

Høringsnotat

Dato: 15.01.2024

Saksnr: 23/5588

Høringsfrist: 15.04.2024

Høring om endringer i sivilbeskyttelsesloven – sivil arbeidskraftberedskap når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Bakgrunn	4
2.1	Utviklingstrekk og behovet for sivil arbeidskraft i sikkerhetspolitisk krise og krig.....	4
2.2	Totalforsvaret	5
2.3	NATOs målsetninger for sivil motstandskraft	7
2.4	Regulatorisk forankring av sivil arbeidskraftberedskap	8
3	Rettstilstanden i andre land	8
3.1	Innledning.....	8
3.2	Finland	8
3.3	Storbritannia	10
3.4	Sverige	11
3.5	Estland.....	12
3.6	Litauen	12
3.7	Danmark.....	12
3.8	Sammenfattende synspunkter.....	13
4	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer	13
4.1	Innledning.....	13
4.2	Konstitusjonell nødrett og derogasjon	14
4.3	Lovkravet	16
4.4	Tilbakevirkningsforbudet.....	18
4.5	Menneskerettslige krav	20
4.5.1	Innledning.....	20
4.5.2	Menneskerettigheter direkte rettet inn mot arbeids- og tjenesteforhold	20

4.5.3	Andre menneskerettigheter.....	22
4.5.4	Begrensninger i menneskerettigheter ved sikkerhetspolitisk krise og krig	24
4.6	Retten til arbeidskamp	26
4.7	Betydningen av det kommunale selvstyret	26
4.8	Kort om forholdet til EØS-avtalen	27
4.9	Kort om krigens folkerett.....	27
5	Rammeregulering av sivil arbeidskraftberedskap	28
5.1	Gjeldende rett	28
5.1.1	Regulering av det sivile arbeidsliv	28
5.1.2	Regulering av arbeidskraftberedskap.....	29
5.2	Behovet for rammeregulering av sivil arbeidskraftberedskap	33
5.3	Departementets vurdering	36
5.3.1	Innledning.....	36
5.3.2	Formål og lovens tittel - endringer i sivilbeskyttelsesloven § 1.....	38
5.3.3	Virkeområde – endringer i sivilbeskyttelsesloven § 2.....	39
5.3.4	Definisjoner – endringer i sivilbeskyttelsesloven § 3.....	41
5.3.5	Forslag til § 24 e – grunnleggende krav for iverksetting av tiltak om sivil arbeidskraftberedskap.....	42
5.3.6	Forslag til fullmakter til å regulere det sivile arbeidsliv i en sikkerhetspolitisk krise eller krig.....	47
5.3.7	Forslag til § 24 i – forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking til arbeidsplikt.....	57
6	Andre bestemmelser.....	61
6.1	Opplysningsplikt og behandling av personopplysninger.....	61
6.1.1	Gjeldende rett	61
6.1.2	Departementets vurdering	63
6.2	Erstatning og kompensasjon.....	65
6.2.1	Gjeldende rett	65
6.2.2	Departementets vurdering	66
6.3	Saksbehandling og domstolskontroll	69
6.3.1	Gjeldende rett	69
6.3.2	Departementets vurdering	70
6.4	Straff	73
6.4.1	Gjeldende rett	73
6.4.2	Departementets vurderinger	76
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	78
8	Utkast til lov- og forskriftsendringer	79

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i sivilbeskyttelsesloven. Forslaget går ut på at det tas inn et nytt kapittel i sivilbeskyttelsesloven som gir hjemmel til å regulere sivile arbeids- og tjenesteforhold og pålegge sivil arbeidsplikt (sivil arbeidskraftberedskap) når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

En situasjon hvor rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare er en situasjon hvor nasjonale sikkerhetsinteresser er truet. I kjernen er sikkerhetspolitisk krise og krig. I noen tilfeller kan også trusler mot samfunnssikkerheten være av et slikt alvor og omfang at rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Situasjoner der rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, vil ha omfattende og gjennomgripende konsekvenser for nasjonen og samfunnet, hvor bevaring av Norges suverenitet, territoriale integritet og demokratiske styreform gis høyeste prioritet. Situasjonen kan kreve at staten trekker på samfunnets samlede ressurser.

I høringsnotatet benyttes sikkerhetspolitisk krise og krig om situasjoner der rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

En sikkerhetspolitisk krise eller krig kan arte og utvikle seg på ulike måter. Det kan skje en gradvis forverring av situasjonen, slik at samfunnet i starten kan møte krisen med mindre inngripende tiltak som det over tid kan være behov for å bygge ut. Situasjonen kan også utløse behov for tiltak i geografiske avgrensede deler av landet eller i bestemte sektorer. Departementet foreslår derfor flere tiltak, der alvoret i og omfanget av situasjonen avgjør hvilke tiltak som tas i bruk og der virkemiddelbruken til enhver tid skal oppfylle krav om nødvendighet og forholdsmessighet. Forslaget åpner for utnyttelse av samfunnets samlede ressurser dersom det er nødvendig for å beskytte rikets selvstendighet eller sikkerhet.

Departementet foreslår en lovregulering av sivil arbeidskraftberedskap som angir de ytre rammene for regulering av det sivile arbeidslivet i sikkerhetspolitisk krise og krig der Kongen gis fullmakter til å fastsette i forskrift de nærmere detaljene i innretningen. Forslaget følger opp anbefalingen fra NOU 2023: 14

Forsvarskommisjonen av 2021 punkt 13.5.4 som peker på behovet for 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 nasjonale trusler 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.

Forslaget bidrar også til å ivareta behovet for forutberegnelighet, samt hensynet til forberedelse, planarbeid og øvelser. 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 dette høringsnotatet benyttes sivil arbeidskraftberedskap som en samlebetegnelse som inkluderer både bestemmelser som regulerer rammene i arbeids- og tjenesteforhold og pålegg om arbeidsplikt. Dette er et etablert begrep om

regulering av arbeidskraft i en beredskapssituasjon, se blant annet Prop. 111 L (2010-2011) Lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven) og Ot.prp. nr. 47 (2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) punkt 4.8.3.

I punkt 2 gjennomgås utviklingstrekk, bakgrunn og behovet for sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig. I punkt 3 gis en kortfattet fremstilling av rettstilstanden i utvalgte sammenlignbare land. I punkt 4 gjennomgås konstitusjonelle og folkerettslige rammer av betydning for forslaget. Punkt 5 redegjør for forslaget til rammeregulering av sivil arbeidskraftberedskap gjennom fullmaktslovgivning, mens forslag til regulering av opplysningsplikt, behandling av personopplysninger, erstatning og kompensasjon, saksbehandling, domstolsprøving og straff omtales i punkt 6. I punkt 7 redegjøres det for økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget.

2 Bakgrunn

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. Dette behovet kan øke som følge av situasjonen og på grunn av ressursomdisponering til tjenestepunkt i Forsvaret eller til understøttelse av forsvaret av landet. 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 Forsvarskommissjonen av 1946, Innstilling Del I side 75 og NOU 2023: 14 *Forsvarskommissjonen av 2021* punkt 13.5.4.

Forsvaret av landet har alltid vært avhengig av et fungerende sivilsamfunn. Regler om arbeidskraft 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. 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. Dersom det oppstår en sikkerhetspolitisk krise eller krig i Norge, gir beredskapsloven i dag Kongen fullmakt til blant annet å gi bestemmelser av lovmessig art om utskrivning av arbeidskraft til militære og sivile formål hvis det er nødvendig for å ivareta grunnleggende hensyn og det er fare ved opphold.

I tiårene etter beredskapslovens vedtakelse har det blitt vedtatt en rekke sektorspesifikke hjemmelsgrunnlag for arbeidskraftberedskap, og flere er senere avløst av nye lover. Ett eksempel er helseberedskapsloven som regulerer arbeidsplikt for helsesektoren, Mattilsynet, næringsmiddellaboratorier, vannverk og apotek, 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 trolig varig endret. Også globalt 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 samfunnsfunksjoner. Ett 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 funksjonen.

En rekke regelverk gir hjemmelsgrunnlag for pålegg om leveranse- og tjenesteforpliktelser i sikkerhetspolitisk krise og krig, eksempelvis næringsberedskapsloven og lov om militære rekvisisjoner. Felles for alle tjenester som det sivile samfunn og forsvaret av landet trenger i en slik situasjon, er avhengigheten av at arbeidstakerne møter på jobb og utfører arbeidsoppgavene sine. 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-spécialistene som sørger for at mobilnett, bredbånd, nettbank og bankkort virker, sjåførene som kjører drivstoffbilene, mekanikerne som reparerer stridsvognene, 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 forsyningsskipene med allierte forsterkninger trygt til kai.

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 produksjon av varer som ikke produseres nasjonalt under normale omstendigheter.

2.2 Totalforsvaret

Totalforsvarskonseptet skal sikre best mulig utnyttelse og størst mulig effekt av samfunnets 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, og Forsvaret støtter sivilsamfunnet i andre typer kriser som ved naturkatastrofer, pandemier og andre trusler mot samfunnssikkerheten.

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 vært videreutviklet og tilpasset samfunnsutviklingen og de antatte truslene mot statssikkerheten og samfunnssikkerheten. I tillegg er flere sentrale funksjoner som tidligere lå til offentlige myndigheter, herunder Forsvaret, over tid overtatt av private aktører.

Den gjensidige avhengigheten mellom Forsvaret og sivilsamfunnet, og mellom offentlig og privat sektor, har økt i takt med samfunnsutviklingen. Forsvaret som organisasjon er spisset både 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. Totalforsvarskonseptet slik det er i dag, er utfyllende beskrevet i publikasjonen *Støtte og samarbeid – En beskrivelse av totalforsvaret i dag*.

Den sivile beredskapen og en velfungerende sivil sektor er viktig av flere grunner. For det første er en velfungerende og robust sivil sektor nødvendig for at støtten til forsvarssektoren kan fungere i sikkerhetspolitisk krise og krig. Forsvarssektoren alene er forholdsvis liten og kan ikke selv ivareta alle oppgaver som landet vil bli stilt overfor i krig. En stor og motstandsdyktig sivil sektor som kan bidra, støtte og avlaste Forsvaret, vil kunne gi Forsvaret økt operativ evne, større volum og mer utholdenhet. For eksempel vil det i krig kunne være et stort behov for mekanikere som kan reparere skadde og ødelagte militære kjøretøy. Reparasjonskapasiteten kan mangedobles dersom Forsvaret benytter seg av sivile kjøretøymekanikere. Tilsvarende eksempler finnes innen logistikk og varetransport, bygg- og anleggsvirksomhet, drivstofforsyning, fly- og helikopterkapasitet med videre. For at slik støtte skal kunne bli effektiv, må det finnes både juridiske og administrative mekanismer som sikrer at tjenestene faktisk kan leveres. Både Forsvaret og allierte styrker som kommer til Norge for å støtte forsvarskampen, vil ha stort behov for slike støttetjenester fra det sivile samfunn. Dersom denne store ressursen i sivilsamfunnet kan benyttes på en organisert og planmessig måte, 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.

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

NATO har definert syv grunnleggende forventninger («Seven baseline requirements») for sivil beredskap. 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 fundamentet 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

Det Nordatlantiske Råd (NAC) vedtok 13. juni 2023 nye mål for motstandsdyktighet på tvers av de syv grunnleggende forventningene som skal bidra til å redusere sårbarhet og sikre at militære styrker kan operere effektivt i fred, krise og krig. Der uttrykkes det blant annet en forventning om at medlemslandene arbeider for økt sivil motstandskraft, med bakgrunn i den rollen

innbyggere og privat sektor spiller for nasjonal motstandskraft, militær kampkraft og troverdig avskrekking.

2.4 Regulatorisk forankring av sivil arbeidskraftberedskap

For å kunne utnytte arbeidskraftressursene i landet 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 Kongen hjemmel til blant annet å utskrive arbeidskraft til militære og sivile formål. Departementet ser likevel behov for å utfylle eksisterende regelverk ved å etablere mer definerte rammer for slik utskrivning av arbeidskraft. Dette vil legge til rette for treffsikker bruk og til innarbeiding av sivil arbeidskraftberedskap i planverk og forberedelser.

Departementets forslag om å gi Kongen fullmakter til å regulere det sivile arbeidslivet i sikkerhetspolitisk krise og krig søker å legge til rette for etablering av tiltak som er tilpasset de behovene som slike unntakssituasjoner utløser. Forslaget er et supplement til eksisterende beredskapslovgivning, og det søker å gi et mer presist og anvendelig 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.

3 Rettstilstanden i andre land

3.1 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.

3.2 Finland

Den finske regjeringen satte 6. oktober 2022 ned en arbeidsgruppe med oppdrag om å vurdere revisjon av gjeldende beredskapslovgivning. Arbeidet skal etter planen slutføres i 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, Beredskapslov av 29. desember 2011/1552, som trinn 2. Den finske beredskapsloven har 21 tematiske kapitler der fullmakter for den utøvende myndighet til å håndtere beredskapssituasjoner er samlet. Loven omfatter blant annet kompetanseshjemler 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 lovens § 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 kapitlet 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 trappetrinnsmodell 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 arbeidsplikt etter bestemmelsene i loven kapittel 14. Arbeidsplikten er etter den finske beredskapsloven § 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 de 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 arbeidsplikt i helsesektoren for unntakstilstander av andre grunner enn krig, jf. § 95. Slik arbeidsplikt 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 innholdskrav til vedtak om arbeidsplikt. Loven fastsetter også regler om fritak, jf. § 98 og nærmere regler om de hensyn som skal tas ved beslutning om pålegging av arbeidsplikt, 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 arbeidsplikt. Arbeidsgiver har samme rett til å styre arbeidspliktige som ordinære arbeidstakere, jf. § 100. De arbeidspliktige 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 beredskapslovens anvendelsesområde. Den som er pålagt arbeidsplikt er omfattet av den finske yrkesskadeloven, jf. § 129. Muligheten for domstolsprøving er særregulert, blant annet ved at søksmål ikke kan gi utsatt iverksetting av vedtak om arbeidsplikt, jf. § 130.

Det tredje og siste trinnet på den finske 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 arbeidsplikt i inntil 24 dager, jf. §§ 25 og 30.

3.3 Storbritannia

For Norge har den britiske kriselovgivningingen tradisjonelt vært av stor betydning. Dette var den kriselovgivningingen den norske London-regjeringen fikk nærmest kjennskap til. Den britiske kriselovgivningingen 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 arbeidsplikt i sikkerhetspolitisk krise.

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

3.4 Sverige

Den svenske totalforsvarsordningen er lovregulert ved to lover: *Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt* og *Lag (1992:1403) om totalförsvaret 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. Plikten 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 andre ledd.

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.

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 adgang 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.

3.5 Estland

Estland er i ferd med å revidere sin sikkerhets- og beredskapslovgivning, blant annet med sikte på å styrke bestemmelsene om arbeids- og tjenesteplikt.

I dag finnes det spredte hjemler for å pålegge arbeidsplikt i særlovgivning 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 henholdsvis *Emergency Act* av 10. januar 1996 og *National Defence Act* av 11. februar 2015 (slik lovene er oversatt til engelsk). Det er fremlagt forslag til ny lovgivning som vil kombinere eksisterende regulering, tilsynelatende etter mønster av den finske beredskapsloven.

I sikkerhetspolitisk krise og krig er det etter gjeldende lovverk adgang til å innføre sivil arbeids- og tjenesteplikt, i alle fall i offentlig sektor. Rammene rundt et slikt pålegg er delvis lovregulert, blant annet for lønn og eventuelle lønnsreduksjoner, samt forhold til overtid og ferie.

3.6 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.

3.7 Danmark

I likhet med Norge har Danmark regler for å kalle personell inn til tjeneste i dansk forsvar og sivilforsvar. Det foreligger også hjemmelsgrunnlag for å pålegge private virksomheter ytelsesforpliktelser. Hjemmelsgrunnlaget er 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.

3.8 Sammenfattende synspunkter

Redegjørelsen over 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. 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 her, ved at det foreslås flere tiltak med ulik grad av inngrepende karakter.

4 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

4.1 Innledning

En sikkerhetspolitisk krise eller krig vil true Norges selvstendighet og grunnleggende sikkerhetsinteresser. Slike situasjoner vil også true Norges fundamentale samfunnsverdier og styresett, som demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene. En sikkerhetspolitisk krise eller krig vil også bryte med grunnprinsipper for den internasjonale rettsordenen, som forpliktende og fredelig internasjonalt samarbeid med respekt for staters og individers rettigheter og friheter. I møtet med sikkerhetspolitisk krise og krig er det avgjørende at Norge viser vilje og evne til å opprettholde de fundamentale verdiene i vårt eget samfunn og sin støtte til den internasjonale rettsordenen.

De senere årene har videre vist hvor viktig det er at styresmaktene er rustet til å håndtere kriser, at beredskapssystemene er gjennomarbeidet på forhånd og at både systemer og gjennomføring skjer innenfor de grunnleggende rettslige rammene for det norske samfunnet. Myndighetenes håndtering av koronapandemien har vært gjenstand for granskning og kritiske blikk, se for eksempel de to rapportene fra Koronakommisjonen i NOU 2021: 6 og NOU 2022: 5 om myndighetenes håndtering av koronapandemien. Også litteraturen har behandlet temaet, se blant annet Høgberg, Holmøyvik og Eriksen (red.): Kriseregulering. Lovgivning under koronakrisen (2023) og Graver: Pandemi og unntakstilstand. Hva Covid-19 sier om den norske rettsstaten (2020). Både håndteringen og kritikken har gitt viktige læringspunkter om hva rammene er og hvordan beslutninger om krise- og beredskapstiltak bør og må forankres, begrunnes og forklares. De konstitusjonelle og internasjonale krav som må tilfredsstilles ved utforming og praktisering av regler om sivil arbeidskraftberedskap har dessuten økt i omfang de siste tiårene.

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. Lovforslaget bygger på en forutsetning om at det er å foretrekke å ha på plass rammelovgivning for sivil arbeidskraftberedskap i forkant av en sikkerhetspolitisk krise eller krig, som supplement til bruk av hjemlene i beredskapsloven og nødrettslige rettsgrunnlag når krisen inntreffer. I lys av dette vil departementet kort omtale

konstitusjonell nødrett og derogasjon, som de sentrale nødrettslige virkemidlene ved siden av beredskapsloven og annen unntakslovgivning, se punkt 4.2.

Utforming av fullmaktslovgivning om sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig reiser viktige spørsmål om folkerettslige og konstitusjonelle krav. Ett grunnleggende spørsmål er rekkevidden av lovkrav i Grunnloven og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner, se punkt 4.3. Lovgivning som griper inn i eksisterende arbeids- og tjenesteforhold, og med straff som mulig sanksjon, reiser videre spørsmål om forholdet til forbud mot tilbakevirkende lover, se punkt 4.4. Mer generelt er det nødvendig å klarlegge menneskerettslige grenser for utformingen av lovforslaget, se punkt 4.5. Retten til arbeidslivskamp er omtalt i punkt 4.6. Det anses også hensiktsmessig kort å omtale forholdet til det kommunale selvstyret, se punkt 4.7, EU/EØS-retten, se punkt 4.8 og krigens folkerett, se punkt 4.9.

4.2 Konstitusjonell nødrett og derogasjon

En sikkerhetspolitisk krise eller krig kan ha et slikt alvor og slik karakter at sivil arbeidskraftberedskap kunne vært innført med hjemmel i konstitusjonell nødrett. Terskelen vil også kunne være nådd for å derogere fra menneskerettighetskonvensjoner som Norge er bundet av. Departementet går i lovforslaget inn for en regulatorisk løsning der det på forhånd er fastsatt rammelovgivning som setter definerte grenser basert på rettslige normalrammer, som på en aktiv måte vil reflektere norske grunnverdier. Departementet mener likevel det har verdi å omtale hovedpunktene i konstitusjonelle og folkerettslige nødrettsbetraktninger.

Konstitusjonell nødrett kan beskrives som den rett statsorganer har i en nødssituasjon til å overskride de grenser som normalt gjelder for deres myndighet i henhold til forfatningen. Terskelen for konstitusjonell nødrett er ulovfestet og ikke aktualisert i nyere tid. Det mest kjente eksempelet på konstitusjonell nødrett i norsk historie er da Kongen og regjeringen under andre verdenskrig styrte landet alene og dermed satte til side Grunnlovens regler om Stortingets medvirkning. Det er begrensede holdepunkter i nyere statspraksis knyttet til vilkårene for nødretten, og de fleste nyere rettsteoretiske drøftelser kan oppfattes å ha for øye andre krisescenarier enn sikkerhetspolitisk krise og krig. 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.

Den tradisjonelle oppfatningen har vært at de fleste bestemmelser i Grunnloven i prinsippet kan tilsidesettes ved konstitusjonell nødrett. Denne kan oppfattes som endret blant annet som følge av Grunnlovens rettighetsregulering i 2014. Det er nærliggende å anta at i hvert fall forbudet mot tortur (Grunnloven § 93) og kjernen i forbudet mot tilbakevirkende straffelover (Grunnloven § 97) ikke kan fravikes med hjemmel i konstitusjonell nødrett.

Tre av menneskerettighetskonvensjonene som Norge er bundet av har bestemmelser om 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. For de mange konvensjonene uten særskilt regulering av derogasjon, vil det være rom for andre tilnærminger for å ivareta funksjonene til eksplisitte derogasjonshjemler. 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 selv om tersklene er språklig nokså like, er det materielle forskjeller mellom Europarådets og FNs derogasjonsreguleringer. Hver konvensjon kan i prinsippet operere med egne terskler, og det stilles noe ulike krav til når en nødtilstand har en slik karakter og et slikt alvor at gjeldende menneskerettslige regler rettmessig kan settes til side. Det er imidlertid ingen tvil om at både krig og sikkerhetspolitisk krise er nødtilstander som kvalifiserer for derogasjon etter alle tre konvensjoner.

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

Enkelte rettsregler kan under enhver omstendighet ikke settes til side ved derogasjon. Dette gjelder blant annet 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». Derogasjonshjemmelen i Den europeiske sosialpakt har ingen tilsvarende oppregning. Følgelig kan alle sosialpaktens rettigheter settes til side ved derogasjon. 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 trelldom (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).

Det stilles krav om proporsjonalitet for at tilsidesettelse av ellers gjeldende rettsregler skal være rettmessig.

Etter læren om konstitusjonell nødrett stilles det krav om forholdsmessighet i den forstand 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 kritesituasjonen, må veie klart tyngre enn interessene som blir satt til side dersom konstitusjonell nødrett blir iverksatt og reglene blir satt ut av spill.

EMD har 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, jf. *Brannigan og McBride mot Storbritannia* (1993) avsnitt 43. Hvis intensiteten og alvorret gradvis avtar over tid, vil det få betydning for proporsjonalitetskravet, som da blir strengere. Samtidig viser EMD forståelse for at det kan være utfordrende å kalibrere derogasjonstiltakene i tråd med de til enhver tid rådende forhold, jf. *Bas mot Tyrkia* (2020) avsnitt 224 og 229. EMDs sekretariat har i *Guide on Article 15* (2022) side 9-10 omtalt momenter av

betydning for proporsjonalitetsvurderingen basert på elementer som er kommet frem i domstolens praksis.

