

Høringsnotat

**Forslag til midlertidig lov om forvaltning av personell i Forsvaret for å avhjelpe konsekvenser av covid-19**

Desember 2020

**Innhold**

[1. Høringsnotatets hovedinnhold 3](#_Toc58855398)

[2. Bakgrunn for lovforslaget 3](#_Toc58855399)

[2.1 Innledning 3](#_Toc58855400)

[2.2 Statusbeskrivelse av smittesituasjon 4](#_Toc58855401)

[2.3 Folkehelseinstituttets epidemologiske situasjonsrapporter 5](#_Toc58855402)

[3. Gjeldende rett 7](#_Toc58855403)

[3.1 Utvidet beordringsadgang overfor sivilt tilsatte i Forsvaret 7](#_Toc58855404)

[3.2 Adgang til å pålegge restriksjoner av smittevernhensyn 7](#_Toc58855405)

[3.3 Midlertidig lov 29. april 2020 nr. 36 om forvaltning av personell i Forsvaret for å avhjelpe konsekvenser av covid-19 8](#_Toc58855406)

[4. Forsvarets behov for ny midlertidig lov om forvaltning av personell 8](#_Toc58855407)

[5. Departementets vurdering og forslag til ny midlertidig lov 10](#_Toc58855408)

[5.1 Innledning 10](#_Toc58855409)

[5.2 Myndighet til å endre arbeidsoppgaver, ansvar og arbeidssted for sivilt tilsatte 11](#_Toc58855410)

[5.3 Adgang til å pålegge restriksjoner av smittevernhensyn 13](#_Toc58855411)

[6. Ikrafttredelse og varighet 14](#_Toc58855412)

[7. Økonomiske og administrative konsekvenser 15](#_Toc58855413)

[8. Merknader til bestemmelsene 16](#_Toc58855414)

[9. Forslag til midlertidig lov om forvaltning av personell i Forsvaret for å avhjelpe konsekvenser av covid-19 18](#_Toc58855415)

# Høringsnotatets hovedinnhold

Forsvarsdepartementet sender med dette på høring forslag til ny midlertidig lov om forvaltning av personell i Forsvaret for å avhjelpe konsekvenser av covid-19. Formålet med loven er å sikre at Forsvaret kan opprettholde operativ evne, beredskap og styrkeproduksjon gjennom covid-19-pandemien.

Midlertidig lov 29. april 2020 nr. 36 om forvaltning av personell i Forsvaret for å avhjelpe konsekvenser av covid-19 oppheves 1. februar 2021. Loven gir Forsvaret en begrenset beordringsmyndighet overfor sivilt tilsatte i Forsvaret der dette er strengt nødvendig for å sikre at Forsvaret kan opprettholde operativ evne, beredskap og styrkeproduksjon gjennom covid-19-pandemien. Loven gir videre Forsvaret myndighet til å iverksette strengt nødvendige tiltak, i og utenfor arbeidstid, overfor militært tilsatte, tjenestepliktige inne til tjeneste og sivilt tilsatte, for å begrense smittespredning innad i Forsvaret. Loven gjelder på norsk territorium og på norske skip og luftfartøy. Loven gjelder kun Forsvarets personell, og hjemler ikke tiltak overfor personer utenfor Forsvaret.

Covid-19 har potensial for rask spredning. Pandemien vil derfor være ustabil frem til en tilstrekkelig del av befolkningen er beskyttet gjennom vaksinering eller gjennomgått infleksjon. Den fremdeles ustabile smittesituasjonen, samt økningen i smitte denne høsten, tilsier at Forsvaret fremdeles har behov for en fleksibilitet i forvaltningen av eget personell for å kunne håndtere en eskalerende smittesituasjon og sikre at Forsvaret kan opprettholde operativ evne, beredskap og styrkeproduksjon, også etter 1. februar 2021.

På denne bakgrunn legger departementet frem forslag til midlertidig lov om forvaltning av personell i Forsvaret for å avhjelpe konsekvenser av covid-19. Lovforslaget innebærer en videreføring av reglene fastsatt i midlertidig lov 29. april 2020 nr. 36 i en ny midlertidig lov.

# Bakgrunn for lovforslaget

## Innledning

Forsvarets hovedoppdrag er uendret i den situa­sjonen vi står i. Forsvaret skal fortsatt forsvare Norge og beskytte Norges frihet, suverenitet og selvstendighet. Det er grunnleggende at denne evnen bevares så langt som overhodet mulig, også gjennom en pandemi.

Forsvaret består av en rekke ulike personell­kategorier, hvor arbeidsgivers forvaltning av disse fremgår av ulike lovgrunnlag. Ved en større smittespredning innad i Forsva­ret, vil det være behov for en større grad av flek­sibilitet i forvaltningen av personellet enn det som kan hjemles i arbeidsgivers alminnelige sty­ringsrett. Militært tilsatte er underlagt en beor­dringsplikt som medfører at de kan beordres til stillinger i samsvar med Forsvarets behov. Sivilt tilsatte utgjør om lag en tredjedel av de tilsatte i Forsvaret, og Forsvaret har begrensede mulighe­ter til å omdisponere dette personellet til å utføre andre arbeidsoppgaver dersom situasjonen skulle tilsi det. Blant annet kan et utbrudd av covid-19 i Forsvaret føre til situasjoner hvor deler av arbeidsstyrken ikke lenger er tilgjengelig for å utføre sine vanlige oppgaver, og hvor det derfor er nød­vendig med en mer fleksibel bruk av arbeidskraf­ten. Dette vil kunne medføre at sivilt tilsatte må settes til å utføre andre arbeidsoppgaver enn det de gjør i en normalsituasjon. Selv om en slik omdisponering i all hovedsak skal baseres på fri­villighet, vil det i enkelte tilfeller kunne oppstå behov for å gjøre slike omdisponeringer uavhen­gig av villighet.

