ivaretas gjennom at det i en forskrift om arbeidsplikt angis at personell i sivilforsvaret er unntatt fra arbeidsplikten. Departementet antar derfor at forrangsbestemmelsen vil ha et snevert nedslagsfelt i forhold til tjenesteplikten i Sivilforsvaret. Departementet ser likevel ikke bort fra at det kan oppstå konkurranse mellom tjenesteplikten i Sivilforsvaret og en helt nødvendig sivil arbeidsplikt som for eksempel er avgjørende for opprettholdelsen av en kritisk samfunnsfunksjon, og hvor det kan rent unntaksvis vil være behov for å fastsette at den sivile arbeidsplikten skal gå foran.

Tjenesteplikt etter helseberedskapsloven er også et åpenbart eksempel på en tjenesteplikt som vil være høyt prioritert i sikkerhetspolitisk krise

og krig og som det særlig vil måtte tas hensyn til ved utformingen av forskrifter om sivil arbeidsplikt etter dette forslaget. Departementet er enig i høringsinnspillene fra Helse Sør-Øst RHF, Helse Vest RHF og Helsedirektoratet om at forslagets betydning for helsesektoren først og fremst er å supplere eksisterende beredskapslovgivning, herunder helseberedskapsloven, og sørge for at helsetjenester får nødvendig tilførsel av personell der helseberedskapslovens regler om beordring ikke strekker til. Departementet viser til at ved væpnet konflikt eller krig skal helse- og omsorgstjenesten sørge for helt vesentlig støtte til Forsvarets evne til å operere. Antallet med behov for akutt behandling, soldater og sivile, vil trolig bli meget stort. I tillegg kommer den øvrige befolkningens behov for helsehjelp i slike situasjoner. Tiltak som kan iverksettes etter helseberedskapslovens fullmaktsbestemmelser, vil i utgangspunktet sikre nødvendig arbeidskraft til dette. Forslaget her vil ytterligere kunne bidra i samme retning.

Departementet vurderer at sentrale avveininger og veivalg i forhold til andre lovpålagte tjenesteplikter primært bør tas i selve utformingen av forskrifter, noe som også vil snevre inn behovet for bruk av en forrangsbestemmelse. Departementet fastholder likevel at det unntaksvis vil kunne oppstå konkurransen mellom sivil arbeidsplikt og tjenesteplikt etter for eksempel helseberedskapsloven, hvor det ut fra den konkrete situasjonen er nødvendig å legge til grunn sivil arbeidsplikt. Departementet ser det derfor som hensiktsmessig at det gis en hjemmel til å avklare en slik konkurransen gjennom et tverrsektorielt regelverk om sivil arbeidspliktberedskap. Departementet er enig med Helsedirektoratet i at slike beslutninger må tas etter en helhetlig tverrdepartemental vurdering som også ivaretar formålene til helseberedskapsloven, nemlig nødvendig helsehjelp, helse- og omsorgstjenester og sosiale tjenester til befolkningen under krig og kriser.

Forrangsbestemmelsen gir adgang til å sikre fastsettelse av en helhetlig regulering av arbeidsplikt dersom situasjonen krever det. En eventuell bruk av forrangsbestemmelsen må ses i lys av de hensyn og forpliktelser som ligger til grunn for annet regelverk om tjenesteplikt. Likevel kan det oppstå situasjoner hvor sivil arbeidsplikt vurderes som absolutt nødvendig, på bekostning av andre tjenesteplikter. For eksempel kan det være tilfelle dersom det er behov for en samordning av all sivil arbeidskraftberedskap i ett tverrsektorielt regelverk. Forut for en slik beslutning vil det måtte foretas en grundig avveining av nasjonale hensyn.

Avgjørende for om kompetansen benyttes vil være de konkrete behovene som oppstår. Etter departementets vurdering er eksisterende tjenesteplikter, myntet på sikkerhetspolitisk krise eller krig, i utgangspunktet bedre egnet til å ivareta sektorspesifikke behov og forpliktelser. Forslaget skal derfor først og fremst supplere disse ved behov. Departementet gjentar viktigheten av tverrdepartementale vurderinger for å hensynta ulike sektorer og etaters personneltmessige behov ved håndtering av sikkerhetspolitisk krise og krig. Ved utformingen av tiltak etter fullmaktsbestemmelsene må det ses hen til om behov kan ivaretas etter annet regelverk. For eksempel skal fullmaktene ikke kunne benyttes på en måte som vil umuliggjøre helse- og omsorgstjenestens evne til å understøtte Forsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig, eller hindre en helhetlig og forsvarlig disponering av personellressurser som omfattes av helseberedskapsloven.

Når det gjelder tjenesteplikt i Forsvaret, vurderer departementet at denne bør være unntatt forrangsbestemmelsen. Departementet viser til at det følger av forsvarsloven § 17 at den tjenesteplikten etter forsvarsloven går foran annen tjenesteplikt, og mener derfor at ordlyden i dette forslaget bør reflektere dette. Unntaket vil gjelde all tjenesteplikt etter forsvarsloven, herunder også de tilfeller der sivilt tilsatte har inngått kontrakt om tjenesteplikt etter forsvarsloven § 25 a og helsepersonell som er styrkedisponert til Forsvaret. Tilsvarende må mobilisering av tjenesteplikt etter annet regelverk tilpasses nasjonens samlede behov for sivil arbeidskraftberedskap.

### 13.3.6 Fritak

Adgangen til å pålegge arbeidsplikt er formulert slik at den kan omfatte store og mindre persongrupper. For eksempel kan den rettes mot personer med en særskilt kompetanse i en spesifikk bedrift, eller den kan rettes mot alle arbeidere innen en hel sektor, eksempelvis jernbane eller kraftforsyning. En slik fleksibilitet ivaretar de ulike behovene som kan oppstå i hele spekteret av en sikkerhetspolitisk krise eller krig. Dersom det blir aktuelt å omdisponere personer gjennom en arbeidsplikt, bør det vurderes behov for unntak for personer som er pålagt tjenesteplikt etter annet regelverk, eksempelvis i Siviltforsvaret eller gjennom beordring etter helseberedskapsloven. Det kan også være aktuelt å ta hensyn til om personer innehar verv som folkevalgt.

Departementet viderefører forslaget om at det ved fastsettelse av forskrift om arbeidsplikt også

skal gis bestemmelser om nødvendige fritak fra og begrensninger i arbeidsplikten, herunder for gravide og personer med særlige omsorgsoppgaver eller med nedsatt arbeidsevne som følge av helsesituasjon. Det kan også være aktuelt å oppstille fritak for grupper av hensyn til tjenesteplikt etter annet regelverk eller lignende forhold. Det bør ved utformingen av forskrifter vurderes hvorvidt fritaksordninger eller unntak i selve tiltaket om arbeidsplikt er best egnet til å ivareta slike tilpasninger. Bestemmelsen er formulert som en «skal»-bestemmelse for å understreke at forskrift må ha bestemmelser som regulerer fritak.

For å sikre god og fleksibel tilgang til arbeidskraft i en krisesituasjon, mener departementet at fritaksadgangen bør begrenses til det som er nødvendig. Fritak vil typisk kunne begrunnes hvis særlige forhold ved personen selv eller dens situasjon tilsier det. Fritak bør altså gis i den utstrekning en persons arbeidsevne, helse, livssituasjon, eller omsorgsansvar – særlig overfor barn – gjør det rimelig. Vurderingen må også ta hensyn til situasjonen, hvor offentlige behov gjør seg særlig gjeldende. I vurderingen av hvem som skal gis fritak etter forskriften skal forholdet til gravide vurderes særskilt. Dersom det er risiko for at arbeidet medfører at den gravides sikkerhet eller helse settes i fare, bør det gis fritak.

Departementet er enig med Etterretningstjenesten i at også pensjonister kan pålegges arbeidsplikt og at dette ikke utgjør selvstendig fritaksgrunn, se nærmere om dette over.

I forskrift kan det være grunn til å ta inn en veiledende eksempelliste over forhold som kan gi grunnlag for å vurdere fritak. Eventuelle fritak som gjelder forholdet til andre forpliktelser, herunder tjenesteplikt, vil i større grad være egnet for objektive, kategoriske fritaksordninger.

Bestemmelsen åpner for å fastsette forskrift om å pålegge en person en type arbeid, men med fritak for annen type arbeid. Ved dette ivaretas muligheten og hensynet til å treffe individuelle tilpasninger for en mest mulig fleksibel utforming av arbeidsplikten. Det er også mulig å innvilge et tidsbegrenset fritak, som for eksempel kan være relevant der en person er syk i en begrenset periode.

I en fritaksordning bør det vurderes om det er behov for regler om dokumentasjonsplikt for den enkelte som ønsker fritak fra pålagt arbeidsplikt, for eksempel krav om legeerklæring for å dokumentere egen eller andres sykdom eller funksjonsnedsettelse. Departementet viser likevel til at en eventuell dokumentasjonsplikt ikke bør gå så langt at det skaper et unødig stort ressurspådrag, inkludert for helsepersonell i forbindelse med utstedelse av legeerklæringer.

Departementet understreker at fullmakts-hjemlene om sivil arbeidskraftberedskap vil gjelde parallelt med annen beredskapslovgivning som gjør seg gjeldende i sikkerhetspolitisk krise og krig, slik som beredskapsloven, næringsberedskapsloven og helseberedskapsloven.

## 14 Forhåndsutpeking, øvelser og registrering

### 14.1 Gjeldende rett

Departementet viser til punkt 10 hvor det redegjøres for eksisterende hjemmelsgrunnlag for sivil arbeidskraftberedskap. Som nevnt i punkt 2.3 er det utarbeidet planverk for håndtering av sikkerhetspolitisk krise og krig, og disse er basert på gjeldende beredskapsregelverk.

NAV-loven gir Arbeids- og velferdsetaten ansvar for å bistå med å håndtere endringer i arbeidskraftbehovet for prioriterte virksomheter ved kriser, i fred eller krig. Etaten har i den forbindelse hjemmel til å formidle registrerte arbeidsledige og frivillige som melder seg, og til å etablere samarbeid med bemanningsforetak og rekrutteringsbyråer. Videre er etaten pålagt å ha beredskapsplaner for å opprettholde egen virksomhet, og disse skal inkludere driftssikkerhet for rekrutteringsbistand.

I punkt 10.2.6 redegjør departementet for tidligere lov om forsynings- og beredskapstiltak, og for ordens skyld gjentas denne omtalen her.

Tidligere lov 14. desember 1956 nr. 7 om forsynings- og beredskapstiltak § 30 ga Kongen myndighet til å pålegge norske borgere eller personer som bor eller til stadighet oppholder seg i riket en rekke aktiviteter i forbindelse med forberedelser av utskrivning av arbeidskraft. Bestemmelsen lød som følger:

«Når det anses nødvendig for å førebu utskrivning av arbeidskraft i medhold av § 3, første ledd, annet punktum i lov av 15 desember 1950 om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold, kan de myndigheter Kongen bestemmer allerede i fredstid pålegge norske borgere eller personer som bor eller til stadighet oppholder seg i riket:

1. å melde seg til registrering ved personlig frammøte,
2. å gi de opplysninger som trengs for registrering og førebuing av utskrivning eller medvirke til at slike opplysninger kan skaffes til veie, herunder plikt til å la seg undersøke av lege,
3. å møte fram på angitt sted under forhold som omfattes av nevnte lovbestemmelse,

eller rette seg etter tilsvarende forholdsordre,

4. etter at vedkommende er disponert til tjeneste å delta i kortvarige kurs og øvelser.

Enhver plikter å gi de opplysninger som er nødvendige for å fremme registrering eller førebu utskrivning av personell som nevnt i første ledd.

Kunngjøring om pålegg kan finne sted ved oppslag eller på annen hensiktsmessig måte. Det kan pålegges plikt til å erkjenne mottakelse av pålegg og varsel om disponering.

Til tjeneste i ledelsesapparatet i den sivile krigstidsorganisasjon kan det i tillegg til de pålegg som er angitt i første ledd nr. 1 til 4, også gjennomføres forhåndsutskrivning og 33 pålegges forhåndsutskrevet personell å delta i kurs og øvelser av lengre varighet. Annet og tredje ledd gjelder tilsvarende for pålegg etter fjerde ledd.»

Bestemmelsen ble ikke videreført da loven ble erstattet med lov 16. desember 2011 nr. 65 om næringsberedskap (næringsberedskapsloven). Det fremgår av Prop. 111 L (2010–2011) punkt 11 at en ikke så det som naturlig at den generelle hjemmelen for forhåndsutskrivning av personell og innkalling til øvelser for det offentlige lå i en lov om næringsrettede tiltak. Det ble den gang antatt at utfordringene bedre kunne adresseres ved tilgang til ytelsene heller enn til personene. Det ble videre lagt til grunn at det fulgte av ansvars- og likhetsprinsippet at den sentrale kriseledelse skulle løses «basert på den ordinære bemanningen og oppgavefordelingen i forvaltningen». Det ble også pekt på en endring i trusselbildet, og at en mobilisering ville legge beslag på langt færre personer enn tidligere. Med dette utgangspunktet ble det samtidig vedtatt endringer i NAV-loven § 10 (se mer om denne i punkt 10.2.7). Denne endringen, sammen med bestemmelsene i beredskapsloven § 3, ble antatt i all hovedsak å ville dekke de beredskapsoppgavene som var knyttet til arbeidskraft

## 14.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en bestemmelse i § 24 i som ga Kongen kompetanse til å gi forskrift om forberedende tiltak, øving og forhåndsutpeking til arbeidsplikt. Den foreslåtte bestemmelsen var inspirert av tidligere forsynings- og beredskapstiltaksloven § 30. Departementet foreslo at det kunne gis forskrifter etter bestemmelsen uavhengig av om en sikkerhetspolitisk krise eller krig har oppstått, med andre ord at det kunne gis forskrifter om forberedende tiltak, øving og forhåndsutpeking også i fredstid. Etter departementets forslag skulle forholdsmessighetskravet etter § 24 e andre ledd gjelde også for slike forskrifter. Departementet foreslo en registrerings- og undersøkelsesplikt, hjemmel til å gi forskrift om å forhåndsutpeke personer til sivil arbeidsplikt, at forhåndsutpekte personer kan pålegges å delta på kurs og øvelser, begrensede plikter for å ivareta rollen som forhåndsutpekt og til å møte opp på et bestemt sted ved krigsutbrudd. Departementet foreslo videre at det i forskrift kunne gis regler om saksbehandling, plikt for forhåndsutpekte til å bekrefte mottakelse av pålegg og gi melding om fast eller midlertidig flytting i og utenfor Norge og om utenlandsopphold på over to måneder.

## 14.3 Høringsinstansenes syn

*Arbeids- og velferdsdirektoratet* viser generelt til at grunnlaget for effektivt å kunne innhente nødvendig informasjon, med formål om å saksbehandle sivil arbeidskraftberedskap, kan bli utfordrende dersom det oppstår en krise eller krig. Det etterlyses klare og forutsigbare regler slik at nødvendig informasjon kan hentes inn, og at behovet for skjønnsmessige vurderinger tilpasses behovet for effektiv saksbehandling.

*Benedikte Moltumyr Høgberg*, professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo, uttaler blant annet at fullmakter til å kartlegge og klargjøre bør vedtas av Stortinget i lovs form, ikke ved at Stortinget utsteder fullmakter til Kongen. Høgberg uttaler at Stortinget bør vurdere og ta stilling til hvorvidt det skal benyttes store administrative, økonomiske og helsemessige ressurser på å kartlegge befolkningen og deres helsetilstand, og departementet må synliggjøre at dette vil koste mye. En slik kartlegging må vurderes nærmere opp mot både GDPR og grunnleggende menneskerettigheter som retten til privatliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, samt

yringsfrihet etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10, og viser blant annet til at å pålegge personer å oppgi informasjon om seg selv i et kartleggingsøyemed vil bryte med disse grunnleggende rettslige og medisinske prinsipper. Høgberg viser til at kartleggingsbehovet vil bli dramatisk redusert dersom man i stedet innfører en frivillig ordning.

*Bergen kommune* påpeker at ivaretagelse av sentrale roller må hensyntas ved forhåndsutpeking og ser det som viktig å avklare hva slags personell som vil kunne bli forhåndsutpekt, herunder til å delta på kurs og øvelser, og peker blant annet på planleggingsbehov i kommunen og andre arbeidsgivere.

*Datatilsynet* viser generelt til viktigheten av en helhetlig tilnærming, der ulike inngrep i grunnleggende rettigheter sees i sammenheng, for å få frem hele bildet av hvordan grunnleggende menneskerettigheter påvirkes av slike lovtiltak. Videre påpeker tilsynet at forslaget i praksis innebærer at myndighetene til enhver tid vil kunne sitte på et register over opplysninger om forhåndsutpekte personer. De mener at rammene for et slikt register må fremgå av loven og at det for eksempel bør fastsettes regler om opplysningstyper som registeret kan inneholde, lagringstid og sletteplikt.

*Den norske legeförening* uttaler at bestemmelsen fremstår svært vidtrekkende, da den gjelder uavhengig av om rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Høringsinstansen mener at behovet for slik beordringsadgang først bør inntre etter at det har vært forsøkt med frivillige ordninger. De uttaler videre at bestemmelsen reiser en rekke spørsmål relatert til arbeidsforholdet. Dels gjelder det retten til fri, dels gjelder det spørsmål om hvordan det stiller seg for personer som er mellom jobber, og dels har det sammenheng med hvordan dette kompenseres i form av lønn og fritid.

*Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap* støtter forslaget om forhåndsutpeking, som vil begrense muligheten for at flere aktører planlegger for bruk av de samme. Det vil også gi økt grad av forutsigbarhet for berørte virksomheter om at deres ansatte vil være tilgjengelig dersom det oppstår en situasjon som medfører behov for arbeidskraft. De påpeker likevel at muligheten for forhåndsutpekte arbeidsressurser i det sivile krisehåndteringsapparatet til å delta på øvelser med lengre varighet er en utfordring da det er begrensninger i arbeidsmiljøloven, blant annet for hvor lenge sivile personer kan delta i en øvelse.

*Etterretningstjenesten* mener det bør vurderes om det også skal presiseres at vurdering av

sikkerhetsklarering vil kunne bli pålagt som et forberedende tiltak ved behov. Dersom sivile skal pekes ut på forhånd til arbeidsplikt i Etterretningstjenesten vil dette måtte være et vilkår.

*Forsvaret* mener det er en stor fordel at forslaget inkluderer muligheten for forhåndsutpeking av arbeidsressurser og at sivil arbeidskraftberedskap kan planlegges med og øves i fredstid. Forsvaret viser til at det for dem er avgjørende å få trent hele konseptet i fredstid og at det innebærer at personell som er tilsatt hos sentrale sivile leverandører for Forsvaret også må kunne pålegges øvingsaktivitet.

*Forsvarsmateriell* anbefaler at «norske borgere» tas med i oppregningen også i første ledd. Det er klart at eksemplene i første ledd ikke er uttømmende, men det kan argumenteres for at «norske borgere» er en av de mest naturlige gruppene å forberede pålegg om arbeidsplikt etter § 24h. Det anses hensiktsmessig at angivelsen av eksempler i første og andre ledd er likelydende.

*Forum for informasjonssikkerhet i kraftforsyningen* uttaler at eksisterende samarbeid mellom myndighetene og energibransjen er tilstrekkelig for å sikre raskt og effektiv respons på eventuelle kriser som måtte oppstå.

*Kommunesektorens organisasjon* savner en tilstrekkelig begrunnelse for at også regelverk som gis før en krisesituasjon oppstår, skal skje via fullmaktsregler, og ikke følge ordinær lovgivningsprosess. De viser til at forslaget gir hjemmel til inngripende tiltak, som blant annet legeundersøkelser, prøvetaking og «andre undersøkelser» uten at det er klart hva dette omfatter.

*Nasjonal kommunikasjonsmyndighet* mener det bør omtales på hvilket administrasjonsnivå man kan forhåndsutpeke, hvem som kan forhåndsutpeke og i hvor stor grad man kan forhåndsutpeke. De uttaler at sektorprinsippet bør være førende, og at det vil være mest hensiktsmessig at departement eller myndighet i den enkelte sektor får forhåndsutpekingsansvaret, da de kjenner egen sektor best.

*Norsk Sjømannsforbund* mener gjennomføring av øvelser er en nødvendig forutsetning for at sivile kan pålegges arbeidsplikt i krig og for at sivile funksjoner i krig skal fungere optimalt. I tillegg til øvelser, mener Norsk Sjømannsforbund at myndighetene må utarbeide informasjon om hvilke plikter og rettigheter arbeidstakere har i krig. Arbeidsgiver må etter deres syn også få et ansvar for dette. Øvelser bør også involvere arbeidstakere som kan pålegges arbeidsplikt i krig, slik at de er forberedt på hva som kan møte dem. God informasjon om hvilke rettigheter

arbeidstakere har i krig, herunder hvilket arbeid som ikke kan pålegges sivile, må utarbeides.

*Næringslivets Hovedorganisasjon* mener det fremstår som uklart hvilke myndigheter som skal forestå forhåndsutpekingen. Den konkrete forhåndsutpekingen antas videre å ville være enkeltvedtak som kan påklages. Dette bør presiseres. Næringslivets Hovedorganisasjon motsetter seg ikke forslaget om at forhåndsutpekte personer kan pålegges å delta på kortvarige kurs og øvelser, men understreker at i den grad disse kurs og øvelsene gir fravær fra jobb, vil arbeidstakerne ikke ha krav på lønn. Staten må derfor kompensere for inntektsbortfallet til disse arbeidstakerne, og dette bør fremgå eksplisitt av regelverket.

*Næringslivets sikkerhetsorganisasjon* viser til omtalen av «det sivile kriseledelsesapparatet», og minner om næringslivets pågående arbeid i kjølvannet av Totalberedskapskomisjonens anbefalinger knyttet til «En ny modell for beredskaps-samarbeid mellom næringslivet og myndighetene» (rapportens kapittel 12.5.2). Næringslivets sikkerhetsråd (NSR) ble pekt på som «et velegnet sted for å starte samtalen» om integrering av næringslivet i et sentralt beredskapsråd. Næringslivets sikkerhetsorganisasjon mener at dette vil kunne ha påvirkning på hvilke aktører som bør inngå i det nevnte kriseledelsesapparatet. De viser til at høringsnotatet allerede har nevnt «Sentrale sivile næringslivsbedrifter» som aktuelle, men mener at nevnte initiativ vil omfatte en større, men koordinert, bredde av næringslivet.

*Næringslivets sikkerhetsråd* støtter forslaget om å integrere sentrale sivile næringslivsaktører inn i kriseledelsesorganisasjonen. De uttaler at siden forslaget innebærer beslutninger som er svært inngripende, må kunnskap om, og forståelse for sammenhenger, avhengigheter og verdikjeder i næringslivet være kjent for de som fatter beslutningene. De understreker videre at for å sikre denne kompetansen er det viktig at næringslivet involveres i forberedelsesprosessen slik at kunnskap om næringsliv og konsekvenser av beslutninger i størst mulig grad er kjent før beslutning fattes.

*Oslo kommune* mener at en slik oversikt over forhåndsutpekte personer, samt kategorier av personer, vil bli svært krevende å vedlikeholde og beskytte, og ikke nødvendigvis hensiktsmessig. Det legges opp til at forhåndsutpeking hovedsakelig vil foregå i fredstid, som forberedelse til bruk ved sikkerhetspolitisk krise og krig. Oslo kommune mener at oversikter med utfyllende personinformasjon vil kunne risikere å lette gjennomføringen av straffbare handlinger. Utarbeidelse,

lagring, vedlikehold av ressursoversikter, samt adgang til å benytte forhåndsutpekt personell ved snikende kriser, øker sårbarheten til systemet og risiko for feil bruk og misbruk, også av sentrale aktører utenfor Stortingets kontroll som vil ha tilgang til ressursoversikten. Samtidig kan en slik overvåkning bidra til å sette i spill legitimiteten og tilliten til sentrale norske myndigheter. Høringsinstansen uttaler at hensynet til personvernet ved en slik ordning både i tilknytning til arbeidsgivers ansvar og i skjæringspunktet mot øvrig lovverk bør utredes nærmere. De mener videre at en kartlegging av ressursbehov kan gjøres uavhengig av en forhåndsutpeking, og at dette bør utredes nærmere. I forlengelsen av dette, viser de til at det vil kunne startes et forberedende arbeid med kartlegging av funksjoner og yrkeskategorier basert på behovene. Oslo kommune viser videre til at det er avgjørende på forhånd å avklare prinsipper som oppstiller og avklarer hvor ansvaret for koordinering av ressursallokering blir plassert, hvem som blir ansvarlig for øvelse og trening og formålet med øvelser. Videre bør det etter Oslo kommunes syn avklares hvor ansvaret for pålegg om trening, øving og forhåndsutpeking skal plasseres. Oslo kommune mener det er avgjørende at kommunene, og Oslo kommune som hovedstad, involveres i dette arbeidet.

*Politidirektoratet* peker på at bestemmelsen favner vidt og dermed kan bli utfordrende å håndtere og samordne på et stadium det ikke ennå foreligger reguleringer fordi vilkårene for slik reguleringer i medhold av §§ 24 f, 24 g og 24 h ikke vil være oppfylt. Når det gjelder «det sivile kriseledelsesapparatet», bemerkes at dette ikke bør variere over tid, og hva som menes bør klargjøres. Dersom meningen er at krisens natur vil gi føringer for hvilke aktører som skal inn i kriseledelsesapparatet, synes det fornuftig. Det vil imidlertid være viktig at det også er faste aktører tilknyttet dette apparatet, og som kan bli beriket med ytterligere aktører ut fra hvilken krise som skal håndteres. Det bør vurderes tydeliggjort at det bør være faste aktører, og at ledelsesapparatet kompletteres med flere aktører ut fra type krise. Det er behov for en overordnet mekanisme, og de mener at forslaget til § 24 i kan være et godt bidrag til å etablere dette. Politidirektoratet peker også på at krav og føringer i forslaget til § 24 i kan være viktig for å styrke evnen til å motstå og håndtere negative konsekvenser for saksbehandling og situasjonshåndtering på grunn av for eksempel cyberangrep.