4.3 Lovkravet

Regulering av sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig krever hjemmel i lov, heretter omtalt som lovkravet. To aspekter har hatt betydning for utformingen av lovforslaget, og de glir i praksis over i hverandre. Det *formelle* aspektet er kravet om at visse myndighetstiltak må ha forankring i formell lov vedtatt av Stortinget. Det *materielle* aspektet er kravet om at vilkårene for å pålegge arbeid må være språklig utformet på en måte som gjør det mulig for den enkelte å forutse sin rettsstilling. Lovkravet stiller forholdsvis strenge krav til lovens utforming der overtredelse av lovpålagte plikter kan medføre straff, men selv der straff ikke er aktuelt representerer lovkravet skranker for utformingen av loven. Lovkravet følger dels av Grunnloven og dels av menneskerettighetskonvensjoner som Norge har sluttet seg til, og EMKs lovkrav står her særlig sentralt.

Når det gjelder kravets *formelle* side, legger departementet til grunn at Stortinget har vid adgang til å delegerer lovgivningsmyndighet til forvaltningen gjennom formell lov. Det samme bekreftes av Høyesteretts uttalelser i plenum, se Rt-1952-1089 (hvalolje) side 1098 og Rt-1956-952 (treforedling) side 960. Synspunktet har bred støtte i juridisk teori. Lovgivningspraksis gir holdepunkter for at det foreligger en særlig vid adgang til delegering i krisesituasjoner. Hensynet til å sikre nødvendig fleksibilitet for den utøvende makt i sikkerhetspolitisk krise og krig må tillegges vekt. For utformingen av fullmaktslover der overtredelse kan medføre straff, er det en forutsetning at det i loven fremgår at Stortinget har gitt forvaltningen kompetanse til å fastsette i forskrift hvilke handlinger som er straffbare, og hva straffen er ved overtredelse. Det er alminnelig antatt i litteraturen, og lagt til grunn i Stortingets lovgivningspraksis, at Grunnloven § 96 første ledd ikke er til hinder for slik delegering. Dette er også Høyesteretts syn, jf. HR-2020-955-A (settefisk) avsnitt 24-25.

En annen forutsetning er at forskriftsreguleringen ikke kan overskride grensene som følger av Stortingets fullmakt. Dette formuleres i nyere praksis fra Høyesterett slik at en forvaltningsmyndighet «ikke uten lovhjemmel [kan] definere sin egen forskriftskompetanse», jf. HR-2018-1907-A (Blom Fiskeoppdrett) avsnitt 44 med henvisning til HR-2017-625-A avsnitt 44.

Det er i noen grad også et politisk hensiktsmessighetsspørsmål hvor utstrakt adgang Stortinget har til å delegerer lovgivningsmyndighet til forvaltningen. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité fremholdt i Innst. S. nr. 296 (1995-1996) at det kan være grunn til å utvise varsomhet med bruken av forskriftshjemler, og at der forskrifter griper inn i den enkeltes rettigheter og plikter, bør loven «angi klare rammer for fullmakten» og «loven bør ... angi retningslinjer som forskriften må holde seg innenfor». I Justis- og beredskapsdepartementets retningslinjer «Lovteknikk og lovforberedelse» punkt 2.2.3 står det 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». Politisk blir det gjerne fremhevet som

fordelaktig om fullmaktslover med omfattende delegasjon til forvaltningen har prosessuelle skranker, som i noen grad kan kompensere for svært inngripende forskriftslovgivning. Eksempler på slike skranker kan være tidsbegrensning (tidsbegrensede fullmaktshjemler), løpende rapportering til Stortinget og eventuelle muligheter for Stortinget til å oppheve vedtatte forskrifter, jf. Prop.76 L (2019-2020) Endringer i midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven) side 19.

Departementet legger til grunn at det *materielle* lovkravet innrømmer lovgivende myndigheter rom for fleksibilitet i utformingen av fullmaktshjemler, også på strafferettens område. Det strafferettslige klarhetskravet i Grunnloven § 96 første ledd og EMK artikkel 7 nr. 1 synes i det alt vesentlige å være innholdsmessig sammenfallende, jf. også HR-2020-2019-A (mobiltelefon «under kjøring») avsnitt 15. Samlet utlegges det materielle kravet slik at en lovbestemmelse som skal gi grunnlag for straff, 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», jf. HR-2023-1638-A (uriktig forklaring for «retten») avsnitt 24 med henvisning til HR-2020-955-A avsnitt 22 og HR-2020-2019-A avsnitt 16. Om ordlyden i straffebudet gir en slik forankring, beror på tolkning av loven sett hen til «alminnelig juridisk metode», men det endelige tolkningsresultatet «må ha tilstrekkelig forankring i selve loven, slik at hensynet til forutberegnelighet ivaretas», jf. HR-2023-1638-A avsnitt 24 med henvisning til HR-2020-2019-A avsnitt 17. Kravene til klarhet vil avhenge av innholdet i den enkelte straffebestemmelse, de konkrete saksforhold og det aktuelle rettsområdet, jf. HR-2023-1638-A avsnitt 24-25 og HR-2020-2019-A avsnitt 17-21. Sentralt er likevel om det med rimelighet kan utledes av lovens ordlyd at straff kan bli konsekvensen.

Høyesteretts henvisninger til «alminnelig juridisk metode» og betydningen av «det aktuelle rettsområdet» tilsier at det for utformingen av vilkårene for sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig kan stilles mindre detaljerte krav enn hva som ville være påkrevd under normale forhold. I saker hvor sterke offentlige interesser er involvert, er Høyesterett tilbakeholden med å kreve for høy grad av presisjon i utformingen av gjerningsbeskrivelsen i straffebudene. Departementet viser her til Høyesteretts to avgjørelser om private sammenkomster under Covid-19-pandemien (HR-2022-2171-A og HR-2022-2172-A), og til HR-2022-2418-A (deltakelse i terrororganisasjon) og HR-2019-900-A (eksportkontroll). Det er likevel en forutsetning at forholdene ved sivil arbeidskraftberedskap som belegges med straff, må være kommet til uttrykk på en slik måte at de har språklig forankring i loven eller forskriften.

Der overtredelse ikke er belagt med straff, vil lovkravets materielle side følge av Grunnloven § 113 og klarhetskrav innfortolket i Grunnlovens og EMKs rettighetsbestemmelser. Høyesterett synes å forutsette at klarhetskravet har samme innhold uansett om det forankres i Grunnloven eller EMK, se HR-2016-2017-A (tilbakekall av oppholdstillatelse) avsnitt 58 og Rt-2014-1105 (kommunikasjonskontroll) avsnitt 24-30. Vurderingen av om bestemmelsen er klar nok, beror på kriteriene som Høyesterett la til grunn i HR-2018-1907-A nevnt over, se dommens avsnitt 51 og HR-2021-2275-A (Z-huset) avsnitt 59-60. Lovens ordlyd står sentralt, men det gjøres en sammensatt vurdering av rettskildebildet og

de faktiske forhold. Det vises for øvrig til redegjørelsen for gjeldende rett i punkt 6.4.1.

4.4 Tilbakevirkningsforbudet

Forbudet mot tilbakevirkende lovgivning følger av Grunnloven § 97 hvor det står at «[i]ngen lov må gis tilbakevirkende kraft». Begrepet «lov» omfatter formell lov, men også forskrifter. Bestemmelsen gir ikke et ubetinget vern mot at lovgivende myndighet regulerer forhold som eksisterte før loven trådte i kraft.

Tilbakevirkningsforbudet gir sterkest vern mot tilbakevirkende *straffelover*. Slik tilbakevirkning vil normalt innebære at det legges nye byrder på eldre handlinger, ved at straff ilegges på grunnlag av straffebestemmelser som er tilkommet etter at den straffbare handlingen ble begått (ofte omtalt som «egentlig tilbakevirkning»). Grunnloven § 97 har her en parallell i EMK artikkel 7 nr. 1, som uttrykkelig forbyr tilbakevirkende straff. 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. EMK artikkel 15 nr. 2. Det ville således være i strid med tilbakevirkningsforbudet å vedta straffansvar for en handling etter at den er begått. Det er også i strid med forbudet å skjerpe straffen for en allerede begått straffbar handling. Forbudet praktiseres strengt, også i krigs- og krisetilfeller, se i denne retning Rt-2010-1445 (krigsforbryter) avsnitt 96. Tilbakevirkningsforbudet kan verken settes til side eller tolkes innskrenkende i sikkerhetspolitisk krise og krig.

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. Tilbakevirkningsforbudet innebærer derfor en oppfordring om å vedta fullmaktslovgivning før krisen inntreffer, også hva gjelder fullmakter til å fastsette straffesanksjoner. Videre at konkrete straffetrusler er på plass samtidig med at de straffesanksjonerte pliktene vedtas. Strafferammen bør videre legges på et nivå som er tilpasset de uoversiktlige forholdene som vil råde i sikkerhetspolitisk krise eller krig. Skulle det vise seg å være behov for strengere straffer enn de som ble vedtatt før krisen inntraff, vil straffskjerpelser kun få virkning for forhold oppstått etter lovendringen. Tilbakevirkningsforbudet er i lys av dette en grunn for å vedta en lov i tråd med forslaget i høringsnotatet før krisen skulle inntreffe, som et bidrag til en differensiert tiltakspakke i tillegg til allerede gjeldende straffehjemler i beredskapsloven.

Straffebegrepet i Grunnloven § 96 første ledd første punktum gjelder kun for den ordinære strafferettens sanksjoner, se Rt-2015-1296-A (Selsøyvik Havbruk) avsnitt 47. Straffebegrepet i EMK artikkel 7 nr. 1 omfatter også administrative sanksjoner med straffelignende preg, se bl.a. *Société Oxygène Plus mot Frankrike* (2016) avsnitt 40-43, men lovforslaget legger ikke opp til bruk av slike sanksjoner.

Tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 er mindre omfattende utenfor strafferettens område. Slik tilbakevirkning kan dreie seg om å legge nye byrder til tidligere handlinger («egentlig tilbakevirkning»), eller at det gjøres inngrep i etablerte rettigheter eller rettsposisjoner («uegentlig tilbakevirkning»).

Menneskerettighetskonvensjonene regulerer i liten grad tilbakevirkning utenfor strafferettens område, se for eksempel *Cicero m.fl. mot Italia* (2020) avsnitt 29.

For de sivilrettslige sidene av sivil arbeidskraftberedskap er Grunnloven § 97 den sentrale skranken.

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

- 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.
- 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.

Det er spørsmål om det vil være «klart urimelig eller urettferdig» å innføre sivil arbeidskraftberedskap med virkning for allerede etablerte rettsforhold. 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 side og de vernede interesser på den andre siden. Denne vurderingen vil være konkret, men det kan tas hensyn til helheten ved lovreguleringen. Grunnlaget for den enkeltes forventninger har betydning. Det er også relevant å se hen til 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.

Departementet antar at tilbakevirkningsforbudet utenfor strafferetten gir få skranker for lovgivning i sikkerhetspolitisk krise og krig, jf. tilsvarende i Dokument 16 (2011–2012) *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven* på side 91, 92 og 97. Det vil ikke være rettsstridig å sette til side dette aspektet av tilbakevirkningsforbudet ved konstitusjonell nødrett. Slik departementet ser det, har slike synspunkter gode grunner for seg. De lar seg også forene med den fleksible normen som Høyesteretts praksis gir uttrykk for.

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 sivil arbeidskraftberedskap aktualiseres. Byrdene kan etter omstendighetene være betydelige for den som blir møtt med pålegg. Det vil som utgangspunkt ikke være i strid med tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97 å innføre en sivil arbeidskraftberedskap. Grenseoppgangen bør imidlertid klargjøres og begrunnes når forskrifter skal utformes.

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 vil ikke kunne oppfattes som en «plutselig» endring – dette gjelder ikke minst i dagens sikkerhetspolitiske klima. Den enkelte kan ikke rettmessig forvente å unnlate å bidra med nødvendig innsats for landet i sikkerhetspolitisk krise og krig, 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 også ha betydning hvorvidt det inngripende ved sivil arbeidskraftberedskap kan avdempes økonomisk eller på annen måte, ved regulering av kompenserende eller andre tiltak som bonusordninger, pensjonsopptjening, ansiennitet, med videre. Slike forhold må langt på vei nærmere reguleres i forskrift.

4.5 Menneskerettslige krav

4.5.1 Innledning

Pålegg overfor sivile om å utføre arbeid eller tjeneste i sikkerhetspolitisk krise og krig vil 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.

4.5.2 Menneskerettigheter direkte rettet inn mot arbeids- og tjenesteforhold

Enkelte menneskerettigheter er direkte rettet inn mot 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». Den legger neppe føringer for lovforslagets nærmere innhold.

I konvensjoner som *er norsk lov* er følgende bestemmelser sentrale:

EMK artikkel 4 nr. 2 og SP artikkel 8 nr. 3 *verner mot tvangsarbeid*, men begge har unntak for tjeneste som blir pålagt i tilfelle av en nødtilstand som truer

samfunnet, se EMK artikkel 4 nr. 3 bokstav c) og SP artikkel 8 nr. 3 bokstav c) underpunkt iii). Bestemmelsene utgjør ikke rettslige skranker for lovforslaget. 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.

FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 6 nr. 1 fastsetter *retten til arbeid*, som 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. Disse rettighetene er utformet uten direkte regulering av mulighet for innskrenkninger. Generelt er bestemmelsene i ØSK formulert på måter som gjennom tolkning gir forholdsvis stort rom for ivaretagelse av offentlige interesser. Folkerettslig er det ikke tvilsomt at rommet vil være betydelig større 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 treffe tiltak som er nødvendig for blant annet «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». Også disse kan i sikkerhetspolitisk krise og krig etter forholdene begrenses i forholdsvis stor grad. Departementet vil fremheve at KDK artikkel 11 nr. 2 bokstav d stiller krav til ivaretagelse av gravide. Staten er pålagt å treffe «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 har en parallell i EUs svangerskapsdirektiv (92/85/EØF) artikkel 6, som forbyr å pålegge gravide å utføre arbeidsoppgaver der det er risiko for at de eksponeres mot arbeidsforhold som setter deres sikkerhet eller helse i fare. Departementet legger til grunn at dette samlet tilsier varsomhet med å pålegge gravide risikofylt arbeid i sikkerhetspolitisk krise og krig.

Demonstrasjonsfriheten omfatter blant annet *retten til streik*. Den er forankret i EMK artikkel 11, SP artikkel 21 og 22 og ØSK artikkel 8 nr. 1 bokstav d). Grunnloven § 101 andre ledd sier at «alle kan møtes i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner», og må på bakgrunn av forarbeidene antas å ha samme innhold som EMK artikkel 11. Retten til streik kan innskrenkes dersom det er hjemlet i lov, tiltaket ivaretar legitime formål og det anses forholdsmessig (se blant annet EMK artikkel 11 nr. 2).

Rettigheter om arbeids- og tjenesteforhold er også å finne i *konvensjoner som ikke er inkorporert i norsk rett*. Som følge av presumsjonsprinsippet – om at norsk rett så langt som mulig skal tolkes i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser – vil de likevel ha innflytelse på tolkningen av regelverk i lov og forskrift med mindre lovgiver gjør det klart at det er valgt løsninger som er ment å avvike fra folkerettens regler.

ILO-konvensjon nr. 29 (1930) om tvangsarbeid er ikke til hinder for sivil arbeidskraftberedskap i krigs- eller krisetilfeller, jf. artikkel 2 nr. 2 bokstav b). Det samme må antas å gjelde for protokoll til konvensjonen av 2014.

ILO-konvensjon nr. 155 (1981) om sikkerhet og helse og arbeidsmiljøet pålegger offentlige myndigheter å ha sammenhengende nasjonale retningslinjer for sikkerhet og helse i arbeidsmiljøet som utarbeides i samråd med de mest representative arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, og dette skal operasjonaliseres ytterligere gjennom blant annet lovgivning (artikkel 4 nr. 1 og 8). I tillegg følger det i artikkel 13 at: «I samsvar med nasjonale forhold og praksis skal 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, vernes mot urettmessige følger av dette». Bestemmelser som dette må kunne undergis begrensninger, selv om ordlyden ikke eksplisitt regulerer det. Wien-konvensjonens regler om traktatolkning gir rom for gjennom tolkning å ta hensyn til ekstraordinære utfordringer ved sikkerhetspolitisk krise og krig, og folkerettens regler om statsansvar har særlige rettsgrunnlag for midlertidig fravikelse av statens plikter gjennom regler om ansvarsfrihet.

Den europeiske sosialpakt stadfester retten til rettferdige arbeidsvilkår, som blant annet omfatter statens plikt 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 videre «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 arbeidstakeres 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 arbeidstakeres helse og den regulerer migrantarbeideres rettigheter (se blant annet artikkel 11 og 18). På samme måte som ILO-konvensjon nr. 155 må det legges til grunn at det er rom for begrensninger i rettighetene ved sikkerhetspolitisk krise og krig selv om det ikke derogeres fra sosialpakten.

4.5.3 Andre menneskerettigheter

En første kategori av andre menneskerettigheter som kan være rammer for reguleringen av sivil arbeidskraftberedskap, er ulike *forbud mot diskriminering*. Det vil si bestemmelser som forbyr forskjellsbehandling av enkeltpersoner uten saklig og rimelig grunn. De stiller krav om at enkeltpersoner som befinner seg i sammenlignbare situasjoner må behandles på samme måte 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, men andre har et mer begrenset virkeområde. Noen diskrimineringsbestemmelser gir bare bestemte persongrupper vern mot diskriminering. Andre er saklig avgrenset ved at de forbyr diskriminering for så vidt gjelder de områder som er dekket av konvensjonene de er fastsatt i, jf. 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 sier 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 18 nr. 4.

En tredje kategori menneskerettighetsbestemmelser som kan sette rammer for reguleringen av sivil arbeidskraftberedskap, er *retten til privat- og familieliv*, som er nedfelt i EMK artikkel 8, SP artikkel 17, FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 16, og i Grunnloven § 102. Retten til privatliv beskytter individets fysiske og psykiske integritet i vid forstand, og den vil også kunne berøre ulike forhold knyttet til arbeidslivet. Den sosiale dimensjon av retten til privatliv strekker seg til relasjoner og personlig utvikling i arbeidslivet. Retten til privatliv vil derfor kunne berøre svært mange aspekter av sivil arbeidskraftberedskap. Det må antas at det å pålegge en person arbeidsplikt i en sikkerhetspolitisk krise eller krig kan utløse krav på privatlivsbeskyttelse. 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 imidlertid 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. Tilsvarende muligheter er til stede for de andre bestemmelsene om privat- og familielivsbeskyttelse.

Når det gjelder den menneskerettslige retten til respekt for privatlivet, vises det også til særlig omtale av personvernet i punkt 6.1.1.

En fjerde kategori er bestemmelser som *forbyr umenneskelig og nedverdiggende behandling*. FNs torturkonvensjon (TK) og Europarådets torturforebyggelseskonvensjon (CPT) gir forbud, men det er primært de konkrete forbudene i andre menneskerettighetskonvensjoner som gir detaljerte regler, se EMK artikkel 3 og SP artikkel 7 som blant annet forbyr enhver «nedverdiggende behandling» og BK artikkel 37 bokstav a) som forplikter staten til å ikke utsette barn for «nedverdiggende behandling». Tolkingspraksis gir dette forbudet et forholdsvis vidt saklig nedslagsfelt, også slik at det prinsipielt kan innebære potensielle skranker for sivil arbeidskraftberedskap. EMD har omtalt nedverdiggende forhold som de 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 som eksempel M.S.S. mot Belgia og Hellas (2011) avsnitt 2020. Forholdene må over en viss terskel for å være «nedverdiggende», og denne vurderingen er relativ og beror på en helhetlig vurdering. Selv om forbud som dette etter ordlyden er absolutte, er det rom for skjønn i vurderingen av om et forhold anses for å nå terskelen for det umenneskelige eller nedverdiggende. Det er holdepunkter i tolkningspraksis for at vesentlige offentlige hensyn spiller inn i vurderingen av om terskelen er nådd.

En femte kategori er *vernet om retten til liv*, se Grunnloven § 93 første ledd første punktum, EMK artikkel 2 nr. 2 og SP artikkel 6 nr. 1. I tillegg til rettigheter for

den enkelte, pålegger bestemmelsene plikter for staten til gjennom lovgivning å «beskytte» den enkeltes rett til liv. Selv om rettigheten sies å være absolutt i den forstand at det ikke kan derogeres fra den, vil den gjennom tolkning gi en viss fleksibilitet i møte med sikkerhetspolitisk krise og krig.

Som en sjette kategori vil departementet fremheve *barns menneskerettigheter*. FNs konvensjon om barnets rettigheter og Grunnloven § 104 fremhever at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn. Departementets forslag til sivil arbeidsberedskap kan indirekte få betydning for barns situasjon og barns rettigheter dersom barnas primære omsorgspersoner blir pålagt plikter i tråd med lovforslaget. Departementet forutsetter at barnets beste er et grunnleggende hensyn med betydning for utformingen av lovforslaget, og at hensynet til barnets beste tas i betraktning i den nærmere utforming av og praktiseringen av forskrifter vedtatt med hjemmel i loven.

En syvende kategori menneskerettighetsbestemmelser som kan legge rammer for reguleringen av sivil arbeidskraftberedskap, er *retten til adgang til uavhengige og upartiske domstoler for å få avgjort rettslige tvister*. Denne rettigheten fremgår blant annet av Grunnloven § 95 første ledd, EMK artikkel 6 nr. 1 og artikkel 13, og SP artikkel 17, og stiller opp krav om tilgang til domstolene for behandling av sivile tvister og straffesaker og flere rettssikkerhetsgarantier knyttet til domstolsbehandlingen. Det følger av rettspraksis at det er anledning til å begrense slike rettssikkerhetsgarantier under visse vilkår.

En åttende kategori er *vernet om økonomiske goder*, som nyter et visst vern i Grunnloven § 105 og EMK første protokoll artikkel 1. Av særlig betydning er om fremtidige lønnsutbetalinger er beskyttet av EMK. Dette er ikke opplagt, se blant annet Vilho Eskelinen m.fl. mot Finland (2007) avsnitt 94 og Baka mot Ungarn (2014) avsnitt 105. Under enhver omstendighet er det omfattende muligheter for å innskrenke den enkeltes krav på beskyttelse av fremtidige eiendomsrettslige goder ved sikkerhetspolitisk krise og krig, ikke minst om det gis former for økonomisk kompensasjon.

4.5.4 Begrensninger i menneskerettigheter ved sikkerhetspolitisk krise og krig

For rettighetene nevnt over som ikke er såkalt absolutte, legges det til grunn at det kan innfortolkes betydelige innskrenkninger ved sikkerhetspolitisk krise og krig. Mange av bestemmelsene har særlige mekanismer som regulerer mulighetene for å begrense rettighetene i så vel normalsituasjoner som i krisetilfeller. Dette er allerede berørt i forrige punkt, men omtales her nærmere.

Det kan være hensiktsmessig i å dele rettighetene inn i to kategorier på dette punktet:

- 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 bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap som begrenser rettighetsbeskyttelse 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 nærmere punkt 4.3.