Et særtrekk ved Forsvarets virksomhet er at virksomheten i hovedsak er konsentrert på relativt små områder med en høy konsentrasjon av personell. I militære leirer lever og arbeider personellet tett på hverandre, og smitte vil kunne spre seg raskt. En større smittespredning innad i en militær leir eller en operativ avdeling, vil kunne få store konsekvenser for Forsvarets evne til å ivareta sin samfunnsfunksjon. Forsvaret har derfor behov for å kunne pålegge restriksjoner av smittevernhensyn, både overfor militært og sivilt tilsatte, og overfor andre tjenestepliktige inne til tjeneste, som i noen tilfeller vil gå utover de generelle retningslinjene som gjelder i samfunnet for øvrig. Blant annet vil det kunne oppstå behov for å begrense personellets reise- og bevegelsesfrihet utenfor militær leir for å redusere risikoen for at personellet utsetter seg for smitte, som tas med tilbake til leir. Gjeldende regulering i forsvarsloven, som gir Forsvaret adgang til å fastsette tiltak av smittevernhensyn, gjelder ikke for sivilt tilsatte i Forsvaret. Det er også uklart hvorvidt denne reguleringen gir Forsvaret adgang til å fastsette restriksjoner i den enkeltes fritid.

## Statusbeskrivelse av smittesituasjon

Koronaviruset SARS-CoV-2 har spredt seg mellom mennesker siden 2019 og kan medføre sykdommen covid-19. Den 30. januar erklærte Verdens helseorganisasjon at utbruddet av sykdommen covid-19 er en alvorlig hendelse av betydning for internasjonal folkehelse og

11. mars 2020 erklærte Verdens helseorganisasjon at utbruddet av sykdommen covid-19 utgjør en pandemi.

Regjeringen vedtok 7. mai 2020 en langsiktig strategi og plan for håndtering av covid-19-pandemien og publiserte 10. juni en beredskapsplan for smitteverntiltak ved økt smittespredning under covid-19-pandemien. Regjeringens mål er at smittespredningen til enhver tid skal være under kontroll slik at sykdomsbyrden er lav, og at antall pasienter er håndterbart for helse- og omsorgstjenesten.

Evnen til å gjennomføre smitteverntiltakene, og særlig til å ivareta TISK (teste, isolere, smittesporing og karantenere), er avgjørende for å beholde pandemien under kontroll. Den økte smitten ble møtt med ulike tiltak, primært på lokalt nivå, men det ble også innført enkelte landsdekkende tiltak. I slutten av oktober var det en ny større økning i smitte. En slik utvikling i smitte, uten at smitten igjen tas ned, vil gi store utfordringer for helsetjenesten. Regjeringen iverksatte derfor nye nasjonale tiltak i slutten av oktober og i begynnelsen av november.

## Folkehelseinstituttets epidemologiske situasjonsrapporter

Folkehelseinstituttets (FHIs) epidemologiske situasjonsrapporter gir overordnet informasjon om den generelle smittesituasjonen. FHI publiserte 30. november 2020 en rapport om covid-19-epidemien med tittelen *Kunnskap, situasjon, prognose, risiko og respons i Norge etter uke 48* («rapporten»).[[1]](#footnote-1) I rapporten fremgår det at de neste seks månedene vil det være vedvarende fare for at epidemien kommer ut av kontroll lokalt, regionalt eller nasjonalt. FHIs tolkning av situasjonen fremgår av rapportens punkt 1.3:

*Smittespredningen i Norge er stabilt høy, men med store lokale variasjoner. Den sterke økningen i antallet meldte tilfeller og sykehusinnleggelser ser ut til å avta og er sannsynligvis i ferd med å snu. Dette kan være en effekt av de nye tiltakene fra slutten av*

*oktober og begynnelsen av november sammen med de allerede gjeldende tiltakene.*

*Situasjonen er imidlertid ustabil med fare for ny økning. Det er behov for vedvarende*

*sterk innsats for å redusere smittespredningen i Oslo-området samtidig som kommuner*

*ellers i landet må oppdage og raskt få kontroll på sine utbrudd, i tråd med rådene i*

*kommunelegehåndboka.*

*Testing og smittesporing er det viktigste tiltaket for å stoppe utbrudd, men det kan bli*

*nødvendige med målrettede eller generelle kontaktreduserende tiltak i tillegg. Epidemiens*

*potensial for rask økning taler for årvåkenhet og tidlig iverksetting av tiltak samtidig med*

*fortsatt arbeid for å styrke etterlevelsen av de generelle smittevernrådene.*

I FHIs risikovurdering for ukene 49 – 51 i rapportens punkt 8 fremgår det:

*SARS-CoV-2 har potensial for rask spredning. Epidemien vil derfor alltid være ustabil og*

*vanskelig å holde under kontroll.*

*Utfordringen for smittevernet blir større jo flere som blir smittet. Særlig blir det vanskelig*

*å gjennomføre ressurskrevende smittesporing når det er mange smittede og hver av dem*

*har hatt mange nærkontakter. Smittesporing kan bli for overveldende selv for et større,*

*trent smittesporingsteam. Dermed kan man komme inn i en negativ spiral der smittesporingen blir forsinket eller ufullstendig slik at enda flere mulig smittede går rundt og kanskje gir opphav til massesmittehendelser.*

FHIs konklusjon er at risikoen for økt smittespredning i Norge nå vurderes som høy på lokalt og regionalt nivå og moderat på nasjonalt nivå. Vurderingen gjelder for ukene

49 – 51, jf. rapportens punkt 8.4.