*Sivil klareringsmyndighet* mener økt øvelsesaktivitet vil kunne medføre et økt behov for sikker-

hetsklarert og adgangsklarert personell. Tilsvarende gjelder behov for å autorisere personer med utenlandsk statsborgerskap som kommer fra en stat PST mener utgjør en høy sikkerhetsrisiko for Norge. Disse mulige konsekvensene kan få betydning for deres oppdragsmengde.

*Hovedorganisasjonen Virke* viser til at det foreslås at forskrift skal kunne fastsettes uavhengig av om vilkårene i § 24 e er oppfylt, men at forholdsmessighetskravet skal gjelde, og uttaler at de er enig i dette. Høringsinstansen understreker betydningen av å inkludere næringslivet. Øvelser må planlegges slik at det tas hensyn til virksomhetens alminnelige drift og forpliktelser. Det er viktig at regelverket avklarer rett til kompensasjon for ansatte og virksomheter, og at det legges på et nivå som er rimelig. Det antas videre at forhåndsutpeking skal skje ved enkeltvedtak, og dette bør komme klarere frem.

#### 14.4 Departementets vurdering

Departementet registrerer at flere høringsinstanser støtter forslaget og peker på at forhåndsutpeking vil bidra til bedre planlegging og øving, og at det vil gi økt grad av forutsigbarhet for berørte virksomheter om at deres ansatte er tilgjengelige dersom det oppstår behov. Flere påpeker også viktigheten av å inkludere næringslivet i forberedelser og øvelser.

Departementet foreslår å gå videre med en bestemmelse som gir Kongen fullmakt til å gi forskrift om forhåndsutpeking til arbeidsplikt, registrering, og øvelser. Dette foreslås i ny § 28 g (høringsnotatets § 24 i).

Den foreslåtte bestemmelsen er inspirert av tidligere forsynings- og beredskapstiltaksloven § 30, som ikke ble videreført ved næringsberedskapsloven. Med forhåndsutpeking mener departementet det samme som forhåndsutskrivning, se § 30 i den tidligere lov om forsynings- og beredskapstiltak.

Departementet merker seg at flere høringsinstanser påpeker at forslaget hjemler til dels inngrepende tiltak som undersøkelser, oppmøteplikt og øvelser. Høringsinnspill fra enkelte kommuner går i retning av at ivaretagelse av sentrale roller må hensyntas ved forhåndsutpekingen, og at det er viktig å avklare hvem som vil kunne bli forhåndsutpekt. Etter høringen foreslår departementet enkelte grep for å snevre inn rammene for bruk av bestemmelsen.

Departementet foreslår at det gis hjemmel til å gi forskrift om forhåndsutpeking, og at person-



kretsen som vil kunne bli gjenstand for forhåndsutpeking avgrenses sammenlignet med det som ble sendt på høring. Det foreslås at adgangen til å forhåndsutpeke begrenses til stillinger som vil inngå i det sivile kriseledelsesapparatet eller andre stillinger som vil være av betydning for ivaretagelse av formålene nevnt i § 28 a. Forslaget er i tråd med intensjonen uttrykt i høringsnotatet, nemlig at forhåndsutpeking ikke skal benyttes overfor befolkningen i bredt. Etter departementets vurdering er en slik avgrensning, som knytter seg til oppgaver, mer hensiktsmessig. Departementet viser også til at dette synes å være mer i tråd med tidligere § 30 i forsynings- og beredskapstiltakslov som avgrenset forhåndsutpeking til personell som skulle delta i ledelsesapparatet i den sivile krigstidsorganisasjon, se § 30 fjerde ledd og Ot.prp. nr. 2 (1983–84). Departementet viser til at forhåndsutpekingen må ses i lys av at den har som formål å forberede til arbeidsplikt. Siden formålet med forhåndsutpeking er å forberede arbeidsplikt etter § 28 e, vil samme aldersbegrensning måtte gjelde ved forhåndsutpeking. Departementet understreker at forhåndsutpeking ikke innebærer et faktisk pålegg om arbeidsplikt. Forhåndsutpeking innebærer for den enkelte at de er tiltenkt et arbeid i en sikkerhetspolitisk krise og krig. For at arbeidsplikten skal iverksettes, kreves eget vedtak om dette etter § 28 e.

I kjernen av målgruppen for forhåndsutpeking er personer som vil ha roller i det sivile kriseledelsesapparatet. Personer som vil ivareta andre oppgaver, herunder også understøttende oppgaver, som har betydning for opprettholdelse av grunnleggende nasjonale funksjoner og kritiske samfunnsfunksjoner og personer med særskilt kompetanse for ivaretagelse av formålene i § 28 a, vil også være aktuelle for forhåndsutpeking. I en sikkerhetspolitisk krise eller krig vil enkelte etater og private virksomheter kunne få et betydelig mer omfattende oppdrag enn de ivaretar i en normal situasjon. Til å utføre oppdraget vil også behovet for arbeidskraft øke. I den forbindelse kan det være behov for å vedlikeholde og opparbeide kompetanse, og å øve på bruk av kompetansen som forberedelse til bruk dersom behovet faktisk oppstår.

Departementet foreslår at «det sivile kriseledelsesapparatet» benyttes om det som tidligere var angitt som «den sivile krigstidsorganisasjonen». Etter departementets vurdering er «det sivile kriseledelsesapparatet» en mer treffende beskrivelse av samlingen av sentrale funksjoner som vil ha en særskilt rolle i sikkerhetspolitisk krise og krig.

Enkelte høringsinstanser etterlyser klargjøring av «det sivile kriseledelsesapparatet» og hva departementet mener med at innholdet kan variere over tid. Utgangspunktet vil være et utvalg enkeltpersoner fra sentralforvaltningen med departementer og direktorater. Det kan i enkelte situasjoner være aktuelt å også inkludere regionalt og lokalt nivå i apparatet, slik som statsforvalterne, kommuner og fylkeskommuner. Sentrale sivile næringslivsbedrifter kan også tenkes aktuelle, for eksempel som følge av at disse drifter og forvalter infrastruktur som myndigheter er avhengig av for å utføre sine oppgaver. Departementet er enig i uttalelsen fra Politidirektoratet om at krisens natur vil kunne gi føringer for hvilke aktører som skal inn i kriseledelsesapparatet, men at det likevel vil være noen faste aktører som deltar uavhengig av krisen. Departementet vil samtidig understreke at det vil være de til enhver tid gjeldende prinsipper for krisehåndtering som vil gi føringer for roller og ansvar i kriser.

En sentral del av formålet med rammereguleringen er å legge til rette for bedre planlegging, herunder øvelser. Det er viktig å gjennomføre kurs og øvelser før en sikkerhetspolitisk krise eller krig inntreffer. Slike forberedelser kan være viktige når en eventuell situasjon kan være nært forestående, men kan også vurderes på et tidligere stadium.

Forsvaret har i dag en fritaksordning der personer som dekker en kritisk funksjon i en samfunnskritisk virksomhet kan fritas for eller få utsatt fremmøte til tjeneste i Forsvaret. Forslaget muliggjør at disse personene, som gis fritak for tjeneste i Forsvaret, kan forhåndsutpekes til den stillingen som gir grunnlag for fritaket. Forhåndsutpeking vil videre kunne bidra til å unngå at flere aktører planlegger for bruk av de samme ressursene, slik Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap også påpeker.

Den økte avhengigheten mellom militær og sivil side og offentlig og privat sektor, gjør det viktig å avklare hvilke behov for understøttelse, bistand og leveranser som foreligger og hvordan disse skal ivaretas. Forhåndsutpeking av arbeidsressurser vil tilrettelegge for kartlegging av ressursbehov og kapasiteter. Gjennomføring av øvelser vil også tilrettelegge for at private inkluderes i planlegging, og ved dette bidra til at beredskapssystemet reelt fungerer.

I andre ledd foreslås hjemmel til å pålegge forhåndsutpekte personer å delta på kurs og øvelser. Departementet foreslår et skille mellom de som er tiltenkt en funksjon i det sivile kriseledelsesapparatet og andre. Departementet fore-

slår i utgangspunktet en adgang til å oppstille en begrenset øvelsesplikt for den enkelte som er forhåndsutpekt, slik at disse bare kan måtte delta på kortvarige kurs eller øvelser. Det bør være adgang til å pålegge mer omfattende kurs- og øvingsaktivitet overfor personer som vil inngå i det sivile kriseledelsesapparatet. Som eksempel kan det vises til personellsikkerhetsarbeidet og arbeidet med sikkerhetsklareringer. Personellsikkerhet er viktig gjennom hele krisespekteret, og en krisesituasjon vil også kunne medføre krav til økte leveranser fra klareringsmyndighetene. Sivil klareringsmyndighet er den sentrale klarende myndigheten for sivil side. Det spesialiserte arbeidet som Sivil klareringsmyndighet gjør og den nødvendige erfaring og kompetanse slikt arbeid forutsetter, kan tilsi behov for å planlegge for kapasitetsøkning gjennom å benytte tidligere ansatte. Videre kan det være aktuelt at kompetansen vedlikeholdes gjennom øvelser.

Forslag til registrerings- og undersøkelsesplikt i tredje ledd har flere formål. Det kan være relevant å vurdere hvem som er aktuelle å forhåndsutpeke til arbeidsplikt. Det kan videre være relevant å vurdere hvem det er aktuelt å pålegge arbeidsplikt, enten dette skjer på bakgrunn av forhåndsutpeking eller uten at det har skjedd en forhåndsutpeking. Det kan også bli aktuelt å etablere og vedlikeholde en oversikt over personene som er forhåndsutpekt til arbeidsplikt. Registrerings- og undersøkelsesplikten må ses i sammenheng med opplysningsplikten etter forslag til § 28 h. Bestemmelsene vil i kombinasjon tilrettelegge for at forberedelse gjennom forhåndsutpeking vil kunne bidra til bedre utnyttelse av arbeidskraftressursene dersom det blir aktuelt å innføre arbeidsplikt.

Registrerings- og undersøkelsesplikten gjør det mulig for myndighetene å få tilgang til informasjon av betydning for forhåndsutpeking og arbeidsplikt. Oversikt over opplysningene og vurderingene som ligger til grunn, er videre sentralt for øvelser og planlegging. Et eksempel på en situasjon der undersøkelsesplikt vil være aktuelt, er der en person slutter i en stilling hvor det for eksempel er bestemte krav til helse i stillingen, og det er ønskelig å fortsatt forhåndsdisponere vedkommende på grunnlag av nødvendig kunnskap og erfaring. Da vil det også være hensiktsmessig å kunne kontrollere at eventuelle helsekrav fortsatt er oppfylt, selv om hjemlene som foreslås i ytterste konsekvens også kan benyttes til å fravike slike gitte krav. Departementet understreker at behovs- og nødvendighetsavgrensningen innebærer at undersøkelser

vil være aktuelt for forhåndsutpeking til stillinger der det foreligger bestemte krav som må undersøkes at er oppfylt.

Departementet foreslår at det i forskrift kan gis regler om gjennomføringen av forberedelser, blant annet om hvem som kan forhåndsutpeke, om saksbehandlingen, om føring av oversikter over tilgjengelig arbeidskraft og forhåndsutpekt personell og om gjennomføring av øvelser og godtgjøring.

Enkelte mener at bestemmelsen reiser spørsmål om hvordan forhåndsutpekte vil kunne bli kompensert for forhåndsutpeking og øvelser og mener det er viktig å avklare at personer ikke taper på å stille seg til disposisjon i slike situasjoner. Departementet er enig i at den enkelte ikke skal påføres uforholdsmessige byrder i forbindelse med forhåndsutpeking og viser til at forslag til § 28 j om rimelig kompensasjon for vesentlig tap eller ulempe også vil gjelde forhåndsutpeking.

Departementet foreslår i tillegg at det gis hjemmel til å fastsette forskrift om at forhåndsutpekte personer kan pålegges begrensede plikter for å ivareta rollen som forhåndsutpekt. Bakgrunnen er at det kan være behov for at forhåndsutpekte gjør enkelte særskilte oppgaver i rollen som forhåndsutpekt. Det kan være plikt til å gjøre seg kjent med rollen, fylle ut og sende inn personopplysningsblankett for sikkerhetsklaring, være tilgjengelig for å motta oppdatert informasjon eller lignende. Det kan også være aktuelt å oppstille plikt for forhåndsutpekte til å bekrefte motakelse av pålegg og gi melding om fast eller midlertidig flytting i og utenfor Norge og om utenlandsopphold på over to måneder. Det er ikke tale om omfattende plikter, og departementet understreker at dette vil være oppgaver som naturlig hører med rollen som forhåndsutpekt.

Departementet foreslår også hjemmel til å gi forskrift om at forhåndsutpekte kan pålegges å møte opp på et bestemt sted ved krigsutbrudd. Den etablerte oversikten over forhåndsutpekte gir et grunnlag for oversikt over den tilgjengelige arbeidskraften.

Ved krigsutbrudd vil det imidlertid kunne være behov for å få oversikt over den reelt tilgjengelige arbeidskraften. I en krigssituasjon må det også påregnes at det vil kunne ta noe tid å få i stand et eventuelt vedtak om arbeidsplikt, og et krav om oppmøte vil kunne bidra til iverksettelse av nødvendige vedtak. Forhåndsutpeking og oppmøteplikt kan ikke erstatte vedtak om arbeidsplikt etter § 28 e, men kan bidra til å sikre at nøkkelpersonell reelt sett er tilgjengelig i Norge når vedtak om arbeidsplikt fattes.

Flere høringsinstanser påpeker at forhåndsutpekingen fremstår inngripende og at behovet bør vurderes opp mot personvernforordningen, retten til privatliv og ytringsfriheten. Flere påpeker særlig at et system for forhåndsutpeking vil kunne utfordre personvernet, og at dette må utredes nærmere. Vedtak om forhåndsutpeking må anvendes i tråd med konstitusjonelle, menneskerettslige og EØS-rettslige krav. Departementet understreker at et eventuelt register som skal understøtte forhåndsutpekingen vil måtte overholde gjeldende rammer for behandling av personopplysninger og personvern i fredstid. Et eventuelt

register vil kunne reguleres nærmere ved forskrift, jf. forslag til § 28 i og drøftelsen i punkt 16.4.1. Tilsidesettelse av personvernregler kan kun gjøres i den utstrekning det er nødvendig i sikkerhetspolitisk krise og krig, se nærmere i punkt 16.4.2.

Flere høringsinstanser peker på at det bør omtales hvem som kan forhåndsutpeke, om det skal skje ved enkeltvedtak og om det er klagerett. Etter departementets vurdering er det mest hensiktsmessig at Kongen fastsetter hvem som skal forhåndsutpeke.

## 15 Opplysningsplikt

### 15.1 Gjeldende rett

Etter sivilbeskyttelsesloven § 7 første ledd plikter «offentlige myndigheter, utdanningsinstitusjoner og arbeidsgivere uten hinder av taushetsplikt å gi Siviltforsvarets myndigheter opplysninger om personer i tjenestepiktig alder som er nødvendige for å vurdere pålegg og tjenestepликт og videre tjenestegjøring i Siviltforsvaret». I andre ledd er det oppstilt en opplysningsplikt for personer i tjenestepiktig alder.

Etter forsvarsloven § 58 første ledd kan Forsvaret «innhente personopplysninger om norske statsborgere og personer som oppholder seg i Norge uten å være norske statsborgere, når det er nødvendig for å

- avgjøre hvem som anses skikket til tjeneste
- innkalle tjenestepiktige til tjeneste
- holde verneplikts- og tjenesteregisteret oppdatert
- utbetale godtgjøring til tjenestepiktige.»

Opplysningene i første ledd bokstav a til c kan innhentes fra offentlige og private registre fra det året personer fyller 17 år. Opplysningene registreres i Forsvarets verneplikts- og tjenesteregister, jf. andre ledd. Etter tredje ledd første punktum skal offentlige myndigheter, arbeidsgivere, utdannings- og helseinstitusjoner, prester og forstandere i tros- og livssynssamfunn «på forespørsel fra Forsvaret og uten hinder av lovpålagt taushetsplikt gi opplysninger som nevnt i første ledd, om personer som er knyttet til dem eller registrert hos dem». Det kan ikke kreves betaling for opplysningene, og opplysningene i første ledd bokstav a til c kan gis fra det året personene fyller 17 år. Hjemmel for innhenting av personopplysninger følger også av forsvarsloven § 57 a, se omtalen i punkt 16.1.3.

Taushetsbelagte opplysninger kan bare deles med personer i eget organ eller med andre forvaltningsorganer når det er adgang til det etter lov eller forskrift med hjemmel i lov. Forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b inneholder i dag en rekke bestemmelser som kan gi grunnlag for slik informasjondeling. Bestemmelsene gir en adgang,

men i utgangspunktet ingen plikt, til å videreformidle opplysninger.

En rekke andre lover inneholder regler om adgang til å dele taushetsbelagte opplysninger som fraviker eller supplerer reglene i forvaltningsloven. Det kan dreie seg om bestemmelser som både utvider og innskrenker delingsadgangen i forhold til ordningen etter forvaltningsloven.

### 15.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en bestemmelse i § 24 j om at Kongen kan gi forskrift om at enkeltpersoner, virksomheter eller offentlige organer uten hinder av taushetsplikt skal gi opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av vedtak etter det foreslåtte kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap. Bestemmelsen skulle sikre grunnlag for innhenting av opplysninger, inkludert personopplysninger, også uavhengig av om det har oppstått enn sikkerhetspolitisk krise eller krig. Formålet med bestemmelsen var å sikre at myndighetene kan gjennomføre nødvendige forberedende tiltak både før og under håndteringen av en sikkerhetspolitisk krise eller krig.

### 15.3 Høringsinstansenes syn

*Arbeids- og velferdsdirektoratet* understreker behovet for en klargjøring av grunnlag for behandling av personopplysninger og opplysningsplikten for å gjennomføre tiltak og plikter i lovforslaget, og støtter forslagets bestemmelser om dette.

*Datatilsynet* mener at bestemmelsen er vid og generelt utformet og påpeker at prosessen for forskriftsregulering vanligvis er en viktig rettssikkerhetsgaranti ved at utredningsinstruksen må følges og at relevante innspill og innvendinger hentes inn. De forutsetter at denne fremgangsmåten vil følges dersom forskrifter skal vedtas utenom sikkerhetspolitisk krise eller krig. Datatilsynet uttrykker forståelse for at det i sikkerhetspolitisk krise eller krig vil kunne være nødvendig å gjøre

unntak fra den ordinære prosessen for forskriftsregulering og påpeker at det i slike tilfeller er desto viktigere med gode nødvendighetsvurderinger. De forutsetter at fremtidige forskrifter om opplysningsplikt vil sette gode rammer for blant annet konkrete behandlingsformål, hvilken type opplysninger som kan hentes inn, adgangen til deling og viderebehandling og lagringstid.

*Forsvarsmateriell* foreslår at «personopplysninger» tas med som eksempel på hvilke opplysninger som kan innhentes. De viser til at det er viktig å fremheve at personopplysninger kan bli innhentet ettersom departementet i sin vurdering benytter dette som et klart eksempel, samt at det vil henge godt sammen med forslaget om behandling av personopplysninger.

*Forum for informasjonssikkerhet i kraftforsyningen* uttaler at opplysningsplikt og behandling av personopplysninger knyttet til arbeidsplikt vil kunne krenke individuelle rettigheter og personvern, i tillegg til at det vil utfordre selskapene dersom eksempelvis opplysningsplikten kommer i konflikt med Kraftberedskapsforskriften som mange av selskapene er underlagt. Dette vil være spesielt utfordrende for det enkelte selskap, men også for det enkelte individ.

*Hovedorganisasjonen Virke* uttaler at de enig med departementet i at pålegg om opplysningsplikt om relevante forhold for virksomheter, organisasjoner og enkeltpersoner begrenses til det som er nødvendig å innhente for å oppnå formålet. Høringsinstansen mener likevel at det i praksis fort kan oppstå tvilstilfeller og uenighet mellom den private part og myndighetene om hva som er nødvendig, og dette burde vært omtalt nærmere.

*Statistisk sentralbyrå* peker på at selv om ny bestemmelse om opplysningsplikt skal kunne gjøres gjeldende uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, så vil det kunne være andre lovbestemmelser enn taushetspliktbestemmelser som legger begrensinger på deling av opplysninger som nevnt. Formålsbestemmelsen i statistikkloven § 1, taushetsplikten i § 8 jf. § 12 med streng avgrensning av bruk av opplysninger sammenholdt med uttømmende delingsbestemmelsene i statistikkloven §§ 13-15, vil være til hinder for at opplysningsplikt etter sivilbeskyttelsesloven § 24 j vil kunne anvendes for å pålegge utlevering av opplysninger fra SSB til ikke-statistiske formål. Det vises i den sammenheng også til den europeiske statistikkforordning EU 223/2009 kapittel V og FN's grunnleggende prinsipper for offisiell statistikk artikkel 6. Statistisk sentralbyrå mener at den foreslåtte bestemmelse i sivilbeskyttelsesloven § 24 j ikke kan få anvendelse på opplys-

ninger regulert av statistikkloven, da det vil være i strid med nasjonal rett, EU-rett og grunnleggende internasjonale prinsipper for forvaltning av statisk grunnlagsmateriale. De uttaler også at dersom departementet mener at ny opplysningspliktbestemmelse i sivilbeskyttelsesloven § 24 j også skal kunne anvendes for tilgang til opplysninger regulert av statistikkloven, krever det en grundig utredning.

## 15.4 Departementets vurdering

Departementet registrerer at få høringsinstanser har hatt merknader til om opplysningsplikt og går i all hovedsak videre med forslaget som ble sendt på høring. Til forskjell fra høringsnotatet foreslår departementet at opplysningsplikten følger direkte av loven se forslag til § 28 h.

For at myndighetene skal kunne få best mulig oversikt over arbeidsmarkedet og landets arbeidskraftressurser er det en forutsetning at myndighetene kan få tilgang til relevant informasjon. Det samme gjelder for å kunne planlegge og forberede til en situasjon hvor det kan bli aktuelt å regulere arbeidsforhold og pålegge arbeidsplikt. Etter bestemmelsen vil opplysningsplikten kun gjelde opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av vedtak etter det nye kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap. Dette innebærer at opplysningsplikten vil understøtte gjennomføringen av både situasjonsbestemte tiltak, slik som arbeidsplikt, og tiltak fastsatt i fredstid, slik som forhåndsutpeking.

Departementet legger til grunn at det vil kunne være behov for tilgang til relevante offentlige registre supplert med annen informasjon fra andre offentlige myndigheter uten hinder av taushetsplikt. Etter omstendighetene kan det også være nødvendig at virksomheter, organisasjoner og enkeltpersoner opplyser om relevante forhold. Plikten til å gi opplysninger vil være begrenset til det som er nødvendig å innhente for å oppnå formålet, nærmere bestemt gjennomføring av vedtak om sivil arbeidskraftberedskap. Nærmere regler kan fastsettes i forskrifter om saksbehandlingen knyttet til tiltak etter loven.

Opplysningsplikten vil etter forslaget gjelde alle typer opplysninger, inkludert personopplysninger. Departementet ser ikke behov for en presisering av dette i ordlyden slik Forsvarsmateriell foreslår. Departementet viser til forslag til § 28 i som etablerer uttrykkelig grunnlag for behandling av personopplysninger, inkludert personopplysninger som nevnt i personvernforord-

ningen artikkel 9 og 10, der dette er nødvendig for å utføre en oppgave knyttet til sivil arbeidskraftberedskap.

Etter departementets vurdering bør opplysningsplikten gå foran andre lovfestede bestemmelser om taushetsplikt, slik som taushetsplikten etter forvaltningsloven eller annen lovfestet taushetsplikt. Etter departementets vurdering inkluderer det også taushetsplikten etter statistikkloven, i motsetning til det Statistisk sentralbyrå anfører i sitt høringsinnspill. Videre bør opplysningsplikten gå foran taushetsplikten som forutsetningsvis følger av bestemmelsene i tvisteloven § 22-5 og straffeprosessloven § 119 første ledd om bevisforbud for opplysninger om noe som er betrodd særlige yrkesutøvere (såkalt streng taushetsplikt). Til forskjell fra høringsnotatet foreslår departementet at dette eksplisitt fremgår av ordlyden.

Sivil arbeidskraftberedskap er begrunnet i sikkerhets- og beredskapshensyn, og etter departementets vurdering bør nevnte taushets-

plikt ikke utgjøre et hinder for nødvendige tiltak. Departementet understreker at det må gjøres en konkret vurdering av om det er nødvendig å innhente opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Unntak fra advokaters taushetsplikt om rettslige bistand til klient er ansett som særlig inngripende etter EMK artikkel 8, jf. EMDs dom 6. desember 2012 i sak Michaud mot Frankrike avsnitt 118 til 119. Det stilles derfor et strengt krav til klar lovhjemmel, legitimt formål og proporsjonalitet for at inngrepet kan aksepteres etter artikkel 8 nr. 2. Inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlig trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. I vilkåret om at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn ligger et krav om at inngrepet må være proporsjonalt sett i forhold til målet som skal oppnås.

## 16 Behandling av personopplysninger

### 16.1 Gjeldende rett

#### 16.1.1 Grunnloven og internasjonale forpliktelser

Vernet av privatlivet etter Grunnloven § 102, EMK artikkel 8, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 17 og Europarådets konvensjon nr. 108 (personvernkonvensjon) setter skranker for behandling av personopplysninger. I tillegg stiller legalitetsprinsippet krav ved myndighetenes inngrep overfor den enkelte, jf. Grunnloven § 113.

Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 oppstiller et vern om den enkeltes privatliv og kommunikasjon med videre. I Innst. 186 S (2013–2014) punkt 2.1.9 side 27 ble det gitt uttrykk for at Grunnloven § 102 «skal leses som at systematisk innhenting, oppbevaring og bruk av opplysninger om andres personlige forhold bare kan finne sted i henhold til lov, benyttes i henhold til lov eller informert samtykke og slettes når formålet ikke lenger er til stede». Grunnloven § 102 har klare likhetstrekk med EMK artikkel 8 og må tolkes i lys av denne.