Når det gjelder formålskravet, er det klart at hensynet til å verne om staten og samfunnet i sikkerhetspolitisk krise og krig er et legitimt formål som kan begrunne iverksettelse av tiltak som begrenser rettighetsbeskyttelsen. Formålskravet innebærer imidlertid at begrensningene må begrunnes i nettopp slike forhold, og at begrunnelsene bør fremkomme skriftlig før det blir aktuelt å gjøre bruk av dem i praksis. Dette innebærer for alle praktiske formål at det i forarbeider eller i lov- eller forskriftstekst bør fremgå hva de offentlige behovene er og hvorfor de tilsier begrensninger i rettighetsbeskyttelsen. Departementet legger til grunn at påpekningen av behovet for særlig regulering av sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig oppfyller disse aspektene ved formålskravet.

Forholdsmessighetskravet betyr at det må foreligge en rimelig avveining mellom de hensyn som taler for begrensninger i rettighetene og den enkeltes behov for menneskerettslig vern. I sikkerhetspolitisk krise og krig vil det foreligge svært sterke grunner for at rettighetsbeskyttelsen ikke er like omfattende som den ville være i en normalsituasjon. Det er likevel en forutsetning at myndighetene anser det nødvendig med begrensninger på grunn av slike forhold. Offentlige myndigheter vil ha et betydelig skjønsmessig spillerom for å avgjøre om begrensninger er nødvendige og hvilke tiltak som i så fall kan iverksettes. Det kreves likevel at det faktisk foretas vurderinger av forholdsmessigheten, ved at behovene for begrensninger i rettighetene er identifisert og forklart, og at det er gitt en nærmere redegjørelse for hvorfor myndighetene likevel mener at tiltak lar seg forsvare innenfor rammene av et forholdsmessighetsprinsipp. Dette kan gjøres i forarbeider til lov eller forskrift. Departementet legger til grunn at de begrunnelser som er gitt i høringsnotatet ivaretar disse sidene av kravet til forholdsmessighet og understreker at forholdsmessighetskravet også er relevant ved utformingen av forskrifter etter forslaget.

Det er lite veiledende tolkningspraksis om hvilket handlingsrom staten har til å begrense menneskerettigheter gjennom sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig. EMD har behandlet enkelte saker hvor staten har derogert fra EMKs rettigheter. Slik rettspraksis gir holdepunkter for at EMD er tilbakeholden med å overprøve reguleringer i krisetilfeller, se i denne retning Irland mot Storbritannia (1978) avsnitt 229, Brannigan og McBride mot Storbritannia (1993) avsnitt 55, Nuray Sen mot Tyrkia (2003) avsnitt 27 og Marseghyan mot Armenia (2021) avsnitt 49-55. Det er grunn til å understreke at unntakslovgivning ikke må bli brukt som middel til å undergrave de verdier som en demokratisk rettsstat bygger på, jf. Mehmet Hasan Altan mot Tyrkia (2018) avsnitt 210. EMDs praksis om tiltak under Covid-19-pandemien viser forståelse for de utfordringer som pandemien representerte for myndighetene, jf. Constantin-Lucian Spinu mot Romania (2022) avsnitt 69-72 og Fenech mot Malta (2022) avsnitt 96.

For den andre kategorien, *rettigheter som pålegger det offentlige handlingsplikter*, vil fremgangsmåten for å begrense gjennomslagskraften være annerledes. Generelt vil det være grunn til å innfortolke visse rimelighetsbegrensninger for hva den enkelte kan forvente av offentlige ytelser eller tiltak i sikkerhetspolitisk krise og krig. I enkelte tilfeller vil det være holdepunkter i ordlyden for slike

begrensninger, i andre tilfeller vil det bygge på traktatolking om og i hvilken grad det er rom for rimelighetsbegrensninger i omfanget av rettighetskrav, jf. Budayeva mot Russland (2008) avsnitt 132-136 og Khlebik mot Ukraina (2017) avsnitt 81. Rimelighetsvurderingene vil ha mange likhetstrekk med forholdsmessighetsvurderingene som er omtalt i avsnittene over. Også her vil forhåndsoverveielser fra myndighetene stå sentralt i vurderingen av om staten har holdt seg innenfor menneskerettslige krav.

Samlet sett vil departementet understreke at begrensninger både i rettigheter som verner mot offentlige inngrep og i rettigheter som pålegger handlingsplikter bør fastsettes eksplisitt i unntaksreguleringen, og behovet for å gjøre nødvendige innskrenkninger i rettighetsvernet bør fremgå i offentlig tilgjengelig materiale i forbindelse med reguleringsarbeidet.

4.6 Retten til arbeidskamp

Retten til arbeidskamp har konstitusjonelt vern etter Grunnloven § 101. Arbeidstvistloven § 3 slår fast når streik eller lockout iverksettes, og gir dermed uttrykk for adgangen til arbeidskamp. Retten til streik har også vern etter internasjonale konvensjoner som Norge er bundet av, og det stilles nærmere krav til hvilke inngrep som kan gjøres i frihetene. Norge har ratifisert flere ILO-konvensjoner som verner organisasjonsfriheten og streikeretten (konvensjon nr. 87, 98 og 154).

Slik konvensjonene har vært tolket av ILO-organer, stilles det strenge krav for inngrep i streikeretten, men det åpnes likevel for inngrep dersom streiken setter liv, helse eller personlig sikkerhet for hele eller store deler av befolkningen i fare. Den europeiske sosialpakt har i artikkel 6 nr. 4 en tilsvarende bestemmelse som verner streikeretten. Artikkel 6 må imidlertid 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.

Statens bruk av tvungen lønnsnemd er et eksempel på en begrensning i retten til arbeidskamp. Begrensninger i retten til arbeidskamp er altså ikke ukjent i fredstid.

4.7 Betydningen av 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 lyder slik: «Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov». Bestemmelsen grunnlovfester prinsippet om det lokale selvstyret. 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 synliggjør samtidig betydningen av at lokale og sentrale myndigheter kan ha ulike oppgaver. Departementet understreker at lovforslaget ikke erstatter lokale myndigheters ansvar og plikter. I sikkerhetspolitisk krise eller krig vil en rekke sentrale og lokale myndigheter mobiliseres med sikte på å ivareta både lokale og nasjonale oppgaver og

utfordringer. I sikkerhetspolitisk krise og krig vil det imidlertid være nasjonens behov som helhet som vil ha prioritet. Grunnloven § 49 andre ledd er ikke til hinder for at det gis bestemmelser i lov som begrenser det kommunale selvstyret. Det følger også 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.

4.8 Kort om forholdet til EØS-avtalen

Reguleringen av arbeidsmarkedet og pålegg om sivil arbeidskraftberedskap kan, avhengig av reglens konkrete utforming, berøre en rekke sentrale regler på EØS-området. Blant annet kan den frie bevegelsen av arbeidskraft, etableringsfriheten og konkurransesituasjonen påvirkes.

I sikkerhetspolitisk krise og krig kommer derogasjonshjemmelen i EØS-avtalen artikkel 123 til anvendelse. I bokstav c slås det fast 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 gir et sikkerhetsunntak som åpner for at statene – uten å bryte EØS-avtalen – kan gjennomføre tiltak som ellers ville stride mot avtalen. Dette er en snever unntaksbestemmelse som på nærmere vilkår gir adgang til å iverksette tiltak som innebærer unntak både fra EØS-avtalens hoveddel og fra sekundærrettsakter innlemmet i EØS-avtalen.

Lovforslaget tar som utgangspunkt at EØS-rettens regler innehar en betydelig fleksibilitet som gjør det mulig å overholde EØS-avtalens forpliktelser ved sikkerhetspolitisk krise og krig uten å ty direkte til unntakshjemmelen i artikkel 123 bokstav c. Bestemmelsen gir likevel utstrakt og direkte adgang til å sette EØS-rettslige forpliktelser til side der behovet for det skulle oppstå.

4.9 Kort om krigens folkerett

Krigens folkerett betegner en del av folkeretten som kommer til anvendelse i væpnet konflikt. Reglene i denne del av folkeretten er utviklet i et spenn mellom den militære nødvendighet på den ene siden, og humanitære hensyn på den andre. Bestemmelser som tar sikte på å verne sivile fra følgene av stridighetene er derfor sentrale.

Skillet mellom sivile og militære ivaretas i første rekke gjennom definisjonen i Genèvekonvensjonene første tilleggsprotokoll artikkel 50, med videre henvisning til definisjonen av de 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 Genèvekonvensjonenes første tilleggsprotokoll artikkel 50 (2) og artikkel 52 (1) ikke gjøres til gjenstand for angrep. Sivile personer kan likevel tape sin beskyttede posisjon så lenge de tar del i fiendtlighetene, se første tilleggsprotokoll artikkel 51 (3).

Selv om sivile personer og objekter ikke kan gjøres til gjenstand for angrep, inneholder krigens folkerett ikke absolutt forbud mot at sivile kommer til skade. Sivile vernes isteden av et krav om diskriminering mellom sivile og militære, og

som en del av dette kreves proporsjonalitet i angrep mellom forventet sivil skaldefølge og militær nytte. Kravet er blant annet uttrykt i Genèvekonvensjonenes første tilleggsprotokoll artikkel 51 (5) (b).

Videre plikter staten å treffe en rekke tiltak som verner om sivilbefolkningen etter Genèvekonvensjonenes første tilleggsprotokoll artikkel 58. Det følger av bokstav a at staten så langt mulig må søke å fjerne sivile personer og objekter som befinner seg nær militære mål. Staten skal videre, i samsvar med artikkelens bokstav b, så langt 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 mulig vurdere andre nødvendige tiltak for å verne sivile fra følgene av militære operasjoner.

Sivile som blir underlagt sivil arbeidsplikt i en væpnet konflikt, skal etter forslaget ikke kunne settes i funksjoner som gjør at de taper sin status som beskyttet etter folkeretten. De kan derfor ikke settes til oppgaver som innebærer at de tar direkte del i fiendtlighetene.

5 Rammeregulering av sivil arbeidskraftberedskap

5.1 Gjeldende rett

5.1.1 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 skranke 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.

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).

Arbeidsmiljøloven legger opp til utfylling gjennom avtale, ved at den 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. Som eksempel på en regel som det ofte er avtalt unntak fra, kan det nevnes at den alminnelige

arbeidstiden etter arbeidsmiljøloven er 40 timer per uke, mens det i tariffavtaler er vanlig at arbeidstiden er satt til 37,5 timer. På den andre siden er det inngått en del tariffavtaler som legger opp til en fordeling av arbeidstiden som gir høyere belastning på arbeidstaker enn det som følger av lovens hovedregler. Motsatsen er da gjerne at ulempen kompenseres på andre områder.

Arbeidsgivers styringsrett er et sentralt begrep på arbeidsrettens område, og beskrives gjerne som retten til å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet. Styringsretten er ikke lovfestet, men ligger til grunn i alle arbeidsforhold og er akseptert i rettspraksis. Det er imidlertid en delvis lovfesting av styringsretten for statsansatte gjennom statsansatteloven § 16. Styringsretten er begrenset av arbeidsavtalen, eventuelle tariffavtaler, praksis og en rekke lover, som for eksempel arbeidsmiljøloven, ferieloven, likestillings- og diskrimineringsloven og folketrygdloven. I tillegg begrenses den av mer allmenne saklighetsnormer. Styringsretten er altså ikke én fastlagt størrelse, og dens innhold kan variere fra sak til sak.

Det er arbeidsavtalen som utgjør rettsgrunnlaget for den plikten en arbeidstaker har til å utføre arbeid, ikke styringsretten. At styringsretten kan si noe om hva arbeidstaker kan pålegges innenfor arbeidsforholdet, er en annen sak.

5.1.2 Regulering av arbeidskraftberedskap

5.1.2.1 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 hjulpekilder 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, Innstilling Del II side 17 og Del I side 75. 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 arbeidspålikt forutsettes for øvrig løst ved særskilt lov, jfr. Forsvarskommisjonens Innst. Del 1 s. 75 og Del 2, s. 17».

5.1.2.2 *Forsvarsloven*

Forsvarsloven trådte i kraft i 2017 og bygger på tidligere heimevernloven, vernepliktsloven, forsvarspersonelloven og militærnekte-loven. 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. Vernetiden kan utvides, f.eks. dersom riket er i krig eller krig truer, til det år en fyller 55, og reglene for sikkerhetsvurdering kan endres, jf. forsvarsloven § 16. 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 Siviltforsvaret 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.

5.1.2.3 *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 produksjonsytelser» 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.

5.1.2.4 Helseberedskapsloven

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. 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 og tilvirkere av legemidler.

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.

5.1.2.5 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), beskyttelse av europeisk kritisk infrastruktur etter EPCIP-direktivet (kapittel VI), 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, håndheving og sanksjoner mv. (kapittel VIII), straff (kapittel IX) og forholdet til forvaltningsloven mv. (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 statshøyhet.»

Etter sivilbeskyttelsesloven § 8 første ledd kan Sivilforsvarets myndigheter pålegge personer mellom 18 og 55 år som oppholder seg i riket, tjenesteplikt i sivilforsvaret. 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 akuttsituasjoner. 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 Sivilforsvaret 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 Sivilforsvaret, 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.

5.1.2.6 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 19502 om særlige rådgjerd 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

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) kapittel 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 5.1.2.7 under). Denne endringen, sammen med bestemmelsene i beredskapsloven § 3, ble antatt i all hovedsak å ville dekke de beredskapsoppgavene som var knyttet til arbeidskraft.

5.1.2.7 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, først og fremst ved å benytte egne ressurser, blant annet registrerte arbeidsledige. De skal også kunne formidle ledige og 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 utleieryrker av arbeidskraft. Arbeidsdepartementet er gitt fullmakt til i forskrift å gi nærmere bestemmelser om prioritet og formidling av arbeidskraft.

5.2 Behovet for rammeregulering av sivil arbeidskraftberedskap

Den generelle hjemmelen i beredskapsloven § 3 gir i seg selv hjemmelsgrunnlag til å fastsette regler om sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig. Som omtalt over i punkt 2 mener departementet likevel at det bør vedtas en nærmere regulering hvor det i fredstid oppstilles klarere rammer for hvordan slike tiltak best kan brukes. Dette har også betydning for planlegging og øving.

Stortingets konstitusjonelle rolle er bedre ivaretatt ved en forhåndsregulering, også i form av rammeregulering. 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. En slik lovregulering vil også redusere handlingsrommet til en fiendtlig innstilt aktør.

Forhåndsregulering som her foreslått vil videre legge til rette for bedre beredskapsplanlegging og øvelser. Det sikres en mer velfungerende og effektiv sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitiske 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, private aktører og befolkningen kan gjøre forberedende handlinger knyttet til å øke utnyttelsen av samfunnets tilgjengelige arbeidskraft i sikkerhetspolitisk krise og krig. 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.

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 gis. 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.

Et sentralt bakteppe for vurderingen av behovet for en rammeregulering, er det vide og uforutsigbare spekteret av situasjoner som kan utgjøre en sikkerhetspolitisk krise og i ytterste konsekvens krig.

Enkelte situasjoner vil i liten grad påvirke sivilsamfunnet generelt. De kan likevel utløse behov for å regulere arbeidsforhold innenfor begrensede sektorer eller geografiske områder for å forhindre alvorlige samfunnsmessige forstyrrelser. Slike behov er blant annet nærliggende innenfor kraft- og energiforsyning og bank- og betalingssystemer. Alvorlige, men målrettede hybride angrep mot spesifikke sektorer kan gi behov for offentligrettslig regulering av arbeidsforhold på disse områdene for å forebygge eller reparere samfunnskade. Slike behov kan foreligge selv om andre samfunnsområder er mer eller mindre uberørte, slik det gjerne vil være i forkant av eller i innledning til en væpnet konflikt.

I det øvre spekteret av de sikkerhetspolitiske krisene kan dette stille seg annerledes. Behovet for sivil arbeidskraftberedskap kan være mer altomfattende, og kapasiteten til å tilpasse regelverket, i alle fall i en initialfase, vil være svært begrenset. En hjemmel for regulering av sivile arbeidsforhold og pålegg om arbeidsplikt bør derfor etter departementets syn utformes generelt og fleksibelt, med mulighet for tilpasning til den enkelte krisesituasjon.

Behovet for rettslige rammer er også fremhevet i NOU 2023:14, *Forsvarskommisjonen av 2021*, punkt 13.5.4, hvor det blant annet heter:

«I krise og krig må myndighetene ha rettslig kompetanse til å pålegge andre offentlige etater og ikke minst private borgere og bedrifter plikt til å yte den bistand til Forsvaret som er nødvendig for å møte nasjonale trusler med samfunnets felles ressurser.»

Om sivil arbeidskraftberedskap heter det videre:

«En annen utfordring med Beredskapsloven er at den bare gir generelle hjemler, og ikke nærmere regulerer hvordan de best skal brukes. Det gir fleksibilitet, men samtidig lite forutsigbarhet, og når krisen først inntreffer vil det typisk være lite tid til å utforme de forskrifter, instruksjoner og systemer som er nødvendige. I den grad det er mulig, bør dette derfor være forberedt i forkant, enten i form av gjeldende spesiallovgivning, eller i det minste som utkast til regelverk som kan vedtas av Kongen i statsråd dersom det skulle bli nødvendig.»

Et eksempel kan være utskrivning av arbeidskraft til sivil-militære formål. Når terskelen for bruk av Beredskapsloven er inntrådt, kan den brukes til dette. Men det kan tenkes tilfeller der myndighetene har behov for å pålegge visse grupper private arbeidsplikt til støtte for Forsvaret også i andre situasjoner. Dette er en problemstilling som bør være gjennomtenkt i forkant, og ikke først når behovet oppstår. Arbeidsplikt ved krise og krig er derfor en type spørsmål som kommisjonen antar med fordel kan utredes og reguleres nærmere.»

Ved rammeregulering oppnås nødvendig fleksibilitet. En rekke prosessuelle og innholdsmessige rettssikkerhetsgarantier og verneregler som samfunnet ikke nødvendigvis vil evne å ivareta dersom krigen er et faktum, kan likevel ivaretas i den lavere enden av konfliktskalaen. Blant annet kan en tenke seg langt mer omfattende fritaksregler fra arbeidsplikt når situasjonen er i den lavere enden av skalaen, hvor det i større grad kan forventes at samfunnet kan saksbehandle individuelle søknader om fritak, klager med videre.

Behovet for regulering av sivil arbeidskraftberedskap er ikke avgrenset til enkelte sektorer, næringer eller grupper. I det øverste krisespennet kan det for eksempel vært aktuelt å pålegge 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. Plassering i sivilbeskyttelsesloven fremstår som mest naturlig. Loven inneholder allerede bestemmelser om plikter for sivile knyttet til tjenesteplikt i Sivilforsvaret, og den har et generelt beredskapsfokus. Regulering av sivil arbeidskraftberedskap i denne loven vil ivareta hensynet til skillet mellom det militære og det sivile.

I sikkerhetspolitisk krise og krig vil det blant annet være behov for arbeidskraft til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner og til understøttelse av forsvaret av landet. De syv forventningene som NATO har definert for medlemslandenes motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner vil ha en særlig prioritet.

Sentrale behov for forvaret av landet vil være vei, jernbane, sjø og lufttransport med tilhørende infrastruktur for forflytning av personell, materiell og forsyninger, samt evakuering. Både for det militære forsvar 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. Hvilke funksjoner som skal prioriteres må avpasses den konkrete situasjonen.

En rekke regelverk har bestemmelser som bidrar til å sikre nødvendige tjenester og ytelser i sikkerhetspolitisk krise og krig, se også i punkt 2 om dette. Leveransene vil igjen være avhengig av arbeidskraft. Eksempelvis 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. En rammeregulering av sivil arbeidskraftberedskap vil kunne bidra til å sikre korresponderende nødvendig arbeidskraft.

På denne bakgrunn foreslår departementet et nytt kapittel VI B 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 kapittelet er bygget opp med en inngangsbestemmelse i § 24 e med vilkår for at kapittelet skal komme til anvendelse samt et generelt forholdsmessighetskrav. Etter forslaget gis Kongen fullmakter til å gi forskrifter som griper inn i eksisterende reguleringer, både i lov og forskrift, av hensyn til å sikre arbeidskraft i sikkerhetspolitisk krise og krig. Forslaget skal kunne fungere i hele spekteret av sikkerhetspolitiske kriser, herunder i situasjoner der statsmaktenes evne og mulighet til å vedta lover er vesentlig redusert eller midlertidig satt ut av spill. Se nærmere i punkt 5.3.5.1 om hva som menes med «sikkerhetspolitisk krise eller krig i Norge» i omtalen av forslagets § 24 e.

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 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 Departementets vurdering

5.3.1 Innledning

Departementet foreslår en fullmaktslovgivning om sivil arbeidskraftberedskap som skal gi rammer for regulering av det sivile arbeidslivet når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, 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 kontroll og åpen debatt om saken og å gi forutsigbarhet for myndighetenes handlingsrom og for befolkningen. Forslaget gir også et grunnlag for at man i fredstid kan planlegge, øve og gjøre nødvendige forberedelser i offentlige etater på alle nivåer, hos private aktører og i befolkningen.

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. Gjeldende lov- og avtaleverk som regulerer arbeidslivet, vil i en slik situasjon kunne være til hinder for dette formålet hvis de skulle gjelde fullt ut. Fullmakter til å regulere det sivile arbeidslivet i sikkerhetspolitisk krise og krig vil legge til rette for nødvendige tilpasninger til en oppstått situasjonen. Beredskapsloven § 3 gir denne fullmakten, men forslaget her søker å gi mer presise og anvendelige fullmakter som legger til rette for at en rekke sentrale spørsmål kan tas stilling til på forhånd. Departementet understreker at fullmaktshjemplene om sivil arbeidskraftberedskap vil gjelde parallelt med annen beredskapslovgivning som gjør seg gjeldende i sikkerhetspolitisk krise og krig, slik som beredskapsloven, næringsberedskapsloven og helseberedskapsloven.

Regjeringen har det øverste ansvar for beredskapen i Norge, herunder det overordnede politiske ansvaret for styringen og håndteringen av kriser som oppstår. Den enkelte statsråd har det konstitusjonelle ansvaret på sitt område,

innenfor de lover og bevilgninger Stortinget har gitt. Den enkelte statsråd beholder sitt konstitusjonelle ansvar også i en kritesituasjon.

Statsforvalteren har på regionalt nivå en svært viktig rolle i sikkerhetspolitisk krise og krig. Statsforvalteren er regjeringens bindeledd mellom stat og kommuner, har ansvaret for å samordne den sivile beredskapen på regionalt nivå og har ansvar for flere myndighetsområder internt i eget embete. Statsforvalterens ansvar innebærer blant annet nær kontakt med lokale og øvrige regionale beredskapsaktører og beredskapsmyndigheter. Statsforvalteren skal blant annet gjennom horisontal og vertikal samordning bidra til tilstrekkelig beredskap og krisehåndteringsevne på lokalt og regionalt nivå.

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 for å understøtte det militære forsvaret og for å dekke sivilbefolkningens viktigste behov. Hensikten med forslaget er å bidra til at disse funksjonene opprettholdes, gjennom etablering av virkemidler som vil sikre mobilisering av nødvendig arbeidskraft. 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. Departementet viser til at kommunestyret i kommunene har det overordnede ansvaret for å sikre at lovpålagte oppgaver og tjenester overholdes, også under en krise, med mindre kommunenes plikter suspenderes. I lys av at mange kritiske samfunnsfunksjoner ivaretas av kommunene, vil det være et sentralt hensyn å sikre tilstrekkelig arbeidskraft til slike oppgaver.

En sikkerhetspolitisk krise eller krig vil kunne treffe ulikt, hvor for eksempel noen kommuner eller virksomheter rammes hardere enn andre. Ved utformingen av forskrifter om sivil arbeidskraftberedskap vil det være sentralt å kartlegge hvor det er behov for arbeidskraft, og hvilke oppgaver det er nødvendig å sikre at fortsatt opprettholdes. Det vil være relevant å ha dialog med sentrale aktører som for eksempel statsforvalterne.

En sentral målsetning med forslaget er å sikre et helhetlig rammeverk som kan benyttes for å mobilisere arbeidskraft til de områdene og oppgavene som skal prioriteres for å håndtere situasjonen og opprettholde nødvendige samfunnskritiske funksjoner. 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 oppgaver som i en normalsituasjon skal ivaretas ikke får tilsvarende prioritet. For det kommunale nivået vil dette kunne innebære inngrep i det kommunale selvstyret av hensyn til nasjonale behov.

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.

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 det i noen situasjoner vil være nærliggende å 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 for å utvide partenes handlingsrom eller innføre arbeidsplikt.

Også der det oppstår behov for å benytte de foreslåtte forskriftshjemlene, vil det være relevant å involvere partene og andre sentrale aktører dersom situasjonen tillater det. Det kan i noen tilfeller 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.

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. 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. Sentrale aktører slik som statsforvalterne vil kunne være viktige bidragsytere når det gjelder behovene. 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.

5.3.2 Formål og lovens tittel - endringer i sivilbeskyttelsesloven § 1

Ettersom sivilbeskyttelsesloven etter departementets forslag også vil regulere sivil arbeidskraftberedskap, foreslår departementet en endring i lovens § 1 slik at dette reflekteres tydelig i lovens formål. Departementet foreslår at «tilrettelegge for bruk av det sivile samfunnets samlede ressurser» inntas for å synliggjøre arbeidskraftberedskap som en del av lovens formål gjennom å bidra til understøttelse i totalforsvaret. Den nye ordlyden er også egnet til å ramme inn de øvrige bestemmelsene i loven.

På samme vis foreslår departementet en endring i lovens tittel for å reflektere at loven også regulerer sivil arbeidskraftberedskap. Departementet foreslår at tittelen på sivilbeskyttelsesloven endres fra «lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)» til «Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivil

arbeidskraftberedskap». Etter departementets syn er reguleringen av Sivilforsvaret i tilstrekkelig grad reflektert gjennom de sivile beskyttelsestiltakene og Sivilforsvarets etablerte rolle. Departementet foreslår at korttittelen «sivilbeskyttelsesloven» videreføres.

5.3.3 Virkeområde – endringer i sivilbeskyttelsesloven § 2

Departementet foreslår ingen endringer i sivilbeskyttelseslovens stedlige virkeområde, men foreslår særskilte bestemmelser knyttet til virkeområdet for det nye kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap. Departementet imøteser høringsinstansenes syn på forslaget.

Det foreslås et nytt tredje ledd i § 2 som fastsetter at bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap skal kunne gjøres gjeldende overfor enhver som har lovlig opphold i Norge, og at det i forskrifter kan gjøres nærmere avgrensninger.

Departementet viser til at tjenesteplikt i Sivilforsvaret, som også reguleres i sivilbeskyttelsesloven, gjelder for alle personer som oppholder seg i Norge, herunder utenlandske statsborgere bosatt i riket. Dette fremgår ikke uttrykkelig av loven, verken av virkeområdebestemmelsen i § 2 eller i bestemmelsene om tjenesteplikt. Det følger likevel av alminnelige regler om jurisdiksjon, som medfører at norske lover gjelder enhver som oppholder seg i riket, med mindre annet er fastsatt. Det er også uttrykkelig lagt til grunn i lovens forarbeider at utlendinger bosatt i Norge kan pålegges tjenesteplikter i Sivilforsvaret, jf. Prop. 91 L (2009-2010) side. 30.

At bestemmelsene gjelder enhver som har lovlig opphold i Norge vil innebære at utlendinger som oppholder seg i Norge ulovlig ikke omfattes. Forslaget åpner for en vid personkrets, som i utgangspunktet vil omfatte både norske statsborgere og utlendinger som oppholder seg i Norge. Typisk vil det kunne omfatte utlendinger med ulike former for arbeidstilknytning i Norge. Departementet understreker at det ikke er ment at for eksempel turister skal kunne pålegges arbeidsplikt. 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 initial kritisk fase innenfor blant annet transportsektoren og byggenæringen. Forslaget til regulering representerer en ytre ramme for hvordan reglene kan gjøres gjeldende, men det legges opp til at det gjennom forskriftsregulering gjøres nødvendige begrensninger i virkeområdet. For eksempel kan det bli aktuelt i forskriftsarbeidet å vurdere avgrensninger avhengig av om det er tale om EØS-borgere eller tredjelandsborgere, og videre om det det av sikkerhetshensyn bør gjøres særskilte begrensninger i det personelle virkeområdet.

Departementet har vurdert om det personelle virkeområdet bør avgrenses til personer som har tillatelse til å arbeide i Norge. Etter departementets vurdering kan det ikke utelukkes at for eksempel asylsøkere bør kunne pålegges arbeidsplikt etter en konkret vurdering, og foreslår derfor ikke en slik avgrensning i lovteksten.

Departementet mener at det er mest hensiktsmessig at nødvendige avgrensninger av det personelle virkeområdet gjøres i forskrifter. Departementet utelukker ikke at utlendinger med mer eller mindre tilfeldige opphold i Norge ønsker å bidra i den sivile arbeidskraftberedskapen, og mener derfor at bestemmelsene om sivil arbeidskraftberedskap bør kunne ha en åpen innretning i loven og at det legges til

rette før nødvendige tilpasninger i forskrift. Eventuelle avgrensninger i virkeområdet vil også kunne bero på behovene i den konkrete situasjonen.

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 arbeide. 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. Dessuten bør det i forskrift vurderes unntak for utlendinger som for eksempel er borgere av motstanderen eller av en stat som er alliert med motstanderen i konflikten. 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 stats borgere på eget territorium.

Departementet foreslår 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. For norske skip og luftfartøy innebærer forslaget at også arbeidsforholdene om bord på disse kan påvirkes, uavhengig av deres geografiske oppholdssted. I ytterste konsekvens innebærer lovens virkeområde at pålegg om å stå i arbeid kan gis til mannskap med annet statsborgerskap enn norsk mens fartøyet geografisk befinner seg på sted underlagt annen stats suverenitet. Forskrift med et slikt virkeområde må vurderes i lys av rammene som følger av folkerettslige forpliktelser, herunder havretten.

I en sikkerhetspolitisk kritisk og spent situasjon, kan det være behov for å sikre norsk kontroll over norske skip og luftfartøy 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. Reguleringen vil ha liten betydning dersom fartøyet befinner seg i eller over norsk territorium eller territorialfarvann. Folkerettslig har Norge uansett jurisdiksjon som følge av kompetansen over territoriet.

Befinner fartøyet seg utenfor noen stats territorialfarvann/luftrom, vil tiltaket representere en normal utøvelse av registreringsstatens overhøyhet. Annerledes vil det arte seg dersom fartøyet befinner seg over eller på en annen stats territorium, herunder i territorialfarvannet. I kraft av den objektbaserte jurisdiksjonen som skapes ved registreringen, vil Norge i disse tilfellene kunne utøve lovgivningsjurisdiksjon, og dermed for eksempel kunne endre arbeidsbetingelser og gi pålegg. Norge vil imidlertid, grunnet den andre statens suverenitet over det aktuelle geografiske området, mangle adgang til å håndheve beslutningene mot fartøy og mannskap så lenge dette befinner seg på, i eller over en annen stats territorium.

I forslag til nytt fjerde ledd andre punktum i § 2 foreslås det adgang for Kongen til å gjøre tiltak om sivil arbeidskraftberedskap gjeldende også for nordmenn som oppholder seg i utlandet. Departementet viser til erfaringen fra andre verdenskrig, der arbeidsplikten ble benyttet for denne gruppen. Det ble blant annet innført en plikt til å ta hyre i den norske handelsflåten. Både av hensyn til den historiske sammenhengen, og fordi det i den helt øverste delen av krisespekteret kan være behov for å regulere forholdet til nordmenn i utlandet, foreslår departementet at

det vedtas en adgang til også å regulere sivil arbeidskraftberedskap for denne gruppen.

Forslaget om et nytt kapittel om sivil arbeidskraftberedskap i sivilbeskyttelsesloven innebærer at bestemmelsene også kan gjøres gjeldende på Svalbard gjennom forslaget til § 2 første ledd.

Dersom det oppstår sikkerhetspolitisk krise eller krig er det like viktig på Svalbard som i Norge for øvrig at det foreligger fullmakter til å regulere det sivile arbeidsliv og at tiltak er forberedt. Som et utgangspunkt bør det rettslige rammeverket for Svalbard være det samme som på fastlandet. Det nevnes at ny lovgivning som hovedregel skal gis anvendelse for Svalbard med mindre særlige forhold taler mot dette eller det er behov for unntak eller tilpasninger, jf. St.meld. nr. 22 (2008-2009) punkt 5.2.5 og Meld. St. nr. 32 (2015-2016) punkt 5.1. Departementet viser også til at beredskapsloven er gitt anvendelse for Svalbard.

Etter departementets vurdering bør derfor også bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap gjelde for Svalbard. Departementet foreslår derfor en endring av forskrift 18. desember 2012 nr. 1293 om sivilbeskyttelseslovens anvendelse på Svalbard og om beredskapsplikt for Longyearbyen lokalstyre. Det er hjemmel for stedlige tilpasninger av hensyn til de særlige forholdene på Svalbard. Når det gjelder forslaget til endringer i § 2 tredje ledd om at kapittel VI B gjelder for enhver med «lovlig opphold i Norge», har departementet tatt utgangspunkt i fastlands-Norge. For Svalbard vil det måtte forstås som enhver person som har adgang til å oppholde seg på Svalbard. De enkelte forskriftene som fastsettes med hjemmel i det nye kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap vil for Svalbard måtte vurderes tilpasset ut fra personkretsen der.

Fordi § 2 ikke lenger bare vil omfatte stedlig virkeområde foreslår departementet også at dens tittel endres fra «Lovens stedlige virkeområde» til «Virkeområde».

5.3.4 Definisjoner – endringer i sivilbeskyttelsesloven § 3

Departementet foreslår to tillegg i lovens definisjonsbestemmelse i § 3.

For det første foreslås det en definisjon av arbeids- og tjenesteforhold i ny § 3 bokstav g. Definisjonen har særlig relevans for forslaget til §§ 24 f og 24 g. Definisjonens viktigste funksjon 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. Tjenesteyter omtales derfor som fysisk person for å fremheve at det ikke har betydning om vedkommende har status som arbeidstaker, frilanser eller selvstendig næringsdrivende. Det sentrale er at vedkommende opptrer i personlig kapasitet uten en mellomliggende juridisk person.

Forslaget til definisjon innebærer at bestemmelser som benytter definisjonen, det vil si §§ 24 f og 24 g, 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 en av disse hjemlene, kan forslagene til §§ 24 f, 24 g eller 24 h benyttes for å sikre en leverandør tilgang på tilstrekkelig 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 etablering av arbeidspliktforhold etter § 24 h med dertilhørende rettigheter, se nærmere om dette i punkt 5.3.6.4.

For det andre foreslås det å definere arbeidspliktforhold i ny § 3 bokstav h. Definisjonen oppstiller en egen terminologi for de arbeidsforhold som etableres eller reguleres etter § 24 h, for å tydeliggjøre at disse er av en annen karakter enn arbeids- og tjenesteforhold. Videre innebærer definisjonen at et pålegg om arbeidspliktforhold etter § 24 h bare kan medføre at det gis pålegg om å fortsette å stå i, eller etablere et, *arbeidsforhold*, ikke tjenesteforhold. Det kan dermed ikke gis pålegg om å fortsette eller etablere en relasjon som for eksempel frilanser. Dersom noen først pålegges en arbeidspliktforhold, bør vedkommende også nyte godt av det fulle vern som tilkommer i en relasjon mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

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.

5.3.5 Forslag til § 24 e – grunnleggende krav for iverksetting av tiltak om sivil arbeidskraftberedskap

5.3.5.1 Krav om situasjon, nødvendighet og formål

Departementets forslag til § 24 e oppstiller grunnleggende krav til hva som skal til for at det kan fattes vedtak etter nytt kapittel VI B om sivil arbeidskraftberedskap. At grunnvilkårene i § 24 e må være innfridd for at forskriftskompetansen skal komme til anvendelse, er i de påfølgende bestemmelsene tydeliggjort ved formuleringen «under de forhold nevnt i § 24 e». Kompetansen til å gi forskrifter knyttet til forberedende tiltak bør imidlertid inntre forut for en slik situasjon, og slike unntak markeres med ordlyden «uavhengig av om en situasjon nevnt i § 24 e første ledd har inntrådt» i de bestemmelser hvor dette er aktuelt.

Forholdsmessighetskravet i § 24 e andre ledd gjelder likevel også for disse forskriftene. Departementet imøteser høringsinstansenes syn på denne innretningen av det foreslåtte kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap.

Det foreslås at vedtak kan fastsettes «når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare». Uttrykket er ment å favne om det som over (se særlig punkt 1) er omtalt som sikkerhetspolitisk krise og krig. Ordlyden har klare likhetstrekk med situasjonsbeskrivelsen i beredskapsloven § 3 og sivilbeskyttelsesloven § 17, men avviker ved at alternativet «krig» er utelatt. Meningen er å utelukke tilfeller hvor Norge deltar i en krig som ikke medfører at Norges selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Dette understreker at regler om sivil arbeidskraftberedskap kun er til for å ivareta forhold som truer rikets selvstendighet eller sikkerhet.

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. I sikkerhetsloven § 1-5 defineres nasjonale sikkerhetsinteresser som landets suverenitet, territorielle 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.

Situasjonskravet omfatter krig og trussel om krig i form av væpnet angrep på Norge, men er ikke begrenset til dette. Det foreslåtte kapitlet om sivil arbeidskraftberedskap kommer til anvendelse selv om Norges selvstendighet er intakt, og selv om rikets territorielle integritet er i behold, dersom Norge står overfor trusler mot for eksempel landets styreform. I noen tilfeller kan også trusler mot samfunnssikkerheten være av et slikt alvor og omfang at rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. De to alternativene «rikets selvstendighet og sikkerhet» er uttrykk for rettslige standarder hvis innhold kan endre seg over tid og som vil være skjønnsbestemte. Farevilkåret tilsier at det både omfatter en situasjon som har oppstått, og en situasjon som er nært forestående. Ordlyden er ikke ment å omfatte utilsiktede hendelser, som pandemier og naturhendelser, som ikke også utgjør en fare for rikets selvstendighet eller sikkerhet. I kjernen av situasjonskravet er situasjoner der truslene mot rikets selvstendighet eller sikkerhet kommer utenfra, i form av andre stater eller aktører, der situasjonen vil ha omfattende og gjennomgripende konsekvenser for nasjonen, og hvor bevaring av Norges vitale interesser gis høyeste prioritet.

Situasjonskravet er knyttet opp til når det kan fastsettes vedtak. Med dette menes at vedtakskompetansen først foreligger når situasjonskravet er oppfylt, der ikke annet er angitt. Kompetansen til å utløse fullmaktene om sivil arbeidskraftberedskap foreslås lagt til Kongen i statsråd. Dette innebærer at vedtak etter de fullmaktsbestemmelsene som gjelder når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare først kan gis etter at Kongen i statsråd har fastsatt at det er nødvendig å regulere det sivile arbeidslivet som følge av situasjonen. Det å beslutte at fullmakter om sivil arbeidskraftberedskap kan benyttes, som gjelder inngripende 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. Departementet foreslår at det bør ligge til Kongen å fastsette de enkelte forskriftene om sivil arbeidskraftberedskap. Etter departementets vurdering vil det kunne være behov for raske avklaringer og mulighet for å delegerer deler av kompetansen. Kravet i Grunnloven § 28 om at viktige saker skal behandles i statsråd vil være styrende for hvilke beslutninger som likevel skal løftes til statsråd. Departementet vurderer 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. Se nærmere om dette i punkt 5.3.6.1. 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.

Situasjonskravet innebærer at forskrifter ikke kan fastsettes på forhånd, nettopp fordi det nærmere innholdet i dem vil bero på den konkrete situasjonen. Situasjonskravet er likevel ikke til hinder for at det gjøres en rekke forberedende vurderinger, blant annet gjennom utarbeidelse av utkast til forskrifter og høring av disse. Departementet understreker at den enkelte forskrift må vurderes justert i lys av den foreliggende situasjonen sett opp mot lovens vilkår, før eventuell fastsettelse og ikrafttredelse. Departementet bemerker at enkelte av forskriftshjemlene er angitt å kunne benyttes uavhengig av om en situasjon nevnt i § 24 e første ledd har inntrådt. Slike forskrifter kan dermed etter forslaget fastsettes og tre i kraft også i fredstid.

Med «vedtak» mener departementet forskrifter og enkeltvedtak, i tråd med begrepsbruken i forvaltningsloven § 2. Departementet foreslår at vedtak kan fastsettes for å ivareta nærmere angitte formål angitt som: «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». 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.

Selv om «militære formål» er omfattet av oppstillingen, følger det av sivilbeskyttelseslovens formålsbestemmelse i § 1 at vedtak etter kapittelet 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. Vedtak som innebærer bruk av militær makt faller utenfor forslaget og sivilbeskyttelseslovens virkeområde, og reguleres i ulike militære regelverk. At formålsbestemmelsen eksplisitt uttrykker at loven gjelder ikke-militær makt, understreker også at dersom det er behov for sivilt personell til å delta i Forsvarets militære makt, så skal det mobiliseres etter Forsvarets system.

Forslaget til formålsangivelse gir også et utgangspunkt for å vurdere når det er nødvendig å regulere det sivile arbeidslivet. Vedtak om sivil arbeidskraftberedskap må være nødvendig for å oppnå bestemte formål, og det vil måtte være ett eller flere av de angitte formålene i forslaget § 24 e. En forutsetning for den 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 forslaget § 24 e første ledd. Det vil være en sentral rettssikkerhetsgaranti for private rettssubjekter, og det vil bidra til å sikre at reguleringen ligger innenfor menneskerettslige forpliktelser. Departementet viser likevel til at vurderingen av formål og nødvendighet må skje på et overordnet nivå og knyttes til behovet for å «regulere sider av det sivile arbeidsliv».

5.3.5.2 *Forholdsmessighetskravet*

Departementet foreslår at det i inngangsbestemmelsen § 24 e i andre ledd første punktum oppstilles et eksplisitt forholdsmessighetskrav for det enkelte vedtak som fattes med hjemmel i de foreslåtte bestemmelsene. På vanlig måte vil

forholdsmessighetskravet stille høyere krav jo mer inngripende virkning et vedtak vil ha for dem som påvirkes.

I forholdsmessighetsvurderingen må det tas hensyn til at en beslutning om å fastsette vedtak etter de foreslåtte bestemmelsene ofte vil måtte fattes under sterkt tidspress og med begrenset informasjonsgrunnlag. Det må videre tas hensyn til situasjonen som har foranlediget iverksettelse av sivil arbeidskraftberedskap: Fundamentale offentlige interesser knyttet til landets selvstendighet og sikkerhet vil være i spill, og det vil nødvendigvis måtte få betydning for spørsmålet om det enkelte vedtak er forholdsmessig overfor den enkelte. I sikkerhetspolitisk krise og krig kan også statens evne til å saksbehandle enkeltsaker være begrenset. Om domstolskontroll vises det til punkt 6.3.

Departementet foreslår at det i bestemmelsen presiseres at vedtak skal begrenses til de virksomheter, bransjer eller etater, og eventuelt til de deler av riket, der det trengs for å oppnå formålet. 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.

5.3.5.3 *Tidsbegrensning og parlamentarisk kontroll*

Departementet foreslår videre at forskrifter som gis under forholdene nevnt i § 24 e første ledd, skal kunne gjelde i inntil seks måneder av gangen, se forslaget § 24 e tredje ledd. Dette er forskrifter som vil kunne gripe inn i lov, og som gis i en sikkerhetspolitisk krise eller krig i Norge. Det er tale om ekstraordinære virkemidler i uoversiktlige situasjoner. At forskrifter gitt med hjemmel i lovforslaget må ha begrenset varighet, følger allerede av kravene til nødvendighet og forholdsmessighet. Departementet 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 tiltak har hatt. Departementet foreslår ikke begrensninger i hvor mange ganger en beslutning 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 at forskrifter gis med kortere varighet fordi situasjonen tilsier det. Dette er markert ved ordet «inntil».

Tidsbegrensningen på inntil seks måneder har ingen parallell i gjeldende rett. Næringsberedskapsloven § 7 gir departementet mulighet til å gi tidsbegrenset forskrift som gjelder for inntil én måned og maksimalt tre måneder av gangen. Forutsetningen er at «særlige grunner foreligger». Helseberedskapslovens tidsbegrensning etter § 1-5 nr. 3 gjelder etter ordlyden kun fredstidskriser. Etter beredskapsloven § 3 tredje ledd skal bestemmelser, såfremt de ikke er opphevet innen 30 etter at de er meddelt Stortinget, snarest mulig legges frem som lovforslag. Videre følger det 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. Stortinget kan uavhengig av dette oppheve bestemmelsene når som helst, jf. § 3 andre ledd tredje punktum.

Smittevernloven § 7-12 om særlig fullmakt til Kongen henviser til beredskapsloven §§ 3 og 4.

Departementet viser til at Stortinget kan være virksomt selv om landet befinner seg i en sikkerhetspolitisk krise eller krig. Der Stortinget er 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.

For de forberedende tiltakene som skal kunne fastsettes også før en situasjon som nevnt i § 24 e første ledd har inntrådt, foreslår departementet at tidsbegrensningen på inntil seks måneder ikke skal gjelde. Departementet viser til at slike tiltak er ment å kunne fastsettes i fredstid, under ordinære konstitusjonelle betingelser, og at de etter sitt innhold er ment å ha en lengre varighet.

Etter Grunnloven §§ 49 første ledd første punktum og 75 bokstav a hører det til Stortinget å vedta lover. Ordningen bygger på det grunnleggende prinsippet i demokratiet om at Stortinget består av en folkevalgt nasjonalforsamling som representerer borgerne. 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. Denne arbeidsfordelingen tilrettelegger for at Stortinget skal kunne konsentrere seg om de viktigste sakene.

Fullmaktsbestemmelser som gir adgang til å gi forskrifter som kan fravike lovbestemmelser, utgjør såkalte derogasjonsfullmakter, til forskjell fra vanlige forskrifter som gjerne innebærer å utfylle eller presisere lovgivningen. Eksempler på mekanismer for å sikre parlamentarisk kontroll gjennom reguleringer av Stortingets etterfølgende kontroll med regjeringens bruk av derogasjonsfullmakter, finner vi i beredskapsloven § 3, smittevernloven og i den nå opphevede midlertidige lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koraloven).

I beredskapsloven § 3 stilles det krav om at regjeringen må fremme en proposisjon innen 30 dager der hvor det er snakk om å gi bestemmelser av lovgivningsmessig art. Etter smittevernloven § 7-12 gjelder dette tilsvarende. Helseberedskapsloven har ingen mekanisme for involvering av Stortinget.

Regulering av sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig innebærer muligheten til å iverksette inngripende tiltak. Departementet har derfor vurdert om det bør etableres en særskilt mekanisme for å sikre etterfølgende parlamentarisk kontroll, ut over det som følger av Stortingets grunnlovsfestede kompetanse til å gi og oppheve lover. I sikkerhetspolitisk krise og krig er det behov for at regjeringen har fullmakter som sikrer tilstrekkelig handlingsrom og hjemmelsgrunnlag for å ivareta samfunnet og forsvarsevnen. En etterfølgende kontrollmekanisme for Stortinget må søke å balansere hensynet til fleksibilitet og handlefrihet og samtidig ivareta rettsstats- og demokratihensyn.

Departementet foreslår en meddelelsesplikt for forskrifter som vedtas under de forhold nevnt i § 24 e, det vil si de forskriftene som kan gis når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

Det vil være helt sentralt for samfunnet at regjeringen raskt kan fastsette de forskriftene som anses nødvendige for å ivareta de behovene som oppstår i en sikkerhetspolitisk krise eller krig i Norge. Departementet mener likevel at det er

viktig at Stortinget er orientert og at det er kontakt med Stortinget innenfor rammene av alminnelige parlamentariske prinsipper. Departementet foreslår at dette suppleres med en plikt til å fortløpende meddele forskrifter som fastsettes til Stortinget. Departementet viser til at Stortinget, som lovgivende myndighet etter Grunnloven, vil ha kompetanse til å endre eller oppheve forskrifter eller fullmaktsbestemmelser, gjennom lovvedtak. Departementet vurderer at en meddelelsesplikt overfor Stortinget, sammen med Stortingets alminnelige kompetanse som lovgivende myndighet vil være en egnet ordning for å ivareta Stortingets kontrollfunksjon. Samtidig vil utøvende myndighet ha de nødvendige fullmakter til å effektivt ivareta behov som oppstår i sikkerhetspolitisk krise og krig.

5.3.6 Forslag til fullmakter til å regulere det sivile arbeidsliv i en sikkerhetspolitisk krise eller krig

5.3.6.1 Innledning

Det foreslås tre bestemmelser i sivilbeskyttelsesloven som gir 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).

Forslaget gir grunnlag for iverksettelse av tiltak med ulik grad av inngrep overfor enkeltpersoner og virksomheter. En slik oppbygning har en side til konstitusjonelle og folkerettslige krav, og det legges opp til at myndighetene skal forsøke å dekke de behovene som oppstår med så lite inngripende tiltak som mulig. Etter forslaget vil § 24 f gi hjemmel til mer avgrensede tiltak enn etter § 24 g. I § 24 g åpnes det for flere ulike tiltak som etter omstendighetene kan være mer eller mindre inngripende enn tiltak fastsatt med hjemmel i § 24 f. Vedtak etter § 24 h, som gir hjemmel til å pålegge arbeidsplikt, er det mest inngripende tiltaket etter forslaget. Om tiltak under §§ 24 f eller 24 g er mer eller mindre inngripende, vil kunne avhenge av flere faktorer, som hvor langt et tiltak under § 24 f går, hvor langt eventuelle tiltak under § 24 g går eller om tiltak under de to bestemmelsene kombineres. Som et utgangspunkt mener departementet likevel at det er mest naturlig å kategorisere § 24 f som mindre inngripende enn § 24 g, og viser her til at utføringen av arbeidet i utgangspunktet skjer under ordinære rammebetingelser, med mindre arbeidsvilkårene endres etter § 24 g.

Fullmakten i de tre bestemmelsene foreslås lagt til Kongen. Departementet viser til at det ligger til Kongen i statsråd å fastsette at det er behov for regulering av det sivile arbeidslivet som følge av situasjonen, se punkt 5.3.5.1. Etter departementets vurdering vil det kunne være et betydelig tidspres og behov for raskt å kunne mobilisere arbeidskraft der det er nødvendig. Det at kompetansen til å fastsette den nærmere reguleringen legges til Kongen innebærer at det er grunnlag for delegasjon. Departementet understreker at kravet om statsrådsbehandling av saker av viktighet etter Grunnloven § 28 uansett vil gjelde. Departementet vurderer 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.

5.3.6.2 *Forslag til § 24 f – regulering av adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold*

Departementet foreslår 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- eller tjenesteavtaler etter tillatelse.

Forskriftskompetansen etter bestemmelsen kan bare tas i bruk «under de forhold nevnt i § 24 e». Dette følger av kapittelets oppbygning der § 24 e oppstiller grunnkravene som må være innfridd før fullmaktsbestemmelsene kommer til anvendelse. Departementet ser det likevel som hensiktsmessig at denne koblingen uttrykkelig inntas i bestemmelsen.

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

Å regulere adgangen til å etablere arbeids- og tjenesteforhold, for eksempel ved ansettelsesstopp for bedrifter som ikke har viktige funksjoner for totalforsvaret, kan potensielt ha en kanalisierende effekt. Arbeidskraft som er særlig påkrevd i sentrale funksjoner i Forsvaret eller 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 at begrensninger i adgangen til å rekruttere arbeidskraft skal ha effekt, forutsetter dette at det finnes tilgjengelig arbeidskraft med riktig kompetanse. I en sikkerhetspolitisk krise eller krig kan det tenkes at det ikke finnes ytterligere arbeidskraft å hente gjennom et slikt tiltak. Departementet vurderer likevel at tiltaket hører naturlig med som en 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. Departementet viser til at ved en eventuell regulering etter § 24 f bør vurderes hvilke negative konsekvenser tiltaket vil kunne ha, herunder for virksomheter som mister tilgang på arbeidskraft. Departementet viser til forholdsmessighetsvurderingen som følger av forslag til § 24 e andre ledd. Tiltaket må søkes rettet mot virksomheter som trekker på de samme arbeidskraftressursene som det er behov for at kanaliseres mot sentrale funksjoner i Forsvaret eller totalforsvaret.

Etter forslaget kan Kongen også 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 arbeidskraft som kjenner virksomheten, dens produkter og prosesser pålegges å stå i arbeid, eller som øker mobilitetene til prioriterte virksomheter eller sektorer for eksempel ved at nøkkelpersonell får redusert oppsigelsestid.

En suspensjon av adgangen til oppsigelser eller avslutning av tjenesteavtaler har en side mot både arbeidsgiver/tjenestemottaker og arbeidstaker/tjenesteyter. I en sikkerhetspolitisk krise eller krig kan det for det første tenkes at en virksomhetseier av ulike grunner ønsker å redusere driften i strid med samfunnets

behov, og derfor reduserer arbeidsstokken. For det andre kan det tenkes at arbeidstakere/tjenesteytere ønsker å forlate virksomheten av hensyn til sikkerhetssituasjonen, for eksempel fordi virksomheten drives på eller ved militære anlegg eller fordi virksomheten er sentral for å forsyne Forsvaret. Erfaringene fra Ukraina viser at noen arbeidststeder kan være mer utsatt, selv om dette er tale om arbeidststeder 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 at arbeidsgiver ikke ønsker å fravike den avtalte oppsigelsesfristen.

Opphevelse av retten til å si opp en arbeids- eller tjenesteavtale innebærer et betydelig inngrep i den enkeltes frihet, og kan prinsipielt hevdes å gå i retning av en arbeidspålyt. Etter departementets syn vil et slikt tiltak likevel som regel være mindre inngripende enn pålegg om arbeidspålyt, først og fremst med tanke på sanksjonene som kommer til anvendelse. I tillegg vil utføringen av arbeidet i utgangspunktet skje under ordinære rammebetingelser, med mindre det treffes beslutninger etter § 24 g.

At bestemmelsen gir hjemmel til å oppheve adgangen til å avslutte et arbeids- eller tjenesteforhold, innebærer i prinsippet en pålyt til å fortsette arbeidsforholdet. Innholdet i pålyten vil likevel fortsatt følge av arbeids- eller tjenesteavtalen, ikke av det offentligrettslige vedtaket. Fordi arbeids- og tjenesteytelsen er avtalebasert, vil et brudd på den ikke omfattes av forslag til straffebestemmelse i nytt siste ledd til § 37, se punkt 6.4.2.1. En unnlattelse av å utføre arbeid eller tjeneste etter en avtale som ikke lenger kan sies opp kan derfor bare møtes med privatrettslige virkemidler etter forslaget.

5.3.6.3 Forslag til § 24 g – regulering av arbeids- og tjenesteforhold og arbeidspålytforhold

Departementet foreslår i § 24 g en bestemmelse som gir Kongen kompetanse til å regulere bestående arbeids- og tjenesteforhold og arbeidspålytforhold (se punkt 5.3.6.4 nedenfor om arbeidspålyt). Fullmakten etter bestemmelsen kommer til anvendelse dersom grunnkravene i § 24 e er innfridd, og på samme måte som i § 24 f er dette i § 24 g uttrykkelig reflektert i ordlyden.

Flere lover og forskrifter gir rammer for utnyttelsen av arbeidskraft. Dette gjelder blant annet arbeidsmiljøloven, ferieloven og arbeidstvistloven, samt forskrifter gitt med hjemmel i disse. Særlige vil bestemmelser om arbeidstid, hviletid, ferie og permisjon kunne begrense utnyttelsen av arbeidskraft. For å øke volumet av tilgjengelig arbeidskraft, vil unntak og tilpasninger fra regelverket derfor kunne være en mulig løsning.

I tillegg vil det etter forholdene kunne være nødvendig å sette helt eller delvis til side tariffavtaler og individuelle arbeidsavtaler. Dette skyldes at arbeidsvilkår ikke bare reguleres ved lov eller forskrift, men også gjennom avtaler. Både den individuelle arbeidsavtalen og tariffavtaler har bestemmelser som supplerer og utfyller arbeidsmiljøloven med videre.

Unntak fra regelverket vil i utgangspunktet ikke innebære at avtalevilkår bortfaller; disse vil fortsatt gjelde. For at unntak fra de aktuelle reglene i arbeidslivet skal gi den tiltenkte muligheten til å disponere mer fleksibelt over

arbeidskraftressursene, vil det derfor ofte være nødvendig å treffe tiltak for å sikre at bestemmelser i tariffavtaler eller individuelle arbeidsavtaler ikke står i veien.

Dette kan skje enten ved at partene selv reviderer eksisterende avtaler, eller ved at myndighetene setter enkelte bestemmelser i individuell arbeidsavtale eller tariffavtale til side og regulerer dette forholdet særskilt.

Den foreslåtte bestemmelsen åpner for at Kongen i forskrift kan utfylle, supplere eller fravike offentlig og privat regulering av arbeids- og tjenesteforhold, herunder fastsette endringer i offentlig, kollektiv eller individuell regulering av arbeidstid, helse, miljø og sikkerhet, retten til ferie og permisjon og suspendere retten til arbeidskamp med videre. Etter forslaget kan Kongen også fastsette unntak fra kvalifikasjonskrav og sikkerhetsbestemmelser.

Tiltak som iverksettes etter denne bestemmelsen 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 vil styre hvilke omreguleringer som kan være aktuelle. Økt arbeidstid, suspensjon av retten til ferie og verneombudets rett til å stanse farlig arbeid, er eksempler på aktuelle tiltak.

Det gis i forslaget adgang til å utfylle, supplere eller fravike offentlig og privat regulering. 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. Den påfølgende opplistingen av tiltak gir bare eksempler og er ikke uttømmende.

Etter ordlyden i forslaget til § 24 g gir bestemmelsen hjemmel til å fastsette forskrifter som endrer offentlig og privat regulering av arbeids- og tjenesteforhold generelt eller begrenset til sektor, bransje eller enkeltvirksomhet. Dette inkluderer å kunne endre og sette til side helt eller delvis både lover og forskrifter og kollektive og individuelle arbeids- og tjenesteavtaler. For eksempel vil myndighetene kunne fastsette en adgang for partene, eller arbeidsgiver og arbeidstaker, til å inngå avtale om utvidet arbeidstid som går utover de rammene som gjelder til vanlig. Myndighetene vil også kunne fastsette en bestemt arbeidstid som vil gå foran bestemmelser om arbeidstid i kollektivavtale eller individuell arbeidsavtale.

Forslaget åpner for at kollektivavtaler eller individuelle arbeidsavtaler helt eller delvis kan settes til side, og at myndighetene fastsetter nye bestemmelser som trer i stedet for dem. De delene av avtalen mellom partene som ikke berøres, består. Endringer av konkrete bestemmelser i arbeidsavtale eller tariffavtale kan også reise spørsmål om privatrettslig ugyldighet av inngåtte avtaler etter læren om bristende forutsetninger, fordi forutsetningene for avtalene blir grunnleggende endret. For eksempel kan det være fastsatt store endringer i arbeidstid, adgangen til å avvike ferie og arbeidssted.

Det kan stilles spørsmål ved om en anførsel om bristende forutsetninger eller urimelighet etter avtaleloven § 36 kan føre frem i slike tilfeller, all den tid det foreslås å lovfeste en slik adgang for myndighetene til å sette til side bestemmelser i private avtaler på dette området. For avtaler inngått etter vedtakelsen av denne loven kan det hevdes at risikoen for denne typen vedtak vil være kjent ved avtaleinngåelsen. Departementet utelukker likevel ikke at ugyldighet på grunn av bristende forutsetninger kan tenkes. Det bør derfor ved fastsettelse av forskrift

vurderes å regulere dette særskilt for eksempel ved at ugyldighet ikke kan påberopes.

En annen sak er at dersom endringene som vedtas er så inngripende at det er grunn til å tro at en del arbeidstakere vil forsøke å rettslig utfordre de nye pliktene, bør pålegg om arbeidsplikt etter forslaget § 24 h heller vurderes.

Departementets forslag innebærer også at det skal kunne fastsettes unntak fra kvalifikasjonskrav og sikkerhetsbestemmelser. I dette ligger at det kan være behov for å benytte personell som ikke oppfyller de kvalifikasjonskrav som stilles i en normalsituasjon, men som det likevel vurderes som akseptabelt at utfører et gitt arbeid i en sikkerhetspolitisk situasjon der behovet for tilgjengelig arbeidskraft veier tyngre. På samme måte kan det være behov for å gjøre unntak fra sikkerhetsbestemmelser som det ikke lenger vil være mulig å overholde. Ordlyden er bevisst vid for å kunne omfatte alt fra HMS-krav til krav til sikkerhetsklarering. Selv om sektorlovgivning kan ha egne regler om unntak fra slike krav, ser departementet likevel behov for generelle hjemler for unntak som kan benyttes i sikkerhetspolitisk krise og krig knyttet til tiltak om sivil arbeidskraftberedskap. Departementet bemerker at selv om kravet til sikkerhetsklarering kan fravikes med hjemmel i denne bestemmelsen eller § 71 i gjeldende forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetsikkerhetsforskriften), så kan det i en sikkerhetspolitisk krise eller krig være tungtveiende nasjonale sikkerhetshensyn som tilsier at nettopp dette kravet fortsatt bør gjelde.

Økt bruk av overtid, redusert hviletid, reduksjon av kompetansekrav og liknende tiltak vil øke risikoen for ulykker. Samtidig vil en sikkerhetspolitisk krise eller krig kunne være så alvorlig at samfunnet må akseptere større risiko. I rammebestemmelsen legges det derfor opp til at fastsatte forskrifter så langt som mulig skal ivareta arbeidsmiljøet og sikkerheten i virksomheten og sikre arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Forslaget til § 24 g andre ledd fremhever at krav til arbeidsmiljøet skal ivaretas så langt det er mulig.

Departementet bemerker at forslaget også åpner for at det fastsettes forskrifter som ikke direkte er ment å tilrettelegge for utnyttelse av arbeidskraft, men som heller tjener et verneformål. I den sammenheng viser departementet til lovens formål og de angitte formålene i forslaget til § 24 e som dette klart nok vil være i tråd med. 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 forslag til § 24 g vil forskrifter fastsatt med hjemmel i bestemmelsen kunne gjelde for de som er i ordinære arbeids- eller tjenesteforhold og de som er pålagt arbeidsplikt etter § 24 h. 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 det offentligrettslige regelverket og privatrettslige bestemmelser som får anvendelse for arbeidstakere som blir pålagt arbeidsplikt.

Bestemmelsen stenger likevel ikke for at det er mulig å differensiere, for eksempel slik at overtidsbestemmelser ikke oppheves, eller oppheves i mindre omfang for de som er pålagt en plikt etter § 24 h, 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.

Departementet bemerker at det kan være grunn til å være særskilt oppmerksom på risikoen for urimelig forskjellsbehandling ved slik differensiering ved at ansatte som utfører samme arbeidsoppgaver har ulike vilkår. 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. Se mer om forholdet mellom §§ 24 g og 24 h i punkt 5.3.6.5.

Eventuelle beslutninger som innebærer å utvide arbeidsgivers styringsrett om for eksempel arbeidstid, berører vilkår som er avtalt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, og vil innskrenke individets frihet. Retten til å forhandle om/inngå tariffavtaler er en sentral del av organisasjonsfriheten og den norske arbeidslivsmodellen.

Organisasjonsfriheten er vernet av internasjonale konvensjoner, som setter skranker for adgangen til å gripe inn i partenes autonomi og tilsidesette tariffavtaler eller -bestemmelser. Inngrep i tariffavtale ved lov kan likevel aksepteres i akutte krisesituasjoner. 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 har ratifisert, så langt innholdet i disse avtalene vil komme i konflikt med formålet om å støtte opp om Forsvaret og ivareta sivilbefolkningens grunnleggende behov, se også punkt 4.5.2 og 4.6.

Departementet foreslår også at det i forskrift kan fastsettes at retten til arbeidskamp skal suspenderes. Dersom denne problemstillingen aktualiseres, mener departementet at et naturlig utgangspunkt vil være at myndighetene har dialog med partene i arbeidslivet, og at man så langt som mulig finner den nødvendige fleksibiliteten på bakgrunn av avtaler mellom partene.

Likevel mener departementet det kan være hensiktsmessig å ha hjemmel til å nedlegge forbud mot arbeidskamp dersom det mot formodning skulle vise seg å være nødvendig. Departementet vurderer at et vedtak om forbud mot arbeidskamp i en situasjon hvor landets sikkerhet er truet kan fastsettes innenfor rammen av de konvensjoner Norge har ratifisert.

5.3.6.4 Forslag til § 24 h – pålegg om arbeidsplikt

Departementet foreslår en bestemmelse 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. Pålegg om arbeidsplikt innebærer at arbeidsgiver og privatperson pålegges å fortsette eller etablere et arbeidsforhold, og gjennom dette etablere et arbeidspliktforhold. Slik plikt bør kunne pålegges både dem som alt har et ordinært arbeids- eller tjenesteforhold i virksomheten og andre. Normalt vil overtredelse av forpliktelser i ordinære arbeidsforhold bare medføre arbeids- og andre sivilrettslige reaksjoner. Arbeidsplikten som foreslås her understøttes også av muligheten til å fastsette straffesanksjon. Det foreslås presisert atplikten kan pålegges myndige personer for å avgrense mot personer som er umyndiggjort, jf. vergemålsloven kapittel 4. Øvre aldersgrense for pålegg om arbeidsplikt foreslås satt til 72 år, da dette er tidspunktet hvor oppsigelsesvernet etter arbeidsmiljøloven § 15-13 a nr. 1 opphører.

Forslag til § 24 h oppstiller hjemmel til å iverksette de mest inngripende tiltakene etter forslaget. Fullmakten etter bestemmelsen kommer til anvendelse dersom grunnkravene i § 24 e er innfridd, og på samme måte som i §§ 24 f og 24 g er dette uttrykkelig reflektert i ordlyden i § 24 h. Til forskjell fra de to andre bestemmelsene foreslår departementet et eget nødvendighetskrav for forskrifter etter § 24 h. Det gir en høyere terskel for bruk av forskriftskompetansen etter denne bestemmelsen enn hva som er tilfelle etter forslagene til §§ 24 f og 24 g. Nødvendighetskravet henger sammen med den mer inngripende karakteren forskrifter etter denne bestemmelsen har. Nødvendighetskravet i § 24 e knytter seg til behovet for å regulere det sivile arbeidsliv som følge av situasjonen for å ivareta formålene som er angitt i bestemmelsen. I dette ligger ikke krav om et konkret tiltaks nødvendighet, men at det overordnet er behov for regulering. Nødvendighetskravet i § 24 h knytter seg til arbeidsplikten som tiltak for å oppnå formålene. Det er et særskilt krav om at tiltaket om arbeidsplikt er nødvendig, og i dette ligger at vedtak etter §§ 24 f og 24 g ikke er tilstrekkelig for å ivareta formålene.

Departementet foreslår av hensyn til likebehandling at det alltid opprettes arbeidsforhold, ikke tjenesteforhold, i disse tilfellene, 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. Dette er reflektert i ordlyden ved at adgangen til pålegg etter bestemmelsen er avgrenset til arbeidsplikt.

I forlengelsen av dette foreslår departementet videre 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. Departementet understreker at dette ikke stenger for at det oppstilles bedre vilkår for de som pålegges arbeidsplikt. Videre legger ordlyden opp til at det i forskrift kan fastsettes særskilte unntak fra dette utgangspunktet.

At arbeidspliktforhold i utgangspunktet skal etableres på like vilkår som ordinære arbeidsforhold, innebærer også at personer som pålegges arbeidsplikt i utgangspunktet vil ha rett på kompensasjon og lønn på samme vilkår som personer i ordinære arbeidsforhold i sammenlignbar stilling. Se nærmere om kompensasjon i punkt 6.2.

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 Sivildforsvaret eller gjennom beordring etter helseberedskapsloven. Det kan også være aktuelt å ta hensyn til om personer innehar verv som folkevalgt.

Pålegg om arbeidsplikt innebærer at arbeidsgiver og privatperson pålegges å fortsette eller etablere et arbeidsforhold. Pålegget medfører at relasjonen blir et arbeidspliktforhold. For etablerte arbeidsforhold innebærer dette at arbeidsforholdet endrer karakter til et arbeidspliktforhold. Der det er tale om å gjennom pålegg etablere et arbeidsforhold, oppstår det umiddelbart et arbeidspliktforhold.

Pålegg om arbeidsplikt kan være aktuelt å benytte i relasjon til dem som allerede er tilsatt i virksomheten. Der det kun gjøres endringer i rammebetingelser for arbeids- eller tjenesteforhold etter §§ 24 f og 24 g, består den privatrettslige karakteren av forholdet. Departementet mener at det kun bør innføres straff for overtredelser av et pålagt arbeidsforhold etter § 24 h. Da kan det ilegges straff både for å nekte å møte til arbeidet og for annen tilsidesettelse av plikter i arbeidsforholdet. Straff er nærmere omtalt i punkt 6.4.

