

Justis- og beredskapsdepartementet
V/ Samfunnssikkerhetsavdelingen
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

Vår dato: 12.04.2024
Deres dato: 15.01.2024
Vår referanse:
Deres referanse: 23/5588

Høring - Notat om forslag til endringer i Sivilbeskyttelsesloven – sivil arbeidskraftsberedskap når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare

1. Innledning og oppsummering

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) viser til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet (departementet) av 15. januar 2024 med vedlagt Høringsnotat om endringer i sivilbeskyttelsesloven – sivil arbeidskraftsberedskap når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Høringsfristen er 15. april 2024.

Svaret er utarbeidet på vegne av NHO med landsforeninger. NHO har følgende hovedsynspunkter til departementets forslag:

- NHO anerkjenner behovet for et slikt regelverk, og er enig i at situasjoner med krig og sikkerhetspolitisk krise kan kreve at staten trekker på samfunnets samlede ressurser.
- NHO mener likevel at lovforslaget hjemler så betydelige inngrep i tradisjonelle grunnprinsipper i det norske arbeidslivet at forskriftshjemlene bør være tydeligere og mer avgrensede for å sikre både arbeidstakers og arbeidsgivers behov for forutberegnelighet. Det er ikke tilstrekkelig med et generelt krav om forholdsmessighet.
- Regelverk og avtaler utgjør en balansering av ulike hensyn, som gir forutsigbarhet for både arbeidsgivere og arbeidstakere. De hjemlene som er foreslått, gjør det mulig å forrykke denne balansen i så stor grad at det ikke er mulig å overskue hvilke forpliktelser og rettigheter partene vil kunne ende med hvis hjemlene blir brukt. Dette gjør det samtidig utfordrende å uttale seg om de potensielle konsekvensene av forslaget.
- Lovforslaget er formulert med utgangspunkt i individets rettigheter. Et viktig premiss for et slikt regelverk er at også bedriftsperspektivet reflekteres i større grad. Næringslivet pålegges betydelige plikter og må akseptere alvorlige inngrep i sine virksomheters drift. Lovforslaget må derfor også regulere i hvilken grad bedriftene kan få fritak eller utsettelse helt eller delvis, og hvilken opplysningsplikt bedriftene har i denne sammenheng.

- Avslutningsvis er det NHOs oppfatning at forholdet til EØS-avtalen krever en nærmere utredning fra lovgiver enn det som fremgår av høringsnotatet, og at partene i arbeidslivet bør høres i forbindelse med en slik utredning.

2. Overordnede merknader om høringsnotatet og NHOs syn på dette

Departementet har i høringsnotatet foreslått et nytt kapittel i sivilbeskyttelsesloven som gir hjemmel til i forskrift å regulere sivile arbeids- og tjenesteforhold og pålegge sivil arbeidsplikt (sivil arbeidskraftsberedskap) når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. NHO anerkjenner behovet for et slikt regelverk, og er enig i at slike situasjoner kan kreve at staten trekker på samfunnets samlede ressurser.

Samtidig gir lovforslaget vide hjemler for Kongen (Regjeringen) til å fravike ulike lover, tariffavtaler, ulovfestede rettigheter og internasjonale forpliktelser. Lovforslaget innebærer på den måten inngrep i og unntak fra grunnleggende rettsprinsipper som den norske rettsstaten bygger på; herunder den private autonomien og næringsfriheten. Når det gis hjemmel for å beslutte slike inngrep i grunnleggende rettsprinsipper i norsk rett, er det NHOs oppfatning at dette krever så tydelige og avgrensede lovhjemler som mulig. NHO støtter det generelle kravet om forholdsmessighet i lovforslagets § 24e, men vil hevde at lovforslagets øvrige bestemmelser også må vurderes å gjøres klarere og mer presise.

På side 25 i *NOU 2023:17 Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid* fra totalberedskapskommisjonen fremheves betydningen av å sikre tillitssamfunnet i beredskapsarbeidet, og at rettsstaten og tillitssamfunnet er avhengig av hverandre. Videre fremheves det at beredskapsprinsippene; likhet, nærhet, ansvar og samvirke skal være førende, og at beredskapsutfordringene må håndteres samtidig som hensynet til rettssikkerhet ivaretas. NHO stiller seg bak disse synspunktene, og mener at lovforslaget til endringer i sivilbeskyttelsesloven også må bygge på en avveining av disse grunnleggende prinsippene.

