



Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Deres referanse:  
23/5588

Vår referanse:  
24/10309 - 13

Sted, dato:  
Oslo, 16.04.2024

## **Høringsbrev - Endringer i sivilbeskyttelsesloven – sivil arbeidskraftberedskap når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare Frist 15042024**

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 15.01.2024.

Høringen har vært forelagt for underliggende organer. Vi har mottatt høringsuttalelser fra Øst politidistrikt og Oslo politidistrikt. Disse følger vedlagt.

### **Høringens hovedinnhold**

Justisdepartementet foreslår at det i sivilbeskyttelsesloven inntas nytt kapittel *VI B Sivil arbeidskraftberedskap* med fullmaktsbestemmelser som gir regjeringen adgang til å regulere sivil arbeidskraftberedskap. Grunnleggende vilkår for å ta i bruk fullmaktsbestemmelsene er inntatt i forslag til ny § 24 e i sivilbeskyttelsesloven. Forslag til § 24 f, 24 g og 24 h fastsetter hva regjeringen kan regulere når vilkårene i § 24 e er oppfylt.

Gjeldende fullmakt for regjeringen til å regulere utskrivning av arbeidskraft til militære og sivile formål er hjemlet i beredskapsloven 1950, som stiller krav om at riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Forslaget til sivilbeskyttelsesloven § 24 e har ikke medtatt krav om at riket er i krig eller krig truer for å benytte fullmaktene i § 24 f, 24 g og h. Det fremgår imidlertid av høringsnotatet kap. 5.3.5 s. 42 at bestemmelsen også omfatter sikkerhetspolitisk krise og krig, under forutsetning av at krisen/krigen truer Norges selvstendighet eller sikkerhet.

I ny § 24 i foreslås det å gi regjeringen fullmakt til å regulere forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking til arbeidsplikt. Fullmakten etter denne bestemmelsen kan etter forslaget brukes selv om grunnvilkårene i § 24 e ikke foreligger, men vil likevel kunne bli gjenstand for begrensninger i forvaltningsrettslig klageadgang og domstolsprøving, jf. forslag til § 24 m tredje ledd og § 24 n andre ledd.

## **Politidirektoratets vurdering**

Politidirektoratet vil her knytte sine merknader til forslaget ut fra et beredskaps- og håndteringsperspektiv.

Det synes å være nær sammenheng mellom det saklige virkeområdet for forslaget til sivilbeskyttelsesloven § 24 e, 24 f, 24 h og 24 i og beredskapsloven, og at regelverkene skal ivareta de samme situasjonene og behov for og formål med arbeidskraftberedskap. Etter høringsnotatet er det imidlertid uklart om virkeområdet for beredskapsloven og foreslåtte fullmaktsbestemmelser er det samme eller ulikt og i tilfelle hvor skillet går.

Høringsnotatet kap 5.3.5.1, s. 42 flg. gir inntrykk av at beredskapsloven § 3 forutsetter at "rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare" skyldes krig eller at krig truer, mens "rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare" i forslaget til § 24 e i sivilbeskyttelsesloven ikke har krav om slik årsakssammenheng. Med en slik forutsetning vil virkeområdet for foreslått fullmaktsbestemmelse i sivilbeskyttelsesloven være videre og ha lavere terskel for å komme til anvendelse enn beredskapsloven § 3. Samtidig later virkeområdet til å være likt for begge bestemmelser ved krig eller når krig truer, så lenge det er en sikkerhetspolitisk krise eller krig Norge deltar i som truer Norges selvstendighet eller sikkerhet. Høringsnotatet etterlater uklarhet om virkeområdet til og grenseflaten mellom beredskapsloven og foreslåtte bestemmelser. Det synes å være behov for klargjøring, herunder hvilken lov/bestemmelser som skal ha forrang der det er krig eller trussel om krig som truer rikets selvstendighet eller sikkerhet.

Det kan være problematisk å ha to lovhjemlede grunnlag som later til å overlappe 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.