FHI omtaler i rapporten også det de anser som utfordringene for kommende halvår:

*Epidemien raser videre i verden, særlig i Europa. Også i Norge må vi leve med epidemien i*

*mange måneder til. Erfaringen er at epidemien ikke kan holdes under kontroll med*

*testing, isolering, smitteoppsporing og karantene aleine. Det trengs også noen kontaktreduserende tiltak. Det betyr at befolkningen og virksomheter fortsatt må tåle en viss*

*tiltaksbyrde; vi kan ikke forvente normal livsutfoldelse det neste halvåret. En del av*

*befolkningen vil gå lei av tiltakene eller være så hardt rammet av tiltakene at de opplever*

*dem som uforholdsmessige. Kommunene må bruke en del ressurser på å ha et visst*

*grunnivå av testing gående og beredskap for betydelig smitteoppsporing.*

*Vaksinasjon av deler av befolkningen kan endre bildet. Dersom risikogruppene blir*

*beskyttet ved vaksinasjon, blir den potensielle sykdomsbyrden av epidemien betydelig*

*endret. Det vil påvirke risikovurderingen og dermed også tiltaksvurderingen. Dersom*

*vaksinasjon i tillegg gir indirekte beskyttelse (ved at de vaksinerte ikke kan bli*

*smittsomme), vil vaksinasjon direkte kunne erstatte andre tiltak slik at epidemien blir*

*enklere å holde under kontroll.*

I FHIs ukesrapport 18. november 2020 for uke 46 oppsummeres smittesituasjonen slik:

*Smittespredningen i Norge er fortsatt høy. Det er store lokale variasjoner og mange pågående utbrudd av ulik størrelse rundt i landet. Den sterke økningen i antallet meldte tilfeller ser ut til å avta, og antallet innleggelser på sykehus er også relativt stabilt ifht uke 45. Dette kan være en begynnende effekt av implementerte tiltak, men kan også skyldes lavere testaktivitet i uke 46. Situasjonen er ustabil med fare for ny økning. Det er behov for vedvarende sterk innsats for å bremse spredningen i kommuner med utbrudd og i områder med høy smittespredning og ustabil situasjon, i hovedsak Oslo-området, Bergen og Drammen. Smittesporing er et sentralt tiltak for å stoppe utbrudd og videre smittespredning. I områder der det er økende smitte er det viktig med målrettede tiltak der smitten skjer og i grupper med økt risiko for smitte. I tillegg er det behov for generelle kontaktreduserende tiltak for å redusere smitte. Den raske utviklingen av epidemien, erfaringer fra den første perioden i mars og utviklingen vi ser i andre land i Europa nå, taler for tidlig iverksetting av tiltak samtidig med fortsatt arbeid for å styrke etterlevelsen av de generelle smittevernrådene.*[[2]](#footnote-2)

I svar på covid-19-oppdrag 18. november 2020 viser Helsedirektoratet til situasjonsbeskrivelsen i FHIs ukesrapport 18. november 2020 for uke 46, og legger til:

*Per 17. november er det 45 000 personer i pålagt karantene i Norge, mange av disse er skoleelever som er satt i karantene grunnet utbrudd på skoler hvor det er vanskelig å definere nærkontakter. Vi begynner også å nærme oss et punkt der antall personer i pålagt karantene kan påvirke driften av nødvendige funksjoner i samfunnet, og det er viktig å forhindre smitte inn i kritisk viktige samfunnsfunksjoner. Dette tilsier at det kan være nødvendig med kraftigere tiltak for å redusere smittespredningen.*

# Gjeldende rett

## Utvidet beordringsadgang overfor sivilt tilsatte i Forsvaret

Etter forsvarsloven § 46 er militært tilsatte underlagt en beordringsplikt som innebærer at de kan bli beordret til stillinger i Norge og utlandet i samsvar med Forsvarets behov.

Beordringsplikten er derimot ikke gjort gjeldende overfor sivilt tilsatte i Forsvaret. For disse reguleres adgangen til endringer av arbeidsgivers styringsrett. Denne er blant annet inntatt i statsansatteloven § 16, som gir arbeidsgiver en viss adgang til å gjøre omdisponeringer.

## Adgang til å pålegge restriksjoner av smittevernhensyn

Det følger av forsvarsloven § 20 at tjenestepliktige som er innkalt til tjeneste, plikter å la seg vaksinere og godta at Forsvaret gjennomfører andre tiltak som er nødvendige for å forebygge smittsomme sykdommer.

Plikten etter bestemmelsen gjelder «tjenestepliktige som er innkalt til tjeneste». Med «tjenestepliktige» menes vernepliktige, militært tilsatte og andre som har inngått kontrakt om tjeneste i Forsvaret. Plikten gjelder således ikke for sivilt tilsatte, og noen tilsvarende plikt er ikke inntatt i statsansatteloven. Plikten er videre avgrenset til de som er «innkalt til tjeneste». For vernepliktige og andre som har inngått kontrakt om tjeneste i Forsvaret, vil plikten til å la seg underkaste nødvendige tiltak, være avgrenset til å gjelde fra innkalling til dimisjon. For militært tilsatte vil plikten gjelde så lenge vedkommende er på jobb. Det er noe usikkert om denne plikten også gjelder for militært tilsatte på fritiden.

## Midlertidig lov 29. april 2020 nr. 36 om forvaltning av personell i Forsvaret for å avhjelpe konsekvenser av covid-19

Midlertidig lov 29. april 2020 nr. 36 om forvaltning av personell i Forsvaret for å avhjelpe konsekvenser av covid-19 dekker i dag et behov som forsvarsloven og arbeidsgivers styringsrett ikke ivaretar, for å sikre Forsvaret nødvendig fleksibilitet i forvaltningen av eget under covid-19-pandemien. Loven oppheves 1. februar 2021, jf. lovens § 4 annet ledd.

Lovens § 1 omtaler formålet med loven; å sikre at Forsvarets operative evne, beredskap og styrkeproduksjon opprettholdes gjennom covid-19-pandemien. Loven hjemler iverksettelse av strengt nødvendige tiltak for å opprettholde Forsvarets evne til å utøve sin samfunnsfunksjon. Loven er begrenset til etaten Forsvaret, og omfatter ikke øvrige etater forsvarssektoren.

Etter lovens § 2 har Forsvaret myndighet til å endre arbeidsoppgaver, ansvar og arbeidssted for sivilt tilsatte i Forsvaret dersom det kan dokumenteres at dette er strengt nødvendig for å opprettholde Forsvarets operative evne, beredskap og styrkeproduksjon.

Lovens § 3 gir Forsvaret en begrenset adgang til å gjennomføre tiltak overfor eget personell, herunder innføre restriksjoner i reise- og bevegelsesfriheten, som er strengt nødvendige for å forebygge smittsomme sykdommer i den hensikt å opprettholde Forsvarets operative evne, beredskap og styrkeproduksjon. Slike tiltak kan gjelde både i og utenfor arbeidstid.