Det er adgang til å gjøre inngrep i rettighetene som følger av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, jf. departementets merknader om adgangen til og de nærmere vilkårene for dette i Prop. 56 LS (2017–2018) punkt 6.4. Departementet la der til grunn at det kan gjøres inngrep i rettigheten etter Grunnloven § 102 dersom tiltaket har en tilstrekkelig hjemmel, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig. Tilsvarende må inngrep i retten etter EMK artikkel 8 nr. 1 ha tilstrekkelig hjemmel, ha et legitimt formål og være forholdsmessig, jf. EMK artikkel 8 nr. 2.

#### 16.1.2 Personopplysningsloven og personvernforordningen

Personopplysningsloven inneholder regler om behandling av personopplysninger og bestemmer at personvernforordningen gjelder som norsk rett, jf. personopplysningsloven § 1.

Personopplysningsloven og personvernforordningen oppstiller nærmere vilkår for å behandle

personopplysninger, plikter for de som behandler personopplysninger og rettigheter for de som får sine personopplysninger behandlet med videre.

Etter personvernforordningen kreves det et behandlingsgrunnlag for å behandle personopplysninger, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav a til f. Blant annet kan personopplysninger behandles dersom behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige (bokstav c), eller dersom behandlingen er nødvendig for å utføre en oppgave i allmenhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt (bokstav e). For behandling etter bokstav c og e kreves i tillegg et supplerende rettsgrunnlag. Departementet viser til den nærmere omtalen av bokstav c og e i Prop. 56 LS (2018–2019) punkt 6.3.2.

Personvernforordningen artikkel 9 og 10 oppstiller ytterligere vilkår for henholdsvis behandling av særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser. Blant annet kan særlige kategorier personopplysninger behandles dersom behandlingen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, jf. artikkel 9 nr. 2 bokstav g, som også oppstiller nærmere vilkår til rettsgrunnlaget. Departementet viser til den nærmere omtalen av artikkel 9 og 10 i Prop. 56 LS (2018–2019) henholdsvis punkt 7 og 8.

Personopplysningsloven og personvernforordningen har et generelt virkeområde, jf. personopplysningsloven § 2.

Personopplysningsloven og personvernforordningen gjelder dermed som utgangspunkt for all behandling av personopplysninger, uavhengig av om behandlingen skjer i tilknytning til aktiviteter som faller innenfor eller utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde, i motsetning til det som ellers ville fulgt av personvernforordningen artikkel 2 nr. 2.

Utenfor EØS-avtalens saklige virkeområde står Norge fritt til å gi regler som fraviker eller gjør unntak fra personvernforordningen, men likevel slik at andre folkerettslige forpliktelser slik som Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 vil utgjøre rettslige skranker. Dette vil eksempelvis

etter departementets vurdering være tilfelle ved behandling av personopplysninger i forbindelse med aktiviteter som gjelder nasjonal sikkerhet, jf. personvernforordningens fortale punkt 16. Forordningen vil i disse tilfellene ikke ha noen forrang, verken etter personopplysningsloven § 2 fjerde ledd eller EØS-loven § 2.

Innenfor personvernforordningen virkeområde er det adgang til å fravike forordningens bestemmelser i den grad forordningen selv åpner for det. Forordningen artikkel 23 åpner for at det i nasjonal rett kan fastsettes begrensninger i den registrertes rettigheter etter artikkel 12 til 22 og artikkel 34, samt artikkel 5 i den utstrekning bestemmelsene der tilsvarer rettighetene og forpliktelsene i artikkel 12 til 22. Begrensningene må overholde det vesentlige innholdet i de grunnleggende rettighetene og frihetene og være nødvendige og forholdsmessige tiltak i et demokratisk samfunn av hensyn til et av formålene i artikkel 23 nr. 1 bokstav a til j. I artikkel 23 nr. 2 oppstilles det nærmere krav til lovgivning som begrenser den registrertes rettigheter.

### 16.1.3 Sivilbeskyttelsesloven og forsvarsloven

Etter sivilbeskyttelsesloven § 8 a første ledd kan sivilforsvarets myndigheter «behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter denne loven». Etter andre ledd kan departementet gi forskrift om behandlingen.

Forsvarsloven § 57 a slår i første ledd fast at Forsvaret kan behandle personopplysninger, inkludert personopplysninger nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven. I andre ledd fremgår at Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret kan behandle personopplysninger som nevnt når det er nødvendig ved klagebehandling etter loven. I tredje ledd er departementet gitt hjemmel til ved forskrift å gi nærmere bestemmelser om behandlingen av personopplysninger.

## 16.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en bestemmelse i § 24 k om behandling av personopplysninger. Etter første ledd ble foreslått en hjemmel til at offentlige organer kan behandle personopp-

lysninger, herunder personopplysninger nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, for å utføre oppgaver fastsatt i eller i medhold av forslag til nytt kapittel om sivil arbeidskraftberedskap. Bestemmelsen skulle sikre grunnlag for innhenting og behandling av personopplysninger som er nødvendig for å treffe og følge opp vedtak etter forslaget, også utenfor sikkerhetspolitisk krise og krig.

Departementet foreslo videre i forslag til § 24 k tredje ledd første punktum en hjemmel for Kongen til å gi forskrift om behandlingen av personopplysninger, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke typer personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, adgangen til viderebehandling og utlevering, automatiserte avgjørelser, registerføring og tilgang til registre.

I forslag til § 24 k tredje ledd andre punktum ble det foreslått at Kongen kan gi forskrift om unntak fra personopplysningsloven uavhengig av om det har oppstått en sikkerhetspolitisk krise eller krig. Formålet med bestemmelsen var å legge til rette for effektiv gjennomføring av myndighetenes oppgaver i forberedelsene til en sikkerhetspolitisk krise eller krig.

Departementet foreslo til slutt i forslag til § 24 k andre ledd at Kongen i sikkerhetspolitisk krise eller krig kan gi forskrift om at personopplysningsloven helt eller delvis ikke skal gjelde når det er nødvendig for å ivareta formålene nevnt i § 24 e.

## 16.3 Høringsinstansenes syn

*Datatilsynet* understreker viktigheten av nøye vurderinger av inngrep i personvernet under nasjonale kriser. De påpeker at personvern og retten til privatliv er grunnleggende menneskerettigheter, spesielt viktige i krisesituasjoner. Et robust demokrati må kunne sikre både menneskerettigheter og samfunnets sikkerhet. Selv om ekstraordinære situasjoner kan kreve spesielle tiltak, mener Data-tilsynet at det er viktig å opprettholde gode kontrollmekanismer også i krisetid. De er kritiske til forslagets vide fullmakter til Kongen i statsråd, og mener unntaksregler kun bør gjelde når vanlige prosesser ikke er mulige. Data-tilsynet forstår utfordringene med å regulere behandling av personopplysninger, men mener at store inngrep i personvernet bør lovfestes. Unntak bør kun gjøres i klart definerte krisesituasjoner, og opplysninger hentet i slike situasjoner skal ikke brukes til uforenlige formål. Når det gjelder private



aktørers behandling av personopplysninger, mener Datatilsynet at regulering er nødvendig. De foreslår et forbud mot private aktørers viderebruk av opplysninger de besitter på grunnlag av formål som nevnt i § 24 e. Datatilsynet er også skeptiske til unntak fra personopplysningsloven i fredstid. Dessuten er Datatilsynet svært kritiske til at personvernregelverket skal kunne settes til side fullt ut og viser til at selv i en unntakssituasjon, må den enkeltes grunnleggende rettigheter ivaretas. I en slik regulering bør det etter Datatilsynets syn spesifiseres hvilke deler av personvernregelverket man kan gjøre unntak fra, for eksempel kravene til det supplerende rettsgrunnlagets kvalitet og de registrertes rettigheter etter personvernforordningen kapittel III.

*Den norske legeförening* (Legeföreningen) peker på at forslaget om forhåndsutpeking av arbeidsressurser innebærer også kartlegging av ressursbehov og kapasiteter. Legeföreningen forstår dette slik at det innebærer mulighet for omfattende unntak fra personopplysningsregelverket. Som en del av dette skal også kompetanse kunne registreres. Legeföreningen fremhever at kompetanse er dynamisk, og en registrering av den enkeltes kompetanse vil måtte oppdateres jevnlig for å være reell. Også sykdomsforhold kan være relevante for de situasjoner forslaget omfatter. Legeföreningen mener det fremstår uklart om det er i samsvar med grunnleggende personvernregler å registrere slike personvernopplysninger i fredstid, utover de opplysninger som allerede er hjemlet i forsvarrets og sivilforsvarets regelverk.

*Forsvars- og Sikkerhetsindustriens forening* uttaler at tilstrekkelige hjemler for behandling og deling av personopplysninger er en forutsetning for planlegging og gjennomføring av beredskapstiltak, særlig med det formål å kunne koordinere ressurser opp mot de ulike behovene. For at fritaksordningen etter forsvarsloven og sivilbeskyttelsesloven skal fungere effektivt, vil myndighetene og virksomhetene være avhengige av å kunne utveksle personopplysninger, særlig lister over virksomhetens personell, personellets kompetanse og «beredskapsstatus». Tilgang til oppdaterte lister over personell vil være nødvendig for å treffe riktige tiltak etter de foreslåtte reglene, for eksempel ved pålegg om arbeidspunkt.

*International Business Machines AS* uttaler at i tider med økt trusselnivå kan det blant annet være behov for endringer i lovgivningen som gjelder datasikkerhet og personvern. Dette kan innebære at IKT-virksomheter må overlevere data, eller til late overvåkning, på måter som under normale omstendigheter vil kunne være i strid med gjeld-

ende regelverk. Tilsidesettelse av personvernlovgivning vil kunne stille særskilte krav til virksomhetene i forbindelse med forberedelser og rapportering. De registrerer at denne type forberedelser ikke er en eksplisitt del av forslaget. De viser videre til at i situasjoner hvor nasjonal sikkerhet prioriteres, innebærer lovgivningen at IKT-virksomheter kan bli anmodet om å sette kommersielle interesser til side. Dette kan omfatte alt fra å dele eller nedprioritere sin ordinære og løpende virksomhet, opplæring, teknologiutvikling eller tjenester til fordel for nasjonal sikkerhet. De uttrykker også en bekymring for at strenge kontrolltiltak eller forpliktelser i forbindelse med nasjonal sikkerhet, uten hensiktsmessige tidsrammer, på sikt kan hindre innovasjon og internasjonal konkurranseevne i sektoren.

*Luftambulansetjenesten HF* legger til grunn at Kongen ved utarbeidelse av en eventuell forskrift om behandling av personopplysninger må forholde seg til Norges internasjonale forpliktelser.

*Oslo kommune* mener at personvernregelverket bør overholdes så langt som mulig selv om «rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare», og savner en vurdering av hvordan sentrale rettigheter etter personvernregelverket kan ivaretas i slike situasjoner. Dersom personvernregelverket settes til side under en krisesituasjon, bør det etter kommunens oppfatning også gjøres en vurdering av hvilke konsekvenser dette vil få for den enkelte når krisesituasjonen har opphørt. Kommunen mener at det i forslaget bør henvises til personvernforordningens artikkel 9.1 da denne lister opp de ulike type opplysningene. Oslo kommune stiller spørsmål ved om det er nødvendig med en hjemmel for alle opplysningene som omfattes av artikkel 10. Oslo kommune mener videre at det er uklart for dem hva som er forskjellen på å fastsette at personopplysningsloven «helt eller delvis ikke skal gjelde» og det å gjøre «unntak» fra personopplysningsloven.

*Rogaland fylkeskommune* legger til grunn at Kongen ved utarbeidelse av en eventuell forskrift må forholde seg til Norges internasjonale forpliktelser. Etter dette kan ikke fylkesdirektøren se at det er behov for ytterligere regulering av privates behandling av personopplysninger.

*Troms fylkeskommune* legger til grunn at Kongen vil forholde seg til gjeldende regelverk innenfor personvernforordningen dersom en slik forskrift [§ 24 k tredje ledd] utarbeides, og har utover det ingen kommentarer til punktet.

*Hovedorganisasjonen Virke* viser til at departementet ber om høringsinstansenes syn på om det er behov for å regulere privates behandling av

personopplysninger, og viser til at de forstår forslaget slik at virksomheter kan bli pålagt å dele informasjon om ansatte med offentlige myndigheter, herunder informasjon som er sensitiv. De mener det bør være et nødvendighetskrav, for eksempel rundt at sensitiv informasjon kan bidra til at ansatte som ønsker det kan få unntak fra arbeidsplikt. Et spørsmål bør være i hvilken utstrekning en ansatt skal ha selvstendig innflytelse over hvorvidt slik informasjon deles. Høringsinstansen stiller seg også tvilende til om det er nødvendig at det gis hjemmel til å gi forskrift som kan regulere myndighetenes videre bruk av opplysninger for de tilfeller at formålene er nye og uforenelige. Høringsinstansen uttaler at det er riktig som departementet påpeker at det i sikkerhetspolitisk krise eller krig kan være vanskelig å overholde moderne krav til saksbehandling av personopplysninger. Legitimiteten både til regelverket og virksomhetene som pålegges å gi opplysninger, tilsier imidlertid at opplysningene ikke skal kunne brukes til andre formål og at alminnelig regelverk og saksbehandling bør kunne forventes faset inn så raskt som mulig i etterkant.

## 16.4 Departementets vurdering

### 16.4.1 Grunnlag for behandling av personopplysninger

Departementet viderefører forslaget fra høringen om en bestemmelse om behandling av personopplysninger. I § 28 i første ledd foreslås en bestemmelse som fastsetter at offentlige organer og private kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, for å utføre oppgaver fastsatt i eller i medhold av forslag til nytt kapittel om sivil arbeidskraftberedskap.

Opgavene som er fastsatt i eller i medhold av forslag til nytt kapittel om sivil arbeidskraftberedskap, utføres for å ivareta samfunnet og nasjonen i sikkerhetspolitisk krise og krig, og til forbedring av dette. De utgjør dermed oppgaver som utføres i allmennhetens interesse, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e første alternativ. Dette gjelder både når oppgavene utføres av offentlige myndigheter og der de utføres av private. Når offentlige myndigheter utfører oppgaver som er fastsatt i eller i medhold av forslag til nytt kapittel om sivil arbeidskraftberedskap, vil dette også kunne være å regne som utøvelse av offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt, jf. personvern-

forordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e andre alternativ. Videre vil flere av oppgavene som er fastsatt i eller i medhold av forslag til nytt kapittel om sivil arbeidskraftberedskap, utgjøre rettslige forpliktelser som påhviler den behandlingsansvarlige, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav c. Utover dette vil en adgang til å behandle personopplysninger i det enkelte arbeids- og tjenesteforhold følge av avtaleforholdet, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav a, men den kan også følge av bokstav f.

Departementet legger til grunn at utførelse av oppgaver og plikter som er fastsatt i eller i medhold av forslaget til nytt kapittel om sivil arbeidskraftberedskap utgjør en viktig allmenn interesse, slik at det i medhold av artikkel 9 nr. 2 bokstav g kan behandles særlige kategorier personopplysninger når det er nødvendig. Det følger videre av personopplysningsloven § 6, jf. § 11, at særlige kategorier personopplysninger kan behandles når det er nødvendig for å gjennomføre arbeidsrettslige plikter eller rettigheter.

Departementets forslag til § 28 i første ledd innebærer en tydeliggjøring av adgangen til å behandle personopplysninger, herunder også personopplysninger omfattet av personvernforordningen artikkel 9 og 10, for å utføre oppgaver fastsatt i eller i medhold av kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap. Departementet bemerker at ordlyden «utføre en oppgave» er ment å inkludere både tilfeller hvor behandling er nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav e og tilfeller hvor behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse, jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav c.

Når det gjelder Datatilsynets høringsinnspill om at det bør reguleres et absolutt forbud mot privates videre bruk av opplysninger de besitter på grunnlag av formål som nevnt i § 28 i, viser departementet til at prinsippet om formålsbegrensning i artikkel 5 bokstav b, jf. artikkel 6 nr. 4 uansett vil utgjøre en rettslig skranke for videre, bruk for nye formål. Eventuell ytterligere regulering vil kunne gjøres i forskrift, jf. forslag til forskriftshjemmel.

Departementet viderefører forslaget fra høringsnotatet om en hjemmel for Kongen til å gi nærmere forskrift om behandling av personopplysninger. Departementet foreslår i § 28 i andre ledd at Kongen gis hjemmel til å gi forskrift om behandlingen av personopplysninger, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke typer personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, adgangen til viderebehandling og

utlevering, automatiserte avgjørelser, registrering og tilgang til registre.

Departementet viser til at det anses hensiktsmessig at utdypende bestemmelser om behandling av personopplysninger reguleres i forskrift. Som ledd i et eventuelt forskriftsarbeid kan behovet for regulering av myndighetenes videre bruk av opplysninger, og forholdet til annet relevant regelverk som regulerer dette, vurderes nærmere. Det kan i forskriften også bli aktuelt å åpne for viderebehandling til nye og uforenelige formål, jf. artikkel 6 nr. 4. Enkelte høringsinstanser uttrykker seg i retning av at det bør tydeliggjøres hva som skal gjelde for behandling av personopplysninger når krisesituasjonen har opphørt, herunder skranker for videre bruk til nye og uforenelige formål. Departementet understreker at når situasjonskravet for tilsidesettelse av personopplysningsloven ikke lenger er oppfylt, vil personopplysningsloven gjelde for behandlingen av personopplysninger. Departementet viser ellers til at det i forskrift fastsatt i fredstid kan reguleres skranker for behandling av personopplysninger i etterkant av en sikkerhetspolitisk krise eller krig, inkludert skranker for videre bruk. Departementet ser ikke bort fra at det kan bli behov for hjemmel i forskrift til å behandle personopplysninger til nye formål enn det de opprinnelig var innhentet til, for eksempel i forbindelse med forhåndsutpeking. Gjeldende personopplysningslov vil i utgangspunktet gi rammene for dette.

Etter høringen foreslår departementet å ikke gå videre med en hjemmel til å gjøre unntak fra personopplysningsloven i fredstid. Departementet vurderer at en slik regulering ikke er nødvendig for lovforslaget, og registrerer også at Datatilsynet ikke støttet dette forslaget fra høringen. Departementet understreker at det i forberedelser til bruk av sivil arbeidskraftberedskap, for eksempel dersom det skal etableres et system for forhåndsutpeking, vil kunne være omfattende behandling av personopplysninger. Departementet antar at slik behandling vil kunne skje i tråd med gjeldende personopplysningslov, som blant annet har unntaksmuligheter i § 16. For det tilfellet at det er behov for egne bestemmelser om behandlingen av personopplysninger, herunder ytterligere unntak fra personopplysningsloven, vil personopplysningsloven § 2 gi hjemmel til dette. Unntak kan for eksempel tenkes innenfor rammene av forordningen artikkel 23, som gir hjemmel til å, på visse vilkår, fastsette begrensninger i den registrertes rettigheter etter artikkel 12 til 22, artikkel 34, samt artikkel 5. Unntak kan også tenkes utenfor forordningens ramme, såfremt

reguleringen skjer innenfor rammene av Grunnloven og EMK.

#### **16.4.2 Fullmakt til å sette til side personopplysningsloven**

Departementet går videre med forslaget som ble sendt på høring om at Kongen i sikkerhetspolitisk krise og krig kan gi forskrift om at personopplysningsloven helt eller delvis ikke skal gjelde. Som følge av justeringer i lovstrukturen foreslår departementet at bestemmelsen skilles ut i en egen bestemmelse sammen med hjemmel til å gi forskrift om saksbehandlingsregler og unntak fra forvaltningsloven, se forslag til § 28 f. Fullmakten vil være situasjonsbestemt gjennom forslag til § 28 a og underlagt krav om nødvendighet og forholdsmessighet i forslag til § 28 b.

Departementet registrerer at Datatilsynet tar til ordet for at det bør fastsettes krav om at den enkeltes grunnleggende rettigheter må ivaretas og at det bør spesifiseres hvilke deler av personvernregelverket man kan gjøre unntak fra. Departementet understreker at forslaget om å helt eller delvis sette til side personopplysningsloven er myntet på helt ekstraordinære krisesituasjoner, som inkluderer situasjoner hvor myndighetene for eksempel ikke har reell mulighet til å overholde moderne krav til behandling av personopplysninger. I forberedelser til bruk av sivil arbeidskraftberedskap, herunder arbeid med utkast til forskrifter, legger departementet til grunn at tilstrekkelig regulering av behandlingen av personopplysninger, herunder hvilke deler av personvernregelverket det kan bli aktuelt å gjøre unntak fra i sikkerhetspolitisk krise eller krig, vil være en del av et slikt arbeid. Samtidig erkjenner departementet at dersom det oppstår en sikkerhetspolitisk krise eller krig i Norge, bør ikke moderne skranker for behandling av personopplysninger være til hinder for nødvendig mobilisering av sivil arbeidskraft. Departementet viser til at tidspress, nye systemer for behandling av personopplysninger og manglende systemer for registrering og kontroll med opplysninger, kan tilsi behov for hel eller delvis tilsidesettelse av personopplysningsloven. Departementet mener at det i likhet med sivil arbeidskraftberedskap, er grunn til å sikre demokratisk legitimitet i fredstid for behandling av personopplysninger i forbindelse med tiltak som kan bli aktuelle når en krise oppstår.

Departementet har vurdert om det i lovforslaget skal tas inn et eksplisitt krav om at hel eller delvis tilsidesettelse av personopplysningsloven

må være forenlig med det grunnleggende innholdet i retten til personvern, men kommet til at det ikke anses hensiktsmessig. Departementet viser til at det for alle situasjonsbestemte forskrifter i forslaget er et krav om å overholde konstitusjonelle og folkerettslige rammer. Det synes derfor ikke naturlig å eksplisitt oppstille dette som et krav i bestemmelsen om tilsidesettelse av personopplysningsloven.

Departementet merker seg Datatilsynets innspill om at det bør settes noen ytre rammer for

store inngrep i retten til personvern i krisesituasjoner, blant annet krav om klart definerte krisesituasjoner og forbud mot viderebehandling til uforenlige formål av opplysninger innhentet i krisesituasjon. Etter departementets vurdering er det i forslaget her angitt en klart definert krisesituasjon for slike inngrep. Departementet viser til omtalen i punkt 8.4.2 og gjentar at vi her snakker om ekstraordinære situasjoner helt øverst i krisespekteret.

## 17 Erstatning og kompensasjon

### 17.1 Gjeldende rett

Rettsystemet har ulike regler om økonomisk inndekning av skade og tap beregnet på normale samfunnsforhold, herunder særregulering av økonomisk kompensasjon for tap og betalingsforpliktelser beregnet på krigs- og krisetilfeller. De byr på stor variasjon.

Lønnsbegrepet omfatter alt som er vederlag for arbeid, jf. Prop. 74 L (2011–2012) side 55. Dette omfatter også lønn i form av naturalytelser, kompensasjonstillegg og faste og uregelmessige tillegg. Økonomisk kompensasjon omfattet av lønnsbegrepet er omtalt i punkt 13.3.3.

Lovgiver står i utgangspunktet fritt til å regulere mulighetene for erstatning for skade og tap i sikkerhetspolitisk krise og krig. Det er opp til lovgiver å vurdere om eventuelle begrensninger i adgangen til å kreve erstatning bør fremgå av lov eller forskrift med hjemmel i lov. Myndighetene står i utgangspunktet videre fritt til å tilby økonomisk kompensasjon utover inndekning i form av lønn og erstatning. Økonomisk inndekning og annen økonomisk støtte kan ha betydning for vurderingen av om staten opererer innenfor menneskerettslige rammer.

Etter sivilbeskyttelsesloven § 5 fjerde ledd skal staten betale erstatning for skade på person som følge av innsats etter bestemmelsen. Av bestemmelsen fremgår også at yrkesskadeforsikringsloven gjelder tilsvarende for erstatning etter bestemmelsen.

Sivilforsvarsforskriften har bestemmelser om godtgjøring for tjeneste. Etter forskriften § 32 gis tjenestepliktige et tjenestetillegg, og etter § 33 gis det etter søknad godtgjøring for tapt arbeidsinntekt som følge av tjeneste i Sivilforsvaret.

Forsvarsloven har bestemmelser om erstatning som følge av skade eller sykdom under tjeneste. Vernepliktige mottar tjenestetillegg i henhold til satser fastsatt av Forsvaret, se for eksempel fredsregulativet.

Helseberedskapsloven § 6-1 fastslår at staten som utgangspunkt skal dekke utgifter som påløper når det gis pålegg om utvidet tjenesteplikt og beordring, jf. også Ot.prp. nr. 89 (1998–99) kapittel 10.

Lov om militære rekvisisjoner § 18 slår fast at den som på grunn av rekvisisjon blir ute av stand til å oppfylle andre offentlige eller private forpliktelser, fritas for straff eller erstatning som manglende oppfyllelse eller ville ha medført.

### 17.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet hjemmel for Kongen til å gi forskrift om erstatning og kompensasjon som følge av tiltak om sivil arbeidskraftberedskap.

Departementet la til grunn at reglene for erstatning og oppreisning beregnet på normale samfunnsforhold i utgangspunktet bør gjelde med mindre situasjonens alvor tilsier særskilt regulering. Gitt spennet i situasjonene lovforslaget er ment å favne over, burde det lovfestes at Kongen gis fullmakt til å gi nærmere regler om erstatning for alle former for tap som følge av endringer i rammeverket for arbeidslivet etter bestemmelsene om sivil arbeidskraftberedskap. Forslaget til § 24 I første ledd ble utformet med tanke på ulike spørsmål og problemstillinger som kan oppstå, også uavhengig av partsrelasjon. Forslaget om en rammebestemmelse ble begrunnet med det store spennet i tilfeller der bestemmelsen anvendes. I det lavere sjiktet av sikkerhetspolitiske kriser kan staten ønske å styrke det erstatningsrettslige vernet. I krigstilfeller kan det være nødvendig å redusere det fordi hele samfunnet må bære krigens skadevirkninger. Forslaget var også ment å romme regulering av erstatning og kompensasjon ved ulike forberedelsestiltak i forslaget til § 24 i.