Når det gis hjemmel for å gjøre slike alvorlige inngrep i gjeldende norsk rett er det helt sentralt at regelverket treffer riktig. For å oppnå dette er det påkrevd at myndighetene har tilstrekkelig innsikt i verdikjedene. Dette oppnås best gjennom involvering av partene i arbeidslivet. Mulighet for involvering og høring sikrer bedre beslutninger, reduserer risiko for uklart regelverk og bidrar til å bygge tillit. Etter NHOs oppfatning er det derfor avgjørende at partene i arbeidslivet involveres før det fattes beslutninger etter loven. Erfaringene fra koronapandemien viste et godt og effektivt samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, der organisasjonene evnet å gi innspill på svært kort tid. NHO ber lovgiver om å endre lovforslaget slik at det samme trepartssamarbeidet ligger til grunn for dette lovforslaget.

I forlengelsen av dette er NHO også opptatt av at lovforslaget ikke skal virke prosessdrivende for ettertiden. Slik det er utformet i høringsnotatet, inneholder lovforslaget en nokså stor grad av skjønnsmessige kriterier. Skjønnsmessige kriterier vil erfaringsvis i større grad kunne åpne for tvister i ettertid, sammenlignet med hvis lovhjemlene er tydeligere avgrenset. Dette har man tidligere for eksempel erfart ved håndhevelsen av regelverket som ble utformet i tilknytning til koronapandemien. I herværende lovforslag ser NHO særlig utfordringer med dette når det gjelder forståelsen av inngangsvilkåret i § 24e "når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare", og i hvilken grad den konkrete situasjonens karakter vil påvirke rettmessigheten av de tiltak og inngrep som vil kunne besluttes i forskrift.

3. Nærmere om NHOs syn på departementets forslag

3.1 Behov for klargjøring av regelverket

Ved en gjennomgang av høringsnotatet ser NHO på flere punkter et behov for klargjøring av hjemmelsgrunnlagene. Våre merknader knytter seg særlig til tre generelle forhold i lovforslaget. Bestemmelsene som får direkte innvirkning på dagens arbeidslivsregelverk behandles nedenfor i pkt 3.2-3.4.

3.1.1 Inngangsvilkåret "når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare" i § 24e

Det fremgår i Innledningen i høringsnotatet at "I høringsnotatet benyttes sikkerhetspolitisk krise og krig om situasjoner der rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare". Utover dette er begrepene ikke presisert. I forslaget § 24e fremgår at "vedtak etter bestemmelsene i dette kapitlet kan fastsettes "når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare". Dette utgjør med andre ord et inngangsvilkår for å benytte hjemlene til å fastsette forskrifter om sivil arbeidskraftsberedskap. Retten til å gi de aktuelle forskriftene utløses "når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare", og Kongen i statsråd har fastsatt at det er "nødvendig" med slik regulering.

NHO har forståelse for at regelverket må være fleksibelt og ta høyde for situasjoner man ikke direkte forutser i dag. Samtidig vil NHO understreke at man må etterstrebe så klare hjemler for inngrepene som mulig, all den stund regelverket vil hjemle inngrep som i sin karakter og alvorlighet kan endre de grunnleggende strukturer i det norske arbeidslivet. Selv om forskriftene gis for en midlertidig periode på 6 måneder, må det tas høyde for at slike forskrifter vil bli forlenget, og i praksis vil kunne gjelde over lengre tid. Forskriftene som ble gitt under koronapandemien viste behovet for dette. NHOs syn på dette punkt er at lovforslaget bør nærmere konkretisere hva som skal til for at inngangsvilkåret er oppfylt.

3.1.2 Kravet til forholdsmessighet i § 24e

Det er i forslaget til § 24e inntatt en forholdsmessighetsbegrensning i annet ledd. Regelens ordlyd forstås av NHO slik at det både gjelder en proporsjonalitetsbegrensning generelt, men at det i tillegg skal gjøres særskilte forholdsmessighetsvurderinger med utgangspunkt i geografi og bransjetilknytning.