Hvilke tiltak som er strengt nødvendige etter §§ 2 og 3 vil være situasjonsbetinget. Dersom samme effekt kan oppnås med mindre inngripende tiltak, vil ikke tiltaket være strengt nødvendig. Myndigheten etter de to bestemmelsene kan ikke delegeres lenger ned enn nivå to i Forsvarets organisasjon.

# Forsvarets behov for ny midlertidig lov om forvaltning av personell

Forsvarsdepartementet har innhentet Forsvarets syn på behovet for en midlertidig lov om forvaltning av personell i Forsvaret for å avhjelpe konsekvenser av covid-19, også etter dagens midlertidige lov oppheves. Tilbakemeldingen fra Forsvaret er klar på at det foreligger et behov for loven utover 1. februar 2021.

Forsvaret utfører oppdrag daglig som skal sikre nasjonal suverenitet. Utover operativ virksomhet, slik som blant annet grensevakt og kongevakt, har Forsvaret også en viktig beredskapsfunksjon opp mot det sivile samfunnet. Forsvaret anser en videreføring av de lovhjemlene som i dag følger av den midlertidige loven som avgjørende for at Forsvaret med sikkerhet skal kunne ivareta sitt samfunnsoppdrag gjennom covid-19-pandemien.

Forsvaret beskriver videre at uten en slik lov vil ikke Forsvaret kunne videreføre de tiltak som formentlig har bidratt til å holde covid-19 utenfor mange av de militære leirene. I en tid der store deler av befolkningen står i fare for å bli rammet av en svært smittsom sykdom, anser Forsvaret det viktig å klare å holde nok ansatte friske til alltid å kunne understøtte og gjennomføre pålagte samfunnsoppdrag.

Forsvarets personell er bosatt over hele Norge, og avdelingenes geografiske lokalisering medfører at et stort antall pendler til og fra forskjellige områder i Norge. Forsvaret uttaler at dersom de ikke har mulighet til å innføre reiserestriksjoner overfor eget personell, risikerer de at mange er i karantene og/eller blir smittet samtidig. En slik situasjon vil gå utover Forsvarets operative evne og muligheten til å stille ressurser tilgjengelig for å støtte de sivile myndigheter ved behov. Av hensyn til nasjonal sikkerhet kan ikke Forsvaret risikere at et flertall av soldatene er i karantene og/eller blir smittet samtidig. En styrt og kontrollert gjennomføring av aktiviteter og reisevirksomhet som medfører risiko for smitteeksponering, anses viktig av hensyn til nasjonal sikkerhet.

Forsvaret understreker at det er behov for et tydelig og avklart hjemmelsgrunnlag for å kunne gjennomføre strengt nødvendige tiltak for å forebygge spredning av covid-19 og sikre operativ evne, beredskap og styrkeproduksjon. Dette er eksempelvis særskilt viktig for Forsvarets fartøy som kan bevege seg mellom områder med ulikt smittetrykk. På grunn av trange boforhold er besetningen særlig utsatt dersom det kommer smitte om bord. For at smitteverntiltak skal ha effekt, må tiltakene kunne gjøres gjeldende hele døgnet. Forsvarslovens § 20 gir ikke hjemmel for tiltak utenfor arbeidstiden. I tilfeller med stor smittespredning av covid-19 i ett område er det lite hensiktsmessig å begrense bevegelsesfriheten i arbeidstiden for å unngå smitte, uten mulighet til å gjøre det samme etter arbeidstid.

Forsvaret nevner også spesielt norske fartøy som inngår i de stående NATO-styrkene eller på annen måte er deployert til oppdrag utenfor Norge. I inneværende år har dette medført behov for å regulere reise- og bevegelsesfriheten til besetningen i uthavner i Europa. Tiltakene måtte da tilpasses den til enhver tid rådende smittesituasjonen.

Det trekkes også frem at NATO og flere nasjoner har satt krav om tiltak som for eksempel «skjerming» i et visst antall dager avhengig av tjenesteområde. Dersom norsk forsvarspersonell ikke oppfyller disse kravene vil de risikere å ikke slippe inn til tjenesteområdet. Dette vil i høy grad skade Forsvarets evne til å gjennomføre deployering og rotasjoner i disse områdene. Videre vil det bli vanskelig å oppfylle Forsvarets plikter overfor det personellet som allerede er i tjenesteområdene med tanke på avløsning. Dersom loven ikke videreføres, mister Forsvaret muligheten til å pålegge sine ansatte skjerming i tiden før de skal sendes ut til internasjonal innsats. Dette vil kunne gå utover Forsvarets operative evne og mulighet til å opprettholde operasjoner i utlandet.

Forsvaret anser det også nødvendig å videreføre adgangen til å kunne omdisponere sivilt personell og at det er behov for at Forsvaret som arbeidsgiver har det handlingsrommet lovbestemmelsen gir. Det vises da til at Forsvaret ved et større smitteutbrudd vil kunne komme i en situasjon der det er nødvendig å flytte personell eksempelvis fra et verksted til et annet for å sikre operativ støtte. Videre vises til at bestemmelsen gir mulighet for å iverksette raske endringer dersom det skulle være påkrevd, eksempelvis for å styrke kjøkkendriften i en garnison i en periode i forbindelse med sykdomsfrafall.

Basert på helsemyndighetens beskrivelse av smittesituasjonen anser ikke Forsvaret at smittesituasjonen har avtatt i den grad at behovet for denne loven har bortfalt. Situasjonen rundt covid-19 er fremdeles uforutsigbar, og kan endre seg raskt slik at Forsvaret vil få behov for å innføre effektive tiltak for å klare å opprettholde nødvendig operativ kapasitet og beredskapsoppdrag. Smittetrykket vil kunne variere i intensitet, og tiltak derfor må vurderes fortløpende. Ettersom smittesituasjonen også forverret seg i løpet av høsten 2020, er Forsvarets vurdering at det er behov for de midlertidige lovhjemlene, utover varigheten til dagens midlertidige lov; 1. februar 2021.