Departementet la videre til grunn at forskrifter gitt med grunnlag i forslaget til § 24 I første ledd burde utformes i lys av lignende regulering i særlovgivningen. Forskrifter burde blant annet klargjøre hvem som kan kreve erstatning, hvilke tap som kan kreves erstattet og prosedyrer for fastsetting, utbetaling og håndtering av tvister. Det burde innføres tapsbegrensningsplikt. Utforming av forskrifter må avstemmes mot reguleringer i annet regelverk. Forskriftsregulering hjemlet i

forslaget til § 24 l første ledd burde tre i stedet for ordninger i annet regelverk som i utgangspunktet også kunne komme til anvendelse, for eksempel sivilbeskyttelseslovens regler om engangserstatning ved dødsfall og medisinsk invaliditet (§ 9 c) og erstatning (§ 27), og bestemmelsene i helseberedskapsloven om erstatningsutmåling (§ 3-3) og finansiering (§ 6-1). Men også parallellregulering kunne være hensiktsmessig, for eksempel forholdet til lov om krigspensjonering for hjemmestykkepersonell og sivilpersoner av 13. desember 1946 nr. 22 og næringsberedskapsloven § 17 om kompensasjon til næringsdrivende.

Departementet uttalte at forskrifter utarbeidet med hjemmel i forslagene til §§ 24 f, 24 g og 24 h om regulering av arbeidspunkt og rammene for arbeidsforhold, samt forhåndsutpeking, burde ta stilling til kompensasjon og lønn.

Departementet foreslo også en bestemmelse i forslag til § 24 l andre ledd om at den som på grunn av pålegg gitt i medhold av bestemmelsene i kapitlet om sivil arbeidskraftberedskap blir ute av stand til å oppfylle andre offentlige eller private forpliktelser, skulle fritas for erstatning som manglende oppfyllelse ellers ville ha medført. Bestemmelsen var utformet etter mønster av lov om militære rekvisisjoner § 18.

### 17.3 Høringsinstansenes syn

*Benedikte Moltumyr Høgberg*, professor i rettsvitenskap ved Universitetet i Oslo, viser til at utgangspunktet etter norsk rett er at alt økonomisk tap skal dekkes. Forslaget til forskriftshjemmel vil gi adgang til avkortning av erstatningsadgangen, og dette bør etter Høgbergs syn tydeliggjøres. Høgberg mener proposisjonen bør gi mer informasjon om hvordan kompensasjons- og erstatningsordninger vil se ut, og mulighetene for prioritering av frivillige ordninger i samarbeid med partene i arbeidslivet bør fremheves.

*Forsvarsmateriell* viser til at forslaget forutsetter at ordninger for erstatning og kompensasjon utredes nærmere når forskrifter skal utformes. I den forbindelse vises til Rapporten «Godtgjøring for tjenestepunkt i Sivilforsvaret, Politireserven og Heimevernet 2016», som ble fulgt opp av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap med forskrift om godtgjøring for tjeneste i Sivilforsvaret 26. april 2018 nr. 634, senere erstattet av kapittel 5 i sivilforsvarsforskriften 14. februar 2022 nr. 253. Rapportens anbefalinger om godtgjøringsordning basert på rettferdighet, forutberegnelighet, likebehandling og tariffuavhengighet bør

fungere som egnet utgangspunkt for forskriftsregulering i medhold av forslaget til § 24 l.

*Forsvars- og Sikkerhetsindustriens forening* ser det som viktig at forskriftsutformingen ikke får tilfeldige utslag for den enkelte virksomhet og enkeltperson. Utgangspunktet bør være skadeløsholdelse. Det uttales at «fritas for erstatningsplikt» i forslaget til § 24 l andre ledd ikke tilstrekkelig avbøter de reelle ulempene for enkeltpersoner og virksomheter som berøres. Forslaget vil ikke fritas for erstatning der tvister om en kontrakt ikke er underlagt norsk lov. Der norsk lov regulerer kontraktsforholdet, vil fritak for erstatningsplikt for den ene kontraktspart i praksis innebære at en annen virksomhet må bære tapet.

*International Business Machines AS* mener forslaget gjør det utfordrende å håndtere spørsmål om økonomisk kompensasjon til virksomheter, som på en annen måte enn enkeltpersoner er utsatt for økonomisk risikoeksponering. I arbeidet med regelverk må usikkerhet om inndekning så langt som mulig reduseres, fullmaktene må rammes inn, blant annet i tid, og tilgang til effektive rettslige prosesser må sikres.

*Norsk Sjømannsforbund* mener det kan være aktuelt å gi forskrift om kompensasjon. Det er likevel ikke akseptabelt at regjeringen gis fullmakt til å sette eksisterende avtaler om risiko- og krigstillegg til side. Krigsrisikotillegg ble brukt som virkemiddel under annen verdenskrig for å få sjøfolk til å stå i sine svært risikoutsatte jobber. Senere har sjømannsorganisasjonene og Norges Rederiforbund forhandlet frem risiko- og krigstillegg for sjøfolk som frivillig er med skip i krigsfarvann eller lignende. Slike ordninger kan tjene til inspirasjon for kompensasjonsordninger for andre samfunnssektorer. Forbundet mener det videre reguleringsarbeidet i større grad må ha stimulering, motivasjon og beskyttelsestiltak i fokus, ikke bare plikter og andre begrensninger.

*Sjøfartsdirektoratet* støtter forslaget om at det ved utarbeidelse forskrifter etter §§ 24 f, 24 g og § 24 h bør tas særlig stilling til kompensasjon og lønn. Til forslaget til § 24 l første ledd foreslås at «skal» benyttes istedenfor «kan», og plikten til å fastsette forskrift om kompensasjon og erstatning bør også gjelde de andre forskriftshjemlene i forslaget til lov. Etter ordlyden er muligheten for å regulere fritak begrenset til erstatningsansvar. Manglende oppfyllelse av betalingsforpliktelser synes ikke dekket av lovens formulering, og det er spørsmål om bestemmelsen også bør omfatte mulighet for fritak fra tvangsfullbyrding av krav.

*Oslo kommune* mener forslaget tydeligere bør reflektere utgangspunktet om at rett til erstatning

for personer som går ned i lønn der de som følge av arbeidsplikt pålegges å bytte stilling eller arbeidsgiver. Det bør etter høringsinstansens syn også fremgå at erstatning utbetales fortløpende og samtidig som normal lønnsutbetaling av hensyn til den enkeltes mulighet til å overholde økonomiske forpliktelser.

*Oslo tingrett* bemerker at det i krigs- eller krisesituasjon kan være ønskelig også å regulere adgangen til tvangssalg og annen tvangsgjennomføring av betalingsforpliktelser. Den som på grunn av vedtak etter foreslått regelverk blir ute av stand til å finansiere sin bolig, bør eksempelvis kunne midlertidig beskyttes mot tvangssalg eller andre innfordringstiltak.

*Hovedorganisasjonen Virke* støtter at forskrift kan gis uavhengig av om situasjonen nevnt i § 24 e første ledd har inntrådt. Det stilles likevel spørsmål ved om uttalelsene i høringsnotatet om at lovgiver i utgangspunktet står fritt til å regulere muligheten for erstatning for skade og tap, er treffende for mer begrensede krisesituasjoner hvor sivilsamfunnet i liten eller mindre grad blir påvirket. Det vises til muligheten for å lovfeste en hovedregel om skadeløshet og unntak fra dette ved større samfunnsgjennomgripende kriser og krig. Det etterlyses videre nærmere omtale av virksomheter, som også har behov for styrket økonomisk vern. Begrensninger på virksomhetenes økonomiske bæreevne kan ramme bedrifter og deres arbeidstakere hardt. Det vil virke konfliktdependende og økonomisk stabiliserende om kompensasjonsrett inntreffer for alle virksomheter som berøres. Det kan vurderes unntak for virksomheter som åpenbart har økt lønnsomhet som en følge av tiltak iverksatt ved sikkerhetspolitisk krise og krig.

*Landsorganisasjonen i Norge og Advokatforeningen* er blant høringsinstansene som mener loven bør fastsette at arbeidstaker skal sikres full lønn og kompensasjon for arbeid under fullmaktene. Enkelte, som *Den norske legeförening* og *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund*, har i tillegg etterlyst tydeligere regulering av full lønn og kompensasjon som følge av vedtak gitt i fredstid.

## 17.4 Departementets vurdering

Høringsrunden viser at forslaget til regulering av erstatning, kompensasjon og andre økonomiske følger av vedtak om sivil arbeidskraftberedskap reiser avveiningsspørsmål som fortjener nærmere omtale.

Departementet understreker at personer som blir pålagt arbeidsplikt så langt som mulig skal ha

minst like vilkår som personer i ordinære arbeidsforhold i sammenlignbar stilling. Dette omfatter også lønnsvilkår. Slike spørsmål er omtalt i tilknytning til forslag om arbeidsplikt i punkt 13.3, og behandles i utgangspunktet ikke videre her.

Forslag til bestemmelsen om erstatning og kompensasjon i ny § 28 j gjelder regulering av andre former for økonomisk inndekning enn den som omfattes av lønnsbegrepet i norsk rett. Dette følger av overskriften, som er begrenset til erstatning og kompensasjon. Lønnsforhold er regulert i forslaget til ny § 28 e tredje ledd om at personer som pålegges arbeidsplikt skal så langt så mulig ha minst like gode vilkår som personer i ordinære arbeidsforhold i sammenlignbar stilling. Erstatning og kompensasjon etter forslag til § 28 j kan for eksempel dreie seg om reiseutgifter, særlig dersom man blir pålagt arbeidsplikt langt unna hjemmet. I tillegg vil det kunne være nødvendig å dekke boutgifter dersom den som pålegges arbeidsplikt må flytte fra egen bolig. Den som må flytte, kan også bli påført doble husholdningsutgifter, fordi familien blir boende i opprinnelig bolig, som det kan være rimelig at han eller hun får dekket. Det kan også tenkes tilfeller der en person går ned i lønn som følge av pålagt bytte av arbeidsgiver, og det blir spørsmål om erstatning for tapt inntekt. Ved forhåndsutpeking vil det typisk kunne være tale om kompensasjon for tid og utgifter brukt til registrering, undersøkelser, øvelser med videre. Også virksomheter kan pådra seg økonomisk tap som følge av vedtak fattet med hjemmel i forskrift etter nytt kapittel om sivil arbeidskraftberedskap.

Etter høringen foreslår departementet at det i første ledd i forslaget til ny § 28 j slås fast i første setning at enhver som lider vesentlig tap eller ulempe som følge av vedtak etter kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap så langt som mulig har krav på rimelig erstatning og kompensasjon. Med dette klargjøres i loven at så vel virksomheter som enkeltpersoner kan bli økonomisk berørt.

Utgangspunktet må være at kompensasjon skal anses som rimelig, forutsigbar og i tråd med den allmenne rettsoppfatningen. Når sikkerhetspolitisk krise eller krig har inntruffet, bør samfunnet bestrebe seg på inndekning av vesentlig tap og ulempe for enkeltpersoner og virksomheter.

Samtidig tydeliggjør ordlyden i forslaget at situasjonen, herunder hensynet til landets økonomiske velferd, og forholdene ellers kan tilsi behov for særregulering av spørsmål om erstatning og kompensasjon. Dette kommer til uttrykk ved at

enhver «så langt som mulig» har krav på «rimelig» erstatning og kompensasjon for «vesentlig tap eller ulempe». Også dette gir uttrykk for intensjonene i høringsnotatets forslag til bestemmelse.

Hensynet til en fleksibel løsning av aktuelle behov taler for at detaljene i reguleringen overlates til forskriftsgiver. Departementet foreslår derfor at det i andre ledd fremgår at Kongen kan gi forskrift om erstatning og kompensasjon som følge av vedtak etter kapitlet. Utformingen av regler på området bør reflektere parallelle ordninger i annet regelverk og gjeldende praksis, og trekke på erfaringer fra tidligere kriser. De hensyn som taler for beskyttelse av landets økonomiske velferd må stå i et rimelig forhold til den enkeltes økonomiske behov.

I den type ekstraordinær situasjon det her er tale om, vil det kunne oppstå situasjoner der arbeidsgiver ikke har evne til for eksempel å utbetale lønn, og det kan være behov for ved forskrift å sikre den som er pålagt arbeidsplikt økonomisk kompensasjon. Det bør derfor reguleres nærmere i en eventuell forskrift om og hvordan myndighetene skal dekke lønnsutbetalinger, og om og hvordan myndighetene i så fall skal kunne kreve regress fra arbeidsgiver. En mulig ordning kan være at personer som dokumenterer vesentlig inntektstap som følge av arbeidsplikt, tilstås kompensasjon etter en fast sats.

Departementet foreslår videre at tredje ledd i § 28 j regulerer forholdet til betalingsforpliktelser for den enkelte som berøres av vedtak om sivil arbeidskraftberedskap. I første punktum foreslås at den som på grunn av vedtak gitt i medhold av §§ 28 c til 28 e blir ute av stand til å oppfylle andre offentlige eller private forpliktelser, fritas for betalingsplikt som manglende oppfyllelse ellers ville ha medført. Dette viderefører forslaget i høringsnotatet, men lovteksten er noe endret i lys av høringsinnspillene og for å tydeliggjøre at tredje ledd kun gjelder ved vedtak om arbeidsplikt og regulering av arbeids- og tjenesteforhold når situasjonskravet i forslaget til § 28 a foreligger. Tredje ledd kommer ikke til anvendelse for forberedende tiltak (forslag til § 28 g).

Høringsnotatets forslag om regulering av forpliktelser var utformet med lov om militære rekvi-

sisjoner § 18 som forbilde og var av den grunn begrenset til fritak for «erstatningsplikt» som følge av manglende oppfyllelse av andre offentlige eller private forpliktelser. Departementet har merket seg høringsinnspill som etterlyser klargjøring av hvordan lovens forskriftshjemmel forholder seg til andre betalingsforpliktelser enn erstatningsplikt og til spørsmål om tvangsfullbyrdelse av pengekrav.

Departementet ser at forslaget i høringsnotatet ikke reflekterte at også andre betalingsforpliktelser enn erstatningsplikt kan bli berørt av vedtak om sivil arbeidskraftberedskap etter §§ 28 c til 28 e. I noen tilfeller vil kontraktsrettslige prinsipper komme en debitor i møte i slike tilfeller. Hensynet til forutberegnelighet og likebehandling tilsier likevel at forslaget også omfatter andre betalingsforpliktelser enn de med grunnlag i erstatningsansvar. Departementet presiserer at forslaget omfatter både enkeltpersoner og virksomheter.

Med «fritas» for betalingsplikt menes i utgangspunktet midlertidig suspensjon av betalingsplikten så lenge den aktuelle situasjonen pågår. Den underliggende forpliktelsen står ved lag. I formuleringene «på grunn av vedtak» og «ute av stand» ligger vilkår om at manglende betalingsevne står i årsaksforhold til vedtakene om sivil arbeidskraftberedskap. Dette er i samsvar med forslaget i høringsnotatet.

Det foreslås at det i tredje ledd andre punktum slås fast at Kongen kan gi nærmere regler om fritak. Det kan for eksempel være tale om suspensjon av betalingsplikt i en begrenset periode eller for en del av betalingsplikten. Når det gjelder økonomiske konsekvenser som begrensninger i betalingsplikt kan få for medkontrahenter eller andre tredjeparter, vil departementet understreke at forskriftsreguleringen bør ta hensyn til slike interesser.

Til spørsmålet om forholdet mellom forslaget til § 28 j tredje ledd og tvangsfullbyrdelse, viser departementet til at forslaget til suspensjon av betalingsplikt i § 28 j tredje ledd innebærer tilsvarende suspensjon av mulighetene for tvangsfullbyrdelse. Dette er i tråd med tvangsfullbyrdelseslovens regler.



## 18 Saksbehandling

### 18.1 Gjeldende rett

I sivilbeskyttelsesloven § 38 reguleres forholdet til forvaltningsloven. I første ledd står det at med mindre departementet bestemmer noe annet i forskrift gjelder forvaltningsloven kapittel IV–VI ikke for saker om tjenesteplikten og tjenestens utførelse etter kapittel III. Forvaltningsloven kapittel IV–VI gjelder likevel for pålegg om tjenestegjøre etter § 8 første ledd og pålegg om å tjenestegjøre som befal eller instruktør etter § 9 tredje ledd. I andre ledd følger det at i andre saker enn de som er nevnt i første ledd kan forhåndsvarsel til sakens parter unnlates dersom antallet parter i saken er stort, et stort antall saker behandles under ett, eller forhåndsvarsel kan medføre at saken forsinkes på en uheldig måte. Tilsvarende gjelder dersom forhåndsvarsel av hensyn til partene ikke er påkrevet. Etter tredje ledd er det Direktoratet som er klageinstans for vedtak truffet av sivilforsvarsdistriktene og tilsynsmyndigheter etter denne loven. Etter fjerde ledd første punktum kan departementet bestemme at vedtak etter loven ikke kan kreves grunnlagt eller påklages når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Etter andre punktum gjelder det samme ved uønskede hendelser i fredstid. Ordlyden i bestemmelsen ble endret ved lov 22. april 2016 nr. 3 og ved lov 16. april 2021 nr. 20.

Flere bestemmelser i forvaltningsloven gir adgang til forenklet saksbehandling der det ut fra situasjonen er vanskelig å følge vanlige saksbehandlingsregler. Eksempler er adgangen til å treffe foreløpig avgjørelse uavhengig av habilitet etter § 7 og unntak fra plikten til forhåndsvarsling etter § 16 tredje ledd bokstav a. Forvaltningsloven § 24 fjerde ledd første punktum gjør det klart at Kongen for særskilte saksområder kan gi bestemmelser om at begrunnelse kan unnlates «når særlige forhold gjør det nødvendig». I medhold av § 28 fjerde ledd kan Kongen for særskilte saksområder fastsette «klageregler som utfyller eller avviker fra reglene» i lovens bestemmelser om klage. Begrensninger kan gis i forskrift «når tungtveiende grunner taler for det». Et ytterligere eksempel er § 37 fjerde ledd, som overlater til for-

valtningens skjønn å unnlate å sende forskriftsforslag på høring der det «ikke vil være praktisk gjennomførlig» (bokstav a) eller der høring «kan vanskeliggjøre gjennomføring av forskriften eller svekke dens effektivitet» (bokstav b).

Ellers har forvaltningsloven og forvaltningsrettslig sektorlovgivning bestemmelser om saksbehandling som er utformet på en måte som åpner for prioritering av effektivitet. Som eksempel nevnes plikten til å påse at saken er «så godt opplyst som mulig» i forvaltningsloven § 17 første ledd første punktum. I sikkerhetspolitisk krise og krig vil effektiv saksbehandling kunne være avgjørende for å gjennomføre nødvendige tiltak. Rekkevidden av saksbehandlingsreglene kan påvirkes av dette. Situasjonstilpasset anvendelse er integrert i forvaltningslovgivningens system.

Eksisterende kriselovgivning har eksempler på lovfestet delegering av kompetanse til å gjøre unntak fra forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling. Næringsberedskapsloven § 13 første punktum slår fast at «Kongen kan gjøre unntak fra forvaltningslovens bestemmelser når det er nødvendig av hensyn til gjennomføringen av særskilte tiltak» etter loven. Lovens forarbeider bygger på at forvaltningsloven i utgangspunktet vil gjelde, og at saksbehandlingsreglene for forberedelser forut for en krise vil gjelde på vanlig måte. I akutt krise vil likevel ikke forvaltningslovens bestemmelser «nødvendigvis gjelde fullt ut». Forarbeidene viser til behov for særlig regulering av oppsettende virkning og klageadgang, se Prop. 111 L (2010–2011) side 57.

Helseberedskapsloven § 6-2 andre ledd fastslår at Kongen kan gi forskrifter om drift, organisering og ansvarsforhold som fraviker gjeldende helse- og sosiallovgivning når betingelsene i § 1-5 er oppfylt. § 1-5 viser til situasjoner «når riket er i krig eller når krig truer» og «ved kriser eller katastrofer i fredstid». Av § 6-3 første punktum fremgår det at forvaltningslovens regler gjelder med mindre annet er bestemt i eller med hjemmel i lov. Andre punktum angir at forhåndsvarsel «kan unnlates dersom forhåndsvarsel kan medføre at saken forsinkes på en uheldig måte». Tredje punktum gir fullmakt til Kongen til å bestemme at

«vedtak etter denne lov ikke kan kreves grunnlagt og ikke skal kunne påklages under krig eller ved kriser eller katastrofer i fredstid».

Det følger av smittevernloven § 7-12 andre punktum at Kongen «om nødvendig» kan gjøre avvik fra gjeldende lovgivning ved utbrudd eller fare for utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom som truer folkehelsen og det på grunn av disse forhold er fare ved opphold. Tredje punktum slår fast at beredskapsloven §§ 3 og 4 om krav om meddelelse til Stortinget, særreglens varighet og kunngjøring i slike tilfeller kommer tilsvarende til anvendelse. Bestemmelsen er utformet etter mønster av forvaltningsloven § 5 andre ledd, jf. Ot.prp. nr. 91 (1992–93) side 177.

Forvaltningsloven § 5 andre ledd gjør klart at Kongen kan fastsette at loven eller andre bestemmelser om saksbehandlingen helt eller delvis ikke skal gjelde når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Det følger av siste punktum at kravene i beredskapsloven §§ 3 og 4 vil gjelde. Bestemmelsen gir fullmakt til å sette saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og i særlovgivningen midlertidig ut av kraft.

Menneskerettighetene innebærer at enkelte minimumskrav til rettssikker saksbehandling i forvaltningen må følges selv om vesentlige samfunnshensyn tilsier forenklete prosedyrer. Det beror på den enkelte menneskerettighet hvor omfattende begrensninger i alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper som aksepteres. Muligheten for kontradiksjon er en sentral rettssikkerhetsgaranti som ikke kan settes fullstendig til side selv i krisetilfeller uten å komme i konflikt med menneskerettslige krav.

## 18.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en bestemmelse i § 24 m første ledd om at forvaltningsloven skulle komme til anvendelse. Dette ville innebære at de ordinære bestemmelsene om saksbehandling, herunder bestemmelser om saksforberedelse, klage og omgjøring, som utgangspunkt ville gjelde også for vedtak om sivil arbeidskraftberedskap. Det ville bero på den enkelte forskrift hvilke vedtak som kunne påklages og hvem det skulle klages til. Der enkeltpersoners forpliktelser følger av forskrift og ikke enkeltvedtak, burde klageadgang særskilt reguleres i forskriften.

Videre foreslo departementet i § 24 m andre ledd at Kongen kan gi forskrift om saksbehand-

lingsregler for vedtak truffet med hjemmel i kapitlet om sivil arbeidskraftberedskap, herunder fastsette unntak fra bestemmelser i forvaltningsloven. Forskrifter kunne gis under forholdene nevnt i forslag til § 24 e første ledd. Bakgrunnen var at det offentlige vil komme under stort press i sikkerhetspolitisk krise og krig. Forvaltningen vil måtte løse flere oppgaver under sterkt tidspres, og forvaltningsorganer kan miste personell til beredskapsaktører som Forsvaret og Sivilforsvaret. I tillegg kan saksbehandlingsverktøy bli ustabile blant annet som følge av cyberangrep. Særlig i øverste del av krisespekteret vil det neppe være mulig å gjennomføre saksbehandling på samme måte som i fredstid.

Forvaltningsloven § 5 andre ledd vil i slike tilfeller gi hjemmel til å gjøre nødvendige unntak fra forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler. Den fleksibilitet som ligger i flere av forvaltningslovens enkeltbestemmelser vil også kunne imøtekomme behovet for effektiv gjennomføring av krisetiltakene. Departementet mente likevel at det var naturlig med særbestemmelser om hjemmel til å regulere saksbehandlingen, herunder nødvendige unntak fra forvaltningsloven, for å ta hensyn til de særskilte behovene som sivil arbeidskraftberedskap utløser i sikkerhetspolitisk krise og krig.

Forslaget til § 24 e tredje ledd innebar at saksbehandlingsreglene ikke kunne vedtas for mer enn inntil seks måneder av gangen. En alternativ reguleringsform, hvor forvaltningsloven § 5 andre ledd i stedet skulle gjelde som hjemmel for å begrense saksbehandlingsregler i sikkerhetspolitisk krise og krig, ville gi ulik varighet for særskilte saksbehandlingsregler for sivil arbeidskraftberedskap og de øvrige bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap. Forvaltningsloven § 5 andre punktum viser til beredskapsloven § 3, som gir 30 dagers varighet for forskriftsregler. De øvrige bestemmelsene gitt med grunnlag i høringsnotatets lovforslag ville være i inntil seks måneder. Forslaget til § 24 e tredje ledd tok sikte på å sikre helhetlig og effektiv regulering for regelverket om sivil arbeidskraftberedskap.

Departementet la til grunn at en viss grad av kontradiksjon må være i behold i sikkerhetspolitisk krise og krig. Hensynet til kontradiksjon måtte stå sentralt i utformingen av forskrifter gitt med hjemmel i forslaget til § 24 andre ledd. Det må overlates til den enkelte forskrift hvordan kontradiksjon gjennomføres. Begrensninger i kontradiksjon i form av særregler om saksutredning, forhåndsvarsel, begrunnelse og klageadgang måtte også ses i lys av menneskerettslige forpliktelser.

I forslaget til § 24 m tredje ledd ble Kongen gitt hjemmel til å gi forskrifter om at klage over vedtak fattet med hjemmel i høringsforslagets forslag til §§ 24 i og 24 j ikke medførte utsatt iverksetting av vedtaket. Hensikten med vedtak fattet med hjemmel i de to bestemmelsene var å regulere en situasjon utenfor krisespekteret. Departementet foreslo derfor at unntak for utsatt iverksetting kunne gis uten at en situasjon nevnt i § 24 e første ledd var inntrådt. Departementet la vekt på betydningen av at opplysninger gis og forberedende tiltak gjennomføres uten opphold. Departementet viste likevel til at det vil være aktuelt i en slik forskrift å fastsette mulighet til å gi oppsettende virkning i det enkelte vedtak.