Forslaget til ny § 24 i om forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking favner vidt med hensyn til forberedende tiltak og forhåndsutpeking til arbeidsplikt, og bestemmelsen kan dermed 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.

I forlengelsen av dette vil vi påpeke at bruk av bestemmelsene i sivilbeskyttelsesloven 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 Sivilforsvaret 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 Sivilforsvaret og Forsvaret for personell i KBO.

Politidirektoratet legger for øvrig til grunn at politiet vil kunne være mottaker av ressurser i henhold til reguleringer i medhold av fullmaktene i § 24 e - § 24 h, og forutsetter samtidig at politiets personell ikke blir pålagt arbeidsplikt innen andre offentlige eller private virksomhetsområder/beordres til oppgaver utenfor politiet. 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.

Politiet er omfattet av fritaksordningene til Forsvaret, men Forsvaret kan likevel trekke på en kvote på inntil 250 tjenestepersoner (politibetjent 1, 2 og 3), jf. vernepliktsforskriften § 61 andre ledd. I et arbeidskraftberedskaps- og totalberedskapsperspektiv, og i lys av utredning om etablering av ny forsterkningsressurs

for politiet, kan det være grunn for å vurdere å endre Forsvarets adgang til å pålegge militær tjeneste for personell som inngår i politiets grunnberedskap med IP4 kompetanse. Ved eventuell etablering av egen forsterkningsressurs for politiet må en slik ordning av hensyn til forutsigbarhet og politiets behov under enhver omstendighet skjermes mot og harmoniseres med blant annet Forsvarets behov og annet som måtte bli fastsatt i medhold av forslaget til nye bestemmelser i sivilbeskyttelsesloven.

I tilknytning til forslaget til § 24 i, ønsker Politidirektoratet å knytte noen kommentarer til høringsnotatet kap. 7 om økonomiske og administrative konsekvenser. I siste avsnitt på s. 78 uttales "Regulering og fordeling av arbeidskraft til samfunnskritiske områder når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, forutsetter beslutninger om tydelige prioriteringer på nasjonalt nivå. Det ligger til det enkelte departement å vurdere arbeidskraftbehov i egen sektor. Ansvar for å følge opp prioriteringer mellom sektorer, men sikte på å ivareta totalforsvarets behov på best mulig måte, vil ha økonomiske og administrative konsekvenser."

Problemstillingene som reises i høringsnotatet er belyst som en problemstilling under blant annet Polaris Gram-øvelsene. Problemstillingene i høringsnotatet oppfattes dermed som nødvendige og tidsriktige, og vil bidra til å svare ut flere punkter fra evalueringer. Dette uttrykkes også innledningsvis i høringsnotatet, s. 3, avsnitt 6: "Forslaget bidrar også til å ivareta behovet for forutberegnelighet, samt hensynet til forberedelse, planarbeid og øvelser", samt i kap. 2.1 med overskriften "Utviklingstrekk og behovet for sivil arbeidskraft i sikkerhetspolitisk krise og krig".

Generelt treffer høringsnotatet etter Politidirektoratets oppfatning meget godt på sentrale temaer som henger sammen eller påvirker hverandre. Det er behov for oversikt over tilgjengelig arbeidskraft for den enkelte beredskapsaktør, slik at det kan unngås at man planlegger for en større arbeidskraft enn det som faktisk er reelt. Dette er også viktig som beslutningsstøtte til prioriteringsmekanismer.

Endringene som foreslått vil gi et felles utgangspunkt for videre planarbeid som må iverksettes for å samordne/harmonisere beredskapsaktørenes planverk. I kap. 5.3.7 "Forslag til § 24 i – forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking til arbeidsplikt" nevnes ikke utarbeidelse av planverk spesifikt. Det nevnes at det "er viktig å gjennomføre kurs og øvelser før en sikkerhetspolitisk krise eller krig inntreffer for å sikre at man er så forberedt som mulig". Øvelser bør gjennomføres basert på tilgjengelig planverk, som i henhold til læringssirkelen kan revideres basert på erfaringer gjort under gjentagende øvelser.