Forsvaret understreker at tiltak etter loven kun blir iverksatt etter grundige vurderinger, og at det vurderes kontinuerlig om iverksatte tiltak er «nødvendige» og «forholdsmessige». Forsvaret presiserer også at mulige tiltak drøftes i samråd med de ansatte og deres tillitsvalgte. Forsvaret har blant annet innført restriksjoner på reiseaktiviteten til enkelte pendlere for å avhjelpe konsekvenser av covid-19. Disse reiserestriksjonene har, i tråd med de føringer departementet har lagt for bruken av loven, vært gjennomført i samråd med de tillitsvalgte.

# Departementets vurdering og forslag til ny midlertidig lov

## Innledning

Departementet mener at det, på bakgrunn av helsemyndighetenes beskrivelse av smittesituasjonen og Forsvarets uttalte behov knyttet til dette, er nødvendig med en midlertidig lov om forvaltning av personell i Forsvaret for å avhjelpe konsekvenser av covid-19.

Den midlertidige loven av 29. april 2020 nr. 36 oppheves 1. februar 2021. Departementet har vurdert en forlengelse av varigheten til denne loven. En endring av lovens varighet måtte trådt i kraft senest 31. januar 2021. Departementet foreslår derfor en ny midlertidig lov der de materielle bestemmelsene er de samme som i midlertidig lov av 29. april 2020 nr. 36. Dette vil innebære at Forsvaret vil stå uten et klart hjemmelsgrunnlag for å beordre sivilt tilsatte, og til å pålegge forsterkede restriksjoner av smittevernhensyn ut over det som allerede følger av forsvarsloven § 20, frem til ny midlertidig lov vedtas av Stortinget og trer i kraft. Hensynet til en grundig behovsvurdering fra Forsvaret og tilstrekkelig tid til høring og behandling av forslaget har imidlertid veid tyngre enn behovet for en kontinuerlig videreføring av fullmaktene i loven.

## Myndighet til å endre arbeidsoppgaver, ansvar og arbeidssted for sivilt tilsatte

For å sette Forsvaret i stand til å opprettholde operativ evne, beredskap og styrkeproduksjon i den krevende situasjonen som har oppstått, er det etter departementets vurdering helt nødvendig å ha harmoniserte regler for forvaltning av personellet. Forsvaret har fremmet et klart behov for å kunne anvende sivilt tilsatte til andre arbeidsoppgaver, og på andre lokasjoner, dersom det skulle oppstå en situasjon med større smittespredning innad i Forsvaret.

Departementets anser ikke den alminnelige styringsretten til å være tilstrekkelig for å kunne forvalte og eventuelt omdisponere sivilt tilsatte til andre arbeidsoppgaver dersom det av hensyn til å opprettholde operativ evne, beredskap og styrkeproduksjon, er behov for dette. Det er ikke en holdbar situasjon at om lag en tredjedel av de ansatte i Forsvaret ikke kan anvendes i samsvar med Forsvarets behov for å opprettholde operativ evne, beredskap og styrkeproduksjon der dette er strengt nødvendig. Det foreslås derfor en begrenset myndighet til å endre arbeidsoppgavene, ansvaret og arbeidsstedet for sivilt tilsatte i Forsvaret dersom det kan dokumenteres at dette er strengt nødvendig for å opprettholde Forsvarets operative evne, beredskap og styrkeproduksjon. «Sivilt tilsatte» omfatter både statsansatte og overenskomstlønnede arbeidstakere.

Ved en eskalering av smittespredningen vil det kunne oppstå et behov for å gjøre omdisponeringer av arbeidskraften i Forsvaret. Blant annet kan utbruddet av covid-19 føre til situasjoner hvor deler av arbeidsstyrken ikke lenger er tilgjengelig for å utføre sine vanlige oppgaver, og hvor det derfor er nødvendig med en mer fleksibel bruk av arbeidskraften. Dette vil kunne medføre et behov for at sivilt tilsatte pålegges endringer i arbeidsoppgaver, ansvar eller arbeidssted. Etter departementets vurdering vil derfor en begrenset beordringsadgang for sivilt tilsatte kunne være nødvendig for opprettholde Forsvarets operative evne, beredskap og styrkeproduksjon under covid-19-pandemien. Endrede arbeidsoppgaver og ansvar vil naturlig avgrenses av den tilsattes kvalifikasjoner.

Myndigheten til å pålegge andre arbeidsoppgaver, ansvar og arbeidssted, er foreslått lagt til Forsvaret. For å sikre en enhetlig praktisering av hjemlene, vil det være en begrenset adgang til å delegere myndigheten nedover i Forsvarets organisasjon. Det vil være adgang til å delegere myndigheten til nivå to i Forsvaret, som tilsvarer sjefene for de tre forsvarsgrenene og øvrige avdelingsledere på tilsvarende nivå i Forsvaret.

En beordringsadgang overfor sivilt tilsatte er ikke noe prinsipielt nytt i forsvarssektoren. Sivilt tilsatte i bestemte stillingskategorier i forsvarssektoren etter 1. januar 2005, kan beordres til tjeneste i internasjonale operasjoner når beordringsplikten fremgår av arbeidskontrakten, jf. forsvarsloven § 49 tredje ledd, jf. forsvarstilsatteforskriften § 15.

Etter innspill fra arbeidstakerorganisasjonene i høringen om forslag til midlertidig lov 29. april 2020 nr. 36, la departementet inn et krav i loven om at Forsvaret måtte kunne dokumentere at tiltaket er strengt nødvendig. Det ble også lagt inn en plikt til å vektlegge den enkeltes personlige forhold i vurderingen av om det skulle pålegges andre arbeidsoppgaver, ansvar eller arbeidssted, jf. Prop. 83 L (2019−2020), jf. Innst. 245 L (2019−2020). Dette foreslås videreført i ny midlertidig lov.