### 18.3 Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser har særskilte merknader til forslaget til regulering av saksbehandlingsregler, herunder adgang til å gjøre unntak fra forvaltningsloven. Disse må ses i lys av flere høringsinstansers generelle kritikk av høringsforslagets forhold til rettssikkerhetsgarantier, som er omtalt i andre deler av proposisjonen.

*Hovedorganisasjonen Virke* støtter av hensynet til å fjerne unødvendig tvil, at § 24 m første ledd slår fast at forvaltningsloven kommer til anvendelse. Når det gjelder forslaget i andre ledd, viser Virke forståelse for at staten i sikkerhetspolitisk krise og krig vil komme under stort press, og at saksbehandlingsverktøy kan bli ustabile som følge av cyberangrep. Etter høringsinstansens syn bør likevel vurdere om loven bør fastsette visse minimumsgarantier som ikke kan settes til side, som rett til en viss kontradiksjon og klage. Til forslaget til § 24 m tredje ledd viser Hovedorganisasjonen Virke til at det er stor forskjell på en øvelse som kan igangsettes uten at en krise nødvendigvis er umiddelbart forestående, og opplysningsplikt i en situasjon hvor en krisesituasjon kan være nær. I noen tilfeller vil det være svært viktig for samfunnet at en klage ikke gis utsatt iverksettelse, mens det i andre tilfeller er tvilsomt om saksbehandlingstiden til en klage har effekt på tiltaket som skal iverksettes. Retten til å kunne klage er grunnleggende, og for tilfeller utenfor § 24 e reises det spørsmål om begrunnelsen er sterk nok til å gi så vidt vide fullmaktshjemler. Det kan reguleres nærmere i lovs form når tersklene for utsatt iverksettelse bør kunne inntre i disse tilfellene.

*Befalets Fellesorganisasjon* viser til at forslaget om å gi hjemmel til å gjøre unntak fra forvaltnings-

loven gir en generell adgang til å oppheve forvaltningsloven og dermed også kravet om høring av forskrifter. Høring sikrer at myndighetene har et best mulig grunnlag for vedtak som treffes, og det signaliserer vilje til å lytte til innspill.

*Sjøfartsdirektoratet* viser til at forvaltningsloven krever begjæring om utsatt iverksettelse før utsatt iverksettelse kan gis. Ordlyden i forslaget til § 24 m tredje ledd bør derfor etter deres syn endres, for eksempel ved å slå fast at forvaltningsloven § 42 ikke gjelder eller at det ikke kan gis utsatt iverksettelse.

### 18.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår i ny § 28 f at Kongen kan gi forskrift om saksbehandlingsregler for vedtak truffet med hjemmel i kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap og om at forvaltningsloven og personopplysningsloven helt eller delvis ikke skal gjelde. Bestemmelsen er endret sammenlignet med forslaget i høringsnotatet. Om forholdet til personopplysningsloven se punkt 16.4.2.

Sivilbeskyttelsesloven § 38 i fjerde ledd første punktum slår fast at departementet kan bestemme at vedtak etter denne loven ikke kan kreves grunnlagt eller påklages når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Første ledd gir særregler som åpner for unntak fra forvaltningsloven kapittel IV-VI i saker om tjenesteplikt og utførelse av tjeneste etter kapittel III. Etter § 38 andre ledd kan forhåndsvarsel i andre saker enn de som gjelder kapittel III unnlates dersom antallet parter i saken er stort, et stort antall saker behandles under ett, eller forhåndsvarsel kan medføre at saken forsinkes på en uheldig måte. Tilsvarende gjelder dersom forhåndsvarsel av hensyn til partene ikke er påkrevd. Bestemmelsen gir allerede forholdsvis vidtrekkende muligheter for begrensninger og unntak fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Sivilbeskyttelsesloven § 38 utelukker ikke anvendelse av generalklausulen i forvaltningsloven § 5 andre ledd. Opprinnelig versjon av bestemmelsen ga eksplisitt uttrykk for dette. Senere lovtekniske endringer gir ikke holdepunkter for at dette utgangspunktet er endret.

Bestemmelsen i § 38 er utformet med tanke på gjeldende regulering i sivilbeskyttelsesloven, ikke vedtak om sivil arbeidskraftberedskap. Departementet har vurdert hvorvidt muligheten for å gjøre unntak fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler for vedtak om sivil arbeidskraftbered-

skap etter forslaget her, bør fremgå av § 38, eller om det er hensiktsmessig med særskilt regulering i forslaget til nytt kapittel VII A.

Høringen viser at høringsnotatets forslag til § 24 m andre og tredje ledd kunne oppfattes å gi vidtgående fullmakter til å fravike grunnleggende forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler i sikkerhetspolitisk krise og krig og i arbeidet med forberedende tiltak. Flere høringsinnspill er også kritiske til lovforslagets forhold til grunnleggende rettssikkerhetskrav, hvor forvaltningsrettslige regler om saksbehandling står sentralt. Disse innspillene gir foranledning til å tydeliggjøre departementets intensjon om å foreslå en bestemmelse med mulighet for særlige regler om saksbehandling knyttet til regulering av sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig. De illustrerer videre behovet for å redegjøre for allerede eksisterende unntaksmekanismer i forvaltningslovgivningen, herunder i gjeldende sivilbeskyttelseslov. Det er hensiktsmessig med en noe annen utforming av forholdet til forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler enn forslaget i høringsnotatet.

Departementet fastholder at det for vedtak om sivil arbeidskraftberedskap i tråd med lovforslaget vil være opplagt behov for å legge til rette for effektiv saksgjennomføring. Sivilbeskyttelsesloven § 38 gir uttrykk for dette behovet innenfor gjeldende lovs anvendelsesområde ved at første, andre og fjerde ledd åpner for betydelige avvik fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Hensynene bak slik særregulering gjør seg også gjeldende for de vedtak som vil være aktuelle etter nærværende lovforslag. Sikkerhetspolitisk krise og krig kan tilsi at enkelte regler om forvaltnings-saksbehandling begrenses eller settes til side. Behovet vil avhenge av situasjonen. Departementet viser til at staten vil kunne komme under stort press i sikkerhetspolitisk krise og krig, og at forvaltningen vil måtte løse flere oppgaver under sterkt tidspress. I tillegg kan forvaltningsorganer miste personell til Forsvaret og Sivilforsvaret, som ytterligere vil kunne forsterke kapasitetsutfordringer. Saksbehandlingsverktøy kan dessuten bli ustabile som følge av cyberangrep eller andre forhold. Høringsrunden har ikke gitt grunnlag for å se annerledes på disse utfordringene.

Departementet konstaterer at sivilbeskyttelsesloven § 38 bygger på et utgangspunkt om at enkelte saksbehandlingsregler i forvaltningsloven ikke bør eller kan gjøre seg gjeldende for vedtak innenfor enkelte av lovens virkeområder. Dette har gode grunner for seg. Forvaltningslovens gjeldende system åpner uansett langt på vei for å

se hen til effektivitetsbetraktninger når forholdene krever det. Dette gjelder for eksempel enkelte sider av utrednings- og informasjonsplikten i § 17 og enkelte bestemmelser om dokumentinnsyn. Sivilbeskyttelsesloven § 38 går betydelig lenger i å gjøre unntak fra forvaltningsloven kapittel IV-VI enn hva situasjonsbestemte effektivitetsbetraktninger gir mulighet for. Likevel kan ikke departementet se bort fra at det kan bli behov for situasjonstilpasset anvendelse av andre detaljregler i forvaltningsloven som ikke etter sin ordlyd åpner for det. Dette tilsier mulighet for særregulering av saksbehandlingsregler for vedtak om sivil arbeidskraftberedskap.

Sivilbeskyttelsesloven § 38 fjerde ledd første punktum gir departementet kompetanse til å bestemme at vedtak etter loven ikke krever begrunnelse eller ikke kan påklages når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Bestemmelsen gir uttrykk for en sektorovergripende lovgivervilje i tråd med generalfullmakten i forvaltningsloven § 5 andre ledd. Som nevnt i punkt 18.1, gir sektorspesifikke kriselover av nyere dato mulighet for unntak fra forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler. Det vises blant annet til næringsberedskapsloven § 13 første punktum, helseberedskapsloven §§ 6-2 og 6-3 og smittevernloven § 7-12. Bestemmelsene har ulik utforming og reflekterer ikke fullt ut samme krisespekter som loven her. De har ikke dette forslagens behov og virkeområde for øyet, og er etter departementets vurdering ikke egnet som modell for utforming av særregler om saksbehandling for vedtak om sivil arbeidskraftberedskap. Bestemmelsene synliggjør samtidig at lovgiver anerkjenner behov for unntakshjemler for forvaltnings-saksbehandling, noe også generalfullmakten om unntaksregulering i forvaltningsloven § 5 andre ledd er eksempel på. Særskilt regulering i loven her vil ikke representere en nyskaping i norsk rett. Departementets forslag er i tråd med gjeldende regulering for sivilbeskyttelseslovens øvrige deler som bestemt i sivilbeskyttelsesloven § 38.

Departementet går inn for at ny § 28 f gir Kongen fullmakt til ved forskrift å gi saksbehandlingsregler for vedtak truffet med hjemmel i kapitlet om sivil arbeidskraftberedskap. Med dette gis mulighet for å fastsette særregler i situasjoner der forvaltningslovens regler ikke gir tilstrekkelig grunnlag for hensiktsmessige avveininger mellom rettssikkerhet og effektivitet, eller der situasjonen gjør det nødvendig å supplere forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

Videre foreslår departementet at § 28 f gir Kongen fullmakt til å gi forskrift om at forvalt-

ningsloven og personopplysningsloven «helt eller delvis ikke skal gjelde». Forskriftshjemmelen er tiltenkt situasjoner der sikkerhetspolitisk krise og krig tilsier effektiv saksbehandling av hensyn til målsettingene med sivil arbeidskraftberedskap som går utover gjeldende forvaltningslovs krav til rettsikker saksbehandling. Ved bruk av fullmaktene må kravene i § 28 b om nødvendighet og forholdsmessighet overholdes.

Forslaget til § 28 f må ses i sammenheng med forvaltningsloven § 5 andre ledd, som fastslår at Kongen i statsråd når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet og sikkerhet er i fare kan beslutte at forvaltningsloven eller bestemmelser om saksbehandling i andre forvaltningslover «helt eller delvis ikke skal gjelde». Mekanismen i forvaltningsloven § 5 andre ledd kan også anvendes for vedtak om sivil arbeidskraftberedskap, slik tilfellet er for øvrige deler av sivilbeskyttelsesloven selv om loven § 38 i dag ikke uttrykkelig reflekterer dette. Forvaltningsloven § 5 andre ledd andre punktum viser til at beredskapsloven §§ 3 og 4 «gjelder tilsvarende». Dette innebærer at beredskapslovens ordning med plikt til snarest mulig å legge frem bestemmelsene som lovforslag innen 30 dager etter meddelelse til Stortinget, også gjør seg gjeldende. Det må være opp til Kongen å avgjøre om dette systemet bør gjelde for eventuelle begrensninger i

forvaltningsloven ved vedtak om sivil arbeidskraftberedskap. Utformingen av forslag til § 28 f viderefører intensjonen med høringsnotatets forslag til § 24 m andre ledd.

Departementet viderefører ikke forslaget i høringsnotatet om at loven skal slå fast at forvaltningsloven kommer til anvendelse. Forvaltningsloven gjelder med mindre annet er bestemt og departementet vurderer at det ikke er behov for å gjenta dette i loven. Departementet viderefører heller ikke høringsnotatets forslag til § 24 m tredje ledd, om at Kongen kan gi forskrift om at klage over vedtak fattet med hjemmel i høringsforslagets forslag til §§ 24 i og 24 j ikke skal medføre utsatt iverksetting av vedtaket. Heller ikke slik regulering er påkrevd. Forvaltningsloven § 42 forutsetter at vedtak ikke gis oppsettende virkning med mindre annet er besluttet av forvaltningens eget tiltak eller etter anmodning. Forvaltningsloven § 42 første ledd fjerde punktum stiller krav om at anmodninger om oppsettende virkning skal avgjøres «snarest mulig», og avslag på anmodninger «skal være grunnlagt», jf. § 42 andre ledd andre punktum. Departementet kan ikke utelukke at det i visse situasjoner kan være nødvendig å begrense eller sette disse kravene til side. Muligheten for dette vil ivaretas av forslaget til ny § 28 f.

## 19 Domstolskontroll

### 19.1 Gjeldende rett

---

De offentlige domstolene er en uavhengig statsmakt i vår konstitusjon. Retten for den enkelte til å få avgjort sin sak av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid er slått fast i Grunnloven § 95 første ledd første punktum. Andre punktum sier at rettergangen skal være rettferdig og offentlig. Kravene gjelder i utgangspunktet for både straffesaker og sivile saker. For straff slår Grunnloven § 96 første ledd fast at den må ilegges av en domstol, som på samme måte som Grunnloven § 95 forutsetter tilgang til domstolsbehandling i straffesaker. Av Grunnloven § 89 følger at domstolene har rett og plikt til å prøve om anvendelsen av lov strider mot Grunnloven og om utøvelse av offentlig myndighet strider mot Grunnloven eller formell lov. Grunnloven § 91 gjør det klart at statens myndigheter skal sikre en uavhengig administrasjon av domstolene.

Rett til domstolsprøving og krav til domstolsbehandlingen følger også av menneskerettighetskonvensjoner som Norge er part i. EMK artikkel 6 nr. 1 gir for eksempel rett til domstolsbehandling med tilhørende rettssikkerhetsgarantier for straffesaker og avgjørelser av en rekke sivile saker.

For andre sakstyper enn ordinære straffesaker kan retten til domstolsbehandling begrenses i krigs- og krisetilfeller. Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 gir rom for at det i slike situasjoner er rettmessig å innskrenke enkelte rettssikkerhetskrav knyttet til domstolsbehandling. Innskrenkninger må være forholdsmessige. Kjernen i retten til domstolsprøving kan likevel ikke utfordres. Den enkeltes rett til å kreve domstolsprøving av forhold som berører sivil arbeidskraftberedskap kan derfor ikke settes til side. Det er likevel anledning til å sette vilkår for søksmål og gi regler for domstolenes behandling av sivile krav.

Domstolloven har hjemler som gir rom for organisatorisk fleksibilitet gjennom beslutninger i domstolene eller som følge av forskriftsregulering, se blant annet §§ 3 og 4 (Høyesteretts sete

og sammensetning), §§ 10, 11 og 18 (lagmannsrettene) og §§ 19 og 25 (tingrettene), § 38 om overføring til annen domstol av samme orden når særlige grunner gjør det påkrevd, og § 40 om høyere retts avgjørelse av saker som i utgangspunktet ligger til lavere instans. Bestemmelser som dette gjør seg også gjeldende i krigs- og krisetilfeller. Verken tvisteloven eller straffeprosessloven har særregler beregnet på sikkerhetspolitisk krise eller krig. I reglene om domstolenes saksstyring og -håndtering i de to lovene ligger likevel et ikke ubetydelig rom for skjønn hos den enkelte dommer, som også gjør seg gjeldende i krigs- og krisetilfeller.

### 19.2 Forslaget i høringsnotatet

---

Departementet foreslo i høringen en bestemmelse i § 24 n første ledd om at Kongen under de forhold som nevnt i § 24 e kan gi forskrift om behandling av søksmål om gyldigheten av vedtak om sivil arbeidskraftberedskap og krav om erstatning som følge av vedtak, samt adgangen til midlertidig sikring. Det ble i andre ledd foreslått at Kongen ved forskrift kunne fastsette at søksmål som nevnt i første ledd ikke kunne reises uten at vedkommende part hadde nyttet sin adgang til å klage over vedtaket. Forslaget til andre ledd gjaldt uten hensyn til om situasjoner som nevnt i § 24 e var inntrådt.

Departementet la til grunn at tiltak om sivil arbeidskraftberedskap vil kunne utløse søksmål mot staten fra den enkelte, og at dette vil kunne sette domstolsapparatet under betydelig press. Departementet mente det kunne være nødvendig med omorganisering, endringer i sammensetning av den enkelte domstol og at domstolene virket uavhengig av rettskretsene fastlagt for ordinære samfunnsforhold. Det ble antatt at domstollovens regler ivaretar de fleste organisatoriske utfordringer som sikkerhetspolitisk krise og krig ville føre med seg, og at prosesslovene ville ivareta grunnleggende rettssikkerhetsbehov i en slik situasjon. Departementet viste til at Koronakommisjonen i NOU 2021: 6 anbefalte at myndighetene burde

avklare flere problemstillinger knyttet til domstolene i krisesituasjoner, og at disse anbefalingene var til vurdering i departementet. Det var likevel behov for parallelt å vurdere nødvendige tilpasninger for domstolene med sikte på regulering av sivil arbeidskraftberedskap.

Departementet presiserte at adgangen til domstolene er en viktig rettssikkerhetsgaranti, og at kjernen i retten til domstolsprøving står fast selv når landet står overfor sikkerhetspolitisk krise eller krig. Det ble likevel antatt at presset på domstolsapparatet ved iverksettelse av sivil arbeidskraftberedskap vil være betydelig og kunne utløse behov for tilpasninger.

Forslaget om å kunne gi forskrift om at klageadgangen skal være uttømmende benyttet før søksmål om vedtak knyttet til sivil arbeidskraftberedskap kan reises, var begrunnet i hensynet til en effektiv og hensiktsmessig bruk av forvaltningens og domstolenes ressurser.

Departementet reiste spørsmålet om midlertidig sikring, og særlig midlertidig forføyning etter tvisteloven kapittel 34, fullt ut kunne opprettholdes i sikkerhetspolitisk krise og krig. Rettens skjønnsmessige kompetanse til å avgjøre om krav om midlertidig sikring skal etterkommes, gjør seg også gjeldende i krigs- og krisetilfeller selv om skjønnskompetansen ikke er utformet med dette for øyet. Departementet pekte på at en avgjørelse om å ikke etterkomme et krav om midlertidig sikring forutsetter forutgående saksbehandling som etter omstendighetene kan legge beslag på ressurser i den enkelte domstol som i sikkerhetspolitisk krise eller krig burde vært brukt på mer tvingende domstolsoppgaver, som dømmende virksomhet i straffesaker og avgjørelsen av sivile krav knyttet til sivil arbeidskraftberedskap. Derfor mente departementet at det var gode grunner for at Kongen kunne avgjøre om det vil være behov for ulike former for begrensninger i eller unntak fra adgangen til å anmode om midlertidig sikring, herunder midlertidig forføyning.

### 19.3 Høringsinstansenes syn

En rekke høringsinstanser har gitt uttrykk for at de ikke støtter forslaget om domstolskontroll i den formen som ble foreslått i høringen. Innvendingene er særlig rettet mot forslaget i § 24 n første ledd.

*Norges Høyesterett* viser til at domstolene har som oppgave å prøve lovligheten av forvaltningens vedtak og at det også ved fullmaktslovgivning i krigs- og krisetilfeller bør utvises forsiktighet med

å åpne for forskriftsregulering som begrenser kontrollen. Det vises til at adgangen til å få midlertidig avgjørelse for at et ulovlig vedtak ikke kan iverksettes, kan være viktig for at domstolskontrollen virker i praksis. Ved behov for midlertidige endringer i prosessregelverket i sikkerhetspolitisk krise eller krig, bør de ulike sakstyper i domstolene vurderes samlet og så langt som mulig i tett dialog med domstolene. Behov for mindre ressurskrevende behandling bør møtes med mindre tilpasninger i prosessregelverket.

*Oslo tingrett* mener det er betenkelig at Stortinget ved å vedta en lov i tråd med forslaget overlater til regjeringen i en krise å regulere domstolskontrollen. Tingretten bemerker at ordlyden i forslaget første ledd er vid, og at en forskrift innenfor ordlyden vil kunne komme i konflikt med retten til domstolsprøving ved at ordlyden åpner for regulering også ut fra andre hensyn enn domstolenes kapasitet. Det bør vurderes lovfesting av innskrenkningene, eventuelt bør forskriftshjemmelen presiseres. Et alternativ til forslaget er å lovfeste at domstolleder i krisesituasjoner, av hensyn til domstolenes kapasitet, kan bestemme hvordan saker prioriteres, eventuelt overføres til andre domstoler, før saken tildeles den enkelte dommer. Det kan også være aktuelt å behandle utvalgte prinsippaker. Tingretten mener videre at kombinasjonen av krav til uttømt klagerett i andre ledd og muligheten i første ledd til å regulere «adgangen» til midlertidig forføyning, vil gi den utøvende makt stor mulighet til å skyve domstolskontrollen så langt frem i tid at den får mindre verdi. Det stilles også spørsmål ved at kompetansen legges til «Kongen» og ikke «Kongen i statsråd».

*Domstolsadministrasjonen* støtter ikke forslaget og viser til innspillene fra Norges Høyesterett og Oslo tingrett. Forslaget kan komme i konflikt med retten til domstolsprøving. I stedet for begrensning i prøvingsadgangen bør det i loven gis fullmakt for Domstoladministrasjonen, eventuelt sammen med domstolene, til å foreta prioriteringer utover dagens regelverk mellom ulike sakstyper og innenfor domstolenes samlede ressurser. For midlertidig forføyning kan det fastsettes økt bruk av skriftlig behandling der begjæring ikke tas til følge.

*Den norske dommerforening, fagutvalg for menneskerettigheter* viser til at Grunnloven § 89 setter grenser for hvor langt prøvingsretten kan innskrenkes, herunder i spørsmål hvor det skjer prøving opp mot menneskerettslige forpliktelser, jf. også Grunnloven § 92. Det pekes på at domstolene ved forslaget langt på vei kan bli satt ut av

spill i kontrollen av om det generelle forholdsmessighetskravet er oppfylt. Høringsinstansen mener videre at forslaget er for vidt formulert, og at eventuelle begrensninger i stedet bør knyttes til de enkelte bestemmelser i tvisteloven som kan være i behov for endringer i sikkerhetspolitisk krise og krig. Departementets frykt for at lovpålagte krav til saksforberedelse i saker om midlertidig sikring synes overdrevet; saksbehandlingen er allerede etter gjeldende regler effektiv.

*Norges institusjon for menneskerettigheter* erkjenner at en krisesituasjon kan vanskeliggjøre domstolsbehandling- og kontroll og at det kan være behov for særskilt regulering. Det bør imidlertid klargjøres at den foreslåtte fullmakten til å regulere domstolskontroll kun skal kunne benyttes til å effektivisere, ikke begrense, domstolskontrollen. Det reises spørsmål ved om det overheadet er adgang til kategorisk å ta bort adgangen til midlertidig sikring av hensyn til forpliktelsene i EMK, og det vises til at EØS-retten stiller krav til domstolsprøving.

Også *Advokatforeningen, Landsorganisasjonen i Norge, Næringslivets Hovedorganisasjon, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, Hovedorganisasjonen Virke, Arbeidsgiverforeningen Spekter, Norsk Sjømannsforbund, Norsk militærjuridisk forening, Kommunesektorens organisasjon* og professor *Benedikte Moltumyr Høgberg* er kritiske til forslaget, i det vesentlige langs samme linjer som nevnt over.

*Hovedorganisasjonen Virke* er ikke uenig i at alminnelig saksbehandling i krisesituasjoner – eller i forkant av dem – kan ta for lang tid og ha uheldige effekter på myndighetenes muligheter til å gjøre tiltak for å motvirke krisen eller dens virkninger. Høringsinstansen stiller likevel spørsmål ved om det for alle tilfeller der § 24 e ikke er inntrådt, skal bestå en hjemmelsfullmakt til å kreve at klagemuligheter er uttømt. Dette åpner for myndighetsmisbruk. Departementet bør vurdere om rammene for hjemmelen bør nærmere reguleres i lov.

*Sjøfartsdirektoratet* viser til at forslaget til § 24 m innebærer mulighet for å begrense eller helt sette til side muligheten for forvaltningsklage, og at forslaget i § 24 n andre ledd må vurderes i lys av dette.

## 19.4 Departementets vurdering

Domstolene som uavhengig statsmakt er grunnleggende for vår statsform, og konstitusjonelt forankret i flere av Grunnlovens bestemmelser. Uav-

hengig domstolskontroll er også beskyttet av sentrale menneskerettighetskonvensjoner, hvor blant annet EMK artikkel 6 står sentralt. Etter høringen har departementet kommet til at det ikke foreslås egne fullmakter til å regulere domstolskontroll for sivil arbeidskraftberedskap.

Høringsnotatets forslag til bestemmelsens første ledd tok sikte på å gi den utøvende makt fullmakt til i særskilte tilfeller i sikkerhetspolitisk krise og krig å fastsette enkelte begrensninger i domstolenes behandling av sivile krav knyttet til vedtak om sivil arbeidskraftberedskap. Forslaget omfattet ikke strafferettslige krav. Hensikten var gi domstolene bedre forutsetninger for å virke effektivt i rettsstatens tjeneste i sikkerhetspolitisk krise og krig, enn hva dagens bestemmelser i domstoloven og den sivile prosesslovgivningen kunne gi. Departementet la blant annet til grunn at adgangen til og behandlingen av spørsmål om midlertidig sikring, herunder midlertidig forføyning, kunne være bedre egnet for visse begrensninger av kapasitetshensyn, enn den ordinære domstolsbehandlingen av krav knyttet til gyldigheten av vedtak og erstatning som følge av pålegg om sivil arbeidsberedskap.

Departementet er som høringsinstansene oppatt av at det utvises betydelig varsomhet med å gripe inn i domstolenes virksomhet også i sikkerhetspolitisk krise og krig. Muligheten til å regulere domstolskontroll ved konstitusjonell nødrett er ikke tema for forslaget til endringer i sivilbeskyttelsesloven om sivil arbeidskraftberedskap. Lovforslaget som helhet bygger videre på forutsetningen om at staten ikke fraviker internasjonale menneskerettigheter. Det ligger i dette at lovforslaget om domstolskontroll i sikkerhetspolitisk krise og krig var ment å være et mindre inngripende reguleringsalternativ enn hva konstitusjonell nødrett og menneskerettslig derogasjon gir mulighet for.