NHO støtter at forholdsmessigheten må foreligge både generelt og konkret på de to angitte punktene. NHO anser dette påkrevd i et regelverk som åpner for så vidt betydelige inngrep i rettighetene på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

NHO er imidlertid av den oppfatning at en slik forholdsmessighetsbegrensning utgjør en skranke for inngrepets alvorlighet og omfang, men den kan ikke erstatte konkrete og tydelige hjemler i de øvrige bestemmelsene.

3.1.3 Adgangen til domstolskontroll i § 24n

Et annet punkt i lovforslaget som fremstår som uklart er adgangen til domstolskontroll og adgangen til midlertidig sikring. Dette er virksomhetenes og privatpersonenes mulighet til å få prøvd tiltakenes rettmessighet. Bestemmelsen gir hjemmel for å gi forskrift om "behandlingen av søksmål om gyldigheten av vedtak", krav om erstatning og "adgangen til midlertidig sikring".

I lovforslaget § 24n er det ikke trukket en uttrykkelig grense mot å fullt ut unnta muligheten for å ta ut søksmål om vedtakets gyldighet, og til fullt ut å fjerne adgangen til midlertidig sikring. Dette bør klargjøres, og NHO mener det vil være å gå for langt å fjerne borgernes mulighet til å benytte slike rettssikkerhetsgarantier.

Det bør også vurderes å gi noen nærmere føringer om rekkevidden av hjemmelen etter denne bestemmelsen. Det er nærliggende å tenke seg at en bedrift som plukkes ut for å avgi arbeidskraft, eller får forbud mot å gå til oppsigelser, og som følge av dette vil få betydelige økonomiske konsekvenser for sin drift, kan ønske å prøve vedtaket. Det er ikke utenkelig at bedrifter vil ettergå vedtakene i forhold til myndighetsmisbruk, usaklig forskjellsbehandling mv.

3.2 Merknader til forslaget om hjemmel til å gjøre unntak fra og inngrep i gjeldende arbeidslivsregelverk

I § 24f foreslås det hjemmel for å gi forskrift om midlertidige reguleringer i adgangen til å etablere og avslutte arbeids- og tjenesteforhold, herunder at adgangen forutsetter tillatelse fra offentlige myndigheter.

I § 24g foreslås det hjemmel for å utfylle, supplere og fravike offentlig og privat regulering av arbeids- og tjenesteforhold og arbeidsppliktsforhold.

I 24h foreslås det hjemmel til å gi forskrift om midlertidig arbeidspplikt. Arbeidspplikten innebærer blant annet at arbeidsgiver og arbeidstaker kan pålegges å "fortsette eller etablere" et arbeidsforhold..

Forslaget til disse tre bestemmelsene innebærer samlet sett at Kongen gis myndighet til å gjøre vidtrekkende inngrep og/eller sette til side både arbeidsmiljølovens bestemmelser, i prinsippet alle tariffavtaler NHO er part i, så vel som arbeidsgivers myndighet i kraft av styringsretten. Etter lovforslaget kan det etter ordlyden gis regler i forskrift om at bedrifter midlertidig ikke kan ansette konkrete arbeidstakergrupper, og det kan fastsettes forbud mot å avslutte ett eller flere arbeidsforhold. Lovforslaget gjør dermed alvorlige inngrep i bedriftens virksomhetsstyring, noe som igjen påvirker bedriftens ansvar for forsvarlig drift iht aksjeloven kap 17. Dette har en side mot avtalefriheten og næringsfriheten, som grunnleggende prinsipper i norsk rett.

NHO har forståelse for at reguleringen gjelder i krig- og krisesituasjoner der det som regel ikke er tid til nødvendige avklaringer med partene i arbeidslivet på samme måte som i ordinære lovgivningsprosesser. NHO ser imidlertid likevel de betenkeligheter som oppstår ved en slik regulering. Som nevnt av totalberedskapskommisjonen er rettsstaten og tillitssamfunnet avhengig av hverandre. Reguleringen i lovforslaget er basert på en faktisk situasjon der både partene i arbeidslivet og befolkningen generelt sett har høy tillit til at myndighetene fatter gode beslutninger. Den sikkerhetspolitiske utvikling i verden de senere årene underbygger imidlertid at

lovgivningen også bør ta høyde for at det politiske klimaet kan endre seg på relativt kort tid, og at tilliten til myndighetene kan synke. I en slik kontekst vil NHO understreke betydningen av at lovforslaget ikke gir videre og mer generelle hjemler enn det som er påkrevd.