Departementet understreker at en begrensede beordringsadgangen er en snever unntaksbestemmelse, og kun skal benyttes der andre og mindre inngripende tiltak er forsøkt. Den høye terskelen for å iverksette tiltak vil sikre at tiltakene vil være forsvarlige og forholdsmessige. Det understrekes at tiltakene som hjemles i denne bestemmelsen, medfører ikke medfører at arbeidsgivers plikter til å gi informasjon og drøfte tiltak med arbeidstakerorganisasjonene før tiltak iverksettes, blir satt til side. Disse reglene vil gjelde fullt ut ved en eventuell anvendelse av beordringsadgangen.

Endringer i sivilt tilsattes arbeidsoppgaver og ansvar, skal som den klare hovedregel baseres på frivillighet. I de fleste tilfellene antar departementet at en slik omdisponering vil kunne løses gjennom en enighet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om at denne i en periode skal utføre andre oppgaver. Det underbygges også av erfaringene så langt gjennom covid-19-pandemien.

Erfaringene så langt viser at Forsvaret har hatt en god dialog med arbeidstakerorganisasjonene for å finne gode og konstruktive løsninger på de utfordringer covid-19 har medført for Forsvaret. I anledning høringen om forlengelse av midlertidig lov 29. april 2020 nr. 36 tok enkelte organisasjoner til orde for at disse erfaringene tilsa at det ikke var et behov for en beordringsadgang, jf. Prop. 6 L (2020-2021). Departementet er ikke enige i dette. Selv om behovet for omdisponering av sivilt tilsatte i Forsvaret så langt har vært begrenset, er smittesituasjonen fortsatt ustabil. Det finnes ingen garanti for at det ikke vil komme en ny periode med sterk smitteøkning i samfunnet før en tilstrekkelig del av befolkningen er immune mot covid-19. Dersom det er påkrevd av hensyn til Forsvarets operative evne mv., må Forsvaret etter departementets vurdering i en situasjon der man ikke skulle oppnå enighet, kunne beordre vedkommende til en omdisponering.

Selv om bestemmelsen foreslås i midlertidige loven, forventer departementet at den gode dialogen mellom Forsvaret og partene i arbeidslivet videreføres slik at utfordringer knyttet til pandemien i hovedsak kan løses gjennom dialog og enighet.

## Adgang til å pålegge restriksjoner av smittevernhensyn

Plikten til å la seg underkaste tiltak av smittevernhensyn etter forsvarsloven § 20 er begrenset til å gjelde tjenestepliktige, og er for militært tilsatte dessuten avgrenset til de perioder personellet er i arbeid. Departementet mener det er nødvendig både å utvide plikten til å gjelde for sivilt tilsatte, og til å gjelde også utover normal arbeidstid for både militært og sivilt tilsatte.

Etter departementets vurdering er adgangen til å kunne pålegge restriksjoner av smittevernhensyn, herunder restriksjoner i bevegelses- og reisefriheten, tiltak som er egnet til å oppfylle formålet om å opprettholde Forsvarets operative evne, beredskap og styrkeproduksjon under covid-19-pandemien. Forsvaret har en kritisk viktig samfunnsfunksjon, og bestemmelsen skal sikre at Forsvaret unngår en situasjon der Forsvarets evne til å utøve sitt samfunnsoppdrag er svekket fordi et stort antall forsvarspersonell er i karantene og/eller smittet samtidig.

Forsvarets tilbakemelding og erfaring med behovet for å kunne innføre forsterkede smitteverntiltak der dette er strengt nødvendig, underbygger at dette hjemmelsgrunnlaget er et egnet og treffsikkert tiltak for å ivareta formålet med loven.

Inne i militære leirer lever og arbeider personellet tett på hverandre, og smitte vil kunne spre seg raskt. En større smittespredning innad i en militær leir eller en operativ avdeling, vil kunne få store konsekvenser for Forsvarets evne til å ivareta sin samfunnsfunksjon. Forsvaret må derfor ha mulighet til å kunne pålegge restriksjoner som reduserer risikoen for smittespredning. Et slikt tiltak vil eksempelvis kunne være reiserestriksjoner for Forsvarets personell til områder med økt risiko for smitte, for å redusere risikoen for at personellet utsetter seg for smitte, som så tas med tilbake til leir. For å oppnå tilstrekkelig god effekt av slike tiltak, er det helt nødvendig at slike tiltak må kunne gjøres gjeldende for alle kategorier personell, inkludert de sivilt tilsatte.

Departementet presiserer at det vil gjelde et strengt nødvendighetskrav for tiltak som pålegges med hjemmel i denne bestemmelsen. Forsvaret må gjøre en selvstendig vurdering av om de enkelte tiltakene som iverksettes er forsvarlige, effektive og forholdsmessige, før disse iverksettes. Det kan således tenkes at det innføres ulike tiltak for ulike personellgrupper, avhengig av hvor kritisk personellet er for å opprettholde operativ evne. Det vil kunne innføres ulike tiltak for ulike avdelinger i Forsvaret, både basert på hvor kritisk avdelingen er for å opprettholde Forsvarets operative evne og hvordan smittesituasjonen er i det området de befinner seg.

Som for den utvidede beordringsplikten for sivilt tilsatte, vil departementet understreke at den foreslåtte myndigheten til å innføre smitteverntiltak er en snever unntaksbestemmelse. Det er derfor lagt til grunn en høy terskel for å kunne pålegge slike restriksjoner, og denne vil sikre at tiltakene som iverksettes vil være forsvarlige og forholdsmessige. Det vil heller ikke for denne type tiltak være adgang til å delegere myndigheten til å fastsette restriksjoner lavere ned enn til nivå to i Forsvaret.

På samme måte som etter den utvidede beordringsadgangen, vil «sivilt tilsatte» omfatte både statsansatte og overenskomstlønnede arbeidstakere.

Det understrekes at tiltakene som hjemles i denne bestemmelsen, ikke medfører at arbeidsgivers plikter til å gi informasjon og drøfte tiltak med arbeidstakerorganisasjonene før tiltak iverksettes, blir satt til side. Disse reglene vil gjelde fullt ut.