Ikke alle aspekter ved domstolenes funksjon i krigs- og krisetilfeller har sikre rettslige rammer. Begrensninger i domstolenes virksomhet i situasjoner som utløser konstitusjonell nødrett og derogasjon har overføringsverdi for spørsmålet om rekkevidden i sikkerhetspolitisk krise og krig av domstolsprøving med vedtak om sivil arbeidskraftberedskap og erstatningskrav knyttet til slike. Departementet deler høringsinstansenes syn om at Grunnloven og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner innskrenker Stortingets mulighet til å overlate til regjeringen i sikkerhetspolitisk krise og krig å regulere i forskrift ulike aspekter ved domstolenes virksomhet og domstolskontrollen i de sivile sakstyper som forslaget



retter seg mot. Det er imidlertid ikke opplagt hvor grensen for det tillatte går.

Som nevnt i høringsnotatet har domstolloven og tvisteloven mekanismer beregnet på fleksibel dømmende virksomhet under ordinære samfunnsforhold som også kan tjene viktige funksjoner i sikkerhetspolitisk krise og krig. Flere høringsinstanser, herunder domstolene selv, har pekt på at gjeldende prosesslovgivning gir mulighet for saksprioritering, saksstyring og sakshåndtering. Verken domstolloven eller tvisteloven har imidlertid bestemmelser som er særskilt rettet inn mot slike situasjoner, og det er ikke gitt hvordan gjeldende regler som gir rom for fleksibilitet vil slå ut i slike tilfeller. Skjønnsutøvelsen kan også innebære ulik praksis mellom dommere og domstoler.

I høringsnotatet viste departementet til at Koronakommisjonen i NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien* anbefalte at myndighetene burde avklare flere problemstillinger knyttet til domstolene i krisesituasjoner, og at anbefalingene var til vurdering i departementet. Departementet har merket seg at aktører tilhørende den dømmende makt i høringsrunden har gitt uttrykk for at også eksisterende regulering i domstolloven og prosesslovene gir domstolene fleksibilitet for effektiv sakshåndtering. Også i lys av dette foreslår departementet at forslaget om domstolskontroll ikke videreføres i proposisjonen her.

Høringsnotatets forslag til bestemmelsens andre ledd, om muligheten for å sette vilkår om uttømt klageadgang før domstolsprøving, har også hatt som siktemål å gjøre domstolene bedre i stand til å prioritere kjerneoppgaver i sikkerhetspolitisk krise og krig. Departementet legger til

grunn at dette forslaget som sådan ikke reiser samme motforestillinger som forslaget til første ledd.

Departementet fastholder at behovet for å frigjøre kapasitet for å prioritere kjerneoppgaver i domstolene tilsier mulighet for den utøvende makt til å bestemme at domstolsprøving av rettskrav knyttet til vedtak om sivil arbeidskraftberedskap først kan skje når vedkommende part har uttømt forvaltningsklagesystemet. Et slikt virkemiddel retter seg mot borgerne og virker direkte inn på forvaltningens kapasitet. Det overlater til forvaltningen selv å avgjøre om det er hensiktsmessig i situasjonen å være førstelinje i spørsmål om lovligheten av vedtak knyttet til sivil arbeidskraftberedskap. Også for forvaltningen er lovlighet og rettsikkerhet styrende prinsipper. Et slikt virkemiddel utgjør ingen innskrenkninger i domstolenes virksomhet, men kan ha den effekt at færre rettsspørsmål trenger å få sin løsning i domstolene.

Flere forvaltningslover setter vilkår om uttømming av forvaltningsklagesystemet før det reises søksmål. Forvaltningsloven § 27 b gir det forvaltningsorgan som har truffet vedtak kompetanse til å bestemme at søksmål om gyldigheten av vedtaket og krav om erstatning som følge av vedtaket ikke kan reises før klageadgangen er uttømt. Bestemmelsen fastsetter videre at det i slike tilfeller er en seksmånedersfrist for å reise søksmål regnet fra klage første gang ble fremsatt. Departementet ser det slik at forvaltningsloven § 27 b ivaretar de behov som var reflektert i høringsnotatets forslag. Departementet viser også til at forslag til § 28 f om saksbehandlingsregler vil gi tilstrekkelig hjemmel for eventuelle nødvendige unntak fra forvaltningsloven § 27 b.

## 20 Straff og andre tvangsmidler

### 20.1 Gjeldende rett

#### 20.1.1 Det strafferettslige lovkravet

Muligheten for å bli møtt med straff ved overtredelse av plikter skjerper kravet til forankring i formell lov, jf. Grunnloven § 96 første ledd og EMK artikkel 7 nr. 1. Det strafferettslige lovkravet innebærer at det må fremgå av lov vedtatt av Stortinget at overtredelse kan straffes, hvilken straffereaksjon som er aktuell og den ytre straffesammenheng dersom straffen er fengsel. Enkelte detaljer i pliktene som kan medføre straffansvar kan fremkomme av forskrift så lenge kompetansen følger av fullmakt vedtatt av Stortinget i lovs form.

Som nærmere omtalt i punkt 3.3 om det strafferettslige lovkravet, må bestemmelser som kan danne grunnlag for straff være utformet så klart at det i de fleste tilfeller ikke vil være tvil om en handling rammes av regelen, og at det er mulig å forutse at straff kan bli følgen av at regelen brytes. Det stilles krav til språklig klarhet i utformingen av de pliktene som kan medføre straff hvis de ikke overholdes. Høyesterett formulerer det slik at det endelige tolkningsresultatet må ha tilstrekkelig forankring i ordlyden, slik at hensynet til forutberegnelighet ivaretas. Klarhetskravet er i en viss utstrekning situasjonsavhengig, og ordlyden må forstås i lys av et bredere rettskildetilbud i tråd med alminnelig juridisk metode.

#### 20.1.2 Sivilbeskyttelseslovens regulering av straff

Straffebestemmelsen i sivilbeskyttelsesloven § 37 angir hvilke handlinger eller unnlater som skal kunne straffefølges. Bestemmelsen følger langt på vei oppsett og innhold i forsvarsloven § 84.

Bestemmelsen omfatter for det første brudd på plikter etter lovens §§ 7, 8 og 9 om tjeneste i Sivilforsvaret. For det andre omfattes overtredelser av bestemmelser som skal bidra til å understøtte de sivile beskyttelsestiltakene i loven.

Ved tjeneste i Sivilforsvaret medfører det straff med bot å forsettlig eller uaktsomt å bryte opplys-

nings- eller meldeplikten, å ikke møte til rekrutteringsmøte eller ikke møte til tjeneste eller å forlate tjenesten uten tillatelse. Det samme gjelder forsettlig unndragelse fra undersøkelser eller prøver. Overtredelser av disse bestemmelsene som begås i den hensikt å unndra seg tjenesten i Sivilforsvaret, straffes etter femte ledd med fengsel inntil 2 år.

#### 20.1.3 Straff ved brudd på bestemmelser om arbeids- og tjenesteplikt etter annet regelverk

Beredskapsloven § 19 fastslår at straffen er bøter eller fengsel inntil 3 år ved forsettlig overtredelser og fengsel inntil 1 år ved uaktsomt overtredelse av bestemmelser utferdiget med hjemmel i den generelle fullmaktsbestemmelsen i § 3. Høyere straff kan ilegges dersom forholdet rammes av strengere straffebud. En finner lignende utforming av straff og straffenivå i annen beredskapslovgivning. Selv om ordningene varierer, har det ikke vært tradisjon for strengere strafferammer enn dem beredskapsloven gir uttrykk for.

Helseberedskapsloven § 6-5 fastsetter at den som forsettlig eller uaktsomt overtrer loven eller forskrifter eller pålegg som er gitt med hjemmel i loven, straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder, hvis forholdet ikke rammes av et strengere straffebud.

Forsvarsloven § 84 oppstiller straffansvar i form av bot for den som forsettlig eller uaktsomt bryter opplysnings- eller meldeplikten etter §§ 8 og 58, lar være å møte til sesjon etter § 9 eller lar være å møte til tjeneste etter § 19. Medvirkning straffes ikke. Tilsvarende som etter sivilbeskyttelsesloven straffes med fengsel inntil 2 år den som med hensikt unndrar seg tjeneste i Forsvaret ved å bryte opplysnings- eller meldeplikten, lar være å møte til sesjon, unndrar seg undersøkelser etter § 10 eller bryter reiseforbud etter § 16 bokstav e. Av sjettede ledd fremgår at brudd på møteplikten etter § 19 kan straffes etter militær straffelov §§ 34 og 35. Møteplikten omfatter også personer som etter forsvarsloven § 25 har inngått kontrakt med Forsvaret om tjenesteplikt og utvidet tjenes-

teplikt. Syvende ledd slår fast at det med forskrift med hjemmel i §§ 8, 9, 10, 16 e og §§ 19, 20 og 63 kan fastsettes straff for brudd på angitte forskriftsbestemmelser.

Militær straffelov kapittel 4 regulerer ulovlig fravær, rømming og annen unndragelse fra krigstjeneste. Unndragelse fra militær tjeneste, herunder verneplikt, rammes av §§ 34 og 35, og § 36 rammer den som gjør seg tjenestedyktig i den hensikt å unndra seg militærtjeneste.

#### 20.1.4 Medvirkning og forsøk

Straffansvar for medvirkning til og forsøk på overtredelse av straffebud er regulert i straffeloven, henholdsvis i §§ 15 og 16. Med mindre noe annet er særskilt regulert, er utgangspunktet at medvirkning til og forsøk på straffbare lovbrudd er straffbart (for forsøk dersom lovbruddet kan medføre fengsel i 1 år eller mer).

Sivilbeskyttelsesloven § 37 tredje ledd har særskilt unntak fra ansvar for medvirkning til overtredelse av bestemmelsens første og andre ledd om brudd på plikter etter lovens §§ 7, 8 og 9 om tjeneste i Sivilforsvaret. For de øvrige bestemmelsene i § 37 er det ikke oppstilt unntak, slik at også medvirkning er straffbart. Tilnærmingen i sivilbeskyttelsesloven § 37 er inspirert av lignende bestemmelse i forsvarsloven § 84, som gjør unntak for medvirkningsansvar for overtredelser knyttet til blant annet opplysnings- og meldepplikten og plikt til å møte til sesjon og til tjeneste.

Unndragelse fra militær tjeneste, herunder verneplikt, rammes blant annet av militær straffelov §§ 34 og 35. Etter §§ 34 og 35 henholdsvis tredje og fjerde ledd rammes også enkelte medvirkningshandlinger, og i krigstid utvides virkeområdet, jf. loven § 9 nr. 3 til 5, til blant annet å omfatte «enhver» som overtrer nærmere bestemte straffebud i lovens tredje del (krigsartiklene). Det er dermed også straffansvar for sivile for medvirkning til overtredelse av militær straffelov §§ 34 og 35 om tjenesteunndragelse.

#### 20.1.5 Nødrett

Gjennomføring av sivil arbeidsplikt i områder med krigshandlinger eller der det er risiko for å bli utsatt for væpnet angrep med videre, reiser spørsmål om forholdet til strafferettslige nødrettsbetraktninger.

Det følger av straffeloven § 17 at en handling som ellers ville være straffbar er lovlig når «den blir foretatt for å redde liv, helse, eiendom eller en annen interesse fra en fare for skade som ikke kan

avverges på annen rimelig måte» og «denne skaderisikoen er langt større enn skaderisikoen ved handlingen». Der vilkårene er oppfylt vil straffefrihet på grunnlag av nødrett kunne påberopes, med mindre noe annet er særskilt regulert.

I merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 30.1 fremgår at det kreves at interessen som trues må være lovlig for at den vernes av nødrett, og lovligheten bedømmes objektivt. Det avgjørende er om rettsgodets art er lovlig. Videre understrekes at nødhandlingen kan foretas i egen og andres interesse, for eksempel for å redde eget liv eller helse eller livet eller helsen til en tredjeperson. Videre uttales at interesseavveiningen står sentralt i nødrettsvurderingen og at loven legger opp til en sammenligning mellom skaderisikoen ved ikke å gripe inn og skaderisikoen som nødrettshandlinger fører med seg.

På side 418–419 fremgår blant annet følgende om interesseavveiningen:

«Interesseavveiningen vil ofte kunne reise vanskelige spørsmål. Det gjelder særlig dersom verdiene som må avveies mot hverandre, ikke er direkte sammenlignbare (inkommensurable). Dersom det er en økonomisk interesse på den ene siden og fare for liv eller helse på den andre siden, må den økonomiske interessen i utgangspunktet vike, jf. delutredning V side 91. Situasjonen kan stille seg annerledes dersom personen som faren truer, har en utsatt stilling, som for eksempel ansatte i politiet eller brannvesenet.»

For militære tjenestepliktige slår militær straffelov § 26 fast at frykt for personlig fare ikke kan utelukke straff eller begrunne nedsatt straff. Dette utgjør et regulert unntak fra nødretten for straffebudene etter militær straffelov. Noen tilsvarende regulering har ikke gjeldende regelverk om siviles plikter i beredskapssituasjoner.

Et annet aspekt av nødrettens betydning for bestemmelsene om sivil arbeidskraftberedskap, er når etterlevelse av tiltakene medfører brudd på andre forpliktelser. Lov om militære rekvisisjoner § 18 regulerer problemstillingen i rekvisisjons-tilfeller. Der fremgår det at den som på grunn av rekvisisjonen ikke kan oppfylle andre offentlige eller private forpliktelser, fritas for straff og erstatning som manglende oppfyllelse ellers ville ha medført. Dette representerer særskilt regulering om fritak for straff ved brudd på andre forpliktelser som har bakgrunn i rekvisisjonen etter loven.

### 20.1.6 Sivil status i væpnet konflikt

Som omtalt i punkt 3.9, følger det av Genèvekonvensjonenes første tilleggsprotokoll artikkel 50 (1) og (2) at en sivil person er enhver som ikke tilhører de væpnede styrker, og sivilbefolkningen omfatter alle som er sivile. Sivile personer og andre som ikke tar del i fiendtligheter, skal ikke gjøres til gjenstand for angrep, og de skal beskyttes fra virkningene av angrep og andre former for fiendtligheter så langt det er praktisk mulig. Utilsiktet skade på sivile personer eller objekter som ikke står i forhold til den forventede militære fordel ved angrepet, er ulovlig.

Etter Genèvekonvensjonenes første tilleggsprotokoll artikkel 58 (a) skal staten gjøre det som er praktisk mulig for å begrense virkningene av angrep på områder som er under egen kontroll. Sivile personer og sivile objekter under en konfliktparts kontroll skal så langt det er praktisk mulig flyttes bort fra områder i nærheten av lovlig mål. Slik evakuering kan kun gjøres ut ifra hensynet til de sivils sikkerhet. Etter artikkel 58 (b) skal staten videre så langt som mulig unngå å plassere militære mål innenfor eller i nærheten av tett befolkede områder. Der en ikke har kunnet unngå slik plassering, vil en måtte vurdere evakuering ved trussel om eller utbrudd av væpnet konflikt.

### 20.1.7 Tvangsfullbyrdelse av krav på annet enn penger

Tvangsfullbyrdesloven kapittel 13 regulerer tvangsmessig gjennomføring av krav på annet enn penger. Slik gjennomføring forutsetter særskilt angitt tvangsgrunnlag i lov, jf. tvangsfullbyrdesloven §§ 13-1 og 13-2 første ledd. Tvangsfullbyrdelse skjer ved at tingretten ved kjennelse pålegger saksøkte løpende mulkt for hver dag eller uke som går uten at handleplikten blir oppfylt, jf. § 13-14 første ledd. Det følger av § 13-14 fjerde ledd at løpende mulkt ikke kan anvendes for å fremtvinge tjeneste i arbeidsforhold eller tvinge noen til å motta noen som er ansatt i slik tjeneste.

## 20.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet viste i høringsnotatet til at sivil arbeidskraftberedskap er begrunnet i sterke samfunnsmessige hensyn og at alvoret i overtredelse tilsier straff som sanksjonsform, i tråd med alminnelige prinsipper for kriminalisering.

Departementet foreslo et nytt syvende ledd i sivilbeskyttelsesloven § 37 om straff for den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av forslaget til kapittel om sivil arbeidskraftberedskap der det er fastsatt i forskrift at overtredelse er straffbart. Det kan i forskrift fastsettes lavere strafferammer, eller at overtredelse bare er straffbart på nærmere vilkår. Det vil være formålstjenlig at forskriften gjentar lovforslagets strafferegulering. Den foreslåtte strafferammen med bot eller fengsel inntil tre år tilsvarende strafferammen etter beredskapsloven.

Departementet la til grunn at brudd på arbeidsplikten i praksis vil utgjøre det viktigste nedslagsfeltet for straffebestemmelsen. Straff vil imidlertid også kunne være aktuelt etter andre bestemmelser. Særlig gjelder dette tilsidesettelse av pliktene etter forslaget § 24 i (forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking) og § 24 j (opplysningsplikt). Det ville bero på forholdene hvorvidt brudd på pliktene utgjør uaktsomme eller forsettlige overtredelser, og hvor grove brudd det vil være tale om med tanke på straffutmålingen. De nødvendige differensieringene burde overlates til domstolene.

Departementet uttalte videre at forslagene til §§ 24 f og 24 g om regulering av adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold og nærmere regulering av arbeids- og tjenesteforhold dreier seg om inngrep i avtaleforholdene mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Likevel vil det være avtalen som regulerer den enkeltes arbeidstaker eller tjenesteyters forpliktelser. Brudd på plikt til å yte arbeid eller tjeneste fastsatt ved forskrift i medhold av §§ 24 f og 24 g er derfor regulert på avtalegrunnlag. Etter departements syn burde den enkelte arbeidstaker eller tjenesteyters brudd på slike plikter ikke omfattes av forslaget til straffebestemmelse, men i stedet møtes med privatrettslige virkemidler. Regulering i forskrift gitt med hjemmel i §§ 24 f og g kan imidlertid også direkte forplikte virksomheter. For virksomheters brudd på disse pliktene vil foretaksstraff kunne bidra til å sikre ønsket effekt av reguleringen. De generelle reglene om foretaksstraff i straffeloven §§ 27 og 28 kommer til anvendelse.

Både medvirkning til og forsøk på å unndra seg forpliktelsene etter lovforslaget kan aktualiseres i sikkerhetspolitisk krise og krig. De samme hensyn som begrunner straff taler for at også medvirkning og forsøk bør kunne straffes. De alminnelige reglene om dette i straffeloven §§ 15 og 16 burde derfor komme til anvendelse.

Uten særskilt regulering vil straffrihet ved nødrett kunne påberopes etter straffeloven § 17.

Departementet gikk ikke inn for å innta særregler i lovforslaget, for eksempel om at frykt for personlig fare ikke kunne begrunne bortfall av straffansvar eller nedsatt straff ved overtredelse. For militær tjenesteplikt bestemmer militær straffelov § 26 dette. Øvrige regler om sivil arbeids- og tjenesteplikt har ikke tilsvarende særregulering. Frykt for personlig fare står i en annen kategori for sivilbefolkningen enn for militært personell. Departementet la til grunn som tvilsomt om regulering av forholdet til nødrett er egnet til å bidra ytterligere enn straffetrusselen selv til at flest mulig etterkommer pålegg gitt i medhold av lovforslaget. I vurderingen av om nødrett kan påberopes etter straffeloven § 17 vil offentlige interesser som tilsier sivil arbeidskraftberedskap kunne ha stor vekt i den konkrete avveiningen som bestemmelsen gir anvisning på. Departementet la til grunn at frykt for personlig fare som enhver som skal utføre arbeid i sikkerhetspolitisk krise og krig vil kunne kjenne på, ikke i seg selv vil være tilstrekkelig for å utløse nødrett.

### 20.3 Høringsinstansenes syn

*Forsvarsbygg* støtter at brudd på de foreslåtte bestemmelsene bør være straffebelagt. Det er nødvendig særlig av preventive årsaker at brudd på arbeidsplicht har konkret og inngripende konsekvens. Det bemerkes likevel at det i praksis er av mindre betydning for den som pålegges arbeidsplicht hvorvidt brudd på plikten medfører bøter eller fengselsstraff. Straff for manglende etterlevelse vil heller ikke dekke behovet for konkret arbeidskraft i en krevende situasjon. Det bør vurderes å innta regulering om mulig håndheving av arbeidsplichten, for eksempel ved avhenting av personer som unnlater å møte. Dette er situasjonen for alminnelig verneplikt etter lov om militær politimyndighet § 13. Det stilles spørsmål ved om personer med sivil arbeidsplicht tilknyttet oppgaver i forsvarssektoren i en krigssituasjon vil være underlagt militær straffelov, jf. loven § 9 nr. 3.

*Forsvarsdepartementet* ser behov for klargjøring av forholdet til straffansvar for brudd på tjenesteplikten etter forsvarsloven § 25 og § 25 a. I medhold av forsvarsloven § 25 kan Forsvaret inngå kontrakt om tjenesteplikt med personer uten verneplikt og utvidet tjenesteplikt for vernepliktige. Personer som inngår slik kontrakt har samme rettigheter og plikter som personer med lovpålagt verneplikt, jf. sjettedde. Brudd på møteplikten etter § 19 er straffsanksjonert etter forsvarsloven § 84 første ledd og kan etter sjettedde

straffes etter militær straffelov §§ 34 og 35. Videre kan Forsvarsdepartementet og underliggende etater inngå kontrakt om tjenesteplikt med sivilt tilsatte i virksomheten i medhold av forsvarsloven § 25 a, og det skal fremgå av kontrakten at den sivilt tilsatte er tjenestepliktig etter forsvarsloven § 2.

*Forsvarsmateriell* anbefaler klargjøring av hvilke forhold som kan medføre straff. *Øst politidistrikt* uttaler tilsvarende at den foreslåtte lovgivningsteknikken kan gjøre det vanskelig for den enkelte å forutse sin rettsstilling. Høringsnotatet viser til at det ikke er påkrevd at formell lov regulerer detaljene i pliktene. Grunnlaget for dette tilsier nærmere vurdering av behovet for språklig klarhet i loven eller på annen måte.

*Kommunesektorens organisasjon* uttaler at straff kan være en hensiktsmessig reaksjon, men etterlyser bredere utredning av spørsmålene som oppstår. Straff er ingen ideell motivasjon for å håndtere oppgaver i og utenfor en krise. Utgangspunktet må være tillit til at arbeidsgivere og arbeidstakere forholder seg til sine plikter. Erfaring fra pandemien tilsier ikke et åpenbart behov for sanksjonering av brudd på arbeidsplicht med straff, selv om det kan være gode grunner for det. Det pekes videre på at den foreslåtte strafferammen i utgangspunktet er strengere enn etter forsvarsloven. Også *Norsk militærjuridisk forening* bemerker at den foreslåtte strafferammen er høyere enn strafferammen for forsettlig unndragelse av militærtjeneste etter forsvarsloven.

*Riksadvokaten* viser til straffeprosessloven § 466 om at «Riksadvokaten utpeker et antall tjenestepersoner i påtalemyndigheten som skal ha ansvar for å behandle straffesaker med tilknytning til Forsvaret når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare». Av andre punktum fremgår at utpekt personell etter søknad fra riksadvokaten har «fritak fra tjeneste i Forsvaret ved krig, når krig truer og ved styrkeoppbygging». Det kan være grunnlag for presisering av at utpeking av personell etter straffeprosessloven § 466 går foran eventuell utpeking av samme gruppe tjenestepersoner etter de foreslåtte bestemmelsene om sivil arbeidskraftberedskap i sivilbeskyttelsesloven. Dette kan virke inn på hvilken straffebestemmelse som kommer til anvendelse ved eventuelt brudd på plikten.

*Hovedorganisasjonen Virkee* stiller spørsmål ved behovet for strengere strammeramme enn utgangspunktet etter forsvarsloven. Forslaget til lovbestemmelse bør ledsages av krav til forholdsmessighet mellom overtredelse og sanksjon. Det

vises videre til at unnlatelse av å utføre arbeid eller tjeneste etter en avtale som ikke lenger kan sies opp (høringsnotatets forslag til § 24 h), bare kan møtes med privatrettslige midler.

## 20.4 Departementets vurdering

### 20.4.1 Straff ved brudd på bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap

Departementet legger til grunn at styresmaktene som utgangspunkt har tillit til at arbeidsgivere og arbeidstakere forholder seg til de plikter som pålegges dem vedrørende sivil arbeidskraftberedskap. Forslaget til bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap er begrunnet i sterke samfunnsmessige hensyn. Departementet legger til grunn at de fleste samfunnsborgere og virksomheter av den grunn vil følge pålagte plikter. Etter departementets vurdering er det likevel nødvendig med et tilstrekkelig virkemiddelapparat for effektiv etterlevelse av tiltak som lovforslaget gir grunnlag for å iverksette.

Høringen har vist at det kan være ulike oppfatninger om hvorvidt straff er hensiktsmessig reaksjonsform. Departementet har sett hen til prinsippene for kriminalisering slik de blant annet er omtalt i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 7.5. Atferd bør bare gjøres straffbar dersom den fører til skade eller fare for skade på interesser som vernes av samfunnet. Straff bør bare brukes dersom andre reaksjoner og sanksjoner ikke finnes eller åpenbart ikke vil være tilstrekkelige. Straff bør videre bare brukes dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene.

Overtredelse av bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap er svært alvorlig. Det tilsier straff som reaksjonsform. Ved overtredelse av enkelte av pliktene i lovforslaget kan imidlertid effekten av andre sanksjoner eller reaksjoner gjøre behovet for straff mindre akutt. Skadevirkningene ved straff må videre veies opp mot graden av samfunnsmessige hensyn. Det er også av betydning å se hen til hvorvidt straff gir ønskede effekter i totalberedskapsperspektiv. Dette tilsier differensiering i valg av reaksjonsformer.