På grunn av manglende dimensjonerende sektorovergrepene scenario, har det vært vanskelig å identifisere gap i behovet for arbeidskraft i de ulike sektorene. Vi viser her til Politidirektoratets hørings svar til Forsvarskommisjonen og Totalberedskapskommisjonens utredninger, hvor vi peker på viktigheten av en helhetlig nasjonal strategi og et tverrsektorielt plangrunnlag. Det pekes også på forskriftsfestede krav til grunnberedskap. Høringsnotatet her uttaler på s. 79 at det er hvert enkelt departement sitt ansvar å vurdere arbeidskraft i egen sektor. For politiets del vil det være nødvendig med et større arbeid, og scenariobasert tilnærming, for å vurdere behovet nærmere. Dette vil også gjelde for andre sektorer. Utfordringen er å utvikle tverrsektorielt dimensjonerende scenario til grunn for dette arbeidet.

Følgende er uttalt på s. 60 andre avsnitt i høringsnotatet kap 5.3.7 om begrepet "det sivile kriseledelsesapparatet" i forslaget til § 24 i:

*"Det sivile kriseledelsesapparatet" benyttes om det som tidligere var angitt som "den sivile krigstidsorganisasjonen". Etter departementets vurdering er "det sentrale kriseledelsesapparatet" en mer treffende beskrivelse av samlingen av sentrale funksjoner som vil ha en særskilt rolle i sikkerhetspolitisk krise og krig. Hva som utgjør det sivile kriseledelsesapparatet kan variere over tid, og må defineres i en eventuell forskrift. Utgangspunktet vil være et utvalg enkeltpersoner fra sentralforvaltningen med departement og direktorater. Det kan i enkelte situasjoner være aktuelt å også inkludere regionalt og lokalt nivå i apparatet. 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.*

Med hensyn til evnen til å prioritere, bemerkes til denne uttalelsen at det sivile kriseledelsesapparatet ikke bør variere over tid, jf. sentrale krisehåndteringsprinsipper (likhetsprinsippet). Betydningen av uttrykket "det sivile kriseledelsesapparatet kan variere over tid" 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. Høringsnotatet uttaler til dette i kap. 5.3.7, s. 60, avsnitt 15:

*"Utgangspunktet vil være et utvalg enkeltpersoner fra sentralforvaltningen med departement og direktorater. Det kan i enkelte situasjoner være aktuelt å også inkludere regionalt og lokalt nivå i apparatet. 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."*

Dersom uttalelsen er ment å gi uttrykk for at det bør være faste aktører og at ledelsesapparatet kompletteres med flere aktører ut fra type krise, bør det vurderes tydeliggjort med en presisering. Slik uttalelsen nå er, er det blant annet vanskelig å tolke om "utgangspunktet" er faste deltakere i krisehåndteringsapparatet eller er disse også omfavnet av "varierte over tid". Vi viser i denne sammenhengen til Politidirektoratets høringsuttalelse til Totalberedskapskommisjonen hvor vi påpeker viktigheten av en gjennomgående krisehåndteringsmekanisme og tydelige roller, ansvar og myndighet mellom sektorene. Det er behov for en overordnet mekanisme, og forslaget til § 24 i kan være godt bidrag til å etablere dette.

Avslutningsvis peker vi 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 f.eks. cyberangrep.

Vi viser ellers til høringsuttalelsen fra Oslo politidistrikt, som kommenterer relevans og viktighet av forslaget. Direktoratet er enig i distriktets synspunkter om at regulatoriske og praktiske tiltak er viktig for økt forutsigbarhet og forberedt beredskap for styrket evne til å håndtere utfordringer og behov ved alvorlige kriser. Vi deler oppfatningen om at høringsnotatet og forslaget til lovregulering av fullmaktsbestemmelser samlet gir en felles plattform og utgangspunkt for videre arbeid med arbeidskraftberedskap.