Erfaring viser også at de fleste restriksjoner som er iverksatt overfor forsvarspersonell grunnet covid-19 er gjort i dialog med den ansatte og basert på frivillighet. Departementet forventer at den gode dialogen vil fortsette slik at tiltak for å avhjelpe konsekvenser av covid-19 for Forsvaret primært kan løses basert på frivillighet.

Loven vil være nødvendig i de tilfeller der man ikke skulle komme til enighet og smittesituasjonen gjør det strengt nødvendig å iverksette tiltak raskt for å sikre at Forsvaret er operativt til å kunne ivareta sitt samfunnsoppdrag.

# Ikrafttredelse og varighet

Departementet foreslår at loven trer i kraft straks.

Det er usikkerhet knyttet til hvor lenge det vil være behov for den midlertidige loven. Dette henger sammen med usikkerheten knyttet til hvor lenge covid-19-pandemien kommer til å vare.

Helsemyndighetene beskriver smittesituasjonen som ustabil med fare for ny spredning. Det anslås at det vil være behov for smitteverntiltak frem til deler av befolkningen er blitt immune gjennom vaksinasjon eller gjennomgått infeksjon. Helse- og omsorgsdepartementet omtaler på sin hjemmeside regjeringens mål og prioriteringer for koronavaksinasjon. Der følger det at Norge vil kunne få vaksinedoser som dekker 1,25 millioner personer i løpet av første kvartal 2021. Den begrensede mengden vaksinedoser gjør at regjeringen er nødt til å prioritere hvem som skal få tilbudet først. Beboere i sykehjem og omsorgsboliger og de aller eldste skal prioriteres. Helse- og omsorgsdepartementet skriver at smitteverntiltakene må beholdes til vaksinasjonen er godt i gang. Det er imidlertid fortsatt usikkerhet knyttet til godkjenning, produksjon og distribusjon av aktuelle vaksiner.

Frem til en tilstrekkelig del av befolkningen er immun, naturlig eller etter vaksinasjon, vil det altså være risiko for lokale smitteutbrudd og smittebølger. Sett hen til prioriteringsrekkefølgen som er kommunisert fra regjeringens side, vil det kunne ta tid før Forsvarets ansatte får tilbud om vaksine. Forsvarets ansatte er friskere enn gjennomsnittsbefolkningen, og har lav snittalder, spesielt blant de militære. Det er således usikkert når smitteverntiltak som karantene- og isolasjonsplikt vil kunne trappes ned for denne gruppen. Forsvaret må ha kritisk personell tilgjengelig til å utføre samfunnsoppdraget, også gjennom en pandemi. Loven bør derfor ha en varighet som sikrer at Forsvaret har tilstrekkelig fleksibilitet i forvaltning av eget personell gjennom hele covid-19-pandemien.

Et annet moment er at det ved innrykk til førstegangstjenesten samles mange personer fra hele landet på et begrenset område. De største innrykkene er i januar og i august. Ettersom det ikke er sikkert hvordan smittesituasjonen i Norge vil være ved det store innrykket i august, er grunn til å tro at Forsvaret også ved augustinnrykket vil kunne ha behov for å iverksette strenge smitteverntiltak. Forsvaret har så langt iverksatt gode tiltak som har hindret de store smittespredningene ved innrykk. En varighet på loven frem til 1. september 2021 vil kunne sikre at Forsvaret har tilstrekkelige hjemler til å iverksette nødvendige tiltak for å hindre et større smitteutbrudd i forbindelse med innrykk både i juli og august 2021.

Departementet mener derfor det er gode grunner for at loven gjelder frem til 1. september 2021.

Varigheten av de enkelte bestemmelsene må uansett vurderes konkret. Det er lagt inn et vilkår om at tiltakene etter loven må være strengt nødvendige for å oppfylle lovens formål. I dette ligger også at Forsvaret ikke vil ha adgang til å benytte beordringsadgangen for sivilt tilsatte eller adgangen til å pålegge tiltak og restriksjoner av smittevernhensyn, dersom behovet ikke lenger er til stede. Tiltakene som kan iverksettes etter loven skal vurderes fortløpende i tråd med smitteutviklingen, og skal opphøre så snart situasjonen tilsier det.

Dersom behovet for de aktuelle tiltakene fremdeles eksisterer etter 31. august 2021, vil departementet fremme forslag om forlengelse av loven.

# Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til midlertidige loven vil ha beskjedne økonomiske og administrative konsekvenser. Eventuelle økonomiske konsekvenser som følge av forslaget, vil håndteres innenfor forsvarsbudsjettet.

# Merknader til bestemmelsene

*Til § 1*

Lovens formål er å sikre at Forsvaret har tilstrekkelig fleksibilitet i forvaltningen av eget personell til å opprettholde operativ evne, beredskap og styrkeproduksjon. Med Forsvaret menes etaten Forsvaret. Øvrige etater innenfor forsvarssektoren er ikke omfattet av denne loven.

*Til § 2*

Etter første ledd gis Forsvaret myndighet til å endre sivilt tilsattes arbeidsoppgaver, ansvar og arbeidssted, dersom dette er strengt nødvendig for å ivareta lovens formål. Myndigheten til å pålegge endrede arbeidsoppgaver og ansvar vil være naturlig avgrenset av den tilsattes kvalifikasjoner. Det vil således ikke være adgang til å pålegge arbeidsoppgaver eller ansvar som den tilsatte ikke har nødvendige kvalifikasjoner eller forutsetninger for å løse.

Begrepet «sivilt tilsatte» omfatter både ansatte hvor tilsettingsforholdet er regulert av statsansatte-loven, og overenskomstlønnede arbeidstakere i Forsvaret hvor tilsettingsforholdet er regulert av arbeidsmiljøloven.

Med endringer i oppgaver og ansvar menes endringer i de arbeidsoppgavene den tilsatte har i hen-hold til arbeidskontrakt og stillingsinstruks. Endring av arbeidssted innebærer at den sivilt tilsatte, dersom øvrige vilkår er oppfylt, vil kunne pålegges å utføre sine opprinnelige, eller endrede, arbeidsoppgaver på en annen geografisk lokasjon enn det som følger av arbeidskontrakten.