Departementet viderefører forslaget til straffebestemmelse som ble sendt på høring med noen justeringer.

Departementet foreslår at nytt syvende ledd i sivilbeskyttelsesloven § 37 fastsetter straffansvar for den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser som er gitt i eller i medhold av §§ 28 e (pålegg om arbeidsplikt), 28 g (forhåndsutpeking, øvelser og registrering) og 28 h (opplys-

ningsplikt). Bestemmelsene dreier seg om forpliktelser av avgjørende betydning for de målene som lovforslaget tar sikte på å ivareta. Det er behov for å kunne reagere med straff i disse tilfellene. Etter departementets syn ivaretar lovforslaget § 37 syvende ledd kravene i Grunnloven § 96 første ledd og EMK artikkel 7 nr. 1 ved å henviser til de aktuelle bestemmelsene som kan gi grunnlag for straff.

Departementet viser til at det i forslag til syvende ledd tredje punktum fremgår at det i forskrift kan fastsettes at overtredelse bare er straffbar på nærmere vilkår. I dette ligger også adgang til å fastsette at overtredelse ikke medfører straff. Videre legger departementet til grunn at forskrifter gitt med hjemmel i lovens bestemmelser klargjør straffansvaret nærmere for å gi straffe-trusselen nødvendig tiltenkt effekt. Utformingen av straffebestemmelser i forskrift må ivareta kravene til språklig klarhet som det strafferettslige lovkravet forutsetter.

Strafferammen foreslås som i høringsnotatet å være bot eller fengsel inntil tre år. Dette tilsvarer i utgangspunktet strafferammen etter beredskapsloven § 19. Enkelte høringsinstanser har etterlyst nærmere begrunnelse for et slikt sporvalg, og vist til at forsvarsloven har fengsel inntil to år som strengeste straff. Departementet mener flere forhold tilsier at hovedinnretningen om bot eller fengsel inntil tre år fastholdes. Forslaget gir anvisning på bøtestraff så vel som fengselsstraff. I forslaget til tredje punktum i § 37 syvende ledd foreslås videre at forskrift kan fastsette lavere strafferammer enn lovens utgangspunkt. Departementet forutsetter at det ved utformingen av forskrifter nøyte vurderes hvorvidt overtredelse bør innebære straffansvar og hva straff innenfor lovens rammer i så fall bør være. Beredskapsloven § 19 har ikke tilsvarende eksplisitte regulering. Forsvarslovens reaksjonssystem er videre bredspektret. Disiplinære refselsler i medhold av forsvarsloven kapittel 8 utgjør et ikke ubetydelig supplement til straff som reaksjonsform. Forsvarslovens sanksjonsrammer gjelder både i fredstid og krigstid. Straffebestemmelsen i forsvarsloven § 84 omfatter et vidt spekter av alvorlighetsgrad og situasjoner. Til dette kommer at tjenestepliktige i Forsvaret er underlagt et kommandosystem som ikke gjør seg tilsvarende gjeldende for sivil sektor. Departementets forslag til straff ved sivil arbeidskraftberedskap vil ha et snevrere anvendelsesområde, og inkluderer unndragelser av nødvendige arbeidsplikter.

Forslagene til bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap, hvor det mest inngripende til-

taket er arbeidsplikt, har videre innebygde krav til nødvendighet og forholdsmessighet. Tiltakene om sivil arbeidskraftberedskap vil ikke iverksettes dersom det ikke anses nødvendig for understøttelsen av forsvaret av landet eller ivaretagelsen av helt grunnleggende behov for samfunnet i en sikkerhetspolitisk krise eller krig. Det er alvorlig å unnlate å etterkomme bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap. Departementet vurderer at straff vil ha en preventiv virkning og bidra til at bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap etterlevs. Det fremstår i lys av dette mest nærliggende å følge beredskapslovens system for strafferamme, som i likhet med lovforslaget her har beredskapsformål.

Departementet legger til grunn at brudd på pålegg om arbeidsplikt etter § 28 e i praksis vil utgjøre det viktigste nedslagsfeltet for straffebestemmelsen. Straff vil imidlertid også kunne være aktuelt ved brudd på plikter etter § 28 g om forberedende tiltak og § 28 h om opplysningsplikt. Det beror på forholdene hvorvidt brudd på pliktene utgjør uaktsomme eller forsettlig overtreddelser og, med tanke på straffutmålingen, hvor grove brudd det vil være tale om. Nærmere fastsettelse av reaksjonens omfang vil bero på forskriftsreguleringen og dømmende myndighets avgjørelse med utgangspunkt i alminnelige utmålingsprinsipper. Etter departementets syn må det i siste instans overlates til domstolene å foreta nødvendige differensieringer i konkrete tilfeller.

Departementet viderefører forslaget om at virksomheters overtredelse av bestemmelser som griper inn eller regulerer arbeids- og tjenesteforhold kan straffes med foretaksstraff. Dette fremgår av forslag til nytt andre punktum i syvende ledd til § 37, om at overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av forslag til § 28 c (begrensninger i adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold) og § 28 d (regulering av arbeids- og tjenesteforhold) kan straffes med foretaksstraff etter straffeloven § 27. Dette kan bidra til å gi slike tiltak ønsket effekt.

Departementet går ikke videre med forslaget i høringsnotatet om at det eksplisitt angis at det for overtredelse av de samme bestemmelsene ikke kan ilegges individuell straff. En slik presisering er ikke påkrevd, og følger motsetningsvis av forslaget til andre punktum. For brudd på plikter fastsatt med hjemmel i disse bestemmelsene anses sivilrettslige reaksjonsformer overfor den enkelte arbeidstaker eller tjenesteyter å være tilstrekkelig reaksjonsform.

Både medvirkning til og forsøk på å unndra seg forpliktelser etter tiltak om sivil arbeidskraft-

beredskap vil kunne aktualiseres i en sikkerhetspolitisk krise eller krig, og beredskapshensyn taler for at dette bør kunne straffes. Departementet foreslår ikke unntak fra de alminnelige reglene om dette i straffeloven §§ 15 og 16.

#### 20.4.2 Nødrett

Uten særskilt regulering vil straffrihet ved nødrett kunne påberopes etter straffeloven § 17. Offentlige interesser som tilsier arbeidsplikt i sikkerhetspolitisk krise og krig vil ha stor vekt i avveiningen som bestemmelsen gir anvisning på.

For militær tjenesteplikt er det bestemt i militær straffelov § 26 at frykt for personlig fare ikke utelukker straff eller gir nedsatt straff. Dette utgjør en spesialtilpasset lovregel om nødrett.

Pliktene som ligger i forslaget om sivil arbeidskraftberedskap kan etter departementets vurdering ikke sidestilles med tjenesteplikten i Forsvaret. Frykt for personlig fare står i en annen kategori for sivilbefolkningen enn for militært personell. Sivile som blir underlagt arbeidsplikt i en væpnet konflikt vil beholde sin status som sivile, og de har dermed krav på beskyttelse, herunder statens vern, etter krigens folkerett. Sivile med arbeidsplikt kan ikke settes til å utføre arbeid som innebærer direkte deltakelse i fiendtlighetene.

Hensynene som begrunner innføring av sivil arbeidskraftberedskap vil etter departementets syn være tungtveiende i interesseavveiningen etter nødretten. Etter departementets vurdering er det sentralt at det i sikkerhetspolitisk krise og krig er mulig å spille på samfunnets samlede ressurser, inkludert sivil arbeidskraft. I ytterste konsekvens kan det medføre at statens interesser vil kunne gå foran egen personlig sikkerhet. Symmetrihensyn er også av betydning, idet mange som omfattes av reglene for sivil arbeidskraftberedskap i stedet kan omdisponeres til tjeneste i de militære styrkene.

Departementet har vurdert om det bør lovfestes at frykt for personlig fare ikke kan begrunne bortfall av straffansvar eller nedsatt straff ved overtredelse av bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap. Formålet med en eventuell regulering av dette er at det ville bidra til straffebudets preventive virkning, altså sikre at flest mulig etterkommer pålegg om arbeidsplikt. Etter departementets vurdering er det tvilsomt om en slik uttrykkelig regulering er egnet til å oppnå formålet.

Departementet har kommet til at det ikke foreslås særskilt regulering av forholdet til deler av nødretten. Departementet har lagt vekt på at den

sivile arbeidskraftberedskaper ikke kan likestilles med tjenesteplikten i Forsvaret. Etter departementets syn vil den vurdering som nødretten etter straffeloven § 17 gir anvisning på, være egnet til å ivareta de særlige forhold som vil gjøre seg gjeldende i sikkerhetspolitisk krise og krig og behovet for sivil arbeidskraft i en slik situasjon. Departementet viser til at nødretten er til fordi det ville stride mot rettsfølelsen til folk flest om åpenbart fornuftige redningshandlinger skulle være straffbare. Departementet viser til den preventive virkningen straffetrusselen i seg selv har. En eventuell merverdi av et unntak fra deler av nødretten synes ikke å oppveie for de urimelige virkningene dette kan medføre i konkrete tilfeller. Vurderingen som domstolene skal gjøre når de skal ta stilling til nødrettsbetraktninger, vil måtte bygge på konkrete omstendigheter knyttet til den tiltalte situasjon i lys av behovet for og formålet med innføring av arbeidsplikt. Frykt for personlig fare som enhver som skal utføre arbeid i sikkerhetspolitisk krise og krig vil kunne kjenne på, vil ikke i seg selv være tilstrekkelig. Statens interesser vil nødvendigvis måtte veie tungt i vurderingen.

### 20.4.3 Annen håndheving av arbeidsplikt

Departementet viser til innspillet fra Forsvarsbygg om å etablere ytterligere bestemmelser om håndheving av arbeidsplikten, for eksempel avhenting av personell som unnlater å møte, tilsvarende det som følger av lov om militær politimyndighet. Departementet viser til drøftelsen over. Etter departementets vurdering synes det ikke opplagt å sidestille tjenesteplikten etter forsvarsloven og sivil arbeidskraftberedskap etter dette forslaget.

Tvangsfullbyrdelsesloven § 13-14 fjerde ledd slår fast at tvangsmessig gjennomføring av krav på annet enn penger ikke kan gjennomføres for å fremtvinge tjeneste i arbeidsforhold eller for å tvinge noen til å motta en som er ansatt i slik tjeneste. Departementet mener en eventuell endring av denne bestemmelsen krever særskilte overveielser med betydning for tvangsfullbyrdelseslovens generelle innretning. Departementet mener trusselen om straff i form av bøter eller fengsel som omtalt over vil representere tilstrekkelige virkemidler for effektiv oppfyllelse av pålegg om sivil arbeidskraftberedskap.



## 21 Økonomiske og administrative konsekvenser

I denne lovproposisjonen foreslår departementet hovedsakelig fullmaktsbestemmelser som gir hjemmel til å gi forskrift om sivil arbeidskraftberedskap. Forslaget utløser dermed ikke i seg selv økonomiske eller administrative konsekvenser. Forslaget er en rammeregulering som oppstiller fullmakter til å gi forskrifter om sivil arbeidskraftberedskap, og det ligger til Kongen i statsråd og regjeringen å anvende fullmaktene.

Departementet legger til grunn at det å iverksette tiltak som lovforslaget gir hjemmel til å gi forskrift om vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser. Dette gjelder selvsagt vedtak som fastsettes i sikkerhetspolitisk krise og krig, hvor økonomiske og administrative følger vil kunne bli svært omfattende og også svært vanskelig å beregne på forhånd. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å utarbeide utkast til forskrifter som kan settes i kraft dersom vi kommer i en sikkerhetspolitisk krise eller krig. Departementet legger til grunn at dersom det blir tilfellet, vil også vurderinger av økonomiske og administrative konsekvenser gjøres så langt det lar seg gjøre eller anses hensiktsmessig. Departementet viser til at det ikke er grunnlag for å fullt ut vurdere de økonomiske konsekvensene av fullmaktsbestemmelser som skal kunne anvendes i en ekstraordinær krisesituasjon. Beredskapsloven § 3 gir som nevnt hjemmelsgrunnlag til utskrivning av arbeidskraft i sikkerhetspolitisk krise og krig, og konsekvensene av lovforslaget her må vurderes i lys av gjeldende lovverk.

Behovene som oppstår og innretningen av de aktuelle forskriftene vil være avgjørende for hvilke konsekvenser eventuelle forskrifter gitt med hjemmel i forslaget vil få. I forbindelse med fastsettelse av eventuelle forskrifter vil det også være relevant å vurdere hvordan tiltak vil kunne påvirke muligheten til å ivareta andre lovpålagte oppgaver på både statlig, regionalt og kommunalt nivå, og hvilke konsekvenser forskriftene vil ha for ulike aktører, inkludert kommuner, private virksomheter og enkeltpersoner.

Dersom det oppstår en situasjon hvor det blir aktuelt å gi forskrifter om sivil arbeidskraftberedskap, vil konsekvensene for den enkelte kunne

være betydelige, og det er ikke mulig per nå å gi en uttømmende redegjørelse for dette. Konsekvensene for den enkelte vil variere avhengig av situasjonen og hvilket tiltak som det er nødvendig å iverksette. For eksempel kan pålegg om arbeidsplikt være en belastning dersom arbeidet må utføres i andre landsdeler enn der familien bor. Det samme gjelder dersom den enkelte må utføre arbeidet under andre rammer enn normalt. Videre kan pålegg om arbeidsplikt innebære en risiko for den enkelte dersom arbeidet må utføres i utsatte områder. Departementet bemerker at det ved fastsettelse av vedtak om sivil arbeidskraftberedskap må vurderes hvilke konsekvenser forskriften vil kunne få for enkeltpersoner.

Forslaget gir også hjemmel til å vedta forskrifter om forhåndsutpeking, øvelser og registrering. Flere høringsinstanser antyder at bestemmelsen om forhåndsutpeking forutsetter et omfattende system for forhåndsutpeking med oversikt over personell og deres helsetilstand, og at dette vil ha store økonomiske og administrative konsekvenser. Enkelte mener at dette må Stortinget ta stilling til. Departementet vurderer at forslaget innebærer å be om Stortingets tilslutning til at forhåndsutpeking av gitte persongrupper kan skje, forutsatt at det er utarbeidet forskrift som regulerer dette nærmere. De økonomiske, administrative og samfunnsmessige konsekvenser av slike forskrifter avhenger av hvor langt man bør gå i å etablere et system som kan benyttes. Forslaget gir en hjemmel til å gi forskrift om forhåndsutpeking, og økonomiske og administrative konsekvenser må utredes ved eventuell utarbeidelse av slike forskrifter. Det må vurderes hvilke konsekvenser dette vil få for berørte myndigheter, virksomheter og enkeltpersoner. I den forbindelse kan det også bli aktuelt å vurdere hvorvidt det skal opprettes oversikt over tilgjengelige arbeidskraftressurser, hvilken skala dette i så fall skal ha og hvordan det eventuelt skal etableres og vedlikeholdes. De økonomiske konsekvensene som eventuelt ikke kan dekkes innenfor gjeldende budsjetter vil være gjenstand for ordinær budsjettbehandling.

Regulering og fordeling av arbeidskraft til samfunnskritiske områder når rikets selvstendig-

het eller sikkerhet er i fare, forutsetter beslutninger om tydelige prioriteringer på nasjonalt nivå. Det ligger til det enkelte departement å vurdere arbeidskraftsbehov i egen sektor. Ansvar for å følge opp prioriteringer mellom sektorer, med sikte på å ivareta totalforsvarets behov på en best mulig måte, vil også kunne ha økonomiske

og administrative konsekvenser. Dette vil måtte vurderes nærmere i arbeidet med innretning av eventuelle forskrifter.

Eventuelle utgifter som går ut over gjeldende budsjetttrammer, vil måtte behandles som del av budsjettprosesser.

## 22 Merknader til de enkelte bestemmelsene

### Til § 1

Formålsbestemmelsen er endret ved at «og å tilrettelegge for bruk av det sivile samfunnets samlede ressurser» er lagt til i oppstillingen av formål som skal oppnås ved bruk av ikke-militær makt. Formålet er å sikre at både beskyttelse og *bruk* av sivile ressurser er omfattet av lovens formål. Endringen er ikke ment å endre gjeldende formål ut over dette.

Det vises ellers til omtalen i punkt 6.2.4.

### Til § 2

*Første ledd* er i overensstemmelse med gjeldende regulering av sivilbeskyttelseslovens stedlige virkeområde. Nytt kapittel VII A – som loven for øvrig – får dermed anvendelse på Svalbard, Jan Mayen og bilandene i den grad det fastsettes særskilt forskrift om det.

Departementet presiserer at kapittel VII A – som loven for øvrig – gjelder på norsk territorium i tråd med folkerettslige og statsrettslige regler om jurisdiksjonsutøvelse. Regulering i medhold av kapittel VII A kan derfor gjelde utenlandske statsborgere som befinner seg i riket. Det samme gjelder norske statsborgere i utlandet. Det vises til forslag om særlig regulering av utenlandske statsborgere i merknadene til ny § 28 e første ledd.

*Andre ledd* er endret ved at nytt kapittel VII A unntas fra særreguleringen av lovens stedlige virkeområde for virksomhet i sjøområder i forbindelse med petroleumsaktivitetene på norsk del av kontinentalsokkelen og andre undersøkelser etter eller utvinning og utnyttelse av naturforekomster på havbunnen eller dens undergrunn i indre norsk farvann og norsk sjøterritorium. Dette innebærer at alminnelig norsk jurisdiksjon likevel legges til grunn for sivil arbeidskraftberedskap for denne typen virksomhet.

I tråd med folkeretten har norske myndigheter jurisdiksjon over norske skip og luftfartøy uansett hvor de befinner seg. Dette innebærer at reguleringer i medhold av kapittel VII A kan gjelde utenlandsk mannskap om bord på norske skip og luftfartøy. Det samme gjelder for norske statsborgere

i utlandet. Departementet forutsetter at forskrifter utarbeides med tilbørlig hensyn til folkerettslige grenser for slik jurisdiksjonsutøvelse, herunder arbeidsplikt overfor utenlandske statsborgere og regulering i situasjoner hvor skip eller fartøy befinner seg på en annen stats myndighetsområde.

Det vises ellers til omtalen i punkt 7.4.

### Til § 3

Bestemmelsen er endret ved at det inntas et nytt bokstavpunkt g med en definisjon av arbeids- og tjenesteforhold. Definisjonen omfatter både det som anses som ordinære arbeids- og tjenesteforhold og arbeidsforhold etablert gjennom pålegg om arbeidsplikt etter § 28 e (arbeidspliktforhold). Definisjonen er ment å favne vidt slik at ulike former for arbeids- eller tjenesterelasjoner er omfattet. De sentrale avgrensningene knyttet til ordinære arbeids- og tjenesteforhold er at det forutsettes at den som yter med tjeneste eller arbeid er en fysisk person og at det gis vederlag.

Det vises ellers til omtalen i punkt 6.3.4.

### Til § 17

*Første ledd* er endret ved at «når» er tatt ut i beskrivelsen av situasjonskravet. Endringen er kun ment som en språklig modernisering og ikke en realitetsendring.

### Til § 28 a

Bestemmelsen gir Kongen i statsråd kompetanse til å beslutte at fullmakter til Kongen til å regulere det sivile arbeidslivet kommer til anvendelse. Kongen i statsråd tar da stilling til om situasjonskravet er oppfylt og om det derfor er behov for at Kongen gis fullmakt til å regulere det sivile arbeidslivet for å ivareta formålene angitt i bestemmelsen. Beslutningen fra Kongen i statsråd varer så lenge situasjonskravet er oppfylt. Når situasjonskravet ikke lenger er oppfylt, vil det heller ikke lenger være hjemmel til å gi forskrifter etter §§ 28 c til 28 f.

Situasjonskravet «når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare» er likelydende situasjonskravet i flere andre beredskapshjemler, blant annet sivilbeskyttelsesloven § 1 og § 17, beredskapsloven § 3 og forvaltningsloven § 5 andre ledd. Dette er et etablert situasjonskrav for beredskapshjemler som skal gjelde øverst i krisespekteret, og det materielle innholdet i et slikt situasjonskrav har en forholdsvis klar kjerne. Situasjonskravet er uttrykk for en rettslig standard som kan endre seg over tid.

Det vises ellers til omtalen i punkt 8.4.

#### Til § 28 b

*Første ledd første punktum* fastsetter at forskrifter etter §§ 28 c til 28 f skal være nødvendige for å oppnå formål angitt i § 28 a og at forskriftene skal være forholdsmessige. Kravene knytter seg til de situasjonsbetingede forskriftshjemplene.

*Første ledd andre punktum* angir at forskriftene skal begrenses til de virksomhetene, bransjene eller etatene og til de områdene der det trengs. Dette følger allerede av forholdsmessighetskravet i første punktum, men er nevnt for å synliggjøre hvordan forskriftene kan og skal avgrenses.

*Første ledd tredje punktum* fastsetter at forskriftene bare kan gjelde for inntil seks måneder om gangen. Dette innebærer at forskriftene etter seks måneder må forlenges dersom de skal fortsette å gjelde. Hvorvidt grunnlaget for forskriftene fortsatt er til stede, må også vurderes i henhold til nødvendighets- og forholdsmessighetskravene, uavhengig av tidsbegrensningen.

*Andre ledd første punktum* fastsetter at nødvendighets- og forholdsmessighetskravet som gjelder for de situasjonsbetingede forskriftene, gjelder tilsvarende for enkeltvedtak fattet med hjemmel i disse forskriftene. I *andre punktum* fremgår det at dersom en situasjonsbetinget forskrift slutter å gjelde, enten fordi den oppheves eller fordi den ikke blir fornyet, vil plikter som pålegges i enkeltvedtak fattet med hjemmel i denne, som et utgangspunkt falle bort automatisk. Dersom forskriften derimot forlenges før den blir opphevet, vil enkeltvedtakene som er fastsatt med hjemmel i forskriften fortsette å gjelde uten at det er behov for å fatte nytt enkeltvedtak. I enkelte tilfeller kan det være behov for at noen av pliktene varer en begrenset periode utover forskriftens opphør. Bestemmelsen åpner derfor for at det kan fastsettes i forskriften at pliktene ikke skal falle bort sammen med forskriften, i tilfeller der det er nødvendig og forholdsmessig. Et mulig eksempel kan være at det er nød-

vendig med noe videre arbeid for å avslutte driften ved et anlegg på en forsvarlig måte, slik at anlegget ikke utgjør en fare for sikkerheten.

I *tredje ledd* fremgår det at forskrifter som nevnt i første ledd snarest mulig skal meddeles Stortinget. Med «snarest mulig» menes at regjeringen skal prioritere å meddele forskriften til Stortinget så raskt som praktisk mulig etter vedtakelse.

Det vises ellers til omtalen i punkt 8.4 og 9.4.

#### Til § 28 c

*Første punktum* gir Kongen fullmakt til å gjennom forskrift regulere adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold. Kompetansen etter bestemmelsen kommer til anvendelse dersom situasjonskravet i § 28 a er oppfylt og det foreligger beslutning fra Kongen i statsråd i tråd med nevnte bestemmelse. Fullmakten kan kun benyttes innenfor de rammene som følger av § 28 b, herunder krav til nødvendighet og forholdsmessighet.

Bestemmelsen kan benyttes til å regulere oppsigelsesadgang, oppsigelsestid og ansettelsesadgang. Det er eksplisitt vist til at det blant annet kan reguleres krav om tillatelse fra offentlige myndigheter.

I *andre punktum* presiseres det at forskriften kan fravike både lovgivning og privat regulering. Dette innebærer for eksempel at reguleringer fastsatt i kollektive eller private arbeidsavtaler kan fravikes i forskriften.

Det vises ellers til omtalen i punkt 11.3.

#### Til § 28 d

Kompetansen etter bestemmelsen kommer til anvendelse dersom situasjonskravet i § 28 a er oppfylt og det foreligger beslutning fra Kongen i statsråd i tråd med nevnte bestemmelse. Fullmakten kan kun benyttes innenfor de rammene som følger av § 28 b, herunder krav til nødvendighet og forholdsmessighet.

*Første ledd første punktum* gir Kongen fullmakt til å gi forskrift om regulering av arbeids- og tjenesteforhold, som både kan utfylle, supplere eller fravike gjeldende regulering, både offentlig og privat. Begrepene som benyttes er dels overlappende. Det er et bevisst valg for å vise bredden av tiltak som det kan være aktuelt å fastsette i forskrift. Videre kan forskrifter etter bestemmelsen gjelde generelt eller være begrenset til sektor, bransje eller enkeltvirksomhet.

Gjennom at definisjonen av arbeids- og tjenesteforhold omfatter både ordinære arbeids- og

tjenesteforhold og arbeidsforhold etablert gjennom pålegg om arbeidsplikt etter § 28 e (arbeidspliktforhold), vil reguleringer etter denne bestemmelsen kunne omfatte begge nevnte relasjoner.

Første ledd *andre punktum* gir eksempler på reguleringer som kan benyttes etter fullmakten. Listen er ikke uttømmende. Ordlyden synliggjør likevel at regler om stans av arbeidskamp er avgrenset til «forestående» eller «pågående» arbeidskamp. De øvrige eksemplene i andre punktum handler om arbeidsvilkår og arbeidsforhold.

Første ledd *tredje punktum* gjelder adgang til å gjøre unntak fra kvalifikasjons- og sikkerhetskrav knyttet til det å inneha en bestemt stilling eller utføre et gitt arbeid eller oppgaver. Bestemmelsen må sees i lys av andre ledd om ivaretagelse av arbeidsmiljø og sikkerhet og arbeidstakeres fysiske og psykiske helse og velferd.

*Andre ledd* fastsetter at arbeidsmiljø og sikkerhet og arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd så langt som mulig skal ivaretas i reguleringen.

Det vises ellers til omtalen i punkt 12.3.

#### Til § 28 e

Kompetansen etter bestemmelsen kommer til anvendelse dersom situasjonskravet i § 28 a er oppfylt og det foreligger beslutning fra Kongen i statsråd i tråd med nevnte bestemmelse. Fullmakten kan kun benyttes innenfor de rammene som følger av § 28 b, herunder krav til nødvendighet og forholdsmessighet. Bestemmelsen må ses i sammenheng med straffebestemmelsen i § 37 syvende ledd, som fastslår at forsettlig eller uaktsomme overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av § 28 e kan straffes med bot eller fengsel inntil tre år.

*Første ledd første punktum* slår fast at Kongen kan gi forskrift om at myndige personer mellom 18 og 72 år pålegges arbeidsplikt. Det kan i forskrift bestemmes at en ubestemt krets får arbeidsplikt. Arbeidsplikt kan gjelde for en spesifikk bransje eller gruppe, for eksempel alle statsansatte. Det kan også i forskrift gis hjemmel til å fatte enkeltvedtak om pålegg om arbeidsplikt.

Arbeidsplikt innebærer at en arbeidsgiver og fysisk person pålegges å fortsette eller etablere et arbeidsforhold (arbeidspliktforhold). Et pålegg om arbeidsplikt kan bare medføre at det gis pålegg om å fortsette å stå i, eller etablere et, *arbeidsforhold*, ikke tjenesteforhold. Det kan ikke gis pålegg om å fortsette eller etablere en relasjon som for eksempel frilanser. Derimot kan en frilanser pålegges arbeidsplikt.

Med myndige personer mellom 18 og 72 år avgrenses det mot personer som er umyndiggjort etter vergemålsloven kapittel 4 og personer som faller utenfor den angitte aldersgruppen. Den øvre grensen på 72 år svarer til grensen for når oppsigelsesvernet etter arbeidsmiljøloven § 15-13 a nr. 1 opphører.

Første ledd *andre punktum* avgrenser arbeidsplikten til norske statsborgere og andre som har tilknytning til Norge. Forslaget innebærer at utenlandske statsborgere kan pålegges arbeidsplikt etter forslaget, men at det stilles krav om en viss grad av tilknytning. Tilknytningskravet har til hensikt å utelukke at for eksempel turister kan pålegges arbeidsplikt. Tilknytningskravet vil måtte vurderes konkret. Bosted og arbeidsforhold i Norge er relevant i denne vurderingen, men er ikke en betingelse for at tilknytningskravet ansees oppfylt. Tilknytningskravet er mildere enn kravet om «fast tilknytning» slik det følger av forsvarsloven § 6 tredje ledd.

Første ledd *tredje punktum* slår fast at personer som er eller har vært statsborgere av et land Norge er i krig med, ikke kan pålegges arbeidsplikt. Bestemmelsen omfatter både norske og utenlandske statsborgere. Bestemmelsen er inspirert av forsvarsloven § 6 andre og tredje ledd. Tilsvarende avgrensning gjelder ikke for øvrige bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap.

*Andre ledd første og andre punktum* fastsetter et krav om at forskrift om arbeidsplikt skal inneholde nødvendige fritak og begrensninger i arbeidsplikten. Det er eksplisitt angitt at blant annet helse- og omsorgsmessige hensyn og annen lovpålagt tjenesteplikt kan nødvendiggjøre fritak. Fritak kan gis direkte gjennom avgrensning av rekkevidden av reguleringen eller gjennom at det fastsettes særskilte ordninger, for eksempel søknadsbaserte ordninger.

*Andre ledd tredje og fjerde punktum* gir hjemmel til å gi forskrift om arbeidsplikten innhold og om forholdet til ordinær arbeidsgiver og stilling, samt unntak fra annen lovgivning og privat regulering. Bestemmelsen gir en vid adgang til å regulere hva arbeidsplikten skal bestå i og rammer for den. Når det gjelder rett til permisjon og oppsigelsesvern i ordinær stilling ved arbeidsplikt, vises det til omtalen i punkt 12.3 og 13.3.3.

*Tredje ledd første punktum* slår fast at personer som pålegges arbeidsplikt så langt som mulig skal ha minst like gode vilkår som personer i ordinære arbeidsforhold i sammenlignbar stilling. Bestemmelsen gir uttrykk for at personer i pliktmessige arbeidsforhold som utgangspunkt ikke skal stilles dårligere enn personer i

ordinære arbeidsforhold, og at de endatil kan gis bedre vilkår.

Tredje ledd *andre punktum* er et utslag av distinksjonsprinsippet etter krigens folkerett og fastslår eksplisitt at sivile ikke skal kunne pålegges å utføre sivile arbeidsoppgaver som etter folkeretten vil kunne anses som direkte deltakelse i fiendtligheter. Det kan med andre ord ikke pålegges arbeidsplikt etter bestemmelsen som gjør at sivile taper sin beskyttede status etter krigens folkerett.

*Fjerde ledd* gir Kongen i statsråd kompetanse til å bestemme at arbeidsplikt etter § 28 e går foran annen lovpålagt tjenesteplikt, men unntak av tjenesteplikt etter forsvarsloven. Ved at kompetansen legges til Kongen i statsråd kan kompetansen ikke delegeres.

Det vises ellers til omtalen i punkt 13.3.

#### *Til 28 f*

Kompetansen kommer til anvendelse dersom situasjonskravet i § 28 a er oppfylt og det foreligger beslutning fra Kongen i statsråd i tråd med nevnte bestemmelse. Fullmakten kan kun benyttes innenfor de rammene som følger av § 28 b, herunder krav til nødvendighet og forholdsmessighet.

Bestemmelsen slår fast at Kongen kan gi forskrift om saksbehandlingsregler for vedtak om sivil arbeidskraftberedskap. Situasjonen kan tilsi behov for særskilte saksbehandlingsregler som supplerer eller presiserer gjeldende forvaltningslovgivning ut over sivilbeskyttelsesloven § 38. Bestemmelsen gir grunnlag for slik regulering der det er hensiktsmessig. Med vedtak forstås forskrift og enkeltvedtak i henhold til forvaltningslovens definisjoner.

Etter bestemmelsen kan Kongen i forskrift bestemme at forvaltningsloven og personopplysningsloven helt eller delvis ikke skal gjelde.

For så vidt gjelder forholdet til forvaltningsloven, er bestemmelsen utformet til dels etter mønster av lignende bestemmelser i næringsberedskapsloven § 13, helseberedskapsloven §§ 6-2 og 6-3, smittevernloven § 7-12 og forvaltningsloven § 5 andre ledd. Disse lovbestemmelsene gir fullmakt til å sette forvaltningsrettslige saksbehandlingskrav helt eller delvis til side der unntakssituasjonen gjør det nødvendig. Utgangspunktet er at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kommer til anvendelse for vedtak om sivil arbeidskraftberedskap, også der situasjonskravet i § 28 a foreligger. Flere av forvaltningslovens saksbehandlingsregler åpner ved sær-

regler eller ved tolkning for å ta hensyn til behovet for effektiv gjennomføring av vedtak om sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig. Forskriftsregulering i medhold av loven her er derfor ikke for alle tilfeller påkrevd, se nærmere omtale i kapittel 15. Særskilt regulering i forskrift av forvaltningssaksbehandling med hjemmel i § 28 f kan være aktuelt der forvaltningsloven § 5 andre ledd etter forholdene fremstår mindre hensiktsmessig. Departementet understreker at endringer i forskrift gitt med grunnlag i § 28 f må ivareta grunnleggende rettssikkerhetsmekanismer på tilbørlig måte, herunder være i samsvar med menneskerettslige krav til forvaltningssaksbehandling.

For så vidt gjelder forholdet til personopplysningsloven er utgangspunktet at personopplysningslovens bestemmelser skal legges til grunn, også der situasjonskravet i § 28 a foreligger.

Det vises ellers til omtalen i punkt 16.4.2 og 18.4.

#### *Til § 28 g*

*Første ledd* gir Kongen fullmakt til å gi forskrift om forhåndsutpeking av personer for å forberede pålegg om arbeidsplikt etter § 28 e. Bestemmelsen avgrenses ved at personer kan forhåndsutpekes til arbeidsplikt i «stillinger som vil inngå i det sivile kriseledelsesapparatet» eller «andre stillinger som vil være av betydning for ivaretagelse av formålene nevnt i § 28 a».

Hva som inngår i det sivile kriseledelsesapparatet kan endres over tid, men vil i utgangspunktet omfatte et utvalg sentrale personer i sentralforvaltningen. Avhengig av situasjonen kan det også være aktuelt å inkludere regionalt og lokalt nivå, samt representanter fra næringslivet.

Andre stillinger som vil være av betydning for ivaretagelse av formålene nevnt i § 28 a vil omfatte oppgaver som understøtter ivaretagelse av sentrale behov i sikkerhetspolitisk krise eller krig. Dette vil blant annet omfatte oppgaver som innebærer å understøtte grunnleggende nasjonale funksjoner og kritiske samfunnsfunksjoner.

Forhåndsutpeking etter forslaget vil være formålsavgrenset i at forhåndsutpeking kun skal tjene formålet om å forberede og lette gjennomføringen av arbeidsplikt. En del av dette formålet vil også være planlegging og kartlegging i forkant av arbeidsplikten.

*Andre ledd første og andre punktum* angir at forhåndsutpekte personer kan pålegges å delta på kurs og øvelser. Bestemmelsen skiller mellom personer som er forhåndsutpekt til å inngå i det

sivile kriseledelsesapparatet og andre forhåndsutpekte ved at førstnevnte kan pålegges kurs og øvelser av lengre varighet.

*Tredje ledd* slår fast at personer kan pålegges å melde seg til registrering og ved behov gjennomføre nødvendige prøver og undersøkelser. Prøver og undersøkelser er nødvendighets- og formålsavgrenset ved at de må være nødvendige for å gjennomføre forhåndsutpekingen, tilrettelegge for arbeidsplikt eller gjennomføre øvelser. Helseundersøkelser er eksplisitt nevnt som et eksempel på en undersøkelse. Hvorvidt det er grunnlag for slik undersøkelse beror på en vurdering av type stilling vedkommende er aktuell for å bli forhåndsutpekt til, og om det er knyttet helsekrav til slik stilling som det er behov for at undersøkes om er oppfylt. For personell som allerede innehar slik stilling vil en slik undersøkelse normalt ikke være nødvendig.

*Fjerde ledd første og andre punktum* angir flere andre temaer som kan reguleres i forskrift. Ved at forskriften kan gi bestemmelser om begrensede plikten for forhåndsutpekte personer, inngår for eksempel regler om plikt for forhåndsutpekte til å bekrefte mottakelse av pålegg og gi melding om fast eller midlertidig flytting i og utenfor Norge og om utenlandsopphold på over to måneder. Forskriften dekker også gjennomføring av øvelser og godtgjøring. Forskriften kan blant annet gi bestemmelser om kompensasjon i forbindelse med gjennomføring av øvelser.

Det vises ellers til omtalen i punkt 14.4.

#### *Til § 28 h*

Bestemmelsen slår fast at enkeltpersoner, virksomheter og offentlige organer plikter å gi opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av vedtak om sivil arbeidskraftberedskap uten hinder av taushetsplikt.

Opplysningsplikten gjelder kun så langt informasjonen er nødvendig for gjennomføringen av vedtak om sivil arbeidskraftberedskap. Nødvendighetskriteriet innebærer at det må vurderes om det er nødvendig for gjennomføringen av vedtak om sivil arbeidskraftberedskap at det opplyses om informasjon som inneholder taushetsbelagte opplysninger, eller om det er tilstrekkelig med opplysninger som ikke er omfattet av taushetsplikt. Kravet til nødvendighet må tolkes i lys av EMK artikkel 8 nr. 2.

Opplysningsplikten gjelder uten hensyn til blant annet taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, profesjonsbestemt taushetsplikt og taushetsplikt som forutsetningsvis følger av straffeloven

§ 211. Det er i andre punktum presisert at opplysningsplikten også gjelder opplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd. Dette følger allerede av første punktum, men er likevel eksplisitt angitt i andre punktum.

Opplysningsplikten gjelder alle typer opplysninger, inkludert personopplysninger.

Med vedtak forstås forskrift og enkeltvedtak i henhold til forvaltningslovens definisjoner.

Det vises ellers til omtalen i punkt 15.4.

#### *Til § 28 i*

*Første ledd* slår fast at offentlige organer og private kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, for å utføre oppgaver etter kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap.

Personvernforordningen artikkel 9 og 10 gjelder behandling av særlige kategorier av personopplysninger og personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser.

*Andre ledd* gir Kongen hjemmel til å gi forskrift om behandlingen, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke typer personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, automatiserte avgjørelser, adgangen til viderebehandling og utlevering, registerføring og tilgang til registre. Bestemmelsen åpner for forskrifter om viderebehandling for uforenelige formål.

Det vises ellers til omtalen i punkt 16.4.1.

#### *Til § 28 j*

*Første ledd* slår fast utgangspunktet om økonomisk kompensasjon for vesentlig tap og ulempe som virksomheter og enkeltpersoner påføres som følge av vedtak om sivil arbeidskraftberedskap. Bestemmelsen gir samtidig uttrykk for at landets økonomiske velferd kan tilsi særregulering, og at situasjonen har betydning for forventningen om i hvilken grad vesentlige tap eller ulemper skal dekkes. Dette synliggjøres i lovteksten ved at enhver «så langt som mulig» har krav på «rimelig» erstatning og kompensasjon for «vesentlig tap eller ulempe». Departementet vil understreke at økonomisk kompensasjon bør være hovedregelen ved forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking etter forslaget til § 28 g. Også når sikkerhetspolitisk krise og krig har inntrådt, bør inndekning av enkeltpersoners og virk-

somheters vesentlige tap bestrebes, i den utstrekning det er rimelig, blant annet ut fra situasjonen.

Bestemmelsen regulerer «erstatning» og «kompensasjon» og må sees i sammenheng med at lønn under arbeidsplikt vil være omfattet av regulering av vilkår etter § 28 e tredje ledd første punktum.

Med vedtak forstås forskrift og enkeltvedtak i henhold til forvaltningslovens definisjoner.

*Andre ledd* gir Kongen hjemmel til å gi forskrift med nærmere regler om slik erstatning og kompensasjon som omtalt i første ledd og det følger eksplisitt av ordlyden at det kan reguleres at privat arbeidsgiver skal yte erstatning og kompensasjon. Med arbeidsgiver menes arbeidsgiver som er tilknyttet den som skal motta erstatning eller kompensasjon. Utformingen av forskrifter bør reflektere parallelle ordninger i beslektede regelverk og gjeldende praksis for øvrig. Forskriftsreguleringen bør ivareta hensynet til forutsigbarhet, likebehandling og praktisk gjennomførbarhet. Hensynene som taler for beskyttelse av landets økonomiske velferd må stå i et rimelig forhold til den enkeltes økonomiske behov.

Forskriften åpner for å gi bestemmelser om hvorvidt og hvordan myndighetene skal dekke lønnsutbetalinger i tilfeller hvor arbeidsgiver ikke har evne til å dekke dette, samt eventuelle ordninger for regresskrav mot arbeidsgiver.

*Tredje ledd første punktum* regulerer situasjonen der enkeltpersoner eller virksomheter på grunn av vedtak gitt i medhold av §§ 28 c til 28 e blir ute av stand til å oppfylle offentlige eller private betalingsforpliktelser. Reguleringen kommer ikke til anvendelse ved forberedende tiltak etter § 28 g. Med «andre offentlige eller private forpliktelser» menes ulike former for økonomiske forpliktelser, noe som presiseres i uttrykket «fritas for betalingsplikt». Med «fritas» menes i utgangspunktet midlertidig suspensjon av betalingsplikten så lenge den aktuelle situasjonen pågår. Forpliktelsen som sådan står ved lag. Det er et vilkår at manglende betalingsevne står i årsaksforhold til vedtakene om sivil arbeidskraft-

beredskap. Dette følger av uttrykkene «på grunn av vedtak» og «ute av stand».

I tredje ledd *andre punktum* gis Kongen fullmakt til å gi nærmere regler om fritak etter tredje ledd første punktum. Det kan for eksempel være tale om suspensjon av betalingsforpliktelser i en begrenset periode eller for deler av betalingsplikten. Forskrift bør utformes slik at eventuelle konsekvenser for tredjeparter blir tatt hensyn til. Suspensjon av betalingsplikt vil som følge av tvangsfullbyrdelseslovens regler tilsvarende innebære suspensjon av mulighetene for tvangsfullbyrdelse.

Det vises ellers til omtalen i punkt 17.4.

#### *Til § 37*

*Syvende ledd* er nytt. Bestemmelsen gir i *første punktum* hjemmel for å kunne ilegge straff i form av bot eller fengsel inntil tre år for den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser som er gitt i eller i medhold av forslag til § 28 e (pålegg om arbeidsplikt), § 28 g (forhåndsutpeking, øvelser og registrering) og § 28 h (opplysningsplikt).

Etter *andre punktum* kan overtredelser av bestemmelser gitt i medhold av § 28 c (regulering av adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold) og § 28 d (regulering av arbeids- og tjenesteforhold) straffes med foretaksstraff etter straffeloven § 27. I dette ligger samtidig at slike overtredelser ikke kan medføre individuelt straffansvar.

*Tredje punktum* slår fast at det i forskrift kan fastsettes lavere strafferammer eller at overtredelse bare er straffbar på nærmere vilkår. Departementet forutsetter at det ved den enkelte forskrifts utforming vurderes hvorvidt straff er et hensiktsmessig virkemiddel.

Medvirkning og forsøk vil være straffbart i samsvar med de alminnelige reglene i straffeloven §§ 15 og 16. Den alminnelige regulering av nødrett etter straffeloven § 17 gjør seg også gjeldende ved overtredelse av bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap etter forslaget her.

Det vises ellers til omtalen i punkt 20.4.



Endringer i sivilbeskyttelsesloven (sivil arbeidskraftberedskap)

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i sivilbeskyttelsesloven (sivil arbeidskraftberedskap).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i sivilbeskyttelsesloven (sivil arbeidskraftberedskap) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i sivilbeskyttelsesloven (sivil arbeidskraftberedskap)

#### I

I lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

#### **Lov om sivil beskyttelse og beredskap (sivilbeskyttelsesloven)**

§ 1 skal lyde:

##### **§ 1 Formål**

Lovens formål er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur og å tilrettelegge for bruk av det sivile samfunnets samlede ressurser ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid.

I § 2 skal andre ledd lyde:

*Med unntak av kapittel VII A gjelder ikke loven for virksomhet i sjøområder i forbindelse med undersøkelser etter, utvinning og utnyttelse av naturforekomster på havbunnen eller i dens undergrunn i indre norsk farvann, norsk sjøterritorium og den del av kontinentalsokkelen som er undergitt norsk statshøyhet.*

I § 3 skal ny bokstav g lyde:

*g. Arbeids- og tjenesteforhold: arbeids- eller tjenesteaftaler mot vederlag eller arbeidsforhold etablert gjennom pålegg om arbeidsplikt etter § 28 e der arbeidstaker eller tjenesteyter er en fysisk person.*

I § 17 skal første ledd lyde:

Når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen beslutte evakuering av befolkningen.

Nytt kapittel VII A skal lyde:

#### **Kapittel VII A Sivil arbeidskraftberedskap**

§ 28 a *Når fullmaktsbestemmelsene i dette kapitlet gjelder*

Når riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen i statsråd beslutte at §§ 28 c til 28 f får anvendelse for å trygge rikets sikkerhet, den offentlige orden, folkehelsen eller landets forsyninger, å fremme og trygge militære tiltak eller tiltak til vern om sivilbefolkning og eiendom eller å utnytte landets ressurser til å fremme disse formålene.

§ 28 b *Grunnleggende krav til vedtak om sivil arbeidskraftberedskap*

Forskrifter etter §§ 28 c til 28 f skal være nødvendige for å oppnå formål angitt i § 28 a, og de skal være forholdsmessige. De skal blant annet begrenses til de virksomhetene, bransjene eller etatene og til de områdene der det trengs. Forskriftene kan bare gjelde for inntil seks måneder om gangen.

Nødvendighets- og forholdsmessighetskravet gjelder tilsvarende for enkeltvedtak fattet med hjemmel i forskrifter som nevnt i første ledd. Plikter som pålegges i enkeltvedtakene, faller bort når forskriften slutter å gjelde, med mindre noe annet er fastsatt i forskriften.

Forskrifter som nevnt i første ledd skal snarest mulig meddeles Stortinget.

§ 28 c *Regulering av adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold*

Kongen kan gi forskrift om adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold, blant annet krav om tillatelse fra offentlige myndigheter. Forskriften kan fravike bestemmelser i annen lovgivning og privat regulering.

§ 28 d *Regulering av arbeids- og tjenesteforhold*

Kongen kan gi forskrift som utfyller, supplerer eller fraviker offentlig og privat regulering av arbeids- og tjenesteforhold. Forskriften kan blant annet fravike offentlig, kollektiv eller individuell

regulering av arbeidstid, helse, miljø og sikkerhet og retten til ferie og permisjon og gi regler om stans av forestående eller pågående arbeidskamp. Forskriften kan også fastsette unntak fra kvalifikasjons- og sikkerhetskrav.

Forskriften skal så langt som mulig ivareta arbeidsmiljøet og sikkerheten i virksomheten og sikre arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd.

#### § 28 e *Pålegg om arbeidsplikt*

Kongen kan gi forskrift om at myndige personer mellom 18 og 72 år pålegges å fortsette i eller etablere et arbeidsforhold (arbeidsplikt). Arbeidsplikt kan bare pålegges norske statsborgere og andre som har tilknytning til Norge. Personer som er eller har vært statsborgere av et land Norge er i krig med, kan ikke pålegges arbeidsplikt.

Forskriften skal inneholde nødvendige fritak fra og begrensninger i arbeidsplikten, herunder for gravide, personer med særlige omsorgsoppgaver og personer med nedsatt arbeidsevne som følge av egen helsesituasjon. Det samme gjelder nødvendige fritak og begrensninger som følge av annen lovpålagt tjenesteplikt. Forskriften kan inneholde bestemmelser om arbeidspliktens nærmere innhold og virkninger, blant annet om forholdet til ordinær arbeidsgiver og stilling. Forskriften kan fravike bestemmelser i annen lovgivning og privat regulering.

Personer som pålegges arbeidsplikt skal så langt som mulig ha minst like gode vilkår som personer i ordinære arbeidsforhold i sammenlignbar stilling. Arbeidsplikten kan ikke omfatte oppgaver som etter folkeretten anses som direkte deltakelse i fiendtligheter.

Kongen i statsråd kan bestemme at arbeidsplikt etter denne paragrafen går foran annen lovpålagt tjenesteplikt, med unntak av tjenesteplikt etter forsvarsloven.

#### § 28 f *Saksbehandlingsregler og unntak fra forvaltningsloven og personopplysningsloven*

Kongen kan gi forskrift om saksbehandlingsregler for vedtak som treffes med hjemmel i dette kapittelet, og om at forvaltningsloven og personopplysningsloven helt eller delvis ikke skal gjelde.

#### § 28 g *Forhåndsutpeking, øvelser og registrering*

For å forberede pålegg om arbeidsplikt etter § 28 e kan Kongen gi forskrift om at personer på forhånd kan pekes ut til arbeidsplikt i stillinger som vil inngå i det sivile kriseledelsesapparatet, eller i andre stillinger som vil være av betydning for ivaretagelse av formålene nevnt i § 28 a.

Forhåndsutpekte personer kan pålegges å delta på kortvarige kurs og øvelser. Forhåndsutpekte personer som vil inngå i det sivile kriseledelsesapparatet, kan pålegges å delta på kurs og øvelser av lengre varighet.

For å gjennomføre forhåndsutpekingen, tilrettelegge for arbeidsplikt eller gjennomføre øvelser kan personer pålegges å melde seg til registrering ved personlig fremmøte, og ved behov å gjennomføre nødvendige prøver og undersøkelser, herunder helseundersøkelser.

Kongen kan gi forskrift om gjennomføringen av forberedelser etter denne paragrafen, blant annet om hvem som kan forhåndsutpeke, om saksbehandlingen, om føring av oversikter over tilgjengelig arbeidskraft og forhåndsutpekt personell og om gjennomføring av øvelser og godtgjøring. I forskriften kan forhåndsutpekte personer pålegges begrensede plikter for å ivareta rollen som forhåndsutpekt, blant annet å møte opp på et bestemt sted ved krigsutbrudd.

#### § 28 h *Opplysningsplikt*

Enkeltpersoner, virksomheter og offentlige organer plikter uten hinder av taushetsplikt å gi opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av vedtak etter dette kapittelet. Dette gjelder også opplysninger som nevnt i straffeprosessloven § 119 første ledd og tvisteloven § 22-5 første ledd.

#### § 28 i *Behandling av personopplysninger*

For å utføre oppgaver fastsatt i eller i medhold av dette kapittelet, kan offentlige organer og private behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.

Kongen kan gi forskrift om behandlingen, blant annet om formålet med behandlingen, behandlingsansvar, hvilke typer personopplysninger som kan behandles, hvem det kan behandles personopplysninger om, automatiserte avgjørelser, adgangen til viderebehandling og utlevering, registerføring og tilgang til registre.

#### § 28 j *Erstatning og kompensasjon*

Enhver som lider vesentlig tap eller ulempe som følge av vedtak gitt i medhold av dette kapittelet har så langt som mulig krav på rimelig erstatning og kompensasjon.

Kongen kan gi forskrift om erstatning og kompensasjon etter første ledd, herunder at privat arbeidsgiver skal yte erstatning og kompensasjon.

Den som på grunn av vedtak gitt i medhold av §§ 28 c til 28 e blir ute av stand til å oppfylle andre

offentlige eller private forpliktelser, fritas for betalingsplikt som manglende oppfyllelse ellers ville ha medført. Kongen kan gi forskrift om slikt fritak.

I § 37 skal nytt syvende ledd lyde:

*Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser som er gitt i eller i medhold av §§ 28 e, 28 g og 28 h.*

*Overtredelser av bestemmelser gitt i medhold av §§ 28 c og 28 d kan straffes med foretaksstraff, jf. straffeloven § 27. Det kan i forskrift fastsettes lavere strafferammer eller at overtredelse bare er straffbar på nærmere vilkår.*

## II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

---

---



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
publikasjoner.dep.no  
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon – 11/2024