Øst politidistrikt kommenterer lovtekniske forhold og at utformingen av straffebestemmelsen § 37 nytt syvende ledd (høringsnotatet punkt 8) ikke nærmere angir de plikter som kan føre til straffeansvar, og påpeker at det vil kunne være vanskelig for den enkelte å forutse sin rettsstilling.

Med hilsen

**Kristine Langkaas**

*Seksjonssjef*

**Geir Jonatan Sharabi**

*Seniorrådgiver*

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

**Vedlegg:**

Høringsinnspill - Endringer i sivilbeskyttelsesloven – sivil arbeidskraftberedskap - Oslo politidistrikt

Høringsinnspill - Endringer i sivilbeskyttelsesloven – sivil arbeidskraftberedskap - Øst politidistrikt



Politidirektoratet  
Postboks 2090 Vika  
0125 OSLO

Deres referanse:  
24/10309

Vår referanse:  
24/49269 - 2

Sted, dato:  
Oslo, 26.03.2024

## Endringer i sivilbeskyttelsesloven – sivil arbeidskraftberedskap

Oslo politidistrikt (OPD) viser til brev fra direktoratet 1. mars i år om ovennevnte.

OPD er positiv til at foreslås regler om sivil arbeidskraftberedskap. 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 normalsituasjon, herunder regler om ansettelse, arbeidsplikt mv. Hvis/når det inntreffer en krise som tvinger fram endringer/unntak fra disse reglene vil slike bli vedtatt. OPD mener det er en klar fordel at adgangen til å gi slike unntaksbestemmelser blir vedtatt før en krise inntreffer. Erfaringene fra pandemien var at unntaksregler som ble vedtatt da krisen var et faktum ikke hadde god nok kvalitet. Det var ikke tilstrekkelig tid til å utarbeide gjennomarbeidede regler, og det var ikke tid – eller politisk rom for – å ta de prinsipielle vurderingene om hvor omfattende slike unntaksregler skulle være. Dette poenget er også fremhevet i høringsnotatet:

"Når staten står i en sikkerhetspolitisk krise eller krig, som i ytterste konsekvens kan være en eksistensiell trussel for Norge, vil det imidlertid kunne være krevende å utarbeide et tilpasset og treffende regelverk som kan implementeres på kort varsel og hvor disse spørsmålene er tilstrekkelig berørt. En forhåndsregulering vil kunne ta stilling til og gi rammer for vurdering av en del av disse spørsmålene." (s. 34)

OPD finner det ikke hensiktsmessig å kommentere detaljene i de foreslåtte reglene, men vil kommentere enkelte overordnede forhold. Plasseringen av bestemmelsene i sivilbeskyttelsesloven fremstår fornuftig. Terskelen for at reglene får anvendelse fremstår i utgangspunktet som hensiktsmessige, uten at vi har gjort en nærmere vurdering av hvilke typer og grader av kriser som vil gjøre at bestemmelsene får anvendelse. Det samme gjelder saksbehandlingsreglene som synes å balansere hensynet til effektivitet opp mot hensynet til rettssikkerhet på en tilfredsstillende måte.

De unntaksreglene som ble 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 grunn til å tro at tilsvarende kritikk vil kunne komme hvis det gis unntaksregler med hjemmel i de foreslåtte reglene i sivilbeskyttelsesloven. Det er derfor viktig at de grunnleggende kravene om

nødvendighet og forholdsmessighet fremgår av loven, slik som foreslått i § 24 e 2. ledd. Spørsmålet om hvilke unntaksregler som vil være nødvendige og forholdsmessige i en krise er det ikke mulig å gi en fornuftig vurdering av på forhånd. Det vil komme helt an på krisen. Etter OPDs syn er derfor involvering av berørte i beslutningsprosessen essensielt for å ivareta kravet om forholdsmessighet. Etter OPDs syn bør det derfor vurderes å lovfeste (i § 24 m) en plikt til – om mulig – å involvere aktuelle grupper av ansatte, representert ved arbeidstakerorganisasjoner eller andre, i tilblivelsesprosessen. Dette er berørt i høringsnotatet, men kunne med fordel vært utdypet mer:

"Partene i arbeidslivet og trepartssamarbeidet har 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. Likevel vil omfanget og alvorligheten av en sikkerhetspolitisk krise ha svært mye å si for muligheten til partssamarbeid." (s. 37)

Vi vil også fremheve at forutsigbarhet er essensielt for at slike unntaksregler skal kunne fungere etter hensikten. Dette omfatter både forutsigbarhet om unntaksreglenes innhold og forvaltningen av disse, eksempelvis hvem som avgjør om det skal gjøres unntak fra (unntaks)reglene.

Avslutningsvis vil vi bemerke 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. Det er et mulig scenario at det inntreffer en krise som vil kreve en slik styrking av politiet at det ikke er mulig å oppfylle de kravene som normalt stilles til politistillinger. Unntak fra disse kravene vil ikke bare være et spørsmål som har betydning i forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, det vil også ha en side til publikum. Når og i hvilken grad vil det være forsvarlig å la personer som i utgangspunktet ikke fyller vilkårene for å være politi, få utføre polititjeneste? Dette spørsmålet burde vært undergitt en nærmere vurdering.

Med hilsen

**Martin Strand**  
*Politiinspektør*

**Kai Spurkland**  
*Politiadvokat 2*

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*



Politidirektoratet  
Postboks 2090 Vika  
0125 OSLO

Deres referanse:  
24/10309

Vår referanse:  
24/49889 - 3

Sted, dato:  
Ski, 27.03.2024

## Høring - Endringer i sivilbeskyttelsesloven – sivil arbeidskraftberedskap - svar fra Øst politidistrikt

Vi viser til deres brev av 01.03.24 vedrørende forslag til endringer i Sivilbeskyttelsesloven.

Øst politidistrikt vil bemerke at den lovgivningsteknikken som er benyttet i forslag til selve utformingen av straffebestemmelsen § 37 nytt syvende ledd (høringsnotatet punkt 8), ikke nærmere angir de plikter som kan føre til straffeansvar. En konsekvens er at det vil kunne være vanskelig for den enkelte å forutse sin rettsstilling. Det er riktignok som beskrevet innledningsvis i høringsnotatet punkt 4.3 og 6.4.1.1, ikke påkrevet at formell lov regulerer detaljene i pliktene som kan medføre straffeansvar. Det vises blant annet til HR-2020-955-A (avsnitt 24-25). Denne dommen gjelder overtredelse av naturmangfoldloven, og Høyesterett viser i avsnitt 25 til at "på et spesialområde som dette har næringsdrivende foranledning til å søke juridisk bistand hvis de skulle være i tvil om de rettslige rammene for virksomheten".

Tilsvarende hensyn og muligheter til å søke juridisk bistand som Høyesterett viser til i denne dommen, vil enkeltpersoner nødvendigvis ikke ha mulighet til. I tillegg kommer at sivilbeskyttelsesloven pålegger enkeltpersoner plikter og straffesanksjoner på et område som privatpersoner normalt ikke har foranledning til å søke informasjon om. Denne type myndighetsutøvelse tilsier, etter vårt skjønn, tilstrekkelig språklig klarhet i hvilke straffesanksjonerte plikter/ansvar bestemmelsen regulerer. Avslutningsvis antas at formuleringen

"Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser som er gitt i eller i medhold av kapittel VI B", er tilstrekkelig.

Ut over dette har vi ingen innspill til de foreslåtte endringene.



Med hilsen

**Øyvind Thoresen**

*Politioverbetjent*

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

**Kopi:**

Thea Marie Nyborg