At beordringen må være strengt nødvendig, innebærer for det første at andre og mindre inngripen-de tiltak må ha vært forsøkt før beordringsadgangen benyttes. Hovedregelen er at endringer som går ut over det arbeidsgiver kan pålegge i kraft av den alminnelige styringsretten, skal baseres på frivillighet. Beordringsadgangen etter bestemmelsen vil således være en snever unntaksregel, som skal brukes med varsomhet. For det andre innebærer dette at beordringen må være strengt nødvendig for å oppnå den ønskede effekten i form av opprettholdelse av operativ evne mv.

I dokumentasjonsplikten etter første ledd ligger det at Forsvaret både må dokumentere at endringer i arbeidsoppgaver eller ansvar er strengt nødvendig, herunder at mindre inngripende tiltak har vært forsøkt, og at slike endringer vil ha en effekt for fortsatt opprettholdelse av operativ evne mv.

Etter andre ledd skal Forsvaret vektlegge den enkeltes «personlige forhold» i vurderingen av om vedkommende skal beordres. Med personlige forhold menes den enkeltes personlige egnethet til å utføre de aktuelle arbeidsoppgavene, som alder, helse og operativ skikkethet, samt sosiale hensyn knyttet til den enkeltes livs- og familiesituasjon.

Etter tredje ledd er Forsvarets adgang til å delegere myndigheten etter første ledd, begrenset til nivå to i Forsvarets organisasjon.

*Til § 3*

Etter første ledd gis Forsvaret myndighet til å gjennomføre tiltak for å begrense smittespredning i den hensikt å opprettholde Forsvarets evne til å utøve sin samfunnsfunksjon. Hvilke tiltak som kan gjennomføres med hjemmel i denne bestemmelsen vil være situasjonsbetinget. Restriksjoner i de ansatte og tjenestepliktiges reise- og bevegelsesfrihet, er de mest aktuelle eksempler på tiltak som kan ha en forebyggende effekt på smittespredning. Dette kan innebære at det fastsettes restriksjoner i adgangen til å foreta tjeneste- og pendlerreiser, eller restriksjoner i muligheten til å forlate leir. Det kan også tenkes andre type tiltak, eksempelvis restriksjoner i adgangen til å påta seg bierverv eller deltakelse i andre aktiviteter som kan innebære økt risiko for smittespredning.

Sivilt tilsatte er de samme som nevnt under merknadene til § 2. Militært tilsatte og tjenestepliktige inne til tjeneste skal forstås på samme måte som etter forsvarsloven § 2.

Kravet til strengt nødvendig skal forstås på samme måte som etter lovforslaget § 2. Dersom samme effekt kan oppnås med mindre inngripende tiltak, vil ikke tiltaket være strengt nødvendig.

Etter andre ledd gjelder myndigheten til å gjennomføre slike tiltak både i og utenfor arbeidstid. For tjenestepliktige vil tiltakene kunne gjelde fra vedkommende møter til tjeneste og frem til dimisjon. For militært og sivilt tilsatte kan tiltaket også innebære restriksjoner på fritiden.

Etter tredje ledd er Forsvarets adgang til å delegere myndigheten etter første ledd begrenset til nivå to i Forsvarets organisasjon.

*Til § 4*

Det følger av bestemmelsen at loven trer i kraft straks og gjelder frem til 1. september 2021. Loven har en begrenset varighet fordi den er knyttet opp til varigheten av covid-19-pandemien og de utfordringer som følger med den.

Det er uklart hvor lenge tiltakene vil være nødvendige. Dersom behovet for de aktuelle tiltakene fremdeles eksisterer etter 31. august 2020, vil departementet fremme forslag om forlengelse av loven.

# Forslag til midlertidig lov om forvaltning av personell i Forsvaret for å avhjelpe konsekvenser av covid-19

*§ 1 Formål og virkeområde*

Lovens formål er å sikre at Forsvarets operative evne, beredskap og styrkeproduksjon opprettholdes gjennom covid-19-pandemien.

Loven gjelder på norsk territorium og på norske skip og luftfartøy.

*§ 2 Myndighet til å endre arbeidsoppgaver, ansvar og arbeidssted for sivilt tilsatte*

Arbeidsoppgavene, ansvaret og arbeidsstedet for sivilt tilsatte i Forsvaret kan endres dersom det kan dokumenteres at dette er strengt nødvendig for å opprettholde Forsvarets operative evne, beredskap og styrkeproduksjon.

I vurderingen av om sivilt tilsatte skal pålegges endringer i arbeidsoppgaver, ansvar eller arbeidssted, skal den enkeltes personlige forhold vektlegges.

Myndigheten til å pålegge endringer etter første ledd kan ikke delegeres lenger ned enn nivå to i Forsvarets organisasjon.

*§ 3 Tiltak for å forebygge smittsomme sykdommer*

Forsvaret kan overfor sivilt tilsatte, militært tilsatte og andre tjenestepliktige som er innkalt til tjeneste, gjennomføre tiltak, herunder innføre restriksjoner i reise- og bevegelsesfriheten, som er strengt nødvendige for å forebygge smittsomme sykdommer i den hensikt å opprettholde Forsvarets operative evne, beredskap og styrkeproduksjon. Slike tiltak kan gjelde både i og utenfor arbeidstid.

Myndigheten til å gjennomføre tiltak etter første ledd kan ikke delegeres lenger ned enn nivå to i Forsvarets organisasjon.

*§ 4 Ikrafttredelse og opphevelse*

Loven trer i kraft straks.

Loven oppheves 1. september 2021.

1. <https://www.fhi.no/contentassets/c9e459cd7cc24991810a0d28d7803bd0/covid-19-epidemien---kunnskap-situasjon-prognose-risiko-og-respons-i-norge-etter-uke-48-publisert-30.11.2020.pdf>  [↑](#footnote-ref-1)
2. https://www.fhi.no/contentassets/8a971e7b0a3c4a06bdbf381ab52e6157/vedlegg/andre-halvar-2020/2020.11.18-ukerapport-uke-46-covid-19.pdf [↑](#footnote-ref-2)