Etter NHOs oppfatning er det ikke tilstrekkelig med den forholdsmessighetsvurderingen som er påkrevd i forslagets § 24e. I hver enkelt av de øvrige lovbestemmelsene må hjemlene som gis også være klare og tilstrekkelig avgrensede. NHO er særlig kritisk til en så vidt generell formulering som bestemmelsen i § 24f har i lovforslaget ved "adgangen til å etablere eller avslutte arbeids- og tjenesteforhold". Formuleringen er generell, det er ikke åpnet for unntak, og det er heller ikke nærmere konkretiserte krav til begrunnelse eller andre vilkår som må være oppfylt.

Det bør etter vår oppfatning sees nærmere på i hvilken utstrekning og på hvilke punkter forskriftshjemlene i lovforslaget kan konkretiseres og avgrenses nærmere. Slike avgrensninger må etter NHOs oppfatning ligge innenfor formålet med forskriften, og ta høyde for hvilke regler som ellers er gjeldende rett. De nærmere grensene for reglene i lovforslaget bør utredes nærmere, fortrinnsvis i samråd med partene i arbeidslivet.

NHO vil også påpeke at bestemmelsen i §24h om pålegg om arbeidsplikt for myndige personer fremstår som uklar mht konsekvensene for den eksisterende arbeidsavtalen. Det synes uklart om det skal gis permisjon eller om arbeidsforholdet skal avsluttes ved slik midlertidig arbeidsplikt. På den ene side fremgår det i første ledd at arbeidsplikten er midlertidig, og at arbeidsgiver og privatperson pålegges å fortsette eller etablere et arbeidsforhold. Samtidig gis det i annet ledd hjemmel for å regulere forholdet til eksisterende arbeidsgiver, herunder rett til permisjon og regler om fortrinnsrett. Fortrinnsrett gis etter dagens regelverk ved oppsigelse begrunnet i virksomhetens forhold, og fortrinnsretten utløses ved en oppsigelse av arbeidsforholdet. En fortrinnsrett mens man har permisjon er en ukjent rettsregel i norsk rett. Bestemmelsen må derfor etter NHOs oppfatning klargjøres med hensyn til arbeidsgivers plikter og rettigheter.

På bakgrunn av at forslaget i stor grad gir generelle og skjønsmessige hjemler vil NHO også oppfordre lovgiver til å formulere en mal for en slik forskrift, evt. et tenkt eksempel eller lignende. Dette vil etter NHOs oppfatning kunne besvare en del spørsmål og uklarheter mht konsekvensene for arbeidslivets parter. NHO stiller seg positiv til å bli involvert i formuleringen av en slik mal / eksempel.

3.3 Lovforslaget må i større grad reflektere arbeidsgivers interesser

NHO oppfatter at lovforslaget er individbasert ved at det gir hjemmel for å pålegge rettigheter og plikter overfor enkeltindividet. Etter en gjennomgang av lovforslaget savner NHO at lovforslaget også reflekterer bedriftsperspektivet. I § 24h er det eksempelvis regulert i hvilke situasjoner arbeidstakeren kan søke fritak. Bedriften er imidlertid ikke gitt noen adgang til å søke tilsvarende fritak.

Hvis det gis forskrifter iht hjemmelen i denne loven, står bedriftene i fare for å miste nøkkelpersonell i en situasjon der de må avgi arbeidskraft. I tillegg kan regelverket ha direkte konsekvenser for bedriftens økonomiske stilling. Hvis det gis forbud mot å avslutte arbeidsforhold, og en bedrifts økonomiske situasjon nødvendiggjør en nedbemanning, vil bedriften være forhindret fra dette gjennom forbudet. NHO ser behov for at regelverket behandler i hvilken grad det kan gjøres unntak eller gis utsettelse for bedrifter som står i fare for hel eller delvis nedleggelse.

For det første bør regelverket, slik NHO ser det, regulere hva som anses som samfunnskritiske funksjoner, og i hvilken grad det kan gis fritak for bedrifter med slik virksomhet. Under koronapandemien ble definisjoner for hvem som ivaretar samfunnskritiske oppgaver, samt tilhørende nødvendige unntak, utarbeidet. Ved eventuelle fremtidige hendelser er det viktig at det tas utgangspunkt i de samme definisjonene, og grunnlaget for disse.