Etter forslaget andre ledd kan det gis forskrift om det nærmere innholdet i og vilkår for arbeidsplikten. Slik regulering forutsetter etablering av et arbeidspliktforhold. Dersom det kun er det nærmere innholdet i et arbeids- eller tjenesteforhold som skal reguleres, skal § 24 g benyttes. Departementet viser likevel til at § 24 g kan benyttes til å regulere et etablert arbeidspliktforhold.

Forskriftskompetansen etter andre ledd er vidtgående. Den omfatter blant annet adgang til å regulere forholdet til den arbeidsgiver som personen har arbeidet hos med grunnlag i et pålegg etter § 24 h, etter pliktens opphør. Dersom arbeidsplikt kun har vært pålagt et begrenset antall personer, kan det for eksempel være grunn til å vurdere om pliktsubjektene skal få rett til å fortsette arbeidsforholdet eller gis fortrinnsrett til ansettelse.

Ved forskrift vil det også kunne fastsettes regler om relasjonen mellom den som pålegges arbeidsplikten og den arbeidsgiver vedkommende hadde før plikten ble pålagt. 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.

Fjerde ledd setter grensen mot militære oppgaver. Departementets forslag knytter seg til sivile funksjoner, og det trekkes derfor en grense mot pålegg som ville medføre at en person etter folkeretten får status som stridende. Personer som gjennom pålegg etter § 24 h er pålagt tjeneste i politiet (uten å allerede være tilknyttet politiet), kan ikke inkorporeres i Forsvaret, slik som det for politiet for øvrig er tillatt etter folkeretten, og som det er hjemmel for i beredskapsloven § 6. Departementets forslag innebærer ikke at den som blir pålagt en sivil arbeidsplikt skal kunne pålegges arbeid som etter folkeretten vil medføre status som kombattant. Dette følger allerede av prinsippet om at norsk rett så langt som mulig skal tolkes i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser, herunder krigens folkerett (presumsjonsprinsippet), men er uttrykkelig fastsatt i forslaget siste ledd. Personer som pålegges arbeidsplikt vil derfor ikke kunne utgjøre et lovlig, selvstendig mål for en motstander i væpnet konflikt.

Forslaget til fjerde ledd innebærer imidlertid ikke at sivile er beskyttet mot å bli pålagt stillinger som medfører risiko for å bli utsatt for følgeskade ved angrep på militære objekter. Forslaget åpner for at personer kan bli pålagt arbeid på steder og i virksomheter som vil ha en så sentral rolle inn mot Forsvaret at de kan utgjøre et militært objekt og derfor kan angripes. 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 4.9.

Departementet foreslår at det gis hjemmel til å gi forskrift om at arbeidsplikten etter forslaget til § 24 h i prinsippet skal kunne gå foran annen lovpålagt tjenesteplikt. Det kan antas at det i stor grad vil være de samme personene som det er mest aktuelt å pålegge arbeidsplikt innenfor både generelle og sektorspesifikke arbeidsplikter eller tjenesteplikter. Departementet ser det i utgangspunktet som hensiktsmessig at ulike regelverk kan anvendes parallelt og at tiltakene tilpasses hverandre, men mener likevel det er behov for en adgang til å fastsette at arbeidsplikten går foran. Forslaget her er primært ment å dekke behov der det ikke eksisterer egne mekanismer for å sikre nødvendig arbeidskraft.

Tjenesteplikt i Sivilforsvaret etter sivilbeskyttelsesloven og tjenesteplikt etter helseberedskapsloven er eksempler på tjenesteplikt som det særlig vil måtte tas hensyn til ved utformingen av forskrifter om arbeidsplikt etter dette forslaget. Slike hensyn bør primært tas direkte i utformingen av forskriften og dens rekkevidde. Tilsvarende må mobilisering av tjenesteplikt etter annet regelverk tilpasses nasjonens samlede behov for sivil arbeidskraftberedskap. Etter departementets syn er hensikten med forslaget at det skal kunne eksistere parallelt med eksisterende tjenesteplikter, slik at tjenesteplikt etter helseberedskapsloven, tjenesteplikt i Sivilforsvaret og andre tjenesteplikter kan legges til grunn for planlegging og øving. Forslaget skal videre kunne bidra til å ytterligere mobilisere arbeidskraft dersom situasjonen krever det. For eksempel vil tjenesteplikt i Sivilforsvaret, og beordringsplikt etter helseberedskapsloven være sentrale virkemidler for mobilisering av arbeidskraft til å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner som vil være høyt prioritert i en sikkerhetspolitisk krise eller krig. 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. Tilsvarende vil gjelde for tjenesteplikten i Sivilforsvaret, som har som primær oppgave å beskytte befolkningen i krig.

Selv om hensikten med forslaget er at det skal kunne virke parallelt med eksisterende tjenesteplikter, mener departementet likevel at det bør etableres en bestemmelse som gir adgang til å fastsette en helhetlig regulering av arbeidsplikt etter forslaget her, dersom situasjonen krever det. Som nevnt må en eventuell bruk av forrangbestemmelsen ses i lys av de hensyn og forpliktelser som ligger til grunn for annet regelverk om tjenesteplikt. Likevel kan det oppstå situasjoner hvor eksisterende regelverk ikke gir tilstrekkelig hjemmel for tiltak som vurderes som absolutt nødvendig, og hvor det da vil være aktuelt å benytte de foreslåtte bestemmelsene.

Forrangsbestemmelsen gir derfor mulighet til å fastsette at arbeidsplikten etter forslaget her går foran tjenesteplikten etter annet regelverk dersom situasjonen krever det. Forut for en slik beslutning vil det måtte foretas en 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 viser i den forbindelse også til at det er Kongen i statsråd som beslutter hvorvidt fullmaktsbestemmelsene om sivil arbeidskraftberedskap kan benyttes. Departementet understreker viktigheten av tverrdepartementale vurderinger for å hensynte ulike sektorer og etaters personellmessige behov ved håndtering av sikkerhetspolitisk krise og krig. Ved utformingen av tiltak etter fullmaktsbestemmelsene etter forslaget må det ses hen til sektorvise behov som ivaretas etter annet regelverk. I den forbindelse viser departementet til at fullmaktene ikke skal benyttes på en måte som vil umuliggjøre helse- og omsorgstjenestens forpliktelse til å understøtte Forsvaret i sikkerhetspolitisk krise og krig, eller som hindrer en helhetlig og forsvarlig disponering av personellressurser som omfattes av helseberedskapsloven.

I relasjon til tjenesteplikt i Forsvaret følger det også av forsvarsloven § 17 at den militære tjenesteplikten går foran annen tjenesteplikt, noe forslagets ordlyd også reflekterer. Dette inkluderer for eksempel også helsepersonell som er styrkedisponert til Forsvaret.

Departementet foreslår 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. I det lavere spekteret av sikkerhetspolitiske kriser kan fritaksgrunner være omfattende, mens det i krigstilfellene vil være mindre rom for 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. 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 gravidens sikkerhet eller helse settes i fare, bør det gis fritak. Det bør sikres at vurderingen er mest mulig konkret og individuell, samtidig som det ikke kan stilles for strenge krav til saksbehandlingen. Vurderingen må også ta hensyn til situasjonen, hvor offentlige behov gjør seg særlig gjeldende.

For å sikre en rimelig fritaksordning, bør den formuleres noe skjønnsmessig. Ulempen er at det kan føre til lengre og mer kompliserte saksbehandlingsprosesser. Fordelene kan imidlertid sies å oppveie ulempene, da ordningen trolig ikke vil treffe godt nok om det oppstilles en uttømmende liste med objektive fritaksgrunner. Imidlertid kan det i forskrift 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 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.

5.3.6.5 Forholdet mellom §§ 24 f, 24 g og 24 h

Departementets forslag til de tre tiltakene i §§ 24 f, 24 g og 24 h utgjør ulike tiltak, hvor tiltak etter § 24 h er det mest inngripende. Tiltak med hjemmel i § 24 f kan etter omstendighetene være mer inngripende enn tiltak med hjemmel i § 24 g. Det vil bero på utformingen av de konkrete forskriftene. Disse tiltakene skiller seg fra tiltaket i § 24 h på flere måter. Tiltak etter §§ 24 f og 24 g tar utgangspunkt i og legger til rette for regulering av arbeids- og tjenesteforhold. Tiltak etter § 24 h handler om å etablere eller videreføre et arbeidsforhold som, fordi det pålegges, utgjør et arbeidspliktforhold. Dette har særlig betydning for straffetruuselen. Av de tre tiltakene er det kun overtredelser av pålegg etter § 24 h som det etter departementets vurdering bør kunne fastsettes straff for når overtredelsen begår av en enkeltperson. Forskrifter gitt med hjemmel i §§ 24 f og 24 g handler om å regulere ordinære arbeids- og tjenesteforhold, og overtredelse fra enkeltpersoner av disse, kan kun møtes med sivilrettslige eller arbeidsrettslige konsekvenser.

Departementet understreker at tiltak etter forslag til § 24 g både kan rettes mot personer i et ordinært arbeidsforhold og mot personer i et arbeidspliktforhold. En eventuell overtredelse av slikt vedtak, inkludert av personer som står i et arbeidspliktforhold, vil ikke kunne få strafferettslige konsekvenser for den enkelte, se likevel punkt 6.4.2.1 der foretaksstraff omtales. For at en slik nærmere regulering av rammene for arbeidspliktforholdet skal kunne ha strafferettslige konsekvenser, må det fattes vedtak med hjemmel i § 24 h.

Det er viktig å understreke at forslaget ulike tiltak og kravet til forholdsmessighet innebærer at det minst inngripende tiltaket som anses å oppnå formålet skal benyttes. Forslaget tar likevel ikke sikte på å etablere noen plikt til å først benytte § 24 f og deretter § 24 g, før § 24 h kan benyttes. Dersom den aktuelle situasjonen er alvorlig nok, kan myndighetene benytte den hjemmelen som er nødvendig for å håndtere det aktuelle behovet for arbeidskraft, uten å måtte gå veien om først å benytte en antatt mindre inngripende hjemmel.

5.3.7 Forslag til § 24 i – forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking til arbeidsplikt

Departementet foreslår en bestemmelse som gir Kongen kompetanse til å gi forskrift om forberedende tiltak, øving og forhåndsutpeking til arbeidsplikt. Den foreslåtte bestemmelsen er basert på tidligere forsynings- og beredskapstiltaksloven § 30, som ikke ble videreført ved næringsberedskapsloven, se nærmere punkt 5.1.2.6. Med forhåndsutpeking mener departementet det samme som forhåndsutskrivning § 30 i den tidligere lov om forsynings- og beredskapstiltak.

Departementet foreslår at fastsettelse av en eventuell forskrift med hjemmel i bestemmelsen kan skje uavhengig av om en situasjon nevnt i § 24 e første ledd har inntrådt. Forholdsmessighetskravet etter § 24 e andre ledd vil likevel gjelde. Dette innebærer at forskriftene kan gis uten at rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og forskriftene kan dermed også gis i fredstid. Departementet understreker at dette ikke er til hinder for at slike forskrifter kan gis i sikkerhetspolitisk krise og krig.

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 til situasjonene som kan oppstå. Slike forberedelser kan være viktige når en eventuell krise 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 få fritak fra gjennomføring av militær verneplikt. Det er finnes ingen tilsvarende ordning som muliggjør at disse personene, som gis fritak fra militærtjeneste, kan disponeres til den stillingen som gir grunnlag for fritak fra militær verneplikt.

Forhåndsutpeking til arbeidsplikt kan innebære at enkeltpersoner blir utpekt på forhånd til et eventuelt pålegg om arbeidsplikt, men innebærer ikke et faktisk pålegg om arbeidsplikt. En slik forhåndsutpeking innebærer for den enkelte at de er tiltenkt et bestemt arbeid i sikkerhetspolitisk krise og krig. For at arbeidsplikten skal iverksettes, kreves eget vedtak om dette med hjemmel i forslag til § 24 h. En eventuell forskrift om forberedende tiltak kan også innebære krav om registrering, møteplikt og mulighet for å pålegge kurs og øvelser.

God samfunnssikkerhet og beredskap forutsetter samhandling og koordinering mellom beredskapsaktører. I samarbeid med det offentlige har private aktører i økende grad blitt en sentral beredskapsaktør. I Meld. St. 5 (2020–2021)

Samfunnssikkerhet i en usikker verden punkt 6.6.9 står det blant annet følgende:

«Sivil støtte til nasjonale og allierte styrker er avgjørende for landets forsvarsevne, samtidig som samfunnets grunnleggende funksjoner blir ivaretatt. Hovedprinsippet i dag når det gjelder sivil støtte til Forsvaret, er at den baseres på kommersielle ordninger, rekvisisjon (fortrinnsvis forberedt rekvisisjon) og samarbeid med sivil beredskap i størst mulig grad.

Forsvaret er i dag avhengig av private leverandører og eiere av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Sivil side har et ansvar for å legge til rette for at denne støtten kan operasjonaliseres på en god måte, og så langt som mulig legge til rette for å kunne dekke både planlagte og uforutsette behov fra norske og allierte militære styrker. Videre har Forsvaret og sivil side sammen et ansvar for at eventuelle sårbarheter knyttet til avhengigheten identifiseres og reduseres. Det omfattende arbeidet som er gjort de senere år for å revitalisere forberedelser for sivil støtte til Forsvaret må fortsette. Samtidig vil Forsvaret i større grad identifisere og synliggjøre sine behov for støtte fra sivile aktører. Siden private aktører eier en stor andel av de kritiske funksjonene som både Forsvaret og det sivile samfunn er avhengig av, er det viktig å finne løsninger for å inkludere private virksomheter i planleggingen i tilfelle av kriser og væpnet konflikt.»

Forhåndsutpeking av arbeidsressurser vil tilrettelegge for kartlegging av ressursbehov og kapasiteter. Gjennomføring av øvelser vil tilrettelegge for at det private inkluderes i planlegging, og derigjennom bidra til at beredskapssystemet fungerer på en god måte i en reell situasjon.

Departementet foreslår en vid ordlyd for å sikre tilstrekkelig fleksibilitet i systemet for en eventuell forhåndsutpeking, slik at det kan benyttes i ulike situasjoner og tilpasses endringer i samfunnet. Departementet understreker samtidig at det første og fremst ikke er tenkt at forhåndsutpeking skal benyttes overfor befolkningen i bredt. I kjernen av målgruppen for forhåndsutpeking er personer som vil ha roller i det sivile kriseledelsesapparatet, personer som er nødvendige for å sikre arbeidskraften for opprettholdelse av grunnleggende nasjonale funksjoner og kritiske samfunnsfunksjoner og personer med særskilt kompetanse. I en sikkerhetspolitisk krise eller krig i Norge 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 denne for å forberede for bruk dersom behovet faktisk oppstår.

Bestemmelsen om forhåndsutpeking er snevrere enn muligheten for å pålegge arbeidsplikt etter § 24 h. Den omfatter bare personer som er norske statsborgere eller til stadighet oppholder seg i landet. Departementet peker på at forhåndsutpeking neppe er hensiktsmessig for personer som ikke har en relativt fast tilknytning til riket. Nærmere avgrensning bør fastsettes i eventuell forskrift. Siden formålet med forhåndsutpeking er å forberede arbeidsplikt etter § 24 h, følger det at de samme aldersbegrensningene må gjelde ved forhåndsutpeking.

Registrerings- og undersøkelsesplikten har flere formål. For det første kan det være relevant å vurdere hvem som er aktuelle å forhåndsutpeke til arbeidsplikt. For det andre kan det være relevant å vurdere hvem det er aktuelt å pålegge arbeidsplikt, enten dette skjer på bakgrunn 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 § 24 j. Disse 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 i en sikkerhetspolitisk krise eller krig.

Etter departementets vurdering gir registrerings- og undersøkelsesplikten mulighet for myndighetene til å få tilgang til informasjon av betydning for forhåndsutpeking og arbeidsplikt. En oversikt over opplysningene og vurderingene som ligger til grunn, er videre sentralt for at dette rent faktisk kan benyttes til øvelser og planlegging. Departementet viser til punkt 6.1. 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 til stillingen på grunnlag av personens nødvendige 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.

I tredje ledd foreslås hjemmel til å gi forskrift om at forhåndsutpekte personer kan pålegges å delta på kurs og øvelser. Departementet foreslår at det skilles mellom de som er tiltenkt en funksjon i det sivile kriseledelsesapparatet og andre. Departementet foreslår 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. Overfor personer som vil inngå i det sivile kriseledelsesapparatet, mener departementet det bør være adgang til å pålegge mer omfattende kurs- og øvingsaktivitet. Som eksempel her kan det vises til personellsikkerhetsarbeidet og arbeidet med sikkerhetsklareringer. Personellsikkerhet er viktig gjennom hele krisespekteret, og en krisesituasjon vil også, som det fremgår av Meld. St. 5 (2020–2021) - *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*, kunne medføre krav til økte leveranser fra klareringsmyndighetene. Sivil klareringsmyndighet er den sentrale klareringsmyndigheten 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.

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. 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 departementer 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.

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 for dette 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 er ikke snakk om omfattende plikter, og departementet understreker at dette vil være oppgaver som naturlig hører med rollen som forhåndsutpekt.

Departementet foreslår i fjerde ledd 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 et krigsutbrudd vil det imidlertid kunne være et behov for å få en 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 de nødvendige vedtakene. Forhåndsutpekingen og en oppmøteplikt kan ikke erstatte vedtak etter § 24 h, men kan bidra til å sikre at nøkkelpersonell reelt sett er tilgjengelig i Norge når vedtak etter § 24 h eventuelt fattes.

Departementet foreslår at det i forskrift kan 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. Den foreslåtte bestemmelsen i fjerde ledd om meldeplikt med videre er basert på sivilbeskyttelsesloven § 7 tredje og fjerde ledd. Vedtak om

forhåndsutpeking må bestemmelsen anvendes i tråd med konstitusjonelle, menneskerettslige og EØS-rettslige krav.

6 Andre bestemmelser

6.1 Opplysningsplikt og behandling av personopplysninger

6.1.1 Gjeldende rett

6.1.1.1 Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8

Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 oppstiller et vern om den enkeltes privatliv og kommunikasjon med videre.

Komiteen ga i Innst.186 S (2013–2014) punkt 2.1.9 side 27 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.

6.1.1.2 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 allmennhetens 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 lovovertridelser. 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 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 personvernforordningens 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.

6.1.1.3 *Opplysningsplikt og behandling av personopplysninger i annen lovgivning*

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. Etter § 7 første ledd plikter «offentlige myndigheter, utdanningsinstitusjoner og arbeidsgivere uten hinder av taushetsplikt å gi Sivilforsvarets myndigheter opplysninger om personer i tjenestepliktig alder som er nødvendige for å vurdere pålegg om tjenesteplikt og videre tjenestegjøring i Sivilforsvaret». I andre ledd er det oppstilt en opplysningsplikt for personer i tjenestepliktig alder.

Etter forsvarsloven § 7 første ledd kan Forsvaret «innhente og behandle personopplysninger om norske statsborgere og personer som oppholder seg i Norge uten å være norske statsborgere, når det er nødvendig for

- a. å avgjøre hvem som anses skikket til tjeneste
- b. å innkalle tjenestepliktige til tjeneste
- c. å holde verneplikts- og tjenesteregisteret oppdatert».

Etter tredje ledd kan departementet gi forskrift om innhenting og behandlingen av personopplysningene. Etter § 8 første ledd skal de som kan bli kalt inn til tjeneste i Forsvaret, «på oppfordring gi Forsvaret opplysninger som har betydning for verneplikten. Opplysningene skal dokumenteres hvis Forsvaret krever det». Offentlige myndigheter, arbeidsgivere, utdannings- og helseinstitusjoner, prester og forstandere i tros- og livssynssamfunn plikter etter § 58 å «på forespørsel fra Forsvaret og uten hinder av lovpålagt taushetsplikt gi opplysninger som er nødvendige etter § 7 første ledd, om personer som er knyttet til dem eller registrert hos dem».

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 informasjonsdeling. 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.

6.1.2 Departementets vurdering

6.1.2.1 Opplysningsplikt

Departementet foreslår 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 kapitlet om sivil arbeidskraftberedskap. Bestemmelsen skal sikre grunnlag for innhenting av opplysninger, inkludert personopplysninger, også uavhengig av om en situasjon nevnt i § 24 e første ledd har inntrådt. Dette skal sikre at myndighetene kan gjennomføre nødvendige forberedende tiltak før en situasjon oppstår.

Det vil være en forutsetning for at myndighetene til enhver tid kan få best mulig oversikt over arbeidsmarkedet og landets arbeidskraftressurser at myndighetene får tilgang til relevant informasjon. Etter departementets vurdering bør opplysningsplikten gå foran andre lovfestede bestemmelser om taushetsplikt, inkludert bestemmelsene i tvisteloven § 22-5 og straffeprosessloven § 119 om taushetsplikt for særlige yrkesutøvere (såkalt streng taushetsplikt).

For å kunne planlegge og forberede til en situasjon hvor det kan bli aktuelt å regulere arbeidsforhold og pålegge arbeidsplikt, er det viktig at det foreligger kompetanse til å innhente og behandle nødvendig informasjon. Det vil kunne være behov for tilgang til relevante offentlige registre supplert med annen informasjon fra andre offentlige myndigheter, og det må uttrykkelig reguleres at alle nødvendige opplysninger kan behandles, også sensitive personopplysninger (se punkt 6.1.2.2 nedenfor), uten hinder av personvernregelverk eller regler om taushetsplikt. Etter omstendighetene kan det også være nødvendig å supplere innhentet informasjon, og det vil i så fall være behov for at virksomheter, organisasjoner og enkeltpersoner kan pålegges en opplysningsplikt om relevante forhold. En eventuell forskrift og pålegg om 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.

6.1.2.2 *Behandling av personopplysninger*

Departementet foreslår en bestemmelse i § 24 k om behandling av personopplysninger. Etter første ledd fastsettes det at offentlige organer 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. Bestemmelsen skal sikre grunnlag for innhenting og behandling av personopplysninger som er nødvendig for å treffe og følge opp vedtak etter forslaget til kapittel VI B, også utenfor sikkerhetspolitisk krise og krig.

Nødvendig grunnlag for behandling av personopplysninger vil i likhet med opplysningsplikten bidra til at myndighetene kan få oversikt over arbeidsmarkedet og arbeidskraftressursene i landet.

Myndighetsoppgaver og oppgaver som ligger til virksomheter etter lovforslaget vil i utgangspunktet ha rettsgrunnlag for behandling av personopplysninger fordi dette er oppgaver som skal ivareta samfunnet og nasjonen i sikkerhetspolitisk krise og krig, noe bør kunne anses å være omfattet av ordlyden «en oppgave i allmennhetens interesse», jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e første alternativ. Videre vil myndighetenes oppgaveutførelse være å regne som «offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt», jf. personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e andre alternativ. Dessuten vil flere av oppgavene som nødvendiggjør behandling av personopplysninger etter forslaget være å regne som «rettslige forpliktelser som påhviler den behandlingsansvarlige», jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav c.

Departementet legger til grunn at nødvendig behandling av særlige kategorier av personopplysninger for å ivareta samfunnet i en sikkerhetspolitisk krise eller krig, bør kunne omfattes av uttrykket «viktige samfunnsinteresser» etter personvernforordningen artikkel 9 nr. 2 bokstav g.

For private virksomheter legger departementet til grunn at disse blant annet kan behandle personopplysninger med hjemmel i artikkel 6 nr. 1 bokstav c og artikkel 9 nr. 2 bokstav g, ved at de blir pålagt plikter til å for eksempel gi opplysninger om egne arbeidstakere. Utover dette vil adgangen 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.

Når det gjelder private virksomheters behandling av særlige kategorier av personopplysninger etter artikkel 9 viser departementet til personopplysningsloven § 6 hvor det fremgår at slike opplysninger kan behandles når det er nødvendig for å gjennomføre arbeidsrettslige plikter eller rettigheter.

Departementet foreslår 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.

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. Departementet imøteser høringsinstansenes syn på om det er behov for å regulere privates behandling av personopplysninger.

I forslag til § 24 k tredje ledd andre punktum foreslår departementet at Kongen kan gi forskrift om unntak fra personopplysningsloven. Unntak kan gis uavhengig av om en situasjon nevnt i § 24 e første ledd har inntrådt. Formålet med bestemmelsen er å legge til rette for effektiv gjennomføring av myndighetenes oppgaver i forberedelsene til en sikkerhetspolitisk krise eller krig.

Unntak kan for eksempel gis 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 gjøres utenfor forordningens ramme, såfremt reguleringen skjer innenfor rammene av Grunnloven og EMK.

Departementet foreslår til slutt i forslag til § 24 k andre ledd at Kongen under de forhold nevnt i § 24 e kan gi forskrift om at personopplysningsloven helt eller delvis ikke skal gjelde når det er nødvendig for å ivareta formålene nevnt i § 24 e. Dette innebærer at slik forskrift kun kan gis når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare.

I sikkerhetspolitisk krise og krig er det å forvente at moderne krav til behandling av personopplysninger blir utfordrende å overholde. 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. Derfor foreslår departementet at det i tillegg til en generell hjemmel til å gi forskrift om unntak fra personopplysningsloven, gis et hjemmelsgrunnlag for at Kongen kan bestemme at personopplysningsloven helt eller delvis skal settes til side. Bruk av denne kompetansen forutsetter at vilkårene i § 24 e er innfridd. Departementet viser også her til at tilsidesettelse må skje innenfor konstitusjonelle og folkerettslige rammer.

6.2 Erstatning og kompensasjon

6.2.1 Gjeldende rett

Utgangspunktet er at 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.

Rettsystemet har ulike lovfestede og ulovfestede regler om vilkår for økonomisk inndekning av ulike former for skader og tap beregnet på normale samfunnsforhold. I tillegg har lovverket flere eksempler på særregulering av

økonomisk kompensasjon for tap beregnet på krigs- og krisetilfeller. Disse byr på stor variasjon.

Lovgiver står i utgangspunktet rettslig fritt til å særregulere mulighetene for erstatning for skade og tap i sikkerhetspolitisk krise og krig, og det er opp til lovgiver å vurdere om eventuelle begrensninger i adgangen til å kreve erstatning bør fremgå av lov eller forskrift. Nedslagsfeltet for menneskerettsreglene er så bredt at de representerer mulige skranker for de fleste aspekter av sivil arbeidskraftberedskap. Økonomisk kompensasjon for skadefølger av inngrep har betydning i vurderingen av om staten holder seg innenfor menneskerettslige rammer. Betydningen vil imidlertid variere med hvilke menneskerettigheter som er berørt og omfanget av inngrepet i dem.

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 tjenesteplichtige 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 utgitt av Forsvaret, se for eksempel fredsregulativet.

I helseberedskapsloven § 6-1 er det bestemmelser om at staten som utgangspunkt skal dekke utgifter som påløper når det gis pålegg om utvidet tjenesteplicht og beordring, jf. også Ot.prp. nr.89 (1998-1999) kapittel 10.

6.2.2 Departementets vurdering

Iverksetting av tiltak med hjemmel i forslag til nytt kapittel om sivil arbeidskraftberedskap vil kunne utløse behov for erstatning og kompensasjon. Departementet foreslår at det i forslag til § 24 i første ledd gis hjemmel for Kongen til å gi forskrift om erstatning og kompensasjon som følge av tiltak etter det foreslåtte kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap.

Den enkelte som blir pålagt endringer i arbeids- eller tjenesteforholdet eller en arbeidsplikt, kan som følge av dette bli påført tap som følge av både tingsskade, inntektstap, reise- og oppholdsutgifter, andre ekstrakostnader med videre, eller skade av ikke-økonomisk art. Den enkelte kan også etter omstendighetene bli utsatt for skade på person, i ytterste tilfelle død. Mer konkret kan det bli spørsmål om erstatningskrav fordi betalte feriereiser ikke kan benyttes, eller at vedkommende må arbeide flere timer i en stilling og derfor ikke kan beholde bistillinger. Dessuten kan endring i arbeidstid og sikkerhetsbestemmelser medføre at arbeid gjennomføres med større risiko for skade som kan ramme arbeidstakeren selv, arbeidsgiver eller tredjemann. Det kan også oppstå spørsmål om tap både i form av nedgang i lønn, tapte bonuser med videre. Dersom personen flyttes fra en arbeidsgiver til en annen, kan det også oppstå spørsmål om tap for tidligere arbeidsgiver. Arbeidsgiver kan også etter omstendighetene lide økonomisk tap som følge av vedtak fattet med hjemmel i bestemmelsene om sivil arbeidskraftberedskap. For eksempel kan omdisponering av ansatte og ansettelsesstopp medføre økonomisk tap og eventuelt konkurs.

Departementet mener at reglene for erstatning og oppreisning beregnet på normale samfunnsforhold i utgangspunktet bør gjelde med mindre situasjonens alvor tilsier særskilt regulering. Gitt spennet i de sikkerhetspolitiske krisene det her er tale om, mener departementet at det bør 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. Slik forskrift kan gis uavhengig av om en situasjon nevnt i § 24 e første ledd har inntrådt.

I det nedre spekteret av en sikkerhetspolitisk krise kan det for eksempel bare være nødvendig å pålegge en begrenset gruppe arbeidsplikt. I disse tilfellene kan det argumenteres for en mer rundhåndet økonomisk kompensasjon til dem som rammes. Dette kan inkludere erstatning for tapt ferie, for lønnsforskjell mellom opprinnelig og pålagt arbeid, for bonustap med videre.

Ved utformingen av en slik forskrift kan det ses hen til gjeldende særlovgivning. Forskriften bør blant annet klargjøre hvem som kan kreve erstatning, hvilke tap som kan kreves erstattes og prosedyrer for fastsetting, utbetaling og håndtering av tvister. Det bør også vurderes å innføre en tapsbegrensningsplikt.

Det kan oppstå avgrensningsspørsmål mellom en slik forskriftsbestemmelse og dagens reguleringer av erstatningskrav. Særlig gjelder dette i forhold til sivilbeskyttelseslovens regler om engangserstatning ved dødsfall og medisinsk invaliditet (§ 9) og erstatning (§ 27), samt bestemmelsene i helseberedskapsloven om erstatningsutmåling (§ 3-3) og finansiering (§ 6-1). Det bør fremgå av forskriften at den trer i stedet for andre tilsvarende erstatningsordninger. Det kan imidlertid også være hensiktsmessig at enkelte ordninger gjelder parallelt. Eksempler på dette kan være lov om krigspensjonering for sivile med videre. 13. desember 1946 nr. 22 og næringsberedskapsloven § 17 om kompensasjon til næringsdrivende.

Forskriftskompetansen i forslag til § 24 l er formulert slik at den rommer alle de komplekse spørsmålene og problemstillingene som vil kunne oppstå som følge av at bestemmelsene i forslag til kapittel VI B blir benyttet, uavhengig av partsrelasjon. Når departementet foreslår en ren rammebestemmelse, er dette begrunnet med det store spennet i tilfeller der bestemmelsen skal anvendes. I den lavere del av sikkerhetspolitiske kriser kan staten ønske å styrke det erstatningsrettslige vernet, særlig for arbeidstakere og tredjemenn. I krigstilfellene kan det være nødvendig å redusere det erstatningsrettslige vernet da hele samfunnet i større grad må bære krigens skadevirkninger. Bestemmelsen er også formulert slik at forskrift kan gis uavhengig av om man er i en krisesituasjon. Dette innebærer at erstatningsregulering både kan gis i forkant av en situasjon nevnt i § 24 e, men også i en situasjon nevnt i § 24 e.

Departementet foreslår også at bestemmelsene åpner for å gi forskrift om kompensasjon som følge av tiltak om sivil arbeidskraftberedskap. Departementet bemerker at det ved utarbeidelse av forskrifter etter §§ 24 f, 24 g og 24 h bør tas særlig stilling til kompensasjon og lønn. Dette gjelder for eksempel bestemmelser om regulering av rammene for arbeidsforhold, arbeidsplikt og forhåndsutpeking.

Overordnet vil det ha betydning for reguleringene av kompensasjon om forholdet kategoriseres som et arbeids- og tjenesteforhold eller som et arbeidspliktforhold, jf. forslag til definisjoner i § 3. Etter departementets forslag oppstår et arbeidspliktforhold først ved pålegg etter § 24 h.

I tilfeller der det dreier seg om å regulere et eksisterende arbeids- og tjenesteforhold gjennom tiltak med hjemmel i § 24 g, 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 reguleringene 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 det være slik at en virksomhet som blir pålagt utvidet driftstid, ikke vil ha evne eller likviditet til å utbetale lønn som under normale forhold ville fulgt av regelverket eller av individuell eller kollektiv avtale. Det kan være aktuelt å gi regler som begrenser arbeidsgivers plikt til overtidsbetaling eller natt- og helgetillegg, for eksempel kan plikten begrenses til utbetaling av det som tilsvarer ordinær lønn. Forskriftshjemmelen åpner samtidig for at det kan reguleres kompensasjon fra det offentlige.

Innad i virksomheten vil en regel som begrenser lønnsplikten, kunne gi urimelige utslag. Dette vil særlig gjelde der noen ansatte i virksomheten ikke er omfattet av tiltak om midlertidig regulering av arbeids og tjenesteforhold etter § 24 g, og mottar ordinær overtidsbetaling samt helg- og nattillegg, mens andre som er omfattet av slikt tiltak arbeider like mye, men mottar lavere lønn.

For arbeidspliktforhold etablert gjennom § 24 h 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 de involverte parter. Det kan i disse tilfellene være aktuelt å ha faste satser som det er pålagt arbeidsgiver å utbetale til arbeidstaker. Det kan også oppstå spørsmål om urimelige lønnsforskjeller mellom arbeidstakere i bedrifter med og uten arbeidspliktige ansatte. Til dette bemerker departementet at personer som pålegges arbeidsplikt etter forslag til § 24 h, skal ha «samme vilkår» som personer i ordinære arbeidsforhold i sammenlignbar stilling med mindre annet er særskilt fastsatt i forskrift. 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 også være at det er rimelig at de som pålegges arbeidsplikt sikres bedre vilkår enn arbeidstakere som står i frivillige arbeidsforhold.

Ut over krav om lønn for utført arbeid, vil det i alle tilfelle kunne oppstå spørsmål om kompensasjon for 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. Alternativt kan en person som dokumenterer vesentlig inntektstap som følge av arbeidsplikten, tilstå kompensasjon etter en fast sats.

I den type ekstraordinær situasjon det her er tale om, vil det kunne oppstå situasjoner der arbeidsgiver ikke har evne eller vilje 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.

Ved forhåndsutpeking vil det typisk kunne være tale om kompensasjon for tid og utgifter brukt til registrering, undersøkelser, øvelser med videre.

Departementet foreslår til slutt en bestemmelse i forslag til § 24 1 andre ledd om at den som på grunn av pålegg gitt i medhold av bestemmelsene i kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap blir ute av stand til å oppfylle andre offentlige eller private forpliktelser, fritas for erstatning som manglende oppfyllelse ellers ville ha medført. Bestemmelsen er inspirert av lov om militære rekvisisjoner § 18. Dette vil i utgangspunktet også følge av erstatningsrettslige prinsipper, herunder nødrett. I utgangspunktet kan dermed en egen bestemmelse om dette synes overflødig. Departementet ser det likevel som viktig at det ikke foreligger rettslig usikkerhet om dette, og at den enkelte skal stå trygt i at de gjennom slike pålegg ikke blir stående med motstridende forpliktelser de dermed ikke kan oppfylle.

6.3 Saksbehandling og domstolskontroll

6.3.1 Gjeldende rett

Enkelte bestemmelser i forvaltningsloven gir adgang til forenklet saksbehandling for forvaltningen dersom det ut fra situasjonen er vanskelig å følge vanlige saksbehandlingsregler. Adgangen til å treffe foreløpig avgjørelse uavhengig av habilitet etter § 7 og unntak fra plikten til forhåndsvarsling etter § 16 tredje ledd bokstav a er eksempler på dette. Ellers i forvaltningsloven og i forvaltningsrettslig sektorlovgivning vil en finne en rekke bestemmelser om saksbehandling som har en iboende fleksibilitet, og som åpner for at hensynet til effektivitet til en viss grad må gå foran rettssikkerhetshensyn.

Mer generelt følger det av forvaltningsloven § 5 andre ledd at Kongen helt eller delvis 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.

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. Disse kravene gjelder i utgangspunktet for både straffesaker og sivile saker. For straff følger det videre av Grunnloven § 96 første ledd at den må ilegges av en domstol.

Underforstått innebærer dette tilgang til domstolsbehandling for straffesaker. Retten til domstolsprøving og krav til domstolenes behandling følger også av menneskerettighetskonvensjoner Norge har tiltrådt. EMK artikkel 6 nr. 1 gir for eksempel rett til domstolsbehandling med tilhørende rettssikkerhetsgarantier for avgjørelse av sanksjoner som anses som straff i EMK-rettslig forstand (ordinær straff og enkelte forvaltningssanksjoner med straffepreg) og for avgjørelse av sivile krav som berører borgerlige rettigheter og plikter.

For andre sakstyper enn rene straffesaker er det anledning til begrensninger i retten til domstolsbehandling i krigs- og krisetilfeller. Både Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 gir rom for at det i slike situasjoner vil være rettmessig å innskrenke rettssikkerhetsgarantiene. Forutsetningen er at innskrenkningen er forholdsmessig, og at kjernen i retten til domstolsprøving ikke utfordres. Den enkeltes rett til å kreve domstolsprøving for forhold som berører sivil arbeidskraftberedskap kan derfor ikke som sådan settes fullstendig til side. Men det er en viss anledning til å sette vilkår for søksmål for domstolene og til å gi nærmere regler for domstolenes behandling av sivile krav.

Domstoloven har hjemler som gir rom for organisatorisk fleksibilitet enten ved beslutninger i domstolene eller som følge av forskriftsregulering, se blant annet §§ 3 og 4 (Høyesteretts sete og sammensetning), §§ 10, 11 og 18 (lagmannsrettene), §§ 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 tilligger lavere instans.

Prosesslovene har ikke særregler beregnet på sikkerhetspolitisk krise og krig. Det gjelder behandlingen av ordinære saker, men også behandlingen av saker om midlertidig sikring, herunder midlertidig forføyning.

6.3.2 Departementets vurdering

6.3.2.1 Saksbehandling

Departementet foreslår at det uttrykkelig fastslås i § 24 m første ledd at forvaltningsloven kommer til anvendelse. Dette innebærer, med mindre noe annet er særskilt regulert, at de ordinære bestemmelsene om saksbehandling, herunder bestemmelser om saksforberedelse, klage og omgjøring vil gjelde. Det vil bero på den enkelte forskrift hvilke vedtak som kan påklages og hvem det skal klages til. Der en enkeltpersons forpliktelse følger av forskrift og ikke enkeltvedtak, bør klageadgang særskilt reguleres.

Videre foreslår departementet at det i forslag til § 24 m andre ledd gis hjemmel for Kongen til å gi forskrift om saksbehandlingsregler for vedtak som treffes med hjemmel i det nye kapittelet om sivil arbeidskraftberedskap, herunder fastsette unntak fra bestemmelser i forvaltningsloven. Slike forskrifter kan kun gis under de forhold som er nevnt i forslag til § 24 e første ledd.

I sikkerhetspolitisk krise og krig vil staten komme under stort press. Forvaltningen vil måtte løse flere oppgaver under sterkt tidspress, og forvaltningsorgan kan miste personell til beredskapsaktører som Forsvaret og Sivilforsvaret. I tillegg kan saksbehandlingsverktøy bli ustabile blant annet som følge av cyberangrep. Særlig i toppen av krisespekteret vil det neppe være mulig å gjennomføre saksbehandling på samme måte som i fredstid.

For hele forvaltningen vil forvaltningsloven § 5 andre ledd gi hjemmel til å gjøre nødvendige unntak fra forvaltningsloven i disse tilfellene. Den iboende fleksibiliteten i enkeltbestemmelser vil også til en viss grad møte en del behov som kan oppstå. I og med at departementet foreslår en særskilt regulering av sivil arbeidskraftberedskap når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, mener departementet at det hører naturlig med at det også foreslås bestemmelser som gir hjemmel til å regulere saksbehandlingen, herunder nødvendige unntak fra

forvaltningsloven, for å ta hensyn til de særskilte behov som sivil arbeidskraftberedskap utløser i den aktuelle situasjonen.

Etter forslag til § 24 e andre ledd vil de samme materielle og prosessuelle rammene gjelde som for de øvrige tiltakene om sivil arbeidskraftberedskap, herunder at saksbehandlingsreglene ikke kan vedtas for mer enn inntil seks måneder av gangen. Dersom den generelle forvaltningsloven § 5 skulle legges til grunn for eventuelle unntak, vil man kunne komme i en situasjon hvor særskilte saksbehandlingsregler for sivil arbeidskraftberedskap vil kunne ha en varighet på 30 dager, i tråd med henvisningen i forvaltningsloven § 5 andre ledd andre punktum til beredskapsloven § 3, mens de øvrige bestemmelsene om sivil arbeidskraftberedskap varer i seks måneder. Forslaget vil derfor etter departementets vurdering sikre en helhetlig regulering av sivil arbeidskraftberedskap og tilrettelegge for en effektiv gjennomføring av sivil arbeidskraftberedskap i sikkerhetspolitisk krise og krig.

Menneskerettslige krav vil ikke være til hinder for forslaget. Eksistensen av forvaltningsrettslige rettssikkerhetsgarantier vil imidlertid ha betydning i vurderingen av om menneskerettslige skranker i det enkelte tilfellet er overtrådt eller ikke. Her som i mange andre spørsmål vil betydningen variere ut fra rettighetens karakter og inngrepets alvor.

Muligheten for kontradiksjon mellom den som pålegger tiltaket og den som får tiltaket mot seg, er en sentral rettssikkerhetsgaranti i forvaltningsretten. Kontradiksjon kan ivaretas gjennom saksutredning, forhåndsvarsel, begrunnelseskrav og klagemuligheter. Samtidig er det ikke realistisk at slike mekanismer i en sikkerhetspolitisk krise eller krig kan gjennomføres i samme omfang som under normale samfunnsforhold. Menneskerettslige føringer tilsier at en viss grad av kontradiksjon bør være i behold selv i sikkerhetspolitisk krise og krig.

Også av disse grunner foreslår departementet at det i § 24 m gis fullmakt til å gjøre unntak fra forvaltningsloven i forskrift. Ved bruk av forskrift kan rettssikkerhetsgarantier opprettholdes så lenge og så langt som mulig, tilpasset den sikkerhetspolitiske krisen.

Departementet foreslår til slutt i forslag til § 24 m tredje ledd en bestemmelse som gir Kongen hjemmel til å gi forskrifter om at klage over vedtak fattet med hjemmel i §§ 24 i og 24 j ikke medfører utsatt iverksetting av vedtaket. Ettersom hensikten er å regulere en situasjon utenfor krisespekteret, foreslår departementet at disse unntak kan gis uten at en situasjon nevnt i § 24 e første ledd har inntrådt. Departementet har lagt vekt på viktigheten av at opplysninger gis og forberedende tiltak gjennomføres uten opphold. Departementet viser til at det vil være aktuelt i en slik forskrift å fastsette en mulighet til å gi oppsettende virkning i det enkelte vedtak.

6.3.2.2 *Domstolskontroll*

Departementet foreslår en bestemmelse i § 24 n første ledd om at Kongen under de forhold som er nevnt i § 24 e kan gi forskrift om behandlingen av søksmål om gyldigheten av vedtak om sivil arbeidskraftberedskap og krav om erstatning som følge av vedtak, samt adgangen til midlertidig sikring. I forslag til bestemmelsens andre ledd foreslår departementet at Kongen gis hjemmel til å gi forskrift om at søksmål som nevnt i første ledd ikke kan reises uten at vedkommende part har

nyttet sin adgang til å klage over vedtaket. Det foreslås at slik forskrift kan gis uavhengig av om en situasjon nevnt i § 24 e første ledd har inntrådt.

Iverksettelse av tiltak om sivil arbeidskraftberedskap vil kunne utløse søksmål mot staten fra den enkelte, noe som vil kunne sette domstolsapparatet under betydelig press. Det kan være nødvendig med omorganisering, endringer i sammensetningen av retten eller at domstolene virker uavhengig av rettskretsene fastlagt for normale samfunnsforhold. Departementet legger til grunn at gjeldende lovgivning ivaretar de fleste organisatoriske utfordringer som sikkerhetspolitisk krise og krig vil føre med seg, og at prosesslovene ivaretar grunnleggende rettssikkerhetsbehov i en slik situasjon. Departementet viser til at Koronakommisjonen i NOU 2021: 6 anbefalte at myndighetene burde avklare flere problemstillinger knyttet til domstolene i krisesituasjoner. Disse anbefalingene er til vurdering i departementet. Forslaget som fremmes her er knyttet til nødvendige tilpasninger i domstolsapparatet av hensyn til sivil arbeidskraftberedskap.

Tilgang til domstolskontroll er en viktig rettssikkerhetsgaranti. Kjernen i retten til domstolsprøving står fast, selv når landet står overfor sikkerhetspolitisk krise og krig. Det betydelige presset på domstolsapparatet vil imidlertid kunne utløse behov for tilpasninger. Dommere og andre ansatte i domstolene kan bli pålagt arbeidskraftberedskapsplikter. Dette kan innebære større arbeidsbyrde på personer som blir værende i stilling. Forslaget om at det kan gis forskrift om at klageadgangen skal uttømmes før søksmål kan reises, vil kunne legge til rette for en effektiv og hensiktsmessig bruk av forvaltningens og domstolenes ressurser.

Det er grunn til å reise spørsmålet om midlertidig sikring, og særlig instituttet midlertidig forføyning regulert i tvisteloven kapittel 34, kan opprettholdes fullt ut i sikkerhetspolitisk krise og krig. Midlertidig forføyning innebærer rettens foreløpige stillingtagen til rettskrav. Etter gjeldende regler kan en saksøker på visse vilkår anmode retten om midlertidig forføyning hvis motpartens adferd eller forhold ellers gjør det nødvendig med et midlertidig pålegg fra rettens side. Hvorvidt forføyning skal gis, beror på rettens skjønn. Dette følger av ordet «kan» i blant annet tvisteloven § 34-1. Departementet legger til grunn at den skjønnsmessige kompetansen gjør det mulig for retten å unnlate å beslutte midlertidig forføyning dersom sikkerhetspolitisk krise eller krig gjør det nødvendig, selv om skjønnskompetansen ikke er utformet med slike situasjoner særskilt for øyet. Det samme antas å være tilfellet for andre former for midlertidig sikring.

Tvisteloven har ikke regler om unntak fra, eller restriksjoner på, adgangen til å anmode om midlertidig forføyning eller annen midlertidig sikring. Forføyningsinstituttet er for eksempel regulert slik at det først etter forutgående saksforberedelse vil være opp til retten å avgjøre om den skal gjøre bruk av den skjønnsmessige kompetansen til ikke å gi forføyning. De lovpålagte kravene til saksforberedelse kan etter omstendighetene legge beslag på ressurser i den enkelte domstol som i sikkerhetspolitisk krise og krig med nødvendighet må brukes på mer tvingende viktige domstolsoppgaver, som dømmende virksomhet og annen behandling av straffesaker hvor Grunnloven og menneskerettighetskonvensjonene gir mindre rom for begrensninger enn for sivile saker. Departementet mener det er gode grunner for at Kongen kan avgjøre om sikkerhetspolitisk krise og krig tilsier ulike former for begrensninger i eller unntak fra adgangen til å anmode om midlertidig sikring, herunder midlertidig forføyning.

Bestemmelsen i § 24 n er begrenset til å gjelde søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak og erstatningskrav som står i sammenheng med sivil arbeidskraftberedskap. For behandling av straffesaker suppleres forslaget av beredskapsloven kapittel IV, for det tilfelle at beredskapslovens regulering tas i bruk.

Departementet understreker at fastsettelse av regler for domstolenes behandling av sivile krav må skje innenfor konstitusjonelle og folkerettslige rammer. Retten for den enkelte til å kunne gå til domstolene for forhold som berøres av tiltak om sivil arbeidskraftberedskap kan ikke settes fullstendig til side. Dette innebærer at en eventuell forskrift ikke kan gripe inn i kjernen i denne rettigheten, og derfor må begrenses til å stille betingelser, fastsette frister med videre.

6.4 Straff

6.4.1 Gjeldende rett

6.4.1.1 *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. 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 strafferammen dersom straffen er fengsel. Det er ikke påkrevet at formell lov regulerer detaljene i pliktene som kan medføre straffansvar. De kan fremkomme av forskrift så lenge kompetansen til det er hjemlet i fullmaktslovgivning vedtatt av Stortinget, se blant annet Høyesteretts dom i HR-2020-955-A avsnitt 24-25.

Som nærmere omtalt i punkt 4.3 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, se blant annet Høyesteretts dommer HR-2023-1638-A avsnitt 15 følgende og HR-2020-2019-A avsnitt 14 følgende med videre henvisninger. Det stilles med andre ord visse krav til språklig klarhet i utformingen av de pliktene som kan medføre straff hvis de ikke overholdes. Høyesterett formulerer dette 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 rettskildebilde i tråd med alminnelig juridisk metode.

6.4.1.2 *Sivilbeskyttelseslovens regulering av straff*

Straffebestemmelsen i sivilbeskyttelsesloven § 37 angir hvilke handlinger eller unnlater som skal kunne straffeforfølges. Bestemmelsen følger langt på vei oppsettet og innholdet i forsvarsloven § 66.

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 opplysnings- 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.

6.4.1.3 *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 uaktsom 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 eksisterende lovgivning beregnet på krigs- og krisetilfeller. 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 § 66 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. Tilsvarende som etter sivilbeskyttelsesloven straffes med fengsel inntil 2 år den som unndrar seg tjeneste i Forsvaret ved å bryte opplysnings- eller meldeplikten, lar være å møte til sesjon, unndrar seg undersøkelser etter § 10, bryter reiseforbud etter § 16 bokstave eller unndrar seg vaksinerings- eller andre tiltak for å forebygge smittsomme sykdommer etter § 20. I bestemmelsens sjettede ledd henvises det til at brudd på møteplikten etter § 19 kan straffes etter militær straffelov §§ 34 og 35.

Militær straffelov kapittel 4 regulerer ulovlig fravær, rømming og annen unndragelse fra krigstjeneste. Unndragelse fra militær tjeneste, herunder verneplikt, rammes av lovens §§ 34 og 35. Lovens § 36 rammer den som gjør seg tjenesteudyktig i den hensikt å unndra seg militærtjeneste.

For straff for brudd på tjenesteplikt i Sivilforsvaret vises det til omtalen i punkt 6.4.1.2.

6.4.1.4 *Særlig om 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 også medvirkning til og forsøk på straffbare lovbrudd vil være straffbart (for forsøk dersom lovbruddet kan medføre fengsel i 1 år eller mer).

I sivilbeskyttelsesloven § 37 tredje ledd er det særskilt regulert et unntak fra ansvar for medvirkning til overtredelse av bestemmelsens første og andre ledd om brudd på plikter etter lovens §§ 7, 8 og 9 som gjelder tjeneste i Sivilforsvaret. For de øvrige bestemmelsene i § 37 er det ikke oppstilt slike unntak, og for disse er dermed også medvirkning straffbart i henhold til straffeloven § 15. Tilnærmingen i sivilbeskyttelsesloven § 37 er inspirert av lignende bestemmelse i forsvarsloven § 66, som også gjør unntak for medvirkningsansvar for overtredelser knyttet til blant annet opplysnings- og meldeplikten 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 straffeansvar for sivile for medvirkning til overtredelse av militær straffelov §§ 34 og 35 om tjenesteunndragelse.

6.4.1.5 Særlig om nødrett

Gjennomføring av sivil arbeidsplikt i områder med krigshandlinger eller der det er risiko for å bli utsatt for væpnet angrep med videre, har en side til strafferettslige nødrettsbetraktninger.

Nødrett er regulert i straffeloven § 17 der det fremgår 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». Dersom disse vilkårene er oppfylt, vil straffefrihet på grunnlag av nødrett kunne påberopes, med mindre noe annet er særskilt regulert.

Det fremgår i merknadene til bestemmelsen i Ot.prp.nr.90 (2003-2004) punkt 30.1 at det kreves at interessen som faren truer, må være lovlig for at interessen skal kunne vernes med nødrett, og at lovligheten bedømmes objektivt. Det avgjørende er om rettsgodets art er lovlig. Videre understrekes det at nødhandlingen kan foretas både i egen og andres interesse, for eksempel for å redde eget liv eller helse eller livet eller helsen til en tredjeperson.

Det vises videre til at vilkåret om interesseavveining står sentralt i nødrettsvurderingen og at loven legger opp til en sammenligning mellom skaderisikoen ved ikke å gripe inn, med 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. Det er med andre ord et regulert unntak fra nødretten for straffebudene etter militær straffelov. Noen tilsvarende regulering finnes ikke i 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 denne problemstillingen i rekvisisjonstilfeller. 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. Det er altså gitt en særskilt regulering om fritak for straff ved brudd på andre forpliktelser som har bakgrunn i rekvisisjonen etter loven.

6.4.1.6 *Særlig om sivil status i væpnet konflikt*

Som omtalt i punkt 4.9, 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 lovlige 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 ved trussel om eller utbrudd av væpnet konflikt måtte vurdere evakuering.

6.4.2 **Departementets vurderinger**

6.4.2.1 *Straff ved brudd på bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap*

Departementet foreslår et nytt syvende ledd i sivilbeskyttelsesloven § 37 om at den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser som er gitt i eller i medhold av kapittel VI B straffes med bot eller fengsel inntil 3 år der det er fastsatt i forskrift at overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar. Det kan i forskrift fastsettes lavere strafferammer eller at overtredelse bare er straffbar på nærmere vilkår. Den foreslåtte strafferammen med bot eller fengsel inntil 3 år tilsvarer strafferammen etter beredskapsloven § 19.

Sivil arbeidskraftberedskap er begrunnet i sterke samfunnsmessige hensyn, og etter departementets vurdering er det helt nødvendig å sikre etterlevelse av disse. Overtredelse av bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap er etter departementets vurdering svært alvorlig, noe som tilsier straff som sanksjonsform. Departementet har sett hen til prinsippene for kriminalisering i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 7.5. Departementet vurderer at straff vil ha en preventiv virkning og bidra til at bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap etterleves.

Departementet har vurdert ulike utforminger av en straffehjemmel. Sivilbeskyttelsesloven § 37 gir en sammensatt regulering, med ulike skyldkrav og ulik regulering av medvirkning. Departementet foreslår et nytt siste ledd som dekker uaktsomme og forsettlige overtredelser av bestemmelser om sivil arbeidskraftberedskap, med en strafferamme tilsvarende beredskapsloven § 19.

Det nærmere innholdet i pliktene – og tilhørende straffansvar – fastsettes ved forskrift, slik lovforslagets pliktbestemmelser legger opp til og gir uttrykk for. I forslaget til straffebestemmelse er det lagt til grunn at det i forskrift kan fastsettes lavere strafferammer eller at overtredelse bare er straffbar på nærmere vilkår. Der forskriften ikke har en slik særskilt regulering, antar departementet at det vil være formålstjenlig om forskriften gjentar lovforslagets strafferegulering dersom det skal fastsettes straffansvar for overtredelse av bestemmelser i forskriften.

Departementet legger til grunn at brudd på pålegg om arbeidsplikt etter § 24 h i praksis vil utgjøre det viktigste nedslagsfeltet for straffebestemmelsen. Straff vil imidlertid også kunne være aktuelt etter andre bestemmelser i lovforslaget, særlig tilsidesettelse av pliktene etter forslaget til § 24 j og § 24 i. Det beror på forholdene hvorvidt brudd på pliktene utgjør uaktsomme eller forsettlige overtredelser, og med tanke på straffutmålingen hvor grove brudd det vil være tale om. Etter departementets syn må det overlates til domstolene å foreta de nødvendige differensieringer.

Forslaget til §§ 24 f og 24 g gir hjemmel for tiltak som både regulerer og griper inn i avtaleforholdet mellom partene. Likevel vil det være avtalen som regulerer den enkeltes arbeidsforpliktelser. Ettersom selve arbeids- og tjenesteytelsen er avtalebasert, vil et brudd på den ikke omfattes av forslag til utkastets straffebestemmelse i nytt siste ledd til § 37. For eksempel vil en unnlattelse av å utføre arbeid eller tjeneste etter en avtale som ikke lenger kan sies opp, derfor bare møtes med privatrettslige virkemidler.

Departementet bemerker likevel at tiltak etter forslaget til §§ 24 f og 24 g direkte kan forplikte en virksomhet. Manglende overholdelse fra virksomheten vil kunne medføre brudd på tiltaket og kan etter omstendighetene begrunne foretaksstraff. Departementet viser til at foretaksstraff for slike tilfeller vil kunne bidra til å sikre tiltakenes ønskede effekt. De generelle reglene om foretaksstraff i straffeloven §§ 27 og 28 vil komme til anvendelse.

Både medvirkning til og forsøk på å unndra seg forpliktelser etter tiltak om sivil arbeidskraftberedskap vil kunne aktualiseres i en sikkerhetspolitisk krise eller krig, og beredskapshensyn taler for at dette bør kunne straffes. Departementet foreslår derfor ikke unntak fra de alminnelige reglene om dette i straffeloven §§ 15 og 16.

6.4.2.2 Særlig om 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. Gjeldende regelverk om sivil arbeids- og tjenesteplikt har ikke tilsvarende fastslått at deler av nødretten ikke kan påberopes.

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 å tjenestegjøre 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 arbeidskraftberedskapen 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. Den eventuelle merverdien av et unntak fra deler av nødretten synes ikke å oppveie for de urimelige virkningene et slikt unntak kan få i konkrete tilfeller. Vurderingen som domstolene skal gjøre når de skal ta stilling til nødrettsbetraktninger vil måtte bygge på konkrete omstendigheter knyttet til den tiltaltes situasjon i lys av behovet for og formålet med innføring av arbeidsplikt. En 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. Departementet viser til at statens interesser vil veie tungt i vurderingen.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

I departementets forslag til lovendringer foreslås det hovedsakelig fullmaktsbestemmelser som gir Kongen hjemmel til å gi forskrift om sivil arbeidskraftberedskap. Sivil arbeidskraftberedskap har til hensikt å understøtte Forsvarets og sivilbefolkningens grunnleggende behov. Forslaget utløser ikke i seg selv økonomiske eller administrative konsekvenser. Departementet understreker at 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 forslagene.

Departementet legger til grunn at det å iverksette tiltak som lovforslaget gir hjemmel til å gi forskrift om, vil medføre både økonomiske og administrative konsekvenser av et visst omfang.

Dette gjelder selvsagt vedtak som fastsettes i sikkerhetspolitisk og krig, særlig i det øvre krisespekteret, hvor økonomiske og administrative følger vil kunne bli svært omfattende og også svært vanskelig å beregne på forhånd. 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 forskrift vil det 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 en del forberedende tiltak, herunder vedtakelse av forskrifter om for eksempel forhåndsutpeking. Departementet understreker at økonomiske og administrative konsekvenser må utredes ved utarbeidelse av slike forskrifter. Ved fastsettelse av forskrifter om forhåndsutpeking og øving må det vurderes hvilke konsekvenser dette vil få for berørte myndigheter, virksomheter og enkeltpersoner.

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 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.

8 Utkast til lov- og forskriftsendringer

I

I lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret endres lovens tittel til *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivil arbeidskraftberedskap*

§ 1 skal lyde:

§ 1 Formål

Lovens formål er å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier, kritisk infrastruktur og 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.

§ 2 skal lyde:

§ 2 *Virkeområde*

For Svalbard, Jan Mayen og bilandene gjelder loven i det omfang og med de stedlige tilpasninger Kongen bestemmer.

Loven gjelder ikke 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.

Kapittel VI B gjelder enhver person med lovlig opphold i Norge. Kongen kan i forskrift avgrense virkeområdet.

Kapittel VI B gjelder også i indre norsk farvann, norsk sjøterritorium og den del av kontinentalsokkelen som er undergitt norsk statshøyhet, og for norske skip og luftfartøy uansett hvor de befinner seg. Kongen kan gi forskrift om anvendelse av kapittel VI B for norske statsborgere i utlandet.

§ 3 skal lyde:

§ 3 *Definisjoner*

I denne lov menes med:

- a. Uønskede hendelser: hendelser som avviker fra det normale, og som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur.
- b. Sivilforsvarets myndigheter: departementet og den som bemyndiges.
- c. Egenbeskyttelsestiltak: tiltak som personer eller virksomheter iverksetter for sin eiendom eller virksomhet for beskyttelse av liv, helse, miljø og materielle verdier.
- d. Kritisk infrastruktur: anlegg, systemer eller deler av disse som er nødvendige for å opprettholde sentrale samfunnsfunksjoner, menneskers helse, sikkerhet, trygghet og økonomiske eller sosiale velferd og hvor driftsforstyrrelse eller ødeleggelse av disse vil kunne få betydelige konsekvenser.
- e. Europeisk kritisk infrastruktur: kritisk infrastruktur hvis driftsforstyrrelse eller ødeleggelse vil kunne få betydelige konsekvenser for to eller flere EØS-stater. Betydningen av konsekvensene skal vurderes ut fra de sektorovergripende kriteriene i § 24a fjerde ledd.
- f. Tjeneste: kurs, øvelser og innsatser.
- g. *Arbeids- og tjenesteforhold: avtaler om arbeid eller tjeneste mot vederlag der den som oppfyller med arbeid eller ytelse er en fysisk person.*
- h. *Arbeidspliktforhold: arbeidsforhold etablert gjennom pålegg om arbeidsplikt i samsvar med § 24 h.*

Nytt kapittel VI B Sivil arbeidskraftberedskap skal lyde:

§ 24 e Grunnleggende krav for fastsettelse av vedtak

Vedtak etter bestemmelsene i dette kapitlet 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 og trygge militære tiltak eller tiltak til vern om sivilbefolkning og eiendom eller for å utnytte landets ressurser til fremme av disse formål.

Vedtak fastsatt med hjemmel i dette kapitlet 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.

Forskrifter som kun kan gis under de forhold nevnt i første ledd gjelder for inntil 6 måneder av gangen, og skal snarest mulig meddeles Stortinget.

§ 24 f Regulering av adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold

Under de forhold nevnt i § 24 e kan Kongen gi forskrift om midlertidige reguleringer i adgangen til å etablere eller avslutte arbeids- og tjenesteforhold, herunder at adgangen forutsetter tillatelse fra offentlige myndigheter.

§ 24 g Regulering av arbeids- og tjenesteforhold og arbeidspliktforhold

Under de forhold nevnt i § 24 e kan Kongen gi forskrift som midlertidig utfyller, supplerer eller fraviker offentlig og privat regulering av arbeids- og tjenesteforhold og arbeidspliktforhold. Slike forskrifter kan blant annet fastsette endringer i offentlig, kollektiv eller individuell regulering av arbeidstid, helse, miljø og sikkerhet, retten til ferie og permisjon og suspendere retten til arbeidskamp. I forskrift etter første punktum kan det også fastsettes unntak fra kvalifikasjonskrav og sikkerhetsbestemmelser.

Forskrift etter første ledd skal så langt mulig ivareta arbeidsmiljøet og sikkerheten i virksomheten og sikre arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd.

§ 24 h Pålegg om arbeidsplikt

Under de forhold nevnt i § 24 e kan Kongen 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. Pålegg om arbeidsplikt innebærer at arbeidsgiver og privatperson pålegges å fortsette eller etablere et arbeidsforhold.

Kongen kan gi forskrift om arbeidspliktens nærmere innhold og vilkår. Forskriften kan fravike bestemmelser i annen lovgivning. Med mindre særskilt fastsatt i forskriften, skal personer som pålegges arbeidsplikt ha samme vilkår som personer i ordinære arbeidsforhold i sammenlignbar stilling. Det kan i slik forskrift også gis regler om forholdet til eksisterende arbeidsgiver, herunder om rett til permisjon og fastsettes regler om fortrinnsrett til ansettelse etter pliktens opphør.

Forskrift om arbeidsplikt etter første ledd skal inneholde bestemmelser om nødvendige fritak fra og begrensninger i arbeidsplikten, herunder for gravide, personer med særlige omsorgsoppgaver eller med nedsatt arbeidsevne som følge av helsesituasjon. Det kan også gis forskrift om at arbeidsplikt etter denne bestemmelsen går foran annen lovpålagt tjenesteplikt, med unntak av tjenesteplikt etter forsvarsloven.

Bestemmelsen gir ikke adgang til å pålegge arbeidsplikt som medfører status som stridende etter folkeretten.

§ 24 i *Forberedende tiltak, øvelser og forhåndsutpeking til arbeidsplikt*

Uavhengig av om en situasjon nevnt i § 24 e første ledd har inntrådt, kan Kongen gi forskrift om tiltak for å forberede pålegg om arbeidsplikt etter § 24 h, herunder at personer som bor eller til stadighet oppholder seg i riket skal pekes ut på forhånd til arbeidsplikt.

Til å gjennomføre forhåndsutpekingen eller tilrettelegge for arbeidsplikt kan forskriften gi regler om at norske borgere eller personer som bor eller til stadighet oppholder seg i riket må melde seg til registrering ved personlig fremmøte. Forskriften kan også gi regler om at personer ved behov skal la seg undersøke av lege og å gjennomføre andre undersøkelser og prøver som er nødvendig for å avgjøre hvem som skal pekes ut på forhånd til arbeidsplikt

Forskriften kan gi regler om at forhåndsutpekte personer etter denne bestemmelsen kan pålegges å delta på kortvarige kurs og øvelser. Forhåndsutpekte personer som inngår i det sivile kriseledelsesapparatet kan pålegges å delta på kurs og øvelser av lengre varighet. Forskriften kan også gi regler om at forhåndsutpekte personer kan pålegges begrensede plikter for å ivareta rollen som forhåndsutpekt.

Forskriften kan gi 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. Det kan også gis forskrift om plikt for forhåndsutpekte til å møte opp på et bestemt sted ved krigsutbrudd.

§ 24 j *Opplysningsplikt*

Uavhengig av om en situasjon nevnt i § 24 e første ledd har inntrådt, kan Kongen gi forskrift om at enkeltpersoner, virksomheter eller offentlige organer uten hinder av taushetsplikt skal gi opplysninger som er nødvendige for gjennomføringen av vedtak etter dette kapittelet.

§ 24 k *Behandling av personopplysninger*

For å utføre oppgaver fastsatt i eller i medhold av dette kapittelet, kan offentlige organer behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10.

Under de forhold nevnt i § 24 e kan Kongen gi forskrift om at personopplysningsloven helt eller delvis ikke skal gjelde når det er nødvendig for å ivareta formålene nevnt i § 24 e første ledd.

Uavhengig av om en situasjon nevnt i § 24 e første ledd har inntrådt, kan Kongen 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. Kongen kan også gi forskrift om unntak fra personopplysningsloven.

§ 24 l *Erstatning og kompensasjon*

Uavhengig av om en situasjon nevnt i § 24 e første ledd har inntrådt, kan Kongen gi forskrift om erstatning og kompensasjon som følge av tiltak etter dette kapittelet.

Den som på grunn av pålegg gitt med hjemmel i dette kapittelet blir ute av stand til å oppfylle andre offentlige eller private forpliktelser, fritas for erstatningsplikt som manglende oppfyllelse ellers ville ha medført.

§ 24 m *Saksbehandling*

Forvaltningsloven gjelder for behandling av saker etter dette kapittel.

Under de forhold nevnt i § 24 e kan Kongen gi forskrift om saksbehandlingsregler for vedtak som treffes med hjemmel i dette kapittelet, herunder fastsette unntak fra bestemmelser i forvaltningsloven.

Uavhengig av om en situasjon nevnt i § 24 e første ledd har inntrådt, kan Kongen gi forskrift om at klage over vedtak fattet med hjemmel i §§ 24 i og 24 j ikke medfører utsatt iverksetting av vedtaket.

§ 24 n *Domstolskontroll*

Under de forhold nevnt i § 24 e kan Kongen gi forskrift om behandlingen av søksmål om gyldigheten av vedtak etter dette kapittelet og krav om erstatning som følge av slike vedtak, samt adgangen til midlertidig sikring.

Uavhengig av om en situasjon nevnt i § 24 e første ledd har inntrådt, kan Kongen gi forskrift om at søksmål om gyldigheten av vedtak etter dette kapittelet eller krav om erstatning som følge av slike vedtak ikke kan reises uten at vedkommende part har nyttet sin adgang til å klage over vedtaket.

I § 37 om straff 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 kapittel VI B der det er fastsatt i forskrift at overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar. Det kan i forskrift fastsettes lavere strafferammer eller at overtredelse bare er straffbar på nærmere vilkår.

II

I forskrift 18. desember 2012 nr. 1293 om sivilbeskyttelseslovens anvendelse på Svalbard og om beredskapsplikt for Longyearbyen lokalstyre gjøres følgende endringer:

I § 1 skal første punktum lyde:

Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret § 14, § 15, § 15a, § 29 og *kapittel VI B* gjelder for Svalbard.