For det andre bør det også vurderes regler om virksomhetens opplysningsplikt i forhold til bemanningsbehov, og hvem som evt. har fått fritak eller dispensasjon. Det vises til at reglene i Vernepliktsforskriftens §§ 55, 59 og 67, som er hjemlet i forsvarsloven, har tilsvarende regler om dette.

NHO ber på denne bakgrunn departementet om å vurdere slike regler for dispensjoner og unntak. I denne sammenheng er det naturlig at partene i arbeidslivet involveres i en nærmere utredning og mht detaljene i en slik regulering.

3.4 Forslaget krever en konkretisering av rettigheter og plikter ved forhåndsutpeking

Når det gjelder reglene om forhåndsutpeking i § 24i fremstår det som uklart hvilke myndigheter som skal forestå forhåndsutpekingen. Den konkrete forhåndsutpekingen antas videre å ville være enkeltvedtak som kan påklages. Dette bør presiseres.

NHO merker seg ellers forslaget om at forhåndsutpekte personer kan pålegges å delta på kortvarige kurs og øvelser. NHO vil ikke motsette seg forslaget, men understrekes at i den grad disse kurs og øvelsene gir fravær fra jobb vil arbeidstakerne ikke ha krav på lønn. Staten må derfor kompensere for inntektsbortfallet til disse arbeidstakerne, og dette bør fremgå eksplisitt av regelverket.

3.5 Særlig om forholdet til EØS-retten

Forholde til EØS-avtalen er behandlet kort i høringsnotatet pkt 4.8 på side 27. Det vises til derogasjonshjemmelen i EØS-avtalen artikkel 123 bokstav c. Departementet viser til at dette er en snever unntaksbestemmelse, men at EØS-retten innehar en betydelig fleksibilitet som gjør det mulig å overholde EØS-avtalens forpliktelser ved sikkerhetspolitisk krise og krig, uten å benytte artikkel 23 bokstav c.

NHO er enig i at EØS-regelverket gir betydelig fleksibilitet, og at artikkel 123 bokstav c vil hjemle de tiltak staten finner nødvendig i en krigssituasjon. Når det gjelder situasjoner med "sikkerhetspolitisk krise" er det NHOs oppfatning at vurderingen av om man kan gi de aktuelle bestemmelsene i forskrift vil påvirkes av på den ene side de nærmere omstendigheter omkring den sikkerhetspolitiske situasjonen og på den annen side av hvilke EU-rettslige rettigheter som krenkes.

På arbeidsrettsområdet er det som kjent en rekke EU-direktiver som gir arbeidstakere og arbeidsgivere konkrete rettigheter. Arbeidstakerne er for eksempel beskyttet av reguleringen og grensene for arbeidstid etter Arbeidstidsdirektivet 2003/88/EF. Et annet eksempel er

arbeidsmiljøloven kap. 16 om virksomhetsoverdragelser, som implementerer Virksomhetsoverdragelsesdirektivet 2001/23/EF.

For virksomhetene er det klart at hvis tariffavtalene settes til side, eller hvis det gjøres inngrep i arbeidsgivers styringsrett, så innebærer dette begrensninger i partenes autonomi og begrensninger i næringsfriheten. Dette er beskyttede rettigheter etter EUs Charter, men også etter EØS-avtalen, se feks Deveci-saken E-10/14.

I lovforslaget gis staten myndighet til å fravike de preseptoriske reglene i arbeidsmiljøloven, tariffavtaler og inngrep i arbeidsgivers styringsrett. For det tilfellet at det gis slik forskrift i en situasjon der det kan diskuteres om man er i en "sikkerhetspolitisk krise", ser ikke NHO bort i fra at arbeidstakere eller arbeidsgivere vil kunne nå frem i EFTA-domstolene med at deres rettigheter etter EU-retten er krenket.

NHO mener på denne bakgrunn at forholdet til EØS-avtalen krever en nærmere utredning fra lovgiver, og at partene i arbeidslivet bør høres i forbindelse med en slik utredning.

Med vennlig hilsen
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)



Nina Melsom
Direktør arbeidsliv og